

Bruselj, 5. februar 2024
(OR. en)

5490/24

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	2. februar 2024
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2024) 75 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o oceni Uredbe (EU) 2019/1896 o evropski mejni in obalni straži, vključno s pregledom stalne enote

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2024) 75 final.

Priloga: COM(2024) 75 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.2.2024
COM(2024) 75 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o oceni Uredbe (EU) 2019/1896 o evropski mejni in obalni straži, vključno s pregledom
stalne enote**

{SWD(2024) 75 final}

1. Uvod

Za območje brez nadzora na notranjih mejah je potreben celovit sklop pravil Evropske unije (EU), ki zagotavljajo skupno in zelo učinkovito upravljanje naših skupnih zunanjih meja, kot je poudarjeno v schengenski strategiji Komisije iz leta 2021¹. Naloga Evropske agencije za mejno in obalno stražo (Frontex) je podpreti države članice pri učinkovitem in uspešnem upravljanju zunanjih meja ter obravnavanju groženj in migracijskih izzivov na teh mejah ob polnem spoštovanju temeljnih pravic².

Evropski svet je 26. in 27. oktobra 2023 pozval institucije EU in države članice, naj se usklajeno zavzamejo za uporabo vseh ustreznih področij politike na nacionalni ravni in ravni EU, da bi okrepile notranjo varnost, med drugim z varovanjem zunanjih meja, bojem proti tihotapcem ter tesnim sodelovanjem s tretjimi državami³. Odločilno vlogo v teh prizadevanjih mora imeti evropska mejna in obalna straža, vključno z agencijo Frontex.

EU je v zadnjih nekaj letih sprejela številne prelomne odločitve glede krepitve svojih zunanjih meja, da bi njihovo upravljanje postalo eden od najučinkovitejših sistemov na svetu. Okrepila so se pooblastila ključnih agencij, kot sta agencija Frontex in Agencija Evropske unije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA), oktobra 2022 se je začel izvajati nov schengenski ocenjevalni mehanizem⁴, na zunanjih mejah se izvaja nova informacijska infrastruktura, do leta 2030 pa bo digitaliziran vizumski postopek. V tem okviru so stalne enote evropske mejne in obalne straže, ki so ustanovljene z Uredbo (EU) 2019/1896⁵ (v nadaljnjem besedilu: uredba o evropski mejni in obalni straži) in se bodo postopoma vzpostavljale do konca leta 2027, pravi primer evropskega povezovanja na področju upravljanja zunanjih meja. EU ima prvič doslej svojo lastno uniformirano službo. Ta nova stalna enota, ki jo sestavlja 10 000 uradnikov agencije Frontex in nacionalnih uradnikov, bo na voljo kadar koli, da podpre države članice, ki se soočajo z izzivi na skupnih zunanjih mejah, in povečala učinkovitost vračanja.

Agencija Frontex in organi držav članic, pristojni za upravljanje meja ter vračanje in reintegracijo, sodelujejo v okviru evropske mejne in obalne straže. Da bi bilo to

¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Strategija za v celoti delujoče in odporno schengensko območje (COM(2021) 277 final).

² Člen 1 Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624 (UL L 295, 14.11.2019).

³ EUCO 14/23, <https://www.consilium.europa.eu/media/67652/20231027-european-council-conclusions-sl.pdf> (europa.eu).

⁴ Uredba Sveta (EU) 2022/922 z dne 9. junija 2022 o vzpostavitvi in delovanju ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1053/2012 (UL L 160, 15.6.2022).

⁵ Uredba (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624 (UL L 295, 14.11.2019).

sodelovanje čim učinkovitejše, je v uredbi o evropski mejni in obalni straži Agenciji in državam članicam naloženo učinkovito izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja kot skupne odgovornosti. Komisija je v okviru teh prizadevanj 14. marca 2023 objavila sporočilo o večletni strateški politiki za evropsko integrirano upravljanje meja⁶. To je dopolnila agencija Frontex v svoji tehnični in operativni strategiji⁷, ki jo je sprejela 20. septembra 2023.

Člen 121 uredbe o evropski mejni in obalni straži določa, da mora Komisija do 5. decembra 2023 in nato vsaka štiri leta oceniti navedeno uredbo. Pri tem bi morala zlasti oceniti učinek, učinkovitost in uspešnost agencije Frontex⁸. Komisija mora o ugotovitvah ocene poročati Evropskemu parlamentu, Svetu in upravnemu odboru agencije Frontex.

Komisija mora do 31. decembra 2023 opraviti tudi pregled stalne enote⁹, vključno z njeno sestavo, strokovnim znanjem in izkušnjami ter strokovnostjo.

Komisija je oceno in pregled opravila med majem 2022 in oktobrom 2023. Ocena in pregled sta temeljila na obsežnem posvetovanju z organi držav članic, Evropskim parlamentom, Svetom, agencijo Frontex in ustreznimi agencijami EU, vključno z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice¹⁰. To delo je bilo podprto tudi z zunanjo študijo¹¹.

V tem poročilu so predstavljeni sklepi, ki jih je Komisija pripravila na podlagi ocene Uredbe in pregleda stalne enote, ki sta podrobno opisana v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem poročilu. Vendar so bile v oceni in pregledu ugotovljene pomembne zamude in vrzeli na nekaterih področjih, tudi če se upošteva, da izvajanje Uredbe še ni dokončano. Za obravnavo teh vprašanj so v poročilu predlagani tudi ukrepi

⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o večletni strateški politiki za evropsko integrirano upravljanje meja (COM(2023) 146 final).

⁷ Sklep upravnega odbora 30/2023 z dne 20. septembra 2023 o sprejetju tehnične in operativne strategije za evropsko integrirano upravljanje meja za obdobje 2023–2027.

⁸ Člen 121 določa, da mora Komisija oceniti: (a) rezultate, ki jih je dosegla Agencija v zvezi s cilji, pooblastili, sredstvi in nalogami; (b) učinek, učinkovitost in uspešnost delovanja Agencije ter njen način dela v zvezi s cilji, pooblastili in nalogami; (c) medagencijsko sodelovanje na ravni EU, vključno z izvajanjem evropskega sodelovanja v okviru funkcij obalne straže; (d) morebitno potrebo po spremembi pooblastil Agencije; (e) finančne posledice takšnih sprememb; (f) delovanje stalne enote ter (g) raven usposabljanja, specializiranega strokovnega znanja in izkušenj ter strokovnosti stalne enote.

⁹ Cilj te naloge (člen 59 Uredbe) je pregledati: (a) celotno število in sestavo stalne enote; (b) velikost prispevka posameznih držav članic v stalno enoto; (c) strokovno znanje in izkušnje ter strokovnost stalne enote in usposabljanje, ki ga je deležna, ter (d) potrebo, da rezervni uslužbenci za hitri odziv ostanejo del stalne enote.

¹⁰ Agencija Evropske unije za temeljne pravice (2023), [Evropska mejna in obalna straža ter temeljne pravice](#).

¹¹ [Posodobiti, ko se objavi študija.]

v obliki akcijskega načrta za celovito uresničevanje ciljev agencije Frontex ter evropske mejne in obalne straže.

2. Povzetek ocene

Kljub znatnim izzivom, kot so pandemija COVID-19, instrumentalizacija migracij in ruska vojna agresija proti Ukrajini, se ocena zaključi s pozitivno oceno pomena in dodane vrednosti EU uredbe o evropski mejni in obalni straži, ki ostaja zadostna podlaga za obravnavanje sedanjih in prihodnjih izzivov na zunanjih mejah EU.

Nezakonite migracije ostajajo pomemben izziv ter zahtevajo skupen in usklajen odziv EU in njenih držav članic na notranji in zunanji ravni v sodelovanju s partnerskimi državami. V skladu s členom 6 zakonika o schengenskih mejah bi moral „[n]adzor meje [...] pomagati v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic“. Izvajanje uredbe o evropski mejni in obalni straži prispeva h krepitvi upravljanja zunanjih meja EU ob doslednem spoštovanju temeljnih pravic ter k izboljšanju učinkovitosti politike vračanja EU. Uredba je omogočila tudi postopno, vendar uspešno vzpostavitev stalne enote evropske mejne in obalne straže.

Agencija je od leta 2019 še okrepila svojo operativno podporo državam članicam na različnih področjih v okviru svojih pooblastil in v veliki meri izpolnila njihove potrebe. Število skupnih operacij, izvedenih med letoma 2020 in 2023, se je stalno povečevalo. Agencija je v letu 2023 začela izvajati 24 skupnih operacij (v primerjavi s 15 skupnimi operacijami v letu 2020, 19 v letu 2021 in 20 v letu 2022), do srede oktobra 2023 pa je izvedla napotitev 2 874 uslužbencev (v primerjavi s 1 122 uslužbenci v letu 2020). Agencija je v obdobju ocenjevanja postajala vse bolj proaktivna, tako da je državam članicam na podlagi lastne analize operativnih prednostnih nalog predlagala operativno podporo.

Agencija Frontex je še naprej tudi povečevala podporo državam članicam pri dejavnostih v zvezi z vračanjem. Leta 2022 je zagotovila podporo pri učinkovitem vračanju 24 868 državljanov tretjih držav, kar je 36-odstotno povečanje v primerjavi s predhodnim letom. Z okrepljenimi pooblastili na področju vračanja si Agencija hkrati prizadeva za nadaljnje povečanje napotitev spremljevalcev pri prisilni vrnitvi in podpornih uradnikov ter krepitev dejavnosti v okviru skupnih storitev za reintegracijo.

Postopoma se povečuje tudi sodelovanje s partnerskimi državami, kar je pomemben del pooblastil agencije Frontex in v skladu z njeno strategijo za mednarodno sodelovanje. Agencija Frontex je leta 2022 okrepila svoje operativno delovanje v partnerskih državah z razširitvijo svojega operativnega področja in povečanjem svoje operativne zmogljivosti. Oktobra 2023 je agencija Frontex zaposlovala skoraj 600 uslužbencev v

desetih skupnih operacijah v osmih tretjih državah¹². Nova operacija, tj. skupna operacija Severna Makedonija, se je začela leta 2023 na podlagi sporazuma o statusu med Severno Makedonijo in Evropsko unijo, ki je začel veljati aprila 2023.

Poleg tega so se analiza tveganja in ocene ranljivosti, ki jih izvaja Agencija, uveljavile kot orodja, ki prispevajo k spremljanju razmer in pri tem podpirajo ustrezen operativni odziv. Agencija je v obdobju ocenjevanja razvila celovite metodologije in stalno izboljševala kakovost svojih produktov analize tveganja, ki se vse bolj osredotočajo na napovedovanje in preprečevanje, ter ocen ranljivosti za ocenjevanje in spremljanje zmogljivosti držav članic na zunanjih mejah.

Čeprav obdobje izvajanja za operacionalizacijo pooblastil agencije Frontex, določeno v uredbi o evropski mejni in obalni straži, še poteka in se bo nadaljevalo do leta 2027, je bilo v oceni opredeljenih več izzivov, ki trenutno omejujejo učinkovitost Uredbe. Nekaterе določbe Uredbe bi sicer lahko zagotovile večjo jasnost (npr. o temeljnih pravicah), vendar večina opredeljenih izzivov ne izhaja iz same Uredbe, temveč so posledica organizacijskih, tehničnih ali operativnih pomanjkljivosti, večinoma zamud, pri njenem izvajanju (npr. odsotnost jasne strukture poveljevanja za stalno enoto, vrzeli v nekaterih profilih stalne enote). Še en sklop vprašanj, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja, pa izhaja iz omejitev, npr. iz nepriznavanja izvršilnih pooblastil, podeljenih stalni enoti, v nacionalnem pravu nekaterih držav članic, ali iz določb zakonodaje EU, razen same uredbe o evropski mejni in obalni straži, npr. v zvezi z obdelavo osebnih podatkov s strani Agencije.

Ključne ugotovitve na glavnih področjih ocene

Analiza **strukture upravljanja** agencije Frontex kaže, da so naloge med upravnim odborom in izvršnim direktorjem jasno porazdeljene. Jasna in učinkovita je tudi nadzorna struktura Agencije, v katero so vključeni Evropski parlament, Svet in Komisija. Kljub temu je v oceni ugotovljeno, da notranje upravljanje agencije Frontex še ni popolnoma primerno za učinkovito podporo izpolnjevanja njenih pooblastil iz leta 2019 zaradi prekrivanja pristojnosti in občasnih nasprotujočih si pristopov. To vprašanje bi bilo treba obravnavati z izvajanjem nove organizacijske strukture, ki jo je upravni odbor¹³ sprejel novembra 2023. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da organi, pristojni za vračanje, še niso ustrezno zastopani v upravnem odboru. Trenutno države članice v upravnem odboru še naprej zastopajo predvsem njihovi nacionalni organi za upravljanje meja, ki pogosto niso pristojni za vračanje.

¹² Albanija, Bosna in Hercegovina, Gruzija, Kosovo*, Moldavija, Črna gora, Severna Makedonija in Srbija. *To poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

¹³ Sklep upravnega odbora 45/2023 z dne 22. novembra 2023 o novi organizacijski strukturi Agencije.

Spremljanje razmer in analiza tveganja spadata med dejavnosti agencije Frontex, za katere se šteje, da ustvarjajo največjo dodano vrednost na ravni EU. Agencija Frontex v skladu s cilji iz uredbe o evropski mejni in obalni straži pripravlja več produktov analize tveganja, ki jih uporabljajo številni deležniki, ter zagotavlja široko pokritost tematskih in geografskih območij. Države članice te produkte analize tveganja uporabljajo pri lastni analizi na nacionalni ravni in do neke mere pri svojem operativnem načrtovanju. Hkrati ti produkti prispevajo tudi k ustreznim mehanizmom EU in so bistvenega pomena za operativne dejavnosti agencije Frontex.

Sistem **EUROSUR**, tj. integrirani okvir za izmenjavo informacij in operativno sodelovanje v okviru evropske mejne in obalne straže, ima pomembno vlogo pri napredku Agencije pri zagotavljanju v celoti posodobljenih, zanesljivih in uporabnih informacij prek 24-urnega spremljanja stanja in kriznih razmer v (skoraj) realnem času. Prispeva k oblikovanju evropske slike razmer, ki zagotavlja skupen okvir za izmenjavo informacij, izboljšanje spremljanja razmer in povečanje zmogljivosti za odzivanje. Količina, kakovost, pretok podatkov ter hitrost njihove izmenjave so se v zadnjih letih znatno povečali. Vendar sistem EUROSUR še vedno ne more zagotoviti popolnega in v celoti posodobljenega spremljanja razmer na zunanjih mejah EU. Razlog za to so predvsem težave pri izvajanju, saj vse države članice o dogodkih na mejah ne poročajo enako popolno ali redno.

Spoštovanje temeljnih pravic je sestavni del evropskega integriranega upravljanja meja. V oceni je ugotovljeno, da skladnost Agencije s pravom EU in mednarodnim pravom, zlasti z **okvirom temeljnih pravic**, ki se uporablja v agenciji Frontex, učinkovito prispeva k preprečevanju kršitev temeljnih pravic v okviru zagotavljanja podpore državam članicam in tretjim državam. Agencija Frontex od leta 2021 ob močni podpori upravnega odbora dejavno in učinkovito razvija svoja notranja pravila, prakse in usposabljanje stalne enote, da bi pri vseh svojih dejavnostih okrepila spoštovanje, varstvo in spodbujanje temeljnih pravic. Kljub temu ocena opozarja na vprašanje, v kolikšnem obsegu je agencija Frontex lahko odgovorna za ukrepe držav članic in kako bi s svojimi ukrepi lahko učinkovito prispevala k zagotavljanju, da države članice gostiteljice spoštujejo temeljne pravice med izvajanjem skupnih dejavnosti, kot so skupne operacije. Okvir Agencije v zvezi s tem vključuje možnost uporabe člena 46 uredbe o evropski mejni in obalni straži, ki omogoča odlog ali prekinitev operativnih dejavnosti v državi članici. Čeprav je člen 46 bistveno orodje, ki je na voljo Agenciji, bi ga bilo treba uporabljati samo kot zadnjo možnost, saj ocena kaže, da lahko že prisotnost agencije Frontex pozitivno prispeva k večjemu splošnemu spoštovanju temeljnih pravic. Zato je v oceni ugotovljeno, da člena 46 v tej fazi ni treba spreminjati.

Ugotovljeno je, da **operativne dejavnosti** agencije Frontex s podpiranjem izvajanja prednostnih področij politike EU ustvarjajo jasno dodano vrednost za države članice. Agencija Frontex zagotavlja tehnično in operativno pomoč državam članicam prek

skupnih operacij in hitrih posredovanj na mejah, vključno s tehnično in operativno pomočjo v okviru operacij iskanja in reševanja. Učinkovitost operativne podpore, ki jo zagotavlja Agencija, je občasno nekoliko ovirana zaradi trenutne razpoložljivosti nekaterih profilov stalne enote in vrst opreme, ki jih zahtevajo države članice. Nova struktura poveljevanja stalne enote, ki je trenutno v pripravi, bo prav tako povečala učinkovitost Agencije. Na splošno se zdi, da operativna podpora agencije Frontex prispeva k doseganju ciljev evropske mejne in obalne straže, vendar bi bilo sodelovanje med Agencijo in nacionalnimi organi mogoče še okrepiti, da se poveča učinkovitost napotitev.

Sodelovanje agencije Frontex z drugimi agencijami EU, kot je Europol, **in tretjimi državami** do neke mere ovirajo zamude pri izvajanju ustreznega okvira za varstvo osebnih podatkov, ki bi omogočal učinkovito izmenjavo informacij. Upravni odbor agencije Frontex je potrebna pravila o varstvu podatkov sprejel v začetku leta 2024. Kar zadeva tretje države, je v teku tudi pregled pravil o varstvu osebnih podatkov, določenih v modelu delovnega dogovora za tretje države, ki ga je Komisija sprejela decembra 2021.

Agencija Frontex ima aktivno in pozitivno vlogo v evropskem sodelovanju v okviru funkcij obalne straže, zlasti na področju medagencijskega sodelovanja, ki v okviru tristranskega delovnega dogovora vključuje še Evropsko agencijo za nadzor ribištva in Evropsko agencijo za pomorsko varnost.

Okrepiti je treba zlasti sodelovanje med agencijo Frontex in Europolom, da bi okrepili boj proti tihotapljenju migrantov in trgovini z ljudmi ter dosegli cilje nedavnih predlogov Komisije za posodobitev pravnega okvira za boj proti tihotapljenju migrantov¹⁴. Delovni dogovor med agencijama, o katerem trenutno potekajo pogajanja, bo med drugim olajšal prenos podatkov za ta namen.

Poleg upravljanja zunanjih meja uredba o evropski mejni in obalni straži agenciji Frontex izrecno nalaga obveznost zagotavljanja tehnične in operativne pomoči pri izvajanju ukrepov **vračanja**. Ocena vključuje ugotovitev, da agencija Frontex učinkovito podpira države članice v vseh vidikih postopka vračanja, zlasti pri organizaciji skupnih operacij vračanja in druge podpore, povezane z vračanjem, vključno z reintegracijo. Vendar je bilo v oceni ugotovljeno, da bi bilo mogoče sodelovanje med Agencijo, nacionalnimi organi, pristojnimi za vračanje, in Evropsko komisijo še izboljšati.

¹⁴ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju v Uniji in boju proti njej (COM(2023) 755 final) ter Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okrepitvi policijskega sodelovanja v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in preiskovanjem tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi (COM(2023) 754 final).

3. Povzetek pregleda stalne enote

Ena od najopaznejših novosti v uredbi o evropski mejni in obalni straži je ustanovitev stalne enote evropske mejne in obalne straže, ki je prva uniformirana služba EU. Stalna enota je edinstveno orodje agencije Frontex za podporo državam članicam na terenu pri njihovih prizadevanjih za zaščito zunanjih meja, boj proti čezmejnemu kriminalu (vključno s tihotapljenjem migrantov, trgovino z ljudmi, terorizmom in hibridnimi grožnjami) ter znatno okrepitev učinkovitega in trajnostnega vračanja migrantov brez urejenega statusa.

Ustanovitev in napotitev stalne enote naj bi v skladu z Uredbo potekala postopoma. Pomaga spodbujati skupno kulturo evropske mejne in obalne straže, prispeva k spoštovanju temeljnih pravic in spodbuja najvišje standarde pri izvajanju schengenskega pravnega reda ter dobre prakse.

Stalna enota se še oblikuje, njen cilj pa je zagotoviti še zanesljivejšo in trajno podporo državam članicam.

V pregledu je bilo ugotovljeno, da so za spreminjajoče se migracijske trende potrebni prožno in prilagodljivo razporejanje podpore po državah članicah, premoščanje vrzeli ter pomoč pri spoprijemanju z nepričakovanimi razmerami. V tem okviru nedavno povečanje nezakonitih migracij poudarja tudi potrebo po učinkovitejšem boju proti tihotapljenju ljudi in trgovini z ljudmi. Poleg tega je varnostnih groženj, ki segajo od terorizma do hibridnih groženj, vse več, kot je razvidno iz zadnjih napadov v Evropi. Poroča se tudi o primerih instrumentalizacije migracij, v katerih je šlo za poskus destabilizacije EU in njenih držav članic. Hkrati še naprej nenehno narašča tudi število dovoljenih prehodov zunanjih meja, kar kaže na potrebo po zagotavljanju nemotenih dobrovernih potovanj za poslovne in turistične namene ter za namene mednarodnega sodelovanja sredi trajajoče globalizacije. Agencija mora zato biti bolj usmerjena v prihodnost in bolje napovedovati nove trende. Medtem pa se morajo države članice učinkovito odzivati na pozive Agencije po napotitvi njihovih uslužbencev. Za to je treba tudi zagotoviti, da se lahko posamezni profili uslužbencev stalne enote, ki opredeljujejo njihove operativne vloge, prilagodijo spreminjajočim se razmeram.

Celotno število in sestava stalne enote

Čeprav je stalna enota še vedno v zgodnji fazi ustanovitve, je že dokazala dodano vrednost, države članice pa cenijo njeno operativno podporo. V teku je oblikovanje stalne enote, ki mora do leta 2027 imeti 10 000 članov. To število je prvotno temeljilo na operativnih potrebah, ocenjenih v času, ko je bila predlagana stalna enota, in razvoju dogodkov na zunanjih mejah EU. Na splošno je sorazmerno z nacionalnimi zmogljivostmi. Uredba o evropski mejni in obalni straži zagotavlja podporo državam

članicam pri vzpostavljanju stalne enote¹⁵ v interesu celotne evropske mejne in obalne straže. Čeprav so za ta proces potrebna znatna prizadevanja Agencije in držav članic, rezultati pregleda, tudi ob upoštevanju trenutnih razmer na zunanjih mejah EU, v tem trenutku ne upravičujejo prilagoditev.

Vendar je treba sedanjo sestavo stalne enote izboljšati, da bi se bolje uskladila z operativnimi potrebami. Na področju razpoložljivosti nekaterih specializiranih strokovnjakov in profilov obstajajo vrzeli. Države članice pričakujejo, da bodo na nekaterih specializiranih področjih prejele dodatno podporo uslužbencev kategorije 1, vendar statutarni uslužbenci Agencije še ne morejo zagotoviti takega specifičnega strokovnega znanja in izkušenj na vseh področjih, kjer je to potrebno, prav tako pa države članice nimajo na voljo dovolj strokovnjakov. Pričakuje se, da se bo to stanje sčasoma izboljšalo, in sicer z osredotočanjem usposabljanja stalne enote na profile, po katerih je povpraševanje največje.

Poleg tega je treba obravnavati nekatere omejitve, ki izhajajo iz kadrovskih predpisov EU¹⁶ in vplivajo na učinkovitost napotitve kategorije 1 stalne enote, kot so delovni pogoji, pravice do dodatka, razredi uslužbencev in pravila o prerazvrstitvi ali napotitvi, predvsem s sprejetjem novih ali spremenjenih izvedbenih pravil v skladu z ustreznimi določbami kadrovskih predpisov. Poleg tega je bistveno, da se obravnavajo pomanjkljivosti pri raznolikosti, zlasti v smislu nacionalnega ravnovesja med uslužbenci kategorije 1 stalne enote. Nova strategija za človeške vire¹⁷ bi morala agenciji Frontex omogočiti, da izboljša sedanje stanje, tudi v zvezi s spolno strukturo.

Po začetnih zamudah pri zaposlovanju statutarne uslužbenke za stalno enoto izvajanje zdaj poteka s polno hitrostjo. V prihodnosti je nujno zagotoviti ustrezne vire za zaposlovanje in vzpostaviti ustrezne postopke. Poleg tega je bistveno stalno enoto napotiti na operativne naloge ob zunanjih mejah, v tretje države in na operacije vračanja. Na sedežu Agencije v Varšavi bi moralo biti le zelo omejeno število uslužbencev stalne enote, ki bi bili dodeljeni za opravljanje podpornih vlog.

Agencija je dosegla znaten napredek pri zaposlovanju uslužbencev kategorije 1 stalne enote: število teh uslužbencev, ki jih je mogoče napotiti, se je namreč povečalo s 678¹⁸

¹⁵ Npr. člen 61 uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁶ Uredba št. 31 (EGS), št. 11 (ESAE) o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL P 045, 14.6.1962, str. 1385).

¹⁷ Sklep upravnega odbora 44/2023 z dne 22. novembra 2023 o sprejetju strategije agencije Frontex za človeške vire za obdobje 2024–2027.

¹⁸ *Quarterly Report on the European Border and Coast Guard Agency's Capabilities* (Četrtno poročilo o zmogljivostih Evropske agencije za mejno in obalno stražo), 4. četrtno leto 2022.

konec leta 2022 na 970 v septembru 2023¹⁹. Agencija je zato v letu 2023²⁰ skoraj dosegla zahtevano število osebja, ki ga je mogoče napotiti. Agencija je poročala tudi o 450 dodeljenih uslužbencih kategorije 2 stalne enote in 3 899 imenovanih uslužbencih kategorije 3 stalne enote. Cilj 1 500 imenovanih uslužbencev kategorije 4 stalne enote za leto 2023 je bil dosežen²¹.

Vzpostavljena je bila kategorija rezervnih uslužbencev za hitri odziv (kategorija 4), ki obravnavajo nepričakovane potrebe, še preden stalna enota doseže kritično maso. Teh rezervnih uslužbencev do zdaj še ni bilo treba uporabiti. Druge kategorije uslužbencev stalne enote, kot so statutarni uslužbenci, uslužbenci za dolgoročne dodelitve in uslužbenci za kratkoročne napotitve iz držav članic bodo do leta 2025 dosegle raven, ki bo omogočala prerazporeditev virov v primeru nepričakovanih in nesorazmernih potreb. Načrtovana postopna odprava rezervnih uslužbencev za hitri odziv ostaja na dobri poti.

Šteje se, da je višina nacionalnih prispevkov v skladu z nacionalnimi zmogljivostmi. Prispevki posameznih držav članic segajo od 0,14 % do 1,5 % nacionalnih zmogljivosti. Sedanji razdelitveni ključ se je izkazal za učinkovitega. Znatna sredstva EU so bila namenjena podpori državam članicam pri krepitvi njihovih zmogljivosti v smislu osebja in tehničnih sredstev. Vendar so za razvoj evropske mejne in obalne straže potrebna tudi velika prizadevanja držav članic in nekatere od njih se soočajo z izzivi pri krepitvi lastnih zmogljivosti. Ker je Agencija lahko obravnavala skoraj vse nujne zahteve držav članic za pomoč, se zdi, da so prispevki v stalno enoto, kot so določeni z Uredbo, v celoti zadostni, da lahko izpolnijo cilje uredbe o evropski mejni in obalni straži.

Strokovnost in usposabljanje stalne enote

Agencija je začela izvajati ukrepe za usposabljanje uslužbencev stalne enote, da bi zagotovila, da ravnajo v skladu z visoko ravno poklicnih standardov in da se lahko izvede njihova učinkovita napotitev. To vključuje seznanjenost z ustreznimi obveznostmi in standardi na področju temeljnih pravic, mednarodnim pravom o človekovih pravicah ter mednarodnim humanitarnim pravom in njihovo spoštovanje. Vendar pregled kaže, da je treba še naprej razvijati več vidikov okvira usposabljanja

¹⁹ Skupni cilj za statutarne uslužbence kategorije 1 je 1 000 uslužbencev za leto 2022 oziroma 1 500 uslužbencev za leto 2023, kot je določeno v Prilogi I k uredbi o evropski mejni in obalni straži. Vendar to število vključuje statutarne uslužbence, ki so napoteni kot člani skupin na operativnih območjih, uslužbence, pristojne za delovanje Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS), ter do 4 % podpornih uslužbencev v skladu s členom 54(7) in (8) uredbe o evropski mejni in obalni straži.

²⁰ Sklep upravnega odbora 20/2022 z dne 16. marca 2022 o sprejetju letnega načrta stalne enote evropske mejne in obalne straže za leto 2023 in okvirnega večletnega načrta profilov.

²¹ Podatki iz poročila Agencije o zmogljivostih upravnega odbora na področju informacij, 5. september 2023.

stalne enote, da bodo količina, vsebina in kakovost usposabljanja statutarnih uslužbencev (kategorije 1) slednjim omogočili zagotavljanje učinkovite podpore državam članicam na specializiranih področjih. To vključuje tudi posodabljanje programa usposabljanja, da se zagotovi zadosten obseg praktičnega usposabljanja za pripravo statutarne uslužbenke za njihovo delo na mejah. Agencija mora zagotoviti ustrezne vire usposabljanja.

Sistem usposabljanja je treba posodobiti ob upoštevanju izvajanja evropskega integriranega upravljanja meja v okviru razvoja in izvajanja časovnega načrta za zmogljivosti evropske mejne in obalne straže, ki je ključni instrument Uredbe za zagotovitev integriranega načrtovanja zmogljivosti evropske mejne in obalne straže. Agencija s prispevki držav članic razvija načrt za zmogljivosti, da bi uskladila nacionalne načrte za razvoj zmogljivosti in svoje večletno načrtovanje virov ter tako optimizirala dolgoročne naložbe celotne evropske mejne in obalne straže. Načrt bi moral države članice usmerjati pri razvoju njihovega osebja in sredstev, med drugim s tesnim usklajevanjem pri zaposlovanju in usposabljanju osebja, vključno s stalno enoto.

Poleg ugotovljenih vprašanj v zvezi z usposabljanjem se stalni uslužbenci spoprijemajo tudi z drugimi težavami, ki jim preprečujejo, da bi v celoti izkoristili svoje spretnosti. Ta vprašanja je treba obravnavati tudi zaradi zagotavljanja strokovnega in učinkovitega dela stalne enote. Na primer, postopki za dostop do nacionalnih zbirk podatkov, jezikovne težave in odvisnost od države članice gostiteljice pri več upravnih in postopkovnih vprašanjih omejujejo uslužbenke pri neodvisnem delu. Teh izzivov ni mogoče rešiti hitro in enostavno, temveč je potrebno tesno in stalno sodelovanje Agencije in držav članic.

Poleg tega se je pri izvajanju Uredbe pojavilo več praktičnih vprašanj, ki jih mora Agencija rešiti, da bi stalna enota lahko zagotavljala polno podporo državam članicam in pri tem dosegala najvišje ravni strokovnosti. Ta vprašanja vključujejo potrebne izboljšave na področjih načrtovanja, upravljanja, organizacije (vključno z napotitvami in ponovnimi napotitvami), upravnih dogovorov, upravljanja človeških virov, pogojev zaposlovanja, notranje komunikacije, logistike, standardnih operativnih postopkov ter usklajevanja z državo članico gostiteljico in podporo, ki ji je namenjena.

4. Sklepne ugotovitve

Kljub nekaterim zgoraj navedenim zamudam in vrzelim evropska mejna in obalna straža, kot je vzpostavljena z uredbo o evropski mejni in obalni straži, deluje dobro, če se upošteva trenutno stanje izvajanja. Svoje cilje je večinoma dosegla v skladu s pričakovanji, nekatere ključne dejavnosti pa še niso v celoti izvedene. Deležniki se strinjajo, da države članice same ne bi mogle zadovoljivo doseči ciljev uredbe o evropski mejni in obalni straži. Zato je uredba o evropski mejni in obalni straži še vedno pomembna za obravnavanje sedanjih in prihodnjih razmer na zunanjih mejah EU.

Nezakonite migracije so še vedno velik izziv, ki bo v bližnji prihodnosti zahteval skupen in usklajen odziv vseh držav članic.

Uredba prispeva k učinkovitemu razvoju in izvajanju vseh elementov evropskega integriranega upravljanja meja. Čeprav je izvajanje Uredbe še vedno v teku, je že privedlo do ustanovitve in napotitve prve uniformirane službe EU, tj. stalne enote evropske mejne in obalne straže.

Stalna enota, ustanovljena z uredbo o evropski mejni in obalni straži, je koristen in potreben element izvajanja evropskega integriranega upravljanja meja. Dokazano prispeva k učinkovitemu upravljanju zunanjih meja EU in varnemu schengenskemu območju. Velikost in sestava stalne enote ter letni prispevki, ki jih zagotovijo države članice, kot so določeni v prilogah k uredbi o mejni in obalni straži, ostajajo utemeljeni in sorazmerni.

Kljub temu je uvedba stalne enote še v teku in se spoprijema z več izzivi. V zvezi s tem je pomembno še naprej spremljati razvoj dogodkov z vidika operativnih potreb, da bi se stalna enota še naprej lahko odzivala na nenehno spreminjajoče se razmere na zunanjih mejah EU. Poleg tega je ključno, da Agencija in države članice izvajajo cikel večletne strateške politike evropskega integriranega upravljanja meja ter povezan postopek integriranega načrtovanja za operacije in načrtovanja za ravnanje v izrednih razmerah. Stalna enota bo prispevala tudi k izboljšanju zmogljivosti za odzivanje na zunanjih mejah za odkrivanje in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in čezmejnega kriminala ter boj proti njima. To pomaga reševati življenja migrantov in zagotavlja njihovo zaščito v okviru učinkovitih in prožnih napotitev in ponovnih napotitev stalne enote glede na trenutne operativne potrebe.

Ocena Uredbe in pregled stalne enote po mnenju Komisije potrjujeta, da na splošno ni neposredne potrebe po reviziji uredbe o evropski mejni in obalni straži ali njenih prilog. Še vedno se izvajajo revidirane pristojnosti, ki so prenesene na Agencijo na podlagi uredbe o evropski mejni in obalni straži, ki je bila sprejeta leta 2019, Komisija pa meni, da je večino pomanjkljivosti, opredeljenih med oceno in pregledom, mogoče še odpraviti v preostalem delu obdobja izvajanja.

Da bi se ukrepi, potrebni za obravnavo teh ugotovitev, racionalizirali in da bi se podprlo izvajanje uredbe o evropski mejni in obalni straži ter da bi bila Uredba v celoti učinkovita do leta 2027, **Komisija predlaga akcijski načrt**, ki ga morajo poleg nje izvesti še Agencija, njen upravni odbor in države članice.

Med različnimi vprašanji, opredeljenimi na ocenjenih področjih, so zlasti pomembni naslednji ukrepi:

Celovito izvajanje nove organizacijske strukture Agencije, zlasti v zvezi s stalno enoto, velja za pomemben korak pri izpolnjevanju osrednjih pristojnosti Agencije, ki

vključujejo nadzorovanje učinkovitega delovanja nadzora zunanjih meja in zagotavljanje pomoči državam članicam pri izvajanju operativnih vidikov upravljanja zunanjih meja. Ključnega pomena za izboljšanje operativne učinkovitosti stalne enote sta razvoj in izvajanje nove strukture na podlagi linije vodenja z jasnimi linijami poročanja in komunikacijskimi kanali.

Poleg tega je zelo pomembno zagotoviti dolgoročno strateško vizijo, načrtovanje in predvidljivost ključnih naložb v **zmogljivosti** Agencije in držav članic. Da bi se to doseglo, je očitno treba razviti in redno posodabljeni časovni načrt za zmogljivosti in nacionalne načrte za razvoj zmogljivosti. Prav tako je treba nadalje razvijati in izvajati postopek integriranega načrtovanja za evropsko mejno in obalno stražo. To je ključnega pomena za zagotovitev hitrih in prožnih napotitev na podlagi operativnih potreb.

Pomembnejši del novih pristojnosti Agencije postajajo **dejavnosti vračanja**. Zato je ključno, da upravni odbor zagotovi ustrezno strateško usmerjanje pri vprašanjih, povezanih z vračanjem, tudi z možnostjo razprav na okroglih mizah na visoki ravni. Izboljšano usklajevanje in komunikacija med Komisijo, zlasti koordinatorem za vračanje, in Agencijo ter med Agencijo in pristojnimi nacionalnimi organi sta bistvena za to, da Agencija lahko zagotavlja učinkovito operativno podporo državam članicam, tudi pri vračanju, ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic.

Cilj je še vedno **oblikovati stalno enoto**, ki bo do leta 2027 vsebovala načrtovanih 10 000 v celoti operativnih uslužbencev. Zlasti so pomembni ukrepi, ki zagotavljajo zadovoljivo raven usposabljanja, ki izpolnjuje operativne potrebe, predvsem za kategorijo 1 stalne enote, in učinkoviti postopki zaposlovanja. Poleg tega je treba nadalje proučiti, kako rešiti nekatera vprašanja za uslužbence kategorije 1 stalne enote, ki izhajajo iz kadrovskih predpisov EU ali njihovih izvedbenih pravil, da bi bili uniformirani statutarni uslužbenci Agencije v celoti operativni.

Na področju **spremljanja razmer** se bodo proučili ukrepi, ki zagotavljajo točno, popolno in posodobljeno sliko razmer in analizo tveganja. To je mogoče doseči na primer z boljšim vključevanjem podatkov ocen ranljivosti v produkte analize tveganja in z nadaljnjim razvojem sistema EUROSUR. Taki ukrepi se bodo podrobneje proučili, da bi ti analitični produkti lahko zagotovili boljšo podporo pri sprejemanju operativnih odločitev.

Komisija bo pozorno spremljala izvajanje akcijskega načrta, priloženega temu poročilu, in po potrebi predlagala prilagoditve, tudi zakonodajne.