



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 5. veebruar 2024
(OR. en)

5490/24

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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	2. veebruar 2024
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2024) 75 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Euroopa piiri- ja rannikuvalvet käsitleva määruse (EL) 2019/1896 hindamise kohta, sealhulgas alalise korpuse ülevaade

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2024) 75 final.

Lisatud: COM(2024) 75 final



Brüssel, 2.2.2024
COM(2024) 75 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Euroopa piiri- ja rannikuvalvet käsitleva määruse (EL) 2019/1896 hindamise kohta,
sealhulgas alalise korpuse ülevaade**

{SWD(2024) 75 final}

1. Sissejuhatus

Sisepiirikontrollita ala eeldab terviklikku Euroopa Liidu (EL) normikogumit, millega tagatakse meie ühiste välispiiride ühine väga tõhus haldamine, nagu on rõhutatud komisjoni 2021. aasta Schengeni strateegias¹. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) ülesanne on toetada liikmesriike tulemuslikul ja tõhusal välispiiride haldamisel ning neil piiridel esinevate ohtude ja rändeprobleemide lahendamisel, järgides täiel määral põhiõigusi².

Euroopa Ülemkogu 26.–27. oktoobri 2023. aasta kohtumisel kutsuti ELi institutsioone ja liikmesriike üles tegema ühiseid jõupingutusi, et mobiliseerida sisejulgeoleku suurendamiseks kõik asjakohased poliitikavaldkonnad nii riiklikul kui ka ELi tasandil, sealhulgas välispiiride kaitse, smugeldajatevastase võitluse ja kolmandate riikidega tehtava tiheda koostöö kaudu³. Neis jõupingutustes peab otsustavat rolli etendama Euroopa piiri- ja rannikuvalve, sealhulgas Frontex.

EL on oma välispiiride tugevdamiseks viimastel aastatel teinud mitu pöördelise tähtsusega otsust, mille eesmärk on muuta ELi välispiiride haldamine üheks kõige tulemuslikumaks süsteemiks maailmas. Peamiste ametite, näiteks Frontexi ja Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Ameti (eu-LISA) volitusi on suurendatud, 2022. aasta oktoobris käivitati uus Schengeni hindamismehhanism,⁴ välispiiridel rakendatakse uut IT-taristut ja viisamenetlus digitaliseeritakse 2030. aastaks. Euroopa piiri- ja rannikuvalve alaline korpus, mis on ette nähtud Euroopa piiri- ja rannikuvalvet käsitleva määrusega (EL) 2019/1896 (edaspidi „Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrus“)⁵ ja mis moodustatakse järk-järgult 2027. aasta lõpuks, on hea näide Euroopa integratsioonist Euroopa välispiiride haldamise valdkonnas. See on ELi esimene vormirõivastuses teenistus. Korpus koosneb 10 000st Frontexi ja liikmesriikide ametnikust ning on igal ajal valmis toetama ühiste välispiiride haldamisel raskustesse sattunud liikmesriike ja korraldama tulemuslikumat tagasisaatmist.

Frontex ja piirihalduse ning tagasisaatmise ja taasintegreerimise eest vastutavad liikmesriikide ametiasutused teevad Euroopa piiri- ja rannikuvalve raames koostööd.

¹ COM(2021) 277 final: Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise strateegia“

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määruse (EL) 2019/1896 (mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624 (ELT L 295, 14.11.2019)) artikkel 1.

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

⁴ Nõukogu 9. juuni 2022. aasta määrus (EL) 2022/922, mis käsitleb Schengeni *acquis* kohaldamise kontrollimiseks hindamis- ja järelevalvemehhanismi kehtestamist ja toimimist ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1053/2012 (ELT L 160, 15.6.2022).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määrus (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624 (ELT L 295, 14.11.2019).

Et see koostöö oleks võimalikult tulemuslik, on Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusega ette nähtud, et Euroopa integreeritud piirihalduse tulemuslik rakendamine on Frontexi ja liikmesriikide ühine ülesanne. Sellega seoses avaldas komisjon 14. märtsil 2023 teatise Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastase strateegilise poliitika kehtestamise kohta⁶. Frontex täiendas seda 20. septembril 2023 vastu võetud tehnilise ja tegevusstrateegiaga⁷.

Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse artikli 121 kohaselt peab komisjon kõnealust määrust hindama 5. detsembriks 2023 ja seejärel iga nelja aasta tagant. Hindamise käigus tuleks eelkõige analüüsida Frontexi mõju, tulemuslikkust ja tõhusust⁸. Komisjon peab esitama hindamise tulemuste kohta aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Frontexi haldusnõukogule.

Samuti peab komisjon 31. detsembriks 2023 koostama ülevaate alalise korpuse,⁹ sealhulgas selle koosseisu ning asjatundlikkuse ja professionaalsuse kohta.

Komisjon korraldas hindamise ja ülevaate koostamise 2022. aasta maist 2023. aasta oktoobrini. Need põhinesid ulatuslikel konsultatsioonidel, milles osalesid liikmesriikide ametiasutused, Euroopa Parlament, nõukogu, Frontex ise ja asjaomased ELi asutused, sealhulgas Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet¹⁰. Seda tööd toetati ka välisuuringuga¹¹.

Käesolevas aruandes esitatakse määruse hindamise ja alalist korpust puudutava ülevaate põhjal tehtud järeldused, mida kirjeldatakse üksikasjalikumalt aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Isegi kui võtta arvesse, et määruse rakendamine ei peagi veel olema lõpule viidud, ilmnes hindamise ja ülevaate koostamise käigus mõnes valdkonnas olulisi viivitusi ja puudujääke. Nende kõrvaldamiseks pakutakse aruandes välja ka tegevuskava vormis meetmeid, mis

⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastase strateegilise poliitika kehtestamise kohta (COM(2023) 146 final).

⁷ Haldusnõukogu 20. septembri 2023. aasta otsus 30/2023, millega võetakse vastu Euroopa integreeritud piirihalduse tehniline ja tegevusstrateegia aastateks 2023–2027.

⁸ Artikkel 121 kohustab komisjoni hindama a) Frontexi saavutatud tulemusi seoses tema eesmärkide, volituste, ressursside ja ülesannetega; b) Frontexi tegevuse ja töömeetodite mõju, tõhusust ja tulemuslikkust seoses tema eesmärkide, volituste ja ülesannetega; c) ELi tasandil tehtavat asutustevahelist koostööd, sealhulgas üleeuroopalist koostööd rannikuvalve ülesannete alal; d) võimalikku vajadust muuta Frontexi volitusi; e) selliste muudatuste finantsmõju; f) alalise korpuse toimimist; g) alalise korpuse töötajate koolitustaset, erialaseid teadmisi ja professionaalsust.

⁹ Ülevaates (määruse artikkel 59) tuleb käsitleda järgmist: a) alalise korpuse liikmete koguarv ja koosseis; b) iga liikmesriigi poolt alalisse korpusele antud panuse suurus; c) alalise korpuse asjatundlikkus ja professionaalsus ning neile pakutav koolitus; d) vajadus pidada alalise korpuse osana ülal kiirreageerimisreservi.

¹⁰ FRA (2023), „[The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#)“.

¹¹ [Ajakohastatakse pärast uuringu avaldamist]

võimaldaksid Frontexi ning Euroopa piiri- ja rannikuvalve eesmärgid täielikult ellu viia.

2. Hindamise kokkuvõte

Hoolimata olulistest probleemidest, nagu COVID-19 pandeemia, rände kasutamine relvana ning Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, võib hindamise tulemusena anda Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusele selle asjakohasuse ja ELi lisaväärtuse osas positiivse hinnangu, s.t määrus on praeguste ja tulevaste väljakutsete lahendamiseks ELi välispiiridel endiselt piisav alus.

Endiselt on suur probleem ebaseaduslik ränne, mis nõuab ELi ja selle liikmesriikide ühist ja koordineeritud reageerimist nii liidusiseselt kui ka liiduväliselt – koostöös partnerriikidega. Nagu on kirjas Schengeni piirieskirjade põhjenduses 6: „*Piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele*“. Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse rakendamine on aidanud tugevdada ELi välispiiride haldamist täielikus kooskõlas põhiõigustega ning parandada ELi tagasisaatmispoliitika tõhusust. Samuti on see võimaldanud edukalt käivitada Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse moodustamise.

Alates 2019. aastast on Frontex suurendanud operatiivtuge, mida ta pakub liikmesriikidele oma mitmesugustes pädevusvaldkondades, ja on sellega suuresti vastanud nende vajadustele. Läbi viidud ühisoperatsioonide arv on aastatel 2020–2023 pidevalt kasvanud. 2023. aastal käivitas Frontex 24 ühisoperatsiooni (võrdluseks oli neid 2020. aastal 15, 2021. aastal 19 ja 2022. aastal 20) ning 2023. aasta oktoobri keskel oli kohapeale suunatud 2 874 töötajat (2020. aastal 1 122). Hindamisperioodil on amet muutunud üha proaktiivsemaks ja pakub liikmesriikidele operatiivabi, tuginedes omaenda analüüsile tegevusprioriteetide kohta.

Frontex on jätkuvalt suurendanud liikmesriikidele pakutavat tuge ka tagasisaatmisega seotud tegevuses. 2022. aastal toetas amet 24 868 kolmanda riigi kodaniku tulemuslikku tagasisaatmist (36 % rohkem kui varasemal aastal). Frontexi volitusi on tagasisaatmise valdkonnas tugevdatud ja amet töötab selle nimel, et veelgi suurendada sunniviisilise tagasisaatmise saatameeskonna liikmete ja tugiametnike kohapeale suunamisi ning tõhustada tegevust ühiste taasintegreerimisteenuste raames.

Samuti on kooskõlas Frontexi rahvusvahelise koostöö strateegiaga järk-järgult laiendatud koostööd partnerriikidega, mis on Frontexi volituste oluline osa. 2022. aastal tugevdas Frontex oma operatiivtegevust partnerriikides, laiendades oma operatsioonipiirkonda ja suurendades tegevussuutlikkust. 2023. aasta oktoobri seisuga oli peaaegu 600 Frontexi töötajat suunatud kümne ühisoperatsiooni raames kaheksasse

ELi-välisesse riiki.¹² Üks uus operatsioon – ühisoperatsioon „Põhja-Makedoonia“ – käivitati 2023. aastal Põhja-Makedoonia ja Euroopa Liidu vahelise staatust käsitleva kokkuleppe alusel, mis jõustus 2023. aasta aprillis.

Lisaks on Frontexi riskianalüüs ja haavatavuse hindamine muutunud hästi toimivateks vahenditeks, mis aitavad parandada olukorrateadlikkust ja toetavad asjakohast operatiivreageerimist. Hindamisperioodil töötas amet välja põhjaliku metoodika ja on pidevalt parandanud oma riskianalüüsitoodete kvaliteeti, keskendudes üha enam prognoosimisele ja ennetamisele; parandatud on ka haavatavuse hindamise kvaliteeti, et hinnata ja jälgida liikmesriikide võimeid välispiiridel.

Kuigi Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruses sätestatud Frontexi volituste rakendamise periood on veel pooleli ja kestab kuni 2027. aastani, tehti hindamise käigus kindlaks mitu probleemi, mis praegu piiravad määruse mõjusust. Kuigi määruse teatavad sätted oleksid võinud pakkuda suuremat selgust (nt põhiõiguste kohta), ei tulene enamik kindlaks tehtud probleemidest mitte määrusest endast, vaid korralduslikest, tehnilistest või operatiivsetest puudustest, enamasti viivitustest määruse rakendamisel (nt alalise korpuse selge juhtimisstruktuuri puudumine, lüngad teatavates alalise korpuse profiilides). Teine rühm probleeme, mis mõjutavad rakendamise tulemuslikkust, tuleneb piirangutest, näiteks asjaolust, et alalisele korpusele antud täitevvolitusi ei ole mõne liikmesriigi riigisiseses õiguses tunnustatud, või ELi muudest õigusnormidest peale Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse enda, näiteks normidest, mis käsitlevad isikuandmete töötlemist Frontexis.

Hindamise põhivaldkondades tehtud peamised järeldused

Frontexi **juhtimisstruktuuri analüüs** näitab, et haldusnõukogu ja tegevdirektori ülesannete vahel valitseb selge jaotus. Selge ja tulemuslik on ka Frontexi järelevalvestruktuur, millesse on kaasatud Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon. Hindamise käigus leiti siiski, et kattuvate kohustuste ja kohati vastuoluliste lähenemisviiside tõttu ei ole Frontexi sisemine juhtimissüsteem veel täielikult suuteline Frontexile 2019. aastal antud volituste rakendamist tulemuslikult toetama. Haldusnõukogu poolt 2023. aasta novembris vastu võetud uue organisatsioonilise struktuuri¹³ rakendamine peaks selle küsimuse lahendama. Teiseks järeldati, et tagasisaatmise eest vastutavad asutused ei ole haldusnõukogus veel piisavalt esindatud. Praegu esindavad haldusnõukogus osalevaid liikmesriike peamiselt nende riiklikud piirihaldusasutused, mis aga sageli ei vastuta tagasisaatmise eest.

¹² Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Gruusia, Kosovo*, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia. *See nimetus ei piira seisukohti staatuse kohta ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244 (1999) ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

¹³ Haldusnõukogu 22. novembri 2023. aasta otsus 45/2023 ameti organisatsioonilise struktuuri kohta.

Frontexi tegevusvaldkondade seas on **olukorratedlikkuse** tagamine ja **riskianalüüs** valdkonnad, kus ELi tasandi lisaväärtust peetakse kõige suuremaks. Vastavalt Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruses sätestatud eesmärkidele koostab Frontex mitmesuguseid riskianalüüsitöoteid, millest on kasu paljudele sidusrühmadele ja mis katavad väga ulatuslikke temaatilisi ja geograafilisi alasid. Liikmesriigid kasutavad neid riskianalüüsitöoteid oma riikliku tasandi analüüsiks ja teataval määral ka operatsioonide planeerimiseks. Samal ajal annavad need oma panuse ka asjakohastes ELi mehhanismidesse ja on aluseks Frontexi operatiivtegevuse kavandamisel.

Euroopa piiri- ja rannikuvalves toimuva teabevahetuse ja operatiivkoostöö integreeritud raamistik **EUROSUR** on mänginud olulist rolli ameti liikumisel täielikult ajakohase, usaldusväärse ja reageerimist võimaldava teabe andmise poole, kasutades ööpäevaringset (peaaegu) reaajas toimuvat olukorra- ja kriisiseiret. EUROSUR on aidanud kaasa olukorrapildi loomisele Euroopas, pakkunud ühist teabevahetusraamistikku, parandanud olukorratedlikkust ja suurendanud reageerimisvõimet. Vahetatavate andmete maht, kvaliteet, voog ja kiirus on viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud. Siiski ei suuda EUROSUR veel tagada päris ajakohast olukorratedlikkust ELi välispiiridel toimuvast. Selle põhjuseks on ennekõike rakendamisprobleemid, näiteks asjaolu, et kõik liikmesriigid ei teata piiril toimuvatest sündmustest sama põhjalikult ja regulaarselt.

Põhiõiguste austamine on Euroopa integreeritud piirihalduse lahutamatu osa. Hindamisel leiti, et kui Frontex järgib oma tegevuses ELi ja rahvusvahelist õigust, eelkõige Frontexi kehtestatud **põhiõiguste raamistikku**, aitab see tulemuslikult ära hoida põhiõiguste rikkumisi liikmesriikide ja kolmandate riikide toetamisel. Alates 2021. aastast on Frontex oma haldusnõukogu tugeval toetusel aktiivselt ja tulemuslikult arendanud alalise korpuse sise-eeskirju, tavasid ja koolitust, et tugevdada kõigis selle tegevustes põhiõiguste austamist, kaitset ja edendamist. Hindamise tulemusena kerkib siiski küsimus, mil määral saab Frontexit pidada vastutavaks liikmesriikide tegevuse eest ning kuidas saaks ameti meetmetega tulemuslikult kaasa aidata selle tagamisele, et vastuvõtvad liikmesriigid järgiksid ühistegevuse, näiteks ühisoperatsioonide käigus põhiõigusi. Selles osas sisaldab Frontexi raamistik võimalust tugineda Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse artiklile 46, mis lubab liikmesriigis operatiivtegevuse peatada või lõpetada. Artikkel 46 on küll oluline Frontexi käsutuses olev vahend, kuid seda tuleks kasutada üksnes viimase abinõuna, kuna hindamine näitab, et Frontexi kohalolek võib aidata kaasa ulatuslikumale põhiõiguste järgimisele. Seetõttu järeldati hindamise tulemusena, et praeguses etapis ei ole vaja artiklit 46 muuta.

Frontexi **operatiivtegevusel** on liikmesriikide jaoks selge lisaväärtus, kuna see toetab ELi poliitikaprioriteetide rakendamist. Frontex annab liikmesriikidele ühisoperatsioonide ja piirivalve kiirreageerimisoperatsioonide kaudu ulatuslikku tehnilist ja operatiivabi, sealhulgas otsingu- ja päästeoperatsioonide toetamiseks. Aeg-

ajalt takistab Frontexi pakutava operatiivtoe tulemuslikkust mõnevõrra teatavate alalise korpuse profiilide ja liikmesriikide nõutavate seadmeliiikide kättesaadavus. Frontexi tõhusust suurendab ka praegu väljatöötamisel olev alalise korpuse uus juhtimisstruktuur. Üldkokkuvõttes näib Frontexi operatiivtugi olevat aidanud kaasa Euroopa piiri- ja rannikuvalve eesmärkide saavutamisele, aga siiski võiks koostööd Frontexi ja riikide ametiasutuste vahel tihendada, et suurendada kohapeale suunamiste tulemuslikkust.

Frontexi **koostööd teiste ELi asutustega**, nagu Europol, ja **kolmandate riikidega** on teataval määral takistanud viivitused tulemuslikku teabevahetust võimaldava asjakohase isikuandmete kaitse raamistiku rakendamisel. Frontexi haldusnõukogu võtab vajalikud andmekaitse normid vastu 2024. aasta algul. Mis puudutab kolmanda riiki, siis on parasjagu läbivaatamisel isikuandmete kaitse normid, mis sisalduvad kolmanda riiki puudutavas näidistöökorras, mille komisjon võttis vastu 2021. aasta detsembris.

Frontex on etendanud aktiivset ja positiivset rolli Euroopa koostöös rannikuvalveülesannete täitmisel, eelkõige Euroopa Kalanduskontrolli Ameti ja Euroopa Meresõiduohutuse Ametiga tehtava koostöö kaudu, mille aluseks on kolmepoolne töökord.

Parandada tuleb Frontexi ja Europoli koostööd konkreetsete vajaduste alal, et tõhustada võitlust rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse vastu, selleks saavutada tulemusi komisjoni hiljutiste ettepanekute eesmärkide täitmisel, nimelt rändajate smugeldamise vastase õigusraamistiku moderniseerimise alal¹⁴. Kahe nimetatud ameti vahelise töökorra üle peetakse praegu läbirääkimisi ja kui töökord sõlmitakse, muutub muu hulgas lihtsamaks ka selleotstarbeline andmete edastamine.

Peale välispiiride haldamise on Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusega tehtud Frontexile sõnaselgelt ülesandeks anda tehnilist ja operatiivabi **tagasisaatmismeetmete** rakendamiseks. Hindamisel jõuti järeldusele, et Frontex on liikmesriike tulemuslikult toetanud tagasisaatmisprotsessi kõigis aspektides, eelkõige ühiste tagasisaatmisoperatsioonide ja muu tagasisaatmisega seotud toetuse, sealhulgas taasintegreerimise korraldamisel. Hindamise käigus leiti siiski, et Frontexi, tagasisaatmise eest vastutavate riiklike asutuste ja Euroopa Komisjoni vahelist koostööd on võimalik parandada.

¹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb ebaseaduslikule liitu sisenemisele, liidust läbisõidule ja liidus viibimisele kaasaaitamise ennetamist ja tõkestamist (COM(2023) 755 final), ning ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb politseikoostöö tõhustamist rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks (COM(2023) 754 final).

3. Alalist korpust puudutava ülevaate kokkuvõte

Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse üks olulisemaid uuendusi on Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse loomine – esmakordselt on ELil olemas oma vormirõivastuses teenistus. Alaline korpus kujutab endast ainulaadset vahendit, mille abil saab Frontex liikmesriike kohapeal toetada välispiiride kaitsmisel, piiriülese kuritegevusega (sealhulgas rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise, inimkaubanduse, terrorismi ja hübriidohtudega) võitlemisel ning ebaseaduslike rändajate tulemusliku ja püsiva tagasisaatmise olulisel suurendamisel.

Alalise korpuse loomine ja tööle hakkamine peab määruse alusel toimuma järk-järgult. Korpus aitab edendada ühist Euroopa piiri- ja rannikuvalve kultuuri ja põhiõiguste austamist ning soodustab Schengeni *acquis* rakendamisel kõrgeimatest standarditest ja headest tavadest lähtumist.

Alalise korpuse moodustamine veel käib ning sellest peab saama veelgi usaldusväärsem ja püsivam tugi liikmesriikidele.

Ülevaates jõuti järeldusele, et muutuvad rändesuundumused nõuavad toetuse paindlikku ja kiiret suunamist liikmesriikidesse, puudujääkide kõrvaldamist ja ootamatute olukordadega toimetulemisel abistamist. Ebaseadusliku rände hiljutine suurenemine toob ka esile vajaduse võidelda tulemuslikumalt inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega. Lisaks on sazenenud julgeolekuprobleemid alates terrorismist kuni hübriidohtudeni, nagu on näidanud viimased rünnakud Euroopas. Teatatud on ka rände ära kasutamise juhtumitest, mille eesmärk on destabiliseerida ELi ja selle liikmesriike. Samal ajal suureneb pidevalt lubatud välispiiriületuste arv, mis toob esile vajaduse tagada jätkuva üleilmastumise tingimustes sujuv ettevõtluse, turismi ja rahvusvahelise koostööga seotud heauskne reisimine. Selleks peab Frontex rohkem vaatama tulevikku ja uusi suundumusi paremini prognoosima. Liikmesriigid omakorda peavad tulemuslikult reageerima Frontexi üleskutsetele suunata töötajaid kohapeale. See eeldab ka, et alalise korpuse ametnike profiile, millest sõltuvad ametnike operatiivülesanded, oleks võimalik kohandada vastavalt muutuval olukorrale.

Alalise korpuse koguarv ja koosseis

Kuigi alalise korpuse loomine on alles algusjärgus, on korpusest tulenev lisaväärtus juba kinnitust leidnud ja liikmesriigid hindavad korpuse pakutavat operatiivtuge. Alalise korpuse kasvatamine nõutava 10 000 inimeseni 2027. aastaks on käimas. See arv põhineb algselt alalise korpuse ettepaneku tegemise ajal hinnatud operatiivvajadustel ning ELi välispiiridel toimunud sündmustel. Üldiselt on see proportsionaalne riikide võimetega. Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusega

toetatakse liikmesriike alalise korpuse ülesehitamisel¹⁵ kogu Euroopa piiri- ja rannikuvalve huvides. Kuigi see protsess nõuab Frontexilt ja liikmesriikidelt märkimisväärsed jõupingutusi, ei ole praegu vaja selles kohandusi teha, arvestades ülevaate järeltõlget ja ka praegust olukorda ELi välispiiridel.

Alalise korpuse praegune koosseis vajaks aga peenhäälestamist, et tagada korpuse parem vastavus operatiivvajadustele. Teatavate valdkondade ekspertide ja eriprofilide kättesaadavuses esineb lünki. Liikmesriigid eeldavad teatavates spetsialiseeritud valdkondades 1. kategooria töötajatelt lisatuge, kuid Frontexi koosseisulised töötajad ei saa veel pakkuda niisugust spetsiifilist oskusteavet kõigis valdkondades, kus seda on vaja, ja ka liikmesriikidel ei ole piisavalt spetsialiste käepärast. See olukord peaks aja jooksul paranema, kui alalise korpuse koolitamisel keskendutakse profiilidele, mille järele nõudlus on kõige suurem.

Lisaks tuleb tegeleda teatavate piirangutega, mis tulenevad ELi personalieeskirjadest¹⁶ ja mõjutavad alalise korpuse 1. kategooria kohapeale suunamise tõhusust, nagu töötingimused, õigus teatavatele hüvitistele, teenistusastmed ja ümberklassifitseerimise või kohapeale suunamise eeskirjad, ning eeskätt tuleb selleks personalieeskirjade asjakohaste sätete kohaselt vastu võtta uued või muudetud rakenduseeskirjad. Peale selle on oluline tegeleda mitmekesisuses esinevate puudustega, eelkõige riikidevahelise tasakaaluga alalise korpuse 1. kategooria töötajate seas. Uus personalistrateegia¹⁷ peaks võimaldama Frontexil parandada praegust olukorda, sealhulgas sooküsimustes.

Pärast esialgseid viivitusi alalise korpuse koosseisuliste töötajate värbamisel käib rakendamine nüüd täiskiirusel. Edaspidi on äärmiselt oluline tagada piisavad värbamisressursid ja kehtestada asjakohased protsessid. Lisaks on oluline suunata alaline korpus täitma operatiivülesandeid välispiiridel, kolmandates riikides ja tagasisaatmisoperatsioonidel. Varssavis asuvas Frontexi peakorteris peaks olema vaid väga väike arv alalisi korpuse töötajaid, kes täidavad toetavaid ülesandeid.

Frontex on teinud märkimisväärsed edusamme alalise korpuse 1. kategooria ametnike värbamisel: kui 2022. aasta lõpus oli 1. kategooria ametnike arv, keda oli võimalik kohapeale suunata, alalises korpuses 678,¹⁸ siis 2023. aasta septembri seisuga oli neid 970¹⁹. Seetõttu saavutas Frontex 2023. aastal peaaegu vajaliku arvu töötajaid, keda oli

¹⁵ Vt nt Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse artikkel 61.

¹⁶ Määrus nr 31/EMÜ, 11/Euratom, millega kehtestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused (EÜT P 045, 14.6.1962, lk 1385).

¹⁷ Haldusnõukogu 22. novembri 2023. aasta otsus 44/2023, millega kehtestatakse Frontexi inimressursside strateegia aastateks 2024–2027.

¹⁸ Kvartaliaruanne Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti võimete kohta, 2022. aasta IV kvartal.

¹⁹ Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse I lisas on 1. kategooria koosseisuliste töötajate puhul 2022. ja 2023. aastaks seatud eesmärgiks vastavalt 1 000 ja 1 500 ametnikku. See arv sisaldab aga

võimalik kohapeale suunata²⁰. Frontexi esitatud teabe kohaselt on alalise korpusesse lähetatud 2. kategooria töötajate arv 450 ja nimekirja kantud 3. kategooria töötajaid on 3 899. 2023. aastaks seatud eesmärk ehk 1 500 nimekirja kantud alalise korpuse 4. kategooria töötajat on saavutatud²¹.

Loodud on kiirreageerimisreserv (4. kategooria), et vastata ootamatutele vajadustele, mis tekivad enne, kui alaline korpus saavutab kriitilise massi. Seni ei ole seda reservi olnud vaja kasutada. 2025. aastaks jõutakse muudes alalise korpuse töötajate kategooriates, nagu koosseisulised töötajad ning liikmesriikidest pikaajaliselt lähetatud ja lühiajaliselt kohapeale suunatud töötajad, tasemeni, mis võimaldab ootamatute ja ebaproportsionaalsete vajaduste korral ressursse ümber paigutada. Kiirreageerimisreservi kavandatud järkjärguline kaotamine kulgeb kavakohaselt.

Liikmesriikide panuste suurus on kooskõlas vastavate liikmesriikide olemasolevate võimetega. Liikmesriikide individuaalsed panused ulatuvad 0,14 %-st 1,5 %-ni riigi olemasolevatest võimetest. Senine jaotuspõhimõte on osutunud tulemuslikuks. Märkimisväärseid ELi rahalisi vahendeid on eraldatud selleks, et toetada liikmesriike nende suutlikkuse suurendamisel nii personali kui ka tehniliste vahendite osas. Euroopa piiri- ja rannikuvalve arendamine nõuab aga ka liikmesriikidelt olulisi jõupingutusi ja mõnedel on oma suutlikkuse ülesehitamisel ees probleeme. Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse kohane alalise korpusesse panustamine näib olevat määruse eesmärkide saavutamiseks üldiselt piisav, kuna Frontex on suutnud rahuldada peaaegu kõik liikmesriikide kiireloomulised abitaotlused.

Alalise korpuse professionaalsus ja koolitus

Frontex on alustanud alalise korpuse töötajate koolitamist, tagamaks, et töötajad vastavad rangetele kutsestandarditele ja neid on võimalik tulemuslikult kohapeale suunata. See puudutab kõigi asjakohaste põhiõigustega seotud kohustuste ja standardite ning rahvusvahelise inimõigustealase õiguse ja humanitaarõiguse tundmist ja järgimist. Ülevaates osutatakse siiski, et alalise korpuse koolitamise kontseptsiooni mitut aspekti tuleb edasi arendada, tagamaks, et koosseisuliste (1. kategooria) töötajate koolituse maht, sisu ja kvaliteet võimaldavad neil pakkuda erialavaldkondades liikmesriikidele tulemuslikku tuge. See hõlmab ka koolituskavade ajakohastamist, et tagada piisav praktiline väljaõpe, mis valmistab koosseisulised töötajad ette nende tööks piiridel. Frontex peab tagama piisavad koolitusressursid.

koosseisulisi töötajaid, kes suunatakse rühmaliikmetena operatsioonipiirkonda, samuti ELi reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) toimimise eest vastutavaid töötajaid ning kuni 4 % ulatuses Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse artikli 54 lõigetes 7 ja 8 osutatud tugitöötajaid.

²⁰ Haldusnõukogu 16. märtsi 2022. aasta otsus 20/2022, millega võetakse vastu Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse 2023. aasta kava ja profiilide soovituslik mitmeaastane kava.

²¹ Andmed pärinevad haldusnõukogule ameti võimete kohta esitatud aruandest (5. september 2023).

Euroopa piiri- ja rannikuvalve võimete tegevuskava on üks olulisemaid määruses ette nähtud vahendeid Euroopa piiri- ja rannikuvalve võimete integreeritud planeerimiseks ja selle kava väljatöötamise ja rakendamise osana tuleb ajakohastada koolitussüsteemi, võttes arvesse Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamist. Frontex töötab liikmesriikide kaasabil välja võimete tegevuskava, et lähendada riiklikke võimete arendamise kavasid ja Frontexi mitmeaastast ressursiplaneerimist, selleks et optimeerida kogu Euroopa piiri- ja rannikuvalve pikaajalisi investeeringuid. See peaks suunama liikmesriike selles, kuidas nad arendavad oma personali ja varasid, sealhulgas tagama töötajate, sealhulgas alalise korpuse töötajate värbamisel ja koolitamisel tiheda koordineerituse.

Koolitusprobleemide kõrval esineb muidki raskusi, mis takistavad koosseisulisi töötajaid oma oskusi täielikult ära kasutamast. Alalise korpuse professionaalse ja tulemusliku toimimise tagamiseks tuleb tegeleda ka nende küsimustega. Näiteks riiklikele andmebaasidele juurdepääsu kord, keeleprobleemid ja sõltuvus vastuvõtvast liikmesriigist paljudes haldus- ja menetlusküsimustes piiravad töötajate suutlikkust töötada iseseisvalt. Nendele probleemidele ei ole kiireid ja lihtsaid lahendusi; vaja on tihedat ja jätkuvat koostööd Frontexi ja liikmesriikide vahel.

Lisaks on määruse rakendamisel esile kerkinud mitu praktilist küsimust, mille Frontex peab lahendama, selleks et alaline korpus saaks pakkuda liikmesriikidele täiemahulist tuge ning saavutada samal ajal võimalikult kõrge professionaalsuse taseme. Siia alla kuulub vajadus parandada planeerimist, juhtimist, töökorda (sealhulgas kohapeale suunamised ja ümberpaigutamised), halduskokkuleppeid, personalijuhtimist, töötingimusi, sisekommunikatsiooni, logistikat, standardset töökorraldust, tegevuse koordineerimist vastuvõtva liikmesriigiga ja vastuvõtva liikmesriigi toetamist.

4. Kokkuvõte

Hoolimata mõningatest eespool loetletud viivitustest ja lünkadest toimib Euroopa piiri- ja rannikuvalve, nagu see on ette nähtud Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusega, hästi, kui võtta arvesse rakendamise praegust seisut. See on ootuspäraselt oma eesmärgid suuresti saavutanud, ehkki mõningad põhitegevused ei ole veel täielikult ellu viidud. Sidusrühmad nõustuvad, et üksi tegutsedes ei oleks liikmesriigid suutnud Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse eesmäärke piisavalt saavutada. Seetõttu on Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrus jätkuvalt asjakohane vahend praeguste ja tulevaste olukordade lahendamiseks ELi välispiiridel. Ebaseaduslik ränne on endiselt suur probleem, mille lahendamine nõuab lähitulevikus kõigi liikmesriikide ühist ja koordineeritud reageerimist.

Määrus aitab kaasa Euroopa integreeritud piirihalduse kõigi komponentide tulemuslikule arendamisele ja rakendamisele. Kuigi määruse rakendamine alles käib,

on selle tulemusena loodud ja tegevusse suunatud ELi esimene vormirõivastuses teenistus – Euroopa piiri- ja rannikuvalve alaline korpus.

Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusega ette nähtud alaline korpus on Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamise kasulik ja vajalik osa. On kinnitust leidnud, et see aitab tagada ELi välispiiride tõhusa haldamise ja turvalise Schengeni ala. Alalise korpuse suurus ja koosseis ning liikmesriikide iga-aastased panused, mis on sätestatud Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse lisades, on jätkuvalt põhjendatud ja proportsionaalsed.

Alalise korpuse moodustamine on aga veel pooleli ja selle käigus on esinenud mitmeid probleeme. Seetõttu on oluline jätkata operatiivvajadustega seotud arengu jälgimist, tagamaks, et alaline korpus sobiks reageerimiseks pidevalt muutuvale olukorrale ELi välispiiridel. Lisaks on väga tähtis, et Frontex ja liikmesriigid rakendaksid Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastast strateegilist poliitikatsükli ning sellega seotud integreeritud operatsiooniplaneerimise ja erandolukorra planeerimise protsessi. Alaline korpus aitab parandada ka reageerimisvõimet välispiiridel, selleks et avastada, ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku sissetõusu ja piiriülest kuritegevust. See aitab päästa rändajate elusid ja tagab nende kaitse tänu alalise korpuse tulemuslikele ja paindlikele suunamistele ja ümberpaigutamistele, lähtudes operatiivvajadustest.

Komisjoni arvates kinnitavad määruse hindamine ja alalist korpust puudutav ülevaade, et Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrust ega selle lisasid ei ole praegu vaja muuta. Frontexi muudetud volitusi, mis anti ametile 2019. aastal vastu võetud Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrusega, rakendatakse endiselt ning komisjon leiab, et suurem osa hindamisel ja ülevaates kindlaks tehtud puudustest on võimalik kõrvaldada järelejäänud rakendusperioodi jooksul.

Selleks, et ühtlustada meetmeid, mida on vaja nende järeldustega tegelemiseks, toetada Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse rakendamist ja muuta see 2027. aastaks täies ulatuses toimivaks, **teeb komisjon ettepaneku tegevuskava kohta**, mida hakkaksid rakendama Frontex, selle haldusnõukogu, liikmesriigid ja komisjon.

Tulenevalt mitmesugustest hinnatud valdkondades kindlaks tehtud probleemidest peab komisjon eriti oluliseks järgmisi meetmeid.

Frontexi uue organisatsioonilise struktuuri täielik rakendamine, eelkõige alalise korpuse osas, on oluline samm, mis võimaldab täielikult teostada ameti põhivolitusi, s.t teha järelevalvet piirikontrolli tõhusa toimimise üle välispiiridel ja abistada liikmesriike välispiiride haldamise operatiivaspektide rakendamisel. Uue, selgeid aruandlusahelaid ja sidekanaleid hõlmava käsuliini struktuuri väljatöötamine ja rakendamine on väga oluline selleks, et muuta alalise korpuse tegevus tulemuslikumaks.

Lisaks on äärmiselt tähtis tagada Frontexis ja liikmesriikides **võimetes** tehtavate oluliste investeeringute pikaajaline strateegiline vaade, planeerimine ja prognoositavus. Selleks on ilmselgelt vaja töötada välja võimete tegevuskava ja riiklikud võimearenduskavad ning neid korrapäraselt ajakohastada. Samuti tuleb edasi arendada ja rakendada Euroopa piiri- ja rannikuvalve integreeritud planeerimisprotsessi. See on hädavajalik selleks, et tagada kiired ja paindlikud kohapeale suunamised, mis põhinevad operatiivvajadustel.

Frontexi uute volituste olulisemaks osaks on saamas **tagasisaatmisoperatsioonid**. Seetõttu on äärmiselt oluline, et haldusnõukogu tagaks tagasisaatmisküsimuste nõuetekohase strateegilise juhtimise ja võimaluse pidada arutelusid ka kõrgetasemelistel ümarlauakoosolekutel. Selleks et Frontex oleks võimeline pakkuma liikmesriikidele tulemuslikku operatiivtuge, sealhulgas tagasisaatmistehingute puhul, järgides seejuures täielikult põhiõigusi, peab koordineerimine ja teabevahetus komisjoni, eelkõige tagasisaatmiskoordinaatori, ja Frontexi vahel ning Frontexi ja vastutavate riiklike ametiasutuste vahel olema parem.

Jätkata tuleb **alalise korpuse kasvatamist**, et 2027. aastaks oleks alalises korpuses 10 000 täies tegevusvalmiduses töötajat, nagu planeeritud. Iseäranis olulised on meetmed, millega tagatakse rahuldav koolituse tase, mis vastab operatiivvajadustele, eelkõige alalise korpuse 1. kategooria töötajate puhul, ja tõhusad värbamisprotsessid. Peale selle on vaja kaaluda, kuidas lahendada teatavad küsimused, mis tulenevad ELi personalieeskirjadest või nende rakenduseeskirjadest, mis kehtivad alalise korpuse 1. kategooria töötajate suhtes, selleks et viia Frontexi vormirõivastuses koosseisulised töötajad täielikku tegevusvalmidusse.

Olukorrateadlikkuse valdkonnas kaalutakse meetmeid, mis võimaldavad koostada täpseid, täielikke ja ajakohaseid olukorrapilte ja riskianalüüse. Seda on võimalik saavutada näiteks nii, et haavatavuse hindamise andmed viiakse paremini sisse riskianalüüsitoodetesse ja arendatakse edasi EUROSURI. Selliste meetmete üle on kavas edaspidi veelgi arutleda, et analüüsitooted toetaksid paremini operatiivsete otsuste tegemist.

Komisjon jälgib käesolevale aruandele lisatud tegevuskava rakendamist tähelepanelikult ja võib teha ettepanekuid kohanduste kohta, sealhulgas seadusandlike muudatuste kohta, mis võivad tulevikus vajalikuks osutuda.