EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2025.11.12.
COM(2025) 679 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

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

Bevezetés

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (a továbbiakban: Frontex) feladata, hogy az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet[1] hatálya alá tartozó területekkel kapcsolatosan együttműködjön harmadik országokkal, különösen a szomszédos harmadik országokkal és az EU-ba szabálytalanul belépni próbáló személyek más származási és tranzitországaival[2]. Ezek alkotják az európai integrált határigazgatás lényegét képező négylépcsős belépés-ellenőrzési modell első és második lépcsőjét[3]. Az ennek és egyéb feladatainak ellátáshoz szükséges mértékben a Frontex együttműködhet az érintett harmadik országbeli határigazgatási hatóságokkal[4]; amennyiben az említett együttműködés operatív jellegű, annak irányítását nem kötelező erejű munkamegállapodásban is meg lehet határozni[5].

Az uniós jog – beleértve az uniós vívmányok részét képező szabályokat és előírásokat – kötelező a Frontexre nézve[6], bárhol végzi a tevékenységét – még ha az Európai Unió területén kívül is. A Frontex továbbá köteles az Unió külügyi politikájának keretében eljárni a harmadik országok határigazgatási hatóságaival való együttműködés során[7], többek között az alapvető jogok és a személyes adatok védelmének és a visszaküldés tilalmának elve, az önkényes őrizetbe vétel tilalma, valamint a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma vonatkozásában is. A Bizottság és a tagállamok (a Frontex igazgatótanácsában helyet foglaló tagállami képviselők) által jóváhagyandó munkamegállapodás többek között olyan felügyeleti mechanizmusként szolgál, amely biztosítja, hogy a Frontex harmadik országokkal való tervezett operatív együttműködése megfeleljen az alkalmazandó jogszabályoknak, és összhangban legyen az igazgatótanács Frontexre vonatkozó stratégiai jövőképével és az Unió külügyi politikájával.

A Bizottságnak ki kell dolgoznia az ilyen munkamegállapodások mintáit[8], amelyek közül az elsőt 2021-ben fogadták el[9]. E közlemény melléklete tartalmazza e minta felülvizsgált változatát.

A Frontex harmadik országokkal folytatott együttműködése

A Frontex által megbízatása keretében harmadik országbeli hatóságokkal folytatott együttműködésre többek között az e hatóságokkal kötött munkamegállapodások keretében kerülhet sor[10]. A munkamegállapodásoknak meg *kell* határozniuk „az együttműködés hatókörét,

---

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. HL L 295., 2019.11.14., 1. o.

2 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének g) pontja és 10. cikke (1) bekezdésének u) pontja.

3 Az Európai Unió Tanácsa. „A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Ajánlások és legjobb gyakorlatok”. 2009. március 19. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7864-2009-INIT/hu/pdf(online)

4 A73. cikk (1) bekezdése *(„A [Frontex] a feladatai ellátásához szükséges mértékben együttműködhet a harmadik országok e rendelet hatálya alá tartozó ügyekben illetékes hatóságaival”)*.

5 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 73. cikkének (4) bekezdése.

6 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 73. cikkének (1) bekezdése.

7 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 73. cikkének (2) bekezdése.

8 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 76. cikkének (2) bekezdése.

9 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. november 13-i (EU) 2019/1896 európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett munkamegállapodás-minta. COM/2021/830 final.

10 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 73. cikkének (4) bekezdése.

célját és jellegét", és rendelkezéseket *tartalmazhatnak* a nem minősített érzékeny adatok cseréjére és az EUROSUR keretében folytatott együttműködésre vonatkozóan[11].

A Frontex csak azt követően tárgyalhat munkamegállapodásról harmadik országbeli hatósággal, hogy erre az igazgatótanácsától előzetes engedélyt kapott[12]. Amint a munkamegállapodás részes felei megállapodtak annak szövegéről, azt a Bizottságnak (bizottsági határozat útján)[13], majd a Frontex igazgatótanácsának[14] jóvá kell hagynia, mielőtt a Frontex aláírhatná a munkamegállapodást[15]. A Frontexnek a megállapodás megkötése előtt az Európai Parlamentet is részletesen tájékoztatnia kell „a munkamegállapodás részes feleiről és annak tervezett tartalmáról"[16]; a megállapodás megkötését követően pedig a Frontexnek nyilvánosságra kell hoznia a megállapodást[17].

A munkamegállapodások mintája

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet felszólítja a Bizottságot, hogy dolgozza e munkamegállapodások modelljét. E modellnek az alapvető jogokkal kapcsolatos rendelkezéseket és adatvédelmi biztosítékokat kell tartalmaznia, és azt a Frontexszel, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével, az európai adatvédelmi biztossal és bármely más megfelelő uniós szervvel, hivatallal vagy ügynökséggel való egyeztetést követően kell kidolgozni[18].

Nem létezik olyan követelmény, hogy a Frontexnek a modellt kell használnia tárgyalásainak alapjaként (viszont az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet kifejezetten előírja, hogy a „jogállásról szóló mintamegállapodás szerinti" jogállásról szóló megállapodásokat kell kidolgozni[19]), ugyanis a jogállásról szóló megállapodásoktól eltérően – amelyek konkrét körülményekre reagáló egyedi intézkedéseket írnak elő[20] – a munkamegállapodások jellemzően széles körűek, és várhatóan igazodnak a Frontex által fejleszteni kívánt együttműködés típusához és mélységéhez azon harmadik országbeli hatóságok széles skálája esetében, amelyekkel az további együttműködést kíván folytatni. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet által az egyes munkamegállapodásokra vonatkozóan előírt egyetlen tartalmi követelmény az, hogy azok

---

11 A 73. cikk (4) bekezdése. Lásd még a (90) preambulumbekezdést *(„[a]nnak biztosítása érdekében, hogy az EUROSUR-ban meglévő információk különösen a harmadik országokban kialakult helyzet tekintetében minél hiánytalanabbak és frissebbek legyenek, akár a tagállamok és harmadik országok között megkötött kétoldalú és többoldalú megállapodások keretében – ideértve a regionális hálózatokat is –, akár pedig a [Frontex] és a harmadik országok illetékes hatóságai között kötött munkamegállapodások révén a [Frontexnek] együtt kell működnie a harmadik országok hatóságaival").*

12 Az igazgatótanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2020. július 7-i 16/2020. sz. igazgatótanácsi határozat 22. cikkének (1) bekezdése.

13 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 76. cikkének (4) bekezdése.

14 Beleértve az adott harmadik országgal szomszédos tagállamokat képviselő igazgatótanácsi tagok támogató szavazatát (lásd a 100. cikk (3) bekezdését).

15 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 100. cikke (2) bekezdésének ab) pontja.

16 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 76. cikkének (4) bekezdése.

17 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 73. cikkének (7) bekezdése.

18 Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 76. cikkének (2) bekezdése.

19 A jogállásról szóló megállapodás az Európai Unió és valamely harmadik ország között létrejött olyan nemzetközi megállapodás, amely lehetővé teszik az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának az adott harmadik ország területére történő telepítését.

20 A jogállásról szóló megállapodások célja kizárólag a készenléti alakulat végrehajtó hatáskörrel rendelkező csapatainak közös műveletek vagy gyorsreagálású határvédelmi intervenciók keretében, harmadik országokba történő bevetése.

„az operatív együttműködés irányítására vonatkoznak”, és meghatározzák „az együttműködés hatókörét, jellegét és célját”[21].

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeleten alapuló első munkamegállapodás-mintát 2021-ben fogadták el[22], és az szolgált alapul mintegy 20 harmadik országgal megkötött munkamegállapodáshoz, valamint a Frontex és különböző nemzetközi szervezetek, továbbá az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek közötti munkamegállapodásokról folytatott tárgyalásokhoz. E minta felülvizsgálatára azért került sor, hogy az tükrözze az említett tárgyalások során levont tanulságokat.

A felülvizsgált minta egyszerűbb és észszerűbb keretet biztosít, amely az európai integrált határigazgatással kapcsolatos általános kötelezettségvállalásokra és célkitűzésekre helyezi a hangsúlyt, és amelyet a Frontex az egyes tárgyalópartnerekhez igazíthat. Ez a felülvizsgálat továbbá a végrehajtáshoz jobban alkalmazható megközelítést biztosít, miközben fenntartja az együttműködés fejlesztésére és az alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítására irányuló átfogó célokat. A felülvizsgált minta immár olyan mellékleteket tartalmaz, amelyek az EUROSUR keretében történő információhoz jutásra és a személyes adatok védelmére vonatkoznak. Bár ezeket a témákat az eredeti minta is lefedte, a tapasztalatok azt mutatják, hogy mind a Frontex tárgyalópartnerei, mind az érintett uniós szervezetek lényegesen részletesebb tájékoztatást igényelnek az említett tárgykörökben.

A minta struktúrája

A munkamegállapodás-minta a következő szakaszokra tagolódik:

1. ***Cél és hatály****:* Az egyes munkamegállapodások célja az operatív együttműködés fokozása a Felek határainak biztosítása, a határátlépések kezelése és az európai integrált határigazgatás hatékony megvalósításának előmozdítása céljából, az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben leírtak szerint.

2. ***Az alkalmazandó jogi keret:*** A megállapodás keretében folytatott együttműködésnek meg kell felelnie az alkalmazandó nemzetközi és uniós jognak, valamint a fogadó harmadik ország jogszabályainak és a Felek vonatkozó alapjogi kötelezettségeinek.

3. ***Együttműködési területek:*** Az együttműködésnek kilenc lehetséges alterülete van. Ezek a következők:

    a) *Információcsere, kockázatelemzés és helyzetismeret:* A Felek információkat oszthatnak meg egymással helyzetismeretük javítása vagy az operatív tevékenységekre irányuló együttműködés fokozása céljából.
    b) *Együttműködés az EUROSUR keretében:* A Felek az EUROSUR keretében információt cserélhetnek a munkamegállapodás-mintához csatolt, az (EU) 2019/1896 rendelet 73. cikkének (4) bekezdésében előírt, az EUROSUR keretében történő információcseréről szóló mellékletben szereplő mintának megfelelően.
    c) *Együttműködés az Európai Határ- és Parti Őrség FADO-rendszere keretében:* A harmadik országnak tájékoztatnia kell a Frontexet a FADO-rendszerbe felveendő

[21] Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 73. cikkének (4) bekezdése.
[22] COM/2021/830 final.

okmányokról, a Frontex pedig támogathatja a harmadik ország arra irányuló erőfeszítéseit, hogy hozzáférést szerezzen az ebben a rendszerben tárolt információkhoz.

d) *Képzés és kapacitásépítés:* A Felek együttműködhetnek az integrált határigazgatás javítását és támogatását célzó képzési és kapacitásépítési tevékenységekben.
e) *Operatív válaszintézkedések:* A Felek megállapodhatnak a Frontex személyzetének és erőforrásainak olyan operatív tevékenységek céljából történő bevetéséről, amelyek nem igényelnek végrehajtási hatásköröket a harmadik országban, és amelyek részleteit az egyedi műveleti tervek tartalmazzák.
f) *Visszaküldés és visszafogadás:* A minta két alternatív rendelkezést tartalmaz a visszatérésre és a visszafogadásra vonatkozóan: az egyik a kapacitásépítésre és az információmegosztásra korlátozódó együttműködést ír elő, a másik pedig megerősített együttműködésről rendelkezik ezen a területen, a Felek jogi keretének korlátain belül.
g) *Megfigyelők:* Bármelyik Fél képviselői meghívást kaphatnak a munkamegállapodás keretében a másik Fél szervezésében végzett tevékenységek megfigyelésére.
h) *Összekötők:* A Felek képviselőket küldhetnek egymáshoz a kommunikáció és az együttműködés megkönnyítése érdekében.
i) *Események és tevékenységek:* Bármelyik Fél felkérheti a másik Felet, hogy vegyen részt a határigazgatással kapcsolatos tevékenységekben.

4. ***Alapjogok:*** A munkamegállapodás keretében végzett tevékenységeket a Felek alapjogi kötelezettségeivel összhangban kell végezni, és mindkét Félnek rendelkeznie kell a jogsértésekre vonatkozó állítások kivizsgálására szolgáló mechanizmusokkal. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelettel összhangban a minta előírja az alapjogok tiszteletben tartását felügyelő független személyek kiküldését, valamint a Frontex alapjogi tisztviselője általi nyomon követést.

5. ***Minősített adatok és nem minősített érzékeny adatok cseréje:*** Ha a Felek minősített adatokat kívánnak cserélni, e célból külön igazgatási megállapodást kell kötniük. A munkamegállapodás keretében kicserélt, nem minősített érzékeny (vagy azzal egyenértékű) adatokat az ilyen adatok kezelésére vonatkozó, alkalmazandó szabályoknak megfelelően kell kezelni.

6. ***Célhoz kötöttség, titoktartás és átláthatóság:*** A Felek csak a munkamegállapodással kapcsolatos adatokat továbbíthatják a megállapodás végrehajtása céljából. Az ilyen adatok újbóli továbbítását vagy más módon történő közlését a kibocsátó Félnek előzetesen engedélyeznie kell.

7. ***A személyes adatok védelme:*** A munkamegállapodással kapcsolatos személyesadat-kezelés szigorúan a munkamegállapodás-mintához csatolt, a személyes adatok védelméről szóló mellékletbe foglalt feltételekre korlátozódik.

8. ***A csalás, a korrupció és más jogellenes tevékenységek elleni küzdelem:*** A Feleknek törekedniük kell arra, hogy megakadályozzák a munkamegállapodás keretében folytatott

együttműködésükből eredő csalást vagy egyéb jogellenes tevékenységet, és a fogadó harmadik országnak biztosítania kell, hogy amennyiben ilyen kötelességszegés gyanúja merül fel, erről tájékoztassák az Unió illetékes hatóságait. Meg kell jegyezni, hogy a munkamegállapodással kapcsolatos pénzeszközök folyósítására vonatkozó megállapodásoknak feltétlenül meg kell felelniük a költségvetési rendeletnek[23], beleértve annak a jogellenes tevékenységekre, a csalásra és a korrupcióra vonatkozó előírásait is.

9. ***E munkamegállapodás alkalmazása:*** A Feleknek meg kell állapodniuk a munkamegállapodás keretében végezni kívánt konkrét tevékenységekre vonatkozó éves vagy többéves végrehajtási tervekről, valamint koordinátorokat kell kijelölniük a munkamegállapodás alkalmazásához. Szükség esetén további kapcsolattartó pontok is kijelölhetők az egyes tevékenységekhez.

10. ***Pénzügyi vonatkozások:*** A harmadik országoknak a Frontex tevékenységeiben való részvételével kapcsolatos költségek megtérítéséről eseti alapon kell megállapodni.

11. ***Jogállás:*** A megállapodás olyan technikai szintű megállapodás, amely nem keletkeztet a nemzeti, uniós vagy nemzetközi jog alapján kötelező erejű kötelezettségeket, és egyik Fél számára sem jár pénzügyi hatással.

12. ***Záró rendelkezések:*** A felfüggesztésre és megszüntetésre irányuló mechanizmusokkal ellátott megállapodás az aláíráskor lép hatályba, és előnyben részesíti a viták konzultációk útján történő rendezését.

A minta két mellékletet tartalmaz, amelyek közül az egyik az EUROSUR keretében folytatott együttműködésről, a másik pedig a személyes adatok védelméről szól:

Az EUROSUR keretében történő információcserére vonatkozó mintarendelkezéseket (a továbbiakban: mintarendelkezések) meghatározó bizottsági ajánlás[24] szerint a Frontexnek értelemszerűen alkalmaznia kell a mintarendelkezéseket a harmadik országok hatóságaival kötött, az EUROSUR keretében történő együttműködésről rendelkező munkamegállapodásokban. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a harmadik országok EUROSUR-ban való részvételének sajátosságaihoz igazított szabványosított rendelkezések alapján folytatott tárgyalások nagyobb hatékonyságot és egységességet tesznek lehetővé, mint a mintarendelkezések értelemszerű alkalmazásáról eseti alapon folytatott tárgyalások. Így ez a felülvizsgált minta tartalmazza ***az EUROSUR keretében történő információcseréről szóló mellékletet***, amely az említett mintarendelkezések értelemszerű kiigazítása. E melléklet értelmében a harmadik országbeli hatóság számára a munkamegállapodáson alapuló operatív együttműködés és információcsere végrehajtásához szükséges mértékben hozzáférést lehet biztosítani az EUROSUR keretében tárolt adatokhoz. Az adatcsere csak akkor lehetséges, ha a Felek megállapodtak az egyedi helyzetkép létrehozására és megosztására vonatkozó részletes szabályokról[25].

---

[23] Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (átdolgozás). HL L, 2024/2509, 2024.9.26.

[24] A Bizottság ajánlása az (EU) 2019/1896 rendelet 76. cikkének (2) bekezdésével összhangban az EUROSUR keretében történő információcserére vonatkozó modellrendelkezésekről. C(2022) 300 final.

[25] A 75. cikk (2) bekezdésének a) pontja.

A ***személyes adatok védelméről szóló mellékletet*** az európai adatvédelmi biztossal szoros együttműködésben dolgozták ki annak biztosítása érdekében, hogy az megfeleljen az uniós adatvédelmi jogszabályok szigorú előírásainak. Konkrétabban, a munkamegállapodás alapján esetlegesen kicserélhető személyes adatok kizárólag a Feleknek a munkamegállapodás alapján tevékenységet folytató személyzetének személyes adatai, valamint az EUROSUR keretében közölt jármű-/hajóazonosító számok. Minden munkamegállapodásnak tartalmaznia kell a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezéseket.

Következtetés

Az a tény, miszerint a rendelet értelmében a Frontex köteles együttműködni harmadik országokkal az európai integrált határigazgatás és a migrációs politika céljából, kiemeli az ilyen együttműködés fontosságát a Frontex küldetésének teljesítése, az Unió határainak és belső biztonságának megerősítése, valamint az európai integrált határigazgatás normáinak előmozdítása szempontjából. A munkamegállapodás-minta megteremti a szóban forgó együttműködés lehetséges keretét. Tekintettel azonban azon harmadik országok és hatóságok széles skálájára, amelyekkel a Frontex együttműködhet, valamint a Frontexszel és általában az Európai Unióval való együttműködés tekintetében rendkívül eltérő helyzetükre, érdekeikre és prioritásaikra, ez a minta nem tekinthető átfogónak vagy kizárólagosnak. A Frontexnek ki kell igazítania az egyéni munkamegállapodásainak szövegét annak érdekében, hogy a lehető legjobb alapot teremtse megbízatásának teljesítéséhez, miközben továbbra is szem előtt tartja jogi kötelezettségeit.