

Posebno poročilo

**Podpora, ki jo Frontex zagotavlja za
upravljanje zunanjih meja,
še ni dovolj uspešna**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–XII
Uvod	01–13
Obseg revizije in revizijski pristop	14–20
Opažanja	21–84
Informacije, ki so Frontexu na voljo, in njegove dejavnosti za boj proti nezakonitemu priseljevanju so pomanjkljive	21–60
V okviru za izmenjavo informacij so vrzeli in nedoslednosti	23–30
Dejavnosti Frontexa niso bile dovolj razvite, da bi se z njimi zagotovilo uspešno podpiranje držav članic/pridruženih schengenskih držav	31–53
Frontex ni zagotovil informacij o učinku ali stroških svojih dejavnosti	54–60
Frontex boja proti čezmejnimi kaznivim dejanjem ne podpira uspešno	61–72
Ustrezen okvir za izmenjavo informacij za podpiranje boja proti čezmejnimi kaznivim dejanjem še ni vzpostavljen	63–65
Podpora, ki jo Frontex zagotavlja za boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem, je omejena	66–72
Frontex še ni pripravljen na uspešno izvajanje svojega mandata iz leta 2019	73–84
Frontex se še ni prilagodil zahtevam svojega mandata iz leta 2016	74–77
Zaradi mandata iz leta 2019 naj bi prišlo do hitrega in eksponentnega povečanja virov Frontexa	78–81
Obstaja tveganje, da Frontex ne bo mogel pridobiti informacij za razvoj svojih dejavnosti za boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem	82–84
Zaključki in priporočila	85–101

Priloge

Priloga I – Evropska agencija za mejno in obalno stražo – dodatne informacije o mandatih iz let 2016 in 2019

Priloga II – Odgovori držav članic na vprašalnik Sodišča

Priloga III – Izvajanje sistema EUROSUR v 30 državah članicah/pridruženih schengenskih državah

Priloga IV – Dejavnosti pomorskih operacij

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Odgovori Evropske agencije za mejno in obalno stražo (Frontex)

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I S Schengensko konvencijo je bilo vzpostavljeno enotno območje gibanja brez kontrol na notranjih mejah. Varovanje in nadzor zunanjih meja sta bistvena za omogočanje prostega pretoka ljudi in blaga na tem območju ter zagotavljanje notranje varnosti in preprečevanje potencialnih groženj na mejah.

II Frontex, ki je bil ustanovljen leta 2004, je s sprejetjem Uredbe (EU) 2016/1624 postal Evropska agencija za mejno in obalno stražo. S tem je bil znatno razširjen njegov prvotni mandat, poleg tega pa je dobil pooblastilo za lajšanje izvajanja evropskega integriranega upravljanja meja na zunanjih mejah EU, pri katerem države članice ohranijo odgovornost.

III Le tri leta pozneje so se z Uredbo (EU) 2019/1896 pristojnosti Frontexa povečale, tako da nima več le podporne in koordinacijske vloge, temveč tudi operativno vlogo. Zato so se njegovi viri eksponentno povečali: do leta 2027 bo uvedena stalna enota z 10 000 operativnimi uslužbenci, povprečni proračun pa znaša 900 milijonov EUR na leto.

IV Sodišče je revidiralo, ali je Frontex uspešno izvajal štiri od šestih primarnih dejavnosti, da bi prispeval k izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja ter tako podprl države članice pri preprečevanju in odkrivanju nezakonitega priseljevanja in čezmejnih kaznivih dejanj ter in odzivanju nanje. Preučilo je tudi pripravljenost Frontexa na izpolnjevanje njegovega novega in razširjenega mandata, ki ga je dobil leta 2019. Sodišče je s to revizijo prvič preučilo, kako Frontex izvaja dejavnosti iz uredbe iz leta 2016. Poročilo Sodišča je pravočasno, saj je bila zadnja zunanja ocena Frontexa objavljena julija 2015, Uredba (EU) 2019/1896 pa je bila odobrena brez ocene učinka. V revizijo je bilo zajeto obdobje od konca leta 2016 (ko je Frontex prevzel nove odgovornosti) do februarja 2020.

V Sodišče je na splošno ugotovilo, da podpora, ki jo Frontex zagotavlja državam članicam/pridruženim schengenskim državam v boju proti nezakonitemu priseljevanju in čezmejnimi kaznivim dejanjem, ni dovolj uspešna. Sodišče je ugotovilo, da Frontex svojega mandata iz leta 2016 ni izvedel v celoti, poleg tega pa opozarja na več tveganj, povezanih z mandatom Frontexa iz leta 2019.

VI Sodišče je ugotovilo, da je funkcionalen okvir za izmenjavo informacij za podpiranje boja proti nezakonitemu priseljevanju sicer vzpostavljen, vendar ta ni deloval dovolj dobro, da bi se zagotovilo natančno, popolno in ažurno spremljanje razmer na zunanji meji EU. Za čezmejna kazniva dejanja še ni bil vzpostavljen ustrezen

okvir za izmenjavo informacij. To vpliva na zmogljivost Frontexa in držav članic za spremljanje zunanjih meja in po potrebi za hiter odziv na morebitne ugotovljene grožnje.

VII Frontex je imel težave pri uporabi poročil nacionalnih organov za nadzor meja v okviru Evropskega sistema varovanja meja, poleg tega pa so obstajale pravne omejitve v zvezi z uporabo podatkov iz sistemov na ravni EU za namene analize tveganja. Poleg tega ne more uporabiti skupnega integriranega modela analize tveganja, ki ga uporablja večina držav članic.

VIII Zaradi nerešenih zadev v zvezi s popolnostjo in kakovostjo podatkov je otežen postopek zbiranja podatkov v okviru ocene ranljivosti, ki jo izvaja Frontex, čeprav bi države članice morale zagotoviti informacije, ki jih Frontex potrebuje.

IX Kar zadeva skupne operacije, razmestitev virov za preprečevanje in odkrivanje čezmejnih kaznivih dejanj ter boj proti njim v okviru vsakodnevnih dejavnosti Frontexa še ni dovolj razvita. Ker Frontex nima dovolj informacij o dejanskih stroških in izvajanju, se z njegovim operativnim poročanjem ne zagotavljajo ustrezne informacije za odločevalce.

X Frontex ni sprejel potrebnih ukrepov, da bi svojo organizacijo prilagodil mandatu, ki ga je dobil leta 2016. Sodišče je ugotovilo pomanjkljivosti pri načrtovanju človeških virov v enotah za analizo tveganja in oceno ranljivosti ter pri komuniciranju med enotami, zajetimi v revizijo, kar predstavlja pomembno tveganje za uspešnost nove operativne vloge Frontexa.

XI Nazadnje Sodišče meni, da obstaja znatno tveganje, da bo imel Frontex težave pri izvajanju mandata, ki mu je bil dodeljen z Uredbo (EU) 2019/1896. Dogovor o eksponentnem povečanju razpoložljivih virov je bil dosežen brez ocene potreb držav članic in ocene učinka nanje ter brez ocene dejavnosti Frontexa od leta 2015.

XII Na podlagi teh zaključkov je Sodišče pripravilo specifična priporočila za Frontex in Komisijo, naj:

- izboljšata okvir za izmenjavo informacij in evropsko sliko razmer,
- posodobita in izvajata skupni integrirani model analize tveganja ter zagotovita dostop do drugih virov informacij,
- razvijeta potencial ocene ranljivosti,
- izboljšata operativni odziv Frontexa,
- obravnavata izzive novega mandata Frontexa.

Uvod

01 Z začetkom veljavnosti Schengenske konvencije leta 1995 so bile odpravljene kontrole na notranjih mejah in vzpostavljeno je bilo schengensko območje za prosto in neomejeno gibanje oseb. Schengensko območje zdaj zajema 26 evropskih držav¹.

02 V sklepih vrha EU, ki je potekal decembra 2001 v Laeknu, so države članice navedle, da bo boljše upravljanje nadzora zunanjih meja Unije pripomoglo k boju proti terorizmu, mrežam za nezakonito priseljevanje in trgovini z ljudmi. Svet EU je Svet in Komisijo pozval, naj pripravita ureditve za sodelovanje med službami, odgovornimi za nadzor zunanjih meja, in preučita pogoje, v katerih bi bilo mogoče vzpostaviti mehanizem ali skupne službe za nadzor zunanjih meja².

03 Za izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja so Evropski parlament, Svet in Komisija ustanovili Frontex³ leta 2004⁴. Ko je bil Frontex ustanovljen, si je odgovornost za nadzor in varovanje zunanjih meja delil z državami članicami in to se z nobeno od sprememb ustanovne uredbe Frontexa ni spremenilo.

04 Prvi mandat Frontexa je bil okrepiti in podpreti medagencijsko in operativno sodelovanje med organi držav članic za nadzor meja ter razviti in spodbujati skupne politike za usposabljanje, ocenjevanje tveganja in skupne operacije, zato je bilo njegovo izvirno ime „Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije“.

¹ 22 držav članic EU (Belgija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Slovenija, Slovaška, Finska in Švedska) ter Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica.

² Sklepi predsedstva, zasedanje Evropskega sveta v Laeknu 14. in 15. decembra 2001, točka 42 (SN 300/1/01 REV 1).

³ Iz francoskega izraza *Frontières extérieures*.

⁴ Uredba Sveta št. 2007/2004 z dne 26. oktobra 2004 (UL L 349, 25.11.2004, str. 1).

05 Ustanovna uredba Frontexa je bila spremenjena štirikrat: leta 2007⁵, leta 2011⁶, leta 2016⁷ in leta 2019⁸, z vsako spremembo pa so bili dodatno razširjeni njegov mandat, funkcije in proračun (z 19 milijonov EUR leta 2006 na 330 milijonov EUR leta 2019).

06 S prvo spremembo leta 2007 je bil prvotni mandat razširjen s tako imenovano Uredbo RABIT, na podlagi katere je Frontex lahko v države članice napotil skupine za hitro posredovanje na mejah. Te skupine so v omejenem obdobju posredovale na zahtevo katere koli države članice, ki se je srečevala z resnimi in izjemnimi razmerami, ki so bile posledica velikega nezakonitega pritoka migrantov. V tej uredbi je bilo prvič obravnavano priseljevanje, ki v uredbi iz leta 2004 ni bilo omenjeno.

07 Leta 2011 je bila zaradi povečanja migracijskih tokov v Sredozemskem morju, do katerih je prišlo predvsem zaradi političnih dogodkov v severni Afriki, ter pomanjkljivosti in omejitev operativnega vidika Frontexa, ustanovna uredba drugič spremenjena. Glavni izzivi so bili povezani s tem, kako Frontex upravlja informacijske sisteme, tudi v okviru Evropskega sistema varovanja meja, z večjo koordinacijsko vlogo pri skupnih operacijah vračanja, skupnih operacijah in pilotnih projektih, in z novo možnostjo, da Frontex sam ali skupaj z državami članicami nabavlja opremo in da pošilja uradnike za zvezo v tretje države.

08 Med vrhuncem migracij leta 2015 so zakonodajalca EU in Komisija menili, da Frontex, ki ima omejen mandat za podpiranje držav članic pri varovanju njihovih zunanjih meja, nima dovolj uslužbencev in opreme. Viri Frontexa so bili prostovoljni prispevki držav članic, poleg tega pa Frontex ni imel pooblastil za izvajanje operacij upravljanja meja ter prizadevanj za iskanje in reševanje. Po mnenju zakonodajalcev EU in Komisije bi te omejitve lahko ovirale zmožnost Frontexa za uspešno obravnavanje in odpravo razmer, do katerih je prišlo zaradi begunske krize. To je leta 2016 privedlo do tretje spremembe ustanovne uredbe Frontexa⁹, ki je začela

⁵ Uredba (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o vzpostavitvi mehanizma za ustanovitev skupin za hitro posredovanje na mejah (UL L 199, 31.7.2007, str. 30).

⁶ Uredba (EU) št. 1168/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 (UL L 304, 22.11.2011, str. 1).

⁷ Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži (UL L 251, 16.9.2016, str. 1).

⁸ Uredba (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži (UL L 295, 14.11.2019, str. 1).

⁹ Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži.

veljati 6. oktobra 2016, in do preimenovanja Frontexa v „Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo“ z okrepljenimi nalogami in pooblastili tako z operativnega vidika kot tudi z vidika spremljanja/koordinacije upravljanja meja. Z uredbo je bila ustanovljena tudi evropska mejna in obalna straža, ki jo sestavljajo Frontex in nacionalni organi, pristojni za upravljanje meja.

09 V členu 4 Uredbe (EU) 2016/1624 so opredeljeni sestavni deli evropskega integriranega upravljanja meja (glej **okvir 1**). Evropsko integrirano upravljanje meja je, kot je navedeno v uvodni izjavi 2, prvi poskus pravne ureditve za „učinkovito upravlja[nje] prehajanj[a] zunanjih meja ter reševa[nje] migracijsk[ih] izziv[ov] in morebitn[ih] prihodnj[ih] grož[enj] na teh mejah ter s tem prispeva[nje] k obravnavanju hudih kaznivih dejanj s čezmejno razsežnostjo in zagotavljanju visoke stopnje notranje varnosti v Uniji. Hkrati je treba ukrepati z doslednim spoštovanjem temeljnih pravic in na način, ki ohrani prosto gibanje oseb znotraj Unije.“

Okvir 1

Integrirano upravljanja meja obsega:

- (a) nadzor meje, vključno z ukrepi za lajšanje zakonitih prehajanj meje in, po potrebi, ukrepi, povezani s preprečevanjem in odkrivanjem čezmejnih kaznivih dejanj, med drugim tihotapljenja migrantov, trgovine z ljudmi in terorizma, ter ukrepi v zvezi z napotitvijo oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito ali želijo zaprositi zanj;
- (b) operacije iskanja in reševanja za osebe v nevarnosti na morju, ki se začnejo in izvajajo v skladu z uredbami EU in mednarodnim pravom, ki potekajo v primerih, do katerih lahko pride med operacijami varovanja morske meje;
- (c) analizo tveganj za notranjo varnost in analizo groženj, ki lahko vplivajo na delovanje ali varnost zunanjih meja;
- (d) sodelovanje med državami članicami, ki ga podpira in usklajuje Agencija;
- (e) medagencijsko sodelovanje med nacionalnimi organi v vsaki državi članici, odgovornimi za nadzor meja ali druge naloge, ki se izvajajo na meji, in med ustreznimi institucijami, organi, uradi in agencijami EU,
- (f) sodelovanje s tretjimi državami na področjih, ki jih zajema uredba o Frontexu, osredotočeno na sosednje države in na tiste tretje države, za katere je bilo na podlagi analize tveganja ugotovljeno, da so države izvora in/ali tranzita za nezakonito priseljevanje;

- (g) tehnične in operativne ukrepe na schengenskem območju, ki so povezani z nadzorom meje ter namenjeni uspešnejšemu ukrepanju proti nezakonitemu prisiljevanju in čezmejnimi kaznivim dejanjem;
- (h) vračanje državljanov tretjih držav, za katere je država članica izdala odločbo o vrnitvi;
- (i) uporabo najsodobnejše tehnologije, vključno z obsežnimi informacijskimi sistemi;
- (j) mehanizem za nadzor kakovosti, zlasti schengenski ocenjevalni mehanizem in morebitni nacionalni mehanizmi, da se zagotovi izvajanje zakonodaje EU na področju upravljanja meja;
- (k) mehanizme solidarnosti, zlasti instrumente financiranja EU.

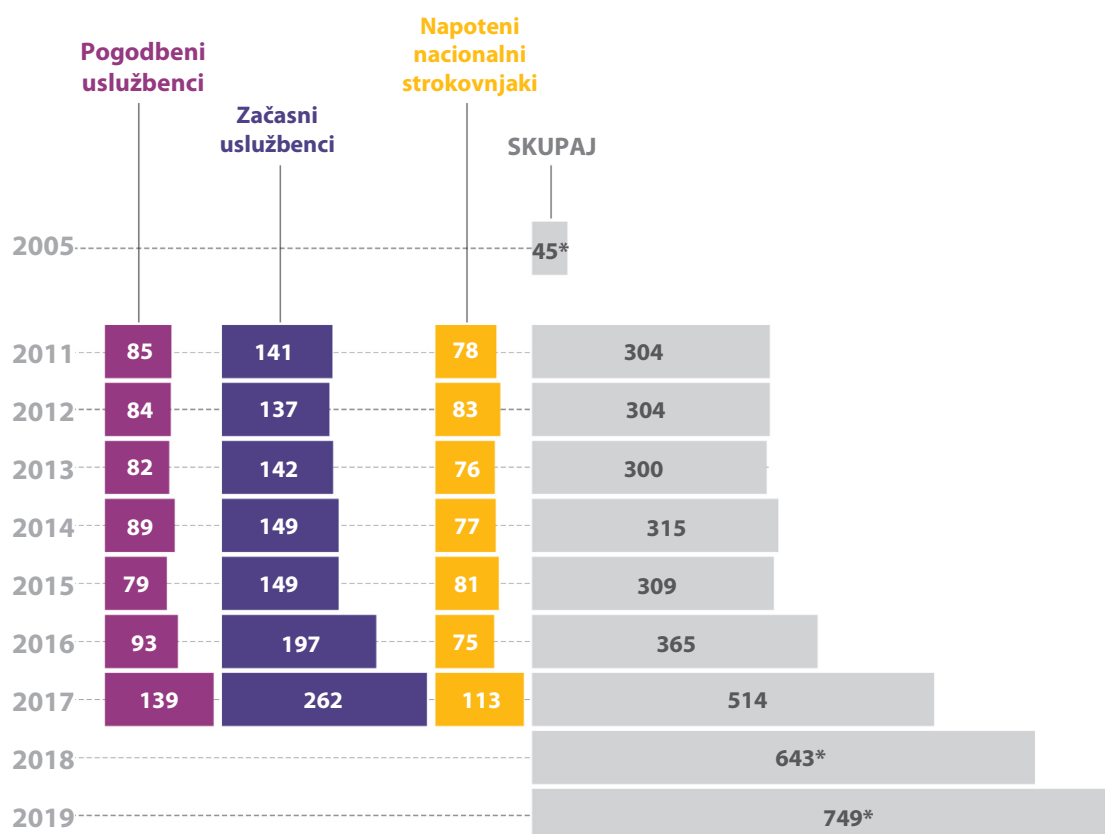
10 Cilj sozakonodajalcev EU in Komisije je bila vzpostavitev okrepljene in popolnoma operativne evropske mejne in obalne straže, „da bi [se] odpravil[i] pomislek[i] državljanov glede varnosti in zaščite Unije“¹⁰. V skladu s tem je Evropska komisija septembra 2018, tj. samo dve leti po začetku veljavnosti prejšnje spremembe, predložila predlog za novo uredbo za Frontex. Svet je to, da ni ocene učinka nove zakonodaje ali ocene prejšnjega mandata, utemeljil z nujnostjo. Nova uredba je začela veljati 4. decembra 2019. V *Prilogi I* so prikazane glavne spremembe mandata Evropske agencije za mejno in obalno stražo, uvedene z uredbama iz let 2016 in 2019.

11 Glavni ukrep te uredbe je bil ustanovitev stalne enote, tj. prvega uniformiranega organa pregona EU. Cilj tega organa bi bil odpraviti vrzel med pričakovanji in zmogljivostmi, ki je posledica odvisnosti Frontexa od prispevkov držav članic/pridruženih schengenskih držav v smislu mejnih policistov in opreme. Stalna enota, sestavljena iz statutarnih uslužbencev Frontexa ter uslužbencev, ki jih morajo evropske države napotiti za dolga in kratka obdobja, se bo postopoma večala do leta 2027, ko bo imela 10 000 uslužbencev, vključno s 3 000 mejnimi policisti in pripadniki obalne straže ter spremljevalci pri vrnitvi in strokovnjaki za vračanje (glej *sliko 1* in *sliko 2*). Hkrati naj bi se proračun Frontexa povečal s 460 milijonov EUR v letu 2020 na povprečno 900 milijonov EUR na leto, da bi se pokrili stroški posodobljenih nalog in funkcij Frontexa¹¹ (glej *sliko 3*).

¹⁰ COM(2018) 631: Predlog za novo uredbo o evropski mejni in obalni straži.

¹¹ COM(2018) 631 final.

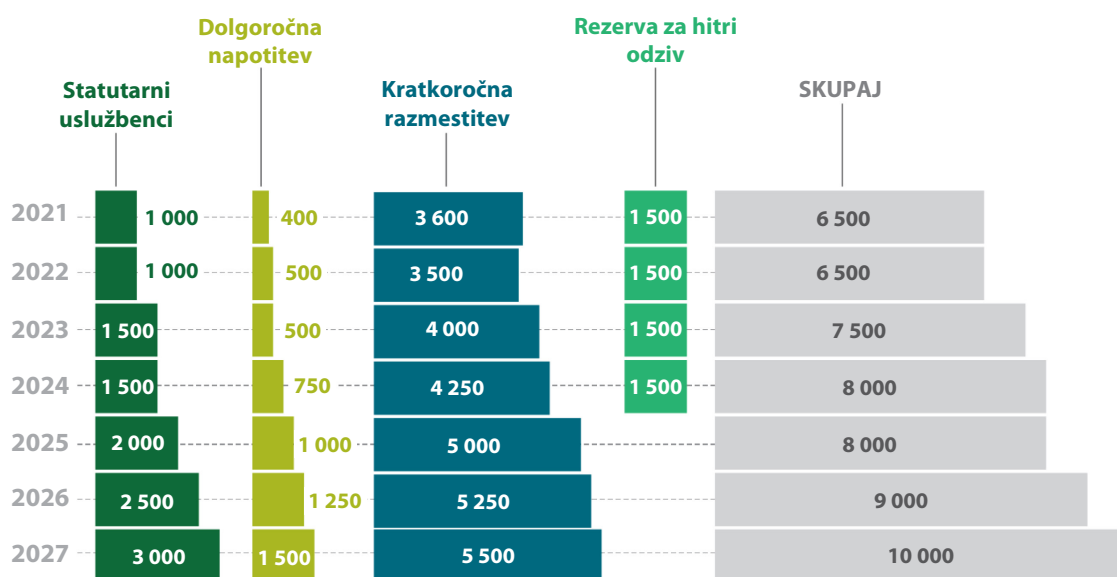
Slika 1 – Dejanska delovna sila Frontexa v obdobju 2005–2019



* Razčlenitev ni javno dostopna

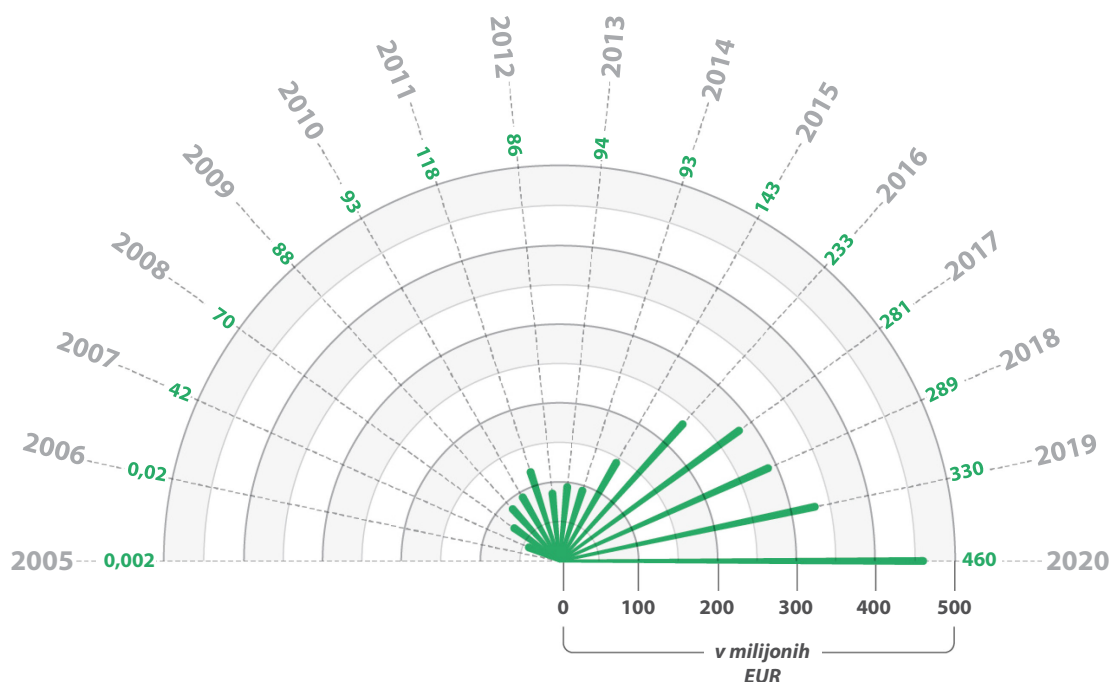
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil Frontexa

Slika 2– Zmogljivost stalne enote po letih in kategorijah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Uredbe (EU) 2019/1896

Slika 3 – Letni proračun Frontexa



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil Frontexa

12 Naslednje naloge, kot jih je opisal Frontex, štejejo za primarne dejavnosti Frontexa za podpiranje držav članic/pridruženih schengenskih držav pri upravljanju zunanjih meja EU:

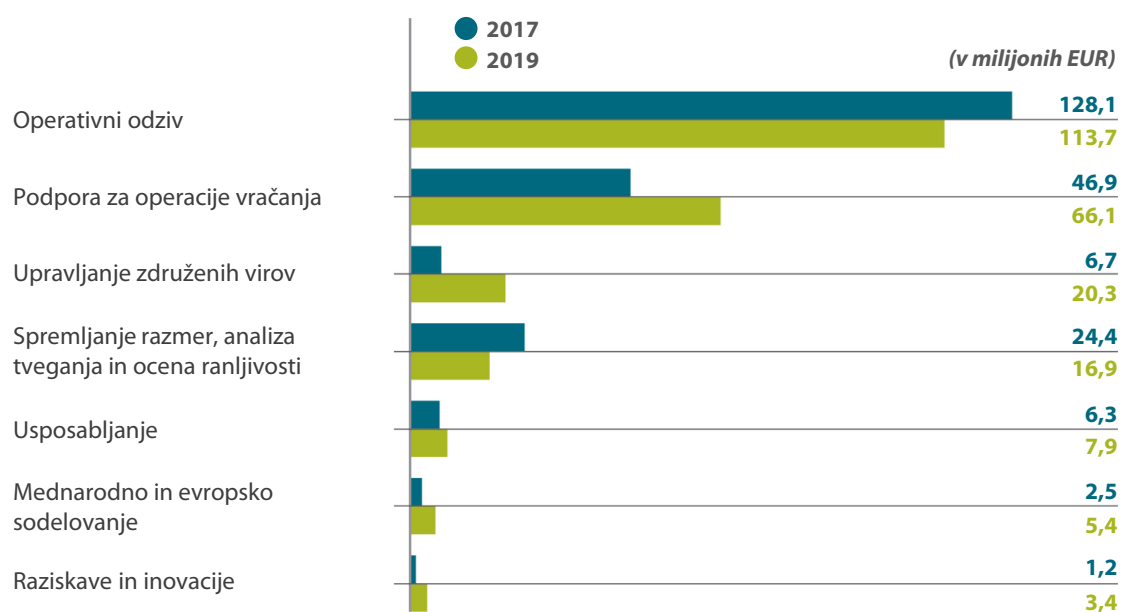
- s **spremljanjem razmer** naj bi se zagotovil čim bolj podroben, natančen in posodobljen pregled razmer na zunanjih mejah EU,
- z **analizo tveganja** naj bi se ustvaril pregled vzorcev in trendov na področju nedovoljenih migracij in čezmejnih kaznivih dejanj, vključno s trgovino z ljudmi, na zunanjih mejah,
- z **ocenami ranljivosti** se ocenjuje zmogljivost in pripravljenost vseh držav članic za obravnavo izzivov na njihovih zunanjih mejah, vključno z migracijskim pritiskom,
- s **skupnimi operacijami in hitrim posredovanjem na mejah** (znanimi kot **operativno odzivanje**), ki jih koordinira in organizira Frontex, se pomaga državam članicam na zunanjih območjih, ki so pod znatnimi migracijskimi pritiski. Frontex v okviru svojih operacij razmesti skupine evropske mejne in obalne straže s plovili, zrakoplovi, vozili in drugo tehnično opremo, ki jo zagotovijo države članice,
- z **operacijami vračanja** se državam članicam na njihovo zahtevo ali na pobudo Frontexa pomaga pri izvajanju operacij prisilnega vračanja in prostovoljnih vrnitev

z organiziranjem in koordiniranjem nacionalnih in skupnih operacij med različnimi državami članicami; poleg tega se organizirajo in koordinirajo operacije vračanja, pri katerih prevozno sredstvo in uradnike za spremstvo zagotovi ciljna država nečlanica EU,

- o s **programi usposabljanja Frontexa** se razvijajo načrti usposabljanja in specializirani tečaji na različnih področjih, da se zagotovi najvišja raven strokovnega znanja med mejnimi policisti po vsej Evropi.

13 Operativni stroški teh dejavnosti so prikazani na [sliki 4](#).

Slika 4 – Operativni stroški v letih 2017 in 2019



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi računovodskih izkazov Frontexa

Obseg revizije in revizijski pristop

14 Sodišče je v okviru te revizije preučilo štiri od šestih primarnih dejavnosti Frontexa, da bi ugotovilo, kako uspešno se je z njimi prispevalo k izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja in kako dobro je Frontex pripravljen na izpolnjevanje svojega novega mandata.

15 Da bi lahko Sodišče odgovorilo na glavno revizijsko vprašanje, je obravnavalo tri podvprašanja:

- (i) Ali Frontex izpolnjuje svoj mandat iz leta 2016 v zvezi z bojem proti nezakonitemu priseljevanju?
- (ii) Ali Frontex izpolnjuje svoj mandat iz leta 2016 v zvezi z bojem proti čezmejnimi kaznivim dejanjem?
- (iii) Ali je Frontex dobro pripravljen na izpolnjevanje svojega novega in razširjenega mandata, ki ga je dobil leta 2019?

16 Sodišče je leta 2019 poročalo o operacijah vračanja, ki jih izvaja Frontex (ki pomenijo 28 % operativnih stroškov)¹². Pri tej reviziji smotrnosti se je Sodišče osredotočilo na druge štiri glavne dejavnosti: spremljanje razmer, analizo tveganja, ocene ranljivosti in operativno odzivanje. Ker upravljanje združenih virov (9 %) dopolnjuje operativno odzivanje (48 %), je bilo posredno vključeno v obseg revizije. Te dejavnosti so v letu 2019 skupaj predstavljale 64 % operativnih stroškov Frontexa v višini 236,7 milijona EUR (glej [sliko 4](#)).

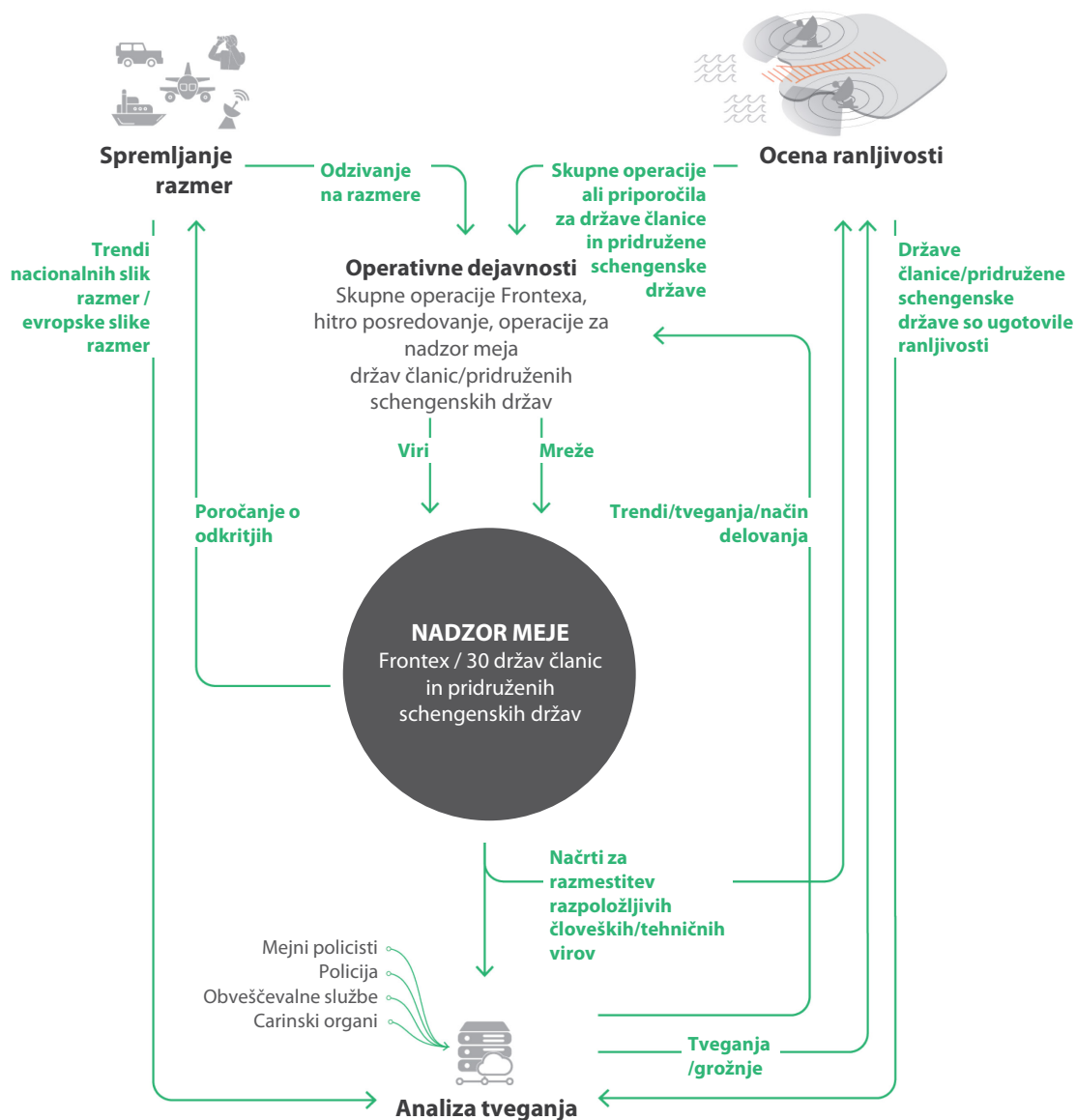
17 Sodišče je s to revizijo prvič preučilo, kako Frontex izvaja dejavnosti iz uredbe iz leta 2016. Poročilo Sodišča je pravočasno, saj je bila zadnja zunanja ocena Frontexa objavljena julija 2015, Uredba (EU) 2019/1896 pa je bila odobrena brez ocene učinka.

18 Te primarne dejavnosti Frontexa, ki se vzajemno podpirajo, so namenjene podpiranju nacionalnih organov tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni EU pri uspešnem nadzoru njihovih zunanjih meja. Slabosti na enem področju dejavnosti lahko negativno vplivajo na druga področja dejavnosti. Uspešno ukrepanje pri neki dejavnosti pa lahko pozitivno vpliva na dejavnosti na drugih področjih. Na primer, pravilno prepoznavanje in odpravljanje ranljivosti, ugotovljenih z ocenami ranljivosti,

¹² Posebno poročilo Sodišča št. 24/2019 – Azil, premestitev in vračanje migrantov: čas za okrepitev ukrepov za odpravo razlik med cilji in rezultati.

lahko privedeta do okrepljenega operativnega nadzora, s čimer se izboljšata spremljanje razmer in celovitost analize tveganja (glej [sliko 5](#)).

Slika 5 – Pričakovani prispevek primarnih dejavnosti Frontexa k uspešnemu nadzoru meja



Vir: Evropsko računsko sodišče

19 V revizijo je bilo zajeto obdobje od konca leta 2016 (leto, v katerem je Frontex prevzel nove odgovornosti) do februarja 2020. Dejavnosti Frontexa v zvezi z upoštevanjem in varstvom temeljnih pravic niso vključene v obseg te revizije.

20 Sodišče je za izvedbo revizije obiskalo revidiranca Frontex in se sestalo s predstavniki različnih enot Frontexa. Sodišče se je sestalo tudi s poljskimi in italijanskimi mejnimi organi, ti državi je izbralo kot vzorec držav, v katerih je Frontex izvajal skupne kopenske, zračne in pomorske operacije, poleg tega pa je obiskalo

objekte, v katerih se te operacije izvajajo. Drugim 25 državam članicam je poslalo vprašalnike in prejelo 20 odgovorov (glej *Prilogo II* – odgovorov niso poslali Ciper, Grčija, Irska, Nizozemska in Slovenija). In nazadnje, revizijsko delo Sodišča je vključevalo tudi preglede dokumentacije, prejete od Frontexa ter italijanskih in poljskih nacionalnih organov, ter poročil in dokumentov, ki so jih objavili nacionalni organi, raziskovalne ustanove in akademiki.

Opažanja

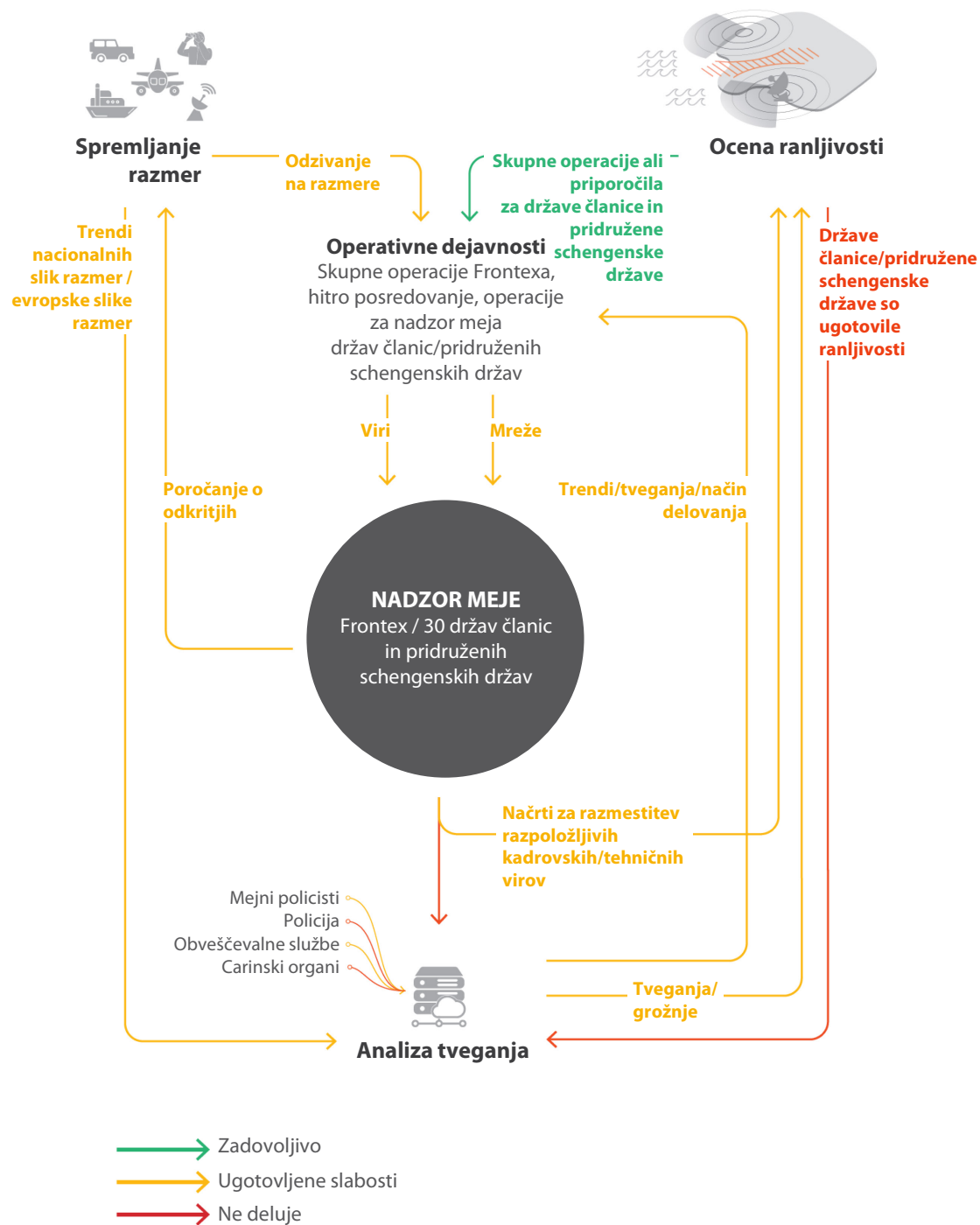
Informacije, ki so Frontexu na voljo, in njegove dejavnosti za boj proti nezakonitemu priseljevanju so pomanjkljive

21 V tem delu poročila je Sodišče preučilo, ali Frontex izpolnjuje svoj mandat iz leta 2016 v zvezi z bojem proti nezakonitemu priseljevanju, in sicer z:

- (i) uporabo okvira za izmenjavo informacij za zagotovitev čim bolj podrobnega, točnega in posodobljenega pregleda razmer na zunanjih mejah EU;
- (ii) izvajanjem svojih dejavnosti tako, da podpira države članice/pridružene schengenske države, ter
- (iii) zagotavljanjem informacij o učinku ali stroških svojih dejavnosti.

22 Na [sliki 6](#) so povzete ugotovitve Sodišča.

Slika 6 – Slabosti, odkrite pri primarnih dejavnostih Frontexa v okviru podpiranja boja proti nezakonitemu priseljivanju



Vir: Evropsko računsko sodišče

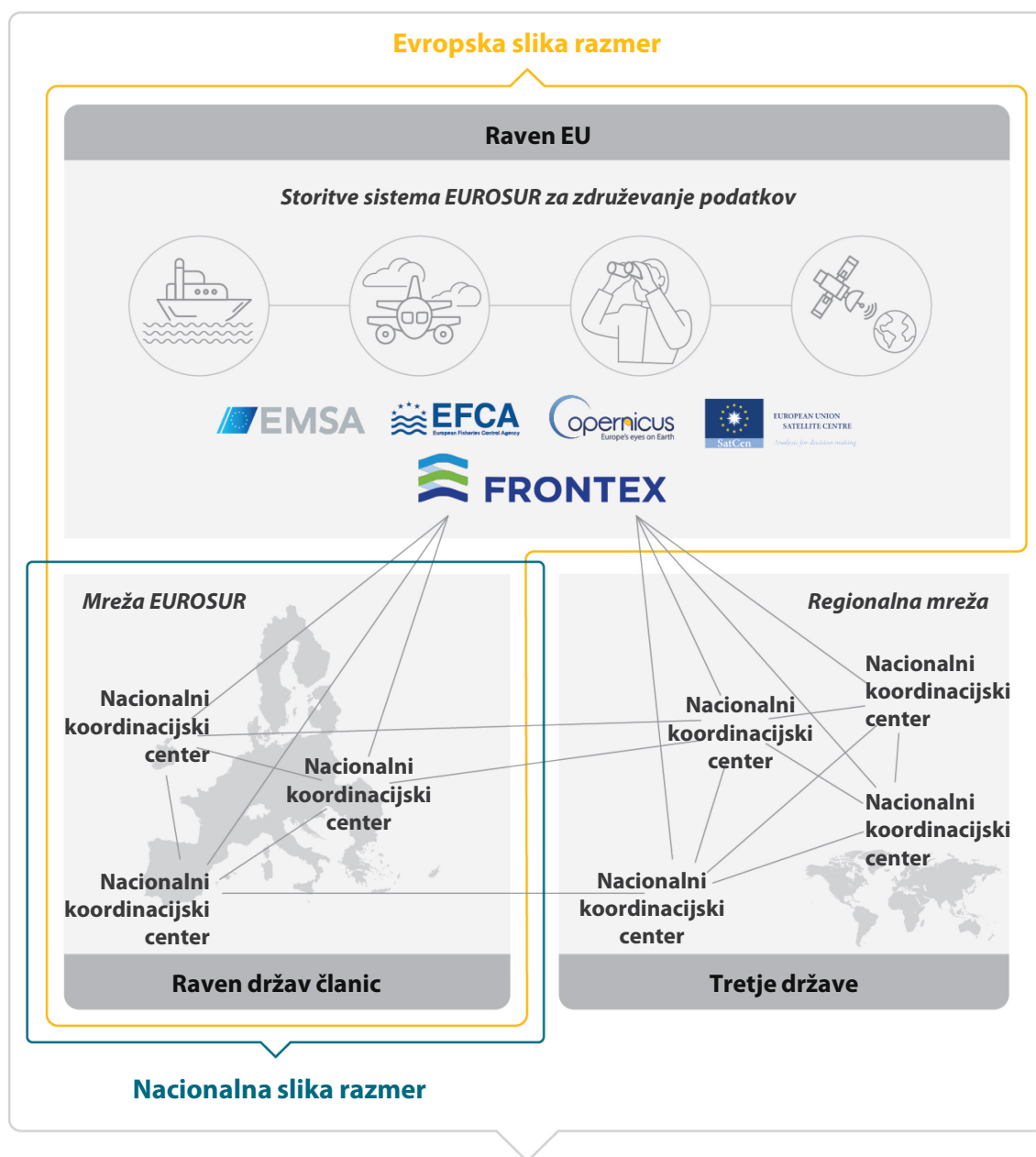
V okviru za izmenjavo informacij so vrzeli in nedoslednosti

Spremljanje razmer

23 Z Uredbo (EU) št. 1052/2013 je bil vzpostavljen Evropski sistem varovanja meja (EUROSUR)¹³, ki je okvir za izmenjavo informacij in sodelovanje med Frontexom in različnimi nacionalnimi organi, vključenimi v varovanje meja. V tem okviru Frontex z državami članicami deli evropsko sliko razmer. Evropska slika razmer je grafični vmesnik za prikaz podatkov in informacij o incidentih v skoraj realnem času, prejetih od različnih nacionalnih mejnih organov, zbranih v nacionalnem koordinacijskem centru, ter podatkov, pridobljenih iz razmeščenih orodij za varovanje, kot so senzorji, platforme in drugi viri (glej [sliko 7](#)). Frontex želi na ta način podpreti države članice z izboljšanjem spremljanja razmer in zmogljivosti za odzivanje na zunanjih mejah in območju pred mejo.

¹³ Uredba (EU) št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 (UL L 295, 6.11.2013, str. 11).

Slika 7 – Okvir EUROSUR in mreže nacionalnih koordinacijskih centrov



Okvir sistema EUROSUR

Vir: Evropsko računsko sodišče

24 V skladu s to uredbo, s katero se razvija schengenski pravni red, se od držav članic/pridruženih schengenskih držav zahteva, da evidentirajo vse relevantne dogodke, ki se zgodijo vzdolž mejne črte med kopenskimi mejnimi prehodi (t. i. zelena meja) in na morski meji (t. i. modra meja), ni pa jim treba poročati o dogodkih, ki se zgodijo na mejnih prehodih.

25 Namen uredbe je bil Frontexu zagotoviti precej zanesljive informacije, ki bi prispevale k sliki razmer v zvezi z dogodki, ki se zgodijo na zunanji meji vzdolž glavnih migracijskih poti, npr. osrednje, vzhodne in zahodne sredozemske poti, ter zahodnobalkanske kopenske poti. Vendar so bile v Posebnem poročilu Sodišča št. 20/2019¹⁴ ugotovljene slabosti pri tem, kako države članice uredbo izvajajo (glej [okvir 2](#)).

Okvir 2

EUROSUR – Slabosti, ugotovljene v Posebnem poročilu Sodišča št. 20/2019

- Nekaterе države res vnašajo informacije v sistem EUROSUR v skoraj realnem času, druge pa to delajo samo enkrat tedensko. To pomeni, da se incident na meji (tj. prihod velike skupine migrantov) morda ne bo pojavil v evropskem sistemu prej kot do en teden pozneje.
- Države članice/pridružene schengenske države svoja poročila predložijo v različnih oblikah, kar pomeni, da podatkov iz tehničnih razlogov ni mogoče zlahka združiti, morda pa celo niso dostopni drugim državam članicam/pridruženim schengenskim državam. Kakovost podatkov je zato lahko slabša.
- Nekaterе države članice/pridružene schengenske države poročajo o incidentih za vsak primer posebej, medtem ko druge posredujejo zgolj združene podatke.
- Nekaterе države članice/pridružene schengenske države pripravijo poročilo o incidentu za vsakega posameznika, druge pa eno poročilo o incidentu za več ljudi. To pomeni, da je statistične podatke o številu sporočenih incidentov težko uporabiti, ker niso dosledni ali primerljivi. Tudi Frontexu to otežuje spremljanje razvoja dogodkov in prednostno dodeljevanje dodatnih virov glede na potrebe.

26 Poleg izjem za kopenske in morske mejne prehode državam članicam/pridruženim schengenskim državam ni treba poročati o nedovoljenih prehodih na zračnih mejnih prehodih ali v nacionalni zračni prostor. Manjšina držav članic/pridruženih schengenskih držav sicer prostovoljno poroča o dogodkih na meji, ki se zgodijo na mejnih prehodih, vendar večina ne. To pomeni, da evropska slika razmer, ki jo pripravi Frontex, ni slika v skoraj realnem času o razmerah na zračnih mejah EU ali

¹⁴ Posebno poročilo Sodišča št. 20/2019 – Informacijski sistemi EU za podporo nadzoru meje: močno orodje, toda potrebne je več osredotočenosti na pravočasne in popolne podatke.

na kopenskih in morskih mejnih prehodih. To so z odgovori na vprašalnik Sodišča potrdile tudi države članice.

27 Poleg tega ni dogovorjenih standardov, ki bi se med državami članicami uporabljali v zvezi z zmogljivostjo njihove opreme za varovanje meja ali druge nadzorne opreme. To otežuje vlogo Frontexa pri odkrivanju morebitnih šibkih točk zmogljivosti držav članic za odkrivanje na področju nadzora meja, poleg tega pa lahko privede do neodkritih prehodov meje, zaradi česar se v sistemu EUROSUR ne poroča o vseh dogodkih.

28 Vzpostavitev mreže nacionalnih koordinacijskih centrov v 30 državah članicah/pridruženih schengenskih državah lahko šteje za pomemben dosežek. Nacionalni koordinacijski centri koordinirajo in izmenjujejo informacije med organi, pristojnimi za varovanje zunanjih kopenskih in morskih meja na nacionalni ravni, ter z drugimi nacionalnimi koordinacijskimi centri in Frontexom. Kadar je v nadzor meje vključenih več nacionalnih organov, se nacionalni koordinacijski centri pogosto uporabljajo kot platforma za spodbujanje medagencijskega sodelovanja med več organizacijami, ki pripadajo različnim ministrstvom. Nacionalni koordinacijski centri so odgovorni za vzdrževanje nacionalne slike razmer.

29 Vendar se z omrežjem niso v celoti izvajale vse funkcije, določene v uredbi. Operativna in analitska plast sistema EUROSUR se na primer nista izvajali celovito ali dosledno. V *Prilogi III* so informacije o funkcijah, določenih v uredbi, in o tem, kako jih različne države članice in pridružene schengenske države izvajajo.

Analiza tveganja

30 Frontex je imel težave pri uporabi podatkov iz sistema EUROSUR za namene statistične analize tveganja, ker države članice/pridružene schengenske države svojih poročil v sistem EUROSUR ne pošiljajo dosledno in ker uporabljajo različne formate, kot je navedeno v *okviru 2*. Poleg tega je raven poročanja v analitski in operativni plasti sistema EUROSUR zaradi varnostnih pomislekov držav članic minimalna, zato se Frontex pri analiziranju tveganja na ravni EU na te informacije ne more zanašati. Operativna plast v večini primerov ne vsebuje informacij o sredstvih ali operativnih podplasteh, ker mreža do januarja 2018 ni bila akreditirana¹⁵. Za odpravo teh zadev v zvezi s sistemom EUROSUR enota Frontexa za analizo tveganja zahteva statistične podatke iz mreže agencije Frontex za analizo tveganja (FRAN), ki jih zagotavljajo

¹⁵ Str. 22 delovnega dokumenta služb Komisije SWD(2018) 410 in odstavek 27 Posebnega poročila Evropskega računskega sodišča št. 20/2019.

neposredno države članice/pridružene schengenske države iz svojih nacionalnih sistemov in ki vključujejo podatke o vseh vrstah meja.

Dejavnosti Frontexa niso bile dovolj razvite, da bi se z njimi zagotovilo uspešno podpiranje držav članic/pridruženih schengenskih držav

Spremljanje razmer

31 Frontex nacionalnim organom z evropsko sliko razmer dnevno pošilja pravočasne in relevantne informacije o razmerah na zunanjih mejah. Poleg tega zagotavlja informacije o specifičnih dogodkih, ki se zgodijo na operativnih območjih, dodeljenih skupnim operacijam Frontexa. Poleg tega Frontex ponuja storitve za podpiranje operativnih dejavnosti držav članic in dodajanje vrednosti tem dejavnostim. Zagotavlja tudi platforme za varovanje v realnem času (npr. za zračni prostor), na podlagi katerih so bili mogoči operativni odzivi na dogodke v realnem času v primerih, v katerih so bila sredstva držav članic/pridruženih schengenskih držav ali sredstva skupnih operacij prisotna. To je lahko zelo uporabno v nevarnih situacijah. Države članice so v svojih odgovorih na vprašalnik Sodišča priznale koristi teh storitev.

32 Vendar je zaradi slabosti (v smislu popolnosti, doslednosti in pravočasnosti) v kakovosti podatkov, uporabljenih za pripravo evropske slike razmer, ovirano spremljanje razmer, ki ga izvaja Frontex, v zvezi z dogodki na zunanjih mejah v skoraj realnem času, kot je opisano v [okviru 2](#) in odstavku [24](#). Posledično namesto enotne evropske slike razmer obstaja mozaik nacionalnih slik razmer. S prejšnjimi poskusi poenotenja vnašanja podatkov (zlasti s sprejetjem različnih revizij priročnika EUROSUR) te zadeve žal niso bile odpravljene.

Analiza tveganja

33 Od ustanovitve Frontexa leta 2004 je analiza tveganja v središču njegovega mandata. Cilj te analize tveganja je prispevati k sprejemanju odločitev v Frontexu, državah članicah in na Komisiji. Z analizo tveganja se podpirajo dejavnosti Frontexa, npr. prepoznavanje novih načinov delovanja, migracijskih poti, boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem z ugotavljanjem tihotapskih poti in ponarejenih dokumentov ter boj proti trgovini z ljudmi. Vse te dejavnosti so del operativne pristojnosti Frontexa.

34 Frontex poleg informacij sistema EUROSUR zbira tudi zelo raznolike podatke držav članic, organov EU, partnerskih držav in organizacij ter podatke iz svojih operacij (pridobljene zlasti med razgovori ob sprejemu migrantov in na informativnih sestankih), da bi opredelil ključne dejavnike, ki vplivajo na migracijske trende in jih spodbujajo. To vključuje ocene topografije, demografije, preprečevanje kriz,

geopolitiko in obveščevalne podatke, ki niso na voljo v sistemu EUROSUR. Frontex uporablja tudi odprtokodne podatke (tj. podatke drugih partnerjev EU in mednarodnih organizacij) o razmerah na evropskih mejah in onkraj njih. FRAN, namenska mreža strokovnjakov za obveščanje in analitikov tveganja, pripravlja četrtletna poročila.

35 Glavni izdelki enote Frontexa za analizo tveganja so:

- letna analiza tveganja,
- posebne analize tveganja za Zahodni Balkan in vzhodne meje EU,
- informativni sestanki *ad hoc* o nastajajočih tveganjih, ki se pogosto pripravijo kot odziv na specifične zahteve Komisije ali Sveta po informacijah.

36 Dejavnosti Frontexa za analizo tveganja so prispevale k vzpostavitvi mreže FRAN, skupnosti evropskih analitikov tveganja in strokovnjakov za obveščanje. Frontex je z dosegom dogovora o skupnih standardih in z njihovo uporabo olajšal komuniciranje med kolegi iz različnih držav. Poleg tega imajo vse države članice preko mreže FRAN dostop do podatkov, povezanih z mrežo FRAN, iz drugih držav, ki jih porabijo za svoje nacionalne dejavnosti za analizo tveganja.

37 Vendar Frontex iz pravnih razlogov in zaradi varstva podatkov za namene analize tveganja nima dostopa do podatkov v sistemih za celo EU, ki jih gosti eu-LISA¹⁶ (odgovorna za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov) in so bistveni instrumenti za izvajanje politik EU na področju azila, upravljanje meja in migracij. Frontex iz teh sistemov, v katerih je evidenca podatkov o vizumih, prošenj za azil in podatkov o gibanju oseb, pogrešanih osebah (zlasti otrocih) ter nekaterih informacij o lastnini, ne dobi statističnih poročil, ki bi jih lahko uporabil za namene analize tveganja, razen javno dostopnih statističnih podatkov.

38 Frontex je bil zadolžen za razvoj¹⁷ skupnega integriranega modela analize tveganja (CIRAM), ki bi ga morali uporabljati Frontex in države članice¹⁸. 95 % od 20 držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik Sodišča, to skupno metodologijo uporablja za svojo nacionalno analizo tveganja. Vendar Frontex sam ne more uporabiti tega modela, ker ne more ustrezno oceniti ranljivosti posameznih odsekov meje (glej **okvir 3**). Čeprav države članice/pridružene schengenske države delijo svoja sredstva za nadzor meja in zadevne načrte za razmestitev uslužbencev delijo z enoto Frontexa za

¹⁶ <https://www.eulisa.europa.eu/>

¹⁷ Člen 4 Uredbe (EU) št. 1168/2011.

¹⁸ Člen 11 Uredbe (EU) 2016/1624.

oceno ranljivosti, ta v času revizije teh informacij ni delila z enoto Frontexa za analizo tveganja.

Okvir 3

Frontex in uporaba modela CIRAM

V modelu CIRAM je tveganje opredeljeno kot funkcija grožnje, ranljivosti in učinka:

- grožnja je dejavnik, ki deluje na zunanje meje in za katerega sta značilna tako velikost kot verjetnost,
- ranljivost je opredeljena kot zmogljivost sistema za ublažitev grožnje,
- učinek je opredeljen kot potencialne posledice grožnje.

Da bi Frontex lahko ustrezno ocenil, ali bo načrtovana ublažitev grožnje uspešna, mora vedeti, kateri viri so na voljo sistemu in kako se načrtuje njihova razmestitev, da lahko ustrezno oceni, ali obstaja ranljivost in kakšna je ter kakšen bi lahko bil potencialni učinek. Ker te informacije enoti Frontexa za analizo tveganja niso na voljo, Frontex za svoje izdelke analize tveganja ne more uporabiti modela CIRAM.

39 Države članice so v odgovoru na vprašalnik Sodišča poročale, da cenijo kakovost izdelkov analize tveganja, ki jih pripravi Frontex. Vendar so poročale tudi, da sta razpoložljivost in učinek teh izdelkov omejena, ker sistem razširjanja ni enoten in strukturiran. Potral Frontexa vse na enem mestu (FOSS) je edina formalna skupna platforma za izmenjavo informacij med evropskimi mejnimi policisti, države članice pa menijo, da so razpoložljive informacije zelo uporabne za dejavnosti mejnih policistov. Vendar je dostop do portala FOSS omejen na tiste mejne policiste, ki sodelujejo v operacijah Frontexa, in le v obdobju, v katerem v njih sodelujejo. Poleg tega Skupno raziskovalno središče, ki je zagotovilo osnovno tehnologijo za portal FOSS, ne zagotavlja več posodobitev programske opreme, vzdrževanja ali funkcije službe za pomoč uporabnikom. To pomeni tveganje za neprekinjenost delovanja platforme in posledično za informacije, ki jih vsebuje. V Frontexu se doslej še ni razpravljalo o nadomestitvi portala FOSS.

Ocena ranljivosti

40 Za oceno ranljivosti mora Frontex spremljati in ocenjevati razpoložljivost tehnične opreme, sistemov, zmogljivosti, virov, infrastrukture ter ustrezno izobraženih in usposobljenih uslužbencev držav članic, potrebnih za nadzor meja. Države članice morajo enoti za oceno ranljivosti zagotoviti potrebne informacije, da ta lahko pripravi oceno. Cilj je oceniti zmogljivost in pripravljenost držav članic za obravnavo sedanjih in prihodnjih groženj in izzivov na zunanjih mejah. V to oceno mora biti zajeta zmogljivost

držav članic glede opravljanja vseh nalog v zvezi z upravljanjem meja, vključno z njihovo zmogljivostjo za ukrepanje ob morebitnem prihodu velikega števila ljudi na njihovo ozemlje.

41 Leto 2020 je bilo četrto leto izvajanja postopka ocenjevanja ranljivosti, ki je bil uveden z Uredbo (EU) 2016/1624. V tem obdobju je Frontex pripravil edinstven pregled zmogljivosti in ranljivosti držav članic na posameznih odsekih meja, kot so v svojih odgovorih na vprašalnik Sodišča poročale tudi same. Ocene ranljivosti za leti 2017 in 2018 so bile dokončane kljub zelo omejenim virom, kar je vplivalo na kakovost dela. Leta 2016 so bila v Frontexu tej nalogi dodeljena samo tri delovna mesta, leta 2018 je bilo dodeljenih 23 delovnih mest (od tega jih je bilo 15 zasedenih), leta 2019 pa 25 delovnih mest (od tega jih je bilo 23 zasedenih). Sodišče je preučilo vzorec petih ocen in ugotovilo, da enota za oceno ranljivosti ni opazila tega, da ena država članica v letih 2017 in 2018 ni prijavila enega kopenskega mejnega prehoda, kar pomeni, da ga enota za oceno ranljivosti ni ocenila.

42 Postopek ocenjevanja ranljivosti se je z izpopolnitvijo metodologije razvil. Čeprav morajo države članice zagotavljati zanesljive podatke, enota Frontexa za oceno ranljivosti še naprej poroča o nerešenih težavah v zvezi z nepopolnostjo in slabo kakovostjo podatkov držav članic, na katerih ta postopek temelji. Leta 2019 so se na primer stopnje popolnosti podatkov med državami članicami/pridruženimi schengenskimi državami gibale med 53 % in 98 %. Dve državi članici sta v odgovorih na vprašalnik Sodišča navedli, da Frontexu nista želeli zagotoviti informacij, za katere je zaprosil, zaradi nacionalne varnosti.

43 V skladu z določbami iz uredbe iz leta 2016 je postopek ocenjevanja ranljivosti zdaj omejen na nacionalne zmogljivosti in ranljivosti. Ocene niso bile opravljene na ravni EU ali regionalni ravni. Sodišče je ugotovilo, da bi:

- bila ocena na ravni EU najustreznejša glede na prihodnjo napotitev stalne enote Frontexa. Zmogljivost Frontexa za obravnavo izzivov na zunanjih mejah bi bilo potem mogoče redno ocenjevati,
- se z oceno na ravni EU ugotovilo, ali imajo sosednje države ali države, ki pripadajo istemu regionalnemu operativnemu okolju, enake ranljivosti. Take ranljivosti ustvarjajo soodvisnost zadevnih držav članic,

- o se z oceno na ravni EU ocenili obsežnost in učinkovitost sodelovanja med različnimi vključenimi agencijami EU¹⁹.

Operativni odziv

44 Od ustanovitve Frontexa je bilo njegovo odzivanje osredotočeno predvsem na podpiranje držav članic v boju proti nezakonitemu priseljevanju, večinoma v okviru skupnih operacij na zunanjih mejah (predvsem na morju, vendar tudi na kopnem ali na letališčih). Take operacije se izvajajo z nacionalnimi viri in z viri (človeškimi in tehničnimi), ki jih zberejo sodelujoče države ali jih zagotovi Frontex, usklajuje pa jih Frontex. Zanje zaprosijo države članice, Frontex jih prednostno razvrsti glede na njihovo pomembnost in razpoložljive vire, izvajajo pa se v skladu z operativnim načrtom.

Skupne operacije

45 Zaradi lokacije najpomembnejših poti nedovoljenih migracij v Evropsko unijo je skoraj 80 % proračuna Frontexa za skupne operacije namenjenih operacijam, ki se izvajajo na morju. Nekatere od njih (npr. Minerva in Poseidon) zajemajo tudi kontrole na mejnih prehodih, vendar je glavni poudarek predvsem na varovanju meja, večina operacij pa poteka od let 2006 in 2007. Sodišče podrobnejše informacije o skupnih pomorskih operacijah Frontexa navaja v *Prilogi IV*. Uspešnost podpore, zagotovljene državam članicam v Sredozemlju za obvladovanje migracijskih pritiskov zadnjih 15 let, so potrdile vse strani, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, vendar tega Sodišče v okviru te revizije ni dodatno analiziralo.

46 Frontex večino preostalih 20 % svojega proračuna za skupne operacije dodeli za vzpostavitev kontaktnih točk v morskih pristaniščih, na letališčih in kopenskih mejnih prehodih, pri čemer Frontex zagotovi mejne policiste na ključnih točkah na zunanjih mejah EU. Pri reviziji je bila ocenjena dodana vrednost kontaktnih točk Frontexa na kopenskih mejnih prehodih in letališčih (za mednarodna letališča šteje, da so zelo izpostavljena nedovoljenim migracijam). Ugotovljeno je bilo, da imajo majhen vpliv na nadzor meja na splošno, in sicer zato, ker je bilo razmeščenih malo človeških virov, ker so bili razmeščeni za prekratek čas in ker je bilo kontaktnih točk, ki sodelujejo v operacijah, malo.

¹⁹ V posebnem poročilu Sodišča št. 22/2020 se obravnava medagencijsko sodelovanje, ki je pomemben sestavni del evropskega integriranega upravljanja meja.

Hitro posredovanje na mejah

47 Katera koli država članica, ki se na svoji zunanji meji srečuje z resnim in izjemnim pritiskom, zlasti kadar veliko število državljanov držav nečlanic EU poskuša nezakonito vstopiti na njeno ozemlje, lahko zaprosi, da Frontex na njenem ozemlju za omejeno obdobje uvede hitro posredovanje na meji. Doslej je ta mehanizem aktivirala le Grčija, in sicer štirikrat.

48 Za uspešnost hitrih posredovanj Frontexa na mejah je potrebna seznanjenost tistih, ki so vključeni v proces, poleg tega pa morajo imeti države članice uspešne postopke za zahtevanje takega posredovanja (glej **okvir 4**).

Okvir 4

Ovire za hitro posredovanje Frontexa:

- hitro posredovanje v Grčiji leta 2020 je bilo uspešno, predvsem zato, ker je infrastruktura že obstajala, pri posredovanju pa je bilo izkoriščeno obstoječe strokovno znanje ter strukture za koordinacijo in poročanje, pa tudi izkušnje, pridobljene s skupno operacijo Poseidon.

Vendar mora Frontex za primer, da bi bilo hitro posredovanje potrebno zunaj operativnih območij glavne skupne pomorske operacije, organizirati redne vaje z državami članicami – predvsem s potencialnimi gostiteljicami hitrih posredovanj – da so vsi sodelujoči dobro pripravljeni. Od leta 2007 se izvajajo redne letne vaje za hitro posredovanje, vendar leta 2019 ni bilo nobene vaje,

- Sodišče je v vzorcu poročil o oceni ranljivosti, ki jih je preučilo (glej odstavke **41**), ugotovilo, da 40 % držav članic ni imelo vzpostavljenih postopkov za zahtevanje hitrega posredovanja Frontexa. Sodišče je ugotovilo, da v teh primerih:
 - države članice niso opredelile meril za to, kdaj naj se Frontex zaprosi za pomoč pri hitrem posredovanju,
 - nacionalni postopki držav članic niso vključevali postopka za prošnjo za hitro posredovanje Frontexa,
 - ni bilo dovolj podrobnih informacij o načrtu za primer stopnjevanja kriznih razmer.

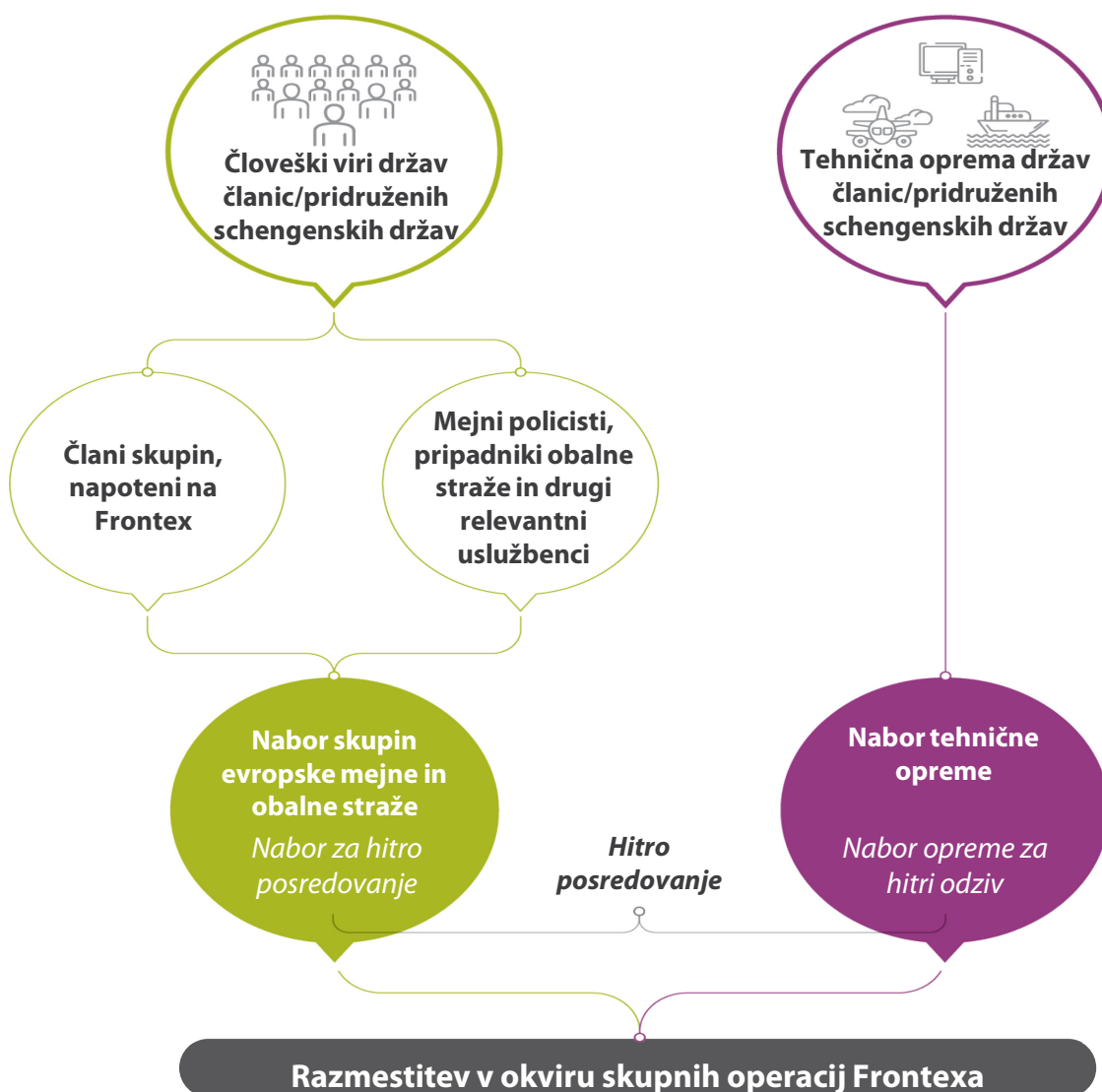
Združevanje človeških virov

49 Frontex je v skladu z Uredbo (EU) 2016/1624 med drugim vzpostavil nabor skupin evropske mejne in obalne straže, vključno z naborom za hitri odziv in naborom

tehnične opreme. Frontex v nabor skupin evropske mejne in obalne straže prispeva člane skupin, ki jih nanj napotijo države članice/pridružene schengenske države v okviru letnih odprtih razpisov za zaposlitev (glej [sliko 8](#)). Po navedbah Frontexa je bila razmestitev napotenih članov skupin preizkus – čeprav v zelo majhnem obsegu – novega modela za razmestitev človeških virov v skladu z uredbo iz leta 2019.

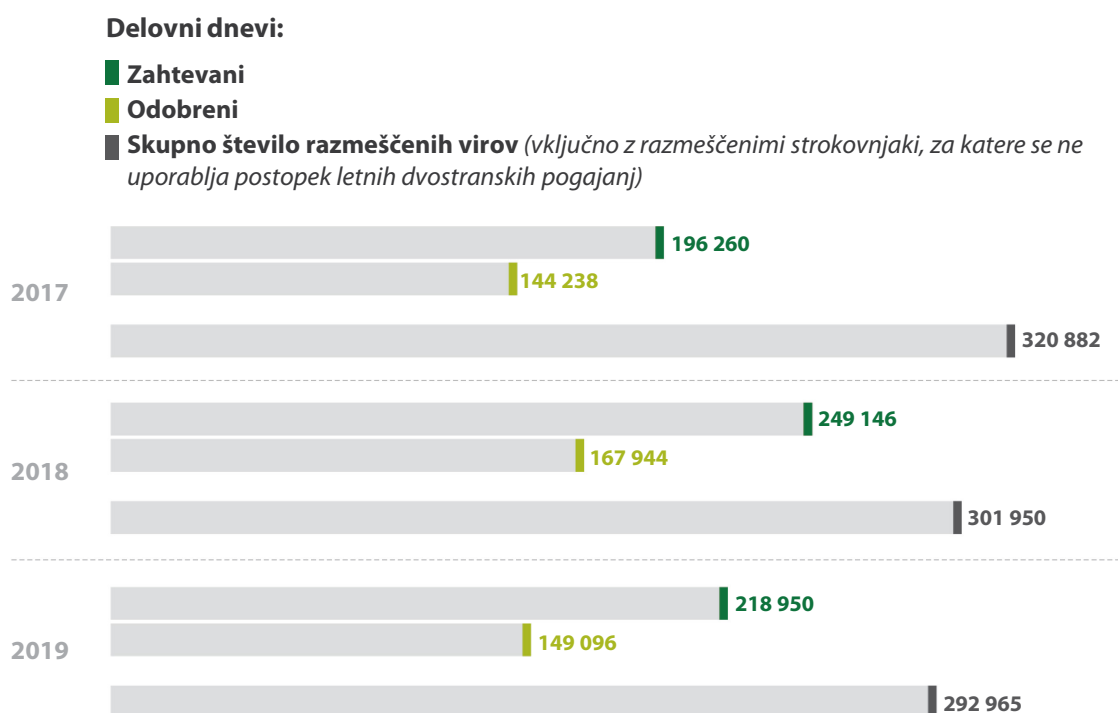
50 Frontex vsako leto oceni svoje potrebe po človeških virih in tehnični opremi, in sicer na podlagi prioritet, ugotovljenih z analizo tveganja, in razpoložljivih informacij iz predhodnega leta: analiza podatkov, pridobljenih z razmestitvijo človeških virov, ter podatkov o uspešnosti in učinkovitosti različnih vrst tehnične opreme. Na podlagi teh informacij Frontex začne pogajalski proces (znan kot letna dvostranska pogajanja), na podlagi katerega se določi prispevek vsake države k operativnim dejavnostim.

Slika 8 – Nabori človeških in tehničnih virov Frontexa ter njihova razmestitev v operativnem odzivu Frontexa



51 Sodišče je ugotovilo, da so države članice izpolnile svoje obveznosti glede vzpostavitve naborov za hitri odziv. Komisija je ustanovitev stalne enote z 10 000 člani²⁰ utemeljila s tem, da države članice prispevajo premalo človeških virov. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je večina tega primanjkljaja (85 % v letu 2019) zaradi treh od 17 kategorij strokovnjakov v skupnih operacijah (visoko usposobljeni uradnik za preverjanje dokumentov, uradnik za varovanje meje in uradnik za odkrivanje ukradenih vozil). Poleg tega je skupno število razmeščenih članov skupin pri državah članicah/pridruženih schengenskih državah, večje od števila, dogovorjenega v pogajanjih (glej [slika 9](#)).

Slika 9 – Zahtevani, dogovorjeni in razmeščeni človeški viri



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil Frontexa o operativnih virih

52 Sodišče je ugotovilo, da Frontex ne upošteva dovolj pomembnosti vloge kulturnega posrednika niti ne namenja dovolj pozornosti temu, kako se potrebna usposobljenost in odnos kulturnega posrednika razlikujeta od usposobljenosti in odnosa tolmača. Ta profil ni bil vključen v sklep upravnega odbora št. 38/2016, v katerem so bili opredeljeni profili mejnih policistov v skupinah evropske mejne in obalne straže. Poleg tega profil ni bil vključen niti v sklep upravnega odbora iz leta 2020²¹ o ustanovitvi stalne enote. Namesto tega je bilo v sklepu kulturno

²⁰ COM(2018) 250 final.

²¹ Management Board decision 1/2020 of 4 January 2020 on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps.

posredništvo vključeno med naloge, ki jih opravljajo specialisti za vračanje, od uradnikov za izpraševanje pa se je zahtevalo dobro poznavanje kulture izvornih in tranzitnih držav.

53 Vloga tolmača je omogočanje komunikacije z zagotavljanjem, da so morebitne pripombe prevedene pravilno. Za razliko od tega mora kulturni posrednik razumeti kulturne razlike in socialne norme različnih držav ter pridobiti zaupanje ljudi, ki pridejo na meje, da ne bi prišlo do prekinitve komunikacije. V okviru pomorskih operacij kulturni posrednik na točki za sprejem komunicira z migranti, ki imajo za seboj dolgo in naporno potovanje in ki so pogosto psihološko travmatizirani zaradi izpostavljenosti trgovini z ljudmi, nasilju na podlagi spola ali mučenju. Vloga posrednika je ključna v postopku sprejema in pri zbiranju obveščevalnih podatkov (o tihotapcih ljudi, poteh, načinih delovanja itd.) ter se uporablja pri ključnih procesih Frontexa, kot je npr. analiza tveganja.

Frontex ni zagotovil informacij o učinku ali stroških svojih dejavnosti

54 V členu 8(3) Uredbe (EU) 2016/1624 je določeno, da Frontex „javnost natančno in celostno obvešča o svojih dejavnostih“.

55 Čeprav Frontex obsežno komunicira o svojih dejavnostih²², v njegovih poročilih (javnih in takih, katerih razširjanje je omejeno) niso vedno analizirani smotrnost in dejanski učinek njegovih dejavnosti. To je morda privedlo do zakonodajnega odločanja, ki ni temeljilo na zadostnih informacijah.

56 Frontex objavlja pregled svojih dejavnosti na področju ocen ranljivosti. Razširjanje tega dokumenta je omejeno, v njem pa se poroča o več izdanih priporočilih in stopnji izvajanja v državah članicah. Za področje analize tveganja pa Frontex ne objavlja pregleda svojih letnih dejavnosti niti ne ocenjuje učinka svojih izdelkov.

57 Frontex pripravlja številna poročila²³, v katerih naj bi ocenjeval skupne operacije. Vendar trije ključni vidiki njegovih dejavnosti niso razkriti.

²² Posebno poročilo Sodišča št. 22/2020.

²³ Na voljo na povezavi: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>.

58 Prvič, Frontex mora v skladu z uredbama²⁴ oceniti rezultate skupnih operacij, vendar ne izvaja zanesljive ocene teh dejavnosti. Frontex v svojem poročilu o skupnih pomorskih operacijah, kljub njihovi pomembnosti v razmerju do celote dejavnosti, ne razlikuje med rezultati lastne podpore in rezultati nacionalnih dejavnosti, ki jih država članica gostiteljica izvaja v okviru običajnih nalog. Poleg tega v poročilih ni navedeno, da so v njih predstavljeni rezultati in dejavnosti tako Frontexa kot tudi nacionalnih organov na operativnem področju v operativnem obdobju.

59 Drugič, Frontex v svojih poročilih o operativnih virih zagotavlja informacije o potrebnih, zagotovljenih in razmeščenih virih, vendar ne pojasni morebitnega odstopanja niti ne ugotavlja učinka morebitnih vrzeli. S poročili se ne zagotavlja jasna slika o uspešnosti ali slabostih dejanskega prispevka držav članic k skupnim operacijam, zaradi česar bi si lahko bralci narobe razlagali obstoj vrzeli (glej odstavek [51](#)).

60 Tretjič, Frontex ne zagotavlja informacij o dejanskih stroških svojih skupnih operacij, niti združenih niti razčlenjenih po operacijah (pomorske in zračne) in vrsti stroškov (npr. človeški viri in lahka oprema ali težka oprema). Frontex na podlagi utemeljitve, da so končni podatki na voljo šele v letu $n + 2$, predstavi le stroške na podlagi ocen, pri katerih lahko pride do znatnih razlik.

Frontex boja proti čezmejnimi kaznivim dejanjem ne podpira uspešno

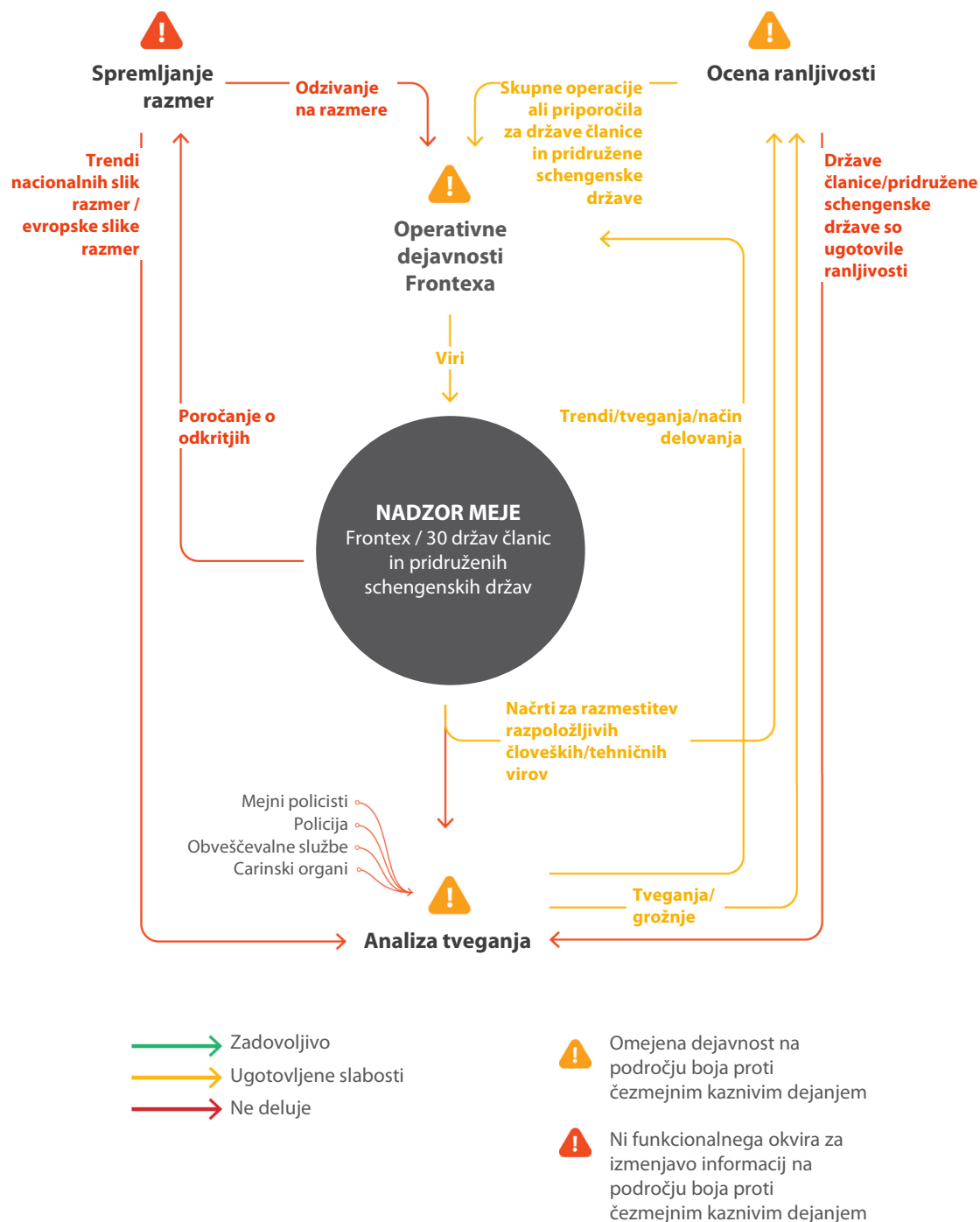
61 V tem delu poročila je Sodišče preučilo, ali Frontex izpolnjuje svoj mandat iz leta 2016 v zvezi z bojem proti čezmejnimi kaznivim dejanjem, in sicer z:

- (i) uporabo okvira za izmenjavo informacij za zagotovitev čim bolj podrobnega, točnega in posodobljenega pregleda razmer na zunanjih mejah EU ter
- (ii) izvajanjem dejavnosti tako, da podpira države članice/pridružene schengenske države.

62 Rezultat analize Sodišča je prikazan na [sliki 10](#) in se lahko primerja s pričakovanim prispevkom, ponazorjenim na [sliki 5](#).

²⁴ Člen 26 Uredbe (EU) 2016/1624 in člen 47 Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019.

Slika 10 – Pomanjkljivosti, ugotovljene pri primarnih dejavnostih Frontexa v okviru podpiranja boja proti čezmejnim kaznivim dejanjem



Vir: Evropsko računsko sodišče

Ustrezen okvir za izmenjavo informacij za podpiranje boja proti čezmejnim kaznivim dejanjem še ni vzpostavljen

63 Za delujoč model integriranega upravljanja meja morajo informacije sistematično zbirati in izmenjevati vsi relevantni nacionalni organi in vse agencije EU. Zato informacije, ki se uporabljajo za model in njegove analitične izdelke, ne bi smele biti omejene na organe mejne policije, temveč bi morale vključevati vse relevantne organe, kot so policije in carinski organi, ki so odgovorni za upravljanje meja.

64 Čeprav si države članice/pridružene schengenske države in Frontex od leta 2016 delijo odgovornost za izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja, splošnega skupnega okvira integriranega upravljanja meja za izmenjavo informacij in sodelovanje še ni. V okviru sistema EUROSUR bi bilo treba zagotoviti infrastrukturo in orodja, potrebna za spremljanje zunanjih meja, ter podpirati Frontex in države članice pri njihovem boju proti čezmejnim kaznivim dejanjem. EUROSUR je bil vzpostavljen leta 2013 z Uredbo (EU) št. 1052/2013, vendar so bile določbe o njem zaradi odražanja novega mandata Frontexa posodobljene šele decembra 2019 z Uredbo (EU) 2019/1896. Poleg tega bodo nove zahteve glede poročanja, opisane v tej reviziji, začele veljati šele decembra 2021. Sistem pa ima pomembne omejitve:

- v skladu z uredbo sistemu EUROSUR ima vsaka država članica/pridružena schengenska država nacionalni koordinacijski center, odgovoren za izmenjavo informacij. Vendar državam članicam/pridruženim schengenskim državam ni treba zagotoviti, da so v nacionalnih koordinacijskih centrih zastopani vsi relevantni organi, potrebni za oblikovanje zanesljive slike razmer. Zaradi tega je ovirano uspešno izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja. Carinski organi in mejne policije so priznani kot strateški partnerji pri nalogah v zvezi z nadzorom zunanjih meja EU, vendar sedaj ni okvira za izmenjavo informacij, v katerem bi bilo mogoče izmenjavati informacije in obveščevalne podatke,
- države članice o čezmejnih kaznivih dejanjih v sistemu EUROSUR ne poročajo dosledno. Frontex se je z državami članicami/pridruženimi schengenskimi državami poskušal dogovoriti o katalogu čezmejnih kaznivih dejanj, vendar je bilo to zaradi različnih klasifikacij v nacionalnih zakonodajah zapleteno. Ker ni zavezujočih zahtev glede poročanja in ker mejni policisti nimajo na voljo smernic o tem, o katerih dogodkih morajo poročati, poročanje ni dosledno. To situacijo so potrdile tudi države članice s svojimi odgovori na vprašalnik Sodišča.

65 Frontex za strateško analizo tveganja v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji v okviru evropskega integriranega upravljanja meja potrebuje popolne informacije. Vendar prejme le informacije o nezakonitem priseljevanju, ne pa tudi informacij v zvezi z drugimi področji pristojnosti, kot so carina, ribištvo ali okoljski nadzor.

Podpora, ki jo Frontex zagotavlja za boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem, je omejena

66 Naloga Frontexa je podpirati države članice/pridružene schengenske države pri njihovem boju proti organiziranim čezmejnimi kaznivim dejanjem (v sodelovanju z drugimi relevantnimi evropskimi agencijami). V okviru tega bi moral Frontex državam članicam/pridruženim schengenskim državam zagotavljati okrepljeno spremljanje razmer na evropski ravni, in sicer z izvajanjem analize tveganja v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji in preko evropske slike razmer, pa tudi z ugotavljanjem morebitnih ranljivosti, s katerimi se države članice srečujejo pri izpolnjevanju svojih odgovornosti v zvezi z nadzorom meja, in po potrebi z uvedbo skupnega operativnega odziva.

67 Spremljanje razmer v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji, ki ga izvaja Frontex, je oteženo, ker ni ustreznega okvira za izmenjavo informacij in ker model CIRAM od leta 2012 ni bil posodobljen, tako vanj po razširitvi mandata Frontexa leta 2016 niso bile vključene informacije o čezmejnih kaznivih dejanjih.

68 Zaradi dolgoletne osredotočenosti na nezakonito priseljevanje se s izdelki Frontexa v zvezi z analizo tveganja neizogibno več obravnavajo nekatera geografska območja (glej odstavek [45](#) in *Prilogo IV*), saj migracijske poti v Sredozemlju obstajajo že dolgo. To pomeni, da se je zaradi teh izdelkov v mejnih organih sicer izboljšalo poznavanje pritiskov zaradi nezakonitega priseljevanja na nekaterih odsekih meja, vendar se v njih ne odražajo enako drugi izzivi, ki se pojavljajo na drugih odsekih zunanjih meja.

69 Za obravnavo te zadeve je Frontex leta 2018 ustanovil pomorsko obveščevalno skupnost in mrežo za analizo tveganja, da bi razvil zmogljivosti za pomorsko analizo tveganja v okviru boja proti čezmejnimi kaznivim dejanjem in podprl sodelovanje EU na področju funkcij obalne straže. Čeprav ta mreža zajema le pomorsko področje, se je že izkazalo, da je koristna, saj npr. organe mejne policije opozarja na pojav tihotapljenja drog na komercialnih plovilih. Vendar sta pomorska obveščevalna skupnost in mreža za analizo tveganja geografsko omejeni, čeprav sta pomembni za uspešno integrirano upravljanje zunanjih meja²⁵.

²⁵ Europol in EMCDDA, *EU drug markets report 2019*, str. 137.

70 Enota Frontexa za oceno ranljivosti je sposobnost držav članic/pridruženih schengenskih držav za odkrivanje čezmejnih kaznivih dejanj in boja proti njim začela ocenjevati šele v okviru postopka ocenjevanja ranljivosti za leto 2019. Leta 2020 je bilo pet od 200 vprašanj povezanih s čezmejnimi kaznivimi dejanji. O področju varnosti uslužbencev na mejnih prehodih, na katerem bi lahko obstajalo tveganje glede na grožnjo, ki jo predstavljajo tuji borci in terorizem, ni bilo nobenega vprašanja.

71 Ker so zmogljivosti držav članic za odkrivanje na zračnih mejah zdaj izvzete iz postopkov Frontexa za oceno ranljivosti, ni uspešnega centraliziranega nadzora zmogljivosti držav članic za spremljanje, odkrivanje ali prestrežanje potencialno nezakonitih prehodov zračnih meja na ravni EU (glej **okvir 5**). Poleg tega v oceno ranljivosti, ki jo pripravi Frontex, ni vključena ocena tega, ali so carinski organi držav članic/pridruženih schengenskih držav pripravljeni pravočasno zagotoviti kakovostne podatke za namene spremljanja razmer in analize tveganja, saj je to področje v nacionalni pristojnosti.

Okvir 5

Primer informacijske vrzeli, ki vpliva na uspešno spremljanje zračne meje

Organizirane kriminalne združbe preučujejo možnost, da bi Evropo uporabile kot platformo za izvoz na druge, manj nasičene in potencialno donosnejše trge, saj ponudba kokaina v EU presega povpraševanje. Člani organizirane kriminalne združbe so bili na primer leta 2018 aretirani v okviru preiskave tihotapljenja kokaina z uporabo kurirjev na letalih med Irsko, Avstralijo in Novo Zelandijo. V sistemu EUROSUR se taki dogodki ne evidentirajo.

Vir: Europol in EMCDDA, EU drug markets report 2019, str. 137

Ta vrzel ima posledice na več ravneh:

- (i) to, da se dogodki na zunanjih mejah ne odkrijejo in da se o njih ne poroča, privede do pomanjkanja obveščevalnih podatkov, ki so podlaga za analizo tveganja, s katero bi se lahko zagotovila boljša pripravljenost mejnih policistov in odkrivanje novih načinov delovanja;
- (ii) pomanjkanje obveščevalnih podatkov za namene analize tveganja lahko pomeni, da se zaradi nezadostne pripravljenosti mejnih policistov na točkah vstopa ne izvajajo uspešne mejne kontrole;
- (iii) izzivi, ki se pojavljajo na posameznih odsekih meja, morda niso v celoti priznani, kar bi lahko spodbudilo ocene ranljivosti, ki jih pripravi Frontex.

72 Kar zadeva operativni odziv, Frontex v svojih vsakodnevnih dejavnostih še ni dovolj razvil preprečevanja in odkrivanja čezmejnih kaznivih dejanj ter usmerjanja vanje. Države članice cenijo orodja, ki jih uporablja Frontex, npr. dneve skupnega ukrepanja. Pri dnevih skupnega ukrepanja sodelujejo različne države članice, organi kazenskega pregona in mednarodne organizacije, da bi se usmerili v različna kazniva dejanja, kot so tihotapljenje drog in orožja, nezakonito priseljevanje in trgovina z ljudmi. Države članice so v odgovorih na vprašalnik Sodišča navedle, da je to zanje učna izkušnja, ki jo bodo lahko uporabile v svoji instituciji. Vendar je učinek operativnega odziva omejen na geografsko območje sodelujočih držav članic v času trajanja operacij.

Frontex še ni pripravljen na uspešno izvajanje svojega mandata iz leta 2019

73 Sodišče je preučilo, ali je Frontex pripravljen na izziv, ki ga pomeni njegov mandat iz leta 2019, in ali mu lahko države članice zagotovijo vse informacije, ki jih potrebuje za izpolnitev tega izziva.

Frontex se še ni prilagodil zahtevam svojega mandata iz leta 2016

74 Sodišče je preučilo, ali sta uvedba odgovornosti za integrirano upravljanje meja in nova naloga, in sicer izvajanje ocene ranljivosti, v mandat Frontexa leta 2016 privedli do tega, da je Frontex hitro izvedel ponovno strateško oceno svojih potreb po človeških virih za izvajanje analize tveganja in ocene ranljivosti. Frontex se je na svoje nove odgovornosti odzval *ad hoc*, svoje potrebe pa je začel sistematično obravnavati šele leta 2019.

75 Po uvedbi novega mandata leta 2016 je odgovornost za novo dejavnost izvajanja ocen ranljivosti dobil oddelek za operacije, naloga pa je bila dodeljena njegovi enoti za analizo tveganja. Frontex se je leta 2017 reorganiziral in oddelek je bil razdeljen na dva oddelka. Dejavnosti analize tveganja in ocene ranljivosti so bile ločene in dodeljene enem od teh dveh oddelkov, ki se imenuje oddelek za spremljanje razmer. Ustanovljena je bila enota za oceno ranljivosti, v njej pa so bili zaposleni nekdanji člani enote za analizo tveganja, vendar ni bila izvedena formalna analiza za opredelitev potrebnih profilov usposobljenosti in potrebnega števila uslužbencev za vsak profil. To je vplivalo na kakovost dela (glej odstavek [41](#)).

76 Oddelek Frontexa za spremljanje razmer je leta 2019 poskušal opredeliti svoje takratne in prihodnje potrebe v enotah za analizo tveganja in oceno ranljivosti. Sodišče je ugotovilo, da:

- o ima enota za analizo tveganja premalo analitikov z različnimi profili (npr. kriminologija, sposobnost analize s predvidevanjem in tematska analiza, zlasti pomorska analiza tveganja),
- o mora enota za oceno ranljivosti določiti usposobljenost in zmogljivosti, ki jih potrebuje, opredeliti morebitne vrzeli in oblikovati dolgoročnejši načrt v zvezi s primernimi kandidati v skladu s svojimi strateškimi cilji.

77 Izmenjava informacij in sodelovanje med različnimi poslovnimi enotami Frontexa sta bila sicer vedno pomembna, zdaj pa sta zaradi nove operativne vloge, ki jo je Frontex prevzel ob uvedbi stalne enote, bistvena. V programskem dokumentu Frontexa za obdobje 2018–2020 je priznано, da kljub kulturi fleksibilnosti v vsakodnevem delovanju posameznih oddelkov obstaja t. i. silosna kultura. Kultura delovanja znotraj oddelkov brez združevanja razpoložljivih informacij lahko spodkopava medsebojno povezanost dejavnosti Frontexa. Frontex je na primer šele februarja 2020 vzpostavil postopke za izmenjavo relevantnih informacij v zvezi z oceno ranljivosti med poslovnimi enotami. Strukturiran mehanizem za izmenjavo rezultatov ocene ranljivosti z drugimi poslovnimi enotami Frontexa še ni bil razvit.

Zaradi mandata iz leta 2019 naj bi prišlo do hitrega in eksponentnega povečanja virov Frontexa

78 V skladu z novo uredbo bo imel Frontex do leta 2027 na voljo stalno enoto z do 10 000 operativnimi uslužbenci (glej [sliko 2](#) in odstavek [11](#)). Njegov proračun naj bi se povečal s 460 milijonov EUR leta 2020 (glej [sliko 3](#)) na povprečno približno 900 milijonov EUR letno v obdobju 2021–2027. Obsežnost načrtovanega povečanja proračuna in števila uslužbencev se lahko meri tudi v smislu števila delovnih dni, ki so na voljo za skupne operacije. To se bo s sedanjih 300 000 delovnih dni (glej [sliko 9](#)) povečalo na približno 2 270 000 delovnih dni, kar je več kot 7,5-krat več kot sedanja raven razmeščenih človeških virov.

79 Potencialni učinek vzpostavitve stalne enote na države članice ni bil ocenjen. 81 % držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik Sodišča, pričakuje, da bo uredba iz leta 2019 vplivala na njihovo število uslužbencev, zaradi česar bo potrebno dodatno zaposlovanje in usposabljanje novih mejnih policistov, saj se pričakuje, da bo Frontex v svoji stalni enoti zaposlil uslužbenca, ki zdaj nadzirajo nacionalne meje. To bo imelo proračunske in organizacijske posledice. Države članice ne vedo zagotovo, kakšen bo

potencialen učinek števila uslužbencev po profilih in kategorijah, ki naj bi ga Frontex zaposlil v skladu z uredbo, niti koliko časa bo trajala razmestitev človeških virov v prihodnosti.

80 Zadnja zunanja ocena Frontexa je bila objavljena julija 2015. Čeprav se je v Uredbi (EU) 2016/1624 zahtevalo, da se rezultati Frontexa ocenijo do oktobra 2019, ocena ni bila opravljena, saj se je nov mandat Frontexa začel novembra 2019. V skladu z Uredbo (EU) 2019/1896 je treba naslednjo zunanjo oceno opraviti do 5. decembra 2023. To je precejšnje obdobje, v katerem bo prišlo do večjih sprememb mandata, strukture in vloge Frontexa.

81 In nazadnje, čeprav ima stalna enota v skladu z zakonodajo izvršilni mandat, bi bila lahko manj učinkovita, če država članica gostiteljica ne bi izdala dovoljenja²⁶ za izvajanje nalog, kot so ugotavljanje identitete, odobravanje vstopa in izvajanje varovanja meje. Vendar mejni policisti, ki obiščejo druge države članice, ne smejo uporabljati informacijskih sistemov držav gostiteljic za izvajanje mejnih kontrol²⁷. To bi močno omejilo dejavnosti, ki bi jih stalna enota lahko izvajala med razmestitvijo.

Obstaja tveganje, da Frontex ne bo mogel pridobiti informacij za razvoj svojih dejavnosti za boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem

82 Vse države članice, razen Španije, ročno prenašajo podrobnosti o incidentih, odkritih na svojih mejah, iz svojih nacionalnih sistemov v sistem EUROSUR in aplikacijo JORA. Upravitelji morajo podrobnosti o incidentih prevesti v angleščino, čeprav imajo različne ravni znanja tega jezika.

83 Dodatne zahteve glede poročanja v sistemu EUROSUR bodo postopoma uvedene v dveletnem prehodnem obdobju v skladu z Uredbo (EU) 2019/1896. Države članice so v svojih odgovorih na vprašalnik Sodišča poročale, da njihove obstoječe zahteve glede poročanja že zdaj pomenijo precejšnje obremenitev in da niso prepričane, da bodo lahko opravile povečano delovno obremenitev, razen če bi bil postopek prenosa podatkov med nacionalnimi sistemi in podatkovno zbirko sistema EUROSUR avtomatiziran. Poročanje o dogodkih na kopenskih in zračnih mejnih prehodih pomeni pomembno povečanje količine dela. Po podatkih Eurostata je na primer leta 2018 na zračnih mejnih prehodih preko EU potovalo 409 milijonov potnikov na lokacije zunaj EU ali z njih.

²⁶ Člen 82 Uredbe (EU) 2019/1896.

²⁷ Odstavek 22 posebnega poročila Sodišča št. 20/2019.

84 Kljub temu, da ima Frontex mandat za sprejemanje vseh potrebnih ukrepov za olajšanje izmenjave informacij, pomembnih za njegove naloge, s Komisijo in državami članicami, po navedbah držav članic njegova neposredna vključenost v prizadevanja za nadaljnjo avtomatizacijo procesa še ni opazna.

Zaključki in priporočila

85 Sodišče je na splošno ugotovilo, da podpora, ki jo Frontex zagotavlja državam članicam/pridruženim schengenskim državam v boju proti nezakonitemu priseljevanju in čezmejnem kaznivim dejanjem, ni dovolj uspešna. Sodišče je ugotovilo, da Frontex svojega mandata iz leta 2016 ni izvedel v celoti, poleg tega pa opozarja na več tveganj, povezanih z mandatom Frontexa iz leta 2019.

86 Sodišče predstavlja svoje zaključke in priporočila v zvezi z bojem proti nezakonitemu priseljevanju in čezmejnem kaznivim dejanjem za vsako od glavnih dejavnosti Frontexa: izmenjava informacij, analiza tveganja, ocena ranljivosti in operativni odziv.

87 Sodišče je ugotovilo, da je funkcionalen okvir za izmenjavo informacij za podpiranje boja proti nezakonitemu priseljevanju sicer vzpostavljen, vendar ta ni deloval dovolj dobro, da bi se zagotovilo natančno, popolno in ažurno spremljanje razmer na zunanji meji EU (odstavki **25** do **29** in **okvir 2**). Za čezmejna kazniva dejanja še ni bil vzpostavljen ustrezen okvir za izmenjavo informacij (odstavki **63** do **65**).

88 Frontex pošilja pravočasne in relevantne informacije o razmerah na zunanjih mejah v zvezi s priseljevanjem in zagotavlja informacije o specifičnih dogodkih (odstavek **31**). Vendar to, da ni dovolj informacij (odstavka **26** in **32**), da ni tehničnih standardov za opremo za nadzor meja (odstavek **27**), skupnega kataloga za poročanje o čezmejnih kaznivih dejanjih, informacij o razmerah na zračnih mejah EU v skoraj realnem času, ter zamude pri posodabljanju modela CIRAM (odstavka **64** in **67**) spodkopavajo oblikovanje popolne slike razmer na zunanjih mejah EU.

89 Kar zadeva čezmejna kazniva dejanja, obstaja neskladje med mandatom, določenim v uredbah o Frontexu, in regulativnem okolju, v katerem ta deluje: v uredbi o sistemu EUROSUR niso bili vključeni vsi relevantni organi (npr. carina), zato se ne poroča o vseh relevantnih dogodkih (odstavek **64**).

90 Z Uredbo (EU) 2019/1896 so bile uvedene znatne dodatne zahteve glede poročanja za sistem EUROSUR za države članice, pričakuje pa se, da bo moral biti postopek prenosa podatkov med nacionalnimi sistemi in podatkovno zbirko sistema EUROSUR avtomatiziran, da bi države članice lahko izpolnile te zahteve (odstavka **82** in **83**). Vendar po navedbah držav članic neposredna vključenost Frontexa v prizadevanja za nadaljnjo avtomatizacijo procesa še ni opazna (odstavek **84**).

Priporočilo 1 – Izboljšati okvir za izmenjavo informacij in evropsko sliko razmer:

- (a) Frontex naj za izboljšanje obstoječega okvira sistema EUROSUR:
 - (i) redno ocenjuje kakovost podatkov, uporabljenih za pripravo evropske slike razmer;
 - (ii) spremlja in podpira države članice pri pravilnem izvajanju sistema EUROSUR z vzpostavitvijo skupno dogovorjenih postopkov za obravnavo ugotovljenih pomanjkljivosti;
 - (iii) vodi države članice pri oblikovanju skupnega kataloga za poročanje o čezmejnih kaznivih dejanjih;
 - (iv) podpira države članice z avtomatizacijo prevajanja in postopka prenosa med nacionalnimi sistemi in podatkovno zbirko sistema EUROSUR;
- (b) **Frontex** naj določi tehnične standarde za opremo, ki jihodobrijo Komisija in države članice, ki so zastopane v upravnem odboru Frontexa, da bi zagotovil interoperabilnost opreme v naboru in državam članicam olajšal pridobitev tehnično združljivih zmogljivosti za nadzor meja;
- (c) za zagotavljanje razpoložljivosti popolne evropske slike razmer naj **Komisija** preuči nove načine za doseg uspešnega sodelovanja med Frontexom in drugimi relevantnimi organi, za katere se Uredba št. 1896/2019 ne uporablja neposredno.

Časovni okvir: do sredine leta 2022.

91 Frontex je imel težave pri uporabi poročil iz sistema EUROSUR, poleg tega pa so obstajale pravne omejitve v zvezi z uporabo podatkov iz sistemov na ravni EU, ki jih gosti eu-LISA, za namene analize tveganja (odstavka **30** in **37**). Frontex ne more uporabiti skupnega integriranega modela analize tveganja, čeprav bi ga v skladu z zakonodajo moral, ker ne more oceniti ranljivosti specifičnih odsekov meje, kadar države članice ne zagotovijo potrebnih informacij (odstavek **38**).

92 Učinek analize tveganja na področju migracij, ki jo izvaja Frontex, je oslavljen, ker ni splošno dostopnega omrežja za razširjanje njegovih izdelkov. To posledično pomeni, da mejni policisti nimajo takojšnjega dostopa do izdelkov Frontexa, čeprav bi bili ti lahko zelo koristni za opravljanje njihovih nalog (odstavek **39**). Poleg tega Frontex nima informacij, ki jih potrebuje za izvedbo analize tveganja v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji (odstavek **65**), razen za specifične kategorije, povezane z nezakonitim priseljevanjem. Skupni integrirani model analize tveganja ni bil posodobljen tako, da bi

odražal to razsežnost tveganj v zvezi z mejami (odstavek 67). Zato Frontex ne more zagotoviti analize vseh relevantnih vidikov čezmejnih kaznivih dejanj, čeprav bi to državam članicam/pridruženim schengenskim državam omogočilo sprejemanje ustreznih ukrepov za obravnavo ali ublažitev ugotovljenih tveganj (odstavka 68 in 69).

Priporočilo 2 – Posodobiti in izvajati skupni integrirani model analize tveganja (CIRAM) ter zagotoviti dostop do drugih virov informacij:

(a) **Frontex** naj:

- (i) poroča o tem, kako države članice uporabljajo okvir sistema EUROSUR za zagotavljanje informacij, potrebnih za analizo tveganja na podlagi modela CIRAM;
- (ii) posodobi model CIRAM, da bodo vanj vključena čezmejna kazniva dejanja;
- (iii) omogoči splošno dostopnost rezultatov analize tveganja za mejne policiste v Evropi;

(b) **Frontex in Komisija** naj sprejmeta ukrepe za zagotovitev razvoja prilagojenih statističnih poročil iz sistemov, ki jih gosti eu-LISA, in iz drugih virov (npr. drugih organov in agencij EU, odgovornih za nadzor meja) za namene analize tveganja in ocene ranljivosti, ki jih izvaja Frontex.

Časovni okvir: do konca leta 2022.

93 Frontex je od leta 2016 zadolžen za izvajanje ocen ranljivosti držav članic, s katerimi oceni njihovo zmogljivost in pripravljenost za obravnavo sedanjih in prihodnjih groženj in izzivov na zunanjih mejah (odstavka 40 in 41). Čeprav bi države članice morale zagotoviti informacije, ki jih Frontex zahteva, je zaradi nerešenih zadev v zvezi s popolnostjo in kakovostjo podatkov otežen postopek zbiranja podatkov (odstavek 42). V skladu z določbami uredbe iz leta 2016 je ocena ranljivosti, ki jo izvaja Frontex, zdaj omejena na nacionalno raven, na ravni EU, regionalni ali meddržavni ravni pa se ne izvaja noben primerljiv postopek, čeprav bi to pripomoglo k opredelitvi prekrivanj ali oceni sodelovanja med agencijami EU (odstavek 43).

94 Enota Frontexa za oceno ranljivosti je ranljivosti držav članic v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji začela ocenjevati šele leta 2019, njena zmogljivost za izvajanje takih ocen pa se še vedno razvija (odstavka 70 in 71).

Priporočilo 3 – Razviti potencial ocene ranljivosti:

- (a) **Frontex** naj v sodelovanju z državami članicami opredeli in obravnava nerešene zadeve v zvezi z zbiranjem podatkov, ki vplivajo na oceno ranljivosti, in sicer tako, da opredeli probleme, ki jih imajo države članice pri zagotavljanju informacij, in pripravi načrt za izboljšanje stanja;
- (b) **Frontex** naj razvije svojo metodologijo in zmogljivosti za ocenjevanje ranljivosti, da bi:
 - (i) uspešno ocenil ranljivosti v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji;
 - (ii) opredelil in ocenil morebitne prekrivajoče se ranljivosti, ki vplivajo na več držav v specifičnih regijah;
 - (iii) spremljal primere, v katerih bi lahko ukrepi za obravnavo ugotovljenih ranljivosti v specifični državi privedli do posrednih učinkov v sosednjih državah;

Časovni okvir: do konca leta 2022.

- (c) **Komisija** naj preuči morebitne koristi razširitve obsega ocene ranljivosti, ki jo izvaja Frontex, na regionalno raven in raven EU.

Časovni okvir: pri reviziji regulativnega okvira.

95 Frontex je izvedel štiri hitra posredovanja na mejah, da bi pomagal državam članicam, ki se srečujejo z resnim in izjemnim pritiskom na njihove zunanje meje. Od leta 2007 izvaja letne vaje za usposabljanje vseh morebitnih sodelujočih. Leta 2019 taka vaja ni bila izvedena (odstavka [47](#) in [48](#) ter [okvir 4](#)).

96 Frontex kljub pomembnosti sprejemanja migrantov v okviru skupnih operacij za boj proti nezakonitemu priseljevanju, tako s človeškega vidika kot z vidika pridobivanja obveščevalnih podatkov, ne upošteva dovolj pomembnosti vloge kulturnega posrednika (odstavka [52](#) in [53](#)).

97 Frontex je zelo javno izpostavljen. Čeprav so njegova poročila obsežna, bralci v njih pogosto ne dobijo informacij o dejanski smotrnosti poslovanja ali učinkih njegovih dejavnosti. Npr. v poročilih o skupnih operacijah se ne razlikuje med rezultati dejavnosti Frontexa in nacionalnih dejavnosti, v njih se ne zagotavlja jasna slika o uspešnosti ali slabostih dejanskega prispevka držav članic k skupnim operacijam, poleg tega pa v njih niso navedene informacije o dejanskih stroških skupnih operacij (odstavki [55](#) do [60](#)). Nosilci zakonodajnega odločanja potrebujejo zanesljive

informacije za sprejemanje odločitev, ki temeljijo na zadostnih informacijah (odstavek 51).

Priporočilo 4 – Izboljšati operativni odziv Frontexa

Frontex naj:

- (a) izvaja redne vaje za hitro posredovanje, zlasti za potencialne gostitelje hitrega posredovanja, da bi zagotovil, da so po potrebi vsi sodelujoči dobro pripravljeni;
- (b) opredeli okvir kompetenc za kulturne posrednike in sprejme ukrepe, da bodo tudi države članice uporabljale enak pristop;
- (c) razvije metodologijo za ocenjevanje rezultatov svojih operativnih dejavnosti, zlasti za svoje skupne operacije;
- (d) objavi podatke o končnih stroških svojih operacij, ko so ti na voljo.

Časovni okvir: do konca leta 2022.

98 Frontex ni sprejel potrebnih ukrepov, da bi svojo organizacijo prilagodil tako, da bi izpolnil mandat, ki ga je dobil leta 2016. Sodišče je ugotovilo pomanjkljivosti pri načrtovanju človeških virov v enotah za analizo tveganja in oceno ranljivosti (odstavki 74 do 76), ki še vedno nimata uslužbencev s potrebno usposobljenostjo.

99 Po uvedbi Uredbe (EU) 2019/1896 in bistveni preusmeritvi dejavnosti agencije Frontex s podporne in koordinacijske vloge na operativno vlogo po uvedbi stalne enote je Sodišče odkrilo probleme pri komunikaciji med enotami, zajetimi v to revizijo. V Frontexu obstaja silosna kultura (odstavek 77), ki ni združljiva z medsebojnimi odvisnostmi, ki so neločljivo povezane z dejavnostmi, zajetimi v to revizijo.

100 Frontex bo imel za izpolnitev svojega novega mandata do leta 2027 imela na voljo 10 000 novih operativnih uslužbencev (stalna enota), njegov letni proračun pa bo v povprečju znašal 900 milijonov EUR. To v primerjavi s sedanjimi viri pomeni zelo veliko povečanje. Ti so bili določeni brez meril za ugotavljanje potreb Frontexa za mandat, ki ni natančno opredeljen, brez dostopa do informacij o dejanskih stroških in učinku operacij Frontexa (odstavki 57 do 60) in brez ocene njegovega učinka na države članice (odstavek 79).

101 Ob sklicevanju na nujnost je bila nova uredba odobrena brez ocene učinka ali ocene tega, ali je Frontex izpolnil svoj prejšnji mandat (odstavek 80). Poleg tega države

članice pričakujejo proračunske in organizacijske izzive zaradi učinka uvedbe stalne enote na število njihovih uslužbencev (odstavek 79). Prav tako ni jasno, ali bo stalna enota lahko delovala, kot je bilo predvideno (odstavek 81).

Priporočilo 5 – Obravnavati izzive mandata Frontexa iz leta 2019:

Frontex naj:

- (a) izvede formalno analizo za opredelitev potreb po uslužbencih, zlasti na področjih analize tveganja in ocene ranljivosti;
- (b) izboljša svoje notranje komunikacijske postopke, da bi zagotovil izmenjavo informacij na podlagi potrebe po seznanitvi;

Časovni okvir: do konca leta 2021.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourgju na zasedanju 29. aprila 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloge

Priloga I – Evropska agencija za mejno in obalno stražo – dodatne informacije o mandatih iz let 2016 in 2019

Mandat iz leta 2016	Mandat iz leta 2019
Uvedba nadzorne vloge: ocena ranljivosti Frontex izvaja obvezne ocene ranljivosti, <u>da bi ocenil</u> <u>zmožljivost posameznih držav članic za obravnavo izzivov na njihovih zunanjih mejah</u>, in sicer z oceno opreme in virov, ki so tej državi članici na voljo. Izvršni direktor Frontexa se lahko na podlagi ocen ranljivosti odloči, da bo neki državi članici priporočil sklop ukrepov za obravnavanje morebitnih ugotovljenih ranljivosti v načinu delovanja njenega nacionalnega sistema upravljanja meja.	V zvezi s tem ni bilo znatnih sprememb.
Vzpostavitev nabora mejnih policistov za hitri odziv in nabora tehnične opreme, ki ju bodo države članice dale na voljo Frontexu Države članice, v katerih je ta oprema registrirana, jo morajo po potrebi dati na voljo Frontexu. Frontex lahko uporabi nabor <u>1 500 častnikov</u>, ki jih je mogoče razmestiti v treh dneh. To je enota za hitro posredovanje, ki se pošlje na meje, ki so pod hudim pritiskom.	Ustanovitev stalne enote Frontex bo imel <u>do leta 2027 10 000 novih operativnih uslužbencev</u>, od tega 1 500 za rezervo za hitro odzivanje, za podpiranje držav članic na terenu pri njihovih prizadevanjih za varovanje zunanjih meja EU, boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem in vračanje migrantov brez urejenega statusa. Ta stalna enota bo sestavljena iz mejnih policistov in pripadnikov obalne straže, ki so uslužbenci Frontexa (3 000), ter uslužbencev, ki jih morajo napotiti evropske države. V skladu z uredbo ima stalna enota <u>izvršilna pooblastila</u>. Razmeščeni operativni uslužbenci bodo lahko opravljali naloge nadzora meje in vračanja, kot so ugotavljanje identitete, odobravanje vstopa in izvajanje varovanja meje, vendar samo s soglasjem države članice gostiteljice.
Operacije vračanja Frontex prevzame večjo vlogo na <u>žariščnih točkah za sprejem migrantov</u>²⁸. Frontex je poleg svoje vloge registracije in preverjanja migrantov odgovoren tudi za vračanje tistih, ki ne izpolnjujejo pogojev za azil.	Operacije vračanja Agencija lahko podpira države članice <u>v vseh fazah postopka vračanja (vključno z dejavnostmi pred vračanjem, pomočjo državam članicam pri postopku identificiranja državljanov tretjih držav, koordinacijo ali organizacijo operacij vračanja, vključno z zakupom zrakoplovov za namene takih operacij in organizacijo vračanja na rednih letih ali z drugimi prevoznimi sredstvi itd.)</u>, medtem ko so za odločbe o vrnitvi odgovorne države članice.
Uredba ni bila spremenjena.	Evropski sistem varovanja meja (EUROSUR) Za izboljšanje delovanja sistema EUROSUR je ta v skladu z uredbo vključen v evropsko mejno in obalno stražo, poleg tega pa je razširjeno področje njegove uporabe, in sicer tako, da vključuje večino sestavnih delov evropskega integriranega upravljanja meja. To pomeni zmožnost uspešnejšega odkrivanja in predvidevanja kriz na zunanjih mejah EU in v državah nečlanicah EU ter odzivanja nanje.

²⁸ Center, ki se nahaja na točki zunanje meje EU, ki je pod hudim migracijskim pritiskom, in deluje kot center prvega sprejema, v katerem se izvajajo identifikacija in registracija migrantov, ki so prispeli, ter odvzem njihovih prstnih odtisov.

Mandat iz leta 2016	Mandat iz leta 2019
Sodelovanje z državami nečlanicami EU Večja vloga pri koordiniranju sodelovanja na področju upravljanja meja med državami članicami in državami nečlanicami EU. Frontex lahko začne skupne operacije v tretjih državah, ki mejijo na EU. Sporazumi o statusu so predpogoj za tako operativno sodelovanje.	Okrepljeno sodelovanje z državami nečlanicami EU Frontex lahko s predhodnim soglasjem zadevne države začne skupne operacije in razmesti uslužbence na lokacije zunaj EU in zunaj držav, ki mejijo na EU, da bi zagotovil podporo za upravljanje meja.
Razmestitev uradnikov za zvezo v državah članicah Za zagotavljanje rednega spremljanja upravljanja zunanjih meja vseh držav članic. Frontex je že razmestil uradnike za zvezo v države nečlanice EU, da bi omogočil dialog in sodelovanje na terenu.	Nove funkcije Sodelovanje z uradnikom za temeljne pravice in spremljanje ukrepov, ki jih država članica sprejme v zvezi z vračanjem.
Frontex naj bi države članice podpiral v boju proti čezmejnimi kaznivim dejanjem.	Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve Frontex prevzema večjo vlogo, in sicer upravlja vse večje tokove zakonitih potnikov preko zunanjih meja EU, gostil bo prihodnjo osrednjo enoto Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS), poleg tega pa podpira države članice pri uvajanju sistema vstopa/izstopa.
Uvedba integriranega upravljanja meja v mandat Frontexa, zaradi česar je potrebna analiza tveganja v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji in migracijskimi trendi.	Analiza tveganja Frontex bo vsaki dve leti pripravil strateško analizo tveganja za integrirano upravljanje meja, ki bo vključena v cikel večletne strateške politike za evropsko integrirano upravljanje meja.

Priloga II – Odgovori držav članic na vprašalnik Sodišča

- **Da** (ali pozitiven odgovor)
- **Da, ampak** (ali delno zadovoljstvo)
- **Ne** (ali negativen odgovor)
- **Ni odgovora**

Odgovori na nekatera odprta vprašanja niso vključeni na spodnji seznam, vendar so bili upoštevani med revizijo in pri pripravi tega poročila.

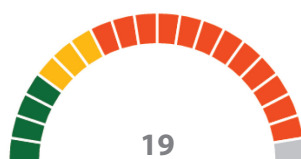
	Vprašanja
Spremljanje razmer	1–4
Ocena ranljivosti	5–9
Analiza tveganja	10–15
Operativni odziv	16–29 30–35*

* Odgovori samo od držav članic, ki gostijo operacije Frontexa



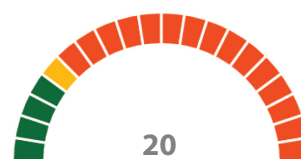
19 odgovorov

Vpr. 1: Ali ste zadovoljni s popolnostjo evropske slike razmer, kot jo izdela agencija Frontex?



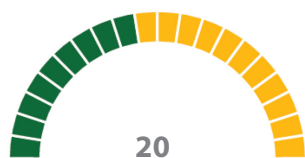
19

Vpr. 2: Je v vaši nacionalni analizi tveganja uporabljena evropska slika razmer?



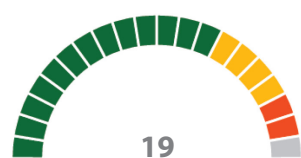
20

Vpr. 3: Se vse informacije, ki jih potrebujete za izpolnjevanje odgovornosti v zvezi z upravljanjem meja, sporočajo v sistem Eurosur?



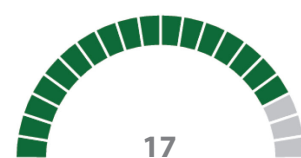
20

Vpr. 4: Ali ste izkoristili storitev agencije Frontex za večnamenski zračni nadzor?



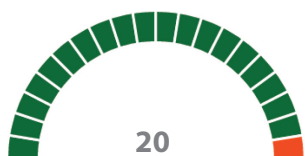
19

Vpr. 5: Ali je postopek ocenjevanja ranljivosti prinesel dodano vrednost za nadzor vaših zunanjih meja?



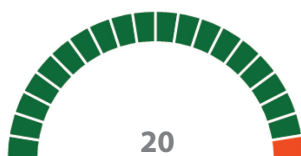
17

Vpr. 8: Ali bi bila izvedba ocene ranljivosti na ravni EU koristna za opredeljevanje ranljivosti na evropski ravni?



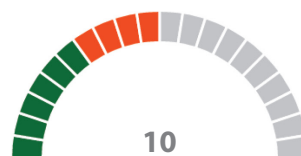
20

Vpr. 10: Ali za svojo nacionalno analizo tveganja uporabljate model CIRAM?



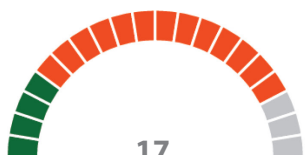
20

Vpr. 11: Ali produkti analize tveganja agencije Frontex vplivajo na vaše nacionalne analize tveganja?



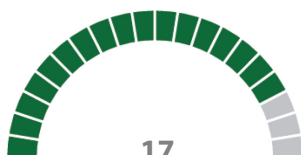
10

Vpr. 12: Ali pri svojih nacionalnih analizah tveganja uporabljate informacije iz sistema Eurosur?



17

Vpr. 13: Ali se s produkti analize tveganja agencije Frontex obravnavajo vsi vidiki integriranega upravljanja meja?



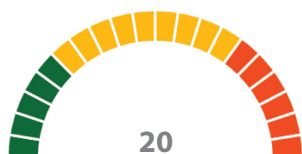
17

Vpr. 14: Ste opazili izboljšanje kakovosti produktov analize tveganja agencije Frontex skozi leta?

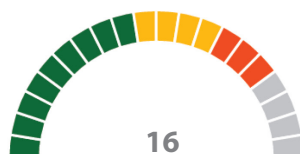


19

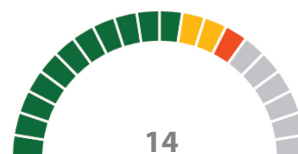
Vpr. 15: So produkti analize tveganja agencije Frontex prispevali k boju proti čezmejnemu kriminalu?



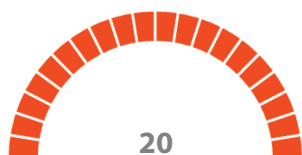
Vpr. 18: Ali namenitev teh virov za operacije agencije Frontex vpliva na nadzor nad vašimi lastnimi nacionalnimi mejami?



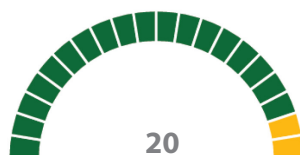
Vpr. 19 a): V skladu z Uredbo št. 1896/2019 bo agencija Frontex ustanovila stalne enote. Ali predvidevate, da bo to vplivalo na število vaših uslužbencev?



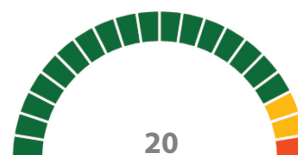
Vpr. 19 b): Ali predvidevate, da bo treba zato zaposliti dodatne mejne uslužbence?



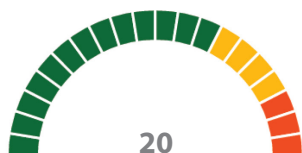
Vpr. 20: Ali se vsi mejni uslužbenci udeležijo usposabljanj agencije Frontex?



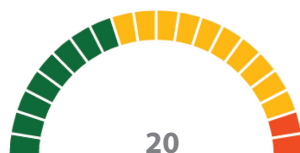
Vpr. 21: Ali mejni uslužbenci, ki so sodelovali v operacijah agencije Frontex, pridobljeno znanje in izkušnje ob vrnitvi delijo s sodelavci?



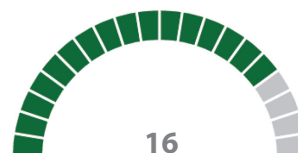
Vpr. 22: Menite, da usposabljanja in izmenjava izkušenj, kot sta opisana v prejšnjih dveh vprašanjih, vplivata na usklajenost izvajanja mejnih kontrol?



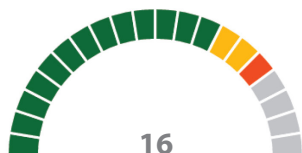
Vpr. 25: Ali evropski mejni prehodi med seboj ustrezno sodelujejo (npr. glede vnosa podatkov strokovnjakov za odkrivanje ponarejenih dokumentov iz drugih mejnih prehodov, sprememb načina delovanja kriminalnih mrež itd.)?



Vpr. 26: Ali imajo vsi mejni uslužbenci dostop do relevantnega gradiva agencije Frontex?



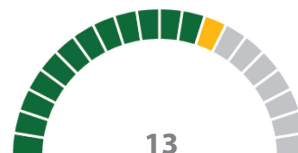
Vpr. 28: Ali storitve službe agencije Frontex za združevanje informacij (zlasti storitve za večnamenski zračni nadzor in satelitske storitve) prinašajo dodano vrednost za integrirano upravljanje meja?



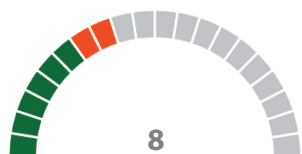
Vpr. 30: So se s človeškimi viri, uporabljenimi med operacijami agencije Frontex, izpolnile vaše potrebe, kar zadeva profile, strokovnost in izkušnje?



Vpr. 31: So količina, tehnične specifikacije in pravočasnost uvedbe tehnične opreme, uporabljene v operacijah agencije Frontex, izpolnile vaše potrebe?



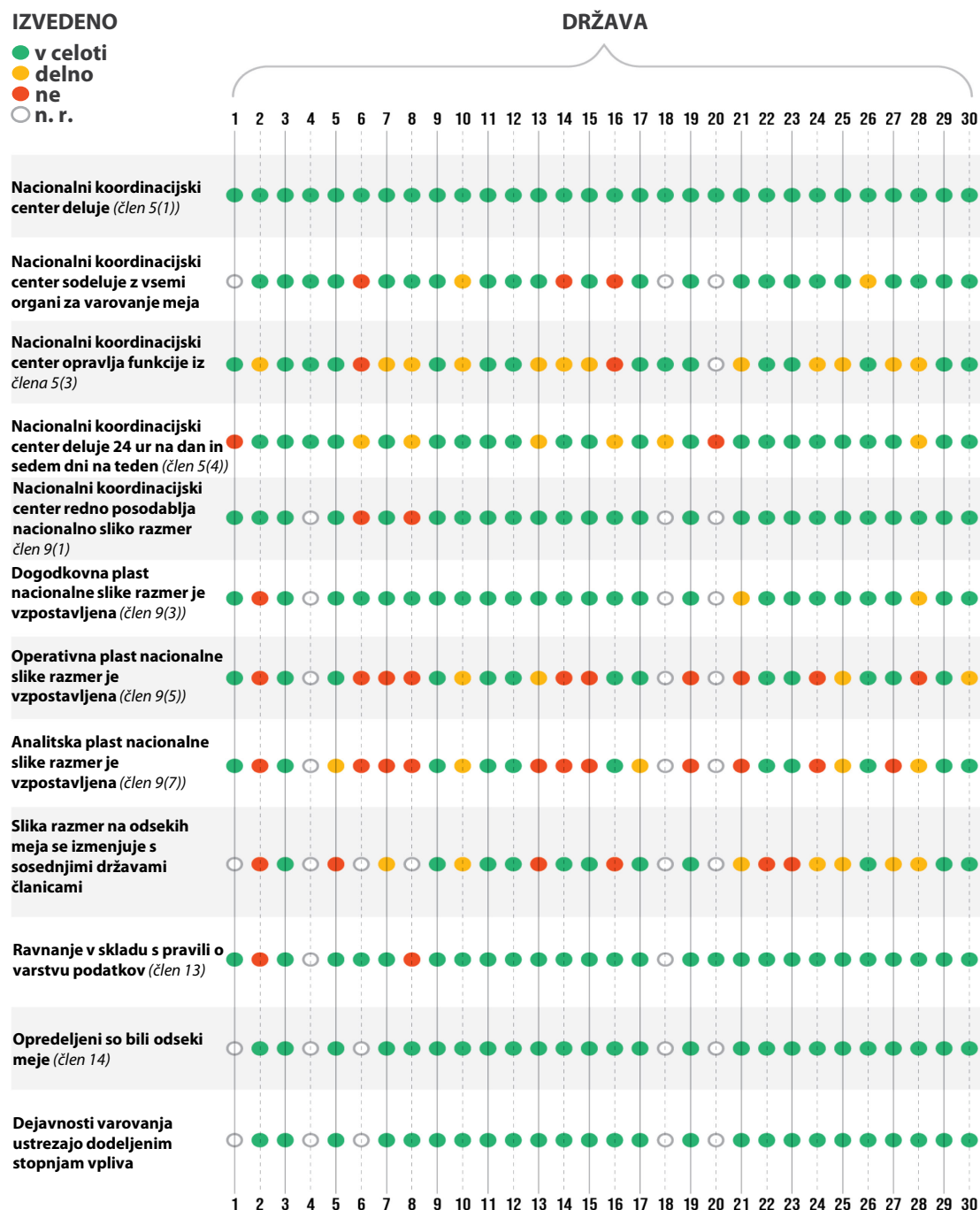
Vpr. 33: Ali so v operativnem načrtu obravnavani vsi elementi integriranega upravljanja meja?



Vpr. 34 b): Ali izvajate lastno ocenjevanje operacij Frontexa?

Priloga III – Izvajanje sistema EUROSUR v 30 državah članicah/pridruženih schengenskih državah

Na spodnji sliki so prikazane funkcije, določene v uredbi, in navedene najnovejše razpoložljive informacije o njihovem izvajanju v različnih državah članicah/pridruženih schengenskih državah.



Opomba: Ena država članica ni sodelovala pri sprejetju te uredbe o sistemu EUROSUR, ki zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.

Pri treh drugih državah je pri mnogih funkcijah navedeno n. r., ker te funkcije za njihove meje niso potrebne. Še dve državi imata pri opredelitvi odsekov meje in ustreznih dejavnosti varovanja navedeno n. r., ker je v času priprave poročila za njihove odseke meje veljalo, da imajo nizko stopnjo vpliva, v takih primerih pa državam ni bilo treba opisati zadevnega odziva.

○ **Nacionalni koordinacijski center deluje**

Vsaka država članica določi, upravlja in vzdržuje nacionalni koordinacijski center, ki usklajuje in izmenjuje informacije med vsemi nacionalnimi organi, pristojnimi za varovanje zunanje meje, ter med njimi in drugimi nacionalnimi koordinacijskimi centri in Frontexom.

○ **Nacionalni koordinacijski center sodeluje z vsemi organi za varovanje meja**

Nacionalni koordinacijski center zagotovi pravočasno izmenjavo informacij ter pravočasno sodelovanje med vsemi nacionalnimi organi, pristojnimi za varovanje zunanjih meja, ter med njimi in drugimi nacionalnimi koordinacijskimi centri in Frontexom.

○ **Nacionalni koordinacijski center opravlja funkcije iz člena 5 Uredbe (EU) št. 1052/2013**

Nacionalni koordinacijski center:

- zagotovi pravočasno izmenjavo informacij z organi na nacionalni ravni, pristojnimi za iskanje in reševanje, pregon, azil ter priseljevanje,
- oblikuje in vzdržuje nacionalno sliko razmer,
- podpira načrtovanje in izvajanje nacionalnih dejavnosti varovanja meja,
- usklajuje nacionalni sistem varovanja meja v skladu z nacionalnim pravom,
- prispeva k rednemu merjenju učinkov nacionalnih dejavnosti varovanja meja,
- usklajuje operativne ukrepe z drugimi državami članicami.

○ **Nacionalni koordinacijski center deluje 24 ur na dan in sedem dni v tednu**

Nacionalni koordinacijski center deluje 24 ur na dan in sedem dni v tednu.

○ **Nacionalni koordinacijski center vzdržuje nacionalno sliko razmer**

Nacionalni koordinacijski center oblikuje in vzdržuje nacionalno sliko razmer, da bi vsem organom, ki so na nacionalni ravni pristojni za nadzor in varovanje zunanjih meja, zagotovil koristne, natančne in pravočasne informacije. Nacionalno sliko razmer sestavljajo informacije, zbrane iz nacionalnega sistema za varovanje meja ter nepremičnih in premičnih senzorjev, ki jih upravljajo nacionalni organi, od patroljnih misij in drugih relevantnih nacionalnih organov in sistemov, vključno z uradniki za zvezo, operativnimi centri in kontaktnimi točkami. Slika vključuje tudi informacije, ki jih zagotavljajo Frontex, nacionalni koordinacijski centri v drugih državah članicah in

sistemi poročanja z ladij. Nacionalna slika razmer ima tri plasti – dogodkovna plast, operativna plast in analitska plast.

○ **Vzpostavljena je bila dogodkovna plast nacionalne slike razmer**

Dogodkovna plast nacionalne slike razmer je sestavljena iz incidentov, ki zadevajo:

- nedovoljene prehode meje, vključno z informacijami o incidentih, ki ogrožajo življenja migrantov,
- čezmejna kazniva dejanja,
- krizne razmere,
- druge dogodke, kot so neprepoznana in sumljiva vozila, plovila in druga prevozna sredstva ter osebe na zunanjih mejah, ter katere koli druge dogodke, ki bi lahko znatno vplivali na nadzor zunanjih meja.

○ **Vzpostavljena je bila operativna plast nacionalne slike razmer**

Operativna plast nacionalne slike razmer je sestavljena iz informacij, ki zadevajo:

- lastna sredstva držav članic, ki lahko vključujejo vojaška sredstva, ki pomagajo pri misiji organov pregona, in operativna območja, kar vsebuje informacije o položaju, statusu in vrsti lastnih sredstev ter sodelujočih organih. Opozoriti je treba na to, da se lahko nacionalni koordinacijski center odloči, da na zahtevo nacionalnega organa, odgovornega za ta sredstva, omeji dostop do takih informacij glede na potrebo po seznanitvi z njimi,
- teren in vremenske razmere na zunanjih mejah.

○ **Vzpostavljena je bila analitska plast nacionalne slike razmer**

Analitska plast nacionalne slike razmer je sestavljena iz:

- informacij o ključnem razvoju dogodkov in kazalnikov,
- analitičnih poročil, trendov pri ocenjevanju tveganja, regionalnih opazanj in informativnih sporočil,
- analiziranih informacij, ki so relevantne zlasti za dodeljevanje stopenj vpliva odsekom zunanjih meja,
- referenčnih posnetkov, osnovnih zemljevidov, potrjevanja analiziranih informacij, analize sprememb (posnetki opazovanja Zemlje), odkrivanja sprememb, georeferenciranih podatkov in zemljevidov prepustnosti zunanjih meja.

○ **Slika razmer na odsekih meja se izmenjuje s sosednjimi državami članicami**

Nacionalni koordinacijski centri sosednjih držav članic si med seboj neposredno in v skoraj realnem času delijo sliko razmer na sosednjih odsekih zunanje meje, in sicer v zvezi z:

- incidenti in drugimi pomembnimi dogodki iz dogodkovne plasti,
- poročili o taktični analizi tveganja iz analitske plasti.

○ **Ravnanje v skladu s pravili o varstvu podatkov**

Če se nacionalna slika razmer uporabi za obdelavo osebnih podatkov, se ti podatki obdelujejo v skladu z ustrezno zakonodajo in predpisi o varstvu podatkov.

○ **Opredeljeni so bili odseki meje**

Vsaka država članica razdeli svoje kopenske in morske zunanje meje na odseke ter o njih uradno obvesti Frontex. Frontex in država članica skupaj ocenita dodelitev stopenj vpliva.

○ **Dejavnosti varovanja ustrezajo dodeljenim stopnjam vpliva**

Države članice zagotovijo, da dejavnosti varovanja, ki se izvajajo na odsekih zunanje meje, ustrezajo dodeljenim stopnjam vpliva, kot sledi:

- če je odseku zunanje meje dodeljena nizka stopnja vpliva, pristojni nacionalni organi na podlagi analize tveganja organizirajo redno varovanje in obmejnemu območju zagotovijo zadostno osebje in vire za sledenje, prepoznavanje in prestrazovanje,
- kadar je odseku zunanje meje dodeljena srednja stopnja vpliva, pristojni nacionalni organi poleg zgoraj navedenih ukrepov zagotovijo, da se na tem mejnem odseku izvajajo ustrezni ukrepi za varovanje meja in uradno obvestijo nacionalni koordinacijski center o izvajanju teh ukrepov,
- če je odseku zunanje meje dodeljena visoka stopnja vpliva, država članica poleg ukrepov za primere s srednjo stopnjo vpliva prek nacionalnega koordinacijskega centra zagotovi, da se nacionalnim organom, ki delujejo na tem odseku meje, zagotovi potrebna podpora in da se izvajajo poostreni varovalni ukrepi. Ta država članica lahko za podporo zaprosi Frontex, in sicer pod pogoji, ki veljajo za začetek skupnih operacij ali hitrih posredovanj.

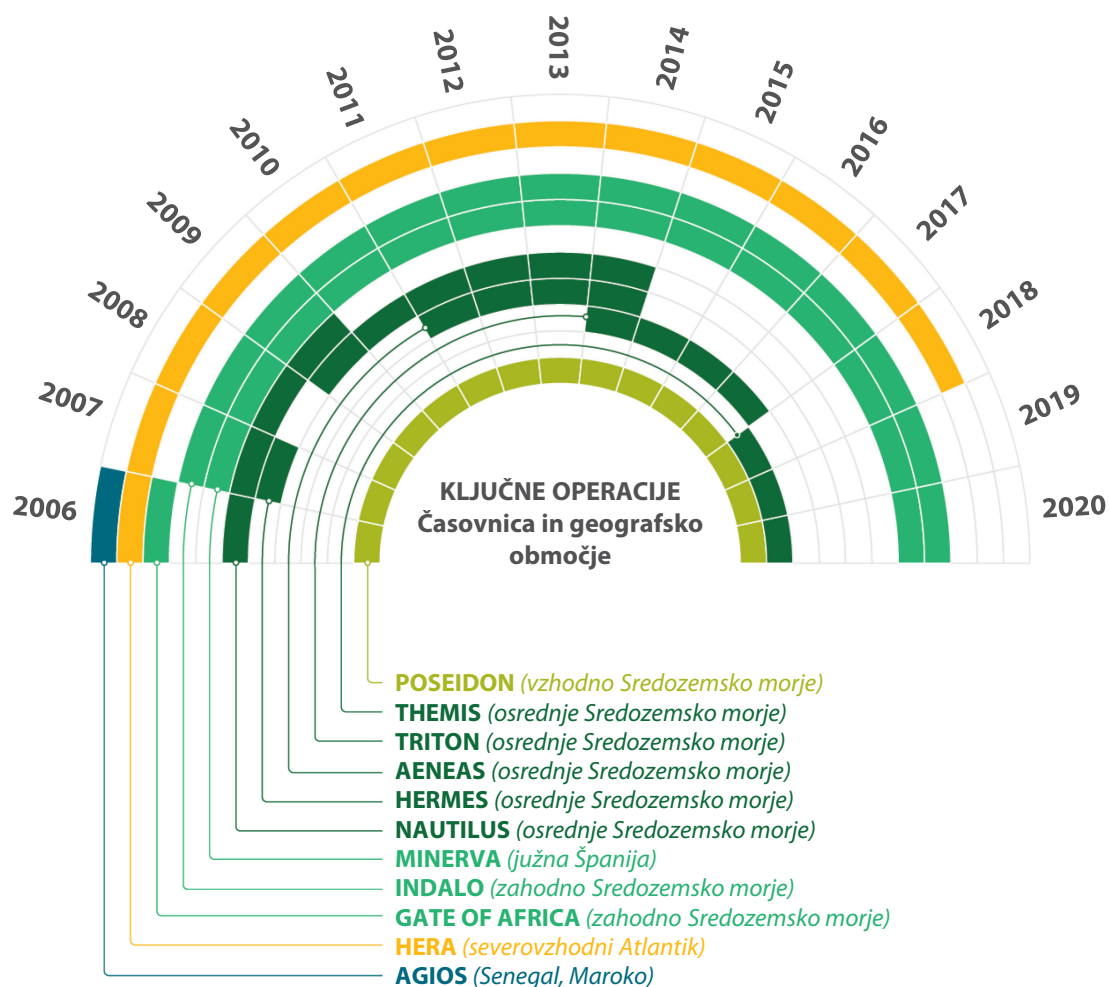
Nacionalni koordinacijski center redno obvešča Frontex o ukrepih, sprejetih na nacionalnih odsekih meje, ki jim je bila dodeljena visoka stopnja vpliva.

Kadar je nekemu odseku zunanje meje, ki meji na mejni odsek druge države članice dodeljena srednja ali visoka stopnja vpliva, nacionalni koordinacijski center obvesti nacionalni koordinacijski center sosednje države članice ter si skupaj s Frontexom prizadeva uskladiti potrebne čezmejne ukrepe.

Priloga IV – Dejavnosti pomorskih operacij

Frontex od leta 2006 organizira skupne pomorske operacije. Čeprav so se imena teh operacij z leti spreminjala, je bil Frontex na teh geografskih območjih stalno prisoten.

Na spodnji sliki sta prikazana čas izvajanja in lokacija teh operacij.



Hera (severovzhodni Atlantik)

Operacija Hera, ki se je začela izvajati leta **2006**, je bila odziv na zelo velik porast nedovoljenega priseljevanja iz zahodne Afrike na španske Kanarske otoke v Atlantskem oceanu po zaprtju poti preko Gibraltarske ožine, do katerega je prišlo, ker je Španija namestila sistem SIVE (integrirani zunanji sistem nadzora), in močnem odzivu maroških organov na poskuse odhoda potencialnih migrantov.

Indalo (zahodno Sredozemlje)

Operacija Indalo, ki se je začela izvajati novembra **2007**, je bila prva skupna operacija ob sredozemski obali Španije. V okviru te operacije je Frontex razmestil patrulje za odkrivanje nedovoljenega priseljevanja s ponovno odprte migracijske poti s severnoafriške obale (Maroko in Alžirija).

Minerva (zahodnosredozemska morska pristanišča)

Z operacijo Minerva, ki se je začela izvajati avgusta **2007** z namenom izčrpnega nadzora južne obale celinske Španije, naj bi se okrepila nadzor meje v morskih pristaniščih Algeciras in Almería ter ugotavljanje identitete v morskem pristanišču Ceuta, poleg tega pa naj bi se zagotovil nadzor španskih obalnih voda, preko katerih je prihajalo največje število priseljencev iz Alžirije in Maroka.

Operacija Minerva je privedla do okrepitve operacije na ožini ***Operación Paso del Estrecho***, ki jo španski organi izvajajo vsako poletje od leta 1987 (od 15. junija do 15. septembra). Njen namen je organizirati čezmejno gibanje delavcev migrantov in njihovih družin iz različnih delov Evrope (predvsem Francije, Belgije in Nemčije), ki se med letnim dopustom vrnejo v severno Afriko.

Triton (osrednje Sredozemsko morje)

Frontex je 1. novembra **2014** začel izvajati operacijo **Triton** za patruljiranje v Sredozemskem morju in pomoč Italiji pri obvladovanju pritoka migrantov na njene obale. Operacija Triton je zajemala operativna območja operacije **Hermes** (jug Sicilije in okolica otokov Lampedusa in Pantelleria) in operacije **Aeneas** (na obalah Kalabrije in Apulije). Operaciji Hermes in Aeneas sta se končali 31. oktobra **2014**.

Poleg tega so italijanski organi prekinili operacijo **Mare Nostrum**, enoletno pomorsko in letalsko operacijo, ki jo je italijanska vlada začela izvajati 18. oktobra 2013 za obravnavo povečanega priseljevanja v Evropo v drugi polovici leta 2013 in utapljanja migrantov ob obali Lampeduse. Operacija Triton je bila osredotočena na varovanje meje, in ne na iskanje in reševanje, kot operacija Mare Nostrum.

Themis (osrednje Sredozemsko morje)

Z operacijo Themis, ki se je začela izvajati februarja **2018**, se je nadomestila operacija Triton. Na zahtevo italijanskih organov je bilo zanjo prilagojeno operativno območje skupne operacije Triton iz leta 2017, in sicer je bilo operativno območje v osrednjem Sredozemlju zmanjšano, območje v Jadranskem morju pa povečano. V okviru operacije Themis Frontex ostaja prisoten na italijanskih žariščnih točkah, na katerih uradniki Frontexa pomagajo italijanskim organom pri registraciji migrantov, odvzemu prstnih odtisov in potrjevanju njihovih državljanstev.

Poseidon (vzhodno Sredozemsko morje)

Operacija Poseidon se je začela izvajati leta **2006**, ko je Grčija zaprosila Frontex za pomoč pri varovanju meja na njenih morskih in kopenskih mejah s Turčijo.

Skupna operacija je razdeljena na dva dela: operacija Poseidon na morju, s katero se nadzirajo morske meje EU s Turčijo v Sredozemskem in Egejskem morju, ter operacija Poseidon na kopnem, s katero se nadzira jugovzhodna kopenska meja EU s Turčijo na reki Evros.

Kratice in okrajšave

CIRAM: skupni integrirani model analize tveganja

eu-LISA: Agencija Evropske unije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice

Europol: Agencija Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj

EUROSUR: Evropski sistem varovanja meja

FOSS: potral Frontexa vse na enem mestu

FRAN: mreža agencije Frontex za analizo tveganja

JORA: aplikacija za poročanje o skupnih operacijah

Glosar

Čezmejno kaznivo dejanje: Kriminalna dejavnost s čezmejno razsežnostjo pri načrtovanju, izvajanju ali učinku.

Hitro posredovanje na mejah: Posredovanje, ki ga začne in koordinira Frontex, da bi pomagal državi članici, ki se na svoji zunanji meji srečuje z resnim in izjemnim pritiskom.

Integrirano upravljanje meja: Usklajevanje in sodelovanje med EU ter organi in agencijami držav članic, ki sodelujejo pri zagotavljanju varnosti in olajševanju trgovine na zunanjih mejah EU.

Mejni prehod: Kraj, kjer je mogoče zakonito prečkati mejo.

Mreža za analizo tveganja agencije Frontex (FRAN): Mreža, preko katere se Frontex povezuje s strokovnjaki držav članic na področju analize tveganja in obveščevalnih podatkov.

Nacionalni koordinacijski center: Organ, ki koordinira dejavnosti organov držav članic za varovanje meja in deluje kot vozlišče, v okviru katerega lahko izmenjujejo informacije med seboj in s Frontexom.

Nadzor meje: Kontrole in nadzor oseb, ki prečkajo ali nameravajo prečkati mejo, na meji.

Notranja meja: Meja med državami članicami EU, vključno z letališči ter morskimi, rečnimi in jezerskimi pristanišči, ki se uporablja za potovanja in trgovino znotraj EU.

Pomorska obveščevalna skupnost in mreža za analizo tveganja: Mreža za razvoj zmogljivosti držav članic za pomorsko analizo tveganja in podpiranje sodelovanja obalnih straž EU pri boju proti čezmejnim kaznivim dejanjem.

Skupni integrirani model analize tveganja (CIRAM): Metodologija analize tveganja, ki jo uporabljajo Frontex in države članice za omogočanje izmenjave informacij in sodelovanja na področju varnosti meja, kar prispeva k večji koherentnosti upravljanja zunanjih meja.

Spremljanje razmer: Poznavanje situacije v zvezi z nezakonitimi čezmejnimi dejavnostmi na zunanjih mejah, ki temelji na stalnem spremljanju, odkrivanju in sledenju.

Varovanje meje: Spremljanje meje za preprečevanje nezakonitega prehoda.

Visoko usposobljeni uradnik za preverjanje dokumentov: Uradnik, ki izvaja temeljito preverjanje veliko različnih dokumentov, povezanih s potovanjem.

Zunanje meje: Meja, vključno z letališči in morskimi, jezerskimi ali rečnimi pristanišči med državo članico EU in državo nečlanico EU.

ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA: „PODPORA, KI JO FRONTEx ZAGOTAVLJA ZA UPRAVLJANJE ZUNANJIH MEJA, ŠE NI DOVOLJ USPEŠNA“

POVZETEK

Skupni odgovori Komisije na odstavke I–XII:

Komisija pozdravlja poročilo Evropskega računskega sodišča o upravljanju zunanjih meja agencije Frontex. Komisija poudarja, da posebno osredotočenost poročila Evropskega računskega sodišča vidi v širšem kontekstu tega, kako agencija Frontex prispeva k učinkovitemu izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja. Podlaga za obravnavo več priporočil Evropskega računskega sodišča je uredba o evropski mejni in obalni straži iz leta 2019. Izvajanje priporočil, naslovljenih na Komisijo, se je že začelo. Poleg tega želi Komisija poudariti, da natančno spremlja izvajanje uredbe o evropski mejni in obalni straži.

Učinkovito upravljanje zunanjih meja z izvajanjem evropskega integriranega upravljanja meja je bistvenega pomena za prosto gibanje oseb znotraj Unije. Agencija Frontex je bil ustanovljena leta 2004 za pomoč državam članicam pri izvajanju operativnih vidikov upravljanja zunanjih meja. Z leti so se njen mandat in področja odgovornosti postopno okrepili, z Uredbo (EU) 2016/1624 pa je bila zadolžena za izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja kot deljene odgovornosti evropske mejne in obalne straže, ki združuje agencijo Frontex in nacionalne organe, pristojne za upravljanje meja, vključno z obalnimi stražami v obsegu, v katerem izvajajo operacije varovanja morskih meja. Agencija ima pomembno operativno vlogo ter podpira in usklajuje dejavnosti skupaj z državami članicami, ki so v prvi vrsti odgovorne za zaščito zunanjih meja EU.

Glavne dejavnosti agencije Frontex se nanašajo na podporo državam članicam pri upravljanju zunanjih meja EU. Komisija priznava, da so ukrepi, povezani s preprečevanjem in odkrivanjem čezmejnega kriminala, po potrebi vključeni v komponento nadzora meja v okviru evropskega integriranega upravljanja meja. Vendar opozarja, da pri izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja Agencijo zavezujejo omejitve njenih lastnih pristojnosti, opredeljenih v členu 10 Uredbe (EU) 2019/1896 (nova uredba o evropski mejni in obalni straži). Podpora agencije Frontex državam članicam v boju proti čezmejnemu kriminalu bi se morala zagotavljati v okviru podpore upravljanju zunanjih meja EU.

Komisija želi opozoriti, da je bil razvit skupni integrirani model analize tveganja, ki bi ga morala agencija Frontex uporabljati za analizo tveganja, ki jo izvaja v skladu s svojimi pristojnostmi, in ki bi ga morale uporabljati tudi države članice. Nadalje želi Komisija opozoriti, da pred začetkom veljavnosti nove uredbe o evropski mejni in obalni straži, ki je začela veljati decembra 2019, dejansko ni bila opravljena celotna ocena učinka. Vendar pa se je o napredku pri izvajanju uredbe o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016 redno poročalo v vrsti posebnih poročil o njeni operacionalizaciji in v poročilih o napredku pri izvajanju evropske agende o migracijah, v katerih so bile opredeljene vrzeli in pomanjkljivosti, ki jih je Komisija ustrezno upoštevala v zakonodajnem predlogu za revidirano uredba o evropski mejni in obalni straži, o kateri se je pogajala z Evropskim parlamentom in Svetom, ki sta jo tudi sprejela, in ki je začela veljati decembra 2019.

Za priporočila glej odgovore Komisije v ustreznem oddelku.

UVOD

01. Schengenski pravni red je zavezujoč in ga uporabljajo tudi tiste države članice, v katerih nadzor na notranjih mejah še ni odpravljen.

07. Od ustanovitve agencije Frontex države članice ohranjajo primarno odgovornost za upravljanje svojih odsekov zunanjih meja in so zato vedno izvajale funkcijo vodenja skupnih operacij, ki so jih gostile, in nadzora nad njimi.

10. Pred predlogom nove uredbe o evropski mejni in obalni straži dejansko ni bila opravljena celotna ocena učinka. Vendar se je o napredku pri izvajanju prve uredbe o evropski mejni in obalni straži redno poročalo v vrsto posebnih poročil o njeni operacionalizaciji in v poročilih o napredku pri izvajanju evropske agende o migracijah, v katerih so bile opredeljene vrzeli in pomanjkljivosti, ki jih je Komisija ustrezno upoštevala v zakonodajnem predlogu za novo uredbo o evropski mejni in obalni straži.

PRIPOMBE

24. Z začetkom veljavnosti Uredbe (EU) 2019/1896, tj. od 5. decembra 2021, bodo morale države članice / pridružene schengenske države o **vseh** dogodkih poročati v sistemu EUROSUR, tudi če bodo odkriti na mejnih prehodih ali med operacijami varovanja zračnih meja.

Okvir 2 – EUROSUR – Slabosti, ugotovljene v Posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča št. 20/2019

Z začetkom veljavnosti nove izvedbene uredbe o slikah razmer maja 2021 se bo o dogodkih na ustrezni sliki razmer poročalo najpozneje v 24 urah po njihovem odkritju.

26. Na podlagi prejšnje uredbe o sistemu EUROSUR (EU 1052/2013) je bilo tako poročanje prostovoljno. Z začetkom veljavnosti Uredbe (EU) 2019/1896, tj. od 5. decembra 2021, bodo morale države članice / pridružene schengenske države o vseh dogodkih poročati v sistemu EUROSUR, tudi če bodo odkriti na mejnih prehodih ali med operacijami varovanja zračnih meja. Varovanje zračne meje je zdaj opredeljeno kot „varovanje katerega koli leta zrakoplova s posadko ali brez ter potnikov ali tovora na njem na ali iz ozemlja držav članic, ki ni notranji let, kakor je opredeljen v točki 3 člena 2 Uredbe (EU) 2016/399“.

27. V skladu s sklepom v zvezi z oceno sistema EUROSUR (COM(2018) 632) bo Komisija leta 2021 sprejela izvedbeno uredbo o slikah razmer sistema EUROSUR, ki bo standardizirala informacije, izmenjane v sistemu EUROSUR, in določila obveznosti poročanja različnih deležnikov sistema EUROSUR.

28. Z začetkom veljavnosti Uredbe (EU) 2019/1896 je bilo področje uporabe EUROSUR 2.0 razširjeno, tako da zajema kontrole na mejnih prehodih in varovanje zračnih meja, pa tudi poročanje o nedovoljenih sekundarnih gibanjih. Sistem EUROSUR načeloma zajema večino elementov evropskega integriranega upravljanja meja, razen vračanj. Na podlagi uspeha nacionalnih koordinacijskih centrov bo novi sistem EUROSUR še okrepil vlogo teh centrov kot temeljev medagencijskega usklajevanja na nacionalni ravni, saj bo v sistem EUROSUR vključenih več agencij na nacionalni ravni.

30. Tudi če obstajajo možnosti za izboljšave, agencija Frontex vsakodnevno uporablja podatke sistema EUROSUR za namene analize tveganja, razvila pa je tudi druga orodja, ki še niso popolnoma vključena v sistem EUROSUR.

Tako Uredba (EU) 2019/1896 kot novi izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR pojasnjujeta, da bi morala Agencija v okviru sistema EUROSUR vključiti in razviti različne mreže in orodja za analizo tveganja, kot je mreža za analizo tveganja agencije Frontex (FRAN).

Kar zadeva vprašanje akreditacije sistemov in mrež, novi izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR ustanavlja odbor za varnostno akreditacijo kot neodvisen organ za varnostno akreditacijo. Odbor za varnostno akreditacijo bo zagotovil akreditacijo evropske komponente sistema EUROSUR, vključno z ustreznimi sistemi in mrežami agencije Frontex, pa tudi medsebojno povezanost nacionalnih sistemov in mrež s sistemom EUROSUR.

31. Komisija pozdravlja pozitivno oceno storitev, ki jih zagotavlja agencija Frontex. Sprejetje Uredbe (EU) 2019/1896, s katero se razširja področje uporabe sistema EUROSUR, bo privedlo do novih storitev sistema EUROSUR za združevanje podatkov na podlagi medagencijskega sodelovanja na ravni Unije.

32. Z novo uredbo o evropski mejni in obalni straži se je opredelitev slike razmer v sistemu EUROSUR razvila v smeri pristopa, osredotočenega na podatke, pri katerem morajo uporabniki izbrati grafični prikaz in uporabniški vmesnik glede na operativne razmere in njihove potrebe glede vodenja in nadzora.

Celovitost, doslednost, pravočasnost in kakovost podatkov so podrobno obravnavani v novi izvedbeni uredbi o slikah razmer sistema EUROSUR, s čimer so določene jasne in merljive obveznosti za deležnike sistema EUROSUR. Zato se nova izvedbena uredba o slikah razmer sistema EUROSUR bolj osredotoča na obveznost poročanja kot na način, na katerega bi bilo treba upravljati nacionalne slike razmer.

34. S sprejetjem Uredbe (EU) 2019/1896 in novega izvedbenega akta o slikah razmer sistema EUROSUR bodo vsi ti podatki in informacije zbrani v okviru sistema EUROSUR na podlagi pravno zavezujočih standardov.

39. Odgovornost za porazdelitev informacij in storitev sistema EUROSUR nacionalnim mejnim policistom je nacionalna pristojnost, in sicer je to naloga nacionalnih koordinacijskih centrov. Agencija Frontex ne more neposredno komunicirati s posameznimi mejnimi policisti, ki so napoteni v okviru nacionalnih ali skupnih operacij. To bi bilo v nasprotju z načelom, da mora biti za upravljanje meja primarno pristojna država članica.

41. Komisija ugotavlja, da je bilo z oceno finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki je priložena uredbi o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016, zagotovljenih precej človeških virov za izvajanje novih pristojnosti, vključno z ocenami ranljivosti. O internem dodeljevanju virov znotraj Agencije odloča izvršni direktor.

43. Cilj postopka ocene ranljivosti je izvesti ciljno usmerjeno oceno, povezano z razmerami v državi članici ali celo na določenih mejnih odsekih. To ciljno področje uporabe Agenciji omogoča, da opredeli zelo konkretna priporočila, vključno z vrsto potrebnih korektivnih ukrepov in rokom za njihovo izvedbo.

51. Med letoma 2016 in 2018 so na napotitve močno vplivale **trdovratne vrzeli**, zaradi katerih je bila podpora Agencije pogosto delno neučinkovita. **Na primer, na podlagi letne zaveze iz leta 2018**, ki so jo sprejele Evropska agencija za mejno in obalno stražo in države članice, je bilo zagotovljenih le 49 % mejnih policistov in 45 % opreme, ki jih Agencija potrebuje za dejavnosti na kopenskih mejah. O teh vrzelih se je pogosto razpravljalo na politični ravni v Svetu, zaradi česar je Komisija septembra 2018 predlagala nov mehanizem.

Predlagana sta bila načrt in splošna zmogljivost stalne enote, s čimer so bile obravnavane ponavljajoče se vrzeli pri napotitvi osebja agencije Frontex, kot so se pojavile v obdobju 2016–2018, poleg tega pa je bil vzpostavljen tudi trajen, a prožen mehanizem za zagotavljanje skupne zmožnosti EU za reševanje vseh vrst izzivov na zunanjih mejah, vključno s številnimi sočasnimi kriznimi razmerami, in za podporo vračanjem iz držav članic.

64. Sistem EUROSUR bo postal integrirani okvir za izmenjavo informacij in operativno sodelovanje znotraj evropske mejne in obalne straže.

Ta razvoj sistema EUROSUR bo potekal postopoma. Potrebni finančni viri za podporo temu razvoju so bili opredeljeni v večletnem finančnem okviru.

Poročanje v zvezi s čezmejnimi pretoki blaga in povezano nezakonito trgovino v sistemu EUROSUR se izvaja v popolni skladnosti z že obstoječimi obveznostmi poročanja, omejitvami ali pristojnostmi v zvezi s carinskim območjem ter poročanjem o sistematičnem nadzoru, zlasti v okviru sistema nadzora uvoza 2 (ICS2) na podlagi člena 186 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 2015/2447, ali z izmenjavami informacij o tveganju v okviru carinskega sistema za obvladovanje tveganja na podlagi člena 86 iste Uredbe ter carinskega informacijskega sistema, vzpostavljenega z Uredbo Sveta (ES) št. 515/97. Poročanje ne bo podvajalo vzpostavljenih mehanizmov poročanja z državami članicami glede zadev, povezanih s carino in z učinkovitostjo delovanja carinskih organov: relevantne informacije bi bilo mogoče pridobiti iz obstoječih virov Komisije.

65. Strateška analiza tveganja v zvezi s čezmejnimi kriminalom je pomembna le, če vpliva na upravljanje zunanjih meja EU. Ribiški incidenti in okoljska kazniva dejanja se ne štejejo za čezmejna kazniva dejanja. Relevantne informacije se pridobijo v okviru medagencijskega sodelovanja na ravni Unije prek agencije Frontex in na nacionalni ravni prek nacionalnih koordinacijskih centrov.

69. Za zagotovitev skladnosti in lažjo izmenjavo informacij ob hkratnem ohranjanju varnosti bo Agencija v okviru sistema EUROSUR leta 2021 integrirala in razvila svoje različne mreže in orodja za analizo tveganja, kot so mreža za analizo tveganja agencije Frontex (FRAN), evropska mreža za analizo tveganja ponaredbe dokumentov ali mreža za analizo tveganja skupnosti za pomorsko obveščanje.

71. Uredba (EU) 2019/1896 in novi izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR bosta omogočila spremljanje kakovosti podatkov in kakovosti storitev v sistemu EUROSUR na podlagi kazalnikov ter posredovanje informacij nacionalnim koordinacijskim centrom ter ustreznim strukturam vodenja in nadzora, ki se uporabljajo za operacije Agencije v okviru storitev sistema EUROSUR za združevanje podatkov.

76. Komisija želi poudariti, da mora agencija Frontex te pomanjkljivosti odpraviti v okviru izvajanja novih pooblastil.

78. Med zakonodajnim postopkom je Komisija Svetu in Evropskemu parlamentu predložila podrobnosti, ki utemeljujejo potrebo po 10 000 uslužbencih stalne enote, da bi lahko sozakonodajalca v zvezi s tem sprejela informirano odločitev.

To predlagano število je temeljilo na okvirni ravni vključenosti Evropske agencije za mejno in obalno stražo v zadnjih letih. Leta 2018 je bilo v nabor Agencije v ta namen dejansko registriranih 7 300 mejnih policistov. Poleg tega je bilo v okviru nabora za hitri odziv imenovanih 1 500 mejnih policistov, v naboru za vračanje pa je bilo registriranih 650 spremljevalcev pri vračanju in specialistov za vračanje. Od teh 10 000 uslužbencev 650 uradnikov ni mogoče napotiti kot člane skupin.

Poleg konsolidacije takratnih obstoječih mehanizmov pridobivanja naborov je bila velikost stalne enote evropske mejne in obalne straže opredeljena tako, da bi odražala sedanje in prihodnje operativne potrebe za učinkovito podporo državam članicam na področju upravljanja meja in vračanja ter zagotavljanja pripravljenosti EU za dobro upravljanje zunanjih meja, vključno z obravnavanjem morebitnih prihodnjih kriz.

79. Ustanovitev stalne enote bo imela omejen učinek na vire držav članic, tudi če se razlikuje med različnimi kategorijami.

Postopek zaposlovanja, ki ga je leta 2019 začela Agencija za kategorijo 1, ni bil izrecno ciljno usmerjen v mejne policiste v državah članicah, temveč je bil namenjen veliko širšemu profilu, povezanemu s kazenskim pregonom, zato neposrednega učinka na vire držav članic ni.

Za kategorijo 2 stalne enote (24-mesečna dolgoročna dodelitev) bo učinek na vire držav članic zelo omejen. Na primer, leta 2021 naj bi vse države članice skupno napotile 400 uradnikov, kar je zelo majhen del celotnega osebja organov mejne policije v državah članicah, ki imajo vsaj 120 000 uslužbencev.

Uradniki kategorije 3 stalne enote bodo rezervno osebje/nabor, ki bo mobiliziran v primeru dodatnih operativnih potreb. Vsak od uradnikov kategorije 3 bi lahko bil vpoklican v operacije agencije Frontex za največ 4 mesece na leto, vendar se običajno pričakuje, da ostanejo v svojih nacionalnih službah.

Poleg tega člen 61 Uredbe (EU) 2019/1896 predvideva znatno finančno podporo, ki jo države članice prejmejo za dolgoročni razvoj ustreznih človeških virov za svoje prispevke v stalno enoto, zlasti za zaposlovanje in usposabljanje novih uradnikov, ki bodo morda morali nadomestiti uradnike, dodeljene pod kategorijo 2 in napotene pod kategorijo 3 stalne enote. Mehanizem za podporo celo zagotavlja nadomestilo državam članicam za naložbe v usposabljanje novih uslužbencev Agencije kategorije 1, če so ti bili tik pred zaposlitvijo v aktivnih službah mejnih organov.

80. Komisija bo dejansko opravila temeljito oceno veljavne uredbe o evropski mejni in obalni straži najpozneje do 5. decembra 2023. Čeprav ni potrebno, da bi bila to zunanja ocena, kot je navedeno v poročilu Sodišča, bo Komisija proti koncu leta 2021/začetku leta 2022 najela zunanjega izvajalca za podporo postopku. O časovnem razporedu te ocene je potekala podrobna razprava in med pogajanja o uredbi o evropski mejni in obalni straži iz leta 2019 je bil sprejet dogovor. Oceno je treba izvesti čim prej, vendar mora kljub temu ostati dovolj časa za učinkovito izvajanje novih elementov, ki jih uvaja Uredba. To velja zlasti za stalne enote, ki so postale operativne in so bile napotene šele 1. januarja 2021. Samo s tem časovnim razporedom lahko ocena prinese dragocene izkušnje za agencijo Frontex ali pomembne povratne informacije za morebitne prihodnje spremembe Uredbe.

81. Že v skladu z uredbo o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016 in prejšnjimi ustanovnimi uredbami agencije Frontex so imeli uradniki držav članic, ki jih je napotila agencija Frontex, izvršilna

pooblastila v skladu z navodili in nadzorom države članice gostiteljice. Edina novost uredbe o evropski mejni in obalni straži iz leta 2019 je, da se tudi posebnemu delu statutarnih uslužbencev Agencije (kategorija 1 stalne enote) podeljujejo izvršilna pooblastila pod enakimi pogoji kot uradnikom države članice.

82. –83. Nova izvedbena uredba o slikah razmer sistema EUROSUR je zasnovana za olajšanje samodejne izmenjave informacij, vmesnikov stroj-stroj in najsodobnejših tehnologij obdelave (kot so orodja umetne inteligence).

Komisija spodbuja države članice in Agencijo, naj razvijejo tehnične vmesnike za spodbujanje povezav stroj-stroj in uporabijo orodja za podporo odločanju, da bi operaterjem sistema EUROSUR pomagali pri njihovih nalogah.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

85. Ustanovni akt agencije Frontex (Uredba (EU) 2019/1896) je razvoj schengenskega pravnega reda o nadzoru meja v skladu z določbami člena 77(2)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Uredba se ne sklicuje na nobene določbe Pogodb glede policijskega sodelovanja. Zato je vloga agencije Frontex v boju proti čezmejnemu kriminalu omejena s Pogodbama in lastnimi pristojnostmi.

87. To vprašanje bosta obravnavali nova uredba o evropski mejni in obalni straži in izvedbena uredba o slikah razmer sistema EUROSUR.

Sistem EUROSUR bo zdaj vključeval mrežo FRAN in druge mreže za analizo tveganja agencije Frontex v okvir sistema EUROSUR ter vzpostavil ustrezen okvir za izmenjavo informacij.

Informacije o čezmejnem kriminalu so pomembne le, če vplivajo na upravljanje zunanjih meja EU. Ribiški incidenti in okoljska kazniva dejanja se ne štejejo za čezmejna kazniva dejanja. Ustrezne informacije se pridobijo v okviru medagencijskega sodelovanja na ravni Unije prek agencije Frontex in na nacionalni ravni prek nacionalnih koordinacijskih centrov.

Glej odgovor Komisije na odstavek 65.

88. Te slabosti odpravlja Uredba (EU) 2019/1896, ki ni bila zajeta v obseg revizije, in poteka delo za uvedbo ustreznih izvedbenih ukrepov, kot so oblikovanje tehničnih standardov za opremo, posodobitev modela CIRAM ter izvajanje sistema EUROSUR.

Poleg tega bodo morale države članice / pridružene schengenske države z začetkom veljavnosti Uredbe (EU) 2019/1896, tj. od 5. decembra 2021, o vseh dogodkih poročati v sistemu EUROSUR, tudi če bodo odkritih na mejnih prehodih ali med operacijami varovanja zračnih meja.

Glej odgovor Komisije na odstavek 29.

89. Izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR bo razjasnil obveznosti glede poročanja v zvezi s čezmejnimi kriminalom in zlasti v zvezi s trgovino z blagom.

90. V skladu z Uredbo (EU) 2019/1896 agencija Frontex upravlja evropsko sliko razmer in komunikacijsko omrežje, vzpostavlja tehnične standarde za izmenjavo informacij, vključno z zagotavljanjem avtomatizacije izmenjave informacij z državami članicami in drugih ustreznih virov.

Priporočilo 1 – Izboljšati okvir za izmenjavo informacij in evropsko sliko razmer

(c) Komisija sprejema priporočilo.

Uspešno sodelovanje med agencijo Frontex in drugimi ustreznimi organi z namenom popolne slike evropskih razmer mora potekati v okviru mehanizma poročanja, opredeljenega v izvedbeni uredbi o slikah razmer sistema EUROSUR.

91. Tudi če še vedno obstajajo možnosti za izboljšave, agencija Frontex vsakodnevno uporablja podatke sistema EUROSUR za namene statistične analize tveganja, razvila pa je tudi druga orodja, ki še niso popolnoma vključena v sistem EUROSUR.

Glej odgovor na odstavek 30.

92. Za razširjanje izdelkov analize tveganja agencije Frontex glej odgovor Komisije na odstavek 39.

Za informacije za izvedbo analize tveganja v zvezi s čezmejnimi kriminalom glej odgovor Komisije na odstavek 65.

Glede vključitve različnih mrež in orodij za analizo tveganja glej odgovor Komisije na odstavek 69.

Priporočilo 2 – Posodobiti in izvajati skupni integrirani model analize tveganja (CIRAM) ter zagotoviti dostop do drugih virov informacij

(b) Komisija delno sprejema to priporočilo.

V okviru izvajanja člena 28(2)(i) Uredbe (EU) 2019/1896 namerava Komisija raziskati razvoj novih storitev sistema EUROSUR za združevanje podatkov na podlagi sodelovanja z Agencijo Evropske unije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (EU-Lisa) v skladu s členom 68(1)(h) Uredbe. Vendar bo morala Komisija v okviru teh prizadevanj preveriti skladnost pravnih podlag zadevnih obsežnih informacijskih sistemov, zato razvoja prilagojenih statističnih poročil, ki bi izhajala iz vseh sistemov, ki jih gosti eu-LISA, ne bo mogoče zagotoviti, čeprav bo Komisija sprejemala ukrepe v tej smeri.

93. Cilj postopka je izvesti ciljno usmerjeno oceno v zvezi z razmerami v državi članici ali celo na določenih mejnih odsekih. To ciljno področje uporabe Agenciji omogoča, da opredeli zelo konkretna priporočila, vključno z vrsto potrebnih korektivnih ukrepov in rokom za njihovo izvajanje.

94. Komisija ugotavlja, da so v zvezi z uredbo o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016 obstajala določena razhajanja pri razlagi ocene zmogljivosti držav članic za obravnavanje čezmejnega kriminala. V uredbi iz leta 2019 je bil pojasnjen obseg ocene ranljivosti v zvezi s tem. Člen 32(2) uredbe iz leta 2019 določa, da Agencija spremlja zmožnost držav članic, potrebno za izvajanje nadzora meje, **kakor je navedeno v točki (a) člena 3(1)**, ki opredeljuje nadzor meje, vključno „po potrebi: [z] ukrepi, povezanimi s preprečevanjem in odkrivanjem čezmejnega kriminala na zunanjih mejah, zlasti tihotapljenja migrantov, trgovine z ljudmi in terorizma; [...]“.

Priporočilo 3 – Razviti potencial ocene ranljivosti

(c) Komisija sprejema priporočilo.

97. Komisija je na sestankih upravnega odbora agencije Frontex pogosto zahtevala redno oceno in razpravo o poročilih o oceni operativnih dejavnosti, da bi se odpravile slabosti ter izboljšala učinkovitost in učinek teh dejavnosti.

98. Pomanjkljivosti pri načrtovanju človeških virov v enotah za analizo tveganja in oceno ranljivosti je treba obravnavati v okviru izvajanja novih pooblastil in nove organizacijske strukture.

99. Glavna vloga agencije Frontex je že od nekdaj zagotavljanje operativne podpore in usklajevanje operativnega sodelovanja med organi mejne policije držav članic, medtem ko so v skladu s Pogodbama države članice v prvi vrsti odgovorne za nadzor svojih odsekov zunanjih meja.

Uredba (EU) 2019/1896 ni bistveno razširila obsega operativnih pristojnosti Agencije, razen glede vračanja in sodelovanja s tretjimi državami, vendar je preoblikovala zmogljivosti Agencije (stalne enote, oprema) za izvajanje teh pristojnosti.

100. Ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki je priložena predlogu uredbe o evropski mejni in obalni straži iz septembra 2018, vsebuje podroben opis, kako so bili opredeljeni predlagani proračun/sredstva, vključno z ocenjenimi stroški operacij. Poleg tega je Komisija med zakonodajnim postopkom Evropskemu parlamentu in Svetu predložila več podrobnosti, ki utemeljujejo potrebo po 10 000 uslužbencih v stalni enoti, vključno z okvirno primerjavo operativnih potreb, za katere je potrebna podpora Agencije, da bi lahko sozakonodajalca v zvezi s tem sprejela informirano odločitev.

Agencija Frontex je prejela dodatna sredstva kot odziv na migracijsko krizo brez primere za nadaljnjo podporo sedanjim in prihodnjim načrtovanim operativnim prizadevanjem. Politični dogovor o Uredbi 2019/1896, dosežen med Parlamentom in Svetom, je vključeval močno povečanje človeških in finančnih virov Agencije (npr. ustanovitev stalne enote z 10 000 uslužbenci).

101. Evropski parlament in Svet sta sprejela novo uredbo, ki obravnava nujne potrebe po nadaljnjem razvoju evropske mejne in obalne straže, vključno z agencijo Frontex.

Komisija opozarja tudi na šest celovitih poročil o operacionalizaciji uredbe o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016, ki so bila sprejeta v letih 2017 in 2018, da bi se spremljal napredek in ugotovile pomanjkljivosti.

Kar zadeva stalno enoto, so imeli uradniki držav članic, ki jih je napotila agencija Frontex, že v skladu z uredbo o evropski mejni in obalni straži iz leta 2016 in prejšnjimi ustanovnimi uredbami agencije Frontex izvršilna pooblastila v skladu z navodili in nadzorom države članice gostiteljice. Edina novost uredbe o evropski mejni in obalni straži iz leta 2019 je, da se tudi posebnemu delu statutarnih uslužbencev Agencije (kategorija 1 stalne enote) podeljujejo izvršilna pooblastila pod enakimi pogoji kot uradnikom držav članice.

Odgovor Evropske agencije za mejno in obalno stražo

25. Agencija se zaveda pomanjkljivosti, opredeljenih v „POROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o oceni Evropskega sistema varovanja meja (EUROSUR)“, ki ga je Komisija leta 2018 pripravila v sodelovanju z agencijo Frontex in državami članicami/pridruženimi schengenskimi državami. Te ugotovitve so bile pozneje upoštevane v Uredbi (EU) 2019/1896 v členu 24(3), ki navaja, da „Komisija sprejme izvedbeni akt, v katerem določi podrobnosti o plasteh informacij slik razmer in pravila za oblikovanje specifičnih slik razmer. V izvedbenem aktu se določijo vrsta informacij, ki jih je treba zagotoviti, subjekti, pristojni za zbiranje, obdelavo, arhiviranje in posredovanje specifičnih informacij, najdaljši roki za poročanje, pravila o varnosti podatkov in varstvu podatkov ter s tem povezani mehanizmi za nadzor kakovosti.“ Ta izvedbeni akt še ni bil objavljen, zato se delo v zvezi z izvajanjem še ni začelo.

27. V skladu z Uredbo (EU) 2019/1896 o agenciji Frontex je namen razvoja tehničnih standardov za opremo zagotoviti interoperabilnost in združljivost tehničnih sredstev, ki se uporabljajo med operativnimi dejavnostmi v EU.

Na podlagi metodologije, ki jo je opredelila agencija Frontex v sodelovanju z državami članicami in Komisijo, bo agencija razvila splošni postopek standardizacije, ki bo med drugim vključeval razvoj tehničnih standardov za opremo, ki se uporablja pri operacijah agencije Frontex, in pripravila tehnične standarde za izmenjavo informacij.

30. Pomanjkljivost je bila ugotovljena že med ocenjevanjem, ki ga je Evropska komisija izvedla leta 2018, in je bila obravnavana v izvedbenem aktu o slikah razmer sistema EUROSUR. Poročanje FRAN bo vključeno v integrirani okvir sistema EUROSUR za izmenjavo informacij in operativno sodelovanje.

31. Agencija Frontex je prav tako začela zagotavljati informacije v realnem času v zvezi z dogodki na predmejnih območjih zunanjih mejah EU, zunaj območij delovanja skupnih operacij, ki jih usklajuje agencija Frontex. Treba je tudi poudariti, da je agencija Frontex s pomočjo informacij, ki jih je organom za iskanje in reševanje (tudi v tretjih državah) priskrbel zrakoplov za nadzor agencije Frontex, leta 2020 samo v osrednjem Sredozemlju prispevala k rešitvi življenj skoraj 10 000 migrantov.

38. Razlogi, da agencija ne izvaja modela CIRAM, niso le pomanjkanje izmenjave informacij o oceni ranljivosti določenih odsekov meja znotraj agencije Frontex. Treba je upoštevati tudi to, da je obseg analize tveganja precej večji (zajema vse elemente

evropskega integriranega upravljanja meja) v primerjavi z obsegom ocene ranljivosti, ki je omejena na dejavnosti nadzora meja in nekaj drugih vidikov. Ocena ranljivosti se zdaj uvršča med mehanizme nadzora kakovosti in ne zajema celotnega obsega ranljivosti, kot je opisan v modelu CIRAM 2.0.

Okvir 3. Te informacije so agenciji Frontex na voljo le delno, in sicer zaradi omejitev, ki jih nalagajo odločitve držav članic. Agencija ima samo omejene možnosti, da pri svojih rezultatih analize tveganja uporabi celotno metodologijo CIRAM.

43. Čeprav se dejavnosti ocene ranljivosti dejansko osredotočajo na oceno nacionalnih virov in splošne pripravljenosti držav članic/pridruženih schengenskih držav, se že od začetka izvajajo različne pobude, ki presegajo zgolj ocenjevanje nacionalnih zmogljivosti.

Te vključujejo:

- skupne hitre ocene tveganja v primeru nastajajočih izzivov na zunanjih mejah EU, ki vplivajo na več držav članic/pridruženih schengenskih držav;
- regionalne simulacijske vaje za oceno pripravljenosti sosednje države članice/pridružene schengenske države glede na morebitni prihodnji krizni scenarij na njenih zunanjih mejah;
- polletno poročilo o dejavnostih ocenjevanja ranljivosti, ki se predloži Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji (skladno z zahtevami iz člena 32(11) uredbe o evropski mejni in obalni straži 2.0), z analizo pogostih izzivov in pomanjkljivosti, s katerimi se spoprijemajo organi nadzora meja po vsej EU, kar presega oceno nacionalnih zmogljivosti;
- strokovne produkte v podporo dejavnostim načrtovanja deležnikov evropske mejne in obalne straže. Takšni produkti omogočajo, da se ugotovitve ocene ranljivosti vključijo v različne postopke načrtovanja agencije (skladno z zahtevami, ki jih določa uredba o evropski mejni in obalni straži 2.0 (na primer členi 9, 54 in 64)).

46. Poleg operativnih dejavnosti na mejnih prehodih, kot je navedeno v ugotovitvah, agencija Frontex na kopenski meji usklajuje izvajanje operativnih dejavnosti na odsekih meja med mejnimi prehodi, tako imenovanih „zelenih mejah“. Te operativne dejavnosti vključujejo zlasti zagotavljanje podpore pri krepitvi zmogljivosti držav članic gostiteljic za nadzor meja. Te operativne dejavnosti so precejšnje tako po obsegu kot po rezultatih. Poleg tega agencija Frontex izvaja operativne dejavnosti z izvršilnimi pooblastili v tretjih državah, ki so z EU sklenile sporazum o statusu. To že velja za Albanijo in Črno goro.

Okvir 4. Agencija priznava vrednost izkušenj, pridobljenih z operativnimi dejavnostmi na zunanjih mejah, vključno z izkušnjami, pridobljenimi pri dejanskih hitrih posredovanjih na mejah ter z rednimi vajami.

Leta 2019 ni bilo vaj za hitro posredovanje, saj so potekala pogajanja z zakonodajalcem o sprejetju novega mandata.

Z uredbo iz leta 2019 so bile uvedene pomembne spremembe, povečala pa se je tudi zmogljivost evropske mejne in obalne straže za odzivanje, zlasti z ustanovitvijo stalne enote. Te spremembe so prispevale k nastanku povsem novih potreb po vajah za hitro posredovanje.

Dve hitri posredovanji na mejah, opravljeni leta 2020 med vrhuncem epidemije COVID-19, sta bili uspešni.

Uredba iz leta 2019 predvideva, da vsaka država članica sprejme krizni načrt za upravljanje meja in vračanja. Skladno z nacionalnimi strategijami integriranega upravljanja meja morajo biti v kriznih načrtih opisani vsi ukrepi in viri, potrebni za morebitno okrepitev zmogljivosti, vključno z logistiko in podporo na nacionalni ravni in na ravni agencije.

Del kriznih načrtov, ki zahteva dodatno pomoč evropske mejne in obalne straže, skupaj pripravijo zadevne države članice in agencija, v tesnem sodelovanju s sosednjimi državami članicami.

Krizni načrt mora vsebovati tudi ustrezen odziv na ugotovljeno pomanjkanje postopkov za zahtevanje hitrega posredovanja.

49. Pilotna dejavnost v letih 2018 in 2019 je bila zasnovana z namenom proučiti, kako bi lahko koncept napotenih članov ekipe nadalje razvili v smislu napotitev za obdobja, daljša od treh mesecev. Potreba po tem je postala še bolj očitna, ko so se pogajanja o uredbi iz leta 2019 bližala koncu, koncept stalne enote pa je postajal resničnost, zlasti s kategorijo 2 dolgotrajnih napotitev.

52. Agencija Frontex priznava razliko med nalogami, povezanimi s tolmačenjem, in nalogami, povezanimi s kulturnim posredovanjem.

Kulturno posredovanje se šteje za splošno nalogo, ki je del odgovornosti vseh profilov stalne enote. Uradniki se na usposabljanjih in operativnih briefingih, ki pogosto vključujejo prispevek humanitarnih organizacij, kot je IOM, naučijo, kako pristopiti k državljanom tretjih držav ter pri tem spoštovati njihovo dostojanstvo in kulturno ozadje. Zlasti tisti, ki se ukvarjajo s podporo pri upravljanju migracij, kot so strokovnjaki za operativne razgovore, sodelujejo pri vajah, ki jih izvajajo svetovalci za operativne razgovore in ki zajemajo tudi področje kulturnega posredovanja.

Profil kulturnega posrednika ni bil vzpostavljen ločeno, saj je pristop agencije Frontex tak, da združuje in ustvarja večfunkcijski profil in eni osebi ne dodeljuje samo ene vloge. Poleg tega osebja, ki ima samo znanja in spretnosti s področja kulturnega posredovanja, morda ni mogoče najti pri organih pregona držav članic, ki so bili do leta 2020 glavni izvajalci operativnih dejavnosti.

Kulturno posredovanje je tudi zelo pomembno na področju vračanja, zlasti v primeru sodelovanja s tretjimi državami in svetovanja (svetovanje vključuje pogovor z osebo v postopku (morebitnega) vračanja o možnostih prostovoljne vrnitve, postopkih vračanja, obveznostih in možnostih za podporo pri reintegraciji). Pri usposabljanju specialistov za

vračanje je velika pozornost namenjena znanjem in spretnostim s tega področja ter odnosu do kulturnih razlik.

56. Oddelek za spremljanje razmer v letu 2021 izvaja pregled portfelja in preizkuša metriko za merjenje vpliva in zadovoljstva glede zagotovljenih proizvodov.

58. Ocenjevalna poročila zagotavljajo oceno vpliva dejavnosti, ki pa se ne nanaša samo na dodatne vire, zagotovljene v okviru skupnega delovanja, ampak vključuje tudi rezultate povečanih prizadevanj na nacionalni ravni, prav tako zaradi skupnega delovanja. Pri teh prizadevanjih ne gre le za dajanje na razpolago dodatnih virov, ampak tudi za usklajevanje, ki ga agencija zagotavlja državam članicam skupaj s svojimi izkušnjami in strokovnim znanjem. Tovrstne elemente je težko meriti.

60. Agencija Frontex mora pripraviti ocenjevalna poročila v 60 dneh po zaključku skupnih operacij. Države članice morajo v 75 dneh predložiti tudi zahteve za povračilo stroškov. Zato agencija Frontex v času priprave poročila morda nima na voljo informacij glede dejanskih zahtevanih zneskov.

Stroški, kriti znotraj posamezne skupne operacije, razdeljeni na stroškovne razrede, so navedeni v končnih ocenjevalnih poročilih z omejeno distribucijo. Podatki temeljijo na posodobljenem spremljanju izvršenih napotitev in plačil, obdelanih pred pripravo poročila. Dejanski končni stroški skupne operacije so na voljo šele v letu N+2, ko so izvršena vsa plačila skladno s sporazumom o nepovratnih sredstvih. Poleg tega so vodjem prek informacijskega sistema na voljo dnevno posodobljeni finančni podatki, ki so jim v pomoč pri odločanju.

62. Na podlagi opisa sodišča je dodatna pomanjkljivost posledica omejenega zagotavljanja informacij, povezanih s čezmejnimi kriminalom, s strani služb na nacionalni ravni, ki sodelujejo pri preprečevanju in odkrivanju čezmejnega kriminala ter boju proti njemu. To se nanaša tudi na carinske organe.

Vsi nacionalni organi, odgovorni za integrirano upravljanje meja, morajo posredovati informacije za analizo tveganj in oceno ranljivosti, s čimer omogočijo pripravo in izvajanje celovitega operativnega odziva za preprečevanje in odkrivanje čezmejnega kriminala ter boj proti njemu.

Poleg tega agencija Frontex na področju boja proti čezmejnemu kriminalu sodeluje tudi z drugimi agencijami EU in mednarodnimi organizacijami, s čimer si prizadeva za odpravo premajhne ozaveščenosti in zagotovitev sinergije z drugimi pooblaščenimi subjekti, zlasti Europolom in Interpolom. Ta proces je podprt z obsežnim sodelovanjem v ciklu politike EU/EMPACT.

69. V okviru nudenja nadaljnje podpore pri izmenjavi informacij o čezmejnem kriminalu na področju pomorstva je agencija Frontex leta 2020 začela razprave na področju pomorstva, ki so potekale vsaka dva tedna, z vsemi subjekti agencije Frontex in državami

članicami, ki sodelujejo pri spremljanju področja pomorstva, da bi na ta način okrepili izmenjavo informacij o morebitno sumljivih plovilih, ki se spremljajo v realnem času na mejah EU. Kot dopolnilo k različnim storitvam in na podlagi skupne ocene se neposredno aktivirajo zrakoplovi za nadzor ali satelitsko spremljanje agencije Frontex, informacije pa se sporočajo pristojnim državam članicam prek omrežja nacionalnih koordinacijskih centrov.

72. Skupne operacije imajo večnamenski značaj ter prispevajo k preprečevanju in odkrivanju čezmejnega kriminala ter boju proti njemu. Dnevi skupnega ukrepanja, razviti v okviru političnega cikla EU/EMPACT, izpolnjujejo pričakovanja držav članic EU in so močno povezani s skupnimi operacijami. Zmogljivost za nadaljnje ukrepanje proti čezmejnemu kriminalu se krepí z nekaterimi namenskimi pilotnimi projekti, ki jih je zasnovala agencija Frontex. Agencija sodeluje tudi pri operativnih dejavnostih, ki jih usklajujejo drugi subjekti, zlasti Interpol in Europol, ter pri ukrepih, ki jih pripravljajo carinski organi v okviru Delovne skupine za carinsko sodelovanje (skupne carinske operacije).

Okvir platforme EMPACT omogoča optimizacijo prizadevanj in prispevka agencije Frontex skupaj z drugimi subjekti v okviru platforme za celotno EU in skladno z zastavljenimi cilji EU za boj proti hudim oblikam mednarodnega kriminala.

Agencija Frontex je leta 2020 kljub pandemiji uskladila tri dneve skupnega ukrepanja v okviru političnega cikla EU/EMPACT, ki so bili vsi izvedeni z uporabo platforme tekočih skupnih operacij agencije Frontex, obogatene z dodatnimi elementi, ki so povečali učinek kazenskega pregona.

Dejansko obstaja potreba po nadaljnjem razvoju operativnega odziva, usmerjenega v čezmejni kriminal, z vključevanjem različnih organov držav članic EU, agencij EU in mednarodnih organizacij ter tretjih držav. Izkušnje, pridobljene med dnevi skupnega ukrepanja, in potrebe držav članic EU bi se morale upoštevati pri pripravi bolj prilagojenih in ciljno usmerjenih operativnih dejavnosti v bližnji prihodnosti.

76. Leta 2020 se je začel izvajati program preoblikovanja, njegov cilj pa je izboljšati deljene postopke in učinkovitost rezultatov ter učinkoviteje uporabljati vire.

77. Novembra 2019 je bila vzpostavljena uradna politika izmenjave na podlagi potrebe po seznanitvi, februarja 2020 pa je bila sprejeta politika souporabe podatkov.

82. S sklicevanjem na uredbo (EU) št. 1052/2013 agencija Frontex od leta 2013 ponuja in promovira avtomatski programski vmesnik, imenovan vmesnik za integracijo vozlišč EUROSUR, ki državam članicam/pridruženim državam članicam, ki sodelujejo v sistemu EUROSUR, omogoča povezovanje njihovih nacionalnih sistemov in olajšuje samodejno izmenjavo informacij.

83. Uredba (EU) št. 2019/1896 zahteva spremembo paradigme za sistem EUROSUR, ki je zdaj postal integriran okvir za izmenjavo informacij in operativno sodelovanje (ne sistem), ki je usmerjen v podatke in sistemsko agnostičen. To bo skupaj z operativnimi in tehničnimi standardi, ki jih bo razvila agencija Frontex, nadalje spodbudilo samodejno izmenjavo informacij med državami članicami/pridruženimi schengenskimi državami in agencijo Frontex ter medsebojno izmenjavo informacij.

84. Agencija Frontex uradno ni del prilagoditvenega postopka za izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR. Delo na področju teh standardov se lahko začne šele, ko bo začel veljati izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR.

90. Uredba (EU) št. 2019/1896 zahteva spremembo paradigme za sistem EUROSUR, ki je zdaj postal integriran okvir za izmenjavo informacij in operativno sodelovanje (ne sistem), ki je usmerjen v podatke in je sistemsko agnostičen. To bo skupaj z operativnimi in tehničnimi standardi, ki jih bo pripravila agencija Frontex, nadalje spodbudilo samodejno izmenjavo informacij med državami članicami/pridruženimi schengenskimi državami in agencijo Frontex ter medsebojno izmenjavo informacij. Delo na področju teh standardov se lahko začne šele, ko bo začel veljati izvedbeni akt o slikah razmer sistema EUROSUR.

Priporočilo 1(a). Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Pravne določbe so opredeljene v izvedbenem aktu o slikah razmer sistema EUROSUR. Agencija Frontex ga bo začela izvajati, takoj ko bo začel veljati.

Priporočilo 1(b). Agencija Frontex sprejema priporočilo.

92. Model CIRAM je v postopku posodabljanja, zato lahko agencija Frontex zagotovi analizo številnih pomembnih vidikov čezmejnega kriminala, ki državam članicam/pridruženim schengenskim državam omogoča ustrezno ukrepanje za zmanjšanje ugotovljenih tveganj.

Priporočilo 2(a). Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Priporočilo 2(b). Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Agencija Frontex je že v stiku z agencijo eu-LISA in GD HOME, da bi omogočila zagotavljanje teh podatkov.

Priporočilo 3(a). Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Priporočilo 3(b). Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Priporočilo 4. Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Priporočilo 5. Agencija Frontex sprejema priporočilo.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica –, ki mu predseduje članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Leo Brincat, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Romuald Kayibanda, atašejka v njegovem kabinetu Annette Farrugia, vodilna upravna uslužbenka Sabine Hiernaux-Fritsch, vodja naloge Maria Luisa Gomez-Valcarcel ter revizorja Marc Mc Guinness in Renata Radvanska.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	22. 10. 2019
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	17. 1. 2021
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	20. 4. 2021
Prejeti uradni odgovori Komisije v vseh jezikih	7. 5. 2021
Prejetje uradnih odgovorov Evropske agencije za mejno in obalno stražo (Frontex) v vseh jezikih	14. 4. 2021

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic:

Slike 5, 6 in 8: avtor ikon: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-6097-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/386708	QJ-AB-21-010-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6114-2	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/41	QJ-AB-21-010-SL-Q

Sodišče je s to revizijo ocenilo, ali je Frontex uspešno izvajal štiri od svojih šestih primarnih dejavnosti, da bi prispeval k izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja ter tako podprl države članice pri preprečevanju in odkrivanju nezakonitega priseljevanja in čezmejnih kaznivih dejanj ter odzivanju nanje. Preučilo je tudi pripravljenost Frontexa na izpolnjevanje njegovega novega in razširjenega mandata, ki ga je dobil leta 2019.

Prišlo je do zaključka, da podpora, ki jo Frontex zagotavlja državam članicam/pridruženim schengenskim državam v boju proti nezakonitemu priseljevanju in čezmejnimi kaznivimi dejanjem, ni dovolj uspešna. Sodišče je ugotovilo, da Frontex svojega mandata iz leta 2016 ni izvedel v celoti, poleg tega pa opozarja na več tveganj, povezanih z mandatom Frontexa iz leta 2019.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors