EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.5.24.
COM(2022) 303 final

Szakpolitikai dokumentum

az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikának az (EU) 2019/1896 rendelet 8. cikkének (4) bekezdésével összhangban történő kidolgozásáról

1. BEVEZETÉS

A 2021. június 2-án közzétett schengeni stratégia a teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség két fontos előfeltételét azonosította. Ezek a következők: a külső határok igazgatásának integrált megközelítése, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség – közismert nevén Frontex – új megbízatásának sikeres végrehajtása. A stratégia különösen azt emelte ki, hogy biztosítani kell a szakpolitikák jobb összekapcsolásához és ezáltal a határvédelem, a biztonság, a visszaküldés és a migráció közötti joghézagok felszámolásához szükséges stratégiai keretet és operatív elemeket, ezzel párhuzamosan pedig garantálni kell az alapvető jogok védelmét.

E cél elérése érdekében az Európai Uniónak és tagállamainak együtt kell működniük – különösen az Európai Határ- és Parti Őrség keretében – a teljes mértékben hatékony **európai integrált határigazgatás** megvalósítása érdekében, amely összefogja az összes érintett szereplőt európai és nemzeti szinten egyaránt. Ebben az összefüggésben az európai integrált határigazgatást teljes mértékben integrálni kell a schengeni ciklusba.

A schengeni stratégiában bejelentetteknek megfelelően az európai integrált határigazgatás végrehajtását az (EU) 2019/1896 rendelet[1] (az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet) 8. cikkével összhangban elkészítendő **többéves stratégiai szakpolitikai ciklus** (az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai ciklusa) fogja vezérelni. A többéves stratégiai szakpolitikai ciklus iránymutatásul szolgál majd ahhoz, hogy az Európai Határ- és Parti Őrség a következő öt évben hogyan működjön hatékonyan struktúraként, és hogyan hajtsa végre az európai integrált határigazgatást. **Operatív szinten** ennek a ciklusnak olyan közös keretet kell biztosítania, amely irányítja a nemzeti hatóságok és a Frontex több mint 120 000 európai határ- és partvédelmi tisztviselőjének napi munkáját.

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 8. cikkének (4) bekezdésével összhangban a Bizottság e **szakpolitikai dokumentummal** konzultációt kezd az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal a többéves stratégiai szakpolitika kidolgozásáról. A konzultáció különösen e szakpolitikai dokumentum 5. fejezetére összpontosít, amely az európai integrált határigazgatásnak az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkében meghatározott 15 elemével kapcsolatban **ötéves időtartamra *szakpolitikai prioritásokat*** és ***stratégiai iránymutatásokat*** határoz meg.

Emellett a Bizottság ki fogja kérni az intézmények véleményét arról, hogy az európai integrált határigazgatás koherens végrehajtásának biztosítása érdekében miként lehetne kialakítani egy **integrált, egységes és állandó folyamatot**, amely stratégiai iránymutatást nyújt az Európai Határ- és Parti Őrség valamennyi érintettjének és más európai és nemzeti szereplőknek. Mindez annak biztosítása érdekében szükséges, hogy az újonnan felmerülő kihívásokat

[1] 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.

megfelelően figyelembe vegyék, és a prioritásokat a változó igényekhez tudják igazítani. Ennek az irányítási mechanizmusnak is a többéves stratégiai szakpolitikai ciklus részévé kell válnia.

E konzultációs folyamat eredményeként a Bizottság a tervek szerint 2022 végéig kiadja **az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról szóló közleményt**, amely meghatározza az európai integrált határigazgatás politikai irányát egy ötéves időszakra. A ciklust a Frontex igazgatótanácsa által elfogadandó technikai és műveleti stratégia, valamint a tagállamok nemzeti stratégiái révén fogják végrehajtani.

2. *AZ EURÓPAI INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS TÖBBÉVES STRATÉGIAI SZAKPOLITIKAI CIKLUSÁNAK KÖRVONALAI*

Az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (77. cikk, (1) bekezdés, c) pont) összhangban az Európai Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja, hogy biztosítsa „*a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetését*”. Az európai integrált határigazgatás elemeit, elveit és főbb érdekelt feleit először 2016-ban állapították meg az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben, majd továbbfejlesztették annak 2019. évi módosításában[2], amely emellett meghatározza az európai integrált határigazgatás szakpolitikai ciklusát mint az európai integrált határigazgatás hatékony végrehajtásának stratégiai irányítási keretét. Az európai integrált határigazgatás szakpolitikai ciklusának **stratégiai célkitűzése** annak meghatározása, hogy az Európai Határ- és Parti Őrségnek hogyan kell koherens, integrált és szisztematikus módon kezelnie a határigazgatás és a visszaküldés terén jelentkező kihívásokat.

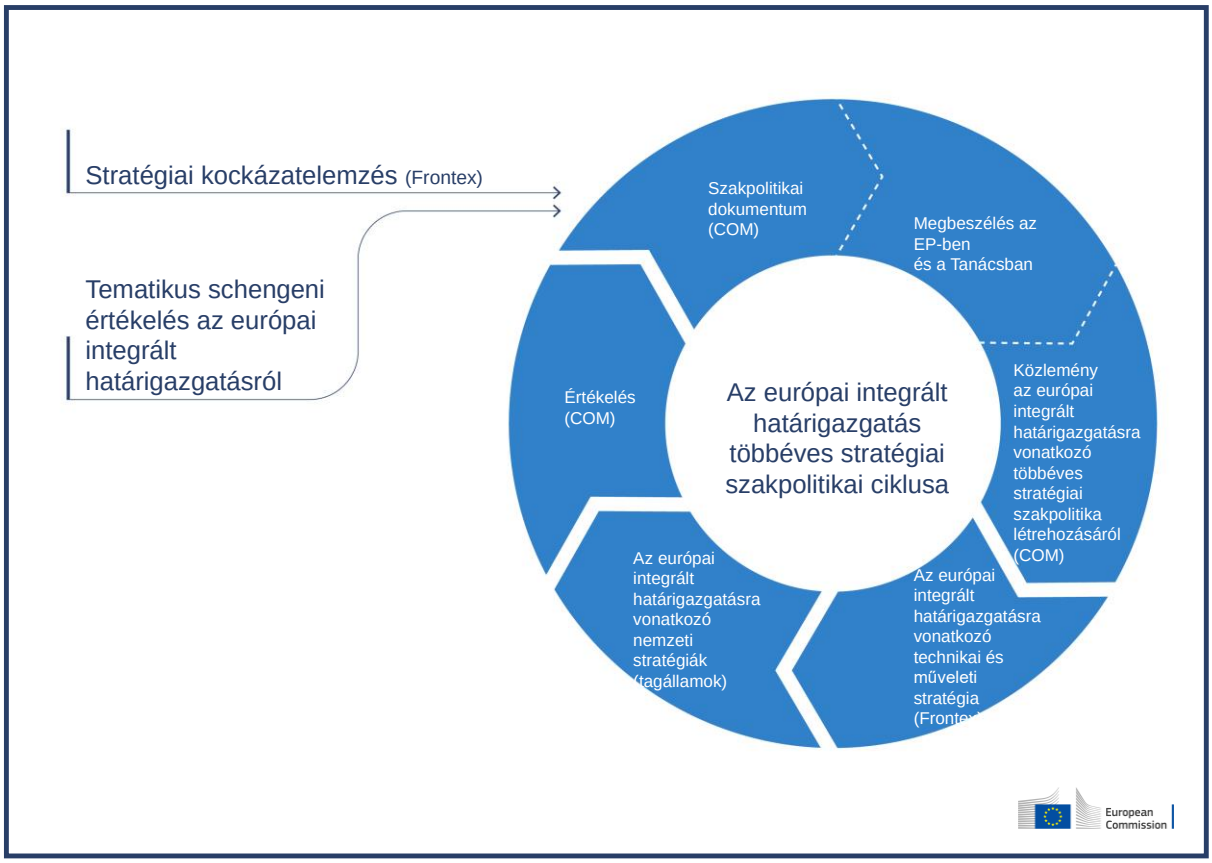
A többéves stratégiai szakpolitikai ciklus struktúrája

Az európai integrált határigazgatás öt évre szóló többéves stratégiai szakpolitikai ciklusának struktúrája négy fő szakaszból áll:

1. az uniós intézmények által meghatározott politikai irányítás;
2. a Frontex igazgatótanácsának az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégiája;
3. a tagállamok európai integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiái;
4. a Bizottság általi értékelés a ciklus újraindítása céljából.

[2] 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. ábra: Az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikai ciklusa



a) *Politikai irányítás*

A Bizottság ezt a szakpolitikai dokumentumot a Frontex által a Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak 2020 júliusában benyújtott, **az európai integrált határigazgatásra vonatkozó stratégiai kockázatelemzés** alapján dolgozta ki, amely azonosítja az európai integrált határigazgatás előtt álló kihívásokat a következő 10 évre vonatkozóan. A Bizottság figyelembe vette a tagállamok integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiáinak a 2019–2020-as időszakban elvégzett tematikus schengeni értékeléséből eredő ajánlásokat is.

Az **európai integrált határigazgatási stratégia kidolgozása az uniós intézmények felelőssége**. Következésképpen alapvető fontosságú, hogy a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács hatékony együttműködést folytasson az európai integrált határigazgatás irányítására vonatkozó politikai keret létrehozása terén. Ezt a keretet az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról szóló közlemény formájában kell elfogadni.

b) *A Frontex európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégiája*

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 8. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Frontex feladata, hogy az igazgatótanácsa által hozott határozattal és a Frontex ügyvezető

igazgatójának javaslata alapján kialakítsa **az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégiát**. Ezt a stratégiát a tagállamokkal és a Bizottsággal szoros együttműködésben kell kidolgozni. A stratégiának összhangban kell lennie az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkével, és az Ügynökségnek indokolt esetben figyelembe kell vennie a tagállamok egyedi helyzetét, különösen földrajzi elhelyezkedésüket. Ennek az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikáról szóló bizottsági közleményre kell épülnie, de figyelembe kell vennie a hatályos schengeni jogszabályok idevágó követelményeit is.

Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégiával kapcsolatos követelmények
• A stratégia kidolgozását és a végrehajtási folyamatot a Frontex igazgatótanácsa és az európai integrált határigazgatással foglalkozó külön munkacsoportja irányítja és felügyeli. • Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkében foglalt 15 elem köré szerveződik. • Összhangban áll az uniós intézmények által nyújtott politikai iránymutatással. • Az Európai Határ- és Parti Őrségre vonatkozó egységes stratégia, amely a Frontexre és a tagállamok nemzeti határigazgatási hatóságaira egyaránt kiterjed. • Nemcsak uniós, hanem nemzeti szintű fellépésekre is kiterjed, beleértve a gyakorlatok összehangolására, a műszaki eszközök szabványosítására és az operatív interoperabilitásra irányuló intézkedéseket is. • Öt évet fed le, ideális esetben figyelembe véve a többéves pénzügyi keret programozási ciklusát. • Cselekvési terv kapcsolódik hozzá, amely meghatározza a kulcsfontosságú intézkedéseket, az időkeretet, a mérföldköveket, a szükséges erőforrásokat és a nyomonkövetési intézkedéseket.

c) *Az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiák*

Saját érdekükben és valamennyi tagállam érdekében továbbra is a tagállamok **felelnek elsődlegesen a külső határaik igazgatásáért**. Erre való tekintettel az európai integrált határigazgatás hatékony végrehajtásához az uniós szinten kialakított stratégiákat át kell ültetni nemzeti szintre. Ezért az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 8. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak ki kell alakítaniuk **az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiáikat**.

Az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiákkal kapcsolatos követelmények
• Minden tagállam egy integrált határigazgatásra vonatkozó stratégiával rendelkezik. • Az európai integrált határigazgatásra vonatkozóan nemzeti központi irányítási struktúrát hoznak létre, amely koordinálja a határigazgatásban és a visszaküldésben részt vevő valamennyi érintett hatóságot, és figyelembe veszi a tagállamok külső határain az illetékes nemzeti hatóságok – például a vám- és egészségügyi ellenőrző hatóságok – által saját megbízatásuk keretein belül végrehajtott egyéb uniós szakpolitikák hatását. • Az uniós intézmények által meghatározott politikai stratégiával, az Ügynökség

technikai és műveleti stratégiájával, valamint a schengeni követelményekkel összhangban kerülnek kidolgozásra.

- Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkében felsorolt 15 elemen alapulnak, ugyanakkor a nemzeti hatáskörbe tartozó területekre is kiterjednek, amennyiben azt helyénvalónak ítélik.
- Meghatározzák a nemzeti határigazgatási intézkedéseket, valamint a Frontex és más érintett uniós szereplők által koordinált vonatkozó uniós mechanizmusokban való részvételt.
- Egyértelműen megállapítják a humán- és pénzügyi erőforrások jelenlegi és tervezett elosztását, valamint a szükséges infrastruktúra fejlesztésének főbb szakaszait.
- Felülvizsgálati és nyomonkövetési mechanizmust hoznak létre.
- Több évet fednek le, ideális esetben a többéves pénzügyi keret programozási ciklusának megfelelően.
- Cselekvési terv kapcsolódik hozzájuk, amely meghatározza a kulcsfontosságú intézkedéseket, az időkeretet, a mérföldköveket, a szükséges erőforrásokat és a nyomonkövetési intézkedéseket.

d) *Az integrált határigazgatási ciklus értékelése*

Négy évvel az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról szóló közlemény elfogadása után a Bizottság a következő többéves stratégiai szakpolitikai ciklus előkészítése céljából alaposan értékelni fogja a szakpolitika valamennyi érdekelt fél általi végrehajtását uniós és nemzeti szinten.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség architektúrája

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet olyan átfogó struktúrát hoz létre az **Európai Határ- és Parti Őrség** számára, amely összefogja a Frontexet, valamint mintegy 50–60 tagállami hatóságot, amelyek a határigazgatásért (beleértve a határőrizeti feladatok ellátása során a parti őrségeket is) és a visszaküldésért felelősek. A rendelet értelmében az Európai Határ- és Parti Őrség feladata továbbá, hogy a **megosztott felelősség** szellemében biztosítsa az európai integrált határigazgatás hatékony végrehajtását. Az Európai Határ- és Parti Őrségben rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása valódi és szükséges változást eredményezne a gyakorlatban. E célból az EU-nak és a tagállamoknak közösen kell kihasználniuk ezt az új architektúrát, és meg kell erősíteniük az Európai Határ- és Parti Őrség irányítási struktúráit, ezzel párhuzamosan pedig jobb és gyorsabb uniós szintű koordináció révén fokozniuk kell annak új műveleti képességeit.

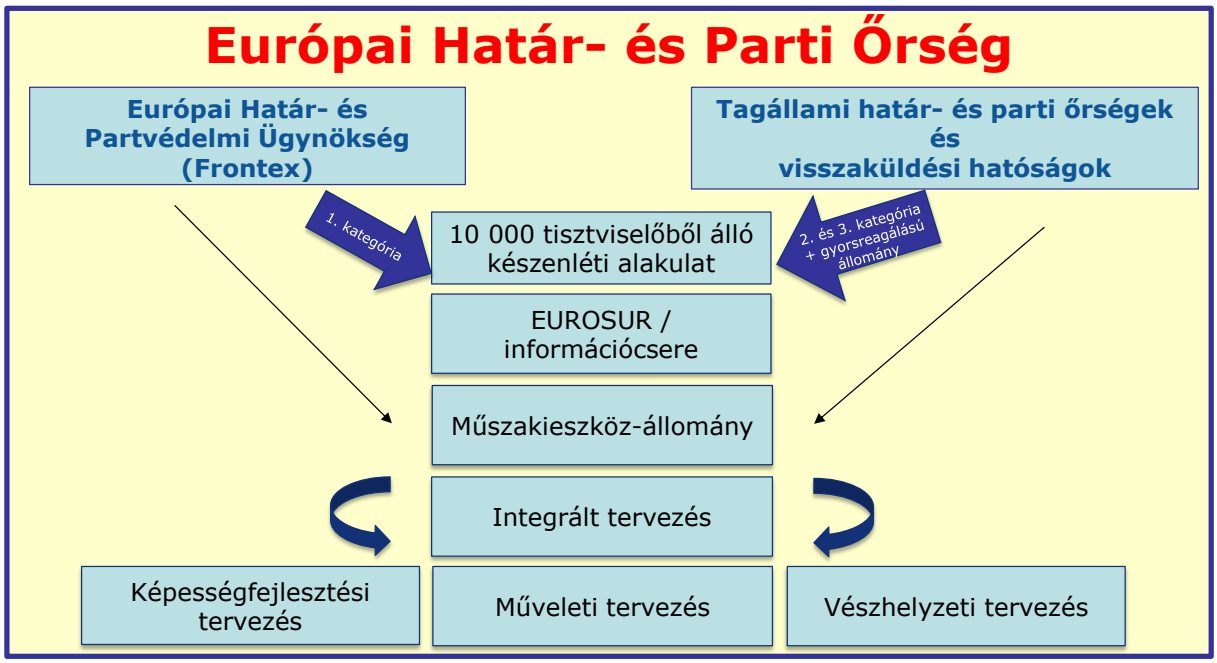
Az Európai Határ- és Parti Őrség irányítási struktúrájának garantálnia kell, hogy a Frontex és a nemzeti határ- és parti őrségek tevékenységei teljes mértékben összhangban legyenek az EU határigazgatással és migrációkezeléssel kapcsolatos politikai célkitűzéseivel, és hogy kövessék a belső biztonsággal kapcsolatos szakpolitikai irányvonalat.

Határaik igazgatása továbbra is elsődlegesen a tagállamok felelőssége és hatásköre. Új megbízatásának köszönhetően a Frontex központi szerepet tölt be az Európai Határ- és Parti

Őrségben azáltal, hogy megerősíti, értékeli és koordinálja a tagállamok intézkedéseit, valamint európai képességeket hoz létre.

Az Európai Határ- és Parti Őrség kezdettől fogva keretet biztosított az információcseréhez és az operatív együttműködéshez nemcsak a Frontex és a tagállamok között, hanem a nemzeti elemként eljáró, különböző tagállami hatóságok között is. 2019 óta ezeket az eszközöket kiegészíti az a lehetőség, hogy az Ügynökség saját műveleti erején, az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatán keresztül hatékonyabban lehessen támogatni a tagállamokat. A készenléti alakulat telepítése a fogadó tagállam parancsnoklása és ellenőrzése mellett valósul meg. Technológiai szempontból az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet tovább erősítette az Európai Határ- és Parti Őrség megfelelő működését, vagyis teljeskörűen integrálta az európai határőrizeti rendszert (EUROSUR) annak érdekében, hogy biztosítsa a helyzetismeretet, valamint a hatékony információcserét és integrált tervezést, amely kiterjed a műveleti, vészhelyzeti és képességfejlesztésre, amelyek mindegyikét a Frontex központilag koordinálja és támogatja. Az Ügynökség emellett számos egyéb folyamatot is kezdeményez, koordinál és támogat (pl. a műszaki eszközök szabványosítását és az információcserét) azzal a céllal, hogy tovább erősítse az Európai Határ- és Parti Őrséget és megkönnyítse a határőrök napi munkáját az EU-ban.

2. ábra: Az Európai Határ- és Parti Őrség



A Bizottság operatív szerepet is betölt az európai integrált határigazgatás végrehajtásának bizonyos aspektusai, különösen az uniós finanszírozás, a schengeni értékelési mechanizmus és az uniós fogadóállomásokon az ügynökségközi együttműködés koordinálása tekintetében. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet más **európai érdekelt felek**, különösen az EU decentralizált ügynökségeinek (eu-LISA, Europol, az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége) fontosságát is hangsúlyozza. Az európai integrált határigazgatás sikeres végrehajtásának biztosításához elengedhetetlen, hogy

ezen érdekelt felek szoros együttműködést folytassanak a Frontexszel és a tagállamok illetékes hatóságaival. **Nemzeti szinten** hatóságok széles köre (vámhatóságok, bűnüldöző hatóságok, népegészségügyi hatóságok) működik együtt az Európai Határ- és Parti Őrség nemzeti elemeivel annak érdekében, hogy saját hatáskörükben biztosítsák az európai integrált határigazgatás hatékony végrehajtását.

3. *AZ EURÓPAI INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS STRATÉGIAI KIHÍVÁSOK*

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 8. cikkével összhangban a stratégiai ciklus kiindulópontja *a határigazgatás és a visszaküldés terén felmerülő* ***kihívások*** azonosítása, amelyeket *koherens, integrált és szisztematikus módon kell kezelni*. Ezzel összefüggésben a Frontex a tagállamokkal szoros együttműködésben kidolgozta **az európai integrált határigazgatás** legelső **stratégiai kockázatelemzését**, amely egy tízéves időszakot fed le[3].
A 2020. évi stratégiai kockázatelemzésben azonosított fő kihívások a következők:

A külső határok tekintetében:

a) a határokon átnyúló bűnözés[4], a terrorizmus és a hibrid jellegű fenyegetések miatti nyomás növekedése;
b) az utas- és áruforgalom növekedésének kezelése az adatgyűjtés, a kockázatkezelés és az interoperabilitás javítása révén;
c) az integrált határigazgatás digitalizálása a határregisztrációs rendszer, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer, a megújított Schengeni Információs Rendszer és a megújított Vízuminformációs Rendszer bevezetése révén;
d) a tengeri, szárazföldi és légi közlekedéssel kapcsolatos kihívások, beleértve a következőket:
    i. a nemzetközi/belföldi utasok, a vízi járművek, a veszélyes rakományok és a kritikus tengeri infrastruktúra elleni kifinomult kiber- és terrortámadások;
    ii. fokozott nemzetközi migráció, (EU-n belüli) szabálytalan továbbutazás és határokon átnyúló embercsempészés; valamint
    iii. az alacsony költségű járatok intenzitásának hatása egyes uniós repülőterek azon képességére, hogy megbirkózzanak a kapcsolódó integrált határigazgatási kérdésekkel;
e) az EU belső és külső biztonságát érintő illegális embercsempészés fokozódása;
f) a kiberbűnözők folyamatosan demonstrálják rugalmasságukat és rezilienciájukat, de támaszkodnak az ismert sebezhetőségeket és az új áldozatokat célzó, már létező elkövetési módokra is. A Covid19-világjárvány során tapasztaltak alapján

[3] https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf

[4] A Frontex stratégiai kockázatelemzése a kiberbűnözést is az európai integrált határigazgatás előtt álló jövőbeli kihívások egyikeként határozta meg. A szervezett bűnözésre vonatkozó szakpolitikai ciklus azonban relevánsabbnak tekinthető e kérdés európai szintű kezelése szempontjából.

megpróbálják kihasználni a korábban offline tevékenységeknek az online környezetbe való nagymértékű áthelyezéséből származó előnyöket;

g) a jogszerű határátlépés megkönnyítése érdekében – többek között a turizmus és a kereskedelem érdekében – a határellenőrző hatóságoknak a lehető legjobban ki kell használniuk a nem intruzív személyazonosítási technológiákat (pl. ujjnyomatok, arcfelismerés), ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat, különösen e tekintetben a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat. Az ilyen információkhoz való hozzáférést kézi berendezések segítségével kell biztosítani, hogy el lehessen végezni a szükséges adatbázis-lekérdezéseket és biztonsági ellenőrzéseket;

h) ami a terrorizmust és a hibrid fenyegetéseket illeti, a különböző kihívások az ellenőrzések és a gyors reagálás javítását célzó, időben történő információcseréhez kapcsolódnak, amelyhez az Európai Határ- és Parti Őrség a határőröknek a Schengeni Információs Rendszerhez (SIS), a határregisztrációs rendszerhez (EES), az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerhez (ETIAS) való hozzáférésén, valamint az uniós információs rendszerek – többek között az európai keresőportál – közötti interoperabilitáson keresztül járulhat hozzá.

A **migráció és a visszaküldés** tekintetében:

a) annak elkerülése érdekében, hogy az egyes tagállamokra vagy határszakaszokra túlzott nyomás nehezedjen, jól összehangolt válaszra van szükség a határ előtti területeken való megfelelő intézkedésekkel, és szükség esetén az érintett határszakaszokon az operatív kapacitások ennek megfelelő növelésével;

b) a külső határokon és a schengeni térségen belüli biztonsági intézkedéseket egyensúlyba kell hozni az akadálymentes utasforgalom biztosításának szükségességével;

c) az Európai Határ- és Parti Őrség visszaküldési tevékenységeinek jelentősége egyre nő, és a Frontex potenciálisan az uniós visszaküldési rendszer operatív ágává válik, megkönnyítve a visszaküldések nagy többségét;

d) az Európai Határ- és Parti Őrség visszaküldési tevékenységeit meg kell erősíteni a digitalizáció révén, nevezetesen a Frontex visszaküldési alkalmazása és a nemzeti visszaküldés-kezelési informatikai rendszerek használatával, amelyek az Ügynökség által kidolgozott visszaküldés-kezelési rendszerek modelljén alapulnak.

Világjárványok:

e) a Frontex 2020. évi elemzése szerint az európai integrált határigazgatás számára kulcsfontosságú kihívást jelentenek, mivel azzal a potenciállal rendelkeznek, hogy látens fenyegetésből gyorsan kézzelfogható fenyegetéssé válnak, amint azt a Covid19-világjárvány is bizonyítja;

f) a frontvonalbeli határőrök kapcsolatba lépnek az utazókkal, valamint kezelik a poggyászt és a rakományt, ami toxinoknak, kórokozóknak stb. való kitettséghez vezethet. Ennek enyhítése érdekében biztonságos környezetet kell biztosítani a határőrök számára, és a hatóságoknak figyelembe kell venniük a határigazgatási tevékenységek egészségügyi kockázatait.

A Frontex 2020. évi kockázatelemzésében azonosított kihívásokat megerősítették és kiegészítették az azóta bekövetkezett eseményekkel. Az EU–Belarusz határon 2021-ben kialakult helyzet megmutatta, hogy a **migráció** eszközként való felhasználása hibrid fenyegetést jelenthet az uniós határokra nézve, amelyeket egyre inkább érinthetnek az EU szomszédságában és azon túl elhelyezkedő egyes harmadik országok kül- és biztonságpolitikai programjának előmozdítására irányuló hibrid műveletek. A hibrid jellegű fenyegetések együttműködést és információcserét tesznek szükségessé (az ügynökségek, a tagállamok, valamint az uniós intézmények és szervek között) annak érdekében, hogy több területen már korai szakaszban azonosítani lehessen a hibrid fenyegetéseket és az azok mögött meghúzódó stratégiai megfontolásokat.

Hasonlóképpen, az **Ukrajna elleni orosz invázió** – amelynek következtében mostanra több mint 5,9 millió ember menekült az EU-ba – jól szemléltette az európai integrált határigazgatás előtt álló kihívásokat. Az orosz erők katonai agressziójának jelentős eszkalációja további tömegeket kényszeríthet Ukrajna elhagyására. E tekintetben a Frontex támogatást nyújt az érintett tagállamoknak és az érintett harmadik országoknak. Emellett új telepítésekre készül annak érdekében, hogy elegendő kapacitást biztosítson az Ukrajna és az EU közötti határokat átlépő valamennyi személy uniós jogi követelményekkel összhangban történő határforgalom-ellenőrzésének elvégzéséhez.

4. AZ EURÓPAI INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁSRA VONATKOZÓ ALAPELVEK

A többéves stratégiai szakpolitikát az európai integrált határigazgatás fő elveire és koncepcióira kell alapozni, amelyek közvetlenül az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletből erednek, és céljuk, hogy lehetővé tegyék az Európai Határ- és Parti Őrség hatékony és a jogi kerettel teljes összhangban történő működését.

Megosztott felelősség, jóhiszemű együttműködési kötelezettség és kötelező információcsere

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet szerint az európai integrált határigazgatás végrehajtása az Európai Határ- és Parti Őrséget együttesen alkotó, a határigazgatásért és a visszaküldésért felelős tagállami hatóságok és a Frontex megosztott felelőssége. Ez az Európai Határ- és Parti Őrség architektúrájának sarokköve, valamint az EU és a tagállamok megosztott hatáskörének gyakorlati átültetése az EU külső határainak integrált igazgatására vonatkozóan, a Szerződésben előírtak szerint. A megosztott felelősséget kiegészíti az Európai Határ- és Parti Őrség valamennyi szereplőjének (a Frontexnek és a nemzeti hatóságoknak) a jóhiszemű együttműködésre vonatkozó kötelezettsége, valamint az Európai Határ- és Parti Őrség közösségén belüli információcsere átfogó kötelezettsége.

Folyamatos felkészültség a felmerülő fenyegetésekre való reagálásra

Az európai integrált határigazgatás végrehajtásának biztosítania kell a külső határokon felmerülő valamennyi lehetséges fenyegetésre való reagáláshoz és azok kezeléséhez szükséges eszközöket. Uniós és nemzeti szinten egyaránt **folyamatosan készen kell állni** a külső határokat jogellenesen átlépő irreguláris migránsok tömeges beáramlásának kezelésére. E célból az átfogó, tesztelt és folyamatosan frissített **vészhelyzeti terveknek** – beleértve az uniós és nemzeti kapacitások és eszközök, például a gyorsreagálású határvédelmi intervenciók, a migrációkezelést támogató csapatok és a visszaküldési intervenciós csapatok alkalmazását –, valamint **az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepció** teljes körű alkalmazásának ezen integrált megközelítés részét kell képeznie. A vészhelyzeti terveknek elő kell segíteniük a külső határokon sürgős fellépést igénylő helyzetekben az intézkedések hatékony gyakorlati végrehajtását, és szükség esetén a visszaküldéseket támogató intervenciók végrehajtását.

A Frontexnek évente **gyorsreagálású gyakorlatokat** kell végeznie, amelyek lehetővé teszik a vonatkozó eljárások és mechanizmusok rendszeres tesztelését annak biztosítása érdekében, hogy válság esetén a gyorsreagálású képesség teljes mértékben készen álljon a tagállamok támogatására.

Szorosabb koordináció és integrált tervezés

Az Európai Határ- és Parti Őrség sikeres működése az európai (Frontex) és a nemzeti elemek (az integrált határigazgatásért felelős vagy abban részt vevő nemzeti hatóságok) közötti jól kialakított koordinációs, kommunikációs és tervezési rendszeren alapul. Az egyik legfontosabb cél az információk, az együttes képességek, valamint az interoperábilis rendszerek és eszközök rugalmas és integrált felhasználásának kialakítása uniós és nemzeti

szinten. Az új európai struktúra működőképessé tételének egyik kulcsfontosságú követelménye **az egyértelmű nemzeti koordinációs, kommunikációs és tervezési rendszerek** megléte, amelyek biztosítják az Ügynökséggel való, valamint az integrált határigazgatásban részt vevő nemzeti hatóságok közötti funkcionális együttműködést. Létre kell hozni **egy nemzeti szintű vezető nemzeti hatóságot, amely az integrált határigazgatás koordinálásáért felel**, és **egyetlen nemzeti kapcsolattartó pontot az Ügynökség tevékenységeivel kapcsolatos valamennyi kérdés tekintetében**. A nemzeti integrált határigazgatási koncepció hozzájárul a vezető nemzeti hatóság és a határigazgatás terén hatáskörrel rendelkező valamennyi nemzeti hatóság közötti hatékony koordináció biztosításához. Az állandó uniós és nemzeti szintű készenlét biztosítása érdekében az európai integrált határigazgatás **integrált tervezést** igényel a tagállamok és az Ügynökség részéről. Ez a külső határokon jelentkező kihívásokra való reagálás előkészítéséhez, a vészhelyzeti tervezéshez és a képességek hosszú távú fejlesztésének koordinálásához szükséges, mind a toborzás és a képzés, mind pedig a felszerelések beszerzése és fejlesztése tekintetében. Ezért a nemzeti és ügynökségi szintű képességfejlesztésnek folyamatos jellegűnek kell lennie, figyelembe véve a rövid, közép- és hosszú távú tervezést, és összhangban kell lennie a vészhelyzeti tervezéssel.

Átfogó helyzetismeret

A fennálló és előre látható helyzetek átfogó és közel valós idejű ismerete, amely lefedi az integrált határigazgatás szinte valamennyi funkcióját és a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell[5] valamennyi szintjét, a különböző helyzetekre való helyes és időben történő reagálás sarokköve. Az Ügynökségnek uniós szinten, a tagállamoknak pedig nemzeti szinten átfogó **európai helyzetképpel** kell rendelkezniük annak biztosítása érdekében, hogy az Európai Határ- és Parti Őrség hatékonyan és gyorsan reagáljon a felmerülő fenyegetésekre. Ennek továbbá hozzá kell járulnia a határokon és a schengeni térségen belül a feladataikat ellátó más nemzeti hatóságok és uniós ügynökségek által végzett operatív tevékenységek időszerűségének és hatékonyságának javításához. Az integrált határigazgatási helyzetkép fő alapjaként az EUROSUR-t hatékonyan végre kell hajtani és tovább kell fejleszteni. Ez különösen azért fontos, mert az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet új EUROSUR-funkciókat vezetett be, amelyek várhatóan javítják az Európai Határ- és Parti Őrség helyzetismeretét és reagálási képességeit, valamint a tagállamok és a Frontex közötti operatív együttműködést.

Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó műszaki szabványok

A tagállamok és a Frontex által a külső határokon hozott intézkedések hatékonyságának biztosítása érdekében az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 16., illetve 64. cikkében előírtak szerint a Frontexnek, a tagállamoknak és a Bizottságnak közösen ki kell

[5] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet (11) preambulumbekezdése kimondja, hogy *[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.*

dolgozniuk az információcserére és a szükséges eszközökre vonatkozó műszaki szabványokat. A bevezetést követően az Európai Határ- és Parti Őrség köteles beszerezni és használni az eszközöket, valamint rendelkezésre bocsátani a szükséges információkat a műszaki szabványokkal összhangban.

Az információcserére vonatkozó műszaki szabványok azért szükségesek, hogy a tagállamok és a Frontex által szolgáltatott információkat és adatokat könnyen össze lehessen hasonlítani és elemezni lehessen. Ez elengedhetetlen a helyzetismeret javításához, nevezetesen az EUROSUR helyzetképének kiegészítéséhez és a külső határokon kialakult helyzetekre való reagálás képességének fokozásához.

Hasonló elvek alkalmazandók egyrészt a tagállamok vagy a Frontex tulajdonában lévő eszközökből álló műszakieszköz-állományra vonatkozó műszaki szabványokra, másrészt a tagállamok és a Frontex közös tulajdonában lévő, a Frontex műveleti tevékenységeihez használt eszközökre. Ezért biztosítani kell a műszakieszköz-állományban lévő eszközök interoperabilitását és kompatibilitását annak érdekében, hogy az állomány ugyanazon működési környezetben dolgozhasson más eszközökkel azok feladatainak ellátása során, a konkrét követelményekkel összhangban és különböző műveleti forgatókönyvek szerint. Egy eszköz másik eszközzel való helyettesítésének gyorsan és zökkenőmentesen kell megtörténnie annak érdekében, hogy az ne akadályozza a műveleti tevékenységek kimenetelét.

Ezek a szabványok ugyancsak hozzájárulnak az integrált határigazgatás európai technológiai és ipari bázisának kialakításához, ami csökkentheti az Európán kívüli nem kívánt függőségeket.

Közös határőrizeti kultúra és magas szintű professzionalizmus

Az európai integrált határigazgatás olyan koncepció, amely nagy fokú szakosodást és professzionalizmust igényel. Az Európai Határ- és Parti Őrségnek a különböző tevékenységei – többek között a képzés – révén elő kell mozdítania a kölcsönös megértést és a Szerződésekben foglalt európai értékeken alapuló közös határőrizeti kultúrát.

Általában véve az európai határőrizeti és visszaküldési feladatokat ellátó személyeknek speciálisan képzett szakembereknek kell lenniük a határellenőrzés területén, valamint magas etikai értékekkel és a legszigorúbb feddhetetlenséggel kell rendelkezniük. Olyan illetékes határellenőrzési vagy bűnüldöző hatóságokhoz kell tartozniuk, amelyek szigorú magatartási kódexszel rendelkeznek. Semmilyen kivétel nem megengedett a személyes adatok felhasználása, a bizalmas nyilvántartásokba való betekintés, valamint az uniós vagy nemzeti joggal összhangban végrehajtási hatásköröket igénylő tevékenységek tekintetében. Az illetékes hatóságoknak minden körülmények között teljes mértékben felelősséget kell vállalniuk valamennyi határellenőrzési intézkedésért. A határellenőrzési feladatokkal kapcsolatos felelősség kiszervezése nem lehetséges: a határellenőrzés természeténél fogva bűnüldözési feladat. A nemzeti jogszabályokkal összhangban az illetékes határőrizeti hatóságok támogatása céljából katonai képességek és eszközök vehetők igénybe, feltéve, hogy a fent említett valamennyi szükséges előfeltétel teljesül.

Funkcionális integritás

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet értelmében továbbra is elsődlegesen a tagállamok nemzeti határigazgatási hatóságai felelősek a külső határok saját szakaszainak igazgatásáért. Ugyanezt az elvet kell alkalmazni az uniós visszaküldési politika végrehajtására is. Az európai integrált határigazgatás olyan eszköz, amelynek keretében egyes feladatok nemzeti szinten léteznek, míg az Ügynökség feladatai a nemzeti hatóságokéhoz képest korlátozottak. A nemzeti szakpolitikák hatálya alá tartozó e területek érintik például a schengeni térségen belüli intézkedéseket (pl. rendőrségi ellenőrzések, migrációkezelés és a határellenőrzések visszaállítása a belső határokon), valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelmet a külső határokon. Ezért a nemzeti integrált határigazgatási stratégiáknak részletesebben és egységes módon kell foglalkozniuk ezekkel a témákkal és funkciókkal.

5. *AZ EURÓPAI INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS ELEMEIRE VONATKOZÓ SZAKPOLITIKAI PRIORITÁSOK ÉS STRATÉGIAI IRÁNYMUTATÁSOK*

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet **15 elemet** sorol fel az európai integrált határigazgatás létrehozására vonatkozóan. Ezek közül **12 tematikus elem** magában foglalja a határellenőrzést, a kutatást és mentést a tengeri határőrizeti műveletek során esetlegesen előforduló helyzetekben, a kockázatelemzést, a nemzeti és uniós szintű ügynökségközi együttműködést, a tagállamok közötti és az Ügynökséggel való együttműködést, a harmadik országokkal való együttműködést, a visszaküldéseket és a schengeni térségen belüli egyéb intézkedéseket, a schengeni minőség-ellenőrzési mechanizmust, valamint a szolidaritási mechanizmusokat, különösen az uniós finanszírozási eszközöket. Ezen túlmenően a rendelet **három átfogó elemet** határoz meg: alapvető jogok; kutatás és innováció; valamint oktatás és képzés. Ezek közül különösen fontos az **alapvető jogok védelme** annak biztosítása érdekében, hogy a hatékony határellenőrzési és visszaküldési politika összhangban legyen az EU és a tagállamok nemzetközi kötelezettségeivel és értékeivel.

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 8. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika „*meghatározza **a szakpolitikai prioritásokat**, és a[z Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet] 3. cikk[é]ben **[az európai integrált határigazgatásra vonatkozóan] meghatározott elemekkel kapcsolatban** öt évre szóló **stratégiai iránymutatásokat** állapít meg*”. Ebben az összefüggésben a Bizottság – az Európai Parlament és a Tanács általi megfontolás céljából – a következő iránymutatást javasolja az európai integrált határigazgatás 15 elemével kapcsolatos többéves stratégiai szakpolitika kidolgozásához.

1. elem: *„Határellenőrzés, beleértve a jogszerű határátlépések elősegítésével kapcsolatos intézkedéseket és adott esetben: a külső határokon a határokon átnyúló bűnözés – különösen a migránsok csempészése, az emberkereskedelem és a terrorizmus – megelőzésével és felderítésével kapcsolatos intézkedéseket; valamint a kiszolgáltatott személyek és kísérő nélküli kiskorúak azonosítására szolgáló mechanizmusok és eljárások bevezetését, illetve a nemzetközi védelemre szoruló vagy azt kérelmezni szándékozó személyek azonosításával, tájékoztatásával és továbbirányításával kapcsolatos intézkedéseket”*[6].

Szakpolitikai prioritások

A kockázatelemzésen alapuló határellenőrzés (határforgalom-ellenőrzés a határátkelőhelyeken és határőrizet a határátkelőhelyek között) az európai integrált határigazgatás **központi eleme**. A Frontexnek és a tagállamok határigazgatási hatóságainak – amelyek együtt alkotják az Európai Határ- és Parti Őrséget – rendelkezniük kell az ahhoz szükséges jogi, intézményi, igazgatási és operatív kapacitással, valamint erőforrásokkal, hogy **minden körülmények között** hatékony és eredményes határellenőrzést végezzenek. Az EU és polgárai belső biztonságának megerősítése érdekében a határellenőrzés megakadályozza a külső határok irreguláris migránsok általi szabálytalan átlépését. Megkönnyíti továbbá **a személyek jogszerű határátlépését** és a határokon áthaladó forgalmat. A határellenőrzés

[6] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

ugyanakkor hozzájárul a határokon átnyúló bűnözés különböző formáinak megelőzéséhez és leküzdéséhez. A határellenőrzést olyan módon kell végezni, amely tiszteletben tartja valamennyi ember jogait, függetlenül attól, hogy folyamodnak-e védelemért vagy sem. A védelemért folyamodó személyek számára hozzáférést kell biztosítani az eljárásokhoz, és azokat is meg kell védeni a visszaküldéstől, akik nem folyamodnak védelemért. A határellenőrzés továbbá magában foglalja a határ menti területre vonatkozó intézkedéseket (vagyis a nemzeti jog szerinti előszűrési intézkedéseket vagy elfogadásukat követően az uniós szabályok szerinti előszűrési szakaszt) azon személyek tekintetében, akik a határátkelőhelyeken kívül lépték át a külső határokat.

Stratégiai iránymutatások

1. A tagállamoknak rendelkezniük kell az ahhoz szükséges jogi, strukturális, igazgatási és technikai kapacitással, hogy a Schengeni határellenőrzési kódexszel[7] összhangban végezzék a **határforgalom-ellenőrzést**, és elősegítsék a személyek és járművek jogszerű határátlépését. A külső határokon lévő határátkelőhelyek számának tükröznie kell a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokhoz fűződő azon igényeket, hogy a határellenőrzés ne akadályozza a kereskedelmet, a társadalmi és kulturális cseréket vagy a határokon átnyúló együttműködést. Ugyanakkor figyelembe kell vennie a rendelkezésre álló kapacitásokat (erőforrások és infrastruktúra) és a kihívások tendenciáit (például a migránsok eszközként való felhasználását) is.
2. A tagállamoknak garantálniuk kell az utasok és járművek biztonságos és akadálytalan határátlépését a határátkelőhelyeken.
3. Az előzetes utasinformációs (API) rendszer és az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) hatékony felhasználásával tovább kell fejleszteni a határforgalom-ellenőrzési funkció céljából történő előzetes információgyűjtést (az érkezés előtti információk mint a határforgalom-ellenőrzési funkció központi eleme).
4. Az új és megújított uniós nagy méretű informatikai rendszerek (EES, ETIAS, VIS, Eurodac és SIS) átfogó végrehajtása és interoperabilitása révén javítani és optimalizálni kell a **határforgalom-ellenőrzési eljárást**. Ez növelni fogja a határforgalom-ellenőrzés céljára rendelkezésre álló információk mennyiségét és minőségét. Ezenkívül az úti okmányok esetleges jövőbeli digitalizálásával a határátlépés még tovább javítható.
5. A határokkal kapcsolatban megbízható és átfogó **helyzetismeretet** kell biztosítani minden szinten az uniós és nemzeti szintű megfelelő intézkedések meghozatalához szükséges képességek garantálása érdekében. A jogszabályi kerettel és az operatív igényekkel összhangban uniós és nemzeti szinten átfogó, közel valós idejű **európai helyzetképet** kell fenntartani, megosztani és továbbfejleszteni.
6. A folyamatos helyzetismeretnek (a hét minden napján 24 órában) a megfelelő **reagálási képesség** alapját kell képeznie, hogy megfelelően reagálni lehessen az összes határeseményre, a külső határokon bekövetkező előre nem látható változásokra és a nagy horderejű illegális bevándorlási helyzetekre; ezt a képességet uniós és nemzeti szinten minden körülmények között biztosítani kell. Nemzeti és uniós kapacitást kell kialakítani annak érdekében, hogy szükség esetén gyorsan megerősítsék a határellenőrzést a külső határok bármely határátkelőhelyén és szakaszán. A reagálási képességet és a **vészhelyzeti**

[7] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex).

terveket rendszeresen tesztelni kell és tovább kell fejleszteni, különösen a migránsok eszközként való felhasználása esetén.

7. A kockázatelemzésen alapuló integrált **határőrizeti rendszernek** stabil (szervezeti, igazgatási és technikai) kapacitással és folyamatos felkészültséggel kell rendelkeznie. Ennek célja a szabálytalan határátlépések megelőzése és felderítése, az egyének elfogása és a közlekedési eszközök – például a határt jogellenesen átlépő vízi járművek – feltartóztatása, a határokon átnyúló bűnözés – például a csempészés, az emberkereskedelem és a terrorizmus – elleni küzdelem, valamint a hibrid jellegű fenyegetésekre való reagálás.
8. Az egyes külső határszakaszokon végzett határőrizeti tevékenységeknek – az integrált határőrizeti rendszerek, mobil berendezések és mobil őrjáratok (egységek) alkalmazásával, valamint a kockázatelemzés eredményeinek felhasználásával – meg kell felelniük az elvárt hatásszintnek. A hatásszinteket Unió-szerte összehangoltan kell meghatározni.
9. A külső határt folyamatos felügyelet alatt kell tartani (a hét minden napján 24 órában). A határokon és a határok előtti területeken különböző eszközök felhasználásával határőrizeti tevékenységeket kell végezni egy korai előrejelző mechanizmus létrehozása, a hasznosítható információk megosztása és a reagálási képesség javítása céljából.
10. **A nemzeti integrált megfigyelési rendszereket közös és interoperábilis európai megfigyelési képességekkel kell támogatni.** A határőrizetet (többek között a határok előtti területeken) az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelettel és a Schengeni határellenőrzési kódexszel összhangban kell megszervezni. Amennyiben nemzeti szinten egynél több szolgálat vesz részt a határőrizetben, az érintett tagállamoknak meg kell határozniuk az általános felügyeletért és a szükséges parancsnoklási, együttműködési és koordinációs mechanizmusokért felelős illetékes nemzeti hatóságot, és biztosítaniuk kell, hogy a különböző szervek és ügynökségek felelősségi köreit jogszabályok vagy együttműködési megállapodások szabályozzák. A különböző hatóságok tulajdonában lévő nemzeti megfigyelési képességeket az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelettel és a frissített EUROSUR-kézikönyvvel összhangban kell működtetni.
11. Uniós és nemzeti szinten a különböző hatóságok által szükség esetén más tagállamok hatóságai számára gyűjtött adatokat a megfelelő nemzeti koordinációs központon keresztül kell megosztani.
12. **A tengeri határőrizeti** rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy észlelje, azonosítsa, valamint szükség esetén nyomon kövesse és feltartóztassa a felségvizekre érkező valamennyi vízi járművet, és minden időjárási körülmény között hozzájáruljon az emberéletek védelméhez és megmentéséhez a tengeren. A nemzeti kapacitások és az általános helyzetismeret bővítése és fejlesztése érdekében a tagállamoknak a lehető legjobban ki kell használniuk az Ügynökség által kínált megfigyelési képességeket.
13. **A szárazföldi határőrizeti** rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy felfedjen minden szabálytalan határátlépést, és minden körülmények között feltartóztassa a határt jogellenesen átlépő személyeket a magas kockázatú területeken. A szárazföldi határőrizeti rendszerek magukban foglalhatnak pilóta nélküli légi járműveket és mozgásérzékelőket, valamint mobil egységeket. Az ilyen technikai eszközök – különösen a személyes adatok gyűjtésére alkalmas technológiák – alkalmazásának az uniós és a nemzeti, többek között a

személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályok egyértelműen meghatározott rendelkezésein kell alapulnia, és azokkal összhangban kell megvalósulnia.

14. A határőrizetet ki kell egészíteni azon személyek **előszűrésével**, akik határforgalom-ellenőrzés nélkül lépték át a külső határt. Az előszűrés célja a személyek azonosítása, biztonsági és egészségügyi ellenőrzések elvégzése, valamint az ellenőrzött személyek megfelelő eljárásokhoz való továbbirányítása.
15. Uniós és nemzeti szinten meg kell erősíteni **a határokon átnyúló bűnözés és terrorizmus elleni küzdelemre** irányuló kapacitást a külső határokon. Ezáltal az illetékes határellenőrzési hatóságok – más érintett bűnüldöző hatóságokkal együttműködve – hozzájárulhatnak a határokon átnyúló bűnözés külső határokon történő felderítéséhez és megelőzéséhez, különösen a külföldi terrorista harcosok vagy a határokon átnyúló bűnözés elkövetői, például az embercsempészek felderítéséhez.
16. A határőröknek arra is fel kell készülniük, hogy azonosítsák a bűncselekmények – különös tekintettel az emberkereskedelem – áldozatait és segítséget nyújtsanak nekik, valamint továbbirányítsák őket a megfelelő szolgálatokhoz.
17. A határőröknek megfelelő kapacitással, mechanizmusokkal és eljárásokkal kell rendelkezniük a kiszolgáltatott személyek és a kísérő nélküli kiskorúak azonosításához, valamint a nemzetközi védelemre szoruló vagy ilyen védelemért folyamodni kívánó személyek azonosításához, hogy ezeket a személyeket tovább lehessen irányítani a megfelelő eljárásokhoz és hatóságokhoz.

2. elem: *„A tengeren bajba jutott személyek felkutatására és mentésére irányuló, a 656/2014/EU rendelettel és a nemzetközi joggal összhangban indított és végrehajtott műveletek, a tengeri határőrizeti műveletek során előforduló helyzetekben.”*[8]

Szakpolitikai prioritások

Az európai integrált határigazgatás egyik kulcsfontosságú prioritása az emberéletek védelme és megmentése a külső határokon. A kutatási-mentési műveletek végzéséhez szükséges kapacitásnak és műveleti készenlétnek, valamint az összes érintett fél közötti együttműködésnek a külső tengeri határokon végzett tengeri határőrizeti műveletek fontos és szerves részét kell képeznie.

Stratégiai iránymutatások

1. Fokozni kell a tagállamok kutatási-mentési hatóságai közötti, valamint a kutatási-mentési műveletekben esetlegesen részt vevő más hatóságokkal folytatott együttműködést, többek között az európai kutatási-mentési kapcsolattartó csoporton keresztül. Ennek célja a vonatkozó jogi kötelezettségekkel és az (EU) 2020/1365 bizottsági ajánlással[9] összhangban a tengeren bekövetkező halálesetek számának csökkentése, a hajózás biztonságának fenntartása és a hatékony migrációkezelés biztosítása.
2. A tagállamok kutatási-mentési felelősségét teljes mértékben figyelembe kell venni az Ügynökség és a tagállamok tengeri határőrizeti műveletei operatív tervezésének és

[8] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

[9] A Bizottság (EU) 2020/1365 ajánlása a magánjogi jogalanyok tulajdonában lévő vagy általuk üzemeltetett hajók által kutatási-mentési tevékenységek céljából végzett műveletek tekintetében a tagállamok között folytatott együttműködésről.

végrehajtásának valamennyi szakaszában. A tagállamok kutatási-mentési hatóságaival (tengeri mentést koordináló központ), a nemzeti koordinációs központtal és a nemzetközi koordinációs központtal közösen szabványosított megállapodásokat és eljárási standardokat kell kialakítani és rendszeresen tesztelni. A tengeri határőrizetben – beleértve a Frontex által koordinált közös műveletekben és gyorsreagálású tengeri határvédelmi intervenciókban – részt vevő valamennyi járőrszolgálatot és technikai eszközt megfelelően ki kell képezni és megfelelően fel kell szerelni az esetleges kutatási-mentési beavatkozásokhoz, szükség esetén a helyszíni koordinátorként való fellépéshez is.

3. A kutatási-mentési beavatkozások támogatásához szükséges kapacitást tovább kell erősíteni az uniós és nemzeti szintű tengeri határőrizeti műveletekben részt vevő személyzet szükséges képzésének biztosításával. Az Ügynökségnek az uniós hatáskörökkel összhangban fokozott operatív és technikai támogatást kell nyújtania, valamint tengeri eszközöket kell telepítenie a tagállamokba a tagállami kapacitások javítása és ezáltal a tengeri életmentés elősegítése érdekében.
4. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelettel és az (EU) 2021/581 bizottsági végrehajtási rendelettel[10] összhangban teljes mértékben végre kell hajtani és alkalmazni kell az EUROSUR azon képességét, hogy támogassa a kutatási-mentési műveleteket, valamint a tengeri életmentést a tengeri határőrizeti műveletek során esetlegesen felmerülő helyzetekben.

3. elem: *„A belső biztonságot fenyegető kockázatok és a külső határok működését vagy biztonságát esetlegesen érintő fenyegetések elemzése[11].”*

Szakpolitikai prioritások

Az európai integrált határigazgatásnak kockázatelemzésen kell alapulnia. Megbízható, átfogó és integrált kockázatelemzéseket kell rendelkezésre bocsátani uniós és nemzeti szinten, amelyek felhasználhatók a politikai, stratégiai és operatív tervezéshez és döntéshozatalhoz. A kockázatelemzésnek elemzési megállapításokat és ajánlásokat kell tartalmaznia konkrét (jogi, technikai, operatív) koncepciókra és intézkedésekre vonatkozóan annak érdekében, hogy uniós és nemzeti szinten kellő időben enyhíteni lehessen az integrált határigazgatás teljes hatókörére kiterjedő jelenlegi és potenciális kockázatokat és sebezhetőségeket.

Stratégiai iránymutatások

1. A Frontex igazgatótanácsa által elfogadott európai **közös integrált kockázatelemzési modellt**[12] rendszeresen frissíteni kell és alkalmazni kell uniós és nemzeti szinten.
2. A külső határok igazgatásának javítására és a belső biztonság fenntartására irányuló összehangolt uniós fellépések támogatása érdekében a tagállamoknak létre kell hozniuk az egységes kockázatelemzések és sebezhetőségi értékelések elvégzéséhez szükséges nemzeti (szervezeti, igazgatási és technikai) kapacitást. A Frontex által biztosított

[10] A Bizottság (EU) 2021/581 végrehajtási rendelete (2021. április 9.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) helyzetképeiről.
[11] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja.
[12] A Frontex igazgatótanácsának 50/2021 határozata (2021. szeptember 21.) a közös integrált kockázatelemzési modell elfogadásáról.

kockázatelemzési termékeket és eljárásokat be kell építeni az integrált határigazgatásra vonatkozó kockázatelemzés összeállításának nemzeti folyamatába, amely a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell valamennyi szintjére kiterjed.

3. Az integrált határigazgatásban részt vevő valamennyi nemzeti intézménytől származó releváns adatok gyűjtésére és összegzésére felhatalmazott speciális kockázatelemzési struktúrákat megfelelő számú szakosodott és képzett személyzetnek kell létrehoznia és működtetnie.
4. A kockázatelemzés terén tovább kell erősíteni az érintett uniós és nemzeti szervek – különösen a Frontex, az Europol, az eu-LISA, az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége, a vámhatóságok és a Bizottság (adott esetben az OLAF) – közötti együttműködést. Ennek célja átfogóbb elemzés biztosítása a külső határok integritását és a belső biztonságot – beleértve a schengeni térség megfelelő működését – érintő kockázatokkal kapcsolatban. Szorosabb együttműködést kell kialakítani az Europol és a Frontex között az Európai Unió súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségére vonatkozó értékelés aktualizálásának előkészítése során.
5. Stratégiaibb kontextusban a féléves **stratégiai kockázatelemzés** olyan alapvető eszköz, amely lehetővé teszi az Ügynökség számára, hogy hosszú távú képet alkosson az EU-ba irányuló és az EU-n belüli migrációs áramlásokról a migrációs tendenciák, a volumen és az útvonalak tekintetében. Elősegíti továbbá a külső határokon és a schengeni térségen belül, valamint a visszaküldések terén felmerülő kihívások azonosítását, és ezáltal támogatja a politikai döntéshozatalt és a hosszú távú képességek fejlesztését. Az azonosított kihívásoknak emellett az olyan alacsony valószínűségű, de nagy hatású jelenségekre kell összpontosítaniuk, mint a világjárványok és az azokból eredő egészségügyi veszélyek. A legfrissebb rendelkezésre álló elemzésnek tükröződnie kell az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikai ciklusának végrehajtásában.
6. Míg a kockázatértékeléseket mindig a Frontex által koordinált közös műveleti tevékenységeket megelőzően és azok során kell elvégezni, az Ügynökségnek tovább kell fejlesztenie az ad hoc kockázatelemzési termékek kiadásához szükséges kapacitását, kitérve a kialakulóban lévő fenyegetésekre és támogatva a válságkezelési folyamatokat.
7. Az Ügynökségnek a szükséges megbízható és releváns információk lehető legbővebb forrásainak felhasználásával tovább kell erősítenie előrejelzési képességét.
8. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelettel összhangban és az uniós adatvédelmi jogszabályok követelményeinek teljes körű tiszteletben tartása mellett hivatalos mechanizmust kell kialakítani az információk és hírszerzési informciók harmadik országokkal – különösen a potenciális származási országokkal és az érintett tranzitországokkal – való cseréje céljából. A kockázatelemzés javítása és a célzottabb operatív intézkedések érdekében a mechanizmust a tagállamoknak és a Frontexnek fenn kell tartaniuk és tovább kell fejleszteniük.

4. elem: *„Információcsere és együttműködés a tagállamok között az e rendelet hatálya alá tartozó területeken, valamint információcsere és együttműködés a tagállamok és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség között, ideértve az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által koordinált támogatást is[13]”.*

Szakpolitikai prioritások

Az európai és nemzeti képességeket összehangolt és integrált módon kell kialakítani, felhasználni és fejleszteni annak érdekében, hogy az európai integrált határigazgatás valamennyi aspektusának végrehajtása minden körülmények között és a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell valamennyi szintjén hatékony és egységes legyen. Az Ügynökségből és a tagállami határőrizeti és visszaküldési hatóságokból álló Európai Határ- és Parti Őrségnek folyamatosan készen kell állnia arra, hogy reagálni tudjon a külső határon bekövetkező bármely lehetséges incidensre, valamint a határellenőrzés és a visszaküldés működését érintő új jelenségekre. Gyorsreagálású képességre és megfelelő kapacitásokra van szükség a különféle típusú közös műveletek hatékony végrehajtásához a külső határok valamennyi részén.

Stratégiai iránymutatások

1. A tagállamoknak hatékony **nemzeti koordinációs mechanizmust** és munkafolyamatokat kell létrehozniuk az Európai Határ- és Parti Őrség valamennyi feladata és tevékenysége tekintetében. A tagállamoknak **egyedüli nemzeti kapcsolattartó pontot** kell létrehozniuk, amely a hét minden napján napi 24 órában működik, és az Ügynökség tevékenységeivel kapcsolatos valamennyi kérdésben illetékes. A nemzeti kapcsolattartó pontnak a határigazgatásban és a visszaküldésben részt vevő valamennyi nemzeti hatóságot képviselnie kell.
2. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelettel és az (EU) 2021/581 bizottsági végrehajtási rendelettel összhangban tovább kell erősíteni és integrálni a helyzetismeretet, a reagálási képességet és a **nemzeti koordinációs központ** szerepét. Minden tagállamnak teljeskörűen működő nemzeti koordinációs központtal kell rendelkeznie.
3. A megfigyelési eszközök segítségével gyűjtött, a nemzeti koordinációs központok által összesített és továbbadott információkat fel kell használni mind a valós idejű reagálási képesség megerősítésére (pl. feltartóztatások), mind kockázatelemzési célokra.
4. A tagállamoknak rendelkezésre kell bocsátaniuk a szükséges humán- és pénzügyi erőforrásokat, és folyamatosan készen kell állniuk a Frontex által koordinált **kollektív európai képességekhez** – különösen az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatához és a műszakieszköz-állományhoz – való kötelező és önkéntes hozzájárulásra vonatkozó kötelezettségük teljesítésére.
5. A tagállamoknak és az Ügynökségnek gondoskodniuk kell a készenléti alakulat fokozatos bővítéséről, hogy az 2027-ig elérje a 10 000 fős kapacitást.
6. Az Ügynökség fokozott hatékonyságának biztosítása érdekében a Frontex igazgatótanácsának el kell fogadnia és rendszeresen felül kell vizsgálnia a **készenléti alakulatra vonatkozó műveleti koncepciót**. Ennek célja, hogy javítsa az Ügynökség

[13] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

által végzett operatív és technikai feladatok végrehajtásának irányítását, különösen ami a gyorsreagálású határvédelmi intervenciók konkrét válsághelyzetekben történő indítását illeti, ideértve a migránsok eszközként való felhasználásának eseteit is. Így biztosítható, hogy egy ilyen válság esetén a készenléti alakulat és az eszközök kellő időben telepítésre kerüljenek.

7. A Frontexnek még jobban integrálnia kell a **sebezhetőségi értékelés** eredményeit a felkészültségbe, a vészhelyzeti tervezésbe és a szükségletek felmérésébe. Ez biztosítani fogja, hogy a tagállamok ne csupán a külső határaik biztonságának garantálására, hanem a készenléti alakulatban való megfelelő részvételre is kapacitással rendelkezzenek, a gyorsreagálású intervenciókhoz és a műszakieszköz-állományhoz való hozzájárulást is beleértve. E folyamat során az Ügynökség a schengeni értékelési mechanizmus és a sebezhetőségi értékelés közötti szinergiákra is épít.
8. Minden integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégia keretében érvényesíteni kell a **központosított mechanizmust** az integrált határigazgatás általános felügyeletéért felelős nemzeti hatóság, valamint a határigazgatási feladatokat ellátó valamennyi nemzeti hatóság és a többi tagállambeli partnerhatóságaik közötti hatékony koordináció biztosítása érdekében.
9. Tovább kell fejleszteni a tagállamok közötti két- és többoldalú operatív együttműködést, amennyiben ez az együttműködés összeegyeztethető az Ügynökség feladataival. Teljes mértékben ki kell használni az Ügynökség, illetve a közös európai képességek és eszközök (pl. EUROSUR) által kínált támogatást.
10. Az információcsere a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a Frontex közötti operatív együttműködés egyik kulcsfontosságú eleme. Az információcserét biztonságos módon, az **e célt szolgáló kommunikációs hálózaton** keresztül kell végrehajtani, különösen akkor, ha legfeljebb „CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL” szintű minősített adatok cseréjéről van szó. A tagállamoknak és a Frontexnek az uniós adatvédelmi jogszabályokkal és az Ügynökség által meghatározott biztonsági szabályokkal összhangban mindenkor garantálniuk kell a személyes adatok védelmét és az információbiztonságot.
11. Az Ügynökségnek biztosítania kell a folyamatos **nyomon követést és a helyzetismeretet**, és az EUROSUR-on keresztül meg kell osztania ezeket az információkat a nemzeti koordinációs központokkal, különösen annak érdekében, hogy valós idejű információkkal szolgáljon a határ menti területekről és a megfelelő határ előtti területekről a válsághelyzettel kapcsolatban. Az EUROSUR-adatok és -információk kezelése során a tagállamoknak és a Frontexnek a megfelelő szintű védelem érdekében biztosítaniuk kell a biztonsági ellenőrzések, folyamatok és tervek meglétét.
18. A tagállamoknak tesztelt **fogadókapacitással** kell rendelkezniük ahhoz, hogy szükség esetén támogatásban részesüljenek az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának telepítése révén.
19. Az **Ügynökség technikai képességeinek fejlesztésére és beszerzésére vonatkozó többéves stratégiának** és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási tervnek rugalmas eszközként hosszú távú megoldásokat kell kínálnia a készenléti alakulat technikai eszközökkel való ellátására, ideértve a legkritikusabb szükségletekre (pl. a légi felügyeletre) vonatkozó alternatív megoldások igénybevételének lehetőségét is.

20. A tagállamoknak és az Ügynökségnek hatékony tervezési, koordinációs és végrehajtási kapacitással kell rendelkezniük ahhoz, hogy kockázatelemzés alapján megszervezzék a külső határokon és/vagy harmadik országokban esedékes műveleteket, az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben meghatározott feltételekkel összhangban. A felderítési adatokon alapuló tervezési folyamatnak az Ügynökség és a tagállamok közötti koordinálása és szinkronizálása révén biztosítani kell az erőforrások hatékony felhasználását.
21. Az Ügynökségnek tovább kell fejlesztenie a közös műveletek koncepcióját, biztosítva a kellő rugalmasságot és a különböző modellek alkalmazásához szükséges kapacitást, az adott műveleti forgatókönyvtől függően.
22. Tovább kell fejleszteni a kapcsolattartó pontok koncepcióját – beleértve egy kapacitásépítési elemet is – a hatékony műveleti reagálás biztosítására összpontosítva, különösen a külső határokon és a határátkelőhelyeken található uniós fogadóállomásokon.
23. Az eszközökre és az információcserére – többek között a rendszerek és hálózatok összekapcsolására – vonatkozóan az Ügynökség által kidolgozott **műszaki szabványokat** az Európai Határ- és Parti Őrség valamennyi szereplőjének egységesen kell alkalmaznia. Az Európai Határ- és Parti Őrségnek törekednie kell a **szabványosításra**, amely biztosítja az alkalmazott eszközök interoperabilitását és kompatibilitását a vonatkozó információs és kommunikációs rendszerekkel, valamint az EUROSUR-ral.

5. elem: *„Ügynökségközi együttműködés az egyes tagállamokban a határellenőrzésért vagy a határoknál végzett egyéb feladatokért felelős nemzeti hatóságok, valamint az egyes tagállamokban a visszaküldésért felelős hatóságok között, ideértve a rendszeres információcserét a meglévő információcsere-eszközökön keresztül, beleértve adott esetben az alapvető jogok védelméért felelős nemzeti szervekkel való együttműködést is[14].”*

Szakpolitikai prioritások

Az európai integrált határigazgatásnak együttműködésen kell alapulnia. Az ügynökségközi – többek között az alapvető jogok védelméért felelős nemzeti szervek közötti – együttműködésnek nemzeti szinten szilárd alapokon kell állnia az integrált határigazgatás átfogó, ágazatokon átívelő, összehangolt és költséghatékony végrehajtásának biztosítása érdekében. A munkamegosztást, az együttműködési struktúrákat, a képességek megosztott használatát, a kommunikációs csatornákat és az összehangolt munkafolyamatokat pontosan meg kell határozni és egységesíteni kell.

Stratégiai iránymutatások

1. Az Európai Határ- és Parti Őrség szereplői és a határon egyéb feladatokat ellátó más nemzeti hatóságok közötti uniós és nemzeti szintű ügynökségközi együttműködésnek egyértelmű jogalapra kell épülnie, ideértve a nemzeti jogszabályokat is. Ennek a jogalapnak tükröznie kell az adott tagállam közigazgatási és intézményi berendezkedéséből adódó hatáskörmegosztást és sajátosságokat, és azt együttműködési megállapodások és konkrét intézkedések révén kell átültetni a gyakorlatba. Az együttműködés fő területei a hatékony információcsere, a közös kockázatelemzés, a közös

[14] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének e) pontja.

műveletek, valamint az európai és nemzeti képességeknek az adott hatáskörökkel összhangban történő megosztott felhasználása.

2. A meglévő és jövőbeli információcsere-eszközökben – különösen az EUROSUR-ban – rejlő lehetőségeket teljes mértékben ki kell aknázni uniós és nemzeti szinten egyaránt. Ezzel összefüggésben biztosítani kell a hatékony együttműködést és koordinációt az Európai Határ- és Parti Őrség tevékenységeiben részt vevő nemzeti hatóságokon belül és azok között, valamint a Frontexen belül is. Ezt az együttműködést és koordinációt az EUROSUR keretében, konkrétan az egyes nemzeti koordinációs központokon keresztül kell biztosítani.
3. A vámellenőrzés nem része a schengeni vívmányoknak, és nem minden schengeni állam tagja a vámuniónak. Ezért a vámellenőrzés nem képezi közvetlenül részét az európai integrált határigazgatás koncepciójának. Mindazonáltal a külső határokon tevékenykedő vámhatóságok és más hatóságok az ügynökségközi együttműködés elemén keresztül részt vesznek az európai integrált határigazgatás végrehajtásában. A **határőrség és a vámigazgatás** – mint stratégiai partnerek – közötti együttműködést minden szinten tovább kell fejleszteni a személyek és áruk ellenőrzésének jobb integrációja, valamint a fennakadásmentes és biztonságos határátlépés biztosítása érdekében. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a határőrség és a vámigazgatás közötti együttműködést egyértelmű jogi keretbe kell foglalni, amely jól meghatározott munkamegosztást, funkcionális együttműködési struktúrákat és interoperábilis technikai környezetet irányoz elő, minden szinten biztosítva a szoros és gyakorlati együttműködést. Ezen együttműködést a Bizottság által kidolgozott, *a vámigazgatás és a határőrség közötti együttműködésről szóló ajánlások*[15] alapján tovább kell fejleszteni. Ezen túlmenően a fent említett együttműködést illetően a vámügyi kihívásokkal foglalkozó „bölcsek” munkacsoportja arra a következtetésre jutott, hogy lehetőség lenne a vámhatóságok integráltabb bevonására[16].
4. Nemzeti szinten tovább kell fejleszteni a határigazgatás támogatásával és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos **bűnüldözési és katonai együttműködést**. Ez biztosítani fogja a jobb koordinációt, valamint az információk, képességek és rendszerek hatékony és költséghatékony felhasználását. Erre a határokon átnyúló bűnözés, a terrorizmus és az illegális bevándorlás megelőzése, valamint a migránsok életének megmentéséhez való hozzájárulás érdekében van szükség. Az együttműködésnek egyértelmű jogalapra, megállapodásokra és eljárási standardokra kell épülnie. A felelős bűnüldöző hatóságoknak mindig illetékesnek kell lenniük a határellenőrzési feladatok ellátásában.

6. elem: *„Együttműködés az érintett uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek között az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet hatálya alá tartozó területeken, többek között rendszeres információcsere révén*[17]*.”*

[15] Ares (2018)6193959 – 2018.12.3.

[16] A vámügyi kihívásokkal foglalkozó „bölcsek” munkacsoportja 2021. december 16–17-i negyedik ülésének jegyzőkönyve, https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-01/Minutes%20of%20fourth%20meeting.pdf

[17] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének f) pontja.

Szakpolitikai prioritások

Az európai integrált határigazgatásnak együttműködésen kell alapulnia. Az Európai Határ- és Parti Őrség és az egyéb európai érdekelt felek között szilárd alapokon álló ügynökségközi együttműködést kell kialakítani, hogy biztosított legyen az európai integrált határigazgatás átfogó, ágazatokon átívelő, összehangolt és költséghatékony végrehajtása.

Stratégiai iránymutatások

1. Az uniós szintű ügynökségközi együttműködést a gyakorlatban **együttműködési megállapodások**, nevezetesen a Frontex által az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 68. cikkében említett releváns uniós intézményekkel, szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel kötött munkamegállapodások révén kell megvalósítani. Az együttműködés fő területei a hatékony információcseréhez, a közös kockázatelemzéshez, a közös műveletekhez, valamint az európai és nemzeti képességeknek az adott hatáskörökkel összhangban történő megosztott felhasználásához kapcsolódnak. Uniós szinten tovább kell fejleszteni a **többcélú műveletek** kockázatelemzésen alapuló koncepcióját, teljes mértékben tiszteletben tartva az ilyen műveletekben részt vevő uniós szintű szereplők alapvető feladatait és felelősségi köreit.
2. A meglévő és jövőbeli információcsere-eszközökben – különösen az EUROSUR-ban – rejlő lehetőségeket teljes mértékben ki kell aknázni a gyakorlatban az Unió szintjén. Az EUROSUR fúziós szolgáltatásai keretében végzett információgyűjtést a Frontex és az érintett uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek közötti munkamegállapodások alkalmazásával tovább kell fejleszteni annak érdekében, hogy a tagállamok és a Frontex az európai integrált határigazgatáshoz kapcsolódó, hozzáadott értéket képviselő információs szolgáltatásokat vehessenek igénybe.
3. Tovább kell fejleszteni a **parti őrségi feladatok terén folytatott európai együttműködést** a tengeri helyzetismeret és reagálási képesség javítása, valamint az uniós és nemzeti szintű koherens és költséghatékony fellépés támogatása érdekében. Ezen együttműködés uniós és nemzeti szintű összehangolt végrehajtásának előmozdítása érdekében széles körben alkalmazni kell a parti őrségi feladatok terén folytatott európai együttműködésről szóló gyakorlati kézikönyvet[18].
4. Folytatni kell a releváns uniós szintű információs rendszerek (EES, ETIAS, SIS, VIS) közötti **interoperabilitás** végrehajtását, és azt szükség esetén tovább kell fejleszteni a különféle eszközök hatékonyabb alkalmazásának biztosítása érdekében.
5. Adott esetben alkalmazni kell az **uniós fogadóállomások koncepcióját**, és azon belül az eljárási standardokat is. Valamennyi érintett ügynökségnek (Frontex, az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége, Europol és FRA) folyamatosan készen kell állnia arra, hogy az elfogadott koncepcióval összhangban támogassa a fogadóállomásokat. A **tagállamoknak** jogi és műveleti szempontból készen kell állniuk az európai fogadóállomások fogadására vagy támogatására.
6. A szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó **uniós szakpolitikai ciklus** keretében az Europol és a Frontex, valamint az illetékes nemzeti hatóságok között megvalósuló

[18] A Bizottság ajánlása a parti őrségi feladatok terén folytatott európai együttműködésről szóló „gyakorlati kézikönyv” létrehozásáról, C(2021) 5310 final.

koordinációt és együttműködést szorosabbra kell fűzni a folyamat minden szakaszában. A Frontex és a nemzeti határőrizeti hatóságok aktív részvételének elsősorban a külső határokhoz közvetlenül kapcsolódó és a határellenőrzési feladatokkal összefüggő stratégiai prioritási területekre kell összpontosulnia.

7. A Frontexnek együtt kell működnie a Bizottsággal (beleértve az OLAF-ot is), különösen a harmadik országokra irányuló határigazgatási fellépések fejlesztésével kapcsolatos tanácsadás céljából, valamint adott esetben a tagállamokkal és az Európai Külügyi Szolgálattal a **vámterülethez** kapcsolódó tevékenységek – köztük a kockázatkezelés és a csalás elleni küzdelem – terén, amennyiben ezek a tevékenységek kiegészítik egymást.

7. elem: *„Együttműködés harmadik országokkal az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló 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*[19]*.”*

Szakpolitikai prioritások

A tagállamoknak és az Ügynökségnek együttműködést kell folytatniuk harmadik országokkal az európai integrált határigazgatás és migrációs politika terén. Az európai integrált határigazgatás terén harmadik országokkal folytatott uniós és nemzeti szintű gyakorlati együttműködésnek illeszkednie kell a közös kül- és biztonságpolitikához, és teljes mértékben összhangban kell állnia az uniós joggal – beleértve az alapvető jogokat és a visszaküldés tilalmának elvét is –, az illegális bevándorlás megelőzése, a tényleges visszatérés elősegítése, a határokon átnyúló bűnözés megelőzése, valamint a jogszerű utazás megkönnyítése érdekében.

Az európai integrált határigazgatás terén harmadik országokkal folytatott együttműködés konkrét célja, hogy javuljanak a harmadik országok operatív és együttműködési kapacitásai a határellenőrzés, a kockázatelemzés, valamint a visszaküldés és a visszafogadás területén. E tekintetben kulcsfontosságú az európai értékek és normák előmozdítása a harmadik országokban. Elsőbbségben kell részesíteni az uniós tagjelölt országokat, az uniós szomszédságpolitikai partnerországokat, valamint az irreguláris bevándorlás származási és tranzitországait.

Stratégiai iránymutatások

1. A harmadik országokkal az európai integrált határigazgatás terén folytatott együttműködésnek az uniós joggal – többek között a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályokkal – összhangban lévő **megállapodásokon** kell alapulnia. E megállapodásoknak (beleértve a jogállásról szóló megállapodásokat és a munkamegállapodásokat) meg kell határozniuk a felelős szervezeteket, az együttműködési struktúrákat, az együttműködés hatókörét, valamint a felelősségi körök elosztására vonatkozó szabályokat.
2. Ösztönözni kell a tagállamok és a harmadik országok közötti operatív együttműködést, amennyiben az összeegyeztethető a Frontex feladataival. A tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan tevékenységtől, amely veszélyeztetheti az Ügynökség működését vagy céljainak megvalósítását.

[19] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének g) pontja.

3. A tagállamok és a harmadik országok közötti – különösen az EUROSUR révén megvalósuló – információcserét két- vagy többoldalú megállapodások keretében kell szabályozni. E célból a tagállamoknak követniük kell az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 76. cikkének (2) bekezdésével összhangban az EUROSUR keretében történő információcserére vonatkozó modellrendelkezésekről szóló bizottsági ajánlást[20].
4. A Frontexnek uniós szintű áttekintést kell készítenie a harmadik országokkal a határigazgatás és a visszaküldés terén folytatott operatív együttműködésről. Ennek a tagállamoktól, a Bizottságtól és más európai szervektől kapott információkon kell alapulnia.
5. Amikor harmadik felek bevonásával készítenek egyedi helyzetképeket az EUROSUR céljaira, a tagállamoknak és a Frontexnek be kell tartaniuk és elő kell mozdítaniuk a Frontex által az információcserére vonatkozóan kidolgozott technikai és műveleti előírásokat.
6. A Frontex által koordinált, harmadik országokban folytatott műveleti tevékenységeket az EU és az érintett harmadik ország közötti, **jogállásról szóló megállapodásokkal** és/vagy (amennyiben rendelkezésre állnak) a Frontex és az illetékes harmadik országbeli hatóságok által kötött **munkamegállapodásokkal** összhangban kell megtervezni és végrehajtani. Mind a jogállásról szóló megállapodásokat, mind a munkamegállapodásokat a Bizottság által elfogadott megfelelő mintákra[21] kell alapozni.
7. A harmadik országokkal folytatott együttműködésnek összhangban kell állnia az uniós joggal, beleértve a hatályos uniós jogszabályok részét képező normákat és előírásokat is, még akkor is, ha az együttműködés az adott harmadik országok területén valósul meg. A személyes adatok harmadik országokkal való megosztásának meg kell felelnie az uniós adatvédelmi jogszabályokban előírt követelményeknek.
8. Meg kell erősíteni a harmadik országokkal folytatott **többoldalú és regionális együttműködést**. A szomszédos országokkal és más érintett országokkal folytatott információcsere során a tagállamok nemzeti koordinációs központjainak kapcsolattartó pontként kell működniük.
9. Amennyiben az **összekötő tisztviselők hálózatai** azonosítható potenciállal rendelkeznek arra, hogy hozzájáruljanak az integrált határigazgatással kapcsolatos különböző uniós és nemzeti szintű feladatokhoz, a műveleti képességek és a hatékonyság maximalizálása érdekében eredményesen össze kell hangolni tevékenységüket, valamint megfelelő támogatást kell nyújtani számukra. Az együttműködés és a jelentéstétel csatornáinak és formáinak minden szinten egyértelműnek kell lenniük. Állandó és rugalmas kapacitást kell biztosítani a megfelelő készségekkel rendelkező összekötő tisztviselők vagy szakértői csoportok különböző helyekre történő kiküldésére, amennyiben erre műveleti szempontból szükség van. A Frontexnek teljes helyzetképpel kell rendelkeznie a különböző típusú európai összekötő tisztviselőkről (Frontex összekötő tisztviselők, európai migrációs összekötő tisztviselők, európai visszatérési összekötő tisztviselők, más ügynökségek összekötő tisztviselői) és a nemzeti bevándorlási összekötő tisztviselőkről a tagállamok és más érintett európai szervek által szolgáltatott információk alapján. Az

[20] C(2022) 300 final.
[21] COM(2021) 829 final és COM(2021) 830 final.

összegyűjtött információknak be kell épülniük az uniós, illetve nemzeti szintű kockázatelemzésbe és helyzetismeretbe, beleértve a határok előtti területekről alkotott hírszerzési képet is. A Frontex összekötő tisztviselőinek a kiküldésük szerinti országban működő uniós küldöttséggel is meg kell osztaniuk az összes releváns információt az adott országban megvalósuló átfogó uniós szakpolitikai koordináció keretében.

10. Az **integrált határigazgatással kapcsolatos kapacitásépítés** céljából harmadik országokban tett munkalátogatásokat – beleértve a közvetlen finanszírozást, a technikai tanácsadást, a képzést vagy a technikai felszerelésekkel való támogatást – az EU-nak megfelelően össze kell hangolnia és nyomon kell követnie. A Frontexnek folytatnia kell az **integrált határigazgatással kapcsolatos, uniós finanszírozású kapacitásépítési projektek és programok** végrehajtását az uniós tagjelölt országokban és más kiemelt harmadik országokban, különösen a harmadik országok határellenőrzéssel, kockázatelemzéssel, valamint visszaküldéssel és visszafogadással kapcsolatos kapacitásainak javítása céljából. A Frontexnek emellett szorosan együtt kell működnie a Bizottság más végrehajtó partnereivel a határigazgatási intézkedések szomszédos országokban és más kiemelt harmadik országokban történő végrehajtása során nyújtott tanácsadás révén. A tagállamok által irányított projekteket a Frontexszel szoros együttműködésben kell végrehajtani, és az Ügynökség szakértelmét teljes mértékben ki kell használni a projektek valamennyi szakaszában. Az Ügynökségnek továbbá átfogó áttekintést kell készítenie az integrált határigazgatással kapcsolatban harmadik országokban folyamatban lévő, illetve tervezett kapacitásépítési projektekről és munkalátogatásokról.
11. A határigazgatási elemmel rendelkező polgári **közös biztonság- és védelempolitikai missziók** és a Frontex közötti együttműködést tovább kell fejleszteni a helyzetismeret biztosítása, valamint a kockázatelemzés támogatása és az európai integrált határigazgatási standardok előmozdítása érdekében.

8. elem: *„A schengeni térségben a határőrizethez kapcsolódó technikai és műveleti intézkedések, amelyek célja az irreguláris migráció kezelése és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának javítása[22].”*

Szakpolitikai prioritások

Megfelelően ki kell alakítani a külső határok ellenőrzése, valamint a schengeni térségen belüli technikai és műveleti intézkedések közötti műveleti folytonosságot és interoperabilitást a külső határokhoz kapcsolódó szabálytalan továbbutazás, irreguláris migráció és határokon átnyúló bűnözés elleni hatékony küzdelem biztosítása érdekében.

Nemzeti kapacitás (felkészültség) megteremtése révén meg kell erősíteni az irreguláris migrációval kapcsolatos rendőrségi ellenőrzéseket a területen belül, beleértve a szárazföldi határ menti területeket is, és ezt a tagállamoknak további alternatív intézkedésekkel kell támogatniuk, ezáltal korlátozva a belső határellenőrzés visszaállításának szükségességét.

Stratégiai iránymutatások

1. Mind uniós, mind nemzeti szinten **átfogó helyzetképet** kell kialakítani és kockázatelemzést kell végezni a harmadik országbeli állampolgárok irreguláris

[22] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének h) pontja.

érkezéséről és EU-n belüli **szabálytalan továbbutazásáról**, ami a végrehajtandó célzott és arányos intézkedések alapjául szolgál. A Frontexnek a tagállamok teljes körű támogatásával és más érintett uniós ügynökségekkel együttműködésben európai helyzetképet kell készítenie. Ehhez fő platformként az EUROSUR-t kell használni, más hatékony és egységes adatgyűjtési rendszerekkel együtt. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti hatóságok bejelentsék a nemzeti koordinációs központnak a szabálytalan továbbutazással kapcsolatos eseményeket.

2. Tovább kell fejleszteni a megerősített együttműködést és koordinációt, beleértve a közös kockázatelemzést, a műveleti gyakorlatokat, valamint a határőrség és a külső határokon dolgozó egyéb hatóságok közötti zökkenőmentes információcserét. Ez utóbbiak közé tartoznak a nemzeti koordinációs központok, a schengeni térségben működő hatóságok, a **rendőrségi és vámügyi együttműködési központok** és más releváns központok. A különféle uniós szintű információs rendszereket valamennyi felelős hatóságnak ténylegesen használnia kell.
3. A Frontex és az érintett rendőrségi és vámügyi együttműködési központok által koordinált közös műveletek közötti operatív együttműködést tovább kell fejleszteni és meg kell szilárdítani.
4. Nemzeti szinten elegendő kapacitást kell biztosítani az illegális bevándorlással kapcsolatos rendőrségi ellenőrzések megerősítésére az egész területre kiterjedően, valamint a fő közlekedési utakon – többek között a határ menti területeken – kockázatértékelés alapján végzett rendőrségi ellenőrzések és migrációellenőrzés végrehajtására.

9. elem: *„Azon harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése, akikkel szemben valamely tagállam kiutasítási határozatot hozott*[23]*.”*

Szakpolitikai prioritások

A valamely tagállam által hozott kiutasítási határozat hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárokat az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása mellett ténylegesen vissza kell küldeni. Megfelelő (adminisztratív, technikai és műveleti) kapacitásra van szükség ahhoz, hogy a migrációkezelési lánc és az európai integrált határigazgatás működésének szerves részeként uniós és nemzeti szinten hatékonyan és egységes módon lehessen lebonyolítani a visszaküldési folyamatot, beleértve az önkéntes visszatérést is.

A kiutasítási határozat hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszaküldése során biztosítani kell, hogy mindazok, akik nem jogosultak az EU-ban maradni, ténylegesen elhagyják az EU-t. Az európai integrált határigazgatásnak azt is garantálnia kell, hogy a kiutasítási eljárást emberséges, méltóságteljes és fenntartható módon, a visszatérők alapvető jogainak maradéktalan tiszteletben tartásával, valamint a nemzetközi és az uniós joggal összhangban, megfelelően képzett szakértők hajtsák végre.

Stratégiai iránymutatások

1. A rendelkezésre álló uniós és nemzeti eszközök teljes körű kihasználásával tovább kell erősíteni a Frontex arra vonatkozó képességét és szerepét, hogy a visszaküldési folyamat valamennyi szakaszában támogassa a tagállamokat.

[23] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének i) pontja.

2. A jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésének egyoldalú vagy közös végrehajtására vonatkozó tagállami képességet fokozni kell egy integrált és összehangolt nemzeti visszaküldési rendszer kialakítása révén, amely az Ügynökség által kidolgozott és az európai visszaküldési politikával összeegyeztethető visszaküldés-kezelési rendszer modelljén alapul. A tagállamoknak teljes mértékben biztosítaniuk kell, hogy képesek legyenek hozzájárulni a Frontex által koordinált vagy szervezett európai visszaküldési műveletekhez.
3. Az irregulárismigráció-kezelési alkalmazást (IRMA) tovább kell fejleszteni a visszaküldéssel kapcsolatos helyzetismeret, a visszaküldési műveletekre vonatkozó adatgyűjtés és a visszafogadás javítása érdekében. Ez megkönnyíti a tagállamok számára a tervezést, a releváns operatív információk cseréjét, valamint a visszaküldési, visszafogadási és reintegrációs tevékenységek megszervezését és végrehajtását. Lehetővé teszi továbbá a Frontex számára, hogy teljes mértékben proaktív szerepet vállaljon a visszaküldési műveletek tervezésében és megszervezésében, beleértve a visszatérést megelőző segítségnyújtást és a reintegrációt is.
4. A Frontexnek a tagállamoktól, a különböző típusú (európai és nemzeti) bevándorlási összekötő tisztviselőktől és harmadik országoktól gyűjtött információk alapján átfogó helyzetképet kell készítenie, amely a tagállamok kapacitásait és visszaküldéssel kapcsolatos szükségleteit is magában foglalja.
5. Az Európai Határ- és Parti Őrségnek, különösen a Frontexnek végre kell hajtania *az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó 2021. évi uniós stratégiát*[24].

10. elem: *„Csúcstechnológiás eszközök, többek között nagy méretű információs rendszerek alkalmazása*[25]*”.*

Szakpolitikai prioritások

Az európai integrált határigazgatást, különösen a határforgalom-ellenőrzést és a határőrizetet a nagy méretű uniós informatikai rendszerekre alkalmazható **fejlett, mobil és interoperábilis európai technikai rendszerekkel és megoldásokkal** kell támogatni. Ez a hatékonyabb és megbízhatóbb határellenőrzés biztosítását célozza. Az Európai Határ- és Parti Őrségnek képesnek kell lennie arra, hogy **maximálisan kihasználja a legkorszerűbb technológiákat**, beleértve az adatbiztonsági mechanizmusokat is.

Stratégiai iránymutatások

1. A meglévő rendszerekben az adatok pontosságát biztosító gyakorlati intézkedések révén – a vonatkozó időszakos értékelés kínálta lehetőséget kihasználva – javítani kell a határforgalom-ellenőrzéshez használt **információk minőségét**, többek között a legkorszerűbb technológia alkalmazásával.
2. Biztosítani kell **a meglévő és az új nagy méretű információs rendszerek (EES, VIS, ETIAS, megújított SIS) interoperabilitását**, különös tekintettel a nemrégiben megújított rendszerek teljes körű és átfogó végrehajtására.
3. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökség, vagyis **az eu-**

[24] COM(2021) 120 final, 2021.4.27.

[25] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének j) pontja.

LISA fő célkitűzése a nagy méretű információs rendszerek központi elemeinek fejlesztése, karbantartása és üzemeltetése.

4. A polgárok biztonságának javítása, a határellenőrzés és a külső határok átlépésének megkönnyítése, valamint a határokon átnyúló bűnözés és a terrorizmus leküzdése érdekében maximalizálni kell az **új intelligens műszaki megoldásokban** (pl. automatizált határellenőrzési kapuk), valamint a határellenőrzéssel és a biztonsággal kapcsolatos különböző információs rendszerek interoperabilitásában rejlő lehetőségeket.
5. Teljes mértékben ki kell aknázni a **modern technológia** kínálta lehetőségeket az európai megfigyelési és reagálási képességek megerősítésére a külső határokon. Az átfogó helyzetkép kialakítása érdekében tovább kell fejleszteni az európai megfigyelési kapacitások (pl. műholdas szolgáltatások) használatát.
6. Tovább kell fejleszteni a tengeri és szárazföldi határokon használt integrált, interoperábilis és adaptálható (helyhez kötött és mobil) műszaki térfigyelő rendszerek **megfigyelési kapacitását**. Ennek ki kell terjednie a különböző operatív központokban (nemzeti koordinációs központok, mentési koordinációs központok és helyi koordinációs központok) és mobil egységekben alkalmazott műszaki megoldásokra és munkafolyamatokra.
7. Az **európai kritikus technológiai autonómiához**[26] való hozzájárulása révén az Európai Határ- és Parti Őrségnek biztosítania kell, hogy a képességfejlesztési tervezés során figyelembe vegye a harmadik országokból származó kritikus fontosságú technológiáktól való függőség csökkentésére irányuló célkitűzést.
8. A legkorszerűbb technológia alkalmazásának eleget kell tennie az uniós adatvédelmi keretben előírt követelményeknek.

11. elem: *„A határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőség-ellenőrzési mechanizmus, különösen a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés és az esetleges nemzeti mechanizmusok”*[27].

Szakpolitikai prioritások

Átfogó **európai minőség-ellenőrzési rendszert** kell létrehozni, amely biztosítja, hogy mindenkor ismert legyen az európai integrált határigazgatás stratégiai és operatív szintű végrehajtása, illetve minősége. Az európai és nemzeti integrált határigazgatási rendszerek és funkciók továbbfejlesztését a minőség-ellenőrzés eredményeire kell alapozni.

Stratégiai iránymutatások

- Teljeskörűen működőképessé kell tenni egy európai minőség-ellenőrzési mechanizmust, amely a **schengeni értékelési mechanizmusból** és a **Frontex által végzett sebezhetőségi értékelésekből** áll.
- A rendszeres információcsere alapján maximalizálni kell **a sebezhetőségi értékelés és a schengeni értékelési mechanizmus közötti szinergiákat** annak érdekében, hogy jobb kép alakuljon ki a schengeni térség működéséről. Ennek során a tagállamoknak a lehető

[26] Az Európai Tanács tagjainak nyilatkozata, 2021. február 26.
[27] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének k) pontja.

legnagyobb mértékben el kell kerülniük az erőfeszítések megkettőzését, továbbá fokozottan össze kell hangolniuk a külső határok igazgatását támogató vonatkozó uniós pénzügyi eszközök felhasználását.

- A minőség-ellenőrzési mechanizmus eredményeit fel kell használni a nemzeti határigazgatási rendszer fejlesztése és a vonatkozó uniós finanszírozási eszközök (pl. az Integrált Határigazgatási Alap Határigazgatási és Vízumeszköze [HAVE] szerinti nemzeti programok és tematikus eszközök) felhasználásával kapcsolatos prioritások kialakítása során, különösen a Bizottság egyéb finanszírozási javaslatainak értékelésekor.
- A **tagállamoknak nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust** (nemzeti „schengeni értékelést") kell létrehozniuk, amely kiterjed a nemzeti integrált határigazgatási rendszer valamennyi részére és funkciójára, illetve az integrált határigazgatásban részt vevő valamennyi hatóságra.
- A tagállamoknak aktívan részt kell venniük a Bizottság által koordinált schengeni értékelő látogatásokon, és időben és érdemben hozzá kell járulniuk a Frontex vezetésével végzett sebezhetőségi értékelésekhez.

12. elem: *„Szolidaritási mechanizmusok, különösen uniós finanszírozási eszközök[28]".*

Szakpolitikai prioritások

Az európai integrált határigazgatási stratégia hatékony végrehajtását **meghatározott uniós alapokból**, különösen a HAVE-ból és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból (MMIA) kell támogatni. A maximális uniós hozzáadott érték elérése érdekében az **uniós alapoknak az uniós joghatóság alá tartozó és az uniós jog által meghatározott**, uniós és nemzeti szintű európai integrált határigazgatási intézkedéseket kell támogatniuk. **Az európai integrált határigazgatás nemzeti jog által szabályozott elemeit** elvben **nemzeti forrásokból** kell fedezni.

A **Frontex tevékenységeit** az EU általános költségvetéséből az Ügynökség számára elkülönített költségvetés támogatja. Az Ügynökség az EU külső migrációs politikájának végrehajtását támogató vonatkozó eszközöket szabályozó rendelkezésekkel összhangban szintén kaphat uniós finanszírozást a harmadik országokban megvalósuló technikai segítségnyújtási projektekhez.

Stratégiai iránymutatások

- Az uniós finanszírozási eszközök felhasználását (pl. a HAVE keretében megvalósuló nemzeti programokat) össze kell hangolni az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiákkal, cselekvési tervekkel és képességtervezéssel. Az uniós prioritásokból kiindulva egyértelműen és részletesen meg kell határozni a nemzeti prioritásokat (pl. EUROSUR, képességfejlesztés).
- Az uniós források nemzeti szintű felhasználására vonatkozó prioritások meghatározásakor figyelembe kell venni a schengeni értékelési mechanizmus és a sebezhetőségi értékelés eredményeit.

[28] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének l) pontja.

- A Bizottság és a Frontex közötti szoros együttműködés keretében biztosítani kell a Frontex tevékenységei és az egyéb uniós finanszírozási eszközök által finanszírozott fellépések közötti szinergiákat, és el kell kerülni a finanszírozás megkettőzését.
- Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 64. cikkének (14) bekezdésével összhangban a Belső Biztonsági Alap (határok) és a HAVE egyedi intézkedései keretében célzott uniós forrásokkal kell támogatni a tagállamokat a szükséges felszerelések beszerzése terén, hogy azokat a Frontex rendelkezésére tudják bocsátani. Ez megszilárdítja az Ügynökségnek a segítségre szoruló tagállamok támogatására vonatkozó kapacitását.

13. elem: *„Alapvető jogok*[29]*”.*

Szakpolitikai prioritások

Az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartása az európai integrált határigazgatás központi eleme. Az európai integrált határigazgatás végrehajtásakor **az Európai Határ- és Parti Őrségnek** a megbízatása szerinti feladatok ellátása során **garantálnia kell az alapvető jogok védelmét**. Az Európai Határ- és Parti Őrségen belül az uniós és a nemzeti szereplőknek a vonatkozó uniós joggal, többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájával és a vonatkozó nemzetközi joggal teljes összhangban kell végrehajtaniuk intézkedéseiket. Az említett nemzetközi jog magában foglalja a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-i genfi egyezményt és annak 1967. évi jegyzőkönyvét, valamint a gyermek jogairól szóló egyezményt. A nemzetközi védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségeket – különösen a visszaküldés tilalmának elvét – szintén teljes mértékben tiszteletben kell tartani. A harmadik országbeli állampolgárok előszűréséről szóló rendeletre irányuló javaslatában[30] a Bizottság indítványozta, hogy minden tagállam hozzon létre független nyomonkövetési mechanizmust annak biztosítása érdekében, hogy a külső határokon végzett előszűrés során tiszteletben tartsák az alapvető jogokat, illetve hogy az alapvető jogok állítólagos megsértésének eseteit megfelelően kivizsgálják. Ez a nyomonkövetési mechanizmus részét képezné a migrációs helyzet irányításának és nyomon követésének, amelyről a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló új rendeletre irányuló javaslat[31] rendelkezik.

Stratégiai iránymutatások

- Az Európai Határ- és Parti Őrség valamennyi uniós és nemzeti szintű tevékenysége során szigorúan be kell tartani a Frontex igazgatótanácsa által elfogadott alapjogi stratégiát és az azt kísérő cselekvési tervet.
- A tagállamoknak az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiájuk végrehajtásakor valamennyi határigazgatási és visszaküldési tevékenység teljes műveleti ciklusa során az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartásával kell eljárniuk.

[29] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkének (2) bekezdése.
[30] COM(2020) 612, 2020.9.23.
[31] COM(2020) 610, 2020.9.23.

- A tagállamoknak ki kell dolgozniuk és operatív módon fenn kell tartaniuk az alapvető jogok nyomon követésére szolgáló nemzeti mechanizmust a határigazgatás és a visszaküldés összefüggésében.
- Az alapvető jogokat szervesen be kell építeni a határellenőrzési vagy visszaküldési tevékenységekben részt vevő személyekre vonatkozó európai, illetve nemzeti szintű képzési tervekbe. Ezen képzések keretében különös figyelmet kell fordítani a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek, köztük a kiskorúak védelmére.
- A felülvizsgált schengeni értékelési és monitoringmechanizmus keretében végzett értékelések során kiemelt figyelmet kell fordítani annak ellenőrzésére, hogy a schengeni vívmányok alkalmazása során tiszteletben tartják-e az alapvető jogokat.

14. elem: *„Oktatás és képzés*[32]*”.*

Szakpolitikai prioritások

A tagállamokban működő képzési akadémiák és a Frontex közötti szoros együttműködés révén európai és nemzeti szinten is biztosítani kell, hogy **elegendő kompetens és szakképzett szakember álljon rendelkezésre** az európai integrált határigazgatás valamennyi területén.

Az oktatásnak és képzésnek a készenléti alakulatra vonatkozó **összehangolt és minőségi közös képzési normákon** kell alapulnia, figyelembe véve az operatív igényeket, a feladatokat és a jogi kompetenciákat, és hangsúlyt fektetve **a Szerződésekben foglalt értékek** alapos ismeretére. Elő kell mozdítania az uniós határigazgatási és visszaküldési jog végrehajtásával kapcsolatos legmagasabb szintű normákat és bevált gyakorlatokat, különös hangsúlyt fektetve a kiszolgáltatott személyek – köztük a gyermekek – védelmére és az alapvető jogok tiszteletben tartására, emellett hozzá kell járulnia az alapvető jogok tiszteletben tartásán alapuló közös kultúra kialakításához.

Stratégiai iránymutatások

- Tovább kell fejleszteni a határigazgatásra és a visszaküldésre vonatkozó **közös alaptanterveket** és a szükséges képzési eszközöket – többek között a gyermekek és más kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek védelmét illetően is –, és azokat az ágazat számára kidolgozott közös, átfogó képesítési referenciakeretre (a határ- és parti őrségre vonatkozó ágazati képesítési keretrendszerre) kell alapozni. E termékeknek figyelembe kell venniük az Európai Határ- és Parti Őrség kapacitási ütemtervét, amelyet az igazgatótanács évente hagy jóvá. Emellett az integrált határigazgatási feladatokhoz kapcsolódóan további képzéseket és szemináriumokat kell kínálni mind a készenléti alakulat tagjai, mind az illetékes nemzeti hatóságok tisztviselői számára.
- A Frontexnek a tagállamokkal, a Bizottsággal, az érintett uniós ügynökségekkel és más érdekelt felekkel szoros együttműködésben továbbra is fejlesztenie és bővítenie kell **az Európai Határ- és Parti Őrségnek szóló speciális képzési eszközt**, figyelembe véve a releváns kutatási eredményeket és a bevált gyakorlatokat.

[32] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkének (2) bekezdése.

- Az operatív igények kielégítése érdekében tovább kell fejleszteni a készenléti alakulat tagjainak feladataival és hatásköreivel kapcsolatos **speciális képzési intézkedéseket** a kitoloncolás végrehajtásának felügyeletét ellátó személyek és az alapvető jogok tiszteletben tartását felügyelő személyek számára. Az említett határőrökkel és a csapatok más tagjaival a speciális képzési tervnek megfelelően rendszeresen gyakorlatokat kell tartani.
- Uniós és nemzeti szinten azonos szintű határőr- és visszaküldési képzést kell biztosítani a készenléti alakulat műveleti tevékenységekre bevetendő valamennyi tagja számára, függetlenül azok kategóriájától. Ez azt hivatott biztosítani, hogy az Európai Határ- és Parti Őrség valamennyi tagja szakember legyen, és szakterületének megfelelő képzésben részesüljön.
- A Frontexnek az oktatásra és képzésre vonatkozó európai normákkal és iránymutatásokkal összhangban **belső minőség-ellenőrzési mechanizmust** kell bevezetnie az Ügynökség műveleti tevékenységeiben részt vevő személyzet magas szintű képzettségének, szakértelmének és professzionalizmusának biztosítása érdekében. E mechanizmus végrehajtásának helyzetéről be kell számolni az éves értékelő jelentésben, és a beszámolót az éves tevékenységi jelentéshez is mellékelni kell.
- A más tagállamban végrehajtott kiküldetések és visszaküldéssel kapcsolatos műveletek során ösztönözni kell a külföldi tapasztalatokon és bevált gyakorlatokon alapuló ismeretek vagy speciális szakértelem megszerzését. Ezt konkrétan a Frontex visszaküldési intervencióiban részt vevő határőröknek szóló csereprogram révén kell biztosítani.
- Tovább kell mérlegelni **egy képzési központ létrehozását a Frontexen belül**, a tagállamok nemzeti képzési intézményeivel való fokozott együttműködést és szinergiákat kellően figyelembe véve, illetve kiaknázva. A cél az európai minőségbiztosítási szabványokon alapuló határ- és parti őrségi oktatás és képzés fejlesztésének, megvalósításának és tanúsításának összehangolása és egyszerűsítése, valamint a közös európai kultúra képzésbe való beágyazásának elősegítése.

15. elem: *„Kutatás és innováció*[33]*”.*

Szakpolitikai prioritások

Az integrált határigazgatást korszerű technológiával és a határőri szakmát támogató releváns tudományok előretekintő kutatásával kell támogatni. E célból uniós és nemzeti szinten egyaránt biztosítani kell az időben történő és jól összehangolt kutatási és innovációs beruházásokat.

Stratégiai iránymutatások

- A határellenőrzési műveletek interoperabilitásának és költséghatékonyságának javítása céljából fel kell használni a **kutatást és az innovációt**. A méretgazdaságosság érdekében határokon átnyúló együttműködés révén innovatív megoldásokat kell előmozdítani. A kiemelt területeken tovább kell fejleszteni a Frontex és a határforgalom-ellenőrzést végző tagállami hatóságok kutatási és innovációs egységei közötti együttműködést. A

[33] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikkének (2) bekezdése.

határellenőrzést végző hatóságoknak ismerniük kell a tendenciákat, kihívásokat és fenyegetéseket előrejelző **legújabb technológiai fejleményeket** is, mivel a csempészhálózatok és a terroristák szintén a legkorszerűbb technológiát használják.

- A Frontexnek aktívan részt kell vennie a tagállamok, az EU és az ipar által az integrált határigazgatás hatálya alá tartozó területeken, valamint más érintett szereplők, köztük harmadik országok és egyéb szervezetek által végzett **kutatási és innovációs tevékenységek nyomon követésében**.
- A Frontexnek segítséget kell nyújtania a tagállamoknak és a Bizottságnak az integrált határigazgatással összefüggő uniós kutatási és innovációs keretprogramok kidolgozásában és végrehajtásában.
- A kutatás és az innováció alkalmazásának eleget kell tennie az uniós adatvédelmi jogszabályokban előírt követelményeknek.

6. A TÖBBÉVES STRATÉGIAI SZAKPOLITIKAI CIKLUSRA VONATKOZÓ IRÁNYÍTÁS

Az európai integrált határigazgatás szakpolitikai ciklusának fő célja annak biztosítása, hogy az elkövetkező öt évben az EU politikai prioritásai megfelelően tükröződjenek az Európai Határ- és Parti Őrség operatív célkitűzéseiben és tevékenységeiben.

Bár hosszú távú tervezésre van szükség, az európai integrált határigazgatás rendkívül dinamikus politikai, illetve érzékeny működési környezete szükségessé teszi a fejlemények állandó nyomon követését és a változó igényekhez való rugalmas alkalmazkodást. Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikának ezért megfelelő mechanizmust kell létrehoznia, ezzel biztosítva a ciklus sikeres végrehajtását kísérő hatékony irányítási keretet.

Ezt a mechanizmust be kell építeni a schengeni ciklusba, amely a schengeni rendszer helyzetéről szóló éves jelentéssel veszi kezdetét. A schengeni rendszer helyzetéről szóló jelentés e szakpolitikai dokumentummal együtt kerül elfogadásra. A schengeni ciklus lehetővé teszi az európai integrált határigazgatási ciklus végrehajtásának különböző formációkban történő nyomon követését:

- A **schengeni fórum** éves ülése lehetőséget nyújt az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság számára, hogy felülvizsgálja az európai integrált határigazgatás végrehajtását, és kiegészítő politikai iránymutatást nyújtson az Európai Határ- és Parti Őrség számára.
- A **Schengen Tanács** negyedévente összehívott ülésein felül kell vizsgálni a schengeni kormányzást és következtetéseket kell megfogalmazni, továbbá politikai lendületet kell adni az európai integrált határigazgatás végrehajtásával kapcsolatos kulcsfontosságú stratégiai kérdések tekintetében. Ezek a megbeszélések lehetőséget biztosítanak az Európai Határ- és Parti Őrséggel, így többek között a Frontexszel kapcsolatos kérdések politikai szintű megvitatására, valamint adott esetben stratégiai ajánlások kibocsátására és végrehajtásuk nyomon követésére.

- Az Ügynökség igazgatótanácsának magas szintű ülése további stratégiai támpontot fog nyújtani.

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 112. cikke szerinti, **parlamentek közötti együttműködés** éves ülései lehetőséget kínálnak annak biztosítására, hogy az európai integrált határigazgatás végrehajtásával kapcsolatban az Európai Parlamentnek az Ügynökség felett, illetve a nemzeti parlamenteknek a nemzeti hatóságok felett gyakorolt ellenőrzési feladatai hatékonyan valósuljanak meg. Az üléseket össze lehetne hangolni a **schengeni fórum** éves ülésének előkészítésével.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

A Bizottság azzal a céllal állította össze e szakpolitikai dokumentumot, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös megegyezést alakítson ki arról, hogy az Európai Határ- és Parti Őrség miként hajtsa végre az európai integrált határigazgatást a következő öt év távlatában.

A Bizottság ezért felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy vitassák meg az európai integrált határigazgatásra vonatkozó **többéves stratégiai szakpolitikát** meghatározó szakpolitikai dokumentumot, és közöljék véleményüket a Bizottsággal.

Ugyanakkor, tekintettel annak fontosságára, hogy létrejöjjenek a ciklus végrehajtását kísérő **hatékony irányítási keretet biztosító megfelelő mechanizmusok**, a Bizottság mindkét intézmény véleményét kikéri azon elképzelésről, miszerint az öt évre szóló **szakpolitikai prioritások** és **stratégiai iránymutatások** kiegészítéseként rendszeresebben nyújtanának célzott iránymutatásokat.

A két intézménynek a fent említett szempontokra vonatkozó politikai észrevételei alapján a Bizottság közleményt fogad el, amelyben meghatározza az európai integrált határigazgatásra és az annak irányítására vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikát.

Az európai integrált határigazgatás ciklusának időkerete	
A többéves stratégiai szakpolitikai ciklus végrehajtását szolgáló intézkedések	***Indikatív ütemterv***
A **Bizottság** szakpolitikai dokumentumot terjeszt elő, amely meghatározza az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikát	2022. második negyedév
Az **Európai Parlament** és a **Tanács** megvitatja a szakpolitikai dokumentumot, amely meghatározza az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikát	2022. harmadik negyedév
A **Bizottság** közleményt fogad el, amely létrehozza az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikát	2022. negyedik negyedév
Az **Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség** elfogadja az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégiát	2023. második negyedév (6 hónappal a bizottsági közlemény után)
A **tagállamok** összehangolják az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiáikat	2023. negyedik negyedév (12 hónappal a bizottsági közlemény után)
A **Bizottság** értékelést készít az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikáról	2026. negyedik negyedév (48 hónappal a bizottsági közlemény után)
A **Bizottság** újabb szakpolitikai dokumentumot terjeszt elő, amely ismerteti az európai integrált határigazgatásra vonatkozó következő többéves stratégiai szakpolitikát	2027 vége