



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 5. helmikuuta 2024
(OR. en)

5490/24

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

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	2. helmikuuta 2024
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2024) 75 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen (EU) 2019/1896 arvioinnista, mukaan lukien pysyvän joukon arviointi

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2024) 75 final.

Liite: COM(2024) 75 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.2.2024
COM(2024) 75 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen (EU) 2019/1896
arvioinnista, mukaan lukien pysyvän joukon arviointi**

{SWD(2024) 75 final}

1. Johdanto

Sisärajatarkastukseton alue edellyttää kattavia Euroopan unionin (EU) sääntöjä, joilla varmistetaan yhteisten ulkorajojen yhteinen ja erittäin tehokas valvonta, kuten komission vuoden 2021 Schengen-strategiassa¹ korostetaan. Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) tehtävänä on tukea jäsenvaltioita ulkorajojen tehokkaassa ja tuloksellisessa hallinnassa sekä puuttua uhkiin ja muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin näillä rajoilla perusoikeuksia täysimääräisesti noudattaen.²

Eurooppa-neuvosto kehotti 26. ja 27. lokakuuta 2023 EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita ryhtymään yhteistoimiin kaikkien asiaankuuluvien politiikkatoimien käyttöön ottamiseksi kansallisella ja EU:n tasolla sisäisen turvallisuuden parantamiseksi muun muassa suojelemalla ulkorajoja, torjumalla salakuljettajia ja tekemällä tiivistä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.³ Eurooppalaisen raja- ja merivartioston, Frontex mukaan luettuna, on osallistuttava ratkaisevasti tähän työhön.

EU on viime vuosina tehnyt useita merkittäviä päätöksiä ulkorajojensa vahvistamiseksi tavoitteenaan tehdä EU:n ulkorajavalvontajärjestelmästä yksi maailman tehokkaimmista. Keskeisten virastojen, kuten Frontexin ja EU:n laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston (eu-LISA), toimeksiantoja on vahvistettu, uusi Schengenin arviointimekanismi otettiin käyttöön lokakuussa 2022⁴, uusi tietotekniikkainfrastruktura otetaan käyttöön ulkorajoilla ja viisumiprosessi digitalisoidaan vuoteen 2030 mennessä. Tässä yhteydessä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla asetuksella (EU) 2019/1896⁵ asteittain vuoden 2027 loppuun mennessä perustettava eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko on hyvä esimerkki Euroopan yhdentymisestä ulkorajojen valvonnan alalla. EU:lla on ensimmäistä kertaa oma pysyvä joukko. Uusi pysyvä joukko, joka koostuu 10 000:sta Frontexin ja jäsenvaltioiden virkamiehestä, kykenee milloin tahansa tukemaan jäsenvaltioita, joilla on haasteita yhteisillä ulkorajoilla, ja tehostamaan palauttamisia.

Frontex ja rajaturvallisuudesta sekä palauttamisesta ja uudelleenkotouttamisesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät yhteistyötä eurooppalaisen raja- ja

¹ COM(2021)277 final: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – *Toimivaa ja kestävä Schengen-alue edistävä strategia*.

² Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta 13 päivänä marraskuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 1 artikla (EUVL L 295, 14.11.2019).

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

⁴ Neuvoston asetus (EU) 2022/922, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2022, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2012 kumoamisesta (EUVL L 160, 15.6.2022).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta (EUVL L 295, 14.11.2019).

merivartioston puitteissa. Jotta yhteistyö olisi mahdollisimman tehokasta, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa virastolle ja jäsenvaltioille annetaan jaettu vastuu Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tehokkaasta täytäntöönpanosta. Osana tätä komissio julkaisi 14. maaliskuuta 2023 tiedonannon, jossa vahvistetaan Euroopan yhdenmukaisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapolitiikka⁶. Frontex täydensi tätä 20. syyskuuta 2023 hyväksytyssä teknisessä ja operatiivisessa strategiassaan⁷.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 121 artiklassa edellytetään, että komissio suorittaa kyseisen asetuksen arvioinnin viimeistään 5 päivänä joulukuuta 2023 ja sen jälkeen joka neljäs vuosi. Arvioinnissa olisi arvioitava erityisesti Frontexin vaikutusta, vaikuttavuutta ja tehokkuutta.⁸ Komission on raportoitava arvioinnin tuloksista Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Frontexin hallintoneuvostolle.

Komission on myös toteutettava 31 päivään joulukuuta 2023 mennessä pysyvän joukon arviointi⁹, mukaan lukien sen kokoonpano sekä sen asiantuntemus ja ammattitaito.

Komissio toteutti arvioinnit toukokuun 2022 ja lokakuun 2023 välisenä aikana. Ne perustuivat laajaan kuulemiseen, johon osallistuivat jäsenvaltioiden viranomaiset, Euroopan parlamentti, neuvosto, itse Frontex ja asiaankuuluvat EU:n virastot, myös perusoikeusvirasto¹⁰. Tätä työtä on pohjustettu myös teettämällä ulkopuolinen selvitys¹¹.

Tässä kertomuksessa esitetään päätelmät, jotka komissio on tehnyt asetuksen arvioinnista ja pysyvää joukkoa koskevasta arvioinnista. Molemmat esitetään yksityiskohtaisesti kertomuksen mukana seuraavassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Huolimatta siitä, että asetuksen täytäntöönpanon ei ole vielä

⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan yhdenmukaisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta, COM(2023) 146 final.

⁷ Hallintoneuvoston päätös 30/2023, annettu 20. syyskuuta 2023, Euroopan yhdenmukaisuutta koskevan teknisen ja operatiivisen strategian hyväksymisestä vuosiksi 2023–2027.

⁸ Asetuksen 121 artiklassa edellytetään, että komissio arvioi a) viraston saavuttamia tuloksia sen tavoitteet, toimeksianto, resurssit ja tehtävät huomioon ottaen; b) viraston toiminnan vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta ja sen työskentelymenetelmiä suhteessa sen tavoitteisiin, toimeksiantoon ja tehtäviin; c) virastojen välistä yhteistyötä Euroopan tasolla, myös rannikkovartiostotoiminnoissa tehdyn eurooppalaisen yhteistyön toteuttamista; d) mahdollista tarvetta muuttaa viraston toimeksiantoa; e) tällaisten muutosten taloudellisia vaikutuksia; f) pysyvän joukon toimintaa ja toisesta arvioinnista alkaen sen kokonaismäärää ja kokoonpanoa; ja g) pysyvän joukon koulutuksen, erityisasiantuntemuksen ja ammattitaidon tasoa.

⁹ Arvioinnissa (asetuksen 59 artikla) tarkastellaan a) pysyvän joukon kokonaismäärää ja kokoonpanoa; b) yksittäisten jäsenvaltioiden pysyvään joukkoon osoittamien osuuksien vahvuutta; c) pysyvän joukon asiantuntemusta ja ammattitaitoa ja sen saamaa koulutusta; ja d) tarvetta säilyttää nopean toiminnan reservi osana pysyvää joukkoa.

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

¹¹ [Päivitetään selvityksen julkaisemisen jälkeen.]

tarkoitus olla täysimittainen, arvioinneissa havaittiin joillakin osa-alueilla merkittäviä viivästyksiä ja puutteita. Niiden käsittelemiseksi kertomuksessa ehdotetaan myös toimenpiteitä toimintasuunnitelman muodossa, jotta kaikki Frontexin ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston tavoitteet saavutettaisiin.

2. Arvioinnin tiivistelmä

Huolimatta merkittävistä haasteista, kuten covid-19-pandemiasta, muuttoliikkeen välineellistämisestä ja Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaa vastaan, arvioinnissa esitetään myönteinen arvio eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen merkityksestä ja lisäarvosta EU:n tasolla. Siinä katsotaan, että asetus on edelleen riittävä perusta nykyisiin ja tuleviin haasteisiin vastaamiseksi EU:n ulkorajoilla.

Laiton maahanmuutto on edelleen tärkeä haaste, joka edellyttää EU:lta ja sen jäsenvaltioilta yhteisiä ja koordinoituja toimia sekä EU:ssa että sen ulkopuolella yhteistyössä kumppanimaiden kanssa. Schengenin rajasäännösten johdanto-osan 6 kappaleessa säädetään seuraavasti: *”Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.”* Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen täytäntöönpano on osaltaan vahvistanut EU:n ulkorajojen valvontaa perusoikeuksia täysimääräisesti noudattaen ja tehostanut EU:n palauttamispolitiikkaa. Se mahdollisti myös eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon toiminnan asteittaisen, mutta onnistuneen käynnistämisen.

Virasto on vuodesta 2019 lähtien lisännyt operatiivista tukeaan jäsenvaltioille sen toimeksiantoon kuuluvilla eri aloilla ja täyttänyt suurelta osin niiden tarpeet. Vuosina 2020–2023 toteutettujen yhteisten operaatioiden määrä kasvoi tasaisesti. Vuonna 2023 virasto käynnisti 24 yhteistä operaatiota, kun niitä oli 15 vuonna 2020, 19 vuonna 2021 ja 20 vuonna 2022. Henkilöstöä oli lokakuun 2023 puolivälissä 2 874, kun sitä vuonna 2020 oli 1 122. Arviointijakson aikana virasto on aiempaa ennakoivammin ehdottanut jäsenvaltioille operatiivista tukea oman operatiivisten painopisteiden analyysinsä perusteella.

Frontex lisäsi edelleen jäsenvaltioille annettavaa tukea palautuksiin liittyvissä toimissa. Vuonna 2022 virasto tuki 24 868 kolmannen maan kansalaisen tuloksellista palauttamista, mikä on 36 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Laajennetun palauttamiseen liittyvän toimeksiantonsa myötä virasto pyrkii samanaikaisesti lisäämään pakkopalautuksen saattajien ja tukivirkailijoiden lähettämistä ja tehostamaan yhteisiin uudelleenkotouttamispalveluihin liittyviä toimia.

Myös yhteistyö kumppanimaiden kanssa, joka on tärkeä osa Frontexin toimeksiantoa ja linjassa sen kansainvälisen yhteistyöstrategian kanssa, on vähitellen lisääntynyt.

Frontex vahvisti vuonna 2022 operatiivista toimintaansa kumppanimaissa laajentamalla toiminta-alueitaan ja vahvistamalla toiminnallisia valmiuksiaan. Lokakuussa 2023 Frontexilla oli 600 henkilöstön jäsentä lähetettynä kahdeksaan eri kolmanteen maahan.¹² Vuonna 2023 käynnistettiin yksi uusi operaatio, yhteisoperaatio Pohjois-Makedoniassa, huhtikuussa 2023 voimaan tulleen Pohjois-Makedonian ja Euroopan unionin välisen asemaa koskevan sopimuksen perusteella.

Lisäksi viraston riskianalyysistä ja haavoittuvuusarvioinneista on tullut vakiintuneita välineitä, jotka edistävät tilannetietoisuutta ja tukevat asianmukaista operatiivista reagoimista. Arviointijakson aikana virasto kehitti kattavia menetelmiä ja on jatkuvasti parantanut riskianalyysituotteidensa laatua. Tuotteissa keskitytään yhä enemmän ennakointiin ja ennaltaehkäisyyn sekä haavoittuvuusarviointeihin, joilla arvioidaan ja seurataan jäsenvaltioiden valmiuksia ulkorajoilla.

Vaikka eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa säädetty Frontexin toimeksiannon täytäntöönpanokausi on edelleen meneillään ja jatkuu vuoteen 2027 asti, arvioinnissa havaittiin useita haasteita, jotka tällä hetkellä rajoittavat asetuksen vaikuttavuutta. Tietyissä asetuksen säännöksissä olisi voitu selkeyttää esimerkiksi perusoikeuksia, mutta useimmat havaituista haasteista eivät kuitenkaan johdu itse asetuksesta vaan organisatorisista, teknisistä tai toiminnallisista puutteista, lähinnä viivästyksistä, asetuksen täytäntöönpanossa (esim. pysyvän joukon selkeän komentorakenteen puuttumisesta ja tiettyjen pysyvän joukon profiilien puutteista). Toinen täytäntöönpanon tehokkuuteen vaikuttava ongelmakokonaisuus johtuu rajoituksista, esimerkiksi pysyvälle joukolle annettavan toimeenpanovallan tunnustuksen puutteesta joidenkin jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä, tai muun EU-lainsäädännön kuin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen säännöksistä, koskien esimerkiksi viraston suorittamaa henkilötietojen käsittelyä.

Keskeiset havainnot arvioinnin pääalueilla

Frontexin **hallintorakenteen** analyysi osoittaa, että tehtävät jakautuvat selkeästi hallintoneuvoston ja pääjohtajan välillä. Myös viraston valvontarakenne, johon kuuluvat Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio, on selkeä ja tehokas. Arvioinnissa todetaan kuitenkin, että Frontexin sisäinen hallinto ei vielä täysin kykene tukemaan tehokkaasti sen vuoden 2019 toimeksiantoa päällekkäisten vastuualueiden ja ajoittaisten ristiriitaisten lähestymistapojen vuoksi. Hallintoneuvoston marraskuussa

¹² Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Georgia, Kosovo*, Moldova, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia. * Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

2023 hyväksymän uuden organisaatorakenteen¹³ täytäntöönpanossa olisi paneuduttava tähän asiaan. Toinen havainto on, että palauttamisesta vastaavat viranomaiset eivät ole vielä riittävästi edustettuina hallintoneuvostossa. Tällä hetkellä jäsenvaltioita edustavat hallintoneuvostossa edelleen ensisijaisesti kansalliset rajavalvontaviranomaiset, jotka eivät useinkaan ole vastuussa palautuksista.

Kun tarkastellaan Frontexin toimia, **tilannetietoisuus ja riskianalyysi** kuuluvat toimiin, joiden katsotaan tuovan eniten EU:n tason lisäarvoa. Frontex tuottaa useita riskianalyysituotteita, jotka palvelevat monenlaisia sidosryhmiä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa asetettujen tavoitteiden mukaisesti, ja sen toiminta kattaa laajasti temaattisia ja maantieteellisiä alueita. Jäsenvaltiot käyttävät näitä riskianalyysituotteita omaan kansallisen tason analyysiinsä ja jossain määrin operatiiviseen suunnitteluunsa. Ne myös tukevat asiaankuuluvia EU:n mekanismeja ja ovat olennaisen tärkeitä Frontexin operatiivisten toimien tukemisen kannalta.

Eurosurilla eli yhdenmetyillä puitteilla tietojenvaihdolle ja operatiiviselle yhteistyölle eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa on ollut merkittävä rooli siinä, että virasto on edistynyt täysin ajantasaisten, luotettavien ja hyödynnettävissä olevien tietojen toimittamisessa ympärivuorokautisen (lähes) reaaliaikaisen tilanne- ja kriisinvalvonnan avulla. Se on myötävaikuttanut Euroopan tilannekuvan luomiseen, luonut yhteiset puitteet tietojenvaihdolle, parantanut tilannetietoisuutta ja lisännyt reaktiokykyä. Tietojenvaihdon määrä, laatu, sujuvuus ja nopeus ovat parantuneet huomattavasti viime vuosina. Eurosur ei kuitenkaan edelleenkään pysty tarjoamaan kattavaa ja täysin ajantasaista tilannetietoisuutta EU:n ulkorajoilla. Tämä johtuu pääasiassa täytäntöönpano-ongelmista, kuten siitä, että kaikki jäsenvaltiot eivät raportoi rajatapahtumista yhtä täydellisesti tai säännöllisesti.

Perusoikeuksien kunnioittaminen on olennainen osa Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta. Arvioinnin mukaan se, että virasto noudattaa EU:n ja kansainvälistä oikeutta, erityisesti Frontexin **perusoikeuskehystä**, edistää tehokkaasti perusoikeusloukkausten ehkäisemistä jäsenvaltioille ja kolmansille maille annettavan tuen yhteydessä. Frontex on vuodesta 2021 lähtien kehittänyt aktiivisesti ja tehokkaasti sisäisiä sääntöjään ja käytäntöjään sekä pysyvän joukon koulutusta hallintoneuvostonsa vahvalla tuella edistääkseen perusoikeuksien kunnioittamista, suojelua ja edistämistä kaikessa toiminnassaan. Arvioinnissa kiinnitetään kuitenkin huomiota kysymykseen siitä, missä määrin Frontexin voidaan katsoa olevan vastuussa jäsenvaltioiden toimista ja miten virasto voisi omilla toimillaan tehokkaasti varmistaa, että vastaanottavat jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia yhteisissä toimissa, kuten yhteisissä operaatioissa. Tässä yhteydessä viraston kehykseen sisältyy mahdollisuus hyödyntää eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 46 artiklaa, joka

¹³ Hallintoneuvoston päätös 45/2023, annettu 22 päivänä marraskuuta 2023, viraston uudesta organisaatorakenteesta.

mahdollistaa operatiivisen toiminnan keskeyttämisen tai lopettamisen jäsenvaltiossa. Vaikka 46 artikla on keskeinen viraston käytettävissä oleva väline, sitä olisi käytettävä vasta viimeisenä keinona, koska arvioinnissa todetaan, että Frontexin läsnäolo voi yleisesti parantaa perusoikeuksien noudattamista. Siksi arvioinnissa todetaan, että tässä vaiheessa 46 artiklaa ei ole tarpeen muuttaa.

Frontexin **operatiivisten toimien** todetaan tuovan selkeää lisäarvoa jäsenvaltioille, mikä tukee EU:n toimintapoliittisten painopisteiden täytäntöönpanoa. Frontex tarjoaa jäsenvaltioille laajaa teknistä ja operatiivista apua yhteisten operaatioiden ja nopeiden rajainterventioiden kautta, mukaan lukien tekninen ja operatiivinen apu etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukemiseksi. Viraston tarjoaman operatiivisen tuen tehokkuutta haittaa ajoittain nykyinen tilanne tiettyjen pysyvän joukon profiilien ja jäsenvaltioiden pyytämien kalustotyyppien saatavuudessa. Myös kehitteillä oleva pysyvän joukon uusi komentorakenne lisää viraston tehokkuutta jatkossa. Kaiken kaikkiaan Frontexin operatiivinen tuki näyttää edistäneen eurooppalaisen raja- ja merivartioston tavoitteiden saavuttamista; Frontexin ja kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä voitaisiin kuitenkin tehostaa lähettämisen tehostamiseksi.

Frontexin **yhteistyötä muiden EU:n virastojen**, kuten Europolin, ja **kolmansien maiden kanssa** ovat jonkin verran vaikeuttaneet viiveet asianmukaisen henkilötietojen suojaa koskevan kehyksen täytäntöönpanossa tehokkaan tietojenvaihdon mahdollistamiseksi. Frontexin hallintoneuvosto hyväksyi tarvittavat tietosuojasäännöt vuoden 2024 alussa. Kolmansien maiden osalta tarkistetaan parhaillaan henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä, jotka sisältyvät komission joulukuussa 2021 hyväksymään kolmansia maita koskevan työjärjestelyn malliin.

Frontexilla on ollut aktiivinen ja myönteinen rooli rannikkovartiostotoimintojen eurooppalaisessa yhteistyössä, erityisesti virastojen välisessä yhteistyössä Euroopan kalastusvalvontaviraston ja Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa kolmikantaisen työjärjestelyn puitteissa.

Erityisesti Frontexin ja Europolin välistä yhteistyötä on tehostettava muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnan tehostamiseksi, jotta voidaan täyttää komission viimeaikaisten ehdotusten tavoitteet muuttajien salakuljetuksen torjumista koskevan oikeudellisen kehyksen nykyaikaistamisesta.¹⁴ Näiden kahden viraston

¹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (COM/2023/755 final) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta (COM/2023/754 final).

välisen työjärjestelyn loppuunsaattaminen, josta parhaillaan neuvotellaan, helpottaa muun muassa tietojen siirtämistä tätä tarkoitusta varten.

Ulkorajojen hallinnan lisäksi eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa nimenomaisesti annetaan Frontexille tehtäväksi antaa teknistä ja operatiivista apua **palauttamistoimenpiteiden** täytäntöönpanossa. Arvioinnissa todetaan, että Frontex on tukenut tehokkaasti jäsenvaltioita kaikissa palauttamisprosessiin liittyvissä kysymyksissä, erityisesti yhteisten palauttamisoperaatioiden ja muun palauttamiseen liittyvän tuen järjestämisessä, myös uudelleenkotouttamisessa. Arvioinnissa kuitenkin todetaan, että viraston, palauttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välisessä yhteistyössä on parantamisen varaa.

3. Tiivistelmä pysyvän joukon arvioinnista

Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen merkittävimpiä innovaatioita on eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon, EU:n ensimmäisen oman pysyvän joukon, perustaminen. Pysyvä joukko on Frontexille ainetlaatuinen väline, jolla voidaan tukea jäsenvaltioita kentällä niiden pyrkimyksissä suojella ulkorajoja, torjua rajat ylittävää rikollisuutta (mukaan lukien ihmisalakuljetus, ihmiskauppa, terrorismi ja hybridiuhat) ja tehostaa merkittävästi laittomien maahantulijoiden tuloksellista ja pysyvää palauttamista.

Pysyvä joukko on määrä perustaa ja ottaa käyttöön asteittain asetuksen mukaisesti. Se edistää osaltaan yhteistä eurooppalaista raja- ja merivartiostokulttuuria, perusoikeuksien kunnioittamista sekä Schengenin säännösten ja hyvien käytäntöjen täytäntöönpanoa korkeimpien standardien mukaisesti.

Pysyvää joukkoa rakennetaan edelleen, ja sen tavoitteena on olla entistä luotettavampi ja pysyvämpi tuki jäsenvaltioille.

Arvioinnissa todetaan, että muuttuvien muuttoliikesuuntausten johdosta jäsenvaltioille on voitava lähettää tukea joustavasti ja ketterästi, jotta puutteita voidaan korjata ja jotta jäsenvaltioita voidaan auttaa selviytymään odottamattomista tilanteista. Tähän liittyen myös laittoman muuttoliikkeen lisääntyminen viime aikoina on osoittanut, että ihmisalakuljetusta ja ihmiskauppaa on torjuttava tehokkaammin. Myös muun muassa terrorismin ja hybridiuhkien kaltaiset turvallisuushaasteet ovat lisääntyneet, kuten viimeisimmät iskut Euroopassa osoittavat. Tämän lisäksi on raportoitu myös muuttoliikkeen välineellistämistä koskevista tapauksista, jotka pyrkivät horjuttamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden vakautta. Samalla sallittujen ulkorajojen ylitysten määrä on jatkuvassa kasvussa ja osoittaa, että sujuva liikematkustus, matkailu ja kansainvälinen yhteistyö on varmistettava jatkuvan globalisaation keskellä. Tämä edellyttää, että virasto suuntautuu entistä enemmän tulevaisuuteen ja pyrkii ennakoimaan paremmin

uusia suuntauksia. Jäsenvaltioiden on puolestaan vastattava tehokkaasti viraston henkilöstöpyyntöihin. Tämä edellyttää myös, että pysyvän joukon virkamiesten erityisprofiilit, jotka määrittävät heidän operatiiviset roolinsa, ovat mukautettavissa muuttuvaan tilanteeseen.

Pysyvän joukon kokonaismäärä ja kokoonpano

Vaikka pysyvän joukon perustaminen on vielä alkuvaiheessa, se on jo osoittanut lisäarvonsa, ja jäsenvaltiot arvostavat sen operatiivista tukea. Pysyvän joukon kasvattaminen 10 000 henkeen vuoteen 2027 mennessä on käynnissä. Tämä lukumäärä, joka perustui pysyvän joukon perustamista alun perin ehdotettaessa arvioituihin operatiivisiin tarpeisiin sekä EU:n ulkorajoilla tapahtuvaan kehitykseen, on kaiken kaikkiaan oikeasuhteinen kansallisiin valmiuksiin nähden. Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla asetuksella tuetaan jäsenvaltioita pysyvän joukon kasvattamisessa¹⁵ koko eurooppalaisen raja- ja merivartioston edun mukaisesti. Vaikka tämä prosessi edellyttää merkittäviä ponnisteluja virastolta ja jäsenvaltioilta, arvioinnin tulokset eivät tässä vaiheessa anna aiheita muutoksiin, kun otetaan huomioon myös nykyinen tilanne EU:n ulkorajoilla.

Pysyvän joukon nykyistä kokoonpanoa on kuitenkin hienosäädettävä, jotta se vastaisi paremmin operatiivisia tarpeita. Tiettyihin erityisasiantuntijatehtäviin ja profiileihin sopivan henkilöstön saamisessa on ollut puutteita. Vaikka jäsenvaltiot odottavat luokan 1 henkilöstöltä lisätukea tietyillä erityisaloilla, viraston henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö ei voi vielä tarjota tällaista erityisasiantuntemusta kaikilla aloilla, joilla sitä tarvitaan, eikä jäsenvaltioilla ole käytettävissään riittävästi asiantuntijoita. Tilanteen odotetaan paranevan ajan mittaan, kun pysyvän joukon koulutusta keskitetään kysytyimpiin profiileihin.

Lisäksi on puututtava tiettyihin EU:n henkilöstösäännöistä¹⁶ johtuviin rajoituksiin, jotka vaikuttavat pysyvän joukon luokan 1 lähettämisen tehokkuuteen. Ratkaistavia kysymyksiä ovat työolot, oikeudet palkanlisiin, arvot ja uudelleenluokittelu sekä lähettämissäännöt, pääasiassa hyväksymällä uudet tai muutetut täytäntöönpanosäännöt asiaa koskevien henkilöstösääntöjen säännösten mukaisesti. On myös olennaisen tärkeää puuttua moninaisuuteen liittyviin puutteisiin erityisesti pysyvän joukon luokan 1 henkilöstön kansallisen tasapainon osalta. Viraston uuden henkilöstöstrategian¹⁷ pitäisi auttaa Frontexia parantamaan nykyistä tilannetta myös sukupuolikiusymysten osalta.

¹⁵ Esim. eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 61 artikla.

¹⁶ Neuvoston asetus N:o 31/ETY, 11/Euratom, Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta (EYVL 045, 14.6.1962, s. 1385).

¹⁷ Hallintoneuvoston päätös 44/2023, annettu 22. marraskuuta 2023, Frontexin henkilöstöstrategian hyväksymisestä vuosille 2024–2027.

Henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön palkkaaminen pysyvään joukkoon viivästyi aluksi, mutta täytöntöönpano etenee nyt täydellä vauhdilla. Tulevaisuudessa on ratkaisevan tärkeää turvata riittävät rekrytointiresurssit ja ottaa käyttöön asianmukaiset prosessit. Lisäksi on olennaisen tärkeää lähettää pysyvä joukko operatiivisiin tehtäviin ulkorajoilla, kolmansissa maissa ja palautusoperaatioissa. Viraston päätoimipaikassa Varsovassa pitäisi olla vain hyvin rajallinen määrä pysyvän joukon henkilöstöä tukitehtävissä.

Virasto on edistynyt merkittävästi pysyvän joukon luokan 1 virkamiesten rekrytoinnissa ja lisännyt lähettämiskelpoisten pysyvän joukon luokan 1 virkamiesten määrää 678:sta¹⁸ 970:een vuoden 2022 lopusta syyskuuhun 2023¹⁹. Näin ollen virasto saavutti lähes vaaditun lähettämiskelpoisen henkilöstön määrän vuonna 2023.²⁰ Virasto ilmoitti myös, että pysyvän joukon luokan 2 henkilöstöä on lähetetty 450 ja pysyvän joukon luokan 3 henkilöstöä nimetty 3 899. Vuoden 2023 tavoite eli 1 500 nimettyä pysyvän joukon luokan 4 henkilöstön jäsentä on saavutettu.²¹

Nopean toiminnan reservi (luokka 4) perustettiin vastaamaan odottamattomiin tarpeisiin ennen kuin pysyvä joukko saavuttaa vähimmäismäärän henkilöstön jäseniä. Tähän mennessä reserviä ei ole tarvinnut käyttää. Vuoteen 2025 mennessä muut pysyvän joukon luokat, kuten henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö, pitkäaikainen lähettäminen ja lyhytaikaiset komennukset jäsenvaltioista, saavuttavat tason, joka mahdollistaa resurssien uudelleenkohdentamisen odottamattomien ja suhteettomien tarpeiden ilmetessä. Suunniteltu nopean toiminnan reservin käytöstä poistaminen on edelleen aikataulussa.

Kansallisten osuuksien katsotaan vastaavan kooltaan kansallisia valmiuksia. Jäsenvaltioiden osuudet vaihtelevat 0,14 prosentista 1,5 prosenttiin kansallisista valmiuksista. Nykyinen jakoperuste on osoittautunut tehokkaaksi. Jäsenvaltioita on merkittäväällä EU:n rahoituksella tuettu valmiuksiensa kehittämisessä sekä henkilöstön että teknisten voimavarojen osalta. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehittäminen edellyttää kuitenkin merkittäviä ponnisteluja myös jäsenvaltioilta, joista joillakin on haasteita omien valmiuksiensa kehittämisessä. Pysyvää joukkoa varten asetuksessa vahvistetut maksuosuudet vaikuttavat kokonaisuudessaan riittävältä eurooppalaisesta

¹⁸ Neljännesvuosittainen raportti Euroopan raja- ja merivartiostoviraston valmiuksista, Q4/2022.

¹⁹ Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen liitteessä I luokan 1 henkilöstösääntöjen alaista henkilöstöä koskeva yleistavoite on 1 000 virkamiestä vuodelle 2022 ja 1 500 virkamiestä vuodelle 2023. Määrä sisältää kuitenkin ryhmän jäsenenä operatiiviselle alueelle lähetetyn henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) toiminnasta vastaavan henkilöstön ja ”enintään neljän prosentin tukihenkilöstön” eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen 54 artiklan 7 ja 8 kohdan mukaisesti.

²⁰ Hallintoneuvoston päätös 20/2022, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2022, eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon vuoden 2023 vuotuisen suunnittelun ja profiileja koskevan ohjeellisen monivuotisen suunnittelun hyväksymisestä.

²¹ Tiedot ovat peräisin viraston valmiuksistaan hallintoneuvostolle antamasta kertomuksesta, 5/9/2023.

raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska virasto on pystynyt vastaamaan lähes kaikkiin jäsenvaltioiden kiireellisiin avunpyyntöihin.

Pysyvän joukon ammattitaito ja koulutus

Virasto on käynnistänyt pysyvän joukon henkilöstön koulutustoimet sen varmistamiseksi, että henkilöstön jäsenet toimivat tiukkojen ammatillisten standardien mukaisesti ja että lähettäminen on tehokasta. Tähän sisältyy tietoisuus asiaankuuluvista perusoikeusvelvoitteista ja -normeista sekä kansainvälisestä ihmisoikeus- ja humanitaarisesta oikeudesta sekä näiden velvoitteiden noudattaminen. Arviointi kuitenkin osoittaa, että useita pysyvän joukon koulutuskonseptin osa-alueita on kehitettävä edelleen sen varmistamiseksi, että henkilöstösääntöjen alaisen (luokka 1) henkilöstön koulutuksen määrällä, sisällöllä ja laadulla taataan jäsenvaltioille mahdollisuus saada henkilöstöltä tehokasta tukea erityisaloilla. Tähän sisältyy myös opetussuunnitelmien päivittäminen, jotta varmistetaan riittävä käytännön koulutus, jonka avulla henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö voi valmistautua työhönsä rajoilla. Viraston on varmistettava riittävät koulutusresurssit.

Koulutusjärjestelmää on päivitettävä ottaen huomioon Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden täytäntöönpano osana eurooppalaisen raja- ja merivartioston suorituskkyjen kehittämissuunnitelman kehittämistä ja täytäntöönpanoa. Kehittämissuunnitelma on asetuksen keskeinen väline eurooppalaisen raja- ja merivartioston valmiuksien yhdenmetyt suunnittelun varmistamiseksi. Virasto kehittää suorituskkyjen kehittämissuunnitelmaa jäsenvaltioiden panoksen avulla, jotta suorituskkyjen kansallisia kehittämissuunnitelmia ja viraston resurssien monivuotista suunnittelua voidaan lähentää koko eurooppalaisen raja- ja merivartioston pitkän aikavälin investointien optimoimiseksi. Sen olisi ohjattava jäsenvaltioita siitä, miten ne kehittävät henkilöstöään ja voimavarojaan, muun muassa henkilöstön, kuten pysyvän joukon, rekrytoinnin ja kouluttamisen tiivistä koordinoitua.

Koulutuksessa havaittujen ongelmien lisäksi henkilöstösääntöjen alaisella henkilöstöllä on myös muita vaikeuksia, jotka estävät henkilöstöä hyödyntämästä osaamistaan täysimääräisesti. Näihin asioihin on puututtava myös sen varmistamiseksi, että pysyvä joukko toimii ammattimaisesti ja tehokkaasti. Esimerkiksi menettelyt kansallisiin tietokantoihin pääsemiseksi, kieliongelmat ja riippuvuus vastaanottavasta jäsenvaltiosta useissa hallinnollisissa ja menettelyllisissä kysymyksissä heikentävät henkilöstön kykyä työskennellä itsenäisesti. Näitä haasteita ei voi ratkaista nopeilla ja helpoilla korjaustoimilla, vaan ne edellyttävät viraston ja jäsenvaltioiden tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä.

Lisäksi asetuksen täytäntöönpanossa on ilmennyt useita käytännön kysymyksiä, joihin viraston on puututtava sen varmistamiseksi, että pysyvä joukko voi antaa täyden tukensa jäsenvaltioille ja saavuttaa samalla mahdollisimman hyvän ammattitaidon.

Niihin kuuluu tarve parantaa suunnittelua, johtamista, organisointia (mukaan lukien lähettämiset ja uudelleen lähettämiset), hallinnollisia järjestelyjä, henkilöstöhallintoa, työehtoja, sisäistä viestintää, logistiikkaa ja standardoituja operatiivisia menettelyjä sekä koordinoitua vastaanottavan jäsenvaltion kanssa ja sille annettavaa tukea.

4. Päätelmät

Joistakin edellä mainituista viivästyksistä ja puutteista huolimatta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa tarkoitettu eurooppalainen raja- ja merivartiosto toimii hyvin ottaen huomioon täytäntöönpanon nykytilanteen. Se on suurelta osin saavuttanut tavoitteensa odotetulla tavalla, mutta joitakin keskeisiä toimia ei ole vielä pantu täysimääräisesti täytäntöön. Sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltiot eivät olisi voineet saavuttaa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen tavoitteita riittävällä tavalla toimimalla yksin. Siksi eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettu asetus on edelleen merkityksellinen nykyisiin ja tuleviin tilanteisiin puuttumisessa EU:n ulkorajoilla. Laiton muuttoliike on edelleen suuri haaste, ja se edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yhteisiä ja koordinoituja toimia lähitulevaisuudessa.

Asetuksella edistetään Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuuden kaikkien osa-alueiden tehokasta kehittämistä ja täytäntöönpanoa. Vaikka asetuksen täytäntöönpano on edelleen käynnissä, se on johtanut EU:n ensimmäisen oman pysyvän joukon – eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon – perustamiseen ja käyttöönottoon.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa vahvistettu pysyvä joukko on hyödyllinen ja välttämätön osa Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuuden täytäntöönpanoa. Sen on osoitettu edistävän tehokasta rajavalvontaa EU:n ulkorajoilla ja turvallista Schengen-aluetta. Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen liitteissä vahvistettu pysyvän joukon koko ja kokoonpano sekä jäsenvaltioiden vuotuiset osuudet ovat edelleen perusteltuja ja oikeasuhteisia.

Pysyvän joukon käyttöönotto on kuitenkin edelleen käynnissä, ja se on kohdannut useita haasteita. Tältä osin on tärkeää jatkaa operatiivisten tarpeiden kehityksen seurantaa sen varmistamiseksi, että pysyvä joukko soveltuu edelleen vastaamaan EU:n ulkorajojen jatkuvasti muuttuvaan tilanteeseen. Lisäksi on ratkaisevan tärkeää, että virasto ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin ja siihen liittyvän operaatioiden yhdenmisen suunnitteluprosessin ja valmiussuunnittelun. Pysyvä joukko auttaa myös parantamaan toimintavalmiuksia ulkorajoilla laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden havaitsemiseksi, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tämä auttaa pelastamaan muuttajien henkiä ja varmistaa heidän suojelunsa, kun pysyvä

joukko voidaan lähettää ja uudelleenlähettää tehokkaasti ja joustavasti kulloistenkin operatiivisten tarpeiden perusteella.

Komissio katsoo, että asetuksen arviointi ja pysyvän joukon arviointi vahvistavat, ettei eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaa asetusta tai sen liitteitä tarvitse yleisesti ottaen välittömästi muuttaa. Vuonna 2019 hyväksytyssä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa virastolle annetun tarkistetun toimeksiannon täytäntöönpano on yhä meneillään, ja komissio katsoo, että tällä hetkellä suurin osa arvioinneissa havaituista puutteista voidaan korjata vielä jäljellä olevalla täytäntöönpanokaudella.

Näiden havaintojen korjaamiseksi ja eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen täytäntöönpanon tukemiseksi ja sen saattamiseksi täysimääräisesti voimaan vuoteen 2027 mennessä **komissio ehdottaa toimintasuunnitelmaa**, joka viraston, sen hallintoneuvoston, jäsenvaltioiden ja komission on pantava täytäntöön.

Arvioiduilla aloilla havaittujen ongelmien osalta erityisen tärkeinä pidetään seuraavia toimia:

Viraston uuden organisaatiorakenteen täysimääräinen täytäntöönpano erityisesti pysyvän joukon osalta katsotaan tärkeäksi askeleeksi viraston keskeisen toimeksiannon toteuttamisessa. Toimeksiantona on rajavalvonnan tehokkaasta toiminnasta huolehtiminen ulkorajoilla ja jäsenvaltioiden auttaminen ulkorajojen valvonnan operatiivisten näkökohtien täytäntöönpanossa. Uuden komentoketjurakenteen, mukaan lukien selkeät raportointilinjat ja viestintäkanavat, kehittämistä ja toteuttamista pidetään ratkaisevan tärkeänä pysyvän joukon toiminnan tehostamiseksi.

Lisäksi on ratkaisevan tärkeää varmistaa pitkän aikavälin strateginen näkemys, suunnittelu ja ennakoitavuus mitä tulee keskeisiin **valmiusinvestointeihin** virastossa ja jäsenvaltioissa. Tätä varten on selvästi tarpeen kehittää ja päivittää säännöllisesti suorituskykyjen kehittämissuunnitelmaa ja suorituskykyjen kansallisia kehittämissuunnitelmia. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston yhdenmukaista suunnitteluprosessia on myös kehitettävä edelleen ja pantava se täytäntöön. Tämä on tärkeää, jotta voidaan varmistaa nopea ja joustava henkilöstön lähettäminen operatiivisten tarpeiden pohjalta.

Palauttamistoimista on tulossa entistä näkyvämpi osa viraston uutta toimeksiantoa. Tämän vuoksi on elintärkeää, että hallintoneuvosto varmistaa asianmukaisen strategisen ohjauksen palauttamiseen liittyvissä kysymyksissä ja että sillä on myös mahdollisuus harkita keskusteluja korkean tason pyöreän pöydän kokouksissa. On ensiarvoisen tärkeää parantaa koordinoitua ja viestintää komission (erityisesti palauttamisasioiden koordinaattorin) ja viraston sekä viraston ja toimivaltaisten

kansallisten viranomaisten välillä, jotta virasto voi tarjota jäsenvaltioille tehokasta operatiivista tukea myös palauttamisissa, perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

Tavoitteena on edelleen **pysyvän joukon kasvattaminen** siten, että vuoteen 2027 mennessä siihen kuuluu suunnitelmien mukaiset 10 000 operatiivisen henkilöstön jäsentä. Erityisen tärkeitä ovat toimet, joilla varmistetaan operatiivisia tarpeita vastaava tyydyttävä koulutustaso erityisesti pysyvän joukon luokan 1 osalta, ja tehokkaat rekrytointiprosessit. Lisäksi on tarpeen pohtia, miten voidaan ratkaista tiettyjä pysyvän joukon luokan 1 henkilöstöä koskevista EU:n henkilöstösäännöistä tai niiden soveltamissäännöistä johtuvia ongelmia, jotta viraston virkapukuinen henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö saadaan täysin toimintakykyiseksi.

Tilannetietoisuuden osalta tarkastellaan toimenpiteitä, joilla saadaan tarkka, täydellinen ja ajantasainen tilannekuva ja riskianalyysi. Tämä voidaan saavuttaa esimerkiksi ottamalla haavoittuvuusarviointitiedot paremmin huomioon riskianalyysituotteissa ja kehittämällä Eurosuria eteenpäin. Näitä toimenpiteitä pohditaan edelleen, jotta nämä analyysituotteet voisivat paremmin tukea operatiivista päätöksentekoa.

Komissio seuraa tiiviisti tämän kertomuksen liitteenä olevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja voi ehdottaa mahdollisia muutoksia, myös lainsäädännöllisiä muutoksia, joita tulevaisuudessa mahdollisesti tarvitaan.