

Bruksela, 5 lutego 2024 r.
(OR. en)

5490/24

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	2 lutego 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 75 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczące oceny rozporządzenia (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym przeglądu stałej służby

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 75 final.

Zał.: COM(2024) 75 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.2.2024 r.
COM(2024) 75 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące oceny rozporządzenia (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży
Granicznej i Przybrzeżnej, w tym przeglądu stałej służby**

{SWD(2024) 75 final}

1. Wprowadzenie

Obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych wymaga kompleksowego zbioru przepisów Unii Europejskiej (UE), które zapewniają wspólne i wysoce skuteczne zarządzanie naszymi wspólnymi granicami zewnętrznymi, jak podkreślono w strategii Komisji dotyczącej strefy Schengen z 2021 r.¹ Misją Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) jest wspieranie państw członkowskich w skutecznym i efektywnym zarządzaniu granicami zewnętrznymi oraz w radzeniu sobie z zagrożeniami i wyzwaniem związanymi z migracją na tych granicach, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych².

W dniach 26 i 27 października 2023 r. Rada Europejska zaapelowała do instytucji Unii i państw członkowskich o podjęcie wspólnych starań, aby uruchomić działania we wszystkich odpowiednich obszarach polityki na szczeblu krajowym i unijnym w celu zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym m.in. w drodze ochrony granic zewnętrznych, walki z przemytnikami i bliskiej współpracy z państwami trzecimi³. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, w tym Frontex, musi odgrywać zasadniczą rolę w tych staraniach.

W ciągu ostatnich kilku lat UE podjęła szereg przełomowych decyzji dotyczących wzmocnienia swoich granic zewnętrznych, by przekształcić zarządzanie granicami zewnętrznymi UE w jeden z najbardziej efektywnych systemów na świecie. Rozszerzono mandaty kluczowych agencji, takich jak Frontex i Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), w październiku 2022 r. uruchomiono nowy mechanizm oceny Schengen⁴, na granicach zewnętrznych wdrażana jest nowa infrastruktura informatyczna, a proces rozpatrywania wniosków wizowych zostanie do 2030 r. poddany transformacji cyfrowej. W tym kontekście stała służba Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, ustanowiona rozporządzeniem (UE) 2019/1896⁵ w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i stopniowo tworzona do końca 2027 r., stanowi dobry przykład integracji europejskiej w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi. Po raz pierwszy UE dysponuje własną służbą mundurową. Stała służba,

¹ COM(2021)277 final: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen”.

² Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.U. L 295 z 14.11.2019).

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

⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/922 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1053/2012 (Dz.U. L 160 z 15.6.2022).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.U. L 295 z 14.11.2019).

do której będzie należeć 10 000 funkcjonariuszy Fronteksu i funkcjonariuszy krajowych, będzie zawsze dostępna, aby udzielić wsparcia państwom członkowskim mierzącym się z wyzwaniami na wspólnych granicach zewnętrznych oraz zwiększyć skuteczność powrotów.

Frontex i organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami oraz powroty i reintegrację współpracują w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Aby współpraca ta była możliwie skuteczna, w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej powierza się Agencji i państwom członkowskim zadanie polegające na skutecznym wdrożeniu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w ramach wspólnej odpowiedzialności. W kontekście tych działań Komisja 14 marca 2023 r. opublikowała komunikat ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami⁶. Frontex uzupełnił to swoją strategią techniczną i operacyjną⁷, którą przyjął 20 września 2023 r.

W art. 121 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zobowiązuje się Komisję do przeprowadzenia oceny tego rozporządzenia do 5 grudnia 2023 r., a następnie co cztery lata. Ocena ta powinna dotyczyć w szczególności wpływu, skuteczności i wydajności funkcjonowania Fronteksu⁸. Komisja jest zobowiązana przekazać ustalenia z oceny Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i zarządowi Fronteksu.

Komisja jest również zobowiązana do przeprowadzenia do 31 grudnia 2023 r. przeglądu stałej służby⁹, w tym jej składu, wiedzy fachowej i profesjonalizmu.

Komisja przeprowadziła ocenę i przegląd w okresie od maja 2022 r. do października 2023 r. Opierały się one na szeroko zakrojonych konsultacjach z udziałem organów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Rady, samego Fronteksu

⁶ COM(2023) 146 final – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

⁷ Decyzja zarządu 30/2023 z dnia 20 września 2023 r. w sprawie przyjęcia strategii technicznej i operacyjnej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na lata 2023–2027.

⁸ W art. 121 zobowiązuje się Komisję, aby oceniła: a) rezultaty osiągnięte przez Agencję, mając na uwadze jej cele, mandat, zasoby i zadania; b) wpływ, skuteczność i wydajność funkcjonowania Agencji i jej metod pracy w odniesieniu do jej celów, mandatu i zadań; c) współpracę międzyagencyjną na poziomie UE, w tym realizację współpracy europejskiej w dziedzinie funkcji straży przybrzeżnej; d) ewentualną konieczność zmiany mandatu Agencji; e) skutki finansowe takich zmian; f) funkcjonowanie stałej służby oraz g) poziom wyszkolenia i wiedzy specjalistycznej oraz poziom profesjonalizmu wśród członków stałej służby.

⁹ Celem przeglądu (art. 59 rozporządzenia) jest zbadanie: a) całkowitej liczby i składu stałej służby; b) wielkości wkładów poszczególnych państw członkowskich do stałej służby; c) wiedzy fachowej i profesjonalizmu stałej służby oraz zapewnianego jej szkolenia oraz d) konieczności utrzymania rezerwy szybkiego reagowania w ramach stałej służby.

i właściwych agencji UE, w tym Agencji Praw Podstawowych¹⁰. W pracach tych wykorzystano również badanie zewnętrzne¹¹.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawione są wnioski, jakie Komisja wyciągnęła z oceny rozporządzenia i przeglądu stałej służby, szczegółowo opisanych w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym temu sprawozdaniu. Jednak nawet biorąc pod uwagę fakt, że wdrażanie rozporządzenia nie jest jeszcze zakończone, ocena i przegląd ujawniły znaczne opóźnienia i niedociągnięcia w pewnych obszarach. Aby zająć się tymi kwestiami, w sprawozdaniu proponuje się również środki, w formie planu działania, służące pełnemu osiągnięciu celów Fronteksu i Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

2. Streszczenie oceny

Pomimo poważnych wyzwań, takich jak: pandemia COVID-19, instrumentalizacja migracji oraz rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, ocena kończy się pozytywną opinią na temat znaczenia i unijnej wartości dodanej rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które nadal w wystarczającym stopniu umożliwia sprostanie obecnym i przyszłym wyzwaniom na granicach zewnętrznych UE.

Migracja nieuregulowana wciąż stanowi poważne wyzwanie, wymagające wspólnej i skoordynowanej reakcji ze strony UE i jej państw członkowskich w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, we współpracy z krajami partnerskimi. Zgodnie z motywem 6 kodeksu granicznego Schengen „[k]ontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich”. Wdrożenie rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przyczyniło się do lepszego zarządzania granicami zewnętrznymi UE, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, oraz do poprawy skuteczności unijnej polityki powrotowej. Umożliwiło to również stopniowe lecz pomyślne utworzenie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Od 2019 r. Agencja zwiększyła wsparcie operacyjne dla państw członkowskich w różnych obszarach swojego mandatu, w dużej mierze odpowiadając na ich potrzeby. Liczba wspólnych operacji przeprowadzonych w latach 2020–2023 stale rosła. W 2023 r. Agencja rozpoczęła 24 wspólne operacje, podczas gdy w 2020 r. rozpoczęto 15 takich operacji, w 2021 r. – 19 operacji, a w 2022 r. – 20; w połowie października 2023 r. było 2 874 rozmieszczonych członków personelu, podczas gdy w 2020 r. liczba

¹⁰ FRA (2023) [Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna a prawa podstawowe](#)

¹¹ [Do aktualizacji po opublikowaniu badania]

ta wyniosła 1 122. W okresie poddanym ocenie Agencja była coraz bardziej aktywna w oferowaniu wsparcia operacyjnego państwom członkowskim w oparciu o swoje własne analizy priorytetów operacyjnych.

Frontex nadal zwiększał również wsparcie dla państw członkowskich w zakresie działań związanych z powrotami. W 2022 r. Agencja wsparła skuteczny powrót 24 868 obywateli państw trzecich, co stanowi wzrost o 36 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Z uwagi na rozszerzony mandat w obszarze powrotów Agencja równolegle pracuje nad dalszym zwiększeniem liczby rozmieszczonych funkcjonariuszy eskorty przymusowego powrotu i funkcjonariuszy wsparcia oraz nad intensyfikacją działań w ramach wspólnych usług reintegracyjnych.

Stopniowo zacieśniano również współpracę z państwami partnerskimi, stanowiącą ważny element mandatu Fronteksu i wpisującą się w jego strategię współpracy międzynarodowej. W 2022 r. Frontex zwiększył swoje zaangażowanie operacyjne w krajach partnerskich, rozszerzając swój obszar operacyjny i poprawiając swoją zdolność operacyjną. Od października 2023 r. Frontex posiadał prawie 600 członków personelu rozmieszczonych w ramach dziesięciu wspólnych operacji w ośmiu państwach trzecich¹². W 2023 r. rozpoczęto jedną nową operację, wspólną operację w Macedonii Północnej, na podstawie umowy o statusie między Macedonią Północną a Unią Europejską, która weszła w życie w kwietniu 2023 r.

Analizy ryzyka i oceny narażenia, które przeprowadza Agencja, stały się ponadto ugruntowanymi narzędziami przyczyniającymi się do orientacji sytuacyjnej i wspierającymi odpowiednią reakcję operacyjną. W okresie poddanym ocenie Agencja opracowała kompleksowe metody i stale podnosiła jakość swoich produktów analizy ryzyka, które w coraz większym stopniu skupiają się na prognozach i prewencji, a także jakość swoich ocen podatności na zagrożenia, w których badane i monitorowane są zdolności państw członkowskich na granicach zewnętrznych.

Chociaż okres wdrożenia na potrzeby zapewnienia operacyjności mandatu Fronteksu określonego w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej nadal trwa i będzie trwał do 2027 r., ocena ujawniła pewne wyzwania, które obecnie ograniczają skuteczność rozporządzenia. Niektóre przepisy rozporządzenia mogły być jaśniejsze (np. w kwestii praw podstawowych), jednak większość wyzwań nie wynika z samego rozporządzenia, ale jest skutkiem niedociągnięć organizacyjnych, technicznych lub operacyjnych, a szczególnie opóźnień, w jego wdrażaniu (np. brak jasnej struktury dowodzenia w odniesieniu do

¹² W Albanii, Bośni i Hercegowinie, Czarnogórze, Gruzji, Kosowie*, Mołdawii, Macedonii Północnej i Serbii. *Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

stałej służby, luki w niektórych profilach stałej służby). Inne kwestie mające wpływ na skuteczność wdrażania wynikają ponadto z ograniczeń, np. braku uznania uprawnień wykonawczych nadanych stałej służbie w przepisach krajowych niektórych państw członkowskich, lub z przepisów UE wykraczających poza samo rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, np. w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez Agencję.

Najważniejsze ustalenia w głównych obszarach oceny

Z analizy **struktury zarządzania** Fronteksu wynika, że istnieje wyraźny podział zadań między zarządem a dyrektorem wykonawczym. Struktura nadzoru Agencji, obejmująca Parlament Europejski, Radę i Komisję, również jest przejrzysta i skuteczna. W ocenie stwierdza się jednak, że zarządzanie wewnętrzne Fronteksu nie jest jeszcze w pełni odpowiednie, by skutecznie wspierać wykonywanie jego mandatu z 2019 r., ze względu na nakładanie się obowiązków i sporadycznie sprzeczne podejścia. Wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej przyjętej przez zarząd¹³ w listopadzie 2023 r. powinno rozwiązać tę kwestię. Kolejne ustalenie dotyczy tego, że organy odpowiedzialne za powrót nie są jeszcze odpowiednio reprezentowane w zarządzie. Obecnie państwa członkowskie nadal są reprezentowane w zarządzie głównie przez swoje krajowe organy zarządzania granicami, które to organy często nie są odpowiedzialne za powroty.

Jeżeli chodzi o działania Fronteksu, **orientacja sytuacyjna i analiza ryzyka** należą do działań, które uznaje się za wnoszące największą wartość dodaną na szczeblu UE. Frontex opracowuje szereg produktów dotyczących analizy ryzyka dla szerokiego grona zainteresowanych stron zgodnie z celami określonymi w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które obejmują szeroki zakres tematyczny i geograficzny. Te produkty analizy ryzyka są wykorzystywane przez państwa członkowskie do ich własnych analiz na szczeblu krajowym, oraz – do pewnego stopnia – do ich planowania operacyjnego. Równocześnie, wnoszą one również wkład do odpowiednich mechanizmów UE oraz mają istotne znaczenie dla działań operacyjnych Fronteksu.

EUROSUR, który stanowi zintegrowane ramy wymiany informacji i współpracy operacyjnej w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, odegrał istotną rolę w postępach Agencji w dostarczaniu w pełni aktualnych i wiarygodnych informacji, na podstawie których można podjąć działania, przez całodobowy nadzór sytuacyjny i kryzysowy w czasie (niemal) rzeczywistym. Przyczynił się do utworzenia europejskiego obrazu sytuacji, zapewnienia wspólnych ram wymiany informacji, poprawy orientacji sytuacyjnej i zwiększenia zdolności reagowania. W ostatnich latach znacznie wzrosły ilość i przepływ wymienianych danych oraz szybkość ich wymiany,

¹³ Decyzja Zarządu 45/2023 z 22 listopada 2023 r. w sprawie nowej struktury organizacyjnej Agencji.

a także poprawiła się ich jakość. EUROSUR nadal nie jest jednak w stanie zapewnić pełnej i w pełni aktualnej orientacji sytuacyjnej na granicach zewnętrznych UE. Wynika to przede wszystkim z problemów z wdrożeniem, takich jak fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie zgłaszają zdarzenia na granicach z takim samym poziomem kompletności lub regularności.

Przestrzeganie praw podstawowych stanowi integralną część europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. W ocenie ustalono, iż przestrzeganie przez Agencję prawa unijnego i międzynarodowego, w szczególności **ram praw podstawowych** obowiązujących we Fronteksie, skutecznie przyczynia się do zapobiegania naruszeniom praw podstawowych w kontekście udzielania wsparcia państwom członkowskim i państwom trzecim. Od 2021 r. przy zdecydowanym poparciu zarządu Frontex aktywnie i skutecznie opracowywał swój regulamin wewnętrzny, procedury i szkolenia stałej służby, aby wzmocnić poszanowanie, ochronę i propagowanie praw podstawowych we wszystkich swoich działaniach. W ocenie zwraca się jednak uwagę na pytanie o zakres, w jakim można pociągnąć Frontex do odpowiedzialności za działania państw członkowskich, oraz o sposób, w jaki działania Agencji mogłyby skutecznie przyczynić się do zapewnienia, aby przyjmujące państwa członkowskie przestrzegały praw podstawowych podczas wspólnych działań takich jak wspólne operacje. W tym przypadku ramy Agencji obejmują rozwiązanie polegające na zastosowaniu art. 46 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, który umożliwia zawieszenie lub zakończenie działań operacyjnych w państwie członkowskim. Chociaż art. 46 stanowi podstawowe narzędzie, którym dysponuje Agencja, powinien być stosowany jedynie w ostateczności, ponieważ z oceny wynika, iż obecność Fronteksu może pozytywnie wpływać na lepsze ogólne przestrzeganie praw podstawowych. Dlatego w ocenie stwierdza się, że na obecnym etapie nie ma potrzeby wprowadzania zmian w art. 46.

Ustalono, że **działania operacyjne** Fronteksu przynoszą państwom członkowskim wyraźną wartość dodaną, gdy wspierają realizację priorytetów polityki UE. Frontex zapewnia państwom członkowskim szeroko zakrojoną pomoc techniczną i operacyjną za pośrednictwem wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicy, w tym pomoc techniczną i operacyjną w ramach wsparcia akcji poszukiwania i ratowania. Skuteczność wsparcia operacyjnego zapewnianego przez Agencję jest czasami nieco utrudniona przez bieżącą dostępność pewnych profili stałej służby i rodzaj sprzętu wymaganego przez państwo członkowskie. Nowa struktura dowodzenia stałej służby, która jest obecnie tworzona, również zwiększy skuteczność Agencji. Wygląda na to, że wsparcie operacyjne Fronteksu przyczyniło się do osiągnięcia celów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, można by jednak zacieśnić współpracę między Fronteksem a organami krajowymi, aby zwiększyć skuteczność rozmieszczeń.

Współpraca Fronteksu z innymi agencjami UE takimi jak Europol **oraz z państwami trzecimi** była w pewnym stopniu utrudniona z powodu opóźnienia we wdrażaniu odpowiednich ram ochrony danych osobowych, które to ramy miały umożliwiać skuteczną wymianę informacji. Zarząd Fronteksu przyjął niezbędne przepisy o ochronie danych na początku 2024 r. Jeśli chodzi o państwa trzecie, przepisy o ochronie danych osobowych zawarte we wzorze porozumienia roboczego z państwami trzecimi, który Komisja przyjęła w grudniu 2021 r., są ponadto obecnie poddawane przeglądowi.

Frontex odgrywa aktywną i pozytywną rolę we współpracy europejskiej w zakresie funkcji straży przybrzeżnej, w szczególności w drodze współpracy międzyagencyjnej z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa i Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego w ramach trójstronnego porozumienia roboczego.

Zwłaszcza współpraca między Fronteksem a Europolem powinna zostać zacieśniona, aby wzmocnić walkę z przemytem migrantów i handlem ludźmi, realizując cele niedawnych wniosków Komisji dotyczących modernizacji ram prawnych w celu zwalczania przemytu migrantów¹⁴. Zawarcie porozumienia roboczego między tymi dwoma agencjami, które obecnie jest negocjowane, ułatwi między innymi przekazywanie danych w tym celu.

Oprócz zarządzania granicami zewnętrznymi w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wyraźnie powierzono Fronteksowi udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej we wdrażaniu środków **powrotowych**. W ocenie stwierdza się, że Frontex skutecznie wspierał państwa członkowskie we wszystkich aspektach procesu powrotu, w szczególności w organizowaniu wspólnych operacji powrotowych oraz innego wsparcia związanego z powrotami, w tym w zakresie reintegracji. Jednak ocena wykazała, że można by usprawnić współpracę między Agencją, organami krajowymi odpowiedzialnymi za powroty oraz Komisją Europejską.

3. Streszczenie przeglądu stałej służby

Jedną z najbardziej znaczących nowości w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest utworzenie jej stałej służby, pierwszej w historii

¹⁴ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim (COM/2023/755 final) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie (COM/2023/754 final).

służby mundurowej UE. Stała służba daje Fronteksowi wyjątkowe narzędzie umożliwiające wspieranie państw członkowskich w terenie w ich działaniach na rzecz ochrony granic zewnętrznych, zwalczania przestępczości transgranicznej (w tym przemytu migrantów, handlu ludźmi, terroryzmu i zagrożeń hybrydowych), oraz znaczne przyspieszenie skutecznych i trwałych powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie.

Utworzenie i rozmieszczenie stałej służby mają zostać przeprowadzone stopniowo w ramach rozporządzenia. Pomaga to propagować wspólną kulturę Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, przyczynia się do poszanowania praw podstawowych i promuje najwyższe standardy we wdrażaniu dorobku Schengen i dobrych praktyk.

Stała służba jest nadal budowana i ma stać się jeszcze bardziej wiarygodnym i trwałym wsparciem dla państw członkowskich.

W przeglądzie stwierdza się, że zmieniające się tendencje migracyjne wymagają elastycznego i sprawnego rozmieszczania wsparcia dla państw członkowskich, niwelowania luk oraz udzielania pomocy w radzeniu sobie z nieoczekiwanymi sytuacjami. W tym kontekście niedawny wzrost intensywności migracji nieuregulowanej uwypukla również potrzebę skuteczniejszego zwalczania przemytu ludzi i handlu ludźmi. Ponadto coraz częstsze stają się różne zagrożenia bezpieczeństwa, począwszy od terroryzmu a skończywszy na zagrożeniach hybrydowych, co potwierdzają najnowsze ataki w Europie. Dochodziło również do przypadków instrumentalizacji migracji, mających na celu destabilizację UE i jej państw członkowskich. Jednocześnie liczba przypadków dozwolonego przekraczania granic zewnętrznych stale rośnie, co uwydatnia potrzebę zapewnienia niezakłóconego podróżowania w dobrej wierze w celach biznesowych i turystycznych oraz współpracy międzynarodowej w warunkach postępującej globalizacji. Wymaga to od Agencji bardziej przyszłościowego podejścia i lepszego przewidywania nowych tendencji. Państwa członkowskie muszą z kolei skutecznie reagować na apele Agencji o rozmieszczenie personelu. Wymaga to również możliwości dostosowania konkretnych profili funkcjonariuszy stałej służby, które określają ich role operacyjne, do zmieniającej się sytuacji.

Całkowita liczba i skład stałej służby

Chociaż tworzenie stałej służby wciąż znajduje się na wczesnym etapie, już dowiodła ona, iż wnosi wartość dodaną, a państwa członkowskie doceniają jej wsparcie operacyjne. Trwa rozbudowa stałej służby do wymaganej liczby 10 000 członków do 2027 r. Ta liczba została początkowo oparta na potrzebach operacyjnych ocenionych w momencie, gdy proponowano utworzenie stałej służby, oraz na rozwoju sytuacji na granicach zewnętrznych UE. Jest ona zasadniczo proporcjonalna do zdolności krajowych. Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej

i Przybrzeżnej zapewnia państwom członkowskim wsparcie w tworzeniu stałej służby¹⁵ w interesie całej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Choć proces ten wymaga znacznych wysiłków ze strony Agencji i państw członkowskich, wyniki przeglądu, przy uwzględnieniu również obecnej sytuacji na granicach zewnętrznych UE, nie uzasadniają zmian na tym etapie.

Obecny skład stałej służby wymaga jednak dostosowania, aby lepiej odpowiadał potrzebom operacyjnym. Istnieją luki w dostępności niektórych wyspecjalizowanych ekspertów i profili. Chociaż państwa członkowskie oczekują dodatkowego wsparcia ze strony personelu kategorii 1 w niektórych specjalistycznych obszarach, personel statutowy Agencji nie może jeszcze zapewnić takiej konkretnej wiedzy specjalistycznej we wszystkich obszarach, w których jest to potrzebne, a państwa członkowskie nie mają wystarczającej liczby dostępnych specjalistów. Ta sytuacja z czasem powinna się poprawić dzięki skupieniu się w zakresie szkoleń stałej służby na profilach, które są najbardziej pożądane.

Należy również zająć się pewnymi ograniczeniami wynikającymi z regulaminu pracowniczego UE¹⁶, które mają wpływ na skuteczność rozmieszczenia personelu kategorii 1 stałej służby, takimi jak warunki pracy, uprawnienia do dodatków, stopnie oraz zasady dotyczące rozmieszczenia lub zmian zaszerzegowania, zwłaszcza poprzez przyjęcie nowych lub zmienionych przepisów wykonawczych, zgodnie z odpowiednimi przepisami regulaminu pracowniczego. Konieczne jest ponadto wyeliminowanie niedociągnięć w zakresie różnorodności, zwłaszcza pod względem równowagi narodowej personelu kategorii 1 stałej służby. Nowa strategia zasobów ludzkich Agencji¹⁷ powinna pozwolić Fronteksowi na poprawę obecnej sytuacji, w tym w odniesieniu do płci.

Po początkowych opóźnieniach w rekrutacji personelu statutowego do stałej służby wdrażanie przebiega obecnie na pełnych obrotach. W przyszłości kluczowe znaczenie będzie miało zapewnienie odpowiednich zasobów na rekrutację i wprowadzenie odpowiednich procesów. Konieczne jest ponadto rozmieszczenie stałej służby na potrzeby zadań operacyjnych wzdłuż granic zewnętrznych, w państwach trzecich i w ramach operacji powrotowych. W siedzibie głównej Agencji w Warszawie należy zatrudniać jedynie bardzo ograniczoną liczbę członków stałej służby wyznaczonych do pełnienia funkcji pomocniczych.

¹⁵ Np. art. 61 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

¹⁶ Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniży urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. P 45 z 14.6.1962, s. 1385).

¹⁷ Decyzja Zarządu 44/2023 z 22 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia strategii zasobów ludzkich Fronteksu na lata 2024-2027.

Agencja poczyniła znaczne postępy w rekrutacji funkcjonariuszy kategorii 1 stałej służby, zwiększając liczbę rozmieszczonych funkcjonariuszy kategorii 1 stałej służby z 678¹⁸ na koniec 2022 r. do 970¹⁹ we wrześniu 2023 r. Tym samym w 2023 r. Agencja niemal osiągnęła wymaganą liczbę rozmieszczonych pracowników²⁰. Agencja zgłosiła również 450 oddelegowanych członków personelu kategorii 2 stałej służby i 3 899 wyznaczonych członków personelu kategorii 3 stałej służby. Osiągnięto cel na 2023 r., tj. 1 500 wyznaczonych członków personelu kategorii 4 stałej służby²¹.

Rezerwa szybkiego reagowania (kategoria 4) powstała w celu zaspokojenia nieoczekiwanych potrzeb, zanim stała służba osiągnie masę krytyczną. Jak dotąd nie było potrzeby korzystania z tej rezerwy. Do 2025 r. inne kategorie stałej służby, takie jak: personel statutowy, oddelegowanie długoterminowe i rozmieszczenia krótkoterminowe z państw członkowskich, osiągną poziom umożliwiający realokację zasobów w przypadku pojawienia się nieoczekiwanych i nieproporcjonalnych potrzeb. Planowane stopniowe wycofywanie rezerwy szybkiego reagowania nadal przebiega zgodnie z planem.

Wielkość wkładów krajowych uznaje się za zgodną ze zdolnościami krajowymi. Indywidualne wkłady poszczególnych państw członkowskich wynoszą 0,14–1,5 % zdolności krajowych. Obecny klucz podziału okazał się efektywny. Znaczące finansowanie unijne przeznaczono na wspieranie państw członkowskich w budowaniu ich zdolności zarówno w zakresie personelu, jak i zasobów technicznych. Jednak tworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wymaga znaczących wysiłków również od państw członkowskich, a niektóre państwa stoją w obliczu wyzwań związanych z budowaniem własnej zdolności. Wkłady do stałej służby ustanowione rozporządzeniem w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wydają się zasadniczo wystarczające do osiągnięcia celów tego rozporządzenia, ponieważ Agencja była w stanie odpowiedzieć na niemal wszystkie pilne wnioski państw członkowskich o pomoc.

Profesjonalizm i szkolenie stałej służby

¹⁸ Sprawozdanie kwartalne dotyczące zdolności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, IV kwartał 2022 r.

¹⁹ W załączniku I do rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej ogólny cel dotyczący liczby członków personelu statutowego kategorii 1 na lata 2022 i 2023 wynosi odpowiednio 1 000 i 1 500 funkcjonariuszy. Liczba ta obejmuje jednak personel statutowy rozmieszczony w charakterze członków zespołu na obszarach operacyjnych, personel odpowiedzialny za funkcjonowanie europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz „do 4 % całkowitej liczby personelu pomocniczego” zgodnie z art. 54 ust. 7 i 8 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

²⁰ Decyzja zarządu 20/2022 z 16 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia planowania rocznego stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na 2023 r. oraz orientacyjnego wieloletniego planowania profili.

²¹ Dane ze sprawozdania Agencji dotyczącego zdolności, dostępnego do informacji zarządu, 5/9/2023.

Agencja wprowadziła działania szkoleniowe dla personelu stałej służby w celu zapewnienia, aby spełniał on wysokie standardy zawodowe i mógł być skutecznie rozmieszczony. Działania te obejmują podnoszenie świadomości personelu na temat odpowiednich zobowiązań i norm w zakresie praw podstawowych, prawa międzynarodowego praw człowieka i prawa humanitarnego oraz na temat ich przestrzegania. Z przeglądu wynika jednak, że należy dalej rozwinąć szereg aspektów koncepcji szkolenia stałej służby, co ma służyć zapewnieniu, aby ilość, treść i jakość szkolenia pracowników statutowych (kategoria 1) umożliwiały im skuteczne wspieranie państw członkowskich w specjalistycznych obszarach. Obejmuje to również aktualizację programów szkoleniowych w celu zapewnienia wystarczających szkoleń praktycznych, aby przygotować personel statutowy do pracy na granicach. Agencja musi zapewnić odpowiednie zasoby szkoleniowe.

System szkoleń ma zostać zaktualizowany z uwzględnieniem wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w ramach opracowywania i wdrażania planu działania w zakresie zdolności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, który jest kluczowym instrumentem rozporządzenia mającym zapewnić zintegrowane planowanie zdolności Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Agencja opracowuje ten plan działania w zakresie zdolności z wykorzystaniem informacji od państw członkowskich, którego celem jest zbieżność krajowych planów rozwoju zdolności i wieloletniego planowania zasobów Agencji, aby zoptymalizować długoterminowe inwestycje całej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Powinien on dostarczyć państwom członkowskim wskazówek, w jaki sposób budować swój personel i mienie i umożliwić ścisłą koordynację rekrutacji i szkolenia ich personelu, w tym stałej służby.

Oprócz zidentyfikowanych problemów związanych ze szkoleniem personel statutowy napotyka również inne trudności, które uniemożliwiają mu pełne wykorzystywanie swoich umiejętności. Należy uwzględnić również te kwestie, aby zapewnić profesjonalną i skuteczną pracę stałej służby. Na przykład procedury dostępu do krajowych baz danych, problemy językowe oraz zależność od przyjmującego państwa członkowskiego w szeregu kwestii administracyjnych i proceduralnych ograniczają zdolność personelu do samodzielnej pracy. Z wyzwaniami tymi nie można sobie poradzić za pomocą szybkich i łatwych rozwiązań – wymagają one ścisłej i stałej współpracy Agencji i państw członkowskich.

W toku wdrożenia rozporządzenia pojawiło się ponadto kilka praktycznych problemów, które Agencja musi rozwiązać, aby stała służba mogła udzielać pełnego wsparcia państwom członkowskim, a jednocześnie osiągnąć jak najwyższy poziom profesjonalizmu. Obejmują one konieczność poprawy planowania, zarządzania, organizacji (w tym rozmieszczeń i ponownych rozmieszczeń), ustaleń administracyjnych, zarządzania zasobami ludzkimi, warunków zatrudnienia,

komunikacji wewnętrznej, logistyki, standardowych procedur operacyjnych oraz koordynacji z przyjmującym państwem członkowskim i udzielanego mu wsparcia.

4. Wnioski

Pomimo pewnych opóźnień i niedociągnięć wymienionych powyżej, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna w kształcie określonym w rozporządzeniu w jej sprawie funkcjonuje dobrze, biorąc pod uwagę obecny stan jego wdrożenia. Rozporządzenie to w dużej mierze osiągnęło swoje cele w oczekiwany sposób, przy czym niektóre kluczowe działania nie zostały jeszcze w pełni wdrożone. Zainteresowane strony zgadzają się, że państwa członkowskie działające samodzielnie nie mogłyby osiągnąć w sposób wystarczający celów rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W związku z tym rozporządzenie to pozostaje istotne dla reagowania na obecną i przyszłą sytuację na granicach zewnętrznych UE. Migracja nieuregulowana wciąż stanowi poważne wyzwanie i w dającej się przewidzieć przyszłości wymaga wspólnej i skoordynowanej reakcji wszystkich państw członkowskich.

Rozporządzenie przyczynia się do skutecznego rozwoju i wdrażania wszystkich elementów europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Chociaż rozporządzenie wciąż jest wdrażane, doprowadziło ono do utworzenia i rozmieszczenia pierwszej w historii służby mundurowej UE – stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Stala służba określona w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej stanowi pożyteczny i niezbędny element wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Dowiedziono, iż przyczynia się ona do zapewnienia skutecznego zarządzania granicami na granicach zewnętrznych UE i bezpieczeństwa strefy Schengen. Liczba członków i skład stałej służby, a także roczne wkłady państw członkowskich, określone w załącznikach do rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, pozostają uzasadnione i proporcjonalne.

Wdrażanie stałej służby nadal jednak jest w toku i napotkano przy tym szereg wyzwań. W związku z tym ważne jest dalsze monitorowanie rozwoju sytuacji pod względem potrzeb operacyjnych w celu zapewnienia, aby stała służba dalej była w stanie reagować na stale zmieniającą się sytuację na granicach zewnętrznych UE. Konieczne jest ponadto, aby Agencja i państwa członkowskie wdrożyły wieloletni cykl polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami oraz związany z nim proces zintegrowanego planowania operacji i planowania awaryjnego. Stała służba przyczyni się również do poprawy zdolności reagowania na granicach zewnętrznych w zakresie wykrywania, zapobiegania i zwalczania imigracji nieuregulowanej i przestępczości transgranicznej. Pomaga to ratować życie migrantów

i zapewnia ich ochronę dzięki skutecznym i elastycznym rozmieszczeniom i ponownym rozmieszczeniom stałej służby z uwzględnieniem bieżących potrzeb operacyjnych.

Komisja uważa, że ocena rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i przegląd stałej służby potwierdzają, iż zasadniczo nie ma potrzeby natychmiastowego przeglądu tego rozporządzenia ani jego załączników. Zmieniony mandat powierzony Agencji w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które przyjęto w 2019 r., jest nadal wdrażany, a Komisja jest zdania, że na chwilę obecną większość niedociągnięć stwierdzonych w ramach oceny i przeglądu można jeszcze wyeliminować w pozostałym okresie wdrożenia.

Aby usprawnić środki niezbędne do uwzględnienia tych ustaleń oraz wesprzeć wdrożenie rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także zapewnić jego pełną skuteczność do 2027 r., **Komisja proponuje plan działania**, który mają wdrożyć Agencja, jej zarząd, państwa członkowskie i Komisja.

Spośród różnych kwestii zidentyfikowanych w obszarach objętych oceną za szczególnie istotne uznaje się następujące działania:

Pełne wdrożenie nowej struktury organizacyjnej Agencji, w szczególności w odniesieniu do stałej służby, uważa się za ważny krok w kierunku realizacji podstawowego mandatu Agencji, jakim jest nadzorowanie skutecznego funkcjonowania kontroli granicznej na granicach zewnętrznych oraz udzielanie pomocy państwom członkowskim we wdrażaniu operacyjnych aspektów zarządzania granicami zewnętrznymi. Opracowanie i wdrożenie nowego łańcucha dowodzenia z przejrzystą hierarchią służbową i kanałami komunikacji uznaje się za kluczowe dla poprawy skuteczności operacyjnej stałej służby.

Zasadnicze znaczenie ma ponadto zapewnienie w Agencji i w państwach członkowskich długoterminowej wizji strategicznej, planowania i przewidywalności kluczowych inwestycji w **zdolności**. Aby to osiągnąć, należy koniecznie opracować i regularnie aktualizować plan działania w zakresie zdolności i krajowe plany rozwoju zdolności. Należy również dalej rozwijać i wdrażać zintegrowany proces planowania na potrzeby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia szybkich i elastycznych rozmieszczeń z uwzględnieniem potrzeb operacyjnych.

Działania związane z powrotami stają się coraz istotniejszą częścią nowego mandatu Agencji. W związku z tym ważne jest, aby zarząd zapewniał właściwe strategiczne kierowanie w zakresie kwestii związanych z powrotami, z możliwością rozważenia również dyskusji na posiedzeniach okrągłego stołu wysokiego szczebla. Lepsza koordynacja i komunikacja między Komisją, w szczególności unijnym koordynatorem

ds. powrotów, a Agencją i między Agencją a odpowiedzialnymi organami krajowymi ma zasadnicze znaczenie dla możliwości zapewniania przez Agencję skutecznego wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, w tym w zakresie powrotów, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

Celem pozostaje **rozbudowa stałej służby** do zaplanowanego poziomu 10 000 członków w pełni operacyjnego personelu do 2027 r. Szczególnie ważne są działania zapewniające zadowalający poziom szkoleń odpowiadających potrzebom operacyjnym, w szczególności dla kategorii 1 stałej służby, a także skuteczne procesy rekrutacji. Ponadto należy również dogłębniej rozważyć, w jaki sposób zaradzić pewnym kwestiom wynikającym z regulaminu pracowniczego UE (lub z jego przepisów wykonawczych) w przypadku personelu kategorii 1 stałej służby, aby zapewnić pełną operacyjność mundurowego personelu statutowego Agencji.

W obszarze **orientacji sytuacyjnej** rozważone zostaną ponadto środki zapewniające dokładny, kompletny i aktualny obraz sytuacji i analizę ryzyka. Można to osiągnąć na przykład przez lepsze uwzględnianie danych dotyczących oceny narażenia w produktach analizy ryzyka oraz przez dalsze rozwijanie EUROSUR. Takie środki będą przedmiotem dalszych rozważań służących zapewnieniu, aby te produkty analityczne lepiej wspomagały proces podejmowania decyzji operacyjnych.

Komisja będzie uważnie śledzić realizację planu działania załączonego do niniejszego sprawozdania i może zaproponować wszelkie zmiany, w tym o charakterze legislacyjnym, które mogą być wymagane w przyszłości.