

Bruxelles, 5. veljače 2024.
(OR. en)

5490/24

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	2. veljače 2024.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2024) 75 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o evaluaciji Uredbe (EU) 2019/1896 o europskoj graničnoj i obalnoj straži, uključujući preispitivanje stalnih snaga

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2024) 75 final.

Priloženo: COM(2024) 75 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.2.2024.
COM(2024) 75 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o evaluaciji Uredbe (EU) 2019/1896 o europskoj graničnoj i obalnoj straži, uključujući
preispitivanje stalnih snaga**

{SWD(2024) 75 final}

1. Uvod

Područje bez kontrola na unutarnjim granicama zahtijeva sveobuhvatan skup pravila Europske unije (EU) kojima se osigurava zajedničko i vrlo učinkovito upravljanje zajedničkim vanjskim granicama, kao što je istaknuto u schengenskoj strategiji Komisije iz 2021.¹ Misija je Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) pomoći državama članicama da djelotvorno i učinkovito upravljaju vanjskim granicama i pronađu rješenja za prijetnje i izazove povezane s migracijama na tim granicama uz puno poštovanje temeljnih prava².

Na sastanku održanom 26. i 27. listopada 2023. Europsko vijeće pozvalo je institucije i države članice EU-a da zajedno mobiliziraju sva relevantna područja politika na nacionalnoj razini i razini EU-a radi povećanja unutarnje sigurnosti, među ostalim, zaštitom vanjskih granica, borbom protiv krijumčara i bliskom suradnjom s trećim zemljama³. Europska granična i obalna straža, uključujući Frontex, pritom mora imati odlučujuću ulogu.

U posljednjih nekoliko godina EU je donio čitav niz važnih odluka za jačanje svojih vanjskih granica kako bi upravljanje vanjskim granicama pretvorio u jedan od najučinkovitijih sustava na svijetu. Ojačani su mandati ključnih agencija kao što su Frontex i Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima (eu-LISA), u listopadu 2022. uspostavljen je novi mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine⁴, u primjeni je nova IT infrastruktura na vanjskim granicama, a postupak dobivanja viza digitalizirat će se do 2030. U tom su kontekstu stalne snage europske granične i obalne straže, koje su uspostavljene Uredbom (EU) 2019/1896⁵ o europskoj graničnoj i obalnoj straži (Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži) i postupno se uvode do kraja 2027., pravi primjer europske integracije u području upravljanja vanjskim granicama. Prvi put u povijesti EU ima svoju uniformiranu službu. Stalne snage, koje se sastoje od 10 000 Frontexovih i nacionalnih službenika, moći će u svakom trenutku pružiti potporu državama članicama koje se suočavaju s izazovima na zajedničkim vanjskim granicama i povećati učinkovitost vraćanja.

¹ COM(2021) 277 final: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje”.

² Članak 1. Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019.).

³ EUCO 14/23, [20231027-european-council-conclusions-hr.pdf \(europa.eu\)](#).

⁴ Uredba Vijeća (EU) 2022/922 od 9. lipnja 2022. o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2012 (SL L 160, 15.6.2022.).

⁵ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019.).

Frontex i tijela država članica odgovorna za upravljanje granicama te vraćanje i reintegraciju surađuju u okviru europske granične i obalne straže. Kako bi ta suradnja bila što učinkovitija, Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži Agenciji i državama članicama povjerena je zadaća djelotvorne provedbe europskog integriranog upravljanja granicama kao podijeljena odgovornost. U sklopu toga Komisija je 14. ožujka 2023. objavila komunikaciju o uspostavi višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama⁶. Frontex je to nadopunio u svojoj tehničkoj i operativnoj strategiji⁷ koju je donio 20. rujna 2023.

Člankom 121. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži od Komisije se zahtijeva da do 5. prosinca 2023. te svake četiri godine nakon toga provede evaluaciju te uredbe. Evaluacijom bi se u prvom redu trebali ocijeniti učinak, djelotvornost i učinkovitost Frontexa⁸. Komisija je dužna izvješćivati Europski parlament, Vijeće i upravni odbor Frontexa o nalazima evaluacije.

Komisija je isto tako dužna do 31. prosinca 2023. provesti preispitivanje stalnih snaga⁹, uključujući njihov sastav te njihovu stručnost i profesionalnost.

Komisija je provela evaluaciju i preispitivanje u razdoblju od svibnja 2022. do listopada 2023. Temeljili su se na opširnom savjetovanju koje je uključivalo tijela država članica, Europski parlament, Vijeće, sam Frontex i relevantne agencije EU-a, uključujući Agenciju za temeljna prava¹⁰. Taj rad potkrijepljen je i vanjskom studijom¹¹.

U ovom izvješću navedeni su zaključci koje je Komisija donijela na temelju evaluacije Uredbe i preispitivanja stalnih snaga, posebno opisanih u radnom dokumentu službi Komisije koji je priložen izvješću. Međutim, čak i ako se uzme u obzir da provedba Uredbe još nije dovršena, evaluacijom i preispitivanjem utvrđena

⁶ COM(2023) 146 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o uspostavi višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama.

⁷ Odluka Upravnog odbora 30/2023 od 20. rujna 2023. o donošenju tehničke i operativne strategije za europsko integrirano upravljanje granicama u razdoblju 2023. – 2027.

⁸ Člankom 121. od Komisije se zahtijeva da ocijeni: (a) rezultate koje je s obzirom na svoje ciljeve, ovlasti, resurse i zadaće Agencija ostvarila; (b) utjecaj, djelotvornost i učinkovitost djelovanja Agencije i njezinih načina rada u vezi s njezinim ciljevima, ovlastima i zadaćama; (c) međuagencijsku suradnju na razini EU-a, uključujući provedbu europske suradnje u pogledu funkcija obalne straže; (d) moguću potrebu promjene ovlasti Agencije; (e) financijske implikacije takvih promjena; (f) funkcioniranje stalnih snaga i (g) razinu osposobljenosti, specijalizirano stručno znanje i profesionalnost stalnih snaga.

⁹ Pri preispitivanju (članak 59. Uredbe) u obzir se uzima sljedeće: (a) ukupan broj i sastav stalnih snaga; (b) veličina doprinosa pojedinačnih država članica stalnim snagama; (c) stručnost i profesionalnost stalnih snaga i osposobljavanja kroz koje su prošle i (d) potreba za zadržavanjem pričuve za brzu reakciju kao dijela stalnih snaga.

¹⁰ FRA (2023.) [Europska granična i obalna straža i temeljna prava](#)

¹¹ [Ažurirat će se nakon objave studije]

su znatna kašnjenja i nedostaci u nekim područjima. Kako bi se to riješilo, u izvješću se predlažu i mjere u obliku akcijskog plana za potpuno postizanje ciljeva Frontexa i europske granične i obalne straže.

2. Sažetak evaluacije

Unatoč znatnim izazovima, kao što su pandemija bolesti COVID-19, instrumentalizacija migracija i agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, zaključak evaluacije jest pozitivna ocjena relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži, koja je i dalje dostatna osnova za rješavanje sadašnjih i budućih pitanja povezanih s vanjskim granicama EU-a.

Nezakonite migracije i dalje su bitan problem te zahtijevaju zajednički i koordinirani unutarnji i vanjski odgovor EU-a i njegovih država članica u suradnji s partnerskim zemljama. U skladu s uvodnom izjavom 6. Zakonika o schengenskim granicama „nadzor državne granice trebao bi pomoći u suzbijanju nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima te pri sprečavanju bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima država članica.” Provedba Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži pridonijela je jačanju upravljanja vanjskim granicama EU-a uz puno poštovanje temeljnih prava i poboljšanju učinkovitosti EU-ove politike vraćanja. Isto tako omogućila je postupno, ali uspješno uvođenje stalnih snaga europske granične i obalne straže.

Agencija je od 2019. pojačala operativnu potporu državama članicama u različitim područjima svojih ovlasti, uvelike zadovoljavajući njihove potrebe. Broj zajedničkih operacija provedenih od 2020. do 2023. u stalnom je porastu. Agencija je 2023. pokrenula 24 zajedničke operacije, u usporedbi s 15 operacija u 2020., 19 u 2021. i 20 u 2022., te je do sredine listopada 2023. rasporedila 2 874 zaposlenika, u usporedbi s 1 122 zaposlenika u 2020. Tijekom razdoblja evaluacije Agencija je postala proaktivnija u predlaganju operativne potpore državama članicama na temelju vlastite analize operativnih prioriteta.

Frontex je ujedno nastavio povećavati potporu državama članicama u aktivnostima povezanim s vraćanjem. Agencija je 2022. pomogla u učinkovitom vraćanju 24 868 državljana trećih zemalja, što je 36 % više u odnosu na godinu ranije. Uz ojačani mandat u području vraćanja Agencija paralelno radi na daljnjem povećanju broja raspoređenih službenika za pratnju i pomoć pri prisilnom vraćanju te na unapređivanju aktivnosti u okviru zajedničkih usluga reintegracije.

Suradnja s partnerskim zemljama, koja je važan dio Frontexova mandata i usklađena je s njegovom strategijom za međunarodnu suradnju, isto se tako postupno povećala. Frontex je 2022. pojačao svoj operativni angažman u partnerskim zemljama tako što je proširio svoje operativno područje i povećao svoje operativne kapacitete. Od

listopada 2023. gotovo 600 članova osoblja Frontexa raspoređeno je u deset zajedničkih operacija u osam trećih zemalja¹². Jedna nova operacija, zajednička operacija Sjeverna Makedonija, pokrenuta je 2023. na temelju sporazuma o statusu između Sjeverne Makedonije i Europske unije koji je stupio na snagu u travnju 2023.

Nadalje, analiza rizika i procjene ranjivosti koje Agencija provodi postale su provjereni alati koji pridonose svjesnosti o stanju i pomažu odgovarajućem operativnom odgovoru. Tijekom razdoblja evaluacije Agencija je razvila sveobuhvatne metodologije i stalno poboljšavala kvalitetu svojih rezultata analize rizika, koji su sve više usmjereni na predviđanje i prevenciju, kao i procjene osjetljivosti za procjenu i praćenje sposobnosti država članica na vanjskim granicama.

Iako je razdoblje provedbe za operacionalizaciju Frontexova mandata utvrđenog u Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži još u tijeku i nastaviti će se do 2027., evaluacijom je utvrđen niz izazova koji trenutačno ograničavaju djelotvornost Uredbe. Iako su određene odredbe Uredbe mogle pružiti veću jasnoću (npr. u pogledu temeljnih prava), većina utvrđenih izazova ne proizlazi iz same Uredbe, nego su rezultat organizacijskih, tehničkih ili operativnih nedostataka, uglavnom kašnjenja u njezinoj provedbi (npr. nepostojanje jasne zapovjedne strukture za stalne snage, nedostaci u određenim profilima stalnih snaga). Naposljetku, dodatan niz problema koji utječu na djelotvornost provedbe proizlazi iz ograničenja, npr. nepriznavanje izvršnih ovlasti dodijeljenih stalnim snagama u nacionalnom pravu nekih država članica, ili iz odredaba zakonodavstva EU-a koje nadilaze samu Uredbu o europskoj graničnoj i obalnoj straži, npr. u pogledu osobnih podataka koje Agencija obrađuje.

Najvažniji zaključci o glavnim područjima evaluacije

Analiza Frontexove **upravljačke strukture** ukazuje na jasnu raspodjelu zadataka između upravnog odbora i izvršnog direktora. Jasna je i djelotvorna nadzorna struktura Agencije koja uključuje Europski parlament, Vijeće i Komisiju. Međutim, evaluacijom je utvrđeno da Frontexovo unutarnje upravljačko ustrojstvo još nije u potpunosti u stanju djelotvorno poduprijeti njegove ovlasti iz 2019. zbog preklapanja odgovornosti i povremeno suprotstavljenih pristupa. To bi se pitanje trebalo riješiti provedbom nove organizacijske strukture koju je upravni odbor¹³ donio u studenom 2023. Drugi je nalaz da tijela odgovorna za vraćanje još nisu na odgovarajući način zastupljena u upravnom odboru. Trenutačno države članice upravnog odbora i dalje

¹² U Albaniji, Bosni i Hercegovini, Gruziji, Kosovu*, Moldovi, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji. * Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

¹³ Odluka upravnog odbora 45/2023 od 22. studenoga 2023. o novoj organizacijskoj strukturi Agencije.

prvenstveno zastupaju njihova nacionalna tijela za upravljanje granicama, koja često nisu zadužena za vraćanje.

Kad je riječ o aktivnostima Frontexa, **svjesnost o stanju i analiza rizika** među aktivnostima su za koje se smatra da su od najveće vrijednosti na razini EU-a. Frontex izrađuje brojne rezultate analize rizika kojima se služi čitav niz dionika u skladu s ciljevima navedenima u Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži te obuhvaća brojna tematska i geografska područja. Države članice upotrebljavaju te rezultate analize rizika u vlastitim analizama na nacionalnoj razini i, u određenoj mjeri, u svojem operativnom planiranju. Istodobno doprinose i relevantnim mehanizmima EU-a i ključni su za operativne aktivnosti Frontexa.

EUROSUR, integrirani okvir za razmjenu informacija i operativnu suradnju u okviru europske granične i obalne straže, imao je važnu ulogu u napretku Agencije u pružanju potpuno ažurnih, pouzdanih i upotrebljivih informacija putem nadzora stanja (gotovo) u stvarnom vremenu 24 sata dnevno sedam dana u tjednu i praćenju kriza. Pridonio je stvaranju europske slike stanja tako što je osigurao zajednički okvir za razmjenu informacija, poboljšao svjesnost o stanju i unaprijedio sposobnosti reagiranja. Količina, kvaliteta, protok i brzina podataka koji se razmjenjuju proteklih su se godina znatno povećali. Međutim, EUROSUR i dalje ne može osigurati potpunu te u cijelosti ažurnu svijest o stanju na vanjskim granicama EU-a. Uzrok tomu prvenstveno su problemi s provedbom, primjerice to što države članice ne prijavljuju događaje na granicama jednako potpuno ili redovito.

Poštovanje temeljnih prava sastavni je dio europskog integriranog upravljanja granicama. Evaluacijom je utvrđeno kako usklađenost Agencije s pravom EU-a i međunarodnim pravom, osobito **okvir za temeljna prava** uspostavljen u Frontexu, djelotvorno pridonosi sprečavanju kršenja temeljnih prava u kontekstu pružanja potpore državama članicama i trećim zemljama. Frontex je od 2021., uz snažnu potporu svojeg upravnog odbora, aktivno i učinkovito razvio svoja unutarnja pravila, prakse i osposobljavanje stalnih snaga kako bi poboljšao poštovanje, zaštitu i promicanje temeljnih prava u svim svojim aktivnostima. Međutim, evaluacijom se skreće pozornost na pitanje u kojoj se mjeri Frontex može smatrati odgovornim za postupke država članica te na koji način postupci Agencije mogu djelotvorno pridonijeti osiguravanju da države članice domaćini poštuju temeljna prava tijekom zajedničkih aktivnosti, kao što su zajedničke operacije. Okvir Agencije u tom slučaju uključuje mogućnost primjene članka 46. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži kojim se omogućuje suspenziju ili prekid operativnih aktivnosti u državi članici. Iako je članak 46. ključan alat koji Agencija ima na raspolaganju, on bi se trebao primijeniti samo u krajnjem slučaju jer evaluacija upućuje na to da prisutnost Frontexa može pozitivno pridonijeti većem sveukupnom poštovanju temeljnih prava.

U evaluaciji se stoga zaključuje da u ovom trenutku članak 46. nije potrebno mijenjati.

Za Frontexove **operativne aktivnosti** utvrđeno je da imaju jasnu dodanu vrijednost za države članice te da se njima podupire provedba prioriteta politike EU-a. Frontex državama članicama pruža opsežnu tehničku i operativnu pomoć putem zajedničkih operacija i brzih intervencija na granicama, uključujući tehničku i operativnu pomoć u operacijama traganja i spašavanja. Djelotvornost operativne potpore koju pruža Agencija ponekad je donekle otežana trenutačnom dostupnošću određenih profila stalnih snaga i vrsta opreme koje traže države članice. Djelotvornost Agencije povećat će se i novom zapovjednom strukturom stalnih snaga, koja je trenutačno u razvoju. Općenito, čini se da je Frontexova operativna potpora pridonijela ostvarenju ciljeva europske granične i obalne straže; međutim, suradnja Frontexa i nacionalnih tijela mogla bi se poboljšati kako bi se povećala djelotvornost raspoređivanja.

Frontexova **suradnja s drugim agencijama EU-a**, kao što je Europol, i **trećim zemljama** u određenoj je mjeri otežana zbog kašnjenja u primjeni odgovarajućeg okvira za zaštitu osobnih podataka radi omogućivanja djelotvorne razmjene informacija. Upravni odbor Frontexa donio je nužna pravila za zaštitu podataka početkom 2024. Kad je riječ o trećim zemljama, pravila za zaštitu osobnih podataka u predlošku radnog sporazuma za treće zemlje koji je Komisija donijela u prosincu 2021. u postupku su preispitivanja.

Frontex ima aktivnu i pozitivnu ulogu u europskoj suradnji u području funkcija obalne straže, osobito putem međuagencijske suradnje s Europskom agencijom za kontrolu ribarstva i Europskom agencijom za pomorsku sigurnost u okviru trostranog radnog sporazuma.

Posebno je potrebno pojačati suradnju između Frontexa i Europola kako bi se poboljšala borba protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te ostvarili ciljevi nedavnih prijedloga Komisije za modernizaciju pravnog okvira za borbu protiv krijumčarenja migranata¹⁴. Sklapanje radnog sporazuma između tih dviju agencija, o kojem se trenutačno pregovara, među ostalim će olakšati prijenos podataka u tu svrhu.

Osim upravljanja vanjskim granicama, Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži Frontex se izričito obvezuje pružati tehničku i operativnu pomoć pri provedbi mjera **vraćanja**. U evaluaciji se zaključuje da je Frontex djelotvorno pomagao

¹⁴ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o sprečavanju i suzbijanju olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj (COM/2023/755 final) i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima (COM/2023/754 final).

državama članicama u svim aspektima postupka vraćanja, osobito pri organiziranju zajedničkih operacija vraćanja i druge pomoći povezane s vraćanjem, uključujući reintegraciju. Međutim, evaluacijom je utvrđeno da ima prostora za poboljšanje suradnje između Agencije, nacionalnih tijela nadležnih za vraćanje i Europske komisije.

3. Sažetak preispitivanja stalnih snaga

Jedna je od najznačajnijih inovacija u Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži stvaranje stalnih snaga europske granične i obalne straže, prve uniformirane službe EU-a. Stalne snage Frontexu pružaju jedinstveni alat koji na terenu pomaže državama članicama u njihovim nastojanjima da zaštite vanjske granice, da se bore protiv prekograničnog kriminaliteta (uključujući krijumčarenje migranata, trgovinu ljudima, terorizam i hibridne prijetnje) te da znatno ojačaju djelotvorno i održivo vraćanje nezakonitih migranata.

Uspostava i raspoređivanje stalnih snaga odvijat će se postupno u skladu s Uredbom. One promiču kulturu zajedničke europske granične i obalne straže, pridonose poštovanju temeljnih prava i promiču najviše standarde provedbe schengenske pravne stečevine te dobre prakse.

Stalne snage još se izgrađuju i cilj je da postanu još pouzdanija i trajnija potpora državama članicama.

U preispitivanju se zaključuje da promjenjiva migracijska kretanja zahtijevaju fleksibilno i brzo raspoređivanje potpore u državama članicama, što pomaže u prevladavanju nedostataka i rješavanju neočekivanih situacija. U tom kontekstu nedavno povećanje nezakonitih migracija ističe i potrebu za djelotvornijom borbom protiv krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima. Osim toga, u porastu su sigurnosni izazovi, od terorizma do hibridnih prijetnji, što je vidljivo iz najnovijih napada u Europi. Zabilježeni su i slučajevi instrumentalizacije migracija, pokušaja destabilizacije EU-a i njegovih država članica. Istodobno, broj dopuštenih prelazaka vanjskih granica nastavlja rasti, čime se ističe potreba za osiguravanjem nesmetanog putovanja u dobroj vjeri radi posla, turizma i međunarodne suradnje u tijeku globalizacije. Agencija se stoga mora usmjeriti na budućnost i bolje predviđati nova kretanja. Države članice sa svoje strane trebaju djelotvorno odgovoriti na pozive Agencije za raspoređivanje osoblja. To isto tako zahtijeva da se posebni profili službenika stalnih snaga, koji određuju njihove operativne uloge, prilagođavaju promjenama stanja.

Ukupan broj i sastav stalnih snaga

Iako je uspostavljanje stalnih snaga još u ranoj fazi, one su već dokazale svoju dodanu vrijednost i države članice cijene njihovu operativnu potporu. U tijeku je izgradnja stalnih snaga do potrebne veličine od 10 000 članova do 2027. Taj se broj izvorno temeljio na operativnim potrebama procijenjenima u trenutku predlaganja stalnih snaga, kao i na razvoju događaja na vanjskim granicama EU-a. Općenito je proporcionalan nacionalnim sposobnostima. Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži pruža se potpora državama članicama u uspostavi stalnih snaga¹⁵ u interesu cijele europske granične i obalne straže. Iako taj proces zahtijeva znatne napore Agencije i država članica, u ovoj fazi nije potrebno prilagoditi rezultate preispitivanja, uzimajući u obzir i trenutačno stanje na vanjskim granicama EU-a.

Međutim, trenutačan sastav stalnih snaga zahtijeva finu prilagodbu kako bi bolje odgovarao operativnim potrebama. Određeni specijalizirani stručnjaci i profili nisu raspoloživi. Iako se od država članica očekuje da imaju dodatnu potporu osoblja kategorije 1 u određenim specijaliziranim područjima, statutarno osoblje Agencije još ne može pružiti takva konkretna stručna znanja u svim područjima u kojima su ona potrebna, a države članice nemaju ni dovoljno dostupnih stručnjaka. Očekuje se da će se ta situacija s vremenom poboljšati usmjeravanjem osposobljavanja stalnih snaga na profile koji su najpotrebniji.

Osim toga, određena ograničenja koja proizlaze iz Pravilnika o osoblju EU-a¹⁶ i koja utječu na učinkovitost raspoređivanja stalnih snaga kategorije 1., kao što su radni uvjeti, prava na naknadu, klasifikacija i reklasifikacija ili pravila o raspoređivanju, moraju se ukloniti, prvenstveno donošenjem novih ili izmijenjenih provedbenih pravila, u skladu s relevantnim odredbama Pravilnika o osoblju. Nadalje, bitno je pronaći rješenje za pitanje nedostatka raznolikosti, osobito u pogledu nacionalne uravnoteženosti osoblja kategorije 1 stalnih snaga. Nova strategija Agencije za ljudske resurse¹⁷ trebala bi omogućiti Frontexu da poboljša trenutačnu situaciju, među ostalim u pogledu roda.

Nakon početnog kašnjenja u zapošljavanju statutarnog osoblja za stalne snage, provedba se sad nastavlja punom brzinom. U predstojećem je razdoblju važno osigurati odgovarajuće resurse za zapošljavanje i uvesti odgovarajuće procese. Štoviše, važno je rasporediti stalne snage na operativne zadatke duž vanjskih granica,

¹⁵ Npr. vidjeti članak 61. Uredbe o EBCG-u.

¹⁶ Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (SL P 45, 14.6.1962., str. 1385.).

¹⁷ Odluka upravnog odbora 44/2023 od 22. studenog 2023. o donošenju Frontexove strategije za ljudske resurse za razdoblje 2024. – 2027.

u trećim zemljama i operacijama vraćanja. Sjedište Agencije u Varšavi trebalo bi imati vrlo ograničen broj zaposlenika stalnih snaga kojima su dodijeljene potporne uloge.

Agencija je ostvarila znatan napredak u zapošljavanju službenika kategorije 1 stalnih snaga, pri čemu je broj službenika kategorije 1 stalnih snaga koje je moguće rasporediti porastao sa 678¹⁸ krajem 2022. na 970 u rujnu 2023.¹⁹ Agencija je stoga 2023. gotovo dosegla potreban broj osoblja koje se može rasporediti²⁰. Agencija je ujedno izvijestila o 450 upućenih službenika kategorije 2 stalnih snaga i 3 899 imenovanih službenika kategorije 3 stalnih snaga. Ostvaren je cilj za 2023. od 1 500 imenovanih službenika kategorije 4 stalnih snaga²¹.

Pričuva za brzu reakciju (kategorija 4) uspostavljena je za ispunjavanje neočekivanih potreba prije nego što stalne snage dosegnu kritičnu masu. Dosad nije bilo potrebe za primjenom te pričuve. Druge kategorije stalnih snaga, kao što su statutarno osoblje, osoblje za dugoročna upućivanja i osoblje za kratkoročna raspoređivanja država članica, do 2025. doseći će razinu koja omogućuje preraspodjelu sredstava u slučaju neočekivanih i nerazmjernih potreba. Planirano postupno ukidanje pričuve za brzu reakciju nastavlja se prema planu.

Smatra se da je veličina nacionalnog doprinosa usklađena s nacionalnim kapacitetima. Pojedinačni doprinos država članica iznosi od 0,14 % do 1,5 % nacionalnih kapaciteta. Postojeći ključ za raspodjelu pokazao se djelotvornim. Znatna financijska sredstva EU-a namijenjena su pružanju potpore državama članicama u izgradnji njihovih kapaciteta u pogledu osoblja i tehničke imovine. Međutim, razvoj europske granične i obalne straže zahtijeva i znatne napore država članica, a neke se suočavaju s izazovima u izgradnji vlastitih kapaciteta. Čini se da je doprinos stalnim snagama kako su uspostavljene Uredbom općenito dostatan za ostvarenje ciljeva Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži jer je Agencija uspjela riješiti gotovo sve hitne zahtjeve država članica za pomoć.

Profesionalnost i osposobljavanje stalnih snaga

¹⁸ Tromjesečno izvješće o sposobnostima Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, 4. tromjesečje 2022.

¹⁹ Opći cilj za statutarno osoblje kategorije 1 postavljen je na 1 000 službenika za 2022. i 1 500 službenika za 2023. u Prilogu I. Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Međutim, taj broj uključuje statutarno osoblje raspoređeno na funkciju članova tima u operativnim područjima, osoblje zaduženo za funkcioniranje europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i „najviše 4 % potpornog osoblja” u skladu s člankom 54. stavcima 7. i 8. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

²⁰ Odluka Upravnog odbora 20/2022 od 16. ožujka 2022. o donošenju godišnjeg planiranja stalnih snaga europske granične i obalne straže za 2023. i indikativnog višegodišnjeg planiranja profila.

²¹ Podaci iz Izvješća Agencije o kapacitetima za informiranje Upravnog odbora, 5. rujna 2023.

Agencija je pokrenula mjere za osposobljavanje stalnih snaga radi osiguravanja njihove usklađenosti s visokim profesionalnim standardima i djelotvornog raspoređivanja. To uključuje njihovu svijest o relevantnim obvezama i standardima povezanim s temeljnim pravima, međunarodnim ljudskim pravima i međunarodnim humanitarnim pravom te usklađenost s njima. Međutim, preispitivanje je pokazalo da je neke aspekte koncepta osposobljavanja za stalne snage potrebno razraditi kako bi se osiguralo da količina, sadržaj i kvaliteta osposobljavanja statutarnog osoblja (kategorije 1) omogućuju službenicima da pruže djelotvornu potporu državama članicama u specijaliziranim područjima. To uključuje i ažuriranje programa osposobljavanja radi osiguravanja dovoljno praktičnog osposobljavanja kako bi se statutarно osoblje pripremilo za rad na granicama. Agencija mora osigurati dostatne resurse za osposobljavanje.

Sustav osposobljavanja treba ažurirati, uzimajući u obzir provedbu europskog integriranog upravljanja granicama, u okviru razvoja i provedbe plana kapaciteta europske granične i obalne straže, ključnog instrumenta u Uredbi za osiguravanje integriranog planiranja kapaciteta europske granične i obalne straže. Agencija razvija plan kapaciteta uz doprinos država članica s ciljem usklađivanja nacionalnih planova za razvoj kapaciteta i višegodišnjeg planiranja resursa Agencije kako bi optimizirala dugoročna ulaganja cijele europske granične i obalne straže. Trebao bi usmjeravati države članice u razvoju osoblja i sredstava, uključujući blisku koordinaciju u zapošljavanju i osposobljavanju osoblja, među ostalim stalne snage.

Osim prepoznatih problema povezanih s njegovim osposobljavanjem, statutarно osoblje suočava se i s drugim poteškoćama koje mu priječe da u potpunosti iskoristi svoje vještine. Ta se pitanja isto tako moraju razmotriti kako bi se osiguralo da stalne snage rade profesionalno i djelotvorno. Primjerice, postupci za pristup nacionalnim bazama podataka, jezični problemi i ovisnost o državi članici domaćinu u administrativnim i postupovnim pitanjima ograničavaju sposobnost osoblja da radi samostalno. Za te izazove ne postoje brza i jednostavna rješenja, nego je potrebna bliska i kontinuirana suradnja Agencije i država članica.

Nadalje, u provedbi Uredbe došlo je do nekoliko praktičnih problema koje Agencija mora riješiti kako bi se osiguralo da su stalne snage u stanju pružiti punu podršku državama članicama i pritom ostvariti najvišu moguću razinu profesionalnosti. To uključuje potrebu za poboljšanjem planiranja, upravljanja, organizacije (uključujući raspoređivanje i preraspoređivanje), administrativnih dogovora, upravljanja ljudskim resursima, uvjeta zapošljavanja, unutarnje komunikacije, logistike, standardnih operativnih postupaka i koordinacije s državom članicom domaćinom te potpore za nju.

4. Zaključci

Unatoč određenim prethodno navedenim kašnjenjima i nedostacima, Europska granična i obalna straža, kako je utvrđena u Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži, dobro funkcionira s obzirom na trenutačno stanje provedbe. Velikim je dijelom ostvarila svoje ciljeve na očekivani način, a neke ključne aktivnosti tek se trebaju provesti u cijelosti. Dionici se slažu da države članice ne bi mogle same u dovoljnoj mjeri ostvariti ciljeve Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži stoga je i dalje relevantna za rješavanje trenutačne i buduće situacije na vanjskim granicama EU-a. Nezakonite migracije i dalje su glavni problem i zahtijevaju zajednički i koordinirani odgovor svih država članica u doglednoj budućnosti.

Uredba pridonosi djelotvornom razvoju i provedbi svih elemenata europskog integriranog upravljanja granicama. Iako provedba Uredbe još traje, ona je dovela do uspostavljanja i raspoređivanja prve uniformirane službe EU-a – stalnih snaga europske granične i obalne straže.

Stalne snage utvrđene Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži koristan su i nužan dio provedbe europskog integriranog upravljanja granicama. Dokazano je da pridonose osiguravanju djelotvornog upravljanja vanjskim granicama EU-a i sigurnog schengenskog područja. Veličina i sastav stalnih snaga, kao i godišnji doprinos država članica, kako su opisani u prilogima Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži i dalje su opravdani i razmjerni.

Međutim, uspostava stalnih snaga još traje i pojavilo se nekoliko problema. S obzirom na to, važno je nastaviti pratiti razvoj događaja u smislu operativnih potreba kako bi stalne snage i dalje bile sposobne odgovoriti na situaciju na vanjskim granicama EU-a koja se stalno mijenja. Nadalje, ključno je da Agencija i države članice provedu višegodišnji ciklus strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama i s njime povezani postupak integriranog planiranja za operacije te planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama. Stalne snage pridonijet će i poboljšanju sposobnosti za odgovor na vanjskim granicama radi otkrivanja, sprečavanja i borbe protiv nezakonitog useljavanja i prekograničnog kriminaliteta. To pomaže u spašavanju života migranata i osigurava njihovu zaštitu djelotvornim i fleksibilnim raspoređivanjem i preraspoređivanjem stalnih snaga prema trenutačnim operativnim potrebama.

Komisija smatra da evaluacija Uredbe i preispitivanje stalnih snaga potvrđuju da općenito trenutačno nema potrebe za revizijom Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži ili njezinih priloga. Revidirane ovlasti koje su dodijeljene Agenciji Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži, koja je donesena 2019., i dalje se

primjenjuju, a Komisija smatra da se trenutačno većina nedostataka uočenih u evaluaciji i preispitivanju još uvijek može riješiti u preostalom razdoblju provedbe.

Kako bi se racionalizirale mjere potrebne za rješavanje utvrđenih nedostataka i poduprla provedba Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži te osigurala njezina puna učinkovitost do 2027., **Komisija predlaže akcijski plan** koji trebaju provesti Agencija, njezin upravni odbor, države članice i Komisija.

Od raznih pitanja uočenih u područjima evaluacije, sljedeće se mjere smatraju osobito važnima:

Potpuna primjena nove organizacijske strukture Agencije, osobito u odnosu na stalne snage, smatra se važnim korakom prema ostvarenju osnovne zadaće Agencije, odnosno praćenja učinkovitog funkcioniranja nadzora vanjskih granica i pružanja pomoći državama članicama pri provedbi operativnih aspekata upravljanja vanjskim granicama. Razvoj i primjena nove strukture zapovjednog lanca s jasnim linijama izvješćivanja i kanalima komunikacije smatraju se ključnim za poboljšanje operativne djelotvornosti stalnih snaga.

Nadalje, ključno je osigurati dugoročni strateški pristup, planiranje i predvidivost za ključna ulaganja u **kapacitete** u Agenciji i državama članicama. Postoji jasna potreba za razvijanjem i redovitim ažuriranjem plana kapaciteta i nacionalnih planova za razvoj kapaciteta kako bi se to postiglo. Isto tako, mora se razraditi i provesti postupak integriranog planiranja za europsku graničnu i obalnu stražu. To je bitno za osiguravanje brzog i fleksibilnog raspoređivanja prema operativnim potrebama.

Aktivnosti vraćanja sve su istaknutiji dio novog mandata Agencije. Stoga je važno da se upravni odbor pobrine za odgovarajuće strateško upravljanje pitanjima povezanima s vraćanjem, uz mogućnost da se pritom razmotre rasprave na sastancima okruglog stola na visokoj razini. Poboljšana koordinacija i komunikacija između Komisije, posebno koordinatora za vraćanje, i Agencije te između Agencije i odgovornih nacionalnih tijela ključne su kako bi Agencija mogla pružiti djelotvornu operativnu potporu državama članicama, među ostalim pri vraćanju, uz puno poštovanje temeljnih prava.

Cilj je i dalje **izgradnja stalnih snaga** do planiranih 10 000 članova potpuno operativnog osoblja do 2027. Osobito su važne mjere kojima se osigurava zadovoljavajuća razina osposobljavanja koje ispunjava operativne potrebe, u prvom redu za kategoriju 1 i učinkovite postupke zapošljavanja. Usto, važno je dodatno razmotriti na koji način riješiti određena pitanja koja proizlaze iz Pravilnika o osoblju EU-a ili njegovih provedbenih pravila za osoblje kategorije 1 stalnih snaga kako bi uniformirano statutorno osoblje Agencije bilo u potpunosti operativno.

Naposljetku, u području **svjesnosti o stanju** razmotrit će se mjere koje pružaju točnu, potpunu i ažurnu sliku stanja i analizu rizika. To se može postići, na primjer boljim uključivanjem podataka o procjeni osjetljivosti u rezultate analize rizika i daljnjim razvojem EUROSUR-a. Takve će se mjere dodatno razmotriti kako bi rezultati analiza olakšali donošenje operativnih odluka.

Komisija će pažljivo pratiti provedbu akcijskog plana priloženog ovom izvješću i može predložiti bilo kakve prilagodbe, uključujući one zakonodavne prirode, koje bi mogle biti potrebne u budućnosti.