



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 5 februari 2024
(OR. en)

5490/24

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	2 februari 2024
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2024) 75 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om utvärderingen av förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen, inbegripet en översyn av den stående styrkan

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 75 final.

Bilaga: COM(2024) 75 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.2.2024
COM(2024) 75 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om utvärderingen av förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och
kustbevakningen, inbegripet en översyn av den stående styrkan**

{SWD(2024) 75 final}

1. Inledning

Ett område utan inre gränskontroller kräver en omfattande uppsättning unionsbestämmelser som säkerställer en gemensam och högeffektiv förvaltning av våra gemensamma yttre gränser, vilket betonas i kommissionens Schengenstrategi från 2021¹. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) uppdrag är att hjälpa medlemsstaterna att hantera de yttre gränserna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och att ta itu med hot och migrationsutmaningar vid dessa gränser, med full respekt för de grundläggande rättigheterna².

Vid sitt möte den 26 och 27 oktober 2023 uppmanade Europeiska rådet EU:s institutioner och medlemsstater att engagera sig i samordnade insatser för att mobilisera alla relevanta politikområden på nationell nivå och EU-nivå för att stärka den inre säkerheten, bland annat genom skyddet av de yttre gränserna, kampen mot smugglare och det nära samarbetet med tredjeländer³. Den europeiska gräns- och kustbevakningen, inklusive Frontex, måste spela en avgörande roll i denna insats.

Under de senaste åren har EU fattat ett antal historiska beslut för att stärka sina yttre gränser, där målet är att göra EU:s förvaltning av de yttre gränserna till ett av världens bäst fungerande system. Mandatet för de centrala byråerna, till exempel Frontex och EU:s byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system (eu-Lisa), har stärkts, en ny utvärderingsmekanism för Schengenregelverket infördes i oktober 2022⁴, en ny it-infrastruktur håller på att inrättas vid de yttre gränserna och viseringsprocessen ska ha digitaliserats senast 2030. I detta sammanhang är den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka, som inrättades genom förordning (EU) 2019/1896⁵ om den europeiska gräns- och kustbevakningen (*förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen*), och som gradvis kommer att fortsätta inrättas fram till slutet av 2027, ett verkligt exempel på europeisk integration på området förvaltning av de yttre gränserna. För första gången någonsin har unionen egen uniformerad personal. Den stående styrkan, bestående av 10 000 Frontex-anställda och nationella tjänstemän, kommer att när som helst kunna stödja medlemsstater som står inför utmaningar vid de gemensamma yttre gränserna och effektivisera återvändandena.

¹ COM(2021) 277 final: Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*.

² Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019).

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

⁴ Rådets förordning (EU) 2022/922 av den 9 juni 2022 om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2012 (EUT L 160, 15.6.2022).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019).

Frontex och medlemsstaternas myndigheter med ansvar för gränsförvaltning samt återvändande och återanpassning samarbetar inom ramen för den europeiska gräns- och kustbevakningen. För att detta samarbete ska bli så effektivt som möjligt ges i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen byrån och medlemsstaterna i uppdrag att effektivt genomföra den europeiska integrerade gränsförvaltningen som ett delat ansvar. Som en del av denna insats offentliggjorde kommissionen den 14 mars 2023 ett meddelande om den fleråriga strategiska policyn för europeisk integrerad gränsförvaltning⁶. Denna kompletterades av Frontex i dess tekniska och operativa strategi⁷ som antogs den 20 september 2023.

Enligt artikel 121 i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen ska kommissionen genomföra en utvärdering av förordningen i fråga senast den 5 december 2023 och därefter vart fjärde år. Utvärderingen bör särskilt innehålla en bedömning av Frontex verkan, ändamålsenlighet och effektivitet⁸. Kommissionen ska rapportera om utvärderingens resultat till Europaparlamentet, rådet och Frontex styrelse.

Kommissionen ska också senast den 31 december 2023 genomföra en översyn av den stående styrkan⁹, bland annat av dess sammansättning, sakkunskap och professionalism.

Kommissionen genomförde utvärderingen och översynen mellan maj 2022 och oktober 2023. De baserades på ett brett samråd med medlemsstaternas myndigheter, Europaparlamentet, rådet, Frontex själv och relevanta EU-byråer, inklusive byrån för grundläggande rättigheter¹⁰. Detta arbete har också underbyggts av en extern studie¹¹.

I denna rapport anges de slutsatser som kommissionen har dragit av utvärderingen av förordningen och översynen av den stående styrkan, som båda beskrivs närmare i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten. Betydande

⁶ COM(2023)146 final – *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om den fleråriga strategiska policyn för europeisk integrerad gränsförvaltning*.

⁷ *Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European integrated border management 2023-2027* (inte översatt till svenska).

⁸ Enligt artikel 121 ska kommissionen bedöma a) byråns resultat med avseende på dess mål, uppdrag, resurser och uppgifter, b) verkan, ändamålsenligheten och effektiviteten av byråns arbete och arbetsmetoder i förhållande till dess mål, uppdrag och uppgifter, c) samarbetet mellan organ på europeisk nivå, inklusive genomförandet av det europeiska samarbetet om kustbevakningsuppgifter, d) eventuella behov av att ändra byråns uppdrag, e) de finansiella följderna av sådana ändringar, f) verksamheten inom den stående styrkan och g) den stående styrkans utbildningsnivå, specialiserade sakkunskap och yrkeskunnighet.

⁹ Översynen (artikel 59 i förordningen) ska omfatta a) det totala antalet medlemmar i och sammansättningen av den stående styrkan, b) storleken på enskilda medlemsstaters bidrag till den stående styrkan, c) den sakkunskap och professionalism som den stående styrkan besitter och den utbildning som den erhåller och d) huruvida reserven för snabba insatser ska bibehållas som en del av den stående styrkan.

¹⁰ FRA (2023), [*The European Border and Coast Guard and fundamental rights*](#) (inte översatt till svenska).

¹¹ [Uppdateras när studien har publicerats].

förseningar och luckor konstaterades dock på vissa områden i utvärderingen och översynen, även när man beaktar att det inte är meningen att genomförandet av förordningen ska slutföras än. För att komma till rätta med dessa föreslås i rapporten också åtgärder i form av en handlingsplan för att målen för Frontex och den europeiska gräns- och kustbevakningen ska kunna uppnås fullt ut.

2. Sammanfattning av utvärderingen

Trots betydande utmaningar som covid-19-pandemin, instrumentaliseringen av migration och Rysslands anfallskrig mot Ukraina avslutas utvärderingen med en positiv bedömning av relevansen och mervärdet för EU av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, som fortfarande är lämplig för att hantera de nuvarande och framtida utmaningarna vid EU:s yttre gränser.

Irreguljär migration fortsätter att vara en stor utmaning och kräver ett gemensamt och samordnat bemötande av EU och dess medlemsstater såväl internt som externt, i samarbete med partnerländer. I skäl 6 i kodexen om Schengengränserna anges följande: ”Gränskontrollen bör bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser”. Genomförandet av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen har bidragit till att stärka förvaltningen av EU:s yttre gränser, med full respekt för de grundläggande rättigheterna, och till att effektivisera EU:s återvändandepolitik. Detta har också möjliggjort en gradvis men framgångsrik lansering av den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka.

Sedan 2019 har byrån utökat sitt operativa stöd till medlemsstaterna inom olika områden av dess mandat och i stor utsträckning tillgodosett deras behov. Antalet gemensamma insatser som genomfördes mellan 2020 och 2023 ökade stadigt. Under 2023 inledde byrån 24 gemensamma insatser, jämfört med 15 under 2020, 19 under 2021 och 20 under 2022, med 2 874 anställda utstationerade i mitten av oktober 2023 jämfört med 1 122 under 2020. Under utvärderingsperioden har byrån blivit alltmer proaktiv när det gäller att föreslå operativt stöd till medlemsstaterna baserat på dess egen analys av operativa prioriteringar.

Frontex fortsatte också att öka stödet till medlemsstaterna i återvändanderelaterade frågor. Under 2022 stödde byrån ett effektivt återvändande av 24 868 tredjelandsmedborgare, dvs. en ökning med 36 % jämfört med föregående år. I och med det förstärkta mandatet på återvändandeområdet arbetar byrån parallellt med att fortsätta att öka användningen av ledsagare vid påtvingat återvändande och stödtjänstemän, samt med att förbättra verksamheten inom ramen för gemensamma återanpassningstjänster.

Samarbetet med partnerländer, som är en viktig del av Frontex mandat och i linje med dess strategi för internationellt samarbete, har också ökat gradvis. Under 2022 stärkte Frontex sitt operativa engagemang i partnerländerna genom att utöka sitt operativa område och stärka sin operativa kapacitet. I oktober 2023 hade Frontex nästan 600 anställda utstationerade inom tio gemensamma insatser i åtta tredjeländer¹². En ny insats, *JO North Macedonia*, inleddes 2023 på grundval av statusavtalet mellan Nordmakedonien och Europeiska unionen som trädde i kraft i april 2023.

Dessutom har byråns riskbedömningar och sårbarhetsbedömningar blivit väletablerade verktyg som bidrar till situationsmedvetenheten, till stöd för lämpliga operativa insatser. Under utvärderingsperioden utvecklade byrån heltäckande metoder och har stadigt höjt kvaliteten på sina riskanalysprodukter, som i allt högre grad fokuserar på förutsägelser och förebyggande, samt på sina sårbarhetsbedömningar för att bedöma och övervaka medlemsstaternas kapacitet vid de yttre gränserna.

Även om genomförandeperioden för verkställandet av Frontex mandat enligt förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen fortfarande pågår och kommer att fortsätta fram till 2027 identifierades ett antal utmaningar i utvärderingen som för närvarande begränsar förordningens effektivitet. Vissa bestämmelser i förordningen kunde ha varit tydligare (t.ex. i fråga om grundläggande rättigheter), men de flesta av de identifierade utmaningarna hör inte samman med själva förordningen, utan beror på organisatoriska, tekniska eller operativa brister i genomförandet, främst förseningar (t.ex. avsaknad av en tydlig ledningsstruktur för den stående styrkan, luckor när det gäller vissa profiler i den stående styrkan). Slutligen har andra problem som påverkar genomförandets effektivitet sin grund i olika begränsningar, t.ex. bristen på erkännande av den stående styrkans verkställande befogenheter i vissa medlemsstaters nationella lagstiftning, eller i bestämmelser i annan EU-lagstiftning än själva förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, t.ex. när det gäller byråns behandling av personuppgifter.

Viktiga slutsatser som dragits inom utvärderingens huvudområden

Analysen av Frontex **styrningsstruktur** visar att det finns en tydlig fördelning av uppgifterna mellan styrelsen och den verkställande direktören. Byråns tillsynsstruktur, som inbegriper Europaparlamentet, rådet och kommissionen, är också tydlig och effektiv. Utvärderingen visar dock att Frontex interna styrning fortfarande inte lämpar sig helt för att kunna stödja dess mandat från 2019 på ett effektivt sätt, på grund av

¹² Albanien, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Kosovo*, Moldavien, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. *Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

överlappande ansvarsområden och ibland motstridiga tillvägagångssätt. Genomförandet av den nya organisationsstruktur som antogs av styrelsen¹³ i november 2023 bör åtgärda detta problem. En annan slutsats är att de myndigheter som ansvarar för återvändande ännu inte är tillräckligt representerade i styrelsen. För närvarande representeras medlemsstaterna i styrelsen fortfarande i första hand av sina nationella gränsförvaltningsmyndigheter, som ofta inte har ansvar för återvändanden.

När man tittar på Frontex verksamhet är **situationsmedvetenhet och riskanalys** två av de verksamheter som anses ge mest mervärde på EU-nivå. Frontex tar fram en mängd olika riskanalysprodukter till förmån för ett stort antal aktörer, i linje med de mål som fastställs i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, och täcker många tematiska och geografiska områden. Dessa riskanalysprodukter används av medlemsstaterna i deras egen analys på nationell nivå och i viss utsträckning i deras operativa planering. Samtidigt bidrar de till relevanta EU-mekanismer och är nödvändiga för att vägleda Frontex operativa verksamhet.

Eurosur, den integrerade ramen för informationsutbyte och operativt samarbete inom den europeiska gräns- och kustbevakningen, har spelat en viktig roll i byråns framsteg mot att tillhandahålla helt aktuell, tillförlitlig och användbar information genom situations- och krisövervakning (i stort sett) i realtid dygnet runt, sju dagar i veckan. Den har bidragit till att skapa en europeisk situationsbild, tillhandahålla en gemensam ram för informationsutbyte, förbättra situationsmedvetenheten och öka reaktionsförmågan. Volymen, kvaliteten, flödet och hastigheten med avseende på de uppgifter som utbyts har ökat avsevärt under de senaste åren. Eurosur kan dock fortfarande inte tillhandahålla en fullständig och helt aktuell situationsmedvetenhet vid EU:s yttre gränser. Detta beror främst på problem med genomförandet, till exempel att inte alla medlemsstater rapporterar händelser vid gränsen på ett lika uttömmande eller regelbundet sätt.

Respekten för de grundläggande rättigheterna är en väsentlig del av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Utvärderingen visar att byråns efterlevnad av EU-rätt och internationell rätt, särskilt den **ram för grundläggande rättigheter** som har inrättats vid Frontex, på ett effektivt sätt bidrar till att förebygga kränkningar av de grundläggande rättigheterna i samband med tillhandahållandet av stöd till medlemsstater och tredjeländer. Sedan 2021 har Frontex, med starkt stöd från sin styrelse, aktivt och effektivt utvecklat sina interna regler och förfaranden samt utbildningen av den stående styrkan för att öka respekten för samt skyddet och främjandet av de grundläggande rättigheterna i all sin verksamhet. I utvärderingen uppmärksammas dock frågan om i vilken utsträckning Frontex kan hållas ansvarig för medlemsstaternas åtgärder och hur byråns åtgärder på ett effektivt sätt kan bidra till att

¹³ *Management Board Decision 45/2023 of 22 November 2023 on the new organisational structure of the Agency* (inte översatt till svenska).

säkerställa att värdmedlemsstaterna respekterar de grundläggande rättigheterna i samband med gemensamma verksamheter, till exempel gemensamma insatser. Här inbegriper byråns ram möjligheten att utnyttja artikel 46 i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, som gör det möjligt att tillfälligt avbryta eller avsluta operativ verksamhet i en medlemsstat. Artikel 46 utgör ett viktigt verktyg som kan användas av byrån, men det bör endast användas som en sista utväg eftersom utvärderingen tyder på att Frontex närvaro på ett positivt sätt kan bidra till att de grundläggande rättigheterna generellt sett respekteras i större utsträckning. I utvärderingen dras därför slutsatsen att det i detta skede inte finns något behov av att ändra artikel 46.

Frontex **operativa verksamhet** har visat sig ha ett tydligt mervärde för medlemsstaterna och stöder genomförandet av EU:s politiska prioriteringar. Frontex tillhandahåller omfattande tekniskt och operativt stöd till medlemsstaterna genom gemensamma insatser och snabba gränsinterventioner, inklusive tekniskt och operativt stöd för att bistå sök- och räddningsinsatser. Effektiviteten hos det operativa stöd som byrån tillhandahåller hindras ibland något av den nuvarande tillgången till vissa profiler i den stående styrkan och de typer av utrustning som medlemsstaterna begär. Den stående styrkans nya ledningsstruktur, som för närvarande håller på att utvecklas, kommer också att göra byrån mer effektiv. Frontex operativa stöd verkar på det hela taget ha bidragit till att uppnå den europeiska gräns- och kustbevakningens mål. Samarbetet mellan Frontex och de nationella myndigheterna skulle dock kunna förbättras för att göra utstationeringarna mer effektiva.

Frontex **samarbete med andra EU-byråer**, till exempel Europol, **och med tredjeländer**, har i viss utsträckning hindrats av förseningar i genomförandet av en lämplig ram för skydd av personuppgifter för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte. De regler för skydd av personuppgifter som behövs antogs av Frontex styrelse i början av 2024. När det gäller tredjeländer håller man på att se över reglerna om skydd av personuppgifter i den mall för samarbetsavtal för tredjeländer som kommissionen antog i december 2021.

Frontex har spelat en aktiv och positiv roll i det europeiska samarbetet om kustbevakningsfunktioner, särskilt genom samarbete med Europeiska fiskerikontrollbyrån och Europeiska sjösäkerhetsbyrån inom ramen för ett samarbetsavtal mellan tre parter.

Det är i synnerhet samarbetet mellan Frontex och Europol som måste intensifieras för att stärka kampen mot smuglingen av migranter och människohandeln, för att målen i kommissionens senaste förslag om modernare regler mot migrantsmuggling ska

uppnås¹⁴. Ingåendet av ett samarbetsavtal mellan de två byråerna, som för närvarande är under förhandling, kommer bland annat att underlätta överföringen av uppgifter för detta ändamål.

Vid sidan av förvaltningen av de yttre gränserna ger förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen uttryckligen Frontex i uppdrag att tillhandahålla tekniskt och operativt stöd vid genomförandet av **återvändandeåtgärder**. I utvärderingen dras slutsatsen att Frontex på ett effektivt sätt har stöttat medlemsstaterna i återvändandeprocessens samtliga aspekter, särskilt när det gäller att organisera gemensamma återvändandeinsatser och annat återvändanderelaterat stöd, inklusive återanpassning. Utvärderingen visar dock att samarbetet mellan byrån, de nationella myndigheter som ansvarar för återvändande och Europeiska kommissionen kan förbättras.

3. Sammanfattning av översynen av den stående styrkan

En av de viktigaste nyheterna i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen är inrättandet av den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka, som är EU:s första uniformerade personalstyrka någonsin. Den stående styrkan förser Frontex med ett unikt verktyg för att stödja medlemsstaterna på plats i deras insatser för att skydda de yttre gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet (inklusive smuggling av migranter, människohandel, terrorism och hybridhot) och avsevärt förbättra det effektiva och hållbara återvändandet för irreguljära migranter.

Den stående styrkan kommer att inrättas och utstationeras gradvis enligt förordningen. Den hjälper till att främja en gemensam europeisk gräns- och kustbevakningskultur, bidrar till respekten för de grundläggande rättigheterna och främjar så höga standarder som möjligt vid genomförandet av Schengenregelverket och god praxis.

Den stående styrkan håller fortfarande på att byggas upp och strävar efter att bli ett ännu mer tillförlitligt och permanent stöd för medlemsstaterna.

I översynen konstateras att förändrade migrationstendenser kräver en flexibel och smidig utplacering av stöd till medlemsstaterna, för att överbrygga luckor och hjälpa till att hantera oväntade situationer. I detta sammanhang belyser den senaste tidens ökade irreguljära migration också behovet av att bekämpa människosmuggling och människohandel mer effektivt. Dessutom har säkerhetsutmaningarna – från terrorism till hybridhot – ökat, vilket har tydliggjorts av den senaste tidens attacker i Europa.

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av minimiregler för att förebygga och motverka hjälp till olovlig inresa, transitering och vistelse i unionen (COM(2023) 755 final) och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förstärkning av polissamarbetet för att förebygga, upptäcka och utreda migrantsmuggling och människohandel (COM(2023) 754 final).

Även instrumentalisering av migration i syfte att försöka destabilisera EU och dess medlemsstater har rapporterats. Samtidigt fortsätter de behöriga passagera av de yttre gränserna att öka stadigt, vilket belyser behovet av att säkerställa smidiga resor med ärligt uppsåt för ändamål som rör affärsverksamhet, turism och internationellt samarbete, mot bakgrund av den pågående globaliseringen. Detta kräver att byrån blir mer framåtblickande och bättre på att förutse nya tendenser. Medlemsstaterna måste å sin sida kunna bemöta byråns krav på utstationering av personal effektivt. Detta kräver också att den stående styrkans särskilda personalprofiler, som definierar deras operativa roller, kan anpassas till den föränderliga situationen.

Den stående styrkans totala antal och sammansättning

Även om inrättandet av den stående styrkan fortfarande befinner sig i ett tidigt skede har den redan bevisat sitt mervärde, och det operativa stödet från denna uppskattas av medlemsstaterna. Uppbyggnaden av den stående styrkan till den efterfrågade storleken på 10 000 medlemmar fram till 2027 fortsätter. Denna siffra baserades ursprungligen på de operativa behov som bedömdes vid den tidpunkt då den stående styrkan föreslogs och på utvecklingen vid EU:s yttre gränser. Den ligger på det hela taget i linje med den nationella kapaciteten. Förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen ger stöd till medlemsstaterna i uppbyggnaden av den stående styrkan¹⁵ i hela den europeiska gräns- och kustbevakningens intresse. Även om denna process kräver betydande insatser från såväl byrån som medlemsstaterna motiverar resultaten av översynen, även när man beaktar den nuvarande situationen vid EU:s yttre gränser, inte att den ändras i detta skede.

Den nuvarande sammansättningen av den stående styrkan måste dock finjusteras så att den tillgodoser de operativa behoven bättre. Det finns luckor i tillgången till vissa specialiserade experter och profiler. Medlemsstaterna förväntar sig att få ytterligare stöd från personal i kategori 1 inom vissa specialiserade områden, men byråns ordinarie personal kan ännu inte tillhandahålla sådan särskild expertis inom alla områden där detta behövs och medlemsstaterna har inte heller tillräckligt med specialister tillgängliga. Denna situation förväntas förbättras med tiden genom att utbildningen av den stående styrkan inriktas på de profiler som efterfrågas mest.

Dessutom måste vissa begränsningar som härrör från EU:s tjänsteföreskrifter¹⁶ och som påverkar effektiviteten hos utstationeringen av den stående styrkans personal i kategori 1 – till exempel arbetsvillkor, rätt till ersättning, grader och regler om ändring av lönegradsplacering eller utstationering – hanteras, främst genom antagandet av nya

¹⁵ T.ex. artikel 61 i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

¹⁶ Rådets förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (EGT P 45, 14.6.1962, s. 1385).

eller ändrade genomförandebestämmelser, i enlighet med relevanta bestämmelser i tjänsteföreskrifterna. Dessutom är det viktigt att ta itu med brister i mångfalden, särskilt när det gäller den nationella balansen för den stående styrkans personal i kategori 1. Byråns nya personalstrategi¹⁷ bör göra det möjligt för Frontex att förbättra den nuvarande situationen, även när det gäller jämställdhet.

Efter inledande förseningar i rekryteringen av ordinarie personal till den stående styrkan går genomförandet nu stadigt framåt. När man ser framåt är det avgörande att säkra tillräckliga rekryteringsresurser och införa lämpliga processer. Dessutom är det viktigt att utstationera den stående styrkan för operativa uppgifter längs de yttre gränserna, i tredjeländer och i samband med återvändandeinsatser. Byråns huvudkontor i Warszawa bör endast ha ett mycket begränsat antal anställda med stödroller från den stående styrkan.

Byrån har gjort stora framsteg med rekryteringen av kategori 1-personal till den stående styrkan: den kategori 1-personal som kan utstationeras har ökat från 678¹⁸ vid slutet av 2022 till 970 i september 2023¹⁹. Byrån uppnådde därför nästan det nödvändiga antalet anställda som kan utstationeras 2023²⁰. Byrån rapporterade även 450 tjänstemän som utstationeras till byrån i kategori 2 och 3 899 personer utsedda till kategori 3 till den stående styrkan. Målet på 1 500 utsedda kategori 4-anställda 2023 har uppnåtts²¹.

Reserven för snabba insatser (kategori 4) inrättades för att tillgodose oväntade behov innan den stående styrkan uppnår en kritisk massa. Hittills har det inte funnits något behov av att använda denna reserv. Senast 2025 kommer andra kategorier av den stående styrkan, som ordinarie personal, långsiktiga utstationeringar och kortvariga utplaceringar från medlemsstaterna, att nå en nivå som gör det möjligt att omfördela resurser om oväntade och oproportionerliga behov uppstår. Den planerade utfasningen av reserven för snabba insatser fortskrider som planerat.

Storleken på de nationella bidragen anses ligga i linje med den nationella kapaciteten. Medlemsstaternas individuella bidrag varierar mellan 0,14 % och 1,5 % av den nationella kapaciteten, och den nuvarande fördelningsnyckeln har visat sig vara

¹⁷ *Management Board Decision 44/2023 of 22 November 2023 adopting the Frontex Human Resources Strategy 2024-2027* (inte översatt till svenska).

¹⁸ Kvartalsrapport om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns kapacitet, fjärde kvartalet 2022.

¹⁹ Det övergripande målet för ordinarie personal i kategori 1 fastställs till 1 000 respektive 1 500 tjänstemän för 2022 respektive 2023 i bilaga I till förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Detta antal omfattar dock ordinarie personal som utstationeras som medlemmar i enheten i operativa områden, personal med ansvar för EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och stödpersonal upp till 4 % av det totala antalet av den stående styrkan i enlighet med artikel 54.7 och 54.8 i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

²⁰ *Management Board Decision 20/2022 of 16 March 2022 adopting the European Border and Coast Guard standing corps annual planning for 2023 and indicative multiannual planning of profiles* (inte översatt till svenska).

²¹ Uppgifter från byråns rapport om kapacitet till förmån för styrelsen, 5 september 2023.

effektiv. Betydande EU-finansiering har avsatts för att hjälpa medlemsstaterna att bygga upp sin kapacitet både när det gäller personal och tekniska tillgångar. Utvecklingen av den europeiska gräns- och kustbevakningen kräver dock stora ansträngningar även från medlemsstaterna, och vissa har svårt att bygga upp sin egen kapacitet. Bidragen till den stående styrkan enligt vad som anges i förordningen tycks på det hela taget vara tillräckliga för att uppnå målen i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, eftersom byrån har kunnat hantera nästan alla medlemsstaters brådskande förfrågningar om insatser.

Den stående styrkans professionalism och utbildning

Byrån har inlett utbildningsåtgärder till förmån för den stående styrkans personal för att säkerställa att de uppfyller höga yrkesnormer och kan utstationeras på ett effektivt sätt. Detta inbegriper deras medvetenhet om och efterlevnad av relevanta skyldigheter och normer när det gäller grundläggande rättigheter, i enlighet med internationell människorättslagstiftning och humanitär rätt. Översynen visar dock att flera delar av utbildningskonceptet för den stående styrkan behöver vidareutvecklas för att säkerställa att mängden, innehållet och kvaliteten på utbildningen av ordinarie personal (kategori 1) gör det möjligt för dem att ge medlemsstaterna effektivt stöd inom specialiserade områden. Detta inbegriper även en uppdatering av kursplanerna för att säkerställa tillräcklig praktisk utbildning för att förbereda den ordinarie personalen för deras arbete vid gränserna. Byrån måste säkra tillräckliga utbildningsresurser.

Utbildningssystemet måste uppdateras med beaktande av genomförandet av europeisk integrerad gränsförvaltning som en del av utvecklingen och genomförandet av den europeiska gräns- och kustbevakningens kapacitetsfärdplan, som är ett viktigt instrument i förordningen för att säkerställa en integrerad planering av den europeiska gräns- och kustbevakningens kapacitet. Byrån utvecklar kapacitetsfärdplanen med bidrag från medlemsstaterna, med målet att skapa konvergens mellan de nationella kapacitetsutvecklingsplanerna och byråns fleråriga resursplanering, för att optimera långsiktiga investeringar från hela den europeiska gräns- och kustbevakningen. Den bör vägleda medlemsstaterna i hur de utvecklar sin personal och sina tillgångar och skapar nära samordning när det gäller rekrytering och utbildning av sin personal, inbegripet den stående styrkan.

Utöver de problem som identifierats när det gäller utbildning står den ordinarie personalen också inför andra svårigheter som hindrar dem från att dra full nytta av sina färdigheter. Dessa aspekter måste också hanteras för att säkerställa att den stående styrkan arbetar professionellt och effektivt. Till exempel begränsar förfarandena för att få tillgång till nationella databaser, språkrelaterade problem och beroendet av värdmedlemsstaten i flera administrativa och förfarandemässiga frågor personalens kapacitet att arbeta självständigt. Dessa utmaningar kan inte hanteras genom snabba

och enkla lösningar, utan kräver ett nära och kontinuerligt samarbete mellan byrån och medlemsstaterna.

Dessutom har det i samband med genomförandet av förordningen uppstått flera praktiska problem som måste lösas av byrån för att säkerställa att den stående styrkan kan ge sitt fulla stöd till medlemsstaterna och samtidigt uppnå högsta möjliga professionalism. Dessa inbegriper ett behov av att förbättra planeringen, förvaltningen, organisationen (inbegripet utstationeringar och omplaceringar), de administrativa arrangemangen, personalförvaltningen, anställningsvillkoren, den interna kommunikationen, logistiken, de standardmässiga operativa rutinerna och samordningen med och stödet till värdmedlemsstaten.

4. Slutsatser

Den europeiska gräns- och kustbevakningen, såsom den beskrivs i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, fungerar väl med tanke på den aktuella situationen, trots vissa förseningar och luckor som anges ovan. Den har i stort sett uppnått sina mål på det sätt som förväntades, men vissa viktiga verksamheter har ännu inte genomförts fullt ut. Aktörerna är överens om att målen i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen inte hade kunnat uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna på egen hand. Förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen förblir därför relevant när det gäller att hantera den nuvarande och framtida situationen vid EU:s yttre gränser. Irreguljär migration är fortfarande en stor utmaning och kräver att alla medlemsstater reagerar gemensamt och på ett samordnat sätt inom den överskådliga framtiden.

Förordningen bidrar till en effektiv utveckling och ett effektivt genomförande av alla komponenter av europeisk integrerad gränsförvaltning. Även om genomförandet av förordningen fortfarande pågår har den resulterat i att EU:s första uniformerade personalstyrka någonsin har inrättats och utstationerats – den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka.

Den stående styrka som beskrivs i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen utgör ett bra och nödvändigt inslag i genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Den har visat sig bidra till en effektiv gränsförvaltning vid EU:s yttre gränser och till ett säkert Schengenområde. Den stående styrkans storlek och sammansättning samt de årliga bidrag som medlemsstaterna ska lämna enligt bilagorna till förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen är fortfarande motiverade och proportionerliga.

Den stående styrkan håller dock fortfarande på att bildas och har stött på flera utmaningar. Det är därför viktigt att fortsätta att övervaka utvecklingen när det gäller de operativa behoven för att säkerställa att den stående styrkan förblir lämplig och kan

hantera den ständigt föränderliga situationen vid EU:s yttre gränser. Dessutom är det viktigt att byrån och medlemsstaterna genomför den fleråriga strategiska policycykeln för europeisk integrerad gränsförvaltning och den därmed sammanhängande processen med integrerad planering av insatser samt beredskapsplanering. Den stående styrkan kommer också att bidra till att förbättra insatskapaciteten vid de yttre gränserna för att upptäcka, förebygga och bekämpa olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet. Detta bidrar till att rädda migranternas liv och säkerställer skydd av dessa genom effektiva och flexibla utstationeringar och omplaceringar av den stående styrkan som baseras på de aktuella operativa behoven.

Kommissionen anser att utvärderingen av förordningen och översynen av den stående styrkan bekräftar att det överlag inte finns något omedelbart behov av en översyn av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen eller dess bilagor. Byråns reviderade mandat i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, som antogs 2019, håller fortfarande på att genomföras, och kommissionen anser att de flesta brister som identifierats i utvärderingen och översynen i nuläget fortfarande kan åtgärdas under den återstående genomförandeperioden.

För att effektivisera de åtgärder som krävs för att beakta dessa slutsatser och stödja genomförandet av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen och göra den helt effektiv senast 2027 **föreslår kommissionen att en handlingsplan** ska genomföras av byrån, dess styrelse, medlemsstaterna och kommissionen.

Bland de olika problem som fastställts inom de utvärderade områdena anses följande åtgärder vara särskilt viktiga:

Ett **fullständigt genomförande av byråns nya organisationsstruktur**, särskilt när det gäller den stående styrkan, anses vara viktigt för att förverkliga byråns centrala mandat, dvs. att övervaka att gränskontrollerna vid de yttre gränserna fungerar effektivt och att bistå medlemsstaterna i genomförandet av de operativa aspekterna av förvaltningen av de yttre gränserna. Utvecklingen och genomförandet av en ny ledningsstruktur med tydliga rapporteringslinjer och kommunikationskanaler anses avgörande för att förbättra den stående styrkans operativa effektivitet.

Dessutom är det viktigt att säkerställa en långsiktig strategisk strategi, planering och förutsägbarhet när det gäller viktiga investeringar i **kapacitet** vid byrån och i medlemsstaterna. Det finns därför ett tydligt behov av att utveckla och regelbundet uppdatera kapacitetsfärdplanen och de nationella kapacitetsutvecklingsplanerna. Den integrerade planeringsprocessen för den europeiska gräns- och kustbevakningen måste också vidareutvecklas och genomföras. Detta är avgörande för att säkerställa snabba och flexibla utstationeringar som baseras på operativa behov.

Återvändandeverksamheten blir ett mer framträdande inslag i byråns nya mandat. Det är därför viktigt att styrelsen säkerställer en lämplig strategisk styrning av återvändanderelaterade frågor, med möjlighet att även överväga diskussioner vid rundabordssamtalen på hög nivå. Förbättrad samordning och kommunikation mellan kommissionen, särskilt återvändandesamordnaren, och byrån samt mellan byrån och de ansvariga nationella myndigheterna är avgörande för att byrån ska kunna tillhandahålla medlemsstaterna effektivt operativt stöd, även när det gäller återvändanden, med full respekt för de grundläggande rättigheterna.

Målet är fortfarande att **bygga upp den stående styrkan** till den planerade helt operativa personalstyrkan på 10 000 personer senast 2027. Det är särskilt viktigt med åtgärder för att säkerställa en tillfredsställande utbildningsnivå som uppfyller de operativa behoven, särskilt för den stående styrkan i kategori 1 och effektiva rekryteringsprocesser. Hur man ska ta itu med vissa problem som härrör från EU:s tjänsteföreskrifter, eller dess genomförandebestämmelser, för den stående styrkans personal i kategori 1 behöver också övervägas ytterligare, för att byråns uniformerade ordinarie personal ska kunna bli helt operativ.

När det gäller **situationsmedvetenhet** kommer slutligen åtgärder som erbjuder en korrekt, fullständig och aktuell situationsbild och riskanalys att övervägas. Detta kan till exempel uppnås genom en bättre inkludering av uppgifter från sårbarhetsbedömningar i riskanalysprodukter och genom vidareutveckling av Eurosur. Sådana åtgärder kommer att övervägas ytterligare för att dessa analysprodukter ska kunna utgöra bättre underlag för det operativa beslutsfattandet.

Kommissionen kommer att följa genomförandet av den handlingsplan som bifogas denna rapport noga och kan föreslå ändringar, även av lagstiftningskaraktär, om så krävs i framtiden.