



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 13.2.2008  
COM(2008) 67 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A  
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A  
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Jelentés a Frontex értékeléséről és jövőbeni fejlesztéséről**

{SEC(2008) 148}  
{SEC(2008) 149}  
{SEC(2008) 150}

# A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

## Jelentés a Frontex értékeléséről és jövőbeni fejlesztéséről

### I. BEVEZETÉS

1. Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget (Frontex) a 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet<sup>1</sup> (a továbbiakban: Frontex-rendelet) hozta létre. Az ügynökség 2005 októberében kezdte meg működését.
2. A Frontex célja, hogy javítsa az EU-tagállamok külső határainak integrált igazgatását azáltal, hogy elősegíti, és hatékonyabbá teszi a hatályos és jövőbeni, a külső határok igazgatásához kapcsolódó közösségi intézkedések alkalmazását, így: a tagállamok szárazföldi és tengeri határait, repülőtereit és tengeri kikötőit illetően, amelyek a külső határok személyek által történő átlépésére vonatkozó közösségi jogszabályok hatálya alá tartoznak.
3. A 2004-es hágai programban az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2007 végéig nyújtson be egy politikai értékelést a Frontex ügynökségről. Az értékelésnek tartalmaznia kell az ügynökség feladatainak felülvizsgálatát, valamint annak értékelését, hogy az ügynökségnek kell-e a határigazgatás más vonatkozásaival is foglalkoznia, beleértve a vámiszervekkel és egyéb illetékes hatóságokkal való, a termékekkel kapcsolatos biztonsági ügyekre vonatkozó megerősített együttműködést is. A hágai program végrehajtására irányuló cselekvési terv<sup>2</sup> szerint az értékelésnek ki kell térnie a tagállami szakértői csoportok működésére, valamint az európai határőrségi rendszer megvalósíthatóságára is. Ez a közlemény a Bizottságnak a fent említett felkérésre adott válasza.
4. Ebben – figyelembe véve az ügynökség működésének rövid időtartamát – értékeli az eddig elért eredményeket a Frontex minden egyes fő feladatkörével kapcsolatban, amelyek a Frontex-rendelet<sup>3</sup> 2. cikke (1) bekezdésének a)–g) pontjaiban kerülnek felsorolásra. Javaslatokat tesz egyes rövid távon, a jelenlegi felhatalmazás keretein belül elfogadható intézkedésekre, és felvázol egy hosszú távú jövőképet a Frontex jövőbeni fejlődését illetően.

A Frontex 2006-2007-es tevékenységének részletes statisztikai adatait külön melléklet tartalmazza, amely magában foglalja az egyes műveletek célkitűzéseire és eredményeire vonatkozó információkat, valamint az ügynökség különböző tevékenységeivel kapcsolatos eredmények további részletes adatait. A közleményhez hatásvizsgálat is tartozik.

---

<sup>1</sup> HL L 349., 2004.11.25., 1. o.

<sup>2</sup> HL C 198., 2005.8.12., 1. o.

<sup>3</sup> Módosította az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről („Rabit-rendelet”), (HL L 199., 2007.7.31., 30. o.).

5. A Frontex-rendelet 33. cikke értelmében a Frontex igazgatótanácsa 2008-ban megbízást ad egy független, külső értékelés elkészítésére. E független műszaki és szabályozási értékelés során meg kell vizsgálni, hogy az ügynökség milyen hatékonysággal tesz eleget célkitűzéseinek, fel kell mérni az ügynökség tevékenységének hatását és munkamódszereit, továbbá figyelembe kell venni az érdekelt felek véleményét európai és tagállami szinten egyaránt.

## **II. ÉRTÉKELÉS - EREDMÉNYEK 2005–2007**

### **A. A tagállamok közötti operatív együttműködés összehangolása a külső határok igazgatása területén**

#### *Közös műveletek és kísérleti projektek*

6. Az ügynökség minden típusú határszakaszon végzett közös műveleteket, ezekből 2006-ban és 2007-ben 5, illetve 4 műveletre a tengeri határszakaszokon, 2, illetve 10 műveletre a szárazföldi határszakaszokon, 2, illetve 5 műveletre a légi határszakaszokon, valamint 2006-ban és 2007-ben további 3, illetve 2 műveletre több típusú határszakaszt lefedve került sor. Összesen 10 kísérleti projektet (2006–2007) hajtottak végre a közös műveletek kiegészítése céljából.
7. A tagállamok közös műveletekben való közreműködésének foka az egyetlen szakértő alkalmazásától egészen olyan berendezések bevetéséig terjedhet, mint egy hajó vagy egy repülőgép. Átlagosan 7 tagállam vett részt a tengeri, 9 a szárazföldi és 11 a légi határokon végrehajtott műveletekben (a 2006–2007 közötti időszakban összesen). Azokban a tengeri határokon zajló műveletekben, amelyekbe a parti őrséget is bevonták (7), 1–4 tagállam vett részt mindegyikben repülőgéppel, hajóval vagy helikopterrel – eltekintve a fogadó állam hozzájárulásaitól –, műveletenként 0 és 2 közötti számú hajót bevetve.
8. A tengeri határokon zajló műveletekhez szükséges berendezések miatt ezeknek a költségei jelentősen magasabbak – átlagosan 2,7 millió eurót tesznek ki, mint a szárazföldi vagy légi határokon zajló műveletek költségei, amelyek összege átlagban 83 000, illetve 194 000 euró.
9. A közös műveletek eredményei nem összegezhetők csupán számszerűsíthető adatok alapján. Egyéb előnyök is felismerhetők, úgymint a legjobb gyakorlatok és információk cseréje a tagállamok között és a nemzeti határőr szervek közötti napi szintű együttműködés ösztönzése. A számszerűsíthető adatok mindenesetre már most meggyőzőnek mutatkoznak: 2006-ban és 2007-ben összesen több mint 53 000 személyt fogtak el, vagy tagadták meg tőlük a határátlépést az említett műveletek idején. Több mint 2 900 hamis vagy hamisított útiokmányt azonosítottak, és az illegális bevándorlásban részt vevő 58 embercsempészt tartóztattak le.

### *Egyéb kapcsolódó kezdeményezések*

10. Az Európai Tanács 2006. decemberi kérésére az európai partiőrség-hálózat (EPN) 2007 májusában kezdte meg működését. A Frontex és az érintett tagállamok (Portugália, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Szlovénia, Málta, Görögország és Ciprus) regionális alapon, kétoldalú együttműködés formájában dolgoznak a szomszédos államokkal. A parti őrség jelenlétét azokra a területekre korlátozták, amelyek közel fekszenek az érintett tagállamok partszakaszaihoz.
11. A Tanács 2006. októberi kérésére – a Frontex-rendelet 7. cikkének megfelelően – az ügynökség létrehozta a külső határok ellenőrzését és őrizetét szolgáló, rendelkezésre álló műszaki eszközök központi nyilvántartását (CRATE). A CRATE-adatbázis jelen pillanatban több mint száz hajót, hozzávetőleg 20 repülőgépet, 25 helikoptert és több száz határellenőrzési eszközt, úgy mint mobil radaregységeket, járműveket, hőérzékelő kamerákat és mobil detektorokat tart nyilván. Bár elsősorban a tagállamok közötti kétoldalú használatra szánták, tartalmazza a közös műveletek során felhasználható berendezések leltárát is. Az eszközöket eddig ez utóbbi célra csak kis mértékben használták (fedélzeti ellenőrző eszközt egy alkalommal és repülőgépet szintén egy alkalommal).
12. A Frontex magas szintű elvárásokkal találta szemben magát az európai intézmények, a tagállamok és a szélesebb közvélemény részéről a tekintetben, hogy folytassa az operatív koordinációt a déli tengeri határokon folyó illegális bevándorlás elleni fellépés kapcsán. Ahogyan azt az eddigi eredmények is mutatják, az említett műveletek a Frontex által végzett operatív műveletek közül a legköltségesebbek, és ezek igénylik a legtöbb erőforrást. Más műveletekkel összehasonlítva azonban a tagállamok részvétele korlátozott a parti őrség bevonásával zajló műveletekben.

### *Ajánlások*

13. Ebben az összefüggésben, és tekintettel arra, hogy a költségvetési hatóság jelentősen növelte a Frontex 2008. évi költségvetését (jelenleg összesen 70 millió euró), a Bizottság az operatív koordináció vonatkozásában rövid távon az alábbi tényezőket tekinti elengedhetetlenek:
  - A CRATE potenciálját és a tagállamok által tett kötelezettségvállalásokat teljes mértékben ki kell aknázni a tengeri határokon végzett műveletekhez szükséges berendezések rendelkezésre állásának biztosítása érdekében. A Frontex köteles rendszeresen jelentést tenni az európai intézményeknek a berendezések tényleges használatáról (úgy a Frontex által, mint a tagállamok között bilaterálisan összehangolt műveletek esetében), valamint arról, hogy ez a használat milyen mértékig felel meg a szükségleteknek, továbbá tájékoztatást kell adnia arról a mechanizmusról, amely biztosítja a tagállamok által felajánlott berendezések elérhetőségét. A Frontex azáltal is növelhetné a CRATE potenciálját, hogy megvásárolja vagy bérbe veszi a saját berendezéseit.

- A Frontex-rendelet lehetőséget ad arra, hogy az ügynökség szakrészlegeket állítson fel a tagállamokban, így az ügynökség ezeken keresztül is működhet közös műveletek és kísérleti projektek gyakorlati megszervezése során. Az állandó jellegű műveletek felé való előrehaladást és az ügynökség feladatainak általános fejlődését tekintve most komolyan meg kell fontolni az említett részlegek felállítását a megfelelő régiókban és/vagy tekintettel a határellenőrzés típusára, elsőbbséget adva a déli tengeri határokkal foglalkozó részlegnek.
- A Frontexnek elemeznie kell, hogyan egyesíthetők a közös műveletek az európai partiőrség-hálózattal, tekintettel arra, hogy mindkét említett intézkedés inkább strukturális jellegű, és kerülendők a közöttük levő átfedések.
- A Bizottság a 2008-as számottevő növekedés okán a jelenlegi pénzügyi keret fennmaradó időszakában felülvizsgálja a Frontex költségvetésének többéves programozását, és szükség esetén javaslatokat nyújt be a költségvetési hatósághoz.

**B. A tagállamok segítése a nemzeti határőrök képzésében, beleértve a közös képzési követelmények kialakítását**

14. A Frontex képzési tevékenységei a korábbi ad hoc határörképzési központtól származnak, amelynek a Frontex 2005-ben átvette az összes feladatát. Összesen 1 341 résztvevővel mintegy 97 képzés, találkozó és műhely került megrendezésre, beleértve a határőrök képzését és a „kiképzők képzését” is. Az európai határőrök képzésének egységesítését célul tűző egységes alaptanterv jelenleg felülvizsgálat tárgyát képezi. Bár a képzési tevékenységek hatását csak hosszú távon lehet felmérni, egyértelmű, hogy a nemzeti akadémiákkal való együttműködésre alapozott képzés operatív összehangolójaként a Frontex olyan megközelítést választott, amely sikeresnek bizonyult, és kiterjesztésre érdemes.

*Ajánlások*

15. A Frontex képzési tevékenységei fő célkitűzésének továbbra is annak kell lennie, hogy a határőrök képesek legyenek helyesen és következetesen alkalmazni a schengeni vívmányokat, ezen belül különösen a schengeni határ-ellenőrzési kódexet. A közös műveletek tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a határőrök gyakran kerülnek szembe olyan helyzetekkel, amelyek tengeri válsághelyzeteket érintenek, vagy azzal járnak, hogy egyes személyek nemzetközi védelemért folyamodnak (lásd a II.A. szakaszt). A Bizottság úgy véli, hogy a Frontexnek a személyzet cseréjét is magában foglaló szakosított tanfolyamokat kellene szerveznie a közösségi és nemzetközi menekültjogi, tengerjogi és alapjogi szabályok vonatkozó rendelkezéseiről, ily módon hozzájárulva e szabályok teljes körű betartásához, valamint a felkutatást és mentést felölelő helyzetek egységes megközelítéséhez.

## C. Kockázatelemzés végzése

16. A Frontex 2007 februárjában nyújtotta be második éves kockázatértékelését. Összesen 11 egyedi esetre vonatkozó értékelés került benyújtásra 2007 végéig, és további kilencen dolgoznak, amelyeknek 2008 elején kell elkészülniük. A Frontex közreműködik a szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetésértékelés elkészítésében, és az Europolal közösen jelentést nyújtott be a nyugat-balkáni illegális bevándorlásra vonatkozó, nagy kockázatot jelentő útvonalokról. Az említett értékeléseken túlmenően – amelyek többek között támogatják a tagállamokat az új fenyegetésekre való válaszadásban és az erőforrásoknak az egyes határszakaszokra való összpontosításában – a kockázatelemzés kulcsfontosságú szerepet játszik az ügynökség legtöbb tevékenységében, ideértve az egyéni és közös műveletek, valamint a képzések tervezését. Ráadásul a Frontexnek a Külső Határok Alap keretében szánt szerep kulcsfontosságú a pénzügyi források tagállamok közötti elosztásában.
17. A Frontex 2007-ben kapcsolódott az ICONethez annak érdekében, hogy információkat cseréljen a tagállamokkal a kockázatelemzésről, valamint a közös és visszatérési műveletekről. Az ICONet létrehozásáról a 2005/267/EK tanácsi határozat<sup>4</sup> rendelkezett, és 2006-tól működik. Ez egy biztonságos, webalapú, a migrációigazgatási szolgálatok között a szabálytalan bevándorlásról, a jogellenesen tartózkodók jogellenes belépéséről, bevándorlásáról és visszatéréséről való információcserét szolgáló hálózat.
18. A Frontex részt vesz a Tanácsban rendszeresen ülésező, a külső határok átlépésével és a bevándorlással összefüggő kérdésekkel kapcsolatos tájékoztatást, vitát és információcserét szolgáló központ (CIREFI) ülésein. A CIREFI segíti a tagállamokat a jogszerű bevándorlással kapcsolatos információcserében, az illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás megelőzésében, az embercsempészet elleni küzdelemben, a hamis és hamisított útiokmányok azonosításának javításában, valamint a visszatérési gyakorlatok fejlesztési módjainak megtalálásában. A CIREFI, az ICONet és az ügynökség tevékenységei között az illegális bevándorláshoz kapcsolódó információk összegyűjtése, elemzése és terjesztése terén egyértelműen fennállnak szinergiák, és fellelhetők a méretgazdaságosság előnyei.

### *Ajánlások*

- Elsőbbséget kell adni az Europol, a nemzetközi szervezetek és az érintett harmadik országok bevonásával (a vonatkozó munkamegállapodásokra alapozva) végzett közös kockázatelemzésnek, ideértve az érintett partnerekkel való gyakoribb földrajzi alapú és/vagy témaorientált közös kockázatelemzést.
- A Frontexet kell megbízni az ICONet igazgatásával a jelenlegi vagy más műszaki platform – például a Frontex információs rendszer – alapján; mindez azt is segítene biztosítani, hogy jobban kihasználják a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatát, amely szintén kapcsolódik az ICONethez, és átveszi a CIREFI feladatait.

---

<sup>4</sup> HL L 83., 2005.4.1., 48. o.

**D. A külső határok ellenőrzését és őrizetét érintő kutatási eredmények nyomon követése**

19. A Frontex eddig 6 projektet és 7 műhely/szemináriumot bonyolított le a kutatás és fejlesztés területén. Az e jelentéssel párhuzamosan előterjesztett két bizottsági közleményben szereplő javaslatokban az új műszaki megoldások lényeges szerepet játszanak a be- és kiléptető rendszerrel, az automatikus határellenőrzéssel és az európai határőrizeti rendszerrel kapcsolatban. Az előbbi esetben a Frontex által végrehajtott – a biometrikus azonosítóknak a repülőtereken és a nemzeti regisztráltutazó-programokban való használatát érintő – BIOPASS-projekt fontos információkat szolgáltatott, az utóbbinál pedig a Frontex kiemelkedő szerepet fog játszani a végrehajtandó konkrét fellépéseket meghatározó, kapcsolódó tanulmányok elvégzésében.
20. Az ügynökség aktívan részt fog venni az új Európai Biztonságkutatási és Innovációs Fórum munkájában is, amelyen belül a határbiztonsággal foglalkozó külön munkacsoportot hoztak létre.

*Ajánlások*

21. A jövőben elsőrendű fontosságúnak kell tekinteni annak biztosítását, hogy a határellenőrző hatóságok különös érdekeit a kutatási tevékenységek során kellően figyelembe vegyék. A Frontexnek egyedülálló szerepe van annak biztosításában, hogy a nemzeti határellenőrző hatóságok igényei beépüljenek a jövőbeni kutatási prioritások meghatározásába, valamint abban, hogy az említett hatóságokat műhelyek szervezése útján tájékoztassa a legújabb fejleményekről. E szerepének szintén ki kell terjednie az új műszaki megoldások való életben történő operatív tesztelésére irányuló gyakorlati projektek kifejlesztésére, azok megvalósíthatóságának és a jelenlegi eljárásokra gyakorolt hatásának értékelésére, valamint az európai szabványügyi intézetekkel való kapcsolattartásra.

**E. Segítségnyújtás a tagállamoknak a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben és a gyorsreagálású határvédelmi csapatok alkalmazása**

22. A 2007. augusztus 20-án hatályba lépett Rabbit-rendelet jelentősen átalakította a Frontex létrehozásáról szóló rendelet rendelkezéseit, a tagállamoknak a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben nyújtott segítséget illetően. Az emberi erőforrások erősítése céljából bevezeti a „gyorsreagálási képességet” azokban a tagállamokban, amelyekben ez szükséges.
23. A rendelet végrehajtása érdekében végzett előkészítő munkát a Frontex röviddel a rendelet elfogadását követően elvégezte. A Rabbit „gyorsreagálású bázis”-t 500-600 határőr alkotja. 2007 őszén gyakorlatot hajtottak végre. Ezidáig egy tagállam sem kérte gyorsreagálású határvédelmi csapat bevetését.

### *Ajánlások*

24. A Frontex rendelet 8. cikkében foglalt rendelkezéseknek megfelelően a Rabbit-csapatok alkalmazása műszaki segítségnyújtással társítható. A Bizottság javasolja, hogy a Frontex az említett rendelkezést ültesse át a gyakorlatba oly módon, hogy megvásárolja a határellenőrzéshez és határőrizethez szükséges – a Rabbit-csapatok által használandó – saját berendezéseit annak érdekében, hogy rövid határidőn belül biztosítani tudja a berendezések rendelkezésre állását. Alternatív megoldásként a CRATE-ben felsorolt berendezéseket szintén felhasználhatják e célra, de ebben az esetben a szabályokat felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a Rabbit-csapatok berendezéseinek gyors és feltétlen rendelkezésre állása biztosítva legyen.

### **F. A közös visszatérési műveletek megszervezéséhez szükséges támogatás biztosítása a tagállamok részére**

25. Az ügynökség kilenc közös visszatérési művelet megszervezéséhez nyújtott segítséget. További hat projektet indítottak útjára olyan kérdésekben, mint az útiokmányok megszerzésének legjobb gyakorlata, valamint annak érdekében, hogy rendszeresen meghatározzák a közös visszatérési műveletek közös szükségleteit.
26. A Frontex szerepének a közös visszatérési műveletek támogatása terén való megerősítése részletes viták tárgyát képezte a német elnökség idején, és 2007 júniusában több tanácsi következtetés elfogadásához vezetett. A következtetésekből a Tanács felhívta a tagállamokat, hogy közös visszatérési repülőjáratok tervezése és szervezése, illetve a közös visszatérés szükségességének megállapítása esetén vonják be a Frontextet az említett tevékenységekbe. Ez a Frontex fő feladata, de az eddigi eredmények azt mutatják, hogy az ilyen jellegű támogatás gyakorisága és intenzitása messze elmarad az operatív koordináció terén tett előrehaladástól.

### *Ajánlások*

27. A Bizottság teljes mértékben támogatja a 2007. júniusi tanácsi következtetések végrehajtását, amely kimerítően tartalmazza a rövid és középtávon szem előtt tartandó prioritásokat. Az e jelentésben bemutatott, az ICONet Frontex általi igazgatására vonatkozó javaslat (lásd a II.C. szakaszt) hozzájárul majd a Frontex teljesítményének e területen való erősítéséhez is. Ezenfelül meg kell fontolni a Frontex-rendelet CRATE-t érintő 7. cikke hatályának felülvizsgálatát is, amelybe jelenleg csak a határellenőrzési és határőrizeti berendezések tartoznak, de kiterjeszhető lenne olyan berendezésekre – ideértve a Frontex által bérelt berendezéseket – is, amelyek a közös visszatérési műveletekhez kapcsolódnak, például a repülőgépekre.



### III. HOSSZÚ TÁVÚ JÖVŐKÉP

28. A Frontex központi szerepet fog kapni az Unió integrált határigazgatási stratégiája vonatkozásában. Szerepét a konkrét szükségletekre reagálva kell kibővíteni, aminek lépésenkénti megközelítésén, az igazgatási teljesítőképessége fokozatos erősítésén, valamint feladatai teljesítésének folyamatos értékelésén kell alapulnia. A hosszú távú jövőkép kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogyan képes a Frontex az integrált határigazgatási rendszerhez mint egészhez és annak egyes elemeihez hozzáadott értéket biztosítani, különös tekintettel a harmadik országokkal való együttműködésre és a határokra vonatkozó intézkedésekre. Ezenfelül az EU integrált tengerpolitikája keretében a Frontex várhatóan jelentősen hozzájárul majd a határokon és ágazatokon átívelő hatékonyabb együttműködés eléréséhez a part menti tevékenységekkel foglalkozó hatóságok és uniós ügynökségek között.
29. Az integrált határigazgatási modellt egészét nézve a Frontex potenciálját ki kell aknázni az átfogó schengeni keret javára. Bár a schengeni értékelési mechanizmus által lefedett kérdések köre – amelybe beletartoznak a vízumok, a rendőrségi együttműködés és az adatvédelem is – meghaladja a Frontex felhatalmazását, egyértelmű, hogy a Frontex, független jogállásánál, a külső határellenőrzés és határőrizet terén szerzett tapasztalatainál, valamint a képzési és kockázatelemzési tevékenységeinél fogva hozzáadott értéket tudna biztosítani ezekhez az értékelésekhez. A Bizottság a hágai programban megfogalmazott felkérésnek megfelelően 2008 második felében javaslatot nyújt be a jelenlegi schengeni államok értékelésének kiegészítő mechanizmusáról, amely konkrét javaslatokat tartalmaz majd a Frontex lehetséges szerepét illetően.

#### A. Intézkedések a harmadik országokkal való együttműködés keretében

30. A harmadik országokkal való együttműködés során a Frontex feladata a saját tevékenységei és a külkapcsolati politika általános kerete közötti összhang biztosítása. A harmadik országokkal való együttműködés területén a Frontex felhatalmazása korlátozott abban a tekintetben, hogy a Frontex nem hajthat végre például műszaki segítségnyújtási projekteket harmadik országokban. Indokolt lenne megvizsgálni, hogy szükséges-e biztosítani a Frontex számára annak lehetőségét, hogy harmadik országokkal mint kedvezményezettekkel kísérleti projekteket hajtson végre. Ezek a projektek jelentősen erősítenék a munkamegállapodások keretében megkezdett együttműködés hatását, amely megállapodások arra szolgálnak, hogy egyes harmadik országok határigazgatását illetően azonosítsák a kapacitásépítés konkrét szükségleteit, és kiegészítsék a közösségi programokon keresztül finanszírozott segítségnyújtást. Tekintettel a Lisszaboni Szerződésre, egy későbbi szakaszban kezdeményezni kell annak átgondolását, hogy milyen szerepet játszhat az ügynökség a harmadik országokban végzett európai határellenőrzési tevékenységben való részvétel vonatkozásában.

31. A Frontex műszaki jellegű együttműködésre irányuló munkamegállapodásokat kötött Oroszország, Ukrajna és Svájc határőrizeti hatóságaival. A Horvátországgal való tárgyalások jól haladnak. Az igazgatótanács felhatalmazást adott arra, hogy további megállapodásokról tárgyaljanak Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Törökországgal, Egyiptommal, Líbiával, Marokkóval, Mauritániával, Szenegállal, a Zöld-foki-szigetekkel, Moldovával és Grúziával. Az ügynökség tervezi, hogy rövid/középtávú felhatalmazást kér a többi nyugat-balkáni állam, a nyugat-afrikai országok, az Egyesült Államok és Kanada vonatkozásában is. Rövid távon elsőbbséget kell adni a szorosabb együttműködésnek a Frontex és az EU-tagság perspektívájával rendelkező országok, illetve azon harmadik országok között, amelyeket a közös műveletek és a Frontex által végzett kockázatelemzés során problémás területekként azonosítottak. A TACIS-projektekre alapozva feltérképezhető a Frontex és Fehéroroszország közötti együttműködés lehetősége is.

## **B. Határon végrehajtott intézkedések**

### *Horizontális integráció*

32. Az érintett tagállami vámhatóságok és más határellenőrző szervek jobb együttműködése az integrált határigazgatási modell kulcseleme, mivel ezáltal a személyeket és az árukat hasonló munkamódszerekkel és kockázatkezelési megközelítéssel ellenőrzik. A határigazgatási szervek és a vámhatóságok tevékenységeinek teljes összeolvasztását jelentő egyablakos rendszer tartalmára irányuló további elemzést kell végezni, figyelembe véve a vámügyek jövőjére vonatkozó, folyamatban levő értékelést.
33. A Bizottság tanulmányt készít a tagállami hatóságközi együttműködés során alkalmazott legjobb gyakorlatok azonosítása céljából. A helyszíni együttműködés elősegítése érdekében európai szintű kísérleti projektek alaposabban feltérképezhetik az említett hatóságok közötti mélyrehatóbb együttműködés hozzáadott értékét. A Bizottság azt ajánlja, hogy a Frontex, a Bizottság és a tagállamok végezzenek Frontex/Bizottság által vezetett közös műveleteket a nemzeti vámhatóságok együttműködési projektjeivel összehangolva, például hajtsanak végre egy időben és ugyanazonokon a határátkelőhelyeken két párhuzamos projektet egyfelől a személyek, másfelől az áruk ellenőrzése tekintetében.

### *Határőrizet - EUROSUR*

34. Ezen értékelési jelentéssel egyidejűleg a Bizottság benyújt egy közleményt is, amelyben áttekinti a fejlődési irányvonalakat, és felvázolja az európai határőrizeti rendszert. A Frontex szerepe döntő fontosságú az említett rendszer sikeres előkészítése szempontjából, beleértve az összes tengeri határőrizeti rendszert egyesítő hálózat megalkotását, ahogyan az e jelentésnek a kutatásnak és fejlesztésnek szentelt részében már említésre került.
35. Operatívabb módon megfogalmazva a Frontex felvállalhatná a „tengely” szerepét az operatív információk tagállamok közötti valós idejű cseréjének továbbfejlesztett rendszerében. Ráadásul az, hogy rendszerezettebb és strukturáltabb módon biztosítanak hozzáférést a határőrizeti információkhoz a Frontex részére, alapjául szolgálhat egy „Frontex hírszerzésalapú információs rendszernek”, amely az EU külső határaitra összpontosít.

### *Operatív koordináció*

36. Az operatív koordinációról már korábban bebizonyosodott, hogy az Európai Unió egyik kulcseszköze a tagállamok közötti operatív szolidaritás biztosítására és az erőforrásoknak a legrászorulóbb külső határszakaszok felé történő irányítására. A Rabit-javaslatot kísérő hatásvizsgálatban foglaltak szerint a Bizottság – amint az említett csapatok működésével kapcsolatos tapasztalatok összegyűltek – vissza kíván térni a független európai határőrségi rendszer kérdésére. Az mindazonáltal egyértelmű, hogy már ebben a szakaszban két kérdés merül fel az operatív koordináció hosszú távú szervezését illetően, a tengeri parti őrség vonatkozásában.
37. Először az a kérdés vetődik fel, hogyan javítható tovább az erőforrások e szakaszokra való elosztásának rendszere. A Bizottság szorosán figyelemmel kíséri, hogy a jelenlegi mechanizmusok igénybevételével a szükséges berendezések és munkaerő milyen mértékig bocsátható a tagállamok rendelkezésére, és hogy a Külső Határok Alap hosszabb távon milyen mértékben erősítheti az egyes tagállamokat a külső határokon fennálló kockázatok függvényében.
38. Másodszor pedig a jelenlegi mechanizmusok költséghatékonyságát hosszú távon felül kell vizsgálni, többek között arra tekintettel is, hogy az eszközök és a munkaerő ad hoc bevetésének összehangolása milyen mértékű igazgatási költségeket von magával.
39. A jövőbeni gyakorlati tapasztalatok beépülnek egy hosszú távú stratégiába, amelynek keretében át kell gondolni, hogy a tagállamok erőforrásainak koordinálását milyen mértékig kell határőrök és berendezések állandó jellegű alkalmazásával helyettesíteni. Egy ilyen jellegű rendszer kiépítése a Rabit-csapatok tagjait és a kiküldött tisztviselőket illető végrehajtási jogkörökre vonatkozó jogi keret felülvizsgálatára készíthet, továbbá annak értékelésére, hogy vajon magának a Frontexnek kellene-e határőröket alkalmaznia, illetve hogy az állandó műveletek céljára szükséges berendezéseket megvásárolnia és/vagy bérelnie kellene.

#### **IV. KÖVETKEZTETÉSEK**

40. A Bizottság felkéri a Tanácsot, hogy helyezze előtérbe az e jelentésben bemutatott rövid távú ajánlásokról szóló vitát, tekintettel annak szükségességére, hogy mielőbb maximalizálják a Frontex hozzájárulását, különösen az Unió déli tengeri határainak igazgatásához. A Frontexnek az Eurosurban játszott szerepéhez kapcsolódó ajánlásokat szintén prioritásként kell kezelni a Bizottságnak az említett rendszer felállításáról szóló külön közleménye alapján.
41. Ezért ajánlatos alaposan megvitatni az Unió hosszabb távú stratégiáját a tekintetben, hogy várhatóan milyen szerepet játsszon a Frontex az integrált határigazgatási modell fejlesztésében, beleértve a harmadik országokkal való megerősített együttműködési mechanizmust és a migrációs áramlások körültekintő kezelésének biztosítását is.

42. Az említett viták kimenetelét és a Frontex-rendelet 33. cikke szerint elvégzendő független értékelés eredményeit figyelembe véve a Bizottság fontolóra veszi jogalkotási javaslatok benyújtását a Frontex-rendelet módosítása érdekében. Hosszabb távon számításba veszi azokat a tapasztalatokat, amelyeket a Rabbit-csapatok tagjaira és kiküldött tisztviselőkre ruházott végrehajtási hatáskörök új szabályaival kapcsolatban szereznek majd, annak érdekében, hogy a Frontex által összehangolt műveleteket érintő átfogó jogi keret áttekintésére vonatkozó igényt felülvizsgálják.