



Bruxelles, den 2.2.2024
COM(2024) 75 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om evalueringen af forordning (EU) 2019/1896 om den europæiske grænse- og kystvagt,
herunder en evaluering af det stående korps

{SWD(2024) 75 final}

1. Indledning

Et område uden kontrol ved de indre grænser kræver et omfattende sæt EU-regler, der sikrer en fælles og yderst effektiv forvaltning af vores fælles ydre grænser, som understreget i Kommissionens Schengenstrategi fra 2021¹. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) har til opgave at bistå medlemsstaterne med at forvalte de ydre grænser effektivt og håndtere trusler og migrationsudfordringer ved disse grænser i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder².

Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde den 26.-27. oktober 2023 EU-institutionerne og medlemsstaterne til at gøre en fælles indsats for at mobilisere alle relevante politikområder på nationalt plan og EU-plan for at forbedre den interne sikkerhed, herunder bl.a. ved at beskytte de ydre grænser, bekæmpe smuglere og arbejde tæt sammen med tredjelande³. Den europæiske grænse- og kystvagt, herunder Frontex, skal spille en afgørende rolle i denne indsats.

I de seneste år har EU truffet en række skelsættende beslutninger for at styrke sine ydre grænser med det formål at gøre forvaltningen heraf til en af de mest effektive i verden. De vigtigste agenturers (f.eks. Frontex og Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer (eu-LISA)) mandat er blevet styrket, der blev lanceret en ny Schengenevalueringsmekanisme i oktober 2022⁴, der er ved at blive indført en ny IT-infrastruktur ved de ydre grænser, og visumprocessen vil blive digitaliseret senest i 2030. I den forbindelse er den europæiske grænse- og kystvagts stående korps, der blev oprettet ved forordning (EU) 2019/1896⁵ om den europæiske grænse- og kystvagt ("forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt"), og som gradvist opbygges indtil udgangen af 2027, et godt eksempel på europæisk integration inden for forvaltningen af de ydre grænser. For første gang nogensinde har EU sin egen uniformerede tjeneste. Det stående korps, der består af 10 000 Frontex-medarbejdere og nationale medarbejdere, vil til enhver tid være til rådighed for at støtte de medlemsstater, der står over for udfordringer ved de fælles ydre grænser, og gøre tilbagesendelserne mere effektive.

Frontex og medlemsstaternes myndigheder med ansvar for grænseforvaltning og tilbagesendelse og reintegration samarbejder inden for rammerne af den europæiske

¹ COM(2021) 277 final: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde.

² Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019).

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

⁴ Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2012 (EUT L 160 af 15.6.2022).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019).

grænse- og kystvagt. For at gøre dette samarbejde så effektivt som muligt pålægger forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt agenturet og medlemsstaterne at sikre en effektiv gennemførelse af den integrerede europæiske grænseforvaltning som et fælles ansvar. Som led i denne indsats offentliggjorde Kommissionen den 14. marts 2023 en meddelelse om den flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning⁶. Dette blev suppleret af Frontex i dets tekniske og operationelle strategi⁷, der blev vedtaget den 20. september 2023.

I henhold til artikel 121 i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt skal Kommissionen foretage en evaluering af nævnte forordning senest den 5. december 2023 og derefter hvert fjerde år. Ved evalueringen bør det navnlig vurderes, hvor virkningsfuld og effektiv Frontex' virksomhed er⁸. Kommissionen skal aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Frontex' bestyrelse om resultaterne af evalueringen.

Kommissionen skal også senest den 31. december 2023 foretage en evaluering af det stående korps⁹, herunder dets sammensætning, ekspertise og professionalisme.

Kommissionen foretog evalueringen i perioden mellem maj 2022 og oktober 2023. Den var baseret på en bred høring, der involverede medlemsstaternes myndigheder, Europa-Parlamentet, Rådet, Frontex og relevante EU-agenturer, herunder Agenturet for Grundlæggende Rettigheder¹⁰. Dette arbejde er også blevet understøttet af en ekstern undersøgelse¹¹.

Denne rapport indeholder de konklusioner, som Kommissionen har draget af evalueringen af forordningen og af det stående korps, som begge er beskrevet i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager rapporten. Selv når der tages hensyn til, at det ikke er meningen, at gennemførelsen af forordningen skal være afsluttet endnu, blev der ved begge evalueringer imidlertid konstateret betydelige forsinkelser og mangler på nogle områder. For at afhjælpe disse indeholder rapporten

⁶ COM(2023) 146 final — Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning.

⁷ Bestyrelsens afgørelse 30/2023 af 20. september 2023 om vedtagelse af den tekniske og operationelle strategi for integreret europæisk grænseforvaltning 2023-2027.

⁸ I henhold til artikel 121 skal Kommissionen vurdere: a) de resultater, agenturet har opnået under hensyntagen til dets mål, mandat, ressourcer og opgaver b) indvirkningen, effektiviteten og virkningsfuldheden af agenturets virksomhed og dets arbejdsmetoder set i lyset af dets mål, mandat og opgaver c) samarbejdet mellem agenturer på europæisk plan, herunder gennemførelsen af det europæiske samarbejde om kystvagtfunktioner d) eventuelle behov for at ændre agenturets mandat e) de finansielle følger af en sådan ændring f) det stående korps funktion og g) det stående korps' uddannelsesniveaue, specialiserede ekspertise og professionalisme.

⁹ Ved evalueringen (forordningens artikel 59) skal der ses på: a) det samlede antal medlemmer og sammensætningen af det stående korps b) størrelsen af de enkelte medlemsstaters bidrag til det stående korps c) det stående korps' ekspertise og professionalisme og den uddannelse, det modtager og d) behovet for at opretholde udrykningsstyrken som en del af det stående korps.

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

¹¹ [Opdateres, når undersøgelsen er offentliggjort].

også forslag til foranstaltninger i form af en handlingsplan med henblik på fuldt ud at nå Frontex' og den europæiske grænse- og kystvagts mål.

2. Resumé af evalueringen

På trods af betydelige udfordringer såsom covid-19-pandemien, instrumentaliseringen af migration og Ruslands angrebskrig mod Ukraine, er evalueringen af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt positiv, idet den er relevant, giver en merværdi på EU-plan og fortsat udgør et tilstrækkeligt grundlag for at håndtere nuværende og fremtidige udfordringer ved EU's ydre grænser.

Irregulær migration udgør fortsat en vigtig udfordring, der kræver en fælles og koordineret reaktion fra EU's og dets medlemsstaters side internt og eksternt i samarbejde med partnerlandene. Jf. sjette betragtning i Schengengrænsekodeksen: "*Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, folkesundhed og internationale forbindelser*". Gennemførelsen af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt har bidraget til at styrke forvaltningen af EU's ydre grænser i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og til at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsespolitik. Den har også givet mulighed for en gradvis, men vellykket lancering af den europæiske grænse- og kystvagts stående korps.

Siden 2019 har agenturet øget sin operationelle støtte til medlemsstaterne inden for forskellige områder af sit mandat og i vidt omfang opfyldt deres behov. Antallet af fælles operationer, der blev gennemført mellem 2020 og 2023, er steget støt. I 2023 iværksatte agenturet 24 fælles operationer sammenlignet med 15 i 2020, 19 i 2021 og 20 i 2022 og havde 2 874 medarbejdere indsat medio oktober 2023 sammenlignet med 1 122 i 2020. I løbet af evalueringsperioden er agenturet blevet stadig mere proaktivt med hensyn til at foreslå operationel støtte til medlemsstaterne på grundlag af dets egen analyse af de operationelle prioriteter.

Frontex fortsatte også med at øge støtten til medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesendelsesrelaterede aktiviteter. I 2022 støttede agenturet den effektive tilbagesendelse af 24 868 tredjelandstatsborgere, hvilket er en stigning på 36 % i forhold til det foregående år. Med det styrkede mandat på tilbagesendelsesområdet arbejder agenturet parallelt på yderligere at øge antallet af indsættelser af ledsagere og støttemedarbejdere ved tvangsmæssig tilbagesendelse og på at styrke aktiviteterne inden for rammerne af de fælles reintegrationsstjenester.

Samarbejdet med partnerlande er som en vigtig del af Frontex' mandat og i overensstemmelse med dets strategi for internationalt samarbejde også gradvist blevet udvidet. I 2022 øgede Frontex sit operationelle samarbejde med partnerlandene ved at

udvide sit indsatsområde og styrke sin operationelle kapacitet. I oktober 2023 havde Frontex næsten 600 medarbejdere udsendt til ti fælles operationer i otte tredjelande.¹² En ny operation, den fælles operation Nordmakedonien, blev iværksat i 2023 på grundlag af statusaftalen mellem Nordmakedonien og Den Europæiske Union, der trådte i kraft i april 2023.

Desuden er agenturets risikoanalyse og sårbarhedsvurderinger blevet veletablerede værktøjer, der bidrager til situationsbevidstheden og understøtter en passende operationel indsats. I løbet af evalueringsperioden udviklede agenturet omfattende metoder og har løbende forbedret kvaliteten af sine risikoanalyseprodukter, der i stigende grad fokuserer på forudsigelse og forebyggelse, samt af sine sårbarhedsvurderinger med henblik på at vurdere og overvåge medlemsstaternes kapacitet ved de ydre grænser.

Selv om gennemførelsesfristen for operationaliseringen af Frontex' mandat, der er fastsat i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, løber frem til 2027, blev der ved evalueringen konstateret en række udfordringer, som på nuværende tidspunkt begrænser forordningens effektivitet. Visse bestemmelser i forordningen kunne have skabt større klarhed (f.eks. om de grundlæggende rettigheder), men de fleste af de konstaterede udfordringer skyldes ikke selve forordningen, men organisatoriske, tekniske eller operationelle mangler, hovedsagelig forsinkelser, i gennemførelsen (f.eks. mangel på en klar kommandostruktur for det stående korps eller huller i visse af det stående korps' profiler). Endelig skyldes nogle problemer i forbindelse med gennemførelsen begrænsninger, f.eks. manglende anerkendelse af det stående korps' udøvende beføjelser i visse medlemsstats nationale lovgivning, eller bestemmelser i EU-lovgivningen ud over forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, f.eks. vedrørende agenturets behandling af personoplysninger.

De vigtigste resultater inden for evalueringens hovedområder

Analysen af Frontex' **forvaltningsstruktur** viser, at der er en klar opgavefordeling mellem bestyrelsen og den administrerende direktør. Agenturets tilsynsstruktur, der involverer Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, er også klar og effektiv. Ikke desto mindre konstateres det i evalueringen, at Frontex' interne forvaltning endnu ikke er fuldt ud egnet til effektivt at støtte dets mandat fra 2019 på grund af overlappende ansvarsområder og lejlighedsvis modstridende tilgange. Med gennemførelsen af den nye organisationsstruktur, som bestyrelsen¹³ vedtog i november 2023, forventes dette problem løst. Det konstateres også, at myndigheder med ansvar for tilbagesendelse

¹² Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo*, Moldova, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien. *Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

¹³ Bestyrelsens afgørelse 45/2023 af 22. november 2023 om agenturets nye organisationsstruktur.

endnu ikke er tilstrækkeligt repræsenteret i bestyrelsen. I øjeblikket er medlemsstaterne i bestyrelsen fortsat primært repræsenteret af deres nationale grænseforvaltningsmyndigheder, som ofte ikke er ansvarlige for tilbagesendelser.

Når man ser på Frontex' aktiviteter, er **situationsbevidsthed og risikoanalyse** to af de aktiviteter, der anses for at tilføre størst værdi på EU-plan. Frontex udarbejder flere risikoanalyseprodukter til gavn for en bred vifte af interessenter i overensstemmelse med de mål, der er fastsat i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, og dækker en bred vifte af tematiske og geografiske områder. Disse risikoanalyseprodukter anvendes af medlemsstaterne i deres egne analyser på nationalt plan og til en vis grad i deres operationelle planlægning. Samtidig bidrager de også til relevante EU-mekanismer og er afgørende for Frontex' operationelle aktiviteter.

Eurosur, den integrerede ramme for udveksling af oplysninger og for operationelt samarbejde inden for den europæiske grænse- og kystvagt, har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med agenturets fremskridt med hensyn til at levere fuldt ajourførte, pålidelige og brugbare oplysninger gennem (næsten) realtidsovervågning af situationer og kriseovervågning døgnet rundt alle ugens dage. Dette har bidraget til at skabe et europæisk situationsbillede, fastlægge en fælles ramme for informationsudveksling, forbedre situationsbevidstheden og øge reaktionskapaciteten. Mængden, kvaliteten og strømmen af udvekslede data og den hastighed, hvormed udvekslingen sker, er steget betydeligt i de seneste år. Eurosur er dog stadig ikke i stand til at tilvejebringe fuldstændig og fuldt ud ajourført situationsbevidsthed ved EU's ydre grænser. Dette skyldes primært gennemførelsesproblemer, som f.eks. at ikke alle medlemsstater indberetter hændelser ved grænserne med samme fuldstændighed eller regelmæssighed.

Overholdelsen af de grundlæggende rettigheder udgør en integreret del af integreret europæisk grænseforvaltning. Det konstateres i evalueringen, at agenturets overholdelse af EU-retten og folkeretten, navnlig den **ramme for de grundlæggende rettigheder**, der er indført i Frontex, effektivt bidrager til at forebygge overtrædelser af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med ydelse af støtte til medlemsstater og tredjelande. Siden 2021 har Frontex med stærk støtte fra sin bestyrelse aktivt og effektivt udviklet sine interne regler, praksisser og uddannelseskurser for det stående korps for at forbedre overholdelsen og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og fremme dem i forbindelse med alle dets aktiviteter. Ikke desto mindre gøres der i evalueringen opmærksom på spørgsmålet om, i hvilket omfang Frontex kan drages til ansvar for medlemsstaternes handlinger, og hvordan agenturets foranstaltninger effektivt kan bidrage til at sikre, at værtsmedlemsstaterne overholder de grundlæggende rettigheder i forbindelse med fælles aktiviteter såsom fælles operationer. Her giver agenturets ramme bl.a. mulighed for at anvende artikel 46 i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, og suspendere eller indstille operationelle aktiviteter

i en medlemsstat. Selv om artikel 46 er et vigtigt redskab, som agenturet har til rådighed, bør den kun anvendes som en sidste udvej, da evalueringen tyder på, at Frontex' tilstedeværelse kan bidrage positivt til en generelt bedre overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Det konkluderes derfor i evalueringen, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for at ændre artikel 46.

Frontex' **operationelle aktiviteter** har en klar merværdi for medlemsstaterne og støtter gennemførelsen af EU's politiske prioriteter. Frontex yder omfattende teknisk og operationel bistand til medlemsstaterne gennem fælles operationer og hurtige grænseindsatser, herunder teknisk og operationel bistand til støtte for eftersøgnings- og redningsoperationer. Effektiviteten af den operationelle støtte, som agenturet yder, hæmmes til tider i nogen grad af den nuværende tilgængelighed af visse af det stående korps' profiler og typer af udstyr, som medlemsstaterne har anmodet om. Den nye kommandostruktur for det stående korps, som er ved at blive indført, vil også øge agenturets effektivitet. Generelt synes Frontex' operationelle støtte at have bidraget til at nå den europæiske grænse- og kystvagts mål. Samarbejdet mellem Frontex og de nationale myndigheder kan dog styrkes for derved at gøre indsættelsen af det stående korps mere effektiv.

Frontex' **samarbejde med andre EU-agenturer** såsom Europol og med tredjelande er i et vist omfang blevet hæmmet af forsinkelser i gennemførelsen af en passende ramme for beskyttelse af personoplysninger med henblik på at muliggøre en effektiv udveksling af oplysninger. De nødvendige databeskyttelsesregler blev vedtaget af Frontex' bestyrelse i begyndelsen af 2024. For så vidt angår tredjelande er reglerne om beskyttelse af personoplysninger i den standardsamarbejdsordning for tredjelande, som Kommissionen vedtog i december 2021, ved at blive revideret.

Frontex har spillet en aktiv og positiv rolle i det europæiske samarbejde om kystvagtfunktioner, navnlig gennem tværfagligt samarbejde med Det Europæiske Fiskerikontrolagentur og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed inden for rammerne af en trepartssamarbejdsordning.

Navnlig samarbejdet mellem Frontex og Europol skal intensiveres for at styrke bekæmpelsen af migrantsmugling og menneskehandel og derved at sikre, at målene i Kommissionens nylige forslag om at modernisere den retlige ramme for bekæmpelse af smugling af migranter nås¹⁴. Indgåelsen af en samarbejdsordning mellem de to

¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen (COM(2023) 755 final) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel (COM(2023) 754 final).

agenturer, som der på nuværende tidspunkt forhandles om, vil bl.a. lette overførslen af oplysninger til dette formål.

Ud over forvaltningen af de ydre grænser pålægger forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt udtrykkeligt Frontex at yde teknisk og operationel bistand i forbindelse med gennemførelsen af **tilbagesendelsesforanstaltninger**. Det konkluderes i evalueringen, at Frontex effektivt har støttet medlemsstaterne i forbindelse med alle aspekter af tilbagesendelsesprocessen, navnlig i forbindelse med tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesoperationer og anden tilbagesendelsesrelateret støtte, herunder reintegration. Evalueringen viser imidlertid, at der er plads til forbedringer i samarbejdet mellem agenturet, de nationale myndigheder med ansvar for tilbagesendelse og Europa-Kommissionen.

3. Sammendrag af evalueringen af det stående korps

En af de mest bemærkelsesværdige nyskabelser i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt er oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagts stående korps, som er den første uniformerede tjeneste nogensinde i EU. Med det stående korps råder Frontex over et unikt redskab til at støtte medlemsstaterne på stedet i deres bestræbelser på at beskytte de ydre grænser, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet (herunder migrantsmugling, menneskehandel, terrorisme og hybride trusler) og i betydelig højere grad sikre en mere effektiv og bæredygtig tilbagesendelse af irregulære migranter.

Oprettelsen og indsættelsen af det stående korps skal i henhold til forordningen ske gradvist. Det er med til at fremme en fælles kultur i den europæiske grænse- og kystvagt, overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og de højeste standarder i forbindelse med gennemførelsen af Schengenreglerne og god praksis.

Det stående korps er stadig under opbygning. Målet er, at det skal blive en endnu mere pålidelig og permanent støtte for medlemsstaterne.

I evalueringen konkluderes det, at skiftende migrationstendenser kræver en fleksibel og smidig ydelse af støtte til medlemsstaterne, som skal afhjælpe mangler og bistå dem med at håndtere uventede situationer. I den forbindelse understreger den seneste stigning i irregulær migration også behovet for at bekæmpe menneskesmugling og menneskehandel mere effektivt. Desuden har de sikkerhedsmæssige udfordringer, som går fra terrorisme til hybride trusler, været stigende, hvilket de seneste angreb i Europa viser. Der er også rapporteret om tilfælde af instrumentalisering af migration, der har til formål at destabilisere EU og dets medlemsstater. Samtidig stiger antallet af tilladte passager af de ydre grænser fortsat støt, hvilket i en tid med globalisering understreger behovet for at sikre problemfrie bona fide-rejser i erhvervs- og turistmæssigt øjemed samt i forbindelse med det internationale samarbejde. Dette kræver, at agenturet er

mere fremadskuende og bedre til at forudsige nye tendenser. Medlemsstaterne skal på deres side reagere effektivt på agenturets opfordringer til at indsætte medarbejdere. Dette kræver også, at de specifikke profiler for medarbejderne i det stående korps, som definerer deres operationelle roller, kan tilpasses den ændrede situation.

Det stående korps samlede antal medarbejdere og sammensætning

Selv om oprettelsen af det stående korps stadig befinder sig i den tidlige fase, har det allerede bevist sin merværdi, og medlemsstaterne sætter pris på dets operationelle støtte. Opbygningen af det stående korps til den krævede størrelse på 10 000 medlemmer inden 2027 er i gang. Dette tal var oprindeligt baseret på vurderingen af de operationelle behov på det tidspunkt, hvor der blev fremsat forslag om et stående korps, samt på udviklingen ved EU's ydre grænser. Det står generelt i et rimeligt forhold til de nationale kapaciteter. Med forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt ydes der støtte til medlemsstaterne til opbygningen af det stående korps¹⁵, hvilket er i hele den europæiske grænse- og kystvagts interesse. Selv om denne proces kræver en betydelig indsats fra agenturets og medlemsstaternes side, berettiger resultaterne af evalueringen, også i betragtning af den nuværende situation ved EU's ydre grænser, ikke på nuværende tidspunkt justeringer.

Det stående korps' nuværende sammensætning kræver dog en finjustering for at sikre, at det i højere grad kan dække de operationelle behov. Der mangler visse specialiserede eksperter og profiler. Selv om medlemsstaterne forventer at få yderligere støtte fra kategori 1-medarbejdere på visse specialiserede områder, kan agenturets vedtægtsomfattede medarbejdere endnu ikke tilvejebringe en sådan specifik ekspertise på alle de områder, hvor der er behov for det, og medlemsstaterne har heller ikke tilstrækkeligt mange specialister til rådighed. Denne situation forventes at blive bedre med tiden ved, at der fokuseres på uddannelse inden for det stående korps med henblik på de profiler, der er mest efterspurgt.

Desuden skal der tages hånd om visse begrænsninger, der følger af EU's personalevedtægt¹⁶, og som har indvirkning på effektiviteten af det stående korps' indsættelse af kategori 1-medarbejdere, såsom arbejdsvilkår, ret til tillæg, rang og omklassificering eller regler for indsættelse, primært gennem vedtagelse af nye eller ændrede gennemførelsesbestemmelser i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i personalevedtægten. Derudover er det vigtigt at afhjælpe mangler med hensyn til mangfoldighed, navnlig hvad angår den nationale balance for det stående

¹⁵ Se f.eks. artikel 61 i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt.

¹⁶ Forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom) om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT P 045 af 14.6.1962, s. 1385).

korps' kategori 1-medarbejdere. Agenturets nye HR-strategi¹⁷ bør gøre det muligt for Frontex at forbedre den nuværende situation, herunder med hensyn til køn.

Efter de indledende forsinkelser i rekrutteringen af de vedtægtsomfattede medarbejdere til det stående korps, er der nu fuldt fart på rekrutteringen. Fremadrettet er det afgørende at sikre tilstrækkelige rekrutteringsressourcer og indføre passende procedurer. Desuden er det vigtigt at indsætte det stående korps til operationelle opgaver langs de ydre grænser, i tredjelande og i forbindelse med tilbagesendelsesoperationer. På agenturets hjemsted i Warszawa bør der kun være et meget begrænset antal medarbejdere fra det stående korps, der tildeles støttefunktioner.

Agenturet har gjort betydelige fremskridt med rekrutteringen af kategori 1-medarbejdere til det stående korps, hvilket øger antallet af kategori 1-medarbejdere i det stående korps fra 678¹⁸ ved udgangen af 2022 til 970 i september 2023¹⁹. Agenturet nåede derfor i 2023 næsten op på det nødvendige antal medarbejdere, der kan indsættes²⁰. Agenturet rapporterede også om 450 udsendte kategori 2-medarbejdere og 3 899 indstillede kategori 3-medarbejdere til det stående korps. Målet for 2023 om 1 500 indstillede kategori 4-medarbejdere i det stående korps er nået²¹.

Udrykningsstyrken (kategori 4) blev oprettet for at imødekomme uventede behov, indtil det stående korps opnår en kritisk masse. Indtil videre har der ikke været behov for at anvende denne styrke. Senest i 2025 vil andre kategorier af det stående korps, såsom vedtægtsomfattede medarbejdere, langvarige udstationeringer og kortvarige udsendelser fra medlemsstaterne, komme op på et niveau, der giver mulighed for omfordeling af ressourcerne, hvis der opstår uventede og uforholdsmæssigt store behov. Den planlagte udfasning af udrykningsstyrken er fortsat på rette spor.

Størrelsen af de nationale bidrag anses for at være i overensstemmelse med de nationale kapaciteter. Medlemsstaternes individuelle bidrag varierer fra 0,14 % til 1,5 % af den nationale kapacitet. Den nuværende fordelingsnøgle har vist sig at være effektiv. Der er afsat betydelige EU-midler til at hjælpe medlemsstaterne med at opbygge deres

¹⁷ Bestyrelsens afgørelse 44/2023 af 22. november 2023 om vedtagelse af Frontex' strategi for menneskelige ressourcer 2024-2027.

¹⁸ Kvartalsrapport om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings kapacitet, fjerde kvartal 2022.

¹⁹ Det overordnede mål for antallet af vedtægtsomfattede kategori 1-medarbejdere er fastsat til henholdsvis 1 000 og 1 500 medarbejdere for 2022 og 2023 i bilag I til forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt. Dette antal omfatter imidlertid vedtægtsomfattede medarbejdere, der er indsat som holdmedlemmer i indsatsområderne, medarbejdere med ansvar for driften af det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og de op til 4 % af medarbejderne med støttefunktioner, jf. forordningen om den europæiske grænse- og kystvagts artikel 54, stk. 7 og 8.

²⁰ Bestyrelsens afgørelse 20/2022 af 16. marts 2022 om vedtagelse af den årlige planlægning af den europæiske grænse- og kystvagts stående korps for 2023 og den vejledende flerårige planlægning af profiler.

²¹ Data fra agenturets rapport om kapacitet til orientering af bestyrelsen, 5.9.2023.

kapacitet, både med hensyn til personale og tekniske aktiver. Udviklingen af den europæiske grænse- og kystvagt kræver imidlertid også en stor indsats fra medlemsstaternes side, og nogle af dem har udfordringer med hensyn til at opbygge deres egen kapacitet. Bidragene til det stående korps, der er oprettet ved forordningen, synes generelt at være tilstrækkelige til at opfylde målene i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, da agenturet har været i stand til at behandle næsten alle medlemsstaternes hastende anmodninger om bistand.

Det stående korps professionalisme og uddannelse

Agenturet har iværksat uddannelsesforanstaltninger for det stående korps' medarbejdere for at sikre, at de overholder høje faglige standarder og kan indsættes effektivt. Dette omfatter deres kendskab til og overholdelse af alle relevante forpligtelser og standarder med hensyn til de grundlæggende rettigheder, internationale menneskerettigheder og humanitær ret. Evalueringen viser imidlertid, at flere aspekter af uddannelseskonceptet for det stående korps skal videreudvikles for at sikre, at omfanget, indholdet og kvaliteten af uddannelsen af vedtægtsomfattede medarbejdere (kategori 1) sætter disse i stand til at yde effektiv støtte til medlemsstaterne inden for specialiserede områder. Dette omfatter også ajourføring af uddannelsesplanerne for at sikre tilstrækkelig praktisk uddannelse til at forberede de vedtægtsomfattede medarbejdere på deres arbejde ved grænserne. Agenturet skal sikre tilstrækkelige uddannelsesressourcer.

Uddannelsessystemet skal ajourføres under hensyntagen til gennemførelsen af den integrerede europæiske grænseforvaltning som led i udviklingen og gennemførelsen af den europæiske grænse- og kystvagts kapacitetsløseplan, som udgør et vigtigt værktøj i forordningen til at sikre den integrerede planlægning af den europæiske grænse- og kystvagts kapacitet. Agenturet er ved at udarbejde kapacitetsløseplanen med input fra medlemsstaterne med henblik på at sikre en tilnærmelse af de nationale kapacitetsudviklingsplaner og agenturets flerårige ressourceplanlægning for derved at optimere hele den europæiske grænse- og kystvagts langsigtede investeringer. Den skal tjene som vejledning for medlemsstaterne i, hvordan de udvikler deres personale og aktiver, bl.a. ved tæt koordinering i forbindelse med rekruttering og uddannelse af deres personale, herunder det stående korps.

Ud over de problemer, der er konstateret i forbindelse med vedtægtsomfattede medarbejders uddannelse, står de også over for andre vanskeligheder, der forhindrer dem i at udnytte deres færdigheder fuldt ud. Der skal også tages hånd om disse praktiske aspekter for at sikre, at det stående korps arbejder professionelt og effektivt. F.eks. begrænser procedurerne for adgang til nationale databaser, sproglaterede problemer og afhængighed af værtsmedlemsstaten, hvad angår flere administrative og proceduremæssige spørgsmål, medarbejdernes evne til at arbejde uafhængigt. Disse

udfordringer kan ikke klares ved hjælp af hurtige og nemme løsninger, men kræver et tæt og løbende samarbejde mellem agenturet og medlemsstaterne.

Desuden er der i forbindelse med gennemførelsen af forordningen opstået en række praktiske problemer, som agenturet skal løse for at sikre, at det stående korps kan yde sin fulde støtte til medlemsstaterne og samtidig opnå den højest mulige grad af professionalisme. Disse omfatter behovet for at forbedre planlægningen, forvaltningen, organiseringen (herunder af indsættelse og genindsættelser), de administrative ordninger, forvaltningen af menneskelige ressourcer, ansættelsesvilkårene, den interne kommunikation, logistikken, standardprocedurerne og koordineringen med og støtten til værtsmedlemsstaten.

4. Konklusioner

Til trods for visse forsinkelser og mangler som beskrevet ovenfor fungerer den europæiske grænse- og kystvagt som udformet i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt godt under hensyntagen til den nuværende status for gennemførelsen. Den har stort set nået sine mål på den måde, der forventedes, idet visse centrale aktiviteter stadig mangler at blive gennemført fuldt ud. Interessenterne er enige om, at målene i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt ikke i tilstrækkelig grad kunne opfyldes af medlemsstaterne alene. Forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt er derfor fortsat relevant for håndteringen af nuværende og fremtidige situationer ved EU's ydre grænser. Irregulær migration udgør fortsat en stor udfordring og kræver en fælles og koordineret reaktion fra alle medlemsstaterne inden for en overskuelig fremtid.

Forordningen bidrager til en effektiv udvikling og gennemførelse af alle dele af den integrerede europæiske grænseforvaltning. Selv om gennemførelsen af forordningen stadig er i gang, har den ført til oprettelse og indsættelse af den første uniformerede EU-tjeneste nogensinde — den europæiske grænse- og kystvagts stående korps.

Det stående korps, hvormed der er fastsat bestemmelser i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, er en gavnlig og nødvendig del af gennemførelsen af integreret europæisk grænseforvaltning. Det har vist sig at bidrage til at sikre en effektiv grænseforvaltning ved EU's ydre grænser og et sikkert Schengenområde. Det stående korps' størrelse og sammensætning samt de årlige bidrag, som medlemsstaterne skal yde, jf. bilagene til forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, er fortsat berettigede og forholdsmæssige.

Ikke desto mindre er opbygningen af det stående korps endnu ikke afsluttet og har været præget af en række udfordringer. I den forbindelse er det vigtigt fortsat at overvåge udviklingen med hensyn til de operationelle behov for at sikre, at det stående korps fortsat er i stand til at reagere på den konstant skiftende situation ved EU's ydre grænser.

Desuden er det afgørende, at agenturet og medlemsstaterne gennemfører den flerårige strategiske politikcyklus for den integrerede europæiske grænseforvaltning og den dermed forbundne proces med integreret planlægning af operationer og beredskabsplanlægning. Det stående korps vil også bidrage til at forbedre indsatskapaciteten ved de ydre grænser med henblik på opdagelse, forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. Dette er med til at redde migranters liv og sikre beskyttelsen af dem gennem effektive og fleksible indsættelser og genindsættelser af det stående korps baseret på de nuværende operationelle behov.

Det er Kommissionens opfattelse, at evalueringen af forordningen og af det stående korps bekræfter, at der ikke er noget umiddelbart behov for en revision af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt eller bilagene hertil. Det reviderede mandat, som agenturet fik ved forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, der blev vedtaget i 2019, er stadig ved at blive gennemført, og det er Kommissionens opfattelse, at på nuværende tidspunkt kan de fleste af de mangler, der blev konstateret ved evalueringerne, afhjælpes i den tilbageværende gennemførelsesperiode.

For at strømline de foranstaltninger, der er nødvendige for at afhjælpe disse konstateringer og støtte gennemførelsen af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt og gøre den fuldt effektiv senest i 2027, **fremsætter Kommissionen forslag til en handlingsplan**, der skal gennemføres af agenturet, dets bestyrelse, medlemsstaterne og Kommissionen.

Af de forskellige problemer, der er kortlagt på tværs af de evaluerede områder, anses følgende foranstaltninger for at være af særlig betydning:

Den **fulde gennemførelse af agenturets nye organisationsstruktur**, navnlig i forbindelse med det stående korps, betragtes som et vigtigt skridt i retning af at opfylde agenturets centrale mandat, som er at føre tilsyn med, at grænsekontrollen ved de ydre grænser fungerer effektivt, og at yde bistand til medlemsstaterne med gennemførelsen af de operationelle aspekter af forvaltningen af de ydre grænser. Udviklingen og gennemførelsen af en ny kommandovejsstruktur med klare rapporteringsveje og kommunikationskanaler anses for at være afgørende for at forbedre det stående korps operationelle effektivitet.

Desuden er det afgørende at sikre et langsigtet strategisk perspektiv, planlægning og forudsigelighed for centrale investeringer i **kapaciteter** hos agenturet og medlemsstaterne. Med henblik herpå er der et klart behov for at udvikle og regelmæssigt ajourføre kapacitetskøreplanen og de nationale kapacitetsudviklingsplaner. Den europæiske grænse- og kystvagts integrerede planlægningsproces skal også videreudvikles og gennemføres. Dette er afgørende for at sikre hurtige og fleksible indsættelser baseret på de operationelle behov.

Tilbagesendelsesaktiviteter bliver en mere fremtrædende del af agenturets nye mandat. Som følge heraf er det afgørende, at bestyrelsen sikrer en hensigtsmæssig strategisk styring af tilbagesendelsesrelaterede spørgsmål med mulighed for også at tage hensyn til drøftelserne på møderne i rundbordsdialogen på højt plan. Bedre koordinering og kommunikation mellem Kommissionen, navnlig tilbagesendelseskoordinatoren, og agenturet og mellem agenturet og de ansvarlige nationale myndigheder er afgørende for, at agenturet kan yde effektiv operationel støtte til medlemsstaterne, herunder i forbindelse med tilbagesendelser, under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

Målet er fortsat at **opbygge det stående korps** til de planlagte 10 000 fuldt operationelle medarbejdere inden 2027. Foranstaltninger, der sikrer et tilfredsstillende uddannelsesniveau, som opfylder de operationelle behov, navnlig for kategori 1-medarbejdere i det stående korps, og effektive rekrutteringsprocesser er særlig vigtige. Det er desuden også nødvendigt yderligere at overveje, hvordan visse problemer, der skyldes begrænsninger som følge af EU's personalevedtægt i forhold til det stående korps' kategori 1-medarbejdere, kan løses for at gøre agenturets uniformerede vedtægtsomfattede medarbejdere fuldt funktionsdygtige.

Endelig vil der med hensyn til **situationsbevidsthed** blive overvejet foranstaltninger, der giver et nøjagtigt, fuldstændigt og ajourført situationsbillede og en nøjagtig, fuldstændig og ajourført risikoanalyse. Dette kan opnås ved f.eks. i højere grad at medtage sårbarhedsvurderingsdata i risikoanalyseprodukter og ved at videreudvikle Eurosur. Sådanne foranstaltninger vil blive yderligere overvejet med henblik på, at disse analytiske produkter i højere grad kan støtte den operationelle beslutningstagning.

Kommissionen vil nøje følge gennemførelsen af den handlingsplan, der er knyttet som bilag til denne rapport, og kan foreslå eventuelle tilpasninger, herunder af lovgivningsmæssig art, som måtte være nødvendige fremover.