

Särskild rapport

Frontex stöd till förvaltningen av de yttre gränserna:

hittills inte tillräckligt ändamålsenligt



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-XII
Inledning	01-13
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	14-20
Iakttagelser	21-84
Det finns brister i den information som Frontex har tillgång till och i dess verksamheter för att bekämpa olaglig invandring	21-60
Det finns luckor och inkonsekvenser i ramverket för informationsutbyte	23-30
Frontex verksamheter var inte tillräckligt utvecklade för att ge ändamålsenligt stöd till medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna	31-53
Frontex tillhandahöll ingen information om effekterna av eller kostnaderna för sina verksamheter	54-60
Frontex stöder inte kampen mot gränsöverskridande brottslighet på ett ändamålsenligt sätt	61-72
Det finns ännu inget adekvat ramverk för informationsutbyte till stöd för kampen mot gränsöverskridande brottslighet	63-65
Frontex stöd till kampen mot gränsöverskridande brottslighet är begränsat	66-72
Frontex är ännu inte redo att genomföra sitt mandat från 2019 på ett ändamålsenligt sätt	73-84
Frontex har ännu inte anpassat sig till kraven i sitt mandat från 2016.	74-77
Mandatet från 2019 förutsätter en snabb och exponentiell ökning av Frontex resurser	78-81
Frontex riskerar att inte få den information som byrån behöver för att utveckla sin verksamhet mot gränsöverskridande brottslighet	82-84
Slutsatser och rekommendationer	85-101

Bilagor

Bilaga I – Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån – ytterligare information om mandaten från 2016 och 2019

Bilaga II – Medlemsstaternas svar på revisionsrättens frågeformulär

Bilaga III – Genomförandet av Eurosur i de 30 medlemsstaterna/Schengenassocierade länderna

Bilaga IV – Maritim insatsverksamhet

Akronymer och förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Svar från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I Genom Schengenkonventionen inrättades ett gemensamt område för rörlighet utan inre gränskontroller. Övervakning och kontroll av de yttre gränserna är avgörande för att underlätta den fria rörligheten för personer och varor inom detta område samtidigt som man strävar efter att garantera den inre säkerheten och förebygga potentiella hot vid gränserna.

II Frontex inrättades 2004 och blev Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån genom antagandet av förordning (EU) 2016/1624. Det innebar att Frontex ursprungliga mandat och befogenheter utvidgades avsevärt för att underlätta en integrerad förvaltning av EU:s yttre gränser där medlemsstaterna behåller ansvaret.

III Bara tre år senare kom förordning (EU) 2019/1896 som utökade byråns befogenheter ytterligare. Frontex övergick då från en stödjande och samordnande roll till en operativ roll. Det medförde en exponentiell ökning av resurserna, genom införandet av en stående operativ personalstyrka på 10 000 personer fram till 2027 och en genomsnittlig budget på 900 miljoner euro per år.

IV Vi granskade om Frontex genomförde fyra av sina sex primära verksamheter ändamålsenligt för att bidra till genomförandet av en europeisk integrerad gränsförvaltning och därmed stödde medlemsstaterna i arbetet med att förebygga, upptäcka och reagera på olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet. Vi undersökte också Frontex beredskap att fullgöra sitt nya och utvidgade mandat från 2019. Detta är första gången vi har tittat på hur Frontex utför dessa verksamheter såsom de definieras i 2016 års förordning. Vår rapport kommer lägligt eftersom den senaste externa utvärderingen av byrån offentliggjordes i juli 2015 och förordning (EU) 2019/1896 godkändes utan någon konsekvensbedömning. Revisionen omfattade perioden från slutet av 2016 (då Frontex nya ansvarsområden trädde i kraft) till februari 2020.

V Sammantaget konstaterade vi att Frontex stöd till medlemsstater/Schengenassocierade länder i kampen mot olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet inte är tillräckligt ändamålsenligt. Vi konstaterade att Frontex inte fullt ut har genomfört sitt mandat från 2016 och uppmärksammade flera risker i samband med Frontex mandat från 2019.

VI Vi konstaterade att det visserligen finns ett funktionellt ramverk för informationsutbyte till stöd för kampen mot olaglig invandring men att det inte fungerade tillräckligt bra för att ge en korrekt, fullständig och uppdaterad situationsmedvetenhet om EU:s yttre gränser. Ett lämpligt ramverk för informationsutbyte när det gäller gränsöverskridande brottslighet har ännu inte inrättats. Detta påverkar Frontex och medlemsstaternas förmåga att övervaka de yttre gränserna och vid behov reagera snabbt på eventuella hot som upptäcks.

VII För riskanalyssyften hade Frontex svårt att använda de nationella gränskontrollmyndigheternas rapportering inom ramen för det europeiska gränsövervakningssystemet, och rättsliga bestämmelser begränsar användningen av uppgifterna i de EU-övergripande systemen. Dessutom kan Frontex inte tillämpa den gemensamma integrerade modell för riskanalys som tillämpas av de flesta medlemsstater.

VIII Återkommande problem med uppgifters fullständighet och kvalitet påverkar datainsamlingen för Frontex sårbarhetsbedömning, trots att medlemsstaterna ska tillhandahålla den information som Frontex behöver.

IX När det gäller gemensamma insatser är utplaceringen av resurser för att förebygga, upptäcka och bekämpa gränsöverskridande brottslighet ännu inte tillräckligt utvecklad i Frontex dagliga verksamhet. I Frontex operativa rapportering saknas information om faktiska kostnader och prestationer, och den ger därför inte beslutsfattarna tillräcklig information.

X Frontex har inte vidtagit de åtgärder som krävs för att anpassa sin organisation till det mandat som byrån fick 2016. Vi har identifierat brister i personalplaneringen inom enheterna för riskanalys och sårbarhetsbedömning liksom i kommunikationen mellan de enheter som omfattas av revisionen, vilket riskerar att avsevärt påverka ändamålsenligheten i byråns nya operativa roll.

XI Slutligen anser vi att det finns en betydande risk för att Frontex kommer att ha svårt att fullgöra det mandat som byrån tilldelats genom förordning (EU) 2019/1896. Man enades om den exponentiella ökningen av tillgängliga resurser utan att ha analyserat behoven eller bedömt konsekvenserna för medlemsstaterna och utan att ha utvärderat Frontex verksamheter sedan 2015.

XII På grundval av dessa slutsatser lämnar vi specifika rekommendationer till Frontex och kommissionen om att

- förbättra ramverket för informationsutbyte och den europeiska situationsbilden,
- uppdatera och genomföra den gemensamma integrerade modellen för riskanalys och säkra tillgången till andra informationskällor,
- utveckla potentialen i sårbarhetsbedömningen,
- förbättra Frontex operativa insatser,
- ta itu med de utmaningar som Frontex nya mandat innebär.

Inledning

01 När Schengenkonventionen trädde i kraft 1995 avskaffades de inre gränserna och Schengenområdet inrättades med fri och obegränsad rörlighet för personer. För närvarande omfattar Schengenområdet 26 europeiska länder¹.

02 I slutsatserna från EU-toppmötet i Laeken i december 2001 konstaterade medlemsstaterna att "[e]n bättre förvaltning av kontrollen vid unionens yttre gränser kommer att bidra till kampen mot terrorism, människosmuggling och människohandel. Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att fastställa mekanismer för samarbete mellan de myndigheter som har i uppgift att kontrollera de yttre gränserna i syfte att utreda förutsättningarna för att inrätta en mekanism eller gemensamma myndigheter för kontroll av de yttre gränserna"².

03 För att genomföra en europeisk integrerad gränsförvaltning inrättade Europaparlamentet, rådet och kommissionen Frontex³ 2004⁴. Byrån inrättades enligt förutsättningen att ansvaret för kontroll och övervakning av de yttre gränserna delas med medlemsstaterna, och detta har inte ändrats genom någon av de efterföljande ändringarna av Frontex inrättandeförordning.

04 Från början var byråns mandat att stärka och stödja det operativa samarbetet mellan medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter och att utveckla och främja gemensamma normer för utbildning, riskbedömning och gemensamma insatser. I enlighet med det var det ursprungliga namnet "Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser".

¹ 22 EU-medlemsstater (Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige) samt Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

² Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Laeken 14–15 december 2001, punkt 42 (SN 300/1/01 REV 1).

³ Bildat av franskans *Frontières extérieures*.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 (EGT L 349, 25.11.2004, s. 1).

05 Frontex inrättandeförordning har ändrats fyra gånger: 2007⁵, 2011⁶, 2016⁷ och 2019⁸, och varje ändring har inneburit en successiv utökning av byråns mandat, funktioner och budget (från 19 miljoner euro 2006 till 330 miljoner euro 2019).

06 Genom den första ändringen 2007 utvidgades det ursprungliga mandatet genom den så kallade "Rabit"-förordningen som gav byrån möjlighet att placera ut snabba gränsinsatsenheter i medlemsstaterna. Enheterna skulle tillhandahålla bistånd under en begränsad period på begäran av en medlemsstat i en situation där den utsätts för allvarligt och exceptionellt tryck till följd av en stor tillströmning av migranter via irreguljära kanaler. Detta var den första hänvisningen till "invandring", en företeelse som inte nämns i 2004 års förordning.

07 Under 2011 ledde de ökande migrationsströmmarna över Medelhavet, främst till följd av politiska händelser i Nordafrika tillsammans med brister och begränsningar i byråns operativa verksamhet, till den andra ändringen av Frontex inrättandeakt. De viktigaste ändringarna gällde Frontex drift av informationssystem även inom det europeiska gränsövervakningssystemet, en utökad samordnande roll i gemensamma insatser för återsändande, gemensamma insatser och pilotprojekt samt en ny möjlighet för Frontex att förvärva utrustning själv eller i samägande med en medlemsstat och att placera ut sambandsmän i tredjeländer.

⁵ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EG\) nr 863/2007](#) av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter (EUT L 199, 31.7.2007, s. 30).

⁶ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) nr 1168/2011](#) av den 25 oktober 2011 (EUT L 304, 22.11.2011, s. 1).

⁷ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2016/1624](#) av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning (EUT L 251, 16.9.2016, s. 1).

⁸ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2019/1896](#) av den 13 november 2019 om en europeisk gräns- och kustbevakning (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1).

08 Under migrationstoppen 2015 ansåg EU:s medlagstiftare och kommissionen att Frontex, som hade ett begränsat mandat att hjälpa medlemsstaterna att säkra sina yttre gränser, inte hade tillräckligt med personal och utrustning. Frontex förlitade sig vad gäller resurser på frivilliga bidrag från medlemsstaterna och saknade befogenhet att genomföra gränsförvaltningsinsatser och sök- och räddningsinsatser. De befarade att dessa begränsningar skulle hindra Frontex förmåga att effektivt hantera och åtgärda den situation som uppstått till följd av flyktingkrisen. Detta ledde 2016 till att byråns inrättandeförordning ändrades för tredje gången⁹, med verkan från den 6 oktober 2016, och till att Frontex bytte namn till "Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån" och fick utökade uppgifter och befogenheter både på den operativa sidan och på övervaknings- och samordningssidan i fråga om gränsförvaltningen. Genom förordningen inrättades också en europeisk gräns- och kustbevakning, bestående av byrån och de nationella myndigheter som ansvarar för gränsförvaltning.

09 I artikel 4 i förordning (EU) 2016/1624 definieras de delar som den europeiska integrerade gränsförvaltningen ska bestå av (se [ruta 1](#)). För första gången angavs, i skäl 2 till förordningen, ett lagstadgat mål för den europeiska integrerade gränsförvaltningen, nämligen "att förvalta gränspassagerna vid de yttre gränserna effektivt och ta itu med migrationsutmaningarna och eventuella framtida hot vid dessa gränser och därigenom bidra till att motverka allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag och säkerställa en hög nivå av inre säkerhet inom unionen. Samtidigt är det nödvändigt att handla med full respekt för de grundläggande rättigheterna och på ett sätt som skyddar den fria rörligheten för personer inom unionen".

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

Ruta 1

Den integrerade gränsförvaltningens beståndsdelar

- a) Gränskontroll, däribland åtgärder för att underlätta laglig gränspassage och vid behov åtgärder för att förebygga och avslöja gränsöverskridande brottslighet, såsom smuggling av migranter, människohandel och terrorism, samt åtgärder i samband med hänvisning av personer som behöver eller önskar ansöka om internationellt skydd.
- b) Sök- och räddningsinsatser för personer i sjönöd, inledda och utförda i enlighet med EU:s bestämmelser och internationell rätt, som äger rum i situationer som kan uppkomma under gränsövervakningsinsatser till sjöss.
- c) Analys av risker för den inre säkerheten och analys av hot som kan påverka de yttre gränsernas funktion eller säkerhet.
- d) Samarbete mellan medlemsstater med stöd och samordning av byrån.
- e) Samarbete mellan medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränskontroll eller andra uppgifter som utförs vid gränsen samt mellan relevanta unionsinstitutioner, -organ och -byråer.
- f) Samarbete med tredjeländer på de områden som omfattas av den här förordningen, med särskild inriktning på grannländer och sådana tredjeländer som enligt riskanalyserna kan utgöra ursprungsländer och/eller transiteringsländer för olaglig invandring.
- g) Tekniska och operativa åtgärder inom Schengenområdet som har anknytning till gränskontroll och som utformats för att vidta åtgärder mot olaglig invandring och motverka gränsöverskridande brottslighet på ett bättre sätt.
- h) Återvändande av tredjelandsmedborgare som är föremål för beslut om återvändande utfärdade av en medlemsstat.
- i) Användning av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem.
- j) Ett system för kvalitetskontroll, särskilt utvärderingsmekanismen för Schengen och eventuella nationella mekanismer, för att säkerställa att unionsrätten på området gränsförvaltning genomförs.
- k) Solidaritetsmekanismer, i synnerhet instrument för unionsfinansiering.

10 EU:s medlagstiftare och kommissionen hade ambitionen att uppnå en förstärkt och fullt operativ europeisk gräns- och kustbevakning ”i syfte att tillmötesgå medborgarnas oro vad gäller säkerhet och skydd i unionen”¹⁰. I september 2018, bara två år efter det att den föregående ändringen trädde i kraft, lade Europeiska kommissionen därför fram ett förslag till en ny förordning för byrån. Rådet angav brådskande behov som motivering till att det inte gjordes någon konsekvensbedömning av den nya lagstiftningen eller någon utvärdering av det föregående mandatet. Den nya förordningen trädde i kraft den 4 december 2019.

Bilaga I visar de viktigaste förändringarna av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns mandat genom 2016 och 2019 års ändringar.

11 Den viktigaste åtgärden i detta ändringsförslag var inrättandet av en permanent kår, EU:s första uniformerade brottsbekämpande organ. Syftet med detta organ skulle vara att överbrygga klyftan mellan kapacitet och förväntningar till följd av byråns beroende av medlemsstaternas/de Schengenassocierade ländernas bidrag i form av gränsbevakningstjänstemän och utrustning. Kåren, bestående av Frontexanställda och personal som utstationeras på obligatorisk basis från de europeiska länderna under längre och kortare perioder, kommer gradvis att byggas upp tills den uppgår till 10 000 personer 2027, inklusive 3 000 gräns- och kustbevakningstjänstemän, ledsagare vid återvändande och experter (se *figur 1* och *figur 2*). Samtidigt ska Frontex budget ökas från 460 miljoner euro 2020 till i genomsnitt 900 miljoner euro per år för att täcka byråns uppgraderade uppgifter och funktioner¹¹ (se *figur 3*).

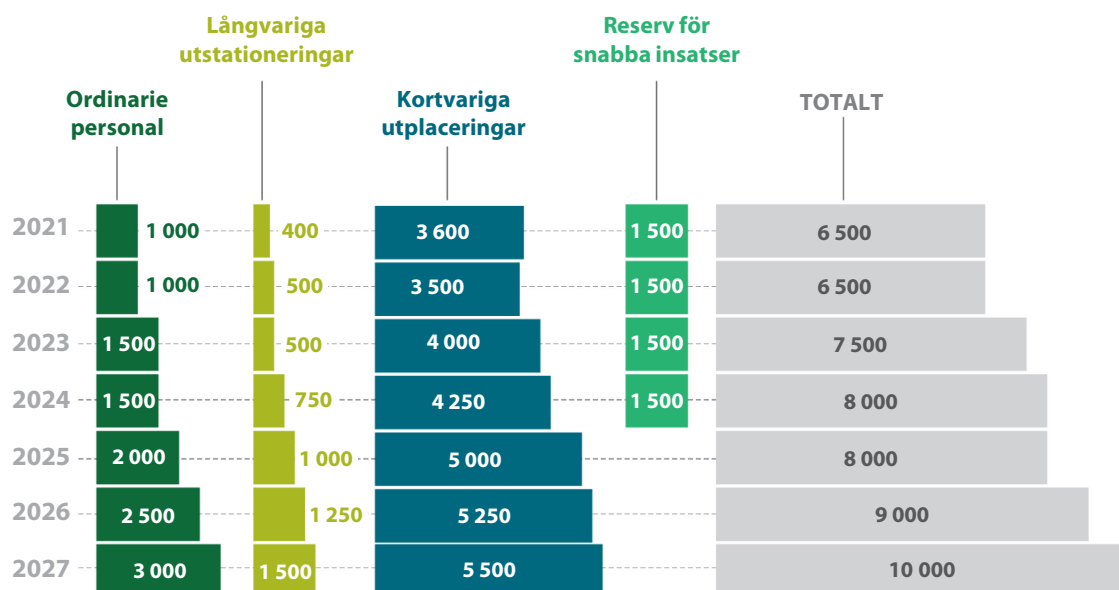
¹⁰ COM(2018) 631: Förslag till ny förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

¹¹ COM(2018) 631 final.

Figur 1 – Frontex faktiska personalstyrka, 2005–2019

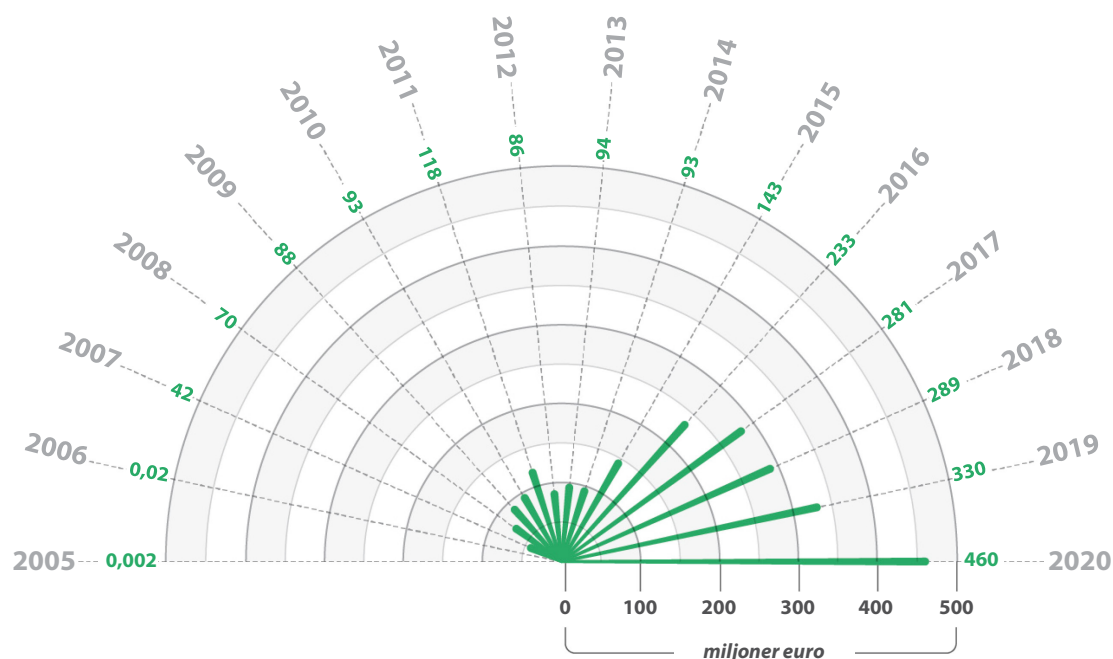
* Uppdelade siffror finns inte offentligt tillgängliga

Källa: Revisionsrätten, baserat på Frontex årsrapporter.

Figur 2 – Den stående styrkans kapacitet per år och kategori

Källa: Revisionsrätten, baserat på förordning (EU) 2019/1896.

Figur 3 – Frontex årliga budget



Källa: Revisionsrätten, baserat på Frontex årsrapporter.

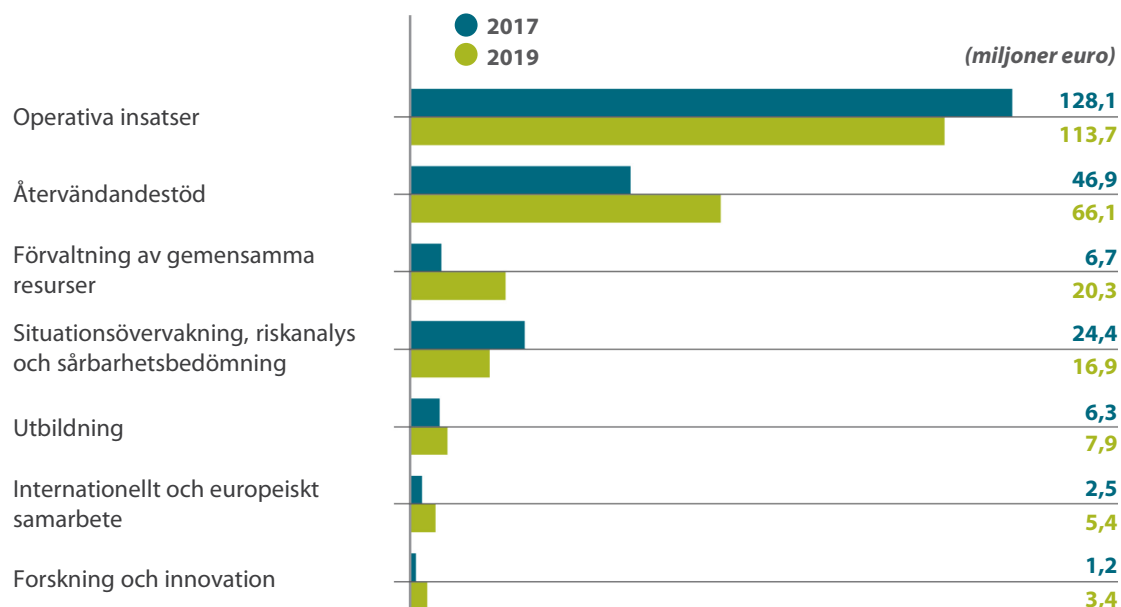
12 De uppgifter som betraktas som Frontex primära verksamheter för att stödja medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna i förvaltningen av EU:s yttre gränser beskrivs av Frontex på följande sätt:

- **Situationsövervakning** för att ge en så detaljerad, korrekt och uppdaterad bild som möjligt av situationen vid EU:s yttre gränser.
- **Risikanalys** för att bygga upp en bild av mönster och utvecklingstendenser i fråga om irreguljär migration och gränsöverskridande brottslig verksamhet, inklusive människohandel, vid de yttre gränserna.
- **Sårbarhetsbedömningar** för att utvärdera varje medlemsstats kapacitet och beredskap att möta utmaningar vid sina yttre gränser, inbegripet migrationstryck.
- **Gemensamma insatser och snabba gränsinsatser** (så kallade **operativa insatser**), som samordnas och organiseras av Frontex, för att bistå medlemsstater i områden vid de yttre gränserna som är utsatta för betydande migrationstryck. I sina insatser utplacerar byrån europeiska gräns- och kustbevakningsenheter tillsammans med fartyg, luftfartyg, fordon och annan teknisk utrustning som tillhandahålls av medlemsstaterna.

- **Återvändandeinsatser** för att på begäran av medlemsstater, eller på byråns initiativ, bistå medlemsstaterna med att genomföra återvändandeinsatser genom att organisera eller samordna nationella och gemensamma insatser mellan olika medlemsstater och bistå dem vid påtvingade återvändanden och frivilliga avresor samt organisera eller samordna återvändandeinsatser där transportmedel och eskorterande tjänstemän tillhandahålls av destinationslandet utanför EU.
- **Frontex utbildning** som ska ta fram utbildningsplaner och specialiserade kurser på en rad olika områden för att garantera högsta möjliga yrkeskunskaper hos gränsbevakningstjänstemän i hela Europa.

13 De operativa kostnaderna för dessa verksamheter visas i [figur 4](#).

Figur 4 – Operativa kostnader 2017 och 2019



Källa: Revisionsrätten, baserat på Frontex årsredovisningar.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14 Vid den här revisionen undersökte vi fyra av Frontex sex primära verksamheter för att se hur ändamålsenligt de bidrog till genomförandet av en europeisk integrerad gränsförvaltning och hur god beredskap Frontex har att fullgöra sitt nya mandat.

15 För att besvara den övergripande revisionsfrågan formulerade vi tre delfrågor:

- i) Fullgör Frontex sitt mandat från 2016 när det gäller att bekämpa olaglig invandring?
- ii) Fullgör Frontex sitt mandat från 2016 när det gäller att bekämpa gränsöverskridande brottslighet?
- iii) Har Frontex god beredskap att fullgöra sitt nya och utvidgade mandat från 2019?

16 År 2019 rapporterade vi om Frontex återvändandeinsatser (28 % av de operativa kostnaderna)¹². Denna effektivitetsrevision fokuserade på Frontex fyra andra huvudsakliga verksamheter: situationsövervakning, riskanalys, sårbarhetsbedömning och operativa insatser. Eftersom förvaltningen av gemensamma resurser (9 %) kompletterar de operativa insatserna (48 %) omfattas den indirekt av revisionen. Tillsammans stod dessa verksamheter för 64 % av Frontex operativa kostnader på 236,7 miljoner euro under 2019 (se [figur 4](#)).

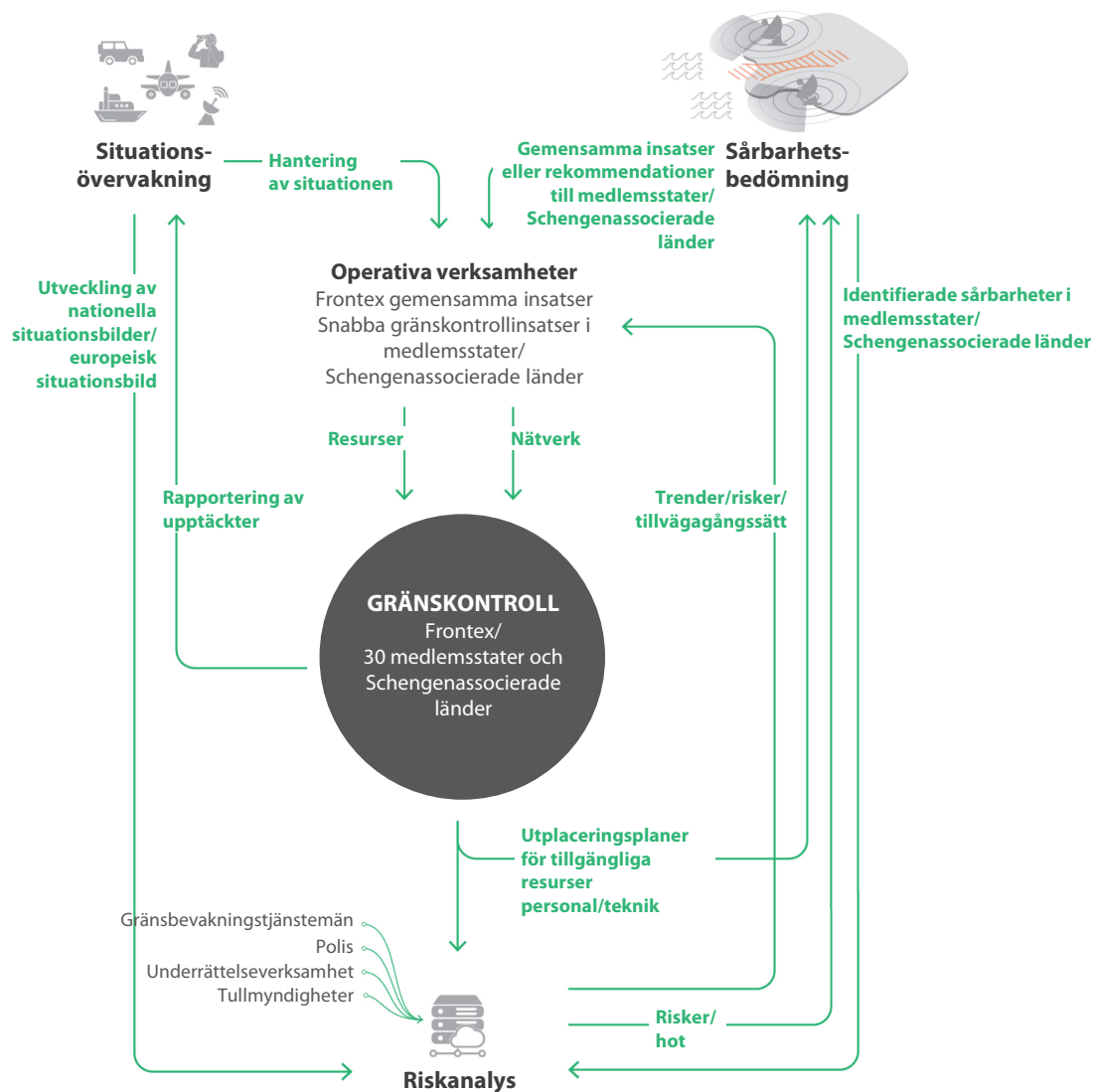
17 Detta är första gången som vi har tittat på hur Frontex utför dessa verksamheter såsom de definieras i 2016 års förordning. Vår rapport kommer lägligt eftersom den senaste externa utvärderingen av byrån offentliggjordes i juli 2015 och förordning (EU) 2019/1896 godkändes utan någon konsekvensbedömning.

18 Byråns primära verksamheter förstärker varandra och är avsedda att stödja de nationella myndigheterna, på både nationell nivå och EU-nivå, när det gäller att på ändamålsenligt sätt kontrollera de yttre gränserna. Ett misslyckande inom ett verksamhetsområde kan ha en negativ inverkan på andra verksamhetsområden. Omvänt kan ändamålsenliga åtgärder inom en verksamhet ha ömsesidigt positiv inverkan på andra verksamhetsområden. Till exempel kan korrekt identifiering och

¹² Revisionsrättens särskilda rapport 24/2019 *Asyl, omplacering och återvändande av migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat*.

korrigering av en sårbarhet som identifierats vid sårbarhetsbedömning leda till förbättrad operativ kontroll, vilket förbättrar situationsmedvetenheten och leder till en mer fullständig riskanalys (se [figur 5](#)).

Figur 5 – Så förväntas Frontex primära verksamheter bidra till en ändamålsenlig gränskontroll



Källa: Revisionsrätten.

19 Revisionen omfattade perioden från slutet av 2016 (året då Frontex nya ansvarsområden trädde i kraft) till februari 2020. Frontex verksamhet med avseende på respekt för och skydd av grundläggande rättigheter omfattas inte av den här revisionen.

20 För att utföra revisionen besökte vi vårt revisionsobjekt, Frontex, och träffade företrädare för byråns olika enheter. Vi höll också möten med gränsmyndigheterna i Polen och Italien, som ett urval av länder där byrån genomförde gemensamma insatser på land, i luften och till sjöss, och besökte anläggningar där dessa insatser genomfördes. Vi skickade frågeformulär till de övriga 25 medlemsstaterna och har fått in 20 svar (se *[bilaga II](#)* – inga svar från Cypern, Grekland, Irland, Nederländerna och Slovenien). Slutligen omfattade vårt revisionsarbete skrivbordsgranskningar av dokumentation som vi mottagit från Frontex och från de italienska och polska nationella myndigheterna samt rapporter och dokument som publicerats av nationella myndigheter, forskningsorgan och akademiker.

Iakttagelser

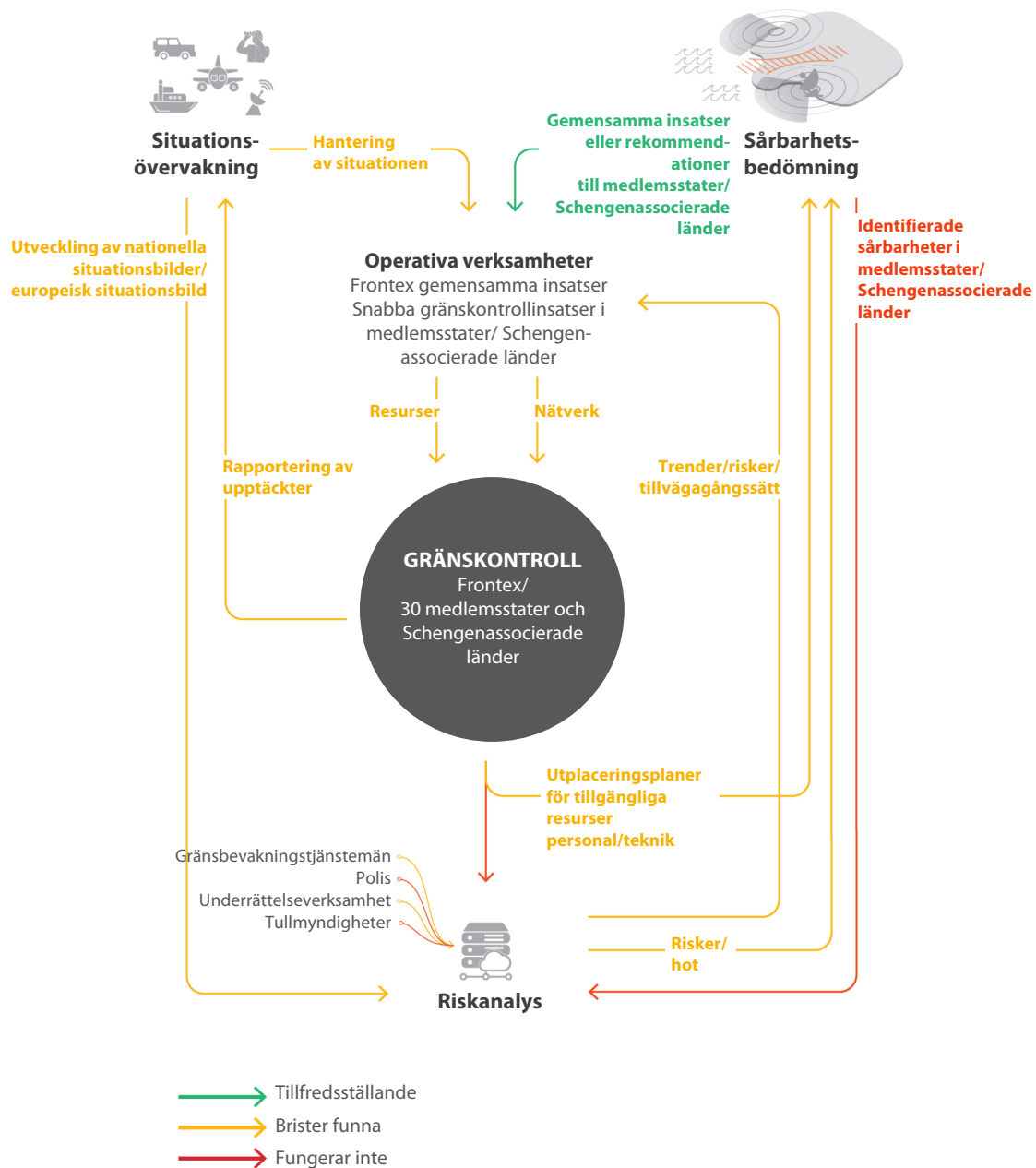
Det finns brister i den information som Frontex har tillgång till och i dess verksamheter för att bekämpa olaglig invandring

21 I det här avsnittet undersökte vi om Frontex fullgör sitt mandat från 2016 när det gäller att bekämpa olaglig invandring genom att

- i) använda sig av ett ramverk för informationsutbyte för att ge en detaljerad, korrekt och uppdaterad bild av situationen vid EU:s yttre gränser,
- ii) utföra sina verksamheter på ett sådant sätt att den stöder medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna,
- iii) tillhandahålla information om sina verksamheters effekter eller kostnader.

22 I *figur 6* sammanfattas våra iakttagelser.

Figur 6 – Brister som upptäckts i Frontex primära verksamheter när det gäller att stödja kampen mot olaglig invandring



Källa: Revisionsrätten.

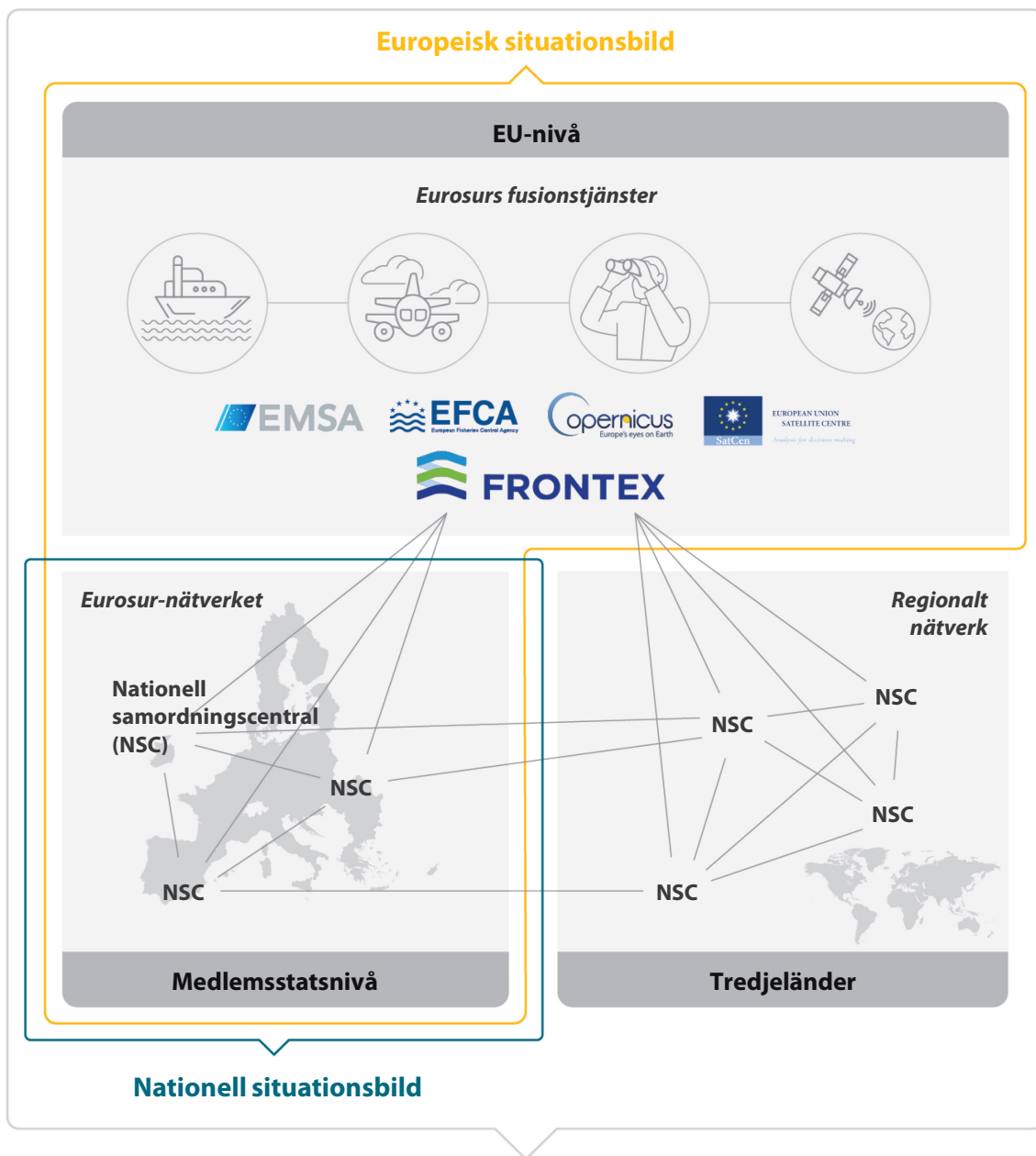
Det finns luckor och inkonsekvenser i ramverket för informationsutbyte

Situationsövervakning

23 Genom förordning (EU) nr 1052/2013 inrättades det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur)¹³, ett ramverk för informationsutbyte och samarbete mellan Frontex och de olika nationella myndigheter som arbetar med gränsövervakning. Inom detta ramverk delar Frontex den europeiska situationsbilden med medlemsstaterna. Den europeiska situationsbilden är ett grafiskt gränssnitt som i nära realtid visar incidentdata och information från olika nationella gränsmyndigheter, som sammanställts av den nationella samordningscentralen, samt data som har erhållits från utplacerade övervakningsverktyg, såsom sensorer, plattformar och andra källor (se *figur 7*). Frontex försöker på så sätt stödja medlemsstaterna genom att förbättra situationsövervakningen och reaktionsförmågan längs de yttre gränserna och området före gränsen.

¹³ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) nr 1052/2013](#) av den 22 oktober 2013 (EUT L 295, 6.11.2013, s. 11).

Figur 7 – Eurosurs ramverk och nätverken av nationella samordningscentraler



Eurosur-ramverket

Källa: Revisionsrätten.

24 Denna förordning, som innebär en utveckling av Schengenregelverket, ålägger medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna att registrera alla relevanta händelser som inträffar längs gränslinjen mellan gränsövergångsställen på land (den s.k. "gröna gränsen") och inom sjögränsen (den s.k. "blå gränsen"). De är inte skyldiga att rapportera händelser som inträffar vid själva gränsövergångsställena.

25 Syftet med förordningen var att förse Frontex med tillräckligt tillförlitlig information för att kunna bidra till situationsbilden av händelser som inträffar vid de yttre gränserna längs de viktigaste migrationsrutterna, t.ex. över centrala, östra och västra Medelhavet samt landrutten på västra Balkan. I vår särskilda rapport 20/2019¹⁴ konstaterade vi dock brister i medlemsstaternas genomförande av förordningen (se [ruta 2](#)).

Ruta 2

Eurosur – Brister som identifierades i revisionsrättens särskilda rapport 20/2019

- Vissa länder matar in uppgifter i Eurosur i nära realtid, medan andra gör det enbart en gång i veckan. Det innebär att en incident vid gränsen (t.ex. ankomst av en stor grupp migranter) kanske inte registreras i det europeiska systemet förrän en vecka senare.
- Medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna lämnar in sina rapporter i olika format, vilket innebär att uppgifterna av tekniska skäl inte kan aggregeras och inte är enkelt tillgängliga för andra medlemsstater/Schengenassocierade länder. Det gör att uppgifternas kvalitet kan bli lidande.
- Vissa medlemsstater/Schengenassocierade länder rapporterar incidenter från fall till fall medan andra enbart tillhandahåller sammanställda uppgifter.
- Vissa medlemsstater/Schengenassocierade länder skapar en incidentrapport för varje enskild person medan andra skapar en incidentrapport som omfattar flera personer. Det innebär att statistiken över antalet rapporterade incidenter är svår att använda eftersom den inte är konsekvent eller jämförbar. Det gör det även svårt för Frontex att övervaka utvecklingen och prioritera tilldelningen av ytterligare resurser vid behov.

¹⁴ Revisionsrättens särskilda rapport 20/2019 *EU:s informationssystem till stöd för gränskontroll – ett kraftfullt verktyg, men mer fokus på aktuella och fullständiga uppgifter behövs.*

26 Utöver undantagen för gränsövergångsställen på land och till sjöss är medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna heller inte skyldiga att rapportera olagliga passager av luftgränser, vare sig vid luftgränsövergångsställen eller in till det nationella luftrummet. Några få medlemsstater/Schengenassocierade länder rapporterar frivilligt gränshändelser som inträffar vid gränsövergångsställena, men de flesta gör det inte. Det innebär att den europeiska situationsbild som sammanställts av Frontex inte ger en bild i nära realtid av situationen vid EU:s luftgräns eller vid gränsövergångsställen på land och till sjöss. Detta bekräftas också av medlemsstaternas svar på vårt frågeformulär.

27 Det finns i nuläget inte heller några gällande överenskomna standarder mellan medlemsstaterna när det gäller prestandan hos deras utrustning för gränsövervakning eller annan kontroll. Detta komplicerar Frontex roll när det gäller att identifiera potentiella sårbarheter i medlemsstaternas detektionsförmåga i samband med gränskontroller och kan leda till oupptäckta gränspassager och därmed underrapportering av händelser i Eurosur.

28 Inrättandet av nätverket av nationella samordningscentraler i de 30 medlemsstaterna/Schengenassocierade länderna kan ses som en betydande framgång. Den nationella samordningscentralen samordnar och utbyter information mellan myndigheter med ansvar för övervakning av yttre land- och sjögränser på nationell nivå samt med övriga nationella samordningscentraler och Frontex. När flera nationella myndigheter deltar i gränskontrollen används den nationella samordningscentralen ofta som en "plattform" för att främja samarbetet mellan olika organ som tillhör olika ministerier. Den nationella samordningscentralen ansvarar för att upprätthålla den nationella situationsbilden.

29 Nätverket har dock inte fullt ut genomfört alla de funktioner som angavs i förordningen. Eurosur operativa skikt och analysskikt har till exempel inte genomförts på ett heltäckande eller konsekvent sätt. *Bilaga III* innehåller information om de funktioner som anges i förordningen och hur dessa har genomförts av de olika medlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna.

Risikanalys

30 Frontex har svårt att använda Eurosur-uppgifter för statistiska riskanalysändamål eftersom medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna inte avger sin rapportering till Eurosur på ett enhetligt sätt och använder olika format, såsom anges i [ruta 2](#). Rapporteringen inom Eurosurs analysskikt och operativa skikt är dessutom minimal på grund av medlemsstaternas säkerhetsproblem, och Frontex kan inte förlita sig på den för att genomföra riskanalyser på EU-nivå. Det operativa skiktet innehåller ingen information om resurser eller om de operativa delskikten, i de flesta fall beroende på att nätverket inte ackrediterades förrän i januari 2018¹⁵. För att lösa dessa problem med Eurosur begär Frontex enhet för riskanalys ett statistiskt underlag från Frontex nätverk för riskanalys (FRAN) som tillhandahålls direkt av medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna från deras nationella system och som innehåller uppgifter om alla gränstyperna.

Frontex verksamheter var inte tillräckligt utvecklade för att ge ändamålsenligt stöd till medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna

Situationsövervakning

31 Varje dag förser Frontex de nationella myndigheterna med aktuell och relevant information om situationen vid de yttre gränserna genom den europeiska situationsbilden. Byrån ger också information om särskilda händelser som inträffar inom de operativa områden som omfattas av Frontex gemensamma insatser. Dessutom erbjuder Frontex tjänster för att stödja och tillföra ett mervärde till medlemsstaternas operativa verksamheter. Frontex tillhandahåller också övervakningsplattformar i realtid (såsom flygövervakning) vilket har gjort det möjligt att reagera med operativa insatser i realtid på händelser där medlemsstaters/Schengenassocierade länders resurser eller gemensamma resurser varit tillgängliga. Detta kan vara mycket användbart i nödsituationer. Medlemsstaterna noterade fördelarna med dessa tjänster i sina svar på vårt frågeformulär.

¹⁵ Kommissionens arbetsdokument, SWD(2018)410, s. 22, och revisionsrättens särskilda rapport 20/2019, punkt 27.

32 Frontex situationsmedvetenhet om händelserna vid de yttre gränserna i nära realtid begränsas dock av brister (i fråga om fullständighet, konsekvens och aktualitet) i kvaliteten på de uppgifter som används för att skapa den europeiska situationsbilden, såsom beskrivs i [ruta 2](#) och punkt [24](#). Detta resulterar i ett lapptäcke av nationella situationsbilder snarare än en enhetlig europeisk situationsbild. Tyvärr har tidigare försök att homogenisera datainmatningen (särskilt genom att olika revideringar av Eurosur-handboken antagits) inte avhjälpt dessa problem.

Risikanalys

33 Sedan Frontex inrättades 2004 har riskanalys ingått som en central del i byråns mandat. Syftet med riskanalysen är att ge underlag för Frontex, medlemsstaternas och kommissionens beslutsfattande. Riskanalysen stöder Frontex verksamheter, t.ex. identifiering av nya tillvägagångssätt, migrationsrutter, bekämpning av gränsöverskridande brottslighet genom identifiering av smugglingsrutter, förfalskade dokument och människohandel, som alla ingår i byråns operativa uppdrag.

34 Utöver Eurosur-informationen samlar Frontex också in ett brett spektrum av uppgifter från medlemsstater, EU-organ, partnerländer och partnerorganisationer samt från sina egna insatser (särskilt genom intervjuer med migranter vid mottagandet och avrapporteringsmöten) för att identifiera de viktigaste faktorer som påverkar och driver migrationstrender. Dessa uppgifter inbegriper bedömningar av topografi, demografi, krisförebyggande, politisk geografi och underrättelser, som inte finns tillgängliga i Eurosur. Frontex använder också uppgifter från öppet tillgängliga källor (dvs. från andra EU-partner och internationella organisationer) om situationen vid och utanför Europas gränser. FRAN, som är ett särskilt nätverk av underrättelseexperter och riskanalytiker, utarbetar kvartalsrapporter.

35 Frontex viktigaste produkter från riskanalysenheten är följande:

- En årlig riskanalys.
- Särskilda riskanalyser av västra Balkan och EU:s östra gränser.
- Ad hoc-genomgångar om framväxande risker, ofta som svar på specifika förfrågningar om information från kommissionen eller rådet.

36 Frontex riskanalysverksamhet har bidragit till att bygga upp FRAN, en gemenskap av europeiska riskanalytiker och underrättelseexperter. Genom att enas om och tillämpa gemensamma standarder har Frontex underlättat kommunikationen mellan kollegor från andra länder. Via FRAN har alla medlemsstater dessutom tillgång till varandras FRAN-relaterade uppgifter som kan användas i den nationella riskanalysverksamheten.

37 För sina riskanalyser har Frontex dock, av rättsliga och uppgiftsskyddsrelaterade skäl, inte åtkomst till uppgifterna i de EU-övergripande system som förvaltas av eu-Lisa¹⁶ (EU:s byrå som ansvarar för den operativa förvaltningen av stora it-system) och som är viktiga instrument för genomförandet av EU:s asyl-, gränsförvaltnings- och migrationspolitik. Dessa system, som för register över viseringsuppgifter, asylansökningar och människors förflyttningar, försvunna personer (särskilt barn) och information om enskild egendom, ger inte Frontex någon statistisk rapportering som kan användas för riskanalys utöver den allmänt tillgängliga statistiken.

38 Frontex har i uppdrag att utarbeta¹⁷ en gemensam integrerad modell för riskanalys (CIRAM) som ska användas av byrån och medlemsstaterna¹⁸. 95 % av de 20 medlemsstater som besvarade vårt frågeformulär tillämpar denna gemensamma metod i sina nationella riskanalyser. Byrån kan dock inte själv tillämpa modellen eftersom den inte på ett tillfredsställande sätt kan bedöma sårbarheten hos vissa gränsavsnitt (se [ruta 3](#)). Medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna delar sina gränskontrollresurser och respektive utplaceringsplaner med Frontex enhet för sårbarhetsbedömning, men vid tidpunkten för revisionen delade den enheten i sin tur inte informationen vidare med Frontex egen enhet för riskanalys.

¹⁶ <https://www.eulisa.europa.eu/>

¹⁷ Artikel 4 i förordning (EU) nr 1168/2011.

¹⁸ Artikel 11 i förordning (EU) 2016/1624.

Ruta 3

Frontex och tillämpningen av CIRAM

I CIRAM definieras risk som en funktion av hot, sårbarhet och effekter:

- Ett "hot" är en kraft som verkar på de yttre gränserna och som kännetecknas av både dess omfattning och sannolikhet.
- En "sårbarhet" definieras av systemets förmåga att minska hotet.
- Med "effekter" avses de potentiella konsekvenserna av hotet.

För att korrekt kunna bedöma om den planerade minskningen av ett hot kommer att vara ändamålsenlig behöver Frontex veta vilka resurser som finns tillgängliga för systemet och hur utplaceringen av dem planeras, så att byrån på lämpligt sätt kan bedöma vilken, om någon, sårbarhet som uppstår och vilka de potentiella effekterna kan bli. Eftersom Frontex enhet för riskanalys inte har tillgång till denna information kan byrån inte tillämpa CIRAM-metoden på sina riskanalysprodukter.

39 Som svar på vårt frågeformulär rapporterade medlemsstaterna att de värderade kvaliteten på Frontex riskanalysprodukter som hög. De rapporterade dock också att avsaknaden av ett gemensamt, strukturerat distributionssystem begränsar tillgången till och effekterna av dessa produkter. Frontex gemensamma kontaktpunkt (FOSS) är till exempel den enda formella gemensamma plattformen för utbyte av information mellan europeiska gränsbevakningstjänstemän, och medlemsstaterna anser att den information som finns tillgänglig där är mycket användbar för gränskontrollverksamheten. Tillgången till FOSS är dock begränsad till de gränsbevakningstjänstemän som deltar i Frontex insatser, och endast så länge de är utplacerade. Gemensamma forskningscentrumet (JRC), som tagit fram den underliggande tekniken för FOSS, tillhandahåller dessutom inte längre programvaruuppdateringar, underhåll eller helpdeskfunktioner. Detta utgör en risk för plattformens kontinuitet och därmed för den information den innehåller. Hittills har inga diskussioner förts inom Frontex om att ersätta FOSS.

Sårbarhetsbedömning

40 Sårbarhetsbedömningen kräver att Frontex övervakar och bedömer tillgången till teknisk utrustning, system, kapacitet, resurser, infrastruktur och personal med adekvat kompetens och utbildning i medlemsstaterna som krävs för gränskontroll.

Medlemsstaterna måste förse enheten för sårbarhetsbedömning med den information som krävs för att bedömningen ska kunna göras. Målet är att bedöma medlemsstaternas kapacitet och beredskap att möta nuvarande och framtida hot och utmaningar vid de yttre gränserna. Bedömningen ska omfatta medlemsstaternas kapacitet att utföra alla gränsförvaltningsuppgifter, inklusive deras kapacitet att hantera det stora antal människor som kan komma att anlända till deras territorier.

41 Förfarandet för sårbarhetsbedömning var 2020 inne på sitt fjärde år efter att det införts genom förordning (EU) 2016/1624. Under denna period har Frontex sammanställt en helt ny bild av medlemsstaternas kapaciteter och sårbarheter vid enskilda gränsavsnitt, vilket medlemsstaterna också rapporterade i sina svar på vårt frågeformulär. Sårbarhetsbedömningarna för 2017 och 2018 slutfördes trots allvarliga resursbegränsningar, vilket påverkade arbetets kvalitet. Under 2016 hade Frontex till exempel endast tre tjänster avsatta för uppgiften, en siffra som steg till 23 tjänster (varav 15 tillsatta) 2018 och 25 tjänster (varav 23 tillsatta) 2019. Vi tittade på ett urval av fem bedömningar och fann att enheten för sårbarhetsbedömning inte hade noterat att en medlemsstat inte hade deklarerat ett landgränsövergångsställe under 2017 och 2018, vilket innebar att enheten inte bedömde det.

42 Förfarandet för sårbarhetsbedömning har utvecklats i takt med att metodiken har förfinats. Men trots att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla tillförlitliga uppgifter fortsätter Frontex enhet för sårbarhetsbedömning att rapportera om återkommande problem med att uppgifterna från medlemsstaterna, som förfarandet utgår från, är ofullständiga och bristfälliga. Under 2019 varierade till exempel fullständigheten i uppgifterna från medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna mellan 53 % och 98 %. I sina svar på vårt frågeformulär angav två medlemsstater nationell säkerhet som motivering till sin vägran att förse Frontex med den information som hade begärts.

43 Slutligen är förfarandet för sårbarhetsbedömning för närvarande begränsat till nationella kapaciteter och sårbarheter, i enlighet med bestämmelserna i förordningen från 2016. Bedömningarna gjordes inte på EU-nivå eller regional nivå. Vi konstaterade att en EU-omfattande bedömning skulle

- vara högst lämplig i samband med den framtida utplaceringen av Frontex stående styrka; Frontex egen förmåga att hantera utmaningar vid de yttre gränserna skulle då kunna utvärderas regelbundet,
- identifiera eventuella överlappande sårbarheter i grannländer eller länder som tillhör samma regionala operativa miljö; sådana sårbarheter skapar ömsesidigt beroende mellan de berörda medlemsstaterna,
- utvärdera hur omfattande och effektivt samarbetet mellan de olika berörda EU-organen är¹⁹.

Operativa insatser

44 Sedan Frontex inrättades har dess operativa insatser främst inriktats på att stödja medlemsstaterna i kampen mot olaglig invandring, i stor utsträckning genom gemensamma insatser vid de yttre gränserna (främst till sjöss, men även på land eller vid flygplatser). Sådana insatser genomförs både med nationella resurser och med (mänskliga och tekniska) resurser som tillhandahålls gemensamt av deltagande länder eller av Frontex och samordnas av Frontex. Insatserna begärs av medlemsstaterna, prioriteras av Frontex på grundval av hur viktiga de är och vilka resurser som finns tillgängliga och genomförs i enlighet med en operativ plan.

Gemensamma insatser

45 Beroende på var de viktigaste rutterna för irreguljär migration till Europeiska unionen går har nästan 80 % av Frontex budget för gemensamma insatser avsatts för insatser till sjöss. Vissa av dessa (t.ex. Minerva och Poseidon) omfattar också kontroller vid gränsövergångsställen, men huvudfokus ligger främst på gränsövervakning, och de flesta insatser har varit aktiva sedan 2006 och 2007. Vi presenterar mer detaljerad information om Frontex gemensamma maritima insatser i [bilaga IV](#).

Ändamålsenligheten i stödet till medlemsstaterna i Medelhavsområdet för att hantera migrationstrycket under de senaste 15 åren bekräftades av alla parter som vi intervjuade och har inte analyserats närmare i denna revision.

¹⁹ Revisionsrättens särskilda rapport 22/2020 handlade om samarbetet mellan EU:s byråer, en viktig del av den europeiska integrerade gränsförvaltningen.

46 Merparten av de återstående 20 % av Frontex budget för gemensamma insatser avsätts för att inrätta kontaktpunkter vid kusthamnar, flygplatser och gränsövergångsställen på land, där Frontex ställer gränsbevakningstjänstemän till förfogande vid viktiga punkter längs EU:s yttre gränser. Vid revisionen bedömdes mervärdet av Frontex kontaktpunkter på land och för luftfart (internationella flygplatser anses vara mycket utsatta för irreguljär migration). Den slutsats som drogs var att dessa har liten inverkan på den övergripande gränskontrollen. Det berodde på att en begränsad mängd mänskliga resurser utplacerats, att de utplacerats på kort tid och att få kontaktpunkter deltar i insatserna.

Snabba gränsinsatser

47 En medlemsstat som utsätts för allvarligt och exceptionellt tryck vid sina yttre gränser, särskilt när ett stort antal tredjelandsmedborgare försöker ta sig in på dess territorium olagligt, kan be Frontex att sätta in en snabb gränsinsats på dess territorium under en begränsad period. Hittills är det endast Grekland som har aktiverat mekanismen, och det har skett vid fyra tillfällen.

48 För att Frontex snabba gränsinsatser ska vara ändamålsenliga krävs det att de som deltar är förtrodda med processen och att det inrättas ändamålsenliga förfaranden i medlemsstaterna för att begära sådana insatser (se [ruta 4](#)).

Ruta 4

Hinder för Frontex snabba insatser

- Den snabba insatsen i Grekland 2020 var en framgång, främst på grund av att det redan fanns en infrastruktur och att insatsen drog nytta av befintliga expert-, samordnings- och rapporteringsstrukturer samt erfarenheterna från den gemensamma insatsen Poseidon.

Men om det skulle bli nödvändigt med snabba insatser utanför de operativa områdena för den huvudsakliga gemensamma insatsen till sjöss måste Frontex anordna regelbundna övningar med deltagande av medlemsstaterna – särskilt de potentiella värdarna för en snabb insats – så att alla inblandade är väl förberedda. Regelbundna årliga övningar för snabba insatser har hållits sedan 2007. Ingen övning genomfördes dock 2019.

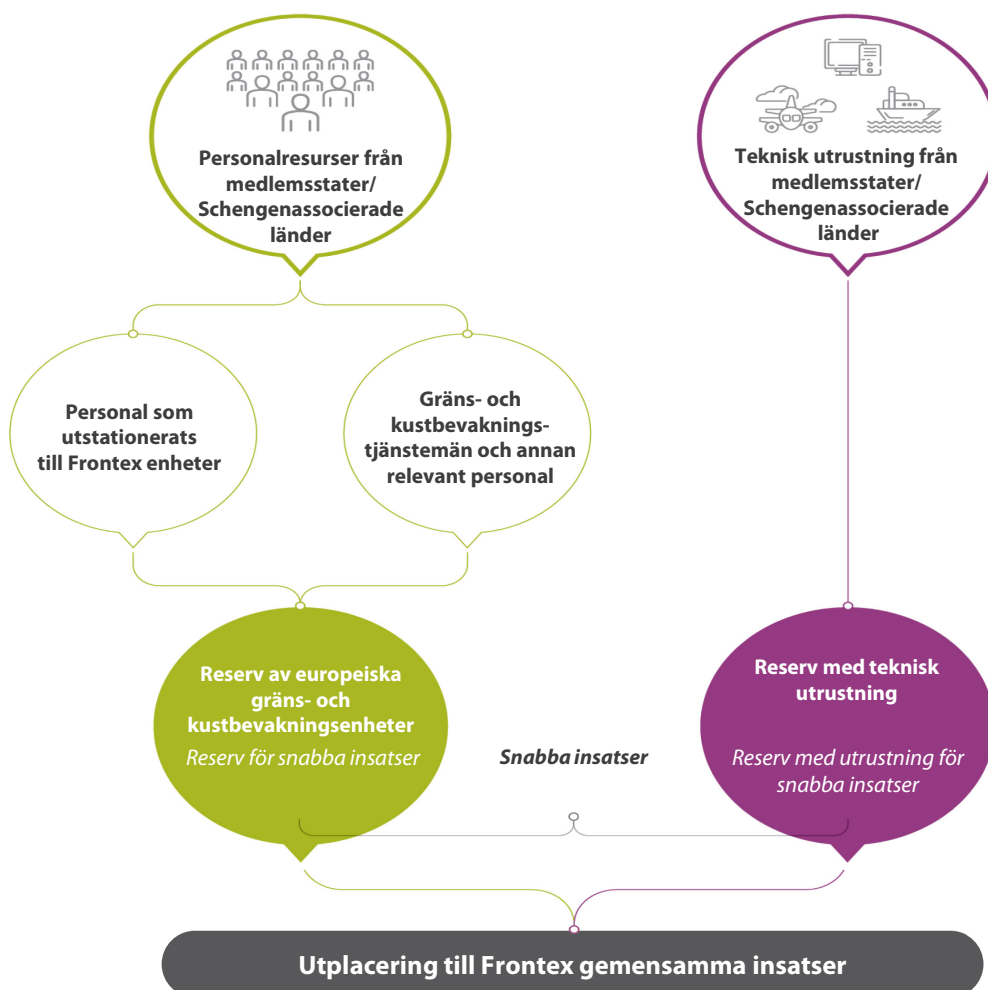
- I det urval av sårbarhetsrapporter som vi granskade (se punkt 41) konstaterade vi att 40 % av medlemsstaterna inte hade infört förfaranden för att begära en snabb Frontexinsats. I dessa fall konstaterade vi följande:
 - Medlemsstaterna hade inte fastställt kriterier som skulle utlösa en begäran till Frontex om snabba biståndsinsatser.
 - Medlemsstaternas nationella förfaranden innehöll inte något förfarande för att begära en snabb Frontexinsats.
 - Det saknades detaljerad information om eskaleringsplanen i en krissituation.

Gemensam reserv av mänskliga resurser

49 I enlighet med förordning (EU) 2016/1624 hade Frontex bland annat inrättat en reserv av europeiska gräns- och kustbevakningsenheter, inbegripet en reserv för snabba insatser och en reserv med teknisk utrustning. Frontex bidrar till reserven av europeiska gräns- och kustbevakningsenheter genom att tillhandahålla personal till enheterna, som utstationerats till Frontex från medlemsstater/Schengenassocierade länder genom årliga öppna rekryteringsförfaranden (se [figur 8](#)). Enligt Frontex har utplaceringen av utstationerad personal till enheterna fungerat som ett test – om än i mycket liten skala – av en ny modell för utplacering av personella resurser enligt 2019 års förordning.

50 Varje år bedömer Frontex sina behov av personal och teknisk utrustning baserat på de prioriteringar som fastställts genom riskanalys och tillgänglig information från föregående år: en analys av uppgifter från utplaceringar av personal och ändamålsenligheten och effektiviteten hos de olika typerna av teknisk utrustning. På grundval av denna information inleder byrån en förhandlingsprocess (de så kallade årliga bilaterala förhandlingarna) för att komma fram till varje lands bidrag till de operativa verksamheterna.

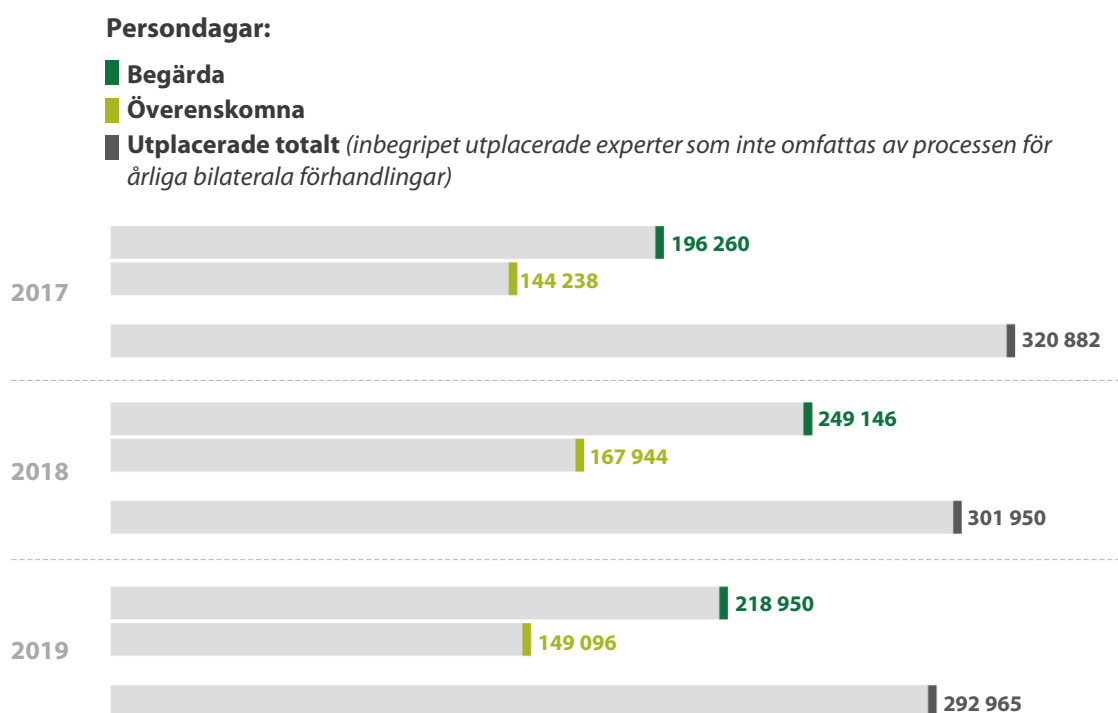
Figur 8 – Frontex reserver av personal och tekniska resurser och deras utplacering i Frontex operativa insatser



Källa: Revisionsrätten.

51 Vi konstaterade att medlemsstaterna har uppfyllt sina skyldigheter att inrätta reserver för snabba insatser. Kommissionen har motiverat inrättandet av en stående styrka på 10 000 personer²⁰ med att medlemsstaterna har gjort otillräckliga utfästelser om personalresurser. Vi konstaterade dock att den största delen av denna personalbrist (85 % 2019) avsåg tre av 17 kategorier av experter i de gemensamma insatserna (dokumenthandläggare på högre nivå, gränsövervakningstjänstemän och tjänstemän som ska upptäcka stulna fordon). Dessutom går medlemsstaternas/de Schengenassocierade ländernas totala utplaceringar av personal till enheterna utöver vad man kom överens om i förhandlingarna (se [figur 9](#)).

Figur 9 – Begärda, överenskomna och utplacerade personalresurser



Källa: Revisionsrätten, baserat på Frontex rapporter om operativa resurser.

52 Vi konstaterade att Frontex inte har fäst tillräcklig vikt vid kulturtolkars roll eller hur de färdigheter och attityder som krävs skiljer sig från dem för tolkar. Denna profil hade inte tagits med i styrelsens beslut 38/2016, där profilerna för gränsbevakningstjänstemän i de europeiska gräns- och kustbevakningsenheterna fastställdes. Dessutom ingick den inte heller i styrelsens beslut från 2020²¹ om att inrätta den stående styrkan. I stället ingick enligt detta beslut kulturmedling bland de uppgifter som skulle utföras av återvändandeexperter, och det krävdes att

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.

intervjuansvariga skulle uppvisa en långtgående kulturell medvetenhet om ursprungs- och transitländerna.

53 En tolks roll är att underlätta kommunikation genom att se till att alla kommentarer som görs översätts korrekt; en kulturtolk däremot måste förstå de kulturella skillnaderna och de sociala normerna inom olika kulturer och skapa förtroende hos dem som nyligen anlänt till gränsen för att undvika att kommunikationen bryter samman. Under insatser till sjöss är en kulturtolk engagerad i mottagandet av migranter som har haft en lång och svår resa och som ofta är psykologiskt traumatiserade efter att ha utsatts för människohandel, könsrelaterat våld eller tortyr. Kulturtolkens roll är avgörande i mottagningsprocessen och i informationsinsamlingen (om kontaktpersoner, rutter, tillvägagångssätt osv.) och bidrar till sådana viktiga Frontexprocesser som riskanalys.

Frontex tillhandahåller ingen information om effekterna av eller kostnaderna för sina verksamheter

54 I artikel 8.3 i förordning (EU) 2016/1624 anges att byrån ”ska tillhandahålla allmänheten korrekt och utförlig information om sin verksamhet”.

55 Frontex kommunicerar i stor utsträckning om sina verksamheter²², men i dess rapportering (både den offentliga och den med begränsad spridning) analyseras inte alltid prestationen och de verkliga effekterna av verksamheterna. Det kan ha lett till otillräckligt underbyggda lagstiftningsbeslut.

56 När det gäller sårbarhetsbedömningar offentliggör Frontex en översikt över sin verksamhet. Den har begränsad spridning och rapporterar om antalet rekommendationer som utfärdats och graden av genomförande i medlemsstaterna. När det gäller riskanalys däremot offentliggör Frontex inte någon årlig översikt över sin riskanalysverksamhet eller bedömer effekterna av sina produkter.

57 Frontex utarbetar ett stort antal rapporter²³ som syftar till att utvärdera gemensamma insatser. Tre centrala aspekter av dess verksamheter redovisas dock inte.

²² Revisionsrättens särskilda rapport 22/2020.

²³ Finns på <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>.

58 För det första kräver förordningarna²⁴ att Frontex utvärderar resultaten av gemensamma insatser. Byrån gör dock inte någon grundlig utvärdering av dessa verksamheter. Trots att gemensamma insatser till sjöss utgör en betydande andel av Frontex totala verksamhet, skiljer byrån i sina rapporter om dessa insatser inte mellan resultaten av sitt eget stöd och resultaten av den nationella verksamhet som värdmedlemsstaten normalt utför. I rapporterna anges inte heller att de redogör för resultat som uppnåtts och verksamhet som bedrivits av både Frontex och de nationella myndigheterna på det operativa området under den operativa perioden.

59 För det andra lämnar Frontex i sina rapporter om operativa resurser information om vilka resurser som behövs, liksom vilka resurser som har avsatts och placerats ut, men man ger inga förklaringar till avvikelser eller identifierar effekterna av eventuella luckor. Rapporterna ger ingen tydlig bild av ändamålsenligheten eller bristerna i medlemsstaternas faktiska bidrag till de gemensamma insatserna och kan leda till att läsarna misstolkar föreliggande luckor (se punkt **51**).

60 För det tredje lämnar Frontex ingen information om de verkliga kostnaderna för sina gemensamma insatser, vare sig i aggregerad form eller uppdelat efter insats (sjö- eller luftfart) och kostnadsslag (t.ex. personal och lätt utrustning eller tung utrustning). Eftersom de slutliga uppgifterna endast finns tillgängliga år n+2 redovisar Frontex endast kostnader baserade på uppskattningar som kan skilja sig betydligt från de faktiska kostnaderna.

Frontex stöder inte kampen mot gränsöverskridande brottslighet på ett ändamålsenligt sätt

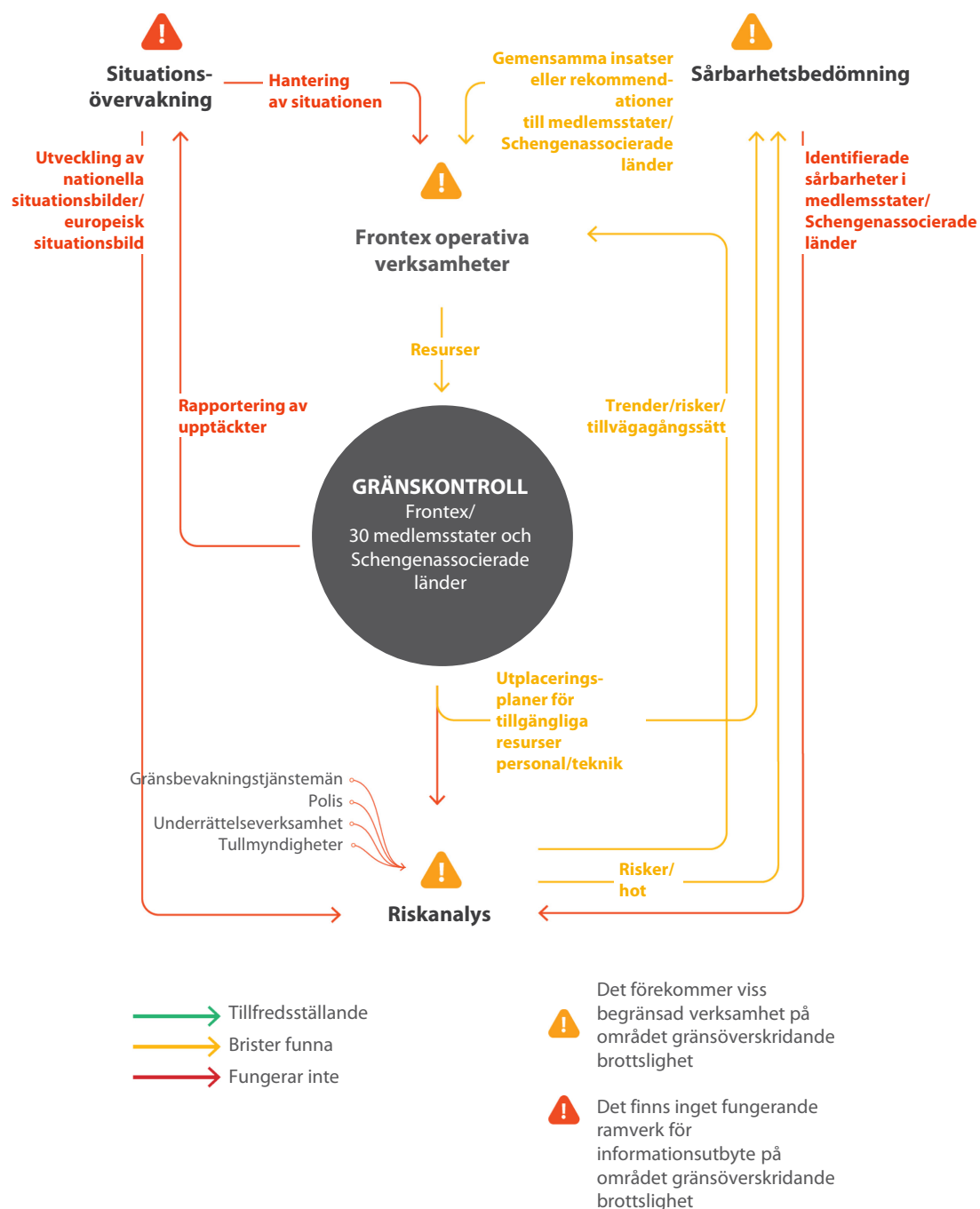
61 I det här avsnittet undersökte vi om Frontex fullgör sitt mandat från 2016 när det gäller att bekämpa gränsöverskridande brottslighet genom att

- i) använda sig av ett ramverk för informationsutbyte för att ge en detaljerad, korrekt och uppdaterad bild av situationen vid EU:s yttre gränser,
- ii) utföra sina verksamheter på ett sådant sätt att byrån stöder medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna.

²⁴ Artikel 26 i förordning (EU) 2016/1624 och artikel 47 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019.

62 Resultatet av vår analys visas i **figur 10** och kan jämföras med förväntningarna på Frontex bidrag enligt **figur 5**.

Figur 10 – Brister i Frontex primära verksamheter när det gäller att stödja kampen mot gränsöverskridande brottslighet



Källa: Revisionsrätten.

Det finns ännu inget adekvat ramverk för informationsutbyte till stöd för kampen mot gränsöverskridande brottslighet

63 En fungerande integrerad gränsförvaltningsmodell kräver systematisk insamling och utbyte av information mellan alla berörda nationella myndigheter och EU-organ. Den information som matas in i modellen och de analyser som den producerar bör därför inte begränsas till gränsbevakningsmyndigheter, utan omfatta alla relevanta myndigheter, såsom polismyndigheter och tullmyndigheter med ansvar för gränsförvaltning.

64 Ansvaret för genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen har delats mellan medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna och Frontex sedan 2016, men det finns ännu inget allmänt gemensamt ramverk för informationsutbyte och samarbete inom den integrerade gränsförvaltningen. Eurosur ska tillhandahålla den infrastruktur och de verktyg som behövs för att övervaka de yttre gränserna och stödja både Frontex och medlemsstaterna i deras kamp mot gränsöverskridande brottslighet. Eurosur inrättades 2013 genom förordning (EU) nr 1052/2013 men uppdaterades inte för att återspegla Frontex nya mandat förrän i december 2019 genom förordning (EU) 2019/1896. Dessutom kommer de nya rapporteringskrav som följer av den revideringen att träda i kraft först i december 2021. Det finns dock betydande begränsningar i detta system:

- Enligt Eurosur-förordningen har varje medlemsstat/Schengenassocierat land en nationell samordningscentral med ansvar för informationsutbyte. Medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna är dock inte skyldiga att se till att alla berörda myndigheter som behövs för att skapa en tillförlitlig situationsbild är representerade i de nationella samordningscentralerna. Det hindrar ett ändamålsenligt genomförande av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Tullen och gränsbevakningen erkänns som strategiska partner i gränskontrolluppdragen vid EU:s yttre gränser, men det finns för närvarande inget ramverk för informationsutbyte där man delar uppgifter och underrättelser.
- Det finns ingen samstämmighet mellan medlemsstaternas sätt att anmäla gränsöverskridande brott i Eurosur. Frontex har försökt komma överens med medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna om en katalog över gränsöverskridande brottsincidenter, men olika nationella rättsliga klassificeringar har komplicerat uppgiften. Eftersom det inte finns några bindande rapporteringskrav och ingen vägledning för gränsbevakningstjänstemän om vilka händelser som ska rapporteras är rapporteringen därför inkonsekvent. Medlemsstaternas svar på vårt frågeformulär återspeglade också denna situation.

65 Frontex behöver fullständig information för att strategiskt kunna analysera riskerna för gränsöverskridande brottslighet som en del av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Det är dock endast information om olaglig invandring som delas med Frontex, och inte information som rör andra ansvarsområden såsom tull, fiske eller miljöövervakning.

Frontex stöd till kampen mot gränsöverskridande brottslighet är begränsat

66 Frontex har till uppgift att stödja medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna i deras kamp mot organiserad gränsöverskridande brottslighet (i samarbete med andra relevanta europeiska organ). I det stödet ingår att Frontex ska ge medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna ökad situationsmedvetenhet på europeisk nivå, genom att genomföra riskanalys om gränsöverskridande brottslighet och genom den europeiska situationsbilden, samt genom att identifiera eventuella sårbarheter när det gäller medlemsstaternas förmåga att uppfylla sitt gränskontrollansvar och vid behov inleda en gemensam operativ insats.

67 Frontex situationsmedvetenhet om gränsöverskridande brottslighet begränsas inte bara av bristen på ett adekvat ramverk för informationsutbyte, utan också av det faktum att CIRAM inte har uppdaterats sedan 2012 för att inkludera information om gränsöverskridande brottslighet till följd av utvidgningen av byråns mandat 2016.

68 Att fokus under lång tid har legat på olaglig invandring har med nödvändighet lett till att Frontex riskanalysprodukter har en viss geografisk snedvridning (se punkt [45](#) och [bilaga IV](#)) eftersom migrationsrutterna länge gått över Medelhavet. Det innebär att dessa produkter har ökat gränsmyndigheternas kunskaper om trycket från olaglig invandring vid vissa gränsavsnitt, men de återspeglar inte på samma sätt de andra utmaningar som kan finnas vid andra delar av den yttre gränsen.

69 För att komma till rätta med detta inrättade Frontex 2018 samarbetsnätverket för maritima underrättelser och riskanalys (MIC-RAN) i syfte att utveckla kapacitet för maritim riskanalys mot gränsöverskridande brottslighet och stödja europeiskt samarbete om kustbevakningsfunktioner. Även om detta nätverk endast omfattar sjöfartsområdet har det redan visat sig användbart, t.ex. genom att uppmärksamma gränskontrollmyndigheterna på fenomenet med narkotikasmuggling på kommersiella fartyg. MIC-RAN-nätverket är dock geografiskt begränsat, trots dess betydelse för en ändamålsenlig integrerad förvaltning av de yttre gränserna²⁵.

²⁵ Europol, ECNN, *EU drug markets report 2019*, s. 137.

70 Frontex enhet för sårbarhetsbedömning började bedöma medlemsstaternas/de Schengenassocierade ländernas förmåga att upptäcka och bekämpa gränsöverskridande brottslighet först i 2019 års sårbarhetsbedömningsprocess. Under 2020 handlade fem av 200 frågor om gränsöverskridande brottslighet. Det ställdes inga frågor om säkerheten för personal som utplacerats till gränsövergångsställen som kan utgöra riskområden med tanke på hot från utländska stridande och terrorism.

71 Eftersom medlemsstaternas detektionsförmåga vid luftgränser för närvarande är undantagen från Frontex förfaranden för sårbarhetsbedömning finns det ingen ändamålsenlig centraliserad tillsyn av medlemsstaternas kapacitet att övervaka, upptäcka eller hejda potentiella olagliga luftgränspassager på EU-nivå (se [ruta 5](#)). I Frontex sårbarhetsbedömning ingår inte heller att bedöma huruvida medlemsstaternas/de Schengenassocierade ländernas tullmyndigheter är beredda att tillhandahålla kvalitativa uppgifter i tid för syften som rör situationsmedvetenhet och riskanalys, eftersom detta tillhör medlemsstaternas behörighetsområde.

Ruta 5

Ett exempel på en informationslucka som påverkar ändamålsenligheten i övervakningen av luftgränserna

Organiserade kriminella grupper undersöker möjligheterna att använda Europa som en exportplattform till andra, mindre mättade och potentiellt mer lönsamma marknader, eftersom tillförseln av kokain till EU överstiger efterfrågan. Till exempel greps medlemmar i en organiserad kriminell grupp 2018 som ett led i en utredning av kokainsmuggling med hjälp av flygkurirer mellan Irland, Australien och Nya Zeeland. Sådana händelser registreras inte i Eurosur.

Källa: Europol, ECNN, EU drug markets report 2019, s. 137.

Denna lucka får konsekvenser på flera nivåer:

- i) När händelser som inträffar vid de yttre gränserna inte upptäcks och rapporteras saknas information i underrättelserna för riskanalysen som hade kunnat förbereda gränsbevakningstjänstemännen bättre och leda till att nya tillvägagångssätt identifieras.
- ii) Brist på underrättelser för riskanalysändamål kan innebära att ändamålsenliga gränskontroller inte utförs eftersom de gränsbevakningstjänstemän som är i tjänst vid inresestället inte är tillräckligt förberedda.
- iii) Utmaningarna vid vissa gränsavsnitt kanske inte uppmärksammas fullt ut, vilket riskerar att undergräva Frontex sårbarhetsbedömningar.

72 När det gäller operativa insatser har Frontex i sin dagliga verksamhet ännu inte i tillräcklig utsträckning utvecklat arbetet för att förebygga, upptäcka och rikta åtgärder mot gränsöverskridande brottslighet. De verktyg som byrån använder, t.ex. gemensamma insatsdagar, uppskattas av medlemsstaterna. Gemensamma insatsdagar sammanför olika medlemsstater, brottsbekämpande myndigheter och internationella organisationer för att rikta fokus på olika typer av brottslighet, såsom smuggling av narkotika och vapen, olaglig invandring och människohandel. I sina svar på vårt frågeformulär betraktar medlemsstaterna detta som en utbildningserfarenhet som de kan bygga vidare på inom sin heminstitution. Effekterna av de operativa insatserna är dock begränsade till de deltagande medlemsstaternas geografiska område under tiden insatserna pågår.

Frontex är ännu inte redo att genomföra sitt mandat från 2019 på ett ändamålsenligt sätt

73 Vi undersökte om Frontex har beredskap att möta utmaningarna med sitt mandat från 2019 och om medlemsstaterna är i stånd att förse byrån med all den information den behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Frontex har ännu inte anpassat sig till kraven i sitt mandat från 2016.

74 Vi undersökte om ändringen av Frontex mandat från 2016 i form av införandet av ansvar för integrerad gränsförvaltning och den nya uppgiften att göra sårbarhetsbedömningar har lett till att Frontex snabbt gjort en strategisk omvärdering av personalbehoven på områdena riskanalys och sårbarhetsbedömning. Byrån tog sig dock an sina nya ansvarsområden på *ad hoc*-basis och började tillgodose sina behov på ett systematiskt sätt först 2019.

75 Efter införandet av det nya mandatet 2016 fick insatsavdelningen ansvar för den nya verksamheten med sårbarhetsbedömning, och uppgiften tilldelades dess enhet för riskanalys. 2017 omorganiserades Frontex, och avdelningen delades i två. Verksamheterna riskanalys och sårbarhetsbedömning skildes ut och placerades i en av dessa, nämligen avdelningen för situationsmedvetenhet och situationsövervakning. Enheten för sårbarhetsbedömning inrättades och bemannades av tidigare medlemmar i riskanalysenheten, men det gjordes ingen formell analys för att fastställa vilka kompetensprofiler som behövdes och antalet personer som krävdes för varje profil. Detta påverkade kvaliteten på arbetet (se punkt [41](#)).

76 Under 2019 har Frontex avdelning för situationsmedvetenhet och situationsövervakning försökt identifiera sina nuvarande och framtida behov inom enheterna för riskanalys och sårbarhetsbedömning. Vi konstaterade följande:

- Enheten för riskanalys har brist på analytiker med olika profiler (t.ex. inom kompetensområdena kriminologi, föregripande analys och tematisk analys, särskilt maritim riskanalys).
- Enheten för sårbarhetsbedömning måste fastställa vilka kompetenser och resurser den behöver, identifiera eventuella luckor och bygga upp en mer långsiktig kompetensförsörjningsplan i linje med de strategiska målen.

77 Informationsutbytet och samarbetet mellan Frontex olika verksamhetsenheter har alltid varit viktigt, men är nu avgörande med tanke på Frontex nya operativa roll i och med inrättandet av den stående styrkan. I Frontex programplaneringsdokument för 2018–2020 erkänns att det, trots en kultur av flexibilitet i varje avdelnings dagliga verksamhet, råder en ”silokultur”; en kultur där avdelningarna arbetar var för sig utan att dela tillgänglig information kan undergräva den viktiga kopplingen mellan Frontex verksamheter. Frontex inrättade till exempel inga förfaranden för utbyte mellan verksamhetsenheter av relevant information vid sårbarhetsbedömningar förrän i februari 2020. En strukturerad mekanism för att dela resultaten från sårbarhetsbedömningarna med andra verksamhetsenheter inom Frontex har ännu inte utvecklats.

Mandatet från 2019 förutser en snabb och exponentiell ökning av Frontex resurser

78 Enligt den nya förordningen kommer Frontex att ha en stående styrka med upp till 10 000 medlemmar i den operativa personalen till sitt förfogande senast 2027 (se [figur 2](#) och punkt [11](#)). Frontex budget förväntas öka från 460 miljoner euro 2020 (se [figur 3](#)) till i genomsnitt 900 miljoner euro per år för perioden 2021–2027.

Omfattningen av den planerade ökningen av både budget och personal kan också mätas i det antal persondagar som är tillgängliga för gemensamma insatser. Från den nuvarande nivån på 300 000 persondagar (se [figur 9](#)) kommer denna siffra att öka till cirka 2 270 000 persondagar, vilket är mer än 7,5 gånger så mycket som den nuvarande utplacerade personalen.

79 De potentiella effekterna för medlemsstaterna av inrättandet av den stående styrkan har inte bedömts. 81 % av de medlemsstater som besvarade vårt frågeformulär räknar med att 2019 års förordning kommer att påverka antalet anställda i deras länder och kräva ytterligare rekrytering och utbildning av nya gränsbevakningstjänstemän eftersom Frontex förväntas rekrytera sin stående styrka bland personal som för närvarande arbetar med nationell gränskontroll. Detta kommer att få budgetmässiga och organisatoriska konsekvenser. Medlemsstaterna är också osäkra på de potentiella effekterna av antalet anställda som ska rekryteras av Frontex per profil och per kategori i enlighet med förordningen, och hur länge framtida utplaceringar ska vara.

80 Den senaste externa utvärderingen av byrån offentliggjordes i juli 2015. Enligt förordning (EU) 2016/1624 skulle Frontex resultat utvärderas senast i oktober 2019, men utvärderingen genomfördes inte eftersom byråns nya mandat trädde i kraft i november 2019. Enligt förordning (EU) 2019/1896 ska nästa externa utvärdering göras senast den 5 december 2023. Detta är en lång tidsperiod under vilken stora förändringar av byråns mandat, struktur och roll kommer att ha ägt rum.

81 Slutligen, även om lagstiftningen ger den stående styrkan verkställande befogenheter kan den bli mindre ändamålsenlig om värdmedlemsstaten inte ger tillstånd²⁶ för utförande av exempelvis identitetskontroller, utfärdande av inresetillstånd och gränsövervakningsuppgifter. Gränsbevakningstjänstemän som besöker andra medlemsstater har dock inte rätt att använda värdländernas informationssystem för att utföra gränskontroller²⁷. Detta skulle allvarligt begränsa den verksamhet som den stående styrkan kan bedriva under utplaceringar.

Frontex riskerar att inte få den information som byrån behöver för att utveckla sin verksamhet mot gränsöverskridande brottslighet

82 Alla medlemsstater utom Spanien överför manuellt uppgifter om incidenter som upptäckts vid deras gränser från sina nationella system till Eurosur och JORA. Operatörerna är också skyldiga att översätta uppgifterna om incidenterna till engelska, trots varierande språkkunskaper.

²⁶ Artikel 82 i förordning (EU) 2019/1896.

²⁷ Revisionsrättens särskilda rapport 20/2019, punkt 22.

83 Ytterligare krav på rapportering till Eurosur kommer att införas stegvis under en övergångsperiod på två år, i enlighet med förordning (EU) 2019/1896. I sina svar på vårt frågeformulär uppgav medlemsstaterna att de nuvarande rapporteringskraven redan utgör en betydande börda och att de var osäkra på om de skulle klara av den ökade arbetsbördan, såvida inte processen för överföring av uppgifter mellan de nationella systemen och Eurosur-databasen automatiserades. Rapportering av händelser vid land- och luftgränsövergångsställen innebär en betydande ökning av arbetsinsatsen. Exempelvis passerade enligt Eurostat 409 miljoner passagerare på väg till eller från platser utanför EU via EU:s luftgränsövergångsställen under 2018.

84 Trots byråns mandat att vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta utbyte av information som är relevant för dess arbetsuppgifter med kommissionen och medlemsstaterna har Frontex ännu inte setts delta direkt i några försök att ytterligare automatisera processen.

Slutsatser och rekommendationer

85 Sammantaget konstaterade vi att Frontex stöd till medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna i kampen mot olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet inte är tillräckligt ändamålsenligt. Vi konstaterade att Frontex inte fullt ut har genomfört sitt mandat från 2016 och uppmärksammade flera risker i samband med Frontex mandat från 2019.

86 Vi presenterar våra slutsatser och rekommendationer med avseende på kampen mot olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet för var och en av Frontex huvudsakliga verksamheter: informationsutbyte, riskanalys, sårbarhetsbedömning och operativa insatser.

87 Vi konstaterade att det visserligen finns ett funktionellt ramverk för informationsutbyte till stöd för kampen mot olaglig invandring men att det inte fungerade tillräckligt bra för att ge en korrekt, fullständig och uppdaterad situationsmedvetenhet om EU:s yttre gränser (punkterna [25–29](#) och [ruta 2](#)). Ett lämpligt ramverk för informationsutbyte när det gäller gränsöverskridande brottslighet har ännu inte inrättats (punkterna [63–65](#)).

88 Frontex tillhandahåller aktuell och relevant migrationsinformation om situationen vid de yttre gränserna liksom information om särskilda händelser (punkt [31](#)). Bristen på information (punkterna [26](#) och [32](#)), tekniska standarder för gränskontrollutrustning (punkt [27](#)), en gemensam katalog för rapportering av gränsöverskridande brottsincidenter samt information i nära realtid om situationen vid EU:s luftgränser liksom förseningar i uppdateringen av CIRAM (punkterna [64](#) och [67](#)) undergräver dock sammanställningen av en fullständig situationsbild vid EU:s yttre gränser.

89 När det gäller gränsöverskridande brottslighet finns det också ett glapp mellan Frontex mandat enligt förordningarna och det regelverk inom vilket byrån verkar: inte alla relevanta myndigheter (t.ex. tullen) omfattas av Eurosur-förordningen, och därför rapporteras inte alla relevanta händelser (punkt [64](#)).

90 Genom förordning (EU) 2019/1896 infördes betydande ytterligare krav på medlemsstaternas rapportering till Eurosur, och det förväntas att processen för överföring av uppgifter mellan de nationella systemen och Eurosur-databasen kommer att behöva automatiseras om medlemsstaterna ska kunna uppfylla dessa krav (punkterna [82](#) och [83](#)). Men enligt medlemsstaterna har Frontex ännu inte setts delta direkt i några försök att ytterligare automatisera processen (punkt [84](#)).

Rekommendation 1 – Förbättra ramverket för informationsutbyte och situationsbilden

- a) För att förbättra det befintliga Eurosur-ramverket bör **Frontex**
 - i) regelbundet bedöma kvaliteten på de uppgifter som används för att sammanställa den europeiska situationsbilden,
 - ii) övervaka och stödja medlemsstaterna för att se till att Eurosur genomförs korrekt, genom att fastställa gemensamt överenskomna förfaranden för att åtgärda konstaterade brister,
 - iii) leda medlemsstaterna när det gäller att upprätta en gemensam katalog för rapportering av gränsöverskridande brottsincidenter,
 - iv) stödja medlemsstaterna genom att automatisera processen för översättning och överföring mellan nationella system och Eurosur-databasen.
- b) För att säkerställa interoperabilitet inom reserven med teknisk utrustning och underlätta medlemsstaternas förvärv av tekniskt kompatibel gränsövervakningskapacitet bör **Frontex** fastställa tekniska standarder för utrustning som godkänns av kommissionen och medlemsstaterna genom deras företrädare i Frontex styrelse.
- c) För att säkerställa tillgången till en fullständig europeisk situationsbild bör **kommissionen** undersöka nya sätt att få till stånd ett ändamålsenligt samarbete mellan Frontex och andra berörda organ på vilka förordning (EU) 2019/1896 inte är direkt tillämplig.

Tidsram: Mitten av 2022.

91 För riskanalyssyften hade Frontex svårt att använda rapporteringen i Eurosur, och rättsliga bestämmelser begränsar användningen av uppgifterna i de EU-övergripande system som förvaltas av eu-Lisa (punkterna **30** och **37**). Trots sin lagstadgade skyldighet har Frontex inte möjlighet att tillämpa den gemensamma integrerade modellen för riskanalys, eftersom Frontex inte kan bedöma sårbarheten vid vissa gränsavsnitt när medlemsstaterna inte tillhandahåller nödvändig information (punkt **38**).

92 Effekterna av Frontex analys av migrationsrisker försvagas genom avsaknaden av ett brett tillgängligt distributionsnät för dess produkter. Det innebär följaktligen att gränsbevakningstjänstemän inte har lätt och snabb tillgång till Frontex produkter, trots att detta skulle vara mycket användbart för utförandet av deras uppgifter (punkt **39**). Dessutom har Frontex inte den information som behövs för att utföra riskanalys med

avseende på gränsöverskridande brottslighet (punkt 65), med undantag för särskilda kategorier med koppling till olaglig invandring. Vidare har den gemensamma integrerade modellen för riskanalys inte uppdaterats för att ta hänsyn till denna dimension av gränsriskerna (punkt 67). Frontex kan därför inte tillhandahålla analyser av alla relevanta aspekter av gränsöverskridande brottslighet, trots att detta skulle göra det möjligt för medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna att vidta lämpliga åtgärder för att avvärja eller minska de identifierade riskerna (punkterna 68 och 69).

Rekommendation 2 – Uppdatera och genomför den gemensamma integrerade modellen för riskanalys (CIRAM) och säkra tillgången till andra informationskällor

- a) **Frontex** bör
 - i) rapportera om medlemsstaternas efterlevnad av Eurosur-ramverkets användning för att tillhandahålla den information som behövs för riskanalys baserad på CIRAM,
 - ii) uppdatera CIRAM till att omfatta gränsöverskridande brottslighet,
 - iii) underlätta en bredare tillgång till riskanalysprodukter för gränsbevakningstjänstemän i Europa.
- b) **Frontex och kommissionen** bör vidta åtgärder för att ta fram skräddarsydda statistiska rapporter för ändamål som rör Frontex riskanalys och sårbarhetsbedömning baserat på de system som förvaltas av eu-Lisa och andra källor (t.ex. andra myndigheter och EU-organ med ansvar för gränskontroll).

Tidsram: Slutet av 2022.

93 Frontex fick 2016 uppgiften att genomföra sårbarhetsbedömningar av medlemsstaterna för att bedöma deras kapacitet och beredskap att möta nuvarande och framtida hot och utmaningar vid de yttre gränserna (punkterna 40 och 41). Medlemsstaterna ska tillhandahålla den information som begärs av Frontex, men återkommande problem med ofullständiga uppgifter och uppgifter av bristande kvalitet hindrar datainsamlingsprocessen (punkt 42). I enlighet med bestämmelserna i förordningen från 2016 är Frontex sårbarhetsbedömning för närvarande begränsad till den nationella nivån, och ingen sådan process äger rum på EU-nivå, regional nivå eller mellanstatlig nivå, trots att detta skulle hjälpa till att identifiera överlappningar eller till att utvärdera samarbetet mellan EU-organ (punkt 43).

94 Frontex enhet för sårbarhetsbedömning började bedöma medlemsstaternas sårbarhet för gränsöverskridande brottslighet först 2019, och dess kapacitet att genomföra sådana bedömningar utvecklas fortfarande (punkterna [70](#) och [71](#)).

Rekommendation 3 – Utveckla potentialen i sårbarhetsbedömningen

- a) **Frontex** bör arbeta med medlemsstaterna för att identifiera och åtgärda de bestående problem med uppgiftsinsamlingen som påverkar sårbarhetsbedömningen, genom att identifiera de problem som rör medlemsstaternas tillhandahållande av information och upprätta en färdplan för att rätta till situationen.
- b) **Frontex** bör utveckla sina metoder för sårbarhetsbedömning och sin kapacitet att
 - i) bedöma sårbarheter i fråga om gränsöverskridande brottslighet på ett ändamålsenligt sätt,
 - ii) identifiera och bedöma eventuella överlappande sårbarheter som påverkar flera länder i specifika regioner,
 - iii) övervaka fall där åtgärder för att ta itu med identifierade sårbarheter i ett visst land kan leda till dominoeffekter i grannländerna.

Tidsram: Slutet av 2022.

- c) **Kommissionen** bör överväga de potentiella fördelarna med att utvidga omfattningen och inriktningen på Frontex sårbarhetsbedömning till regional nivå och EU-nivå.

Tidsram: Vid översynen av regelverket.

95 Frontex har genomfört fyra snabba gränsinsatser för att hjälpa medlemsstater som utsätts för allvarligt och exceptionellt migrationstryck vid sina yttre gränser. Sedan 2007 har Frontex genomfört årliga övningar för att utbilda alla parter som kan bli berörda. Ingen sådan övning genomfördes 2019 (punkterna [47](#) och [48](#) och [ruta 4](#)).

96 Trots att mottagandet av migranter i samband med gemensamma insatser för att bekämpa olaglig invandring är mycket viktigt, både ur ett humant perspektiv och för insamlingen av information, har Frontex inte fäst tillräcklig vikt vid den roll som kulturtolkar spelar (punkterna [52](#) och [53](#)).

97 Frontex är en byrå som har allmänhetens ögon på sig. Men även om rapporteringen är omfattande får läsarna ofta inte reda på vad Frontex faktiskt presterar eller vilka de verkliga effekterna av dess verksamheter är. I utvärderingsrapporterna om gemensamma insatser görs till exempel ingen åtskillnad mellan resultaten av Frontex verksamhet och resultaten av nationell verksamhet. De ger ingen tydlig bild av ändamålsenligheten eller bristerna i medlemsstaternas faktiska bidrag till de gemensamma insatserna och heller ingen information om de gemensamma insatsernas faktiska kostnader (punkterna 55–60). De lagstiftande beslutsfattarna behöver tillförlitlig information för att kunna fatta välgrundade beslut (punkt 51).

Rekommendation 4 – Förbättra Frontex operativa insatser

Frontex bör

- a) genomföra regelbundna övningar inför snabba insatser, särskilt för potentiella värdländer för en snabb insats, för att se till att alla inblandade parter vid behov är väl förberedda,
- b) definiera kompetensramen för kulturtolkar och se till att medlemsstaterna följer samma strategi,
- c) utveckla en metod för att utvärdera resultaten av sina operativa verksamheter, särskilt för gemensamma insatser,
- d) offentliggöra de slutliga kostnaderna för insatserna så snart de är tillgängliga.

Tidsram: Slutet av 2022.

98 Frontex har inte vidtagit de åtgärder som krävs för att anpassa sin organisation till det mandat som byrån fick 2016. Vi har identifierat brister i planeringen av personalresurser till enheterna för riskanalys och sårbarhetsbedömning (punkterna 74–76) som båda fortfarande saknar nödvändig kompetens.

99 Efter införandet av förordning (EU) 2019/1896 och den genomgripande förändringen av Frontex verksamhet från en stödjande och samordnande roll till en operativ roll i och med införandet av den stående styrkan har vi upptäckt problem i kommunikationen mellan de enheter som omfattas av denna revision. Frontex arbete är uppdelat av en silokultur (punkt 77) och detta strider mot det inneboende ömsesidiga beroendet mellan de verksamheter som omfattas av denna revision.

100 För att kunna fullgöra sitt nya mandat ska 10 000 nya operativa tjänstemän ställas till Frontex förfogande senast 2027 (den stående styrkan) liksom en genomsnittlig budget på 900 miljoner euro per år. Dessa siffror innebär en enorm ökning jämfört med den nuvarande situationen. De slogs fast utan att några kriterier fastställts för att avgöra Frontex behov, för ett mandat som inte är exakt definierat, utan tillgång till information om de verkliga kostnaderna och effekterna av Frontex insatser (punkterna 57–60) och utan en bedömning av effekterna för medlemsstaterna (punkt 79).

101 Med hänvisning till brådskande behov antogs den nya förordningen utan någon konsekvensbedömning eller utvärdering av huruvida Frontex hade fullgjort sitt tidigare mandat (punkt 80). Dessutom ser medlemsstaterna framför sig budgetmässiga och organisatoriska utmaningar till följd av den stående styrkans inverkan på antalet anställda från deras länder (punkt 79). Dessutom är det oklart om den stående styrkan kommer att kunna fungera som avsett (punkt 81).

Rekommendation 5 – Hantera utmaningarna med Frontex mandat från 2019

Frontex bör

- a) genomföra en formell analys för att fastställa sina personalbehov, särskilt på områdena riskanalys och sårbarhetsbedömning,
- b) förbättra sina interna kommunikationsförfaranden för att säkerställa utbyte av information på grundval av behovenlig behörighet.

Tidsram: Slutet av 2021.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, i Luxemburg den 29 april 2021.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån – ytterligare information om mandaten från 2016 och 2019

Mandat från 2016	Mandat från 2019
En tillsynsroll införs: sårbarhetsbedömningen Frontex utför obligatoriska sårbarhetsbedömningar <u>för att utvärdera enskilda medlemsstaters förmåga att möta utmaningar vid sina yttre gränser</u>, genom att bedöma den utrustning och de resurser som står till medlemsstaternas förfogande. Som en uppföljning av sårbarhetsbedömningarna kan Frontex verkställande direktör besluta att rekommendera en medlemsstat att vidta en rad åtgärder för att avhjälpa eventuella identifierade sårbarheter i hur dess nationella gränsförvaltningssystem fungerar.	Inga betydande ändringar av mandatet.
En reserv för snabba insatser inrättas med gränsbevakningstjänstemän och teknisk utrustning som medlemsstaterna ska ställa till Frontex förfogande De medlemsstater där denna utrustning är registrerad ska vid behov ställa den till Frontex förfogande. Frontex har möjlighet att utnyttja en reserv på <u>1 500 tjänstemän</u> som kan utplaceras inom tre dagar. De utgör en snabbinsatsstyrka som kan skickas till gränser som är utsatta för akut tryck.	En stående styrka inrättas Frontex tilldelas en <u>ny operativ styrka på 10 000 personer fram till 2027</u>, varav 1 500 ska ingå i reserven för snabba insatser, för att stödja medlemsstaterna i deras arbete för att skydda EU:s yttre gränser, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och återsända irreguljära migranter. Denna stående styrka kommer att bestå av gräns- och kustbevakningstjänstemän som är anställda av byrån (3 000 stycken) och personal som utstationeras på obligatorisk basis från europeiska länder. Förordningen ger den stående styrkan <u>verkställande befogenheter</u>. Den utplacerade operativa personalen kommer att kunna utföra gränskontroller och återvändanderelaterade uppgifter, exempelvis identitetskontroller, utfärdande av inresetillstånd och gränsövervakningsuppgifter – endast med värdmedlemsstatens samtycke.
Återvändandeinsatser Frontex får en större roll genom <u>mottagningscentrumen för migranter</u>²⁸. Utöver sin roll med registrering och screening av migranter för att fastställa deras medborgarskap har Frontex också ansvar för återsändande av dem som inte har rätt till asyl.	Återvändandeinsatser Byrån kan stödja medlemsstaterna i <u>alla skeden av återvändandeprocessen (inklusive åtgärder inför återvändande, bistånd i arbetet med att identifiera tredjelandsmedborgare, samordning eller organisering av återvändandeinsatser, inbegripet att chartra flygplan för sådana insatser och organisera återvändanden på reguljärt flyg eller med andra transportmedel osv.)</u>, medan medlemsstaterna förblir ansvariga för beslut om återvändande.
Inga ändringar av förordningen.	Det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosir) För att systemet ska fungera bättre införlivas Eurosir genom förordningen i den europeiska gräns- och kustbevakningen, och Eurosirs tillämpningsområde utvidgas till att omfatta de flesta delarna av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Detta innebär att man kan upptäcka, förutse och reagera mer ändamålsenligt på kriser vid EU:s yttre gränser och i länder utanför EU.

²⁸ Mottagningscentrum, även kallade "hotspots", är anläggningar på platser vid EU:s yttre gräns som är utsatta för stort migrationstryck och fungerar som centrum för det första mottagandet där nyanlända identifieras, registreras och lämnar fingeravtryck.

Mandat från 2016	Mandat från 2019
Samarbete med länder utanför EU Större roll i samordningen av gränsförvaltningssamarbetet mellan medlemsstater och länder utanför EU. Byrån kan inleda gemensamma insatser i tredjeländer som gränsar till EU. Statusavtal är en förutsättning för sådant operativt samarbete.	Ökat samarbete med länder utanför EU Efter förhandsgodkännande från det berörda landet får Frontex inleda gemensamma insatser och placera ut personal utanför EU och utanför EU:s grannländer för att ge stöd till gränsförvaltning.
Utplacering av sambandsmän i medlemsstaterna För att säkerställa regelbunden övervakning av alla medlemsstaters förvaltning av de yttre gränserna. Frontex hade redan placerat ut sambandsmän i länder utanför EU för att underlätta dialog och samarbete på fältet.	Nya funktioner Samarbete med ombudet för grundläggande rättigheter och övervakning av de åtgärder som medlemsstaten vidtar i fråga om återvändande.
Frontex ska stödja medlemsstaterna i kampen mot gränsöverskridande brottslighet.	EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd Frontex får en större roll i hanteringen av de ökande flödena av lagliga resenärer över EU:s yttre gränser, genom att ansvara för driften av den framtida centralenheten i EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och stödja medlemsstaterna med införandet av in- och utresesystemet.
Integrerad gränsförvaltning införs i Frontex mandat vilket kräver riskanalys av gränsöverskridande brottslighet och migrationstrender.	Riskanalys Frontex ska vartannat år utarbeta en strategisk riskanalys för integrerad gränsförvaltning, som ska ligga till grund för den fleråriga strategiska policycykeln för europeisk integrerad gränsförvaltning.

Bilaga II – Medlemsstaternas svar på revisionsrättens frågeformulär

- **Ja** (eller positiva svar)
- **Ja, men** (eller delvis nöjda svar)
- **Nej** (eller negativa svar)
- **Inget svar**

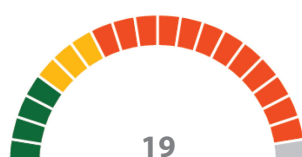
Svaren på flera öppna frågor som inte ingår i listan nedan har beaktats vid revisionen och legat till grund för den här rapporten.

	Frågor
Situationsövervakning	1–4
Sårbarhetsbedömning	5–9
Risikanalyser	10–15
Operativa insatser	16–29 30–35*

* Svar endast från värdmedlemsstater för Frontexinsatser



Fråga 1: Är ni nöjda med hur fullständig den europeiska situationsbilden är, såsom den sammanställs av Frontex?



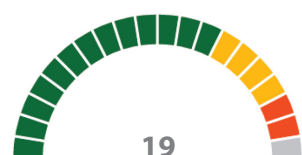
Fråga 2: Används den europeiska situationsbilden i er nationella riskanalys?



Fråga 3: Finns all information som ni behöver för att fullgöra ert gränsförvaltningsansvar rapporterad i Eurosur?



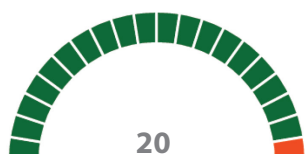
Fråga 4: Har ni utnyttjat Frontex flerfunktionstjänst för flygövervakning (*Multipurpose Aerial Surveillance (M.A.S.)*)?



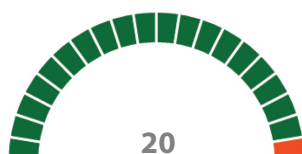
Fråga 5: Har utförandet av sårbarhetsbedömningar tillfört något mervärde för kontrollen av era yttre gränser?



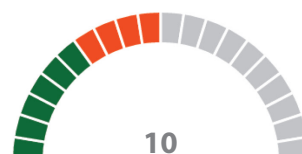
Fråga 8: Skulle ett förfarande för sårbarhetsbedömning på EU-nivå vara till nytta för att identifiera säkerhetsbrister på europeisk nivå?



Fråga 10: Använder ni Ciram-modellen för er nationella riskanalys?



Fråga 11: Används Frontex riskanalysprodukter som indata i er nationella riskanalys?



Fråga 12: Används information från Eurosur i er nationella riskanalys?



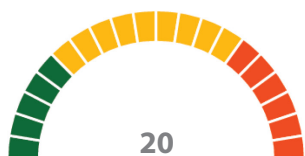
Fråga 13: Behandlar Frontex riskanalysprodukter alla aspekter av en integrerad gränsförvaltning?



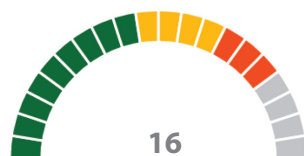
Fråga 14: Har ni sett någon förbättring i kvaliteten på Frontex riskanalysprodukter genom åren?



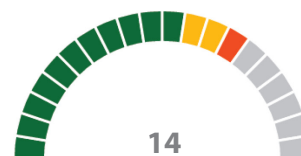
Fråga 15: Har Frontex riskanalysprodukter bidragit till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet?



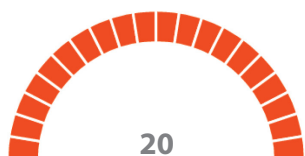
Fråga 18: Gör tillhandahållandet av dessa resurser till Frontex insatser att kontrollen av era egna nationella gränser påverkas?



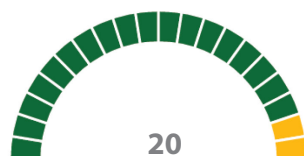
Fråga 19 a: Enligt förordning (EU) 2019/1896 ska Frontex inrätta en stående styrka. Förutser ni att detta kommer att påverka ert antal anställda?



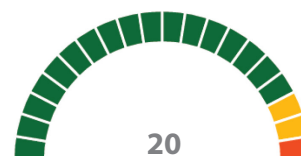
Fråga 19 b: Förutser ni ett behov av att rekrytera ytterligare gränsbevakningstjänstemän till följd av detta?



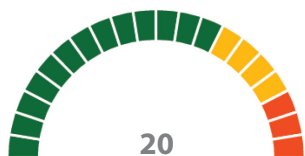
Fråga 20: Får alla gränsbevakningstjänstemän utbildning från Frontex?



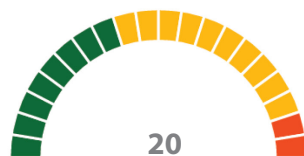
Fråga 21: Delar de gränsbevakningstjänstemän som har deltagit i Frontex insatser med sig av sina erfarenheter till kollegorna när de kommer tillbaka?



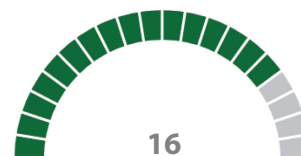
Fråga 22: Anser ni att den utbildning och det erfarenhetsutbyte som avses i de föregående två frågorna har betydelse för en harmoniserad tillämpning av gränskontroller?



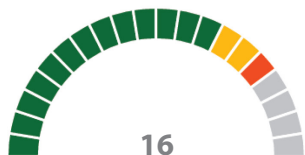
Fråga 25: Finns det ett lämpligt samarbete mellan europeiska gränsövergångsställen (t.ex. input från experter på dokumentbedrägerier baserade vid andra gränsövergångsställen, förändringar i kriminella nätverks arbetssätt etc.)?



Fråga 26: Har alla gränsbevakningstjänstemän tillgång till relevant material från Frontex?



Fråga 28: Tillför Frontex fusionstjänster (särskilt flerfunktionstjänsten för flygövervakning och satellitbaserade tjänster) ett mervärde till den integrerade gränsförvaltningen?



Fråga 30: Motsvarade de personalresurser som utplacerades under Frontexinsatserna era behov vad gäller profiler, expertkunskaper och erfarenhet?



Fråga 31: Motsvarade den tekniska utrustning som utplacerades under Frontexinsatserna era behov vad gäller kvantitet och tekniska specifikationer, och tillhandahölls utrustningen i rätt tid?



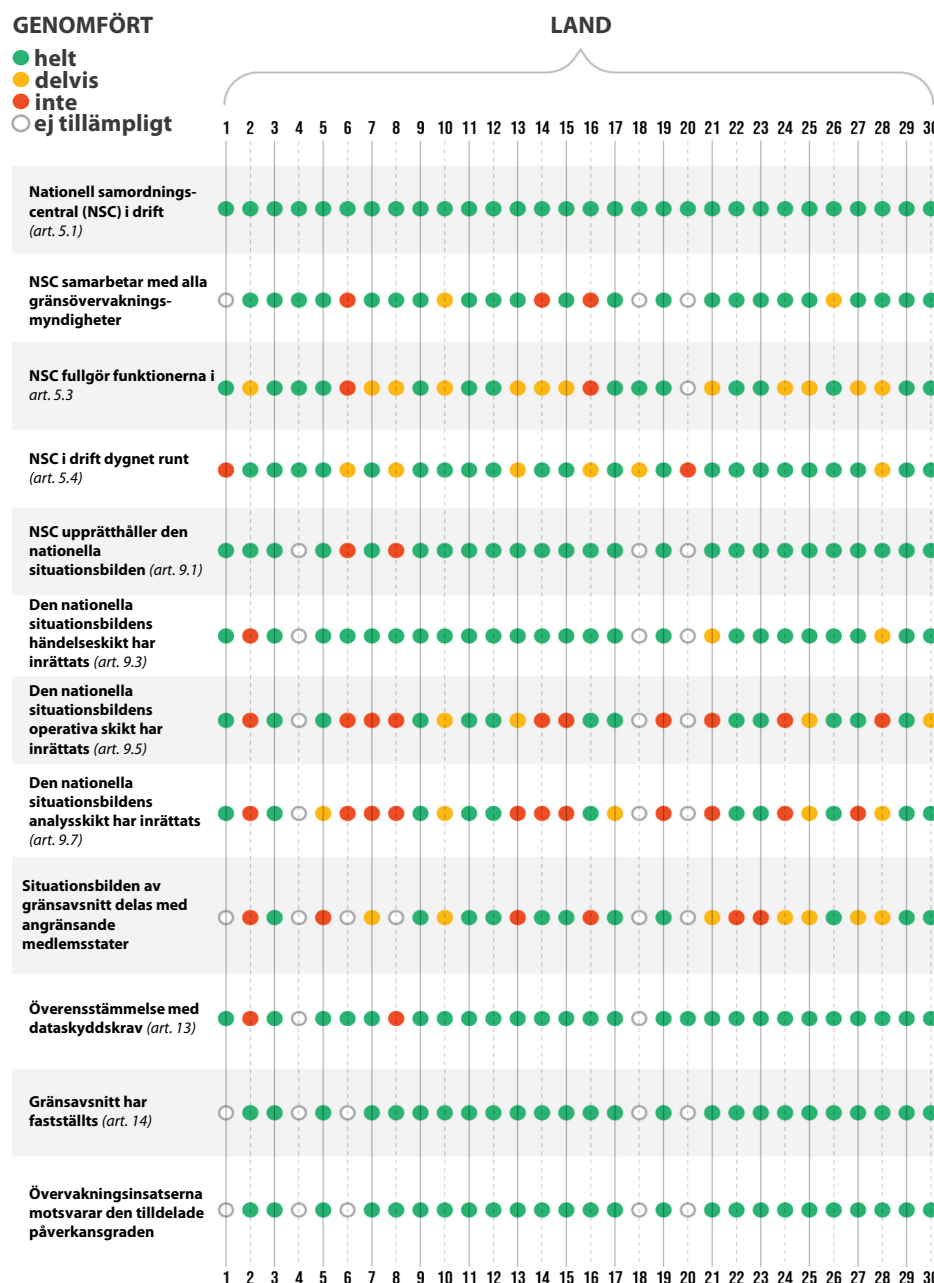
Fråga 33: Behandlar den operativa planen alla delar av den integrerade gränsförvaltningen?



Fråga 34 b: Gör ni en egen utvärdering av Frontexinsatserna?

Bilaga III – Genomförandet av Eurosur i de 30 medlemsstaterna/Schengenassocierade länderna

I figuren nedan visas de funktioner som anges i förordningen och den senaste tillgängliga informationen om hur dessa funktioner har genomförts i de olika medlemsstaterna/Schengenassocierade länderna.



Anm.: En medlemsstat deltog inte i antagandet av Eurosur-förordningen som därför inte är bindande för eller tillämpligt på den medlemsstaten.

För tre andra länder betraktas flera funktioner som ej tillämpliga (e.t.) eftersom ländernas gränssituationer inte kräver dem. För ytterligare två länder anges "e.t." när det gäller fastställande av gränsavsnitt och huruvida övervakningsinsatserna motsvarar påverkansgraden, eftersom deras gränsavsnitt vid tidpunkten för rapporteringen hade tilldelats påverkansgrad låg vilket gjorde att de inte var skyldiga att beskriva reaktioner motsvarande påverkansgraden.

Källa: Kommissionens arbetsdokument SWD(2018) 410.

○ **Nationell samordningscentral i drift**

Varje medlemsstat är skyldig att utse, driva och upprätthålla en nationell samordningscentral som samordnar och utbyter information mellan alla nationella myndigheter med ansvar för yttre gränsövervakning samt med de andra nationella samordningscentralerna och med byrån.

○ **Nationell samordningscentral samarbetar med alla gränsövervakningsmyndigheter**

Den nationella samordningscentralen garanterar utbyte av information och samarbete i god tid mellan alla nationella myndigheter som har ansvar för yttre gränsövervakning samt med andra nationella samordningscentraler och byrån,

○ **Nationell samordningscentral fullgör funktionerna i artikel 5 i förordning (EU) nr 1052/2013**

Den nationella samordningscentralen

- garanterar utbyte av information i god tid med räddningstjänsten, brottsbekämpande myndigheter samt asyl- och invandringsmyndigheter på nationell nivå,
- skapar och upprätthåller den nationella situationsbilden,
- ger stöd till planering och genomförande av nationell gränsövervakningsverksamhet,
- samordnar det nationella gränsövervakningssystemet, i enlighet med nationell rätt,
- bidrar till regelbunden mätning av effekterna av den nationella gränsövervakningsverksamheten,
- samordnar operativa åtgärder med andra medlemsstater.

○ **Nationell samordningscentral i drift dygnet runt**

Den nationella samordningscentralen är i drift dygnet runt alla dagar i veckan.

○ **Nationell samordningscentral upprätthåller den nationella situationsbilden**

Den nationella samordningscentralen skapar och upprätthåller en nationell situationsbild som i god tid förser alla myndigheter som har ansvar för kontroll och övervakning av yttre gränser på nationell nivå med ändamålsenlig och korrekt information. Den nationella situationsbilden sätts samman av information som samlats in från det nationella gränsövervakningssystemet liksom från fasta och mobila sensorer som drivs nationellt, gränspatrulleringsinsatser och andra relevanta nationella myndigheter och system, inbegripet sambandsmän, operativa centraler och kontaktpunkter. Den omfattar också information från Frontex, de nationella samordningscentralerna i andra medlemsstater och fartygsrapporteringssystem. Det finns tre skikt i den nationella situationsbilden – händelseskiktet, det operativa skiktet och analysskiktet.

○ **Den nationella situationsbildens händelseskikt har inrättats**

Händelseskiktet i den nationella situationsbilden består av incidenter som rör

- obehörig gränspassage, inklusive information om incidenter som innebär en risk för migranternas liv,
- gränsöverskridande brottslighet,
- krissituationer,
- övriga händelser, såsom oidentifierade och misstänkta fordon, fartyg och andra transportmedel och personer som befinner sig vid de yttre gränserna, samt alla andra händelser som i betydande grad kan påverka kontrollen av de yttre gränserna.

○ **Den nationella situationsbildens operativa skikt har inrättats**

Det operativa skiktet i den nationella situationsbilden består av information som rör

- medlemsstaternas egna resurser, vilket kan inbegripa militära resurser som bistår brottsbekämpningsuppdrag, och insatsområden, med information om positionen, statusen och typen av egna resurser och om vilka myndigheter som är involverade; det bör noteras att den nationella samordningscentralen, på begäran av den nationella myndighet som ansvarar för resurserna i fråga, kan besluta att begränsa tillgången till sådan information på grundval av behovenlig behörighet,
- terräng- och väderförhållanden vid de yttre gränserna.

○ **Den nationella situationsbildens analysskikt har inrättats**

Den nationella situationsbildens analysskikt bygger på

- information om den huvudsakliga utvecklingen och om indikatorer,
- analytiska rapporter, risknivåtrender, regionala övervakningar och informationsblad,
- analyserad information som är relevant särskilt för tilldelningen av påverkansgrader till de yttre gränsavsnitten,
- referensbilder, bakgrundskartor, validering av analyserad information och förändringsanalys (jordobservationsbilder) samt förändringsdetektering, georefererade uppgifter och kartor över yttre gränsers genomtränglighet.

○ **Situationsbilden av gränsavsnitt delas med angränsande medlemsstater**

De nationella samordningscentralerna i angränsande medlemsstater delar, direkt och i nära realtid, situationsbilden av angränsande yttre gränsavsnitt vad gäller

- incidenter och andra signifikanta händelser i händelseskiktet,
- taktiska riskanalysrapporter som finns i analysskiktet.

○ **Överensstämmelse med dataskyddskrav**

Om den nationella situationsbilden används för behandling av personuppgifter ska de uppgifterna behandlas i enlighet med relevanta bestämmelser om skydd av personuppgifter.

○ **Gränsavsnitt har fastställts**

Varje medlemsstat delar upp sina yttre land- och sjögränser i gränsavsnitt och meddelar byrån om uppdelningen. Byrån och medlemsstaten utvärderar tillsammans tilldelningen av påverkansgrader.

○ Övervakningsinsatserna motsvarar den tilldelade påverkansgraden

Medlemsstaterna ser till att de övervakningsinsatser som genomförs vid de yttre gränsavsnitten motsvarar den tilldelade påverkansgraden enligt följande:

- Om ett yttre gränsavsnitt har tilldelats påverkansgraden ”låg”, organiserar de ansvariga nationella myndigheterna regelbunden övervakning på grundval av riskanalys och ser till att tillräckliga resurser och personal hålls i beredskap vid gränsområdet för spårning, identifiering och ingripande.
- Om ett yttre gränsavsnitt har tilldelats påverkansgraden ”medel” ser de ansvariga nationella myndigheterna till att, utöver ovannämnda åtgärder, lämpliga övervakningsåtgärder genomförs vid det gränsavsnittet och informerar den nationella samordningscentralen om detta.
- Om ett yttre gränsavsnitt har tilldelats påverkansgraden ”hög” säkerställer den berörda medlemsstaten, utöver de åtgärder som vidtas i fall med påverkansgraden medel, genom den nationella samordningscentralen att de nationella myndigheter som är verksamma vid det gränsavsnittet får allt nödvändigt stöd och att förstärkta övervakningsåtgärder vidtas. Medlemsstaten i fråga kan begära stöd från byrån på de villkor som gäller för inledande av gemensamma insatser eller snabba insatser.

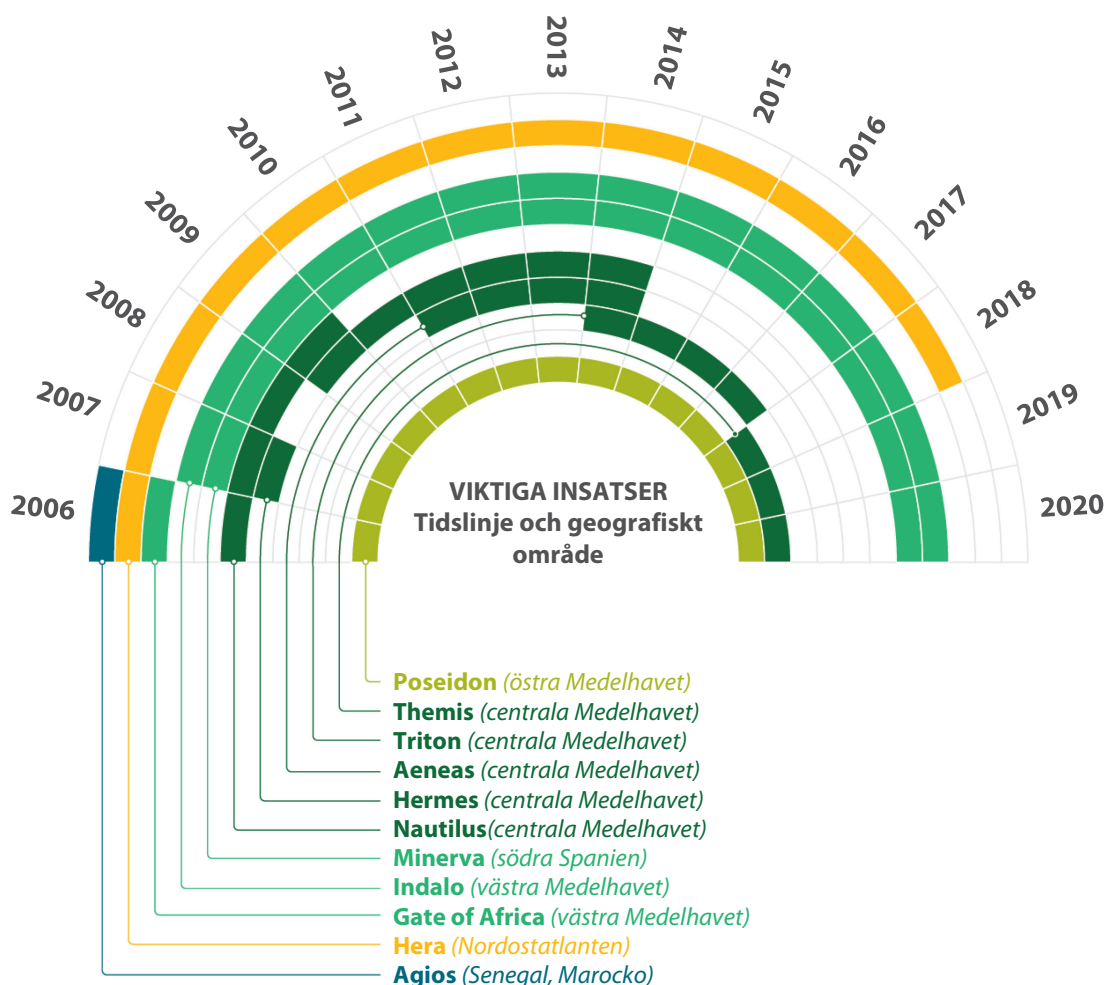
Den nationella samordningscentralen ska regelbundet informera byrån om de åtgärder som vidtas vid nationella gränsavsnitt som har tilldelats påverkansgraden ”hög”.

I de fall där påverkansgraderna ”medel” eller ”hög” har tilldelats ett yttre gränsavsnitt som ansluter till en annan medlemsstats gränsavsnitt kontaktar den nationella samordningscentralen den angränsande medlemsstatens nationella samordningscentral och strävar efter att samordna de nödvändiga gränsöverskridande åtgärderna.

Bilaga IV – Maritim insatsverksamhet

Frontex har organiserat gemensamma sjöinsatser sedan 2006. Även om namnen på insatserna har ändrats under årens lopp har Frontex hela tiden varit närvarande i dessa geografiska områden.

I figuren nedan visas under vilka tidsperioder dessa insatser har varit aktiva och var de har varit lokaliserade.



Hera (Nordostatlanten)

Hera, som inleddes **2006**, var ett svar på en enorm ökning av den irreguljära invandringen från Västafrika till de spanska Kanarieöarna i Atlanten efter att rutten över Gibraltar sund hade stängts till följd av Spaniens installation av det integrerade externa övervakningssystemet SIVE och de marockanska myndigheternas kraftfulla agerande mot potentiella migranternas försök att ge sig av mot Europa.

Indalo (västra Medelhavet)

Indalo, som inleddes i november **2007**, var den första gemensamma insatsen längs Spaniens Medelhavskust. Inom ramen för denna insats placerade Frontex ut patruller för att upptäcka irreguljär migration från den återupptagna migrationsrutten från den nordafrikanska kusten (Marocko och Algeriet).

Minerva (kusthamnar i västra Medelhavet)

Minerva, som lanserades i augusti **2007**, syftade till att fullständigt kontrollera det spanska fastlandets sydkust genom att stärka gränskontrollerna vid kusthamnarna i Algeciras och Almería och identitetskontrollerna vid hamnen i Ceuta samt säkerställa kontrollen av de spanska kustvatten där flest migranter anlände från Algeriet och Marocko.

Minerva ledde till en förstärkning av **Operación Paso del Estrecho**, en insats som genomförts av de spanska myndigheterna varje sommar sedan 1987 (från den 15 juni till den 15 september). Syftet är att organisera gränstrafiken när migrerande arbetstagare och deras familjer från olika delar av Europa (främst Frankrike, Belgien och Tyskland) återvänder till Nordafrika på sin semester.

Triton (centrala Medelhavet)

Den 1 november **2014** inledde Frontex operation **Triton** för att patrullera Medelhavet och hjälpa Italien att hantera tillströmningen av migranter till landets kuster. Triton omfattade de operativa områdena för de båda insatserna **Hermes** (södra Sicilien och området kring öarna Lampedusa och Pantelleria) och **Aeneas** (vid Kalabriens och Apuliens kuster). Insatserna Hermes och Aeneas upphörde båda den 31 oktober **2014**.

Dessutom avbröt de italienska myndigheterna insatsen **Mare Nostrum**, en årslång sjö- och luftinsats som den italienska regeringen hade inlett den 18 oktober 2013 för att hantera ökningen av invandrare till Europa under andra halvåret 2013 och migranter som drunknade utanför Lampedusas kust. I stället för att fokusera på sök- och räddningsinsatser, som insatsen Mare Nostrum, fokuserade insatsen Triton på gränsskydd.

Themis (centrala Medelhavet)

Insatsen Themis, som inleddes i februari **2018**, ersatte Triton. På begäran av de italienska myndigheterna anpassades det operativa området jämfört med Tritons från 2017, genom att det operativa området minskades i centrala Medelhavet och utvidgades i Adriatiska havet. Som en del av insatsen Themis är Frontex fortsatt närvarande vid de italienska mottagningscentrumen, där tjänstemän som utplacerats av byrån bistår de italienska myndigheterna med att registrera migranter, ta deras fingeravtryck och bekräfta deras nationalitet.

Poseidon (östra Medelhavet)

Poseidon inleddes **2006** när Grekland bad Frontex om hjälp med gränsövervakningen av landets sjö- och landgränser mot Turkiet.

Den gemensamma insatsen är uppdelad i två delar: Insatsen Poseidon Sea, som övervakar EU:s sjögränser mot Turkiet i Medelhavet och Egeiska havet, och insatsen Poseidon Land, som övervakar EU:s sydöstra landgräns mot Turkiet vid floden Evros.

Akronymer och förkortningar

CIRAM: gemensam integrerad modell för riskanalys (Common Integrated Risk Analysis Model).

eu-Lisa: Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa.

Europol: Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning.

Eurosur: det europeiska gränsövervakningssystemet.

FOSS: Frontex gemensamma kontaktpunkt (Frontex One-Stop Shop).

FRAN: Frontex nätverk för riskanalys.

JORA: rapporteringsapplikation för gemensamma insatser (Joint Operations Reporting Application).

MIC-RAN: samarbetsnätverk för maritima underrättelser och riskanalys (Maritime Intelligence Community and Risk Analysis Network).

Ordlista

dokumenttjänsteman på avancerad nivå: tjänsteman som utför grundliga undersökningar av ett brett spektrum av reserelaterade handlingar.

Frontex nätverk för riskanalys (FRAN): ett nätverk som kopplar samman Frontex med medlemsstaternas riskanalys- och underrättelseexperter.

gemensam integrerad modell för riskanalys (CIRAM): riskanalysmetod som Frontex och medlemsstaterna använder för att underlätta informationsutbyte och samarbete om gränssäkerhet och därmed bidra till större enhetlighet i förvaltningen av de yttre gränserna.

gränskontroll: kontroller och övervakning vid en gräns av personer som passerar eller avser att passera gränsen.

gränsövergångsställe: plats där en gräns lagligen kan passeras.

gränsöverskridande brottslighet: brottslig verksamhet med en gränsöverskridande dimension i fråga om planering, genomförande eller effekter.

gränsövervakning: övervakning av en gräns för att förhindra att människor passerar illegalt.

inre gränser: gränser mellan EU:s medlemsstater, inklusive flygplatser och havs-, flod- och insjöhamnar som används för resor och handel inom EU.

integrerad gränsförvaltning: samordning och samarbete mellan EU:s och medlemsstaternas myndigheter och organ som arbetar med säkerhet och förenklade handelsprocedurer vid EU:s yttre gränser.

nationell samordningscentral (NSC): organ som samordnar verksamheter mellan medlemsstaternas gränsövervakningsmyndigheter och fungerar som ett nav för deras informationsutbyte med varandra och med Frontex.

samarbetsnätverket för maritima underrättelser och riskanalys (MIC-RAN): ett nätverk för att utveckla medlemsstaternas kapacitet för maritim riskanalys och stödja samarbetet mellan EU:s kustbevakningar i kampen mot gränsöverskridande brottslighet.

situationsmedvetenhet: kunskap om situationen med avseende på olaglig gränsöverskridande verksamhet vid de yttre gränserna, baserat på kontinuerlig övervakning, upptäckt och spårning.

snabb gränsinsats: insats som inleds och samordnas av Frontex för att bistå en medlemsstat som står under allvarligt och exceptionellt tryck vid dess yttre gräns.

yttre gränser: gränser, inklusive flygplatser och havs-, insjö- eller flodhamnar, mellan en EU-medlemsstat och ett land utanför EU.

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT: "FRONTEx STÖD TILL FÖRVALTNINGEN AV DE YTTRE GRÄNSERNA: HITTILLS INTE TILLRÄCKLIGT ÄNDAMÅLSENLIGT"

SAMMANFATTNING

Gemensamma svar från kommissionen för punkterna I–XII:

Kommissionen välkomnar revisionsrättens rapport om Frontex förvaltning av de yttre gränserna. Kommissionen påpekar att den ser det särskilda fokuset i revisionsrättens rapport i ett bredare sammanhang, nämligen hur Frontex bidrar till ett ändamålsenligt genomförande av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen från 2019 erbjuder en grundval för att upp flera av revisionsrättens rekommendationer. Rekommendationerna till kommissionen har redan börjat genomföras. Slutligen vill kommissionen betona att den noggrant följer genomförandet av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

En ändamålsenlig förvaltning av de yttre gränserna genom ett genomförande av den europeiska integrerade gränsförvaltningen är avgörande för den fria rörligheten för personer inom unionen. Frontex inrättades 2004 för att hjälpa medlemsstaterna med att genomföra operativa aspekter av förvaltningen av de yttre gränserna. Frontex har gradvis utökat sitt mandat och sina ansvarsområden, och genom förordning (EU) 2016/1624 fick Frontex i uppdrag att genomföra den europeiska integrerade gränsförvaltningen som ett delat ansvar inom den europeiska gräns- och kustbevakningen, som sammanför Frontex och nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning, däribland kustbevakningar i den mån de utför gränsövervakningsinsatser till sjöss. Byrån har en viktig operativ roll och stöder och samordnar verksamhet tillsammans med medlemsstaterna, som förblir huvudansvariga för skyddet av EU:s yttre gränser.

Frontex primära verksamhet avser stöd till medlemsstaterna för att förvalta EU:s yttre gränser. Kommissionen är medveten om att åtgärder för att förebygga och upptäcka gränsöverskridande brottslighet ingår i gränskontrolldelen av den europeiska integrerade gränsförvaltningen, där så är lämpligt. Kommissionen påminner dock om att byrån vid genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen är bunden av de gränser för sitt eget mandat som fastställs i artikel 10 i förordning (EU) 2019/1896 (den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen). Frontex stöd till medlemsstaterna i kampen mot gränsöverskridande brottslighet bör ingå i stödet till förvaltningen av EU:s yttre gränser.

Kommissionen vill påpeka att den gemensamma integrerade modellen för riskanalys utvecklades och ska användas av Frontex vid dess riskanalys i enlighet med dess mandat och av medlemsstaterna. Vidare vill kommissionen påpeka att den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, som trädde i kraft i december 2019, faktiskt inte föregicks av en fullständig konsekvensbedömning. Framstegen med genomförandet av 2016 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen rapporterades dock regelbundet i en rad särskilda rapporter om det operativa genomförandet och lägesrapporterna om genomförandet av den europeiska migrationsagendan, där luckor och brister identifierades. Dessa beaktades vederbörligen i kommissionens lagstiftningsförslag till den reviderade förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen, som förhandlades fram med och antogs av Europaparlamentet och rådet och trädde i kraft i december 2019.

För rekommendationerna, se kommissionens svar i respektive avsnitt.

INLEDNING

01. Schengenregelverket är bindande och ska även tillämpas av de medlemsstater där kontrollen vid de inre gränserna ännu inte har avskaffats.

07. Sedan inrättandet av Frontex behåller medlemsstaterna huvudansvaret för förvaltningen av sina avsnitt av de yttre gränserna och har följaktligen alltid utövat befäl- och kontrollfunktionerna över de gemensamma insatserna i sitt respektive land.

10. Förslaget om en ny förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen föregicks inte av en fullständig konsekvensbedömning. Framstegen med genomförandet av den första förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen rapporterades dock regelbundet genom en rad särskilda rapporter om det operativa genomförandet och lägesrapporterna om genomförandet av den europeiska migrationsagendan, där luckor och brister identifierades som vederbörligen beaktades i kommissionens lagstiftningsförslag till den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

IAKTTAGELSER

24. I och med ikraftträdandet av förordning (EU) 2019/1896, från och med den 5 december 2021, måste medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna rapportera **alla** händelser i Eurosur, även när de upptäcks vid gränsövergångsställen eller under insatser för luftgränsövervakning.

Ruta 2 – Eurosur – Brister som identifierades i revisionsrättens särskilda rapport 20/2019

När den nya genomförandeförordningen om situationsbilder träder i kraft i maj 2021 ska händelserna rapporteras i den relevanta situationsbilden senast 24 timmar efter det att de har upptäckts.

26. Denna rapportering var frivillig enligt den tidigare Eurosurförordningen (förordning (EU) 1052/2013). I och med ikraftträdandet av förordning (EU) 2019/1896, från och med den 5 december 2021, måste medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna rapportera alla händelser i Eurosur, även när de upptäcks vid gränsövergångsställen eller under insatser för luftgränsövervakning. Övervakning av luftgränser definieras nu som ”övervakning av flygtrafik med ett bemannat eller obemannat luftfartyg och dess passagerare eller gods till eller från medlemsstaternas territorier som inte är inrikesflyg enligt definitionen i artikel 2.3 i förordning (EU) 2016/399”.

27. I linje med slutsatserna från utvärderingen av Eurosur (COM(2018) 632 final) kommer kommissionen år 2021 att anta genomförandeförordningen om situationsbilder för Eurosur, som kommer att standardisera den information som utbyts i Eurosur och fastställa rapporteringsskyldigheter för Eurosurs olika intressenter.

28. Genom ikraftträdandet av förordning (EU) 2019/1896 utvidgas tillämpningsområdet för Eurosur 2.0 till att omfatta kontroller vid gränsövergångsställen och övervakning av luftgränser, men även rapportering om otillåtna sekundära förflyttningar. I princip omfattar Eurosur de flesta delarna av den europeiska integrerade gränsförvaltningen, utom återvändanden. Med utgångspunkt i framgången för den nationella samordningscentralen kommer det nya Eurosur att ytterligare öka den nationella

samordningscentralens roll som en hörnsten i samordningen mellan olika organ på nationell nivå, eftersom fler organ kommer att delta i Eurosur på nationell nivå.

30. Även om det finns utrymme för förbättringar använder Frontex dagligen uppgifter från Eurosur för riskanalys, men har också utvecklat andra verktyg som ännu inte är helt integrerade i Eurosur.

Både förordning (EU) 2019/1896 och den nya genomförandeakten om situationsbilder för Eurosur klargör att byrån bör integrera och utveckla sina olika nät och verktyg för riskanalys inom ramen för Eurosur, såsom Frontex nätverk för riskanalys (FRAN).

När det gäller frågan om ackreditering av system och nätverk inrättas genom den nya genomförandeakten om situationsbilder för Eurosur en panel för säkerhetsackreditering som en oberoende myndighet för säkerhetsackreditering. Panelen för säkerhetsackreditering kommer att säkerställa ackreditering av den europeiska komponenten av Eurosur, inbegripet Frontex relevanta system och nätverk, men även sammankoppling av nationella system och nätverk till Eurosur.

31. Kommissionen välkomnar den positiva bedömningen av Frontex tjänster. Antagandet av förordning (EU) 2019/1896, som utvidgar Eurosurs tillämpningsområde, kommer att leda till nya fusionstjänster inom Eurosur som bygger på samarbete mellan organ på unionsnivå.

32. Med den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen har definitionen av "situationsbild" i Eurosur vidareutvecklats till en "datacentrerad" strategi där användarna bör välja grafisk visning och användargränssnitt beroende på den operativa situationen och sina lednings- och kontrollbehov.

Fullständighet, enhetlighet och aktualitet samt uppgiftskvalitet behandlas i detalj i den nya genomförandeförordningen om situationsbilder för Eurosur, vilket skapar tydliga och mätbara skyldigheter för Eurosurs intressenter. Därför fokuserar den nya genomförandeförordningen om situationsbilder för Eurosur mer på rapporteringsskyldigheten än på hur nationella situationsbilder bör hanteras.

34. Med antagandet av förordning (EU) 2019/1896 och den nya genomförandeakten om situationsbilder för Eurosur kommer alla dessa uppgifter och all information att samlas in inom ramen för Eurosur genom rättsligt bindande standarder.

39. Ansvar för att sprida information och tjänster från Eurosur till de nationella gränsbevakningstjänstemännen är en nationell behörighet, och i synnerhet en uppgift för de nationella samordningscentralerna. Frontex kan inte direkt kontakta enskilda gränsbevakningstjänstemän utplacerade inom ramen för nationella insatser eller gemensamma insatser. Detta skulle strida mot principen att medlemsstaten ska behålla huvudansvaret för gränsförvaltningen.

41. Kommissionen noterar att det i den finansieringsöversikt som åtföljer 2016 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen föreskrevs ganska stora personalresurser för genomförandet av det nya mandatet, däribland för sårbarhetsbedömningarna. Den verkställande direktören ansvarar för den interna fördelningen av resurserna inom byrån.

43. Syftet med sårbarhetsbedömningen är att göra en riktad bedömning av situationen i en medlemsstat eller till och med gällande de särskilda gränssnitten. Detta riktade tillämpningsområde gör det möjligt för byrån att fastställa mycket konkreta rekommendationer, bl.a. vilken typ av korrigerande åtgärder som behövs och tidsfristen för att genomföra dem.

51. Mellan 2016 och 2018 har utplaceringarna allvarligt påverkats av **kvarstående brister** som ofta gör byråns stöd delvis ineffektivt. För 2018 resulterade **förfarandet med årliga utfästelser** mellan Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och medlemsstaterna till exempel i att endast 49 % av gränskontrolltjänstemännen och 45 % av utrustningen täcktes jämfört med byråns behov för verksamheten vid landgränserna. Dessa brister diskuterades ofta på politisk nivå i rådet och fick kommissionen att föreslå en ny mekanism i september 2018.

Utformningen av och den övergripande kapaciteten för den stående styrkan föreslogs inte bara för att ta itu med upprepade brister i utplaceringen av Frontex stöd såsom var fallet under 2016–2018, utan också för att inrätta en permanent men flexibel mekanism för att sörja för EU:s kollektiva förmåga att hantera alla typer av utmaningar vid de yttre gränserna, inbegripet multipla krissituationer, och stödja återvändande från medlemsstaterna.

64. Eurosur blir den integrerade ramen för informationsutbyte och operativt samarbete inom den europeiska gräns- och kustbevakningen.

Denna utveckling av Eurosur kommer att ske gradvis. De nödvändiga finansiella resurserna fastställdes i den fleråriga budgetramen för att stödja denna utveckling.

Rapporteringen av gränsöverskridande förflyttning av varor och därmed sammanhängande olaglig handel enligt Eurosur görs i full överensstämmelse med befintliga rapporteringsskyldigheter, begränsningar eller befogenheter avseende tullområdet eller den systematiska kontrollrapporteringen, särskilt inom ramen för importkontrollsystemet 2 (ICS2) i enlighet med artikel 186 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 eller riskinformationsutbyte inom ramen för tullriskhanteringssystemet (CRMS) i enlighet med artikel 86 i samma förordning och det tullinformationssystem (TIS) som inrättades genom förordning (EG) nr 515/97. Den kommer inte att överlappa etablerade rapporteringsmekanismer för medlemsstaterna i tullfrågor. Relevant information kan erhållas från befintliga källor inom kommissionen.

65. Den strategiska analysen av riskerna med gränsöverskridande brottslighet är endast relevant om den påverkar förvaltningen av EU:s yttre gränser. Fiskeincidenter och miljöbrott räknas inte som gränsöverskridande brottslighet. Den relevanta informationen inhämtas genom samarbete mellan organ på unionsnivå via Frontex och på nationell nivå via de nationella samordningscentralerna.

69. För att säkerställa enhetlighet och underlätta informationsutbyte utan att göra avkall på säkerheten kommer byrån under 2021 att integrera och utveckla sina olika nät och verktyg för riskanalys inom ramen för Eurosur, såsom Frontex nätverk för riskanalys (FRAN), Europeiska unionens dokumentbedrägeri- och riskanalysnätverk (EDF-RAN) eller nätverket för riskanalys inom sjöfartsunderrättelsetjänsten (MIC-RAN).

71. Både förordning (EU) 2019/1896 och den nya genomförandeakten om situationsbilder för Eurosur kommer att ge möjlighet att övervaka kvaliteten på uppgifterna och tjänsterna i Eurosur genom indikatorer och överföra informationen till de nationella samordningscentralerna och de relevanta strukturerna för ledning och kontroll som används för byråns insatser som en del av Eurosurs fusionstjänster.

76. Kommissionen vill betona att Frontex måste ta itu med dessa brister i samband med genomförandet av det nya mandatet.

78. Under lagstiftningsprocessen lämnade kommissionen uppgifter till rådet och Europaparlamentet som styrker behovet av en kapacitet på 10 000 anställda vid den stående styrkan, så att medlagstiftaren kunde fatta ett välgrundat beslut i detta avseende.

Den föreslagna storleken baserades på den vägledande nivån av engagemang från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns sida under de senaste åren. Under 2018 registrerades faktiskt 7 300 gränsbevakningstjänstemän i byråns reserv för detta ändamål. Vidare utsågs 1 500 gränsbevakningstjänstemän inom ramen för reserven för snabba insatser och 650 ledsagare vid återvändande och återvändandeeexperter registrerades i reserverna för återvändande. Som en del av de 10 000 anställda kommer dessutom 650 tjänstemän inte att kunna utplaceras som medlemmar i enheterna.

Utöver att konsolidera de då befintliga sammanslagningsmekanismerna fastställdes storleken på den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka för att återspegla nuvarande och framtida operativa behov i syfte att effektivt stödja medlemsstaterna på området gränsförvaltning och återvändande och säkerställa EU:s beredskap att förvalta de yttre gränserna väl, inbegripet att hantera eventuella framtida kriser.

79. Inrättandet av den stående styrkan kommer att ha begränsad inverkan på medlemsstaternas resurser, även om det varierar mellan olika kategorier.

Den rekryteringsprocess som inleddes av byrån för kategori 1 under 2019 har inte varit specifikt inriktad på medlemsstaternas gränsbevakningstjänstemän utan snarare på en mycket bredare profil med anknytning till brottsbekämpning. Därför har inga direkta effekter uppstått på medlemsstaternas resurser.

För kategori 2 i den stående styrkan (långvarig utstationering i 24 månader) kommer effekten på medlemsstaternas resurser att vara mycket begränsad. År 2021 förväntas till exempel alla medlemsstater utstationera totalt 400 tjänstemän, vilket är en mycket liten del av den totala personalstyrkan vid medlemsstaternas gränsbevakningsmyndigheter som har minst 120 000 anställda.

Tjänstemän i kategori 3 i den stående styrkan kommer att fungera som reserv som kan aktiveras vid extra operativa behov. Var och en av tjänstemännen i kategori 3 kan kallas till tjänstgöring i Frontex insatser upp till fyra månader per år, men normalt förväntas de kvarstå i den egna nationella tjänstgöringen.

Vidare innehåller artikel 61 i förordning (EU) 2019/1896 föreskrifter om det betydande ekonomiska stödet till medlemsstaterna för långsiktig utveckling av relevanta personella resurser så att deras bidrag till den stående styrkan kan säkras, särskilt vad gäller rekrytering och utbildning av nya tjänstemän som kan behöva ersätta de tjänstemän som utstationerats enligt kategori 2 och utplaceras enligt kategori 3 i den stående styrkan. Stödmekanismen kompenserar till och med medlemsstaterna för investeringar i utbildning av byråns nya personal i kategori 1 om de strax före rekryteringen var i aktiv tjänst hos gränsmyndigheterna.

80. Kommissionen kommer att genomföra en grundlig utvärdering av den förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen som för närvarande är i kraft senast den 5 december 2023. Även om det inte måste vara en extern utvärdering enligt revisionsrättens rapport kommer kommissionen mot slutet av 2021/början av 2022 att inleda förfarandet för att anställa en extern uppdragstagare som ska stödja processen. Tidpunkten för denna utvärdering diskuterades noggrant och beslutades under förhandlingarna om 2019 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Utvärderingen måste genomföras så snart som möjligt, men fortfarande ge tillräckligt med tid för ett effektivt genomförande av de nya delar som införts genom förordningen.

Detta gäller särskilt den stående styrkan, som blev operativ och utplacerades först den 1 januari 2021. Endast med denna tidsplan kan utvärderingen ge värdefulla lärdomar till Frontex eller meningsfull återkoppling för eventuella framtida ändringar av förordningen.

81. Redan i enlighet med 2016 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen och tidigare förordningar om inrättande av Frontex hade medlemsstaternas tjänstemän som utplacerats av Frontex utövat verkställande befogenheter under värdmedlemsstatens ledning och tillsyn. Den enda nyheten i 2019 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen är att även den specifika delen av byråns ordinarie personal (kategori 1 i den stående styrkan) tilldelas verkställande befogenheter på samma villkor som medlemsstaternas tjänstemän.

82. – 83. Den nya genomförandeförordningen om situationsbilder för Eurosur är utformad för att underlätta automatiskt informationsutbyte, maskin-till-maskin-gränssnitt och ny bearbetningsteknik (t.ex. AI-verktyg).

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna och byrån att utveckla tekniska gränssnitt för att främja sammankopplingar maskin-till-maskin och använda verktyg för beslutsstöd för att bistå Eurosuroperatörer i deras uppgifter.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

85. Frontex inrättandeakt (förordning (EU) 2019/1896) är en utveckling av Schengenregelverket om gränskontroll i enlighet med artikel 77.2 b i EUF-fördraget. I förordningen åberopas inga bestämmelser i fördragen om polissamarbete. Frontex roll i kampen mot gränsöverskridande brottslighet begränsas därför av fördragen och dess eget mandat.

87. Denna fråga kommer att behandlas i den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen och genomförandeförordningen om situationsbilder för Eurosur.

Eurosur kommer nu att integrera FRAN och Frontex andra nätverk för riskanalys inom ramen för Eurosur och fastställa en sammanhängande ram för informationsutbyte.

Information om gränsöverskridande brottslighet är endast relevant om den påverkar förvaltningen av EU:s yttre gränser. Fiskeincidenter och miljöbrott räknas inte som gränsöverskridande brottslighet. Den relevanta informationen inhämtas genom samarbete mellan organ på unionsnivå via Frontex och på nationell nivå via de nationella samordningscentralerna.

Se kommissionens svar på punkt 65.

88. Dessa brister tas upp i förordning (EU) 2019/1896, som inte omfattades av revisionen. Arbete pågår med att införa motsvarande genomförandeåtgärder, såsom utveckling av tekniska standarder för utrustning, uppdatering av CIRAM och genomförande av Eurosur.

I och med ikraftträdandet av förordning (EU) 2019/1896, från och med den 5 december 2021, måste medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna dessutom rapportera alla händelser i Eurosur, även när de upptäcks vid gränsövergångsställen eller under insatser för luftgränsövervakning.

Se kommissionens svar på punkt 29.

89. Genomförandeakten om situationsbilder för Eurosur kommer att förtydliga rapporteringsskyldigheterna i samband med gränsöverskridande brottslighet, särskilt olaglig handel med varor.

90. Enligt förordning (EU) 2019/1896 förvaltar Frontex den europeiska situationsbilden och kommunikationsnätverket, fastställer tekniska standarder för informationsutbyte och säkerställer automatisering av informationsutbytet med medlemsstaterna och andra relevanta källor.

Rekommendation 1 – Förbättra ramverket för informationsutbyte och situationsbilden

c). Kommissionen godtar rekommendationen.

Ett effektivt samarbete mellan Frontex och andra relevanta organ för en fullständig europeisk situationsbild måste ske inom ramen för den rapporteringsmekanism som definieras i genomförandeförordningen om situationsbilder för Eurosur.

91. Även om det finns utrymme för förbättringar använder Frontex dagligen uppgifter från Eurosur för riskanalys, men har också utvecklat andra verktyg som ännu inte är helt integrerade i Eurosur.

Se svaret på punkt 30.

92. För distributionen av Frontex riskanalysprodukter, se kommissionens svar på punkt 39.

När det gäller information för att utföra riskanalyser av gränsöverskridande brottslighet, se kommissionens svar på punkt 65.

När det gäller integrering av olika nät och verktyg för riskanalys, se kommissionens svar på punkt 69.

Rekommendation 2 – Uppdatera och genomför den gemensamma integrerade modellen för riskanalys (CIRAM) och säkra tillgången till andra informationskällor

b). Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

I samband med genomförandet av artikel 28.2 i förordning (EU) 2019/1896 planerar kommissionen att undersöka utvecklingen av Eurosurs nya fusionstjänster på grundval av det samarbete med eu-Lisa som föreskrivs i artikel 68.1 h i förordningen. Som en del av detta arbete kommer kommissionen dock att behöva kontrollera förenligheten hos de rättsliga grunderna för de relevanta stora it-systemen. Även om kommissionen alltså kommer att vidta åtgärder i denna riktning kan utvecklingen av skraddarsydd statistiska rapporter från alla system som förvaltas av eu-Lisa inte säkerställas.

93. Syftet med en process är att göra en riktad bedömning av situationen i en medlemsstat eller till och med i de särskilda gränsavsnitten. Detta riktade tillämpningsområde gör det möjligt för byrån att fastställa mycket konkreta rekommendationer, bl.a. vilken typ av korrigerande åtgärder som behövs och tidsfristen för att genomföra dem.

94. Kommissionen noterar att det fanns viss oenighet om tolkningen av hur medlemsstaternas kapacitet att hantera gränsöverskridande brottslighet ska bedömas enligt 2016 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen. I 2019 års förordning klargjordes omfattningen av sårbarhetsbedömningen i detta avseende. I artikel 32.2 i 2019 års förordning anges att byrån ska övervaka den kapacitet hos medlemsstaterna som krävs för gränskontroll **enligt vad som anges i artikel 3.1 a**, som innehåller definitionen av gränskontroll, som *vid behov* inbegriper **åtgärder för att förebygga, förhindra och avslöja gränsöverskridande brottslighet vid de yttre gränserna, i synnerhet smuggling av migranter, människohandel och terrorism (...).**

Rekommendation 3 – Utveckla potentialen i sårbarhetsbedömningen

c). Kommissionen godtar rekommendationen.

97. Kommissionen har vid Frontex styrelsemöten ofta begärt att utvärderingsrapporterna om den operativa verksamheten regelbundet utvärderas och diskuteras så att svagheter åtgärdas och effektiviteten och verkan av denna verksamhet ökar.

98. Bristerna i personalplaneringen i enheterna för riskanalys och sårbarhetsbedömning bör åtgärdas i samband med genomförandet av det nya mandatet och den nya organisationsstrukturen.

99. Frontex främsta roll har alltid varit att tillhandahålla operativt stöd och samordna det operativa samarbetet mellan medlemsstaternas gränsbevakningsmyndigheter, medan medlemsstaten enligt fördragen alltså har huvudansvaret för att kontrollera sina respektive avsnitt av de yttre gränserna.

Förordning (EU) 2019/1896 har inte avsevärt utvidgat byråns operativa mandat, med undantag för återvändande och samarbete med tredjeländer, men den har förändrat byråns kapacitet (den stående styrkan, utrustning) att genomföra detta mandat.

100. Den finansieringsöversikt som åtföljer förslaget till förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen från september 2018 beskriver i detalj hur den föreslagna budgeten/de föreslagna resurserna fastställts samt de beräknade kostnaderna för insatserna. Dessutom lämnade kommissionen under lagstiftningsprocessen ytterligare uppgifter till Europaparlamentet och rådet som styrkte behovet av en kapacitet på 10 000 anställda vid den stående styrkan, inklusive en vägledande jämförelse av de operativa behov för vilka byråns stöd krävs, så att de kunde fatta ett välgrundat beslut i detta avseende.

Frontex har fått ytterligare resurser som svar på en aldrig tidigare skådad migrationskris för att ytterligare stödja de nuvarande och framtida operativa insatserna. Den politiska överenskommelse om förordning 2019/1896 som nåddes mellan Europaparlamentet och rådet omfattade en kraftig ökning av byråns personalresurser och ekonomiska resurser (t.ex. uppbyggnad av en stående styrka med 10 000 anställda).

101. Den nya förordningen har antagits av Europaparlamentet och rådet för att tillgodose det mycket angelägna behovet av ytterligare utveckling av den europeiska gräns- och kustbevakningen, inbegripet Frontex.

Kommissionen framhåller också de sex fullständiga rapporterna om det operativa genomförandet av 2016 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen, som antogs 2017–2018 för att övervaka framstegen och identifiera brister.

När det gäller den stående styrkan hade medlemsstaternas tjänstemän som utplacerats av Frontex redan i enlighet med 2016 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen och tidigare förordningar om inrättande av Frontex utövat verkställande befogenheter under värdmedlemsstatens ledning och tillsyn. Den enda nyheten i 2019 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen är att även den specifika delen av byråns ordinarie personal (kategori 1 i den stående styrkan) tilldelas verkställande befogenheter på samma villkor som medlemsstaternas tjänstemän.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns svar

25. Byrån är medveten om dessa brister, som identifierades i kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om utvärderingen av det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosurs), som utarbetades av kommissionen 2018 i samarbete med Frontex och medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna. Dessa slutsatser beaktades senare i förordning (EU) 2019/1896, i dess artikel 24.3, som lyder enligt följande: "Kommissionen ska anta en genomförandeakt som anger närmare uppgifter om situationsbildernas informationsskikt och reglerna för att upprätta särskilda situationsbilder. I genomförandeakten ska anges vilken typ av information som ska tillhandahållas, vilka enheter som ansvarar för att samla in, bearbeta, arkivera och överföra specifik information, de maximala tidsfristerna för rapportering, regler för datasäkerhet och dataskydd samt mekanismer för kvalitetskontroll i samband med detta." Denna genomförandeakt har ännu inte offentliggjorts och arbetet med genomförandet har därför inte inletts.

27. I linje med Frontexförordningen (EU) 2019/1896 är syftet med att ta fram tekniska standarder för utrustning att säkerställa interoperabilitet och kompatibilitet hos de tekniska medel som används under EU:s operativa insatser.

Grundat på en metod som fastställts av Frontex i samarbete med medlemsstaterna och kommissionen kommer byrån att utveckla en övergripande standardiseringsprocess som bland annat kommer att omfatta utarbetande av tekniska standarder för utrustning som används i Frontex insatser och utarbetande av tekniska standarder för informationsutbyte.

30. Bristen har redan identifierats, vilket skedde i samband med en utvärdering som Europeiska kommissionen gjorde 2018, och den åtgärdas i genomförandeakten om Eurosurs situationsbilder. Rapporteringen från Frontex nätverk för riskanalys kommer att inkluderas i Eurosurs integrerade ram för informationsutbyte och operativt samarbete.

31. Frontex har även börjat tillhandahålla information i realtid i samband med händelser i områdena före EU:s yttre gränser, utanför områdena för Frontex samordnade gemensamma insatser. Det ska även noteras att tack vare information från Frontex övervakningsflygplan till sök- och räddningsmyndigheter (också i tredjeländer) hjälpte byrån till att under 2020 rädda livet på nästan 10 000 migranter bara i centrala Medelhavsområdet.

38. Skälen till att byrån inte har genomfört CIRAM handlar inte bara om bristande delning av information om sårbarhetsbedömningar av vissa gränsavsnitt inom Frontex. Dessutom omfattar riskanalysen så mycket mer (den inkluderar alla delar av den europeiska integrerade gränsförvaltningen) än sårbarhetsbedömningen, som är begränsad till gränskontroller och några få andra aspekter. Sårbarhetsbedömningen fungerar i nuläget som en mekanism för kvalitetskontroll och omfattar inte hela vidden av sårbarhet, såsom beskrivs i modellen CIRAM 2.0.

Ruta 3. Denna information är endast delvis tillgänglig för Frontex, till följd av de begränsningar som införts genom medlemsstaternas beslut. Byrån har bara begränsade möjligheter att tillämpa hela CIRAM-metoden på sina riskanalysprodukter.

43. Även om sårbarhetsbedömningarna förvisso är inriktade på att bedöma medlemsstaternas/de Schengenassocierade ländernas nationella resurser och samlade beredskap har flera initiativ införts från början för att nå längre än att bara göra en bedömning av den nationella förmågan.

Dessa initiativ omfattar följande:

- Gemensamma, snabba sårbarhetsbedömningar, i händelse av en ny utmaning vid EU:s yttre gränser som påverkar flera medlemsstater/Schengenassocierade länder.
- Regionala simuleringsövningar för att bedöma beredskapen hos angränsande medlemsstater/Schengenassocierade länder i händelse av ett möjligt framtida krisscenario vid deras yttre gränser.
- Halvårsrapport om sårbarhetsbedömningar som överlämnas till Europaparlamentet, rådet och kommissionen (enligt kraven i artikel 32.11 i den nya Frontexförordningen) med en analys av de gemensamma utmaningar och brister som måste hanteras av gränskontrollmyndigheterna i EU, utöver bedömningen av den nationella förmågan.
- Kunskapsprodukter för att stödja de berörda aktörernas planeringsaktiviteter. Sådana produkter gör det möjligt att använda resultaten av sårbarhetsbedömningarna i flera av byråns planeringsprocesser (enligt kraven i den nya Frontexförordningen; se t.ex. artiklarna 9, 54 och 64).

46. Vid landgränserna – utöver de operativa insatserna vid gränspassagerna såsom anges i iakttagelserna – samordnar Frontex genomförandet av operativa insatser vid gränsavsnitten mellan gränspassagerna, vid de så kallade gröna gränserna. Dessa operativa insatser består huvudsakligen av att bidra till ökad gränsövervakningsförmåga i värdmedlemsstaterna. Insatserna är betydande vad gäller storlek och resultat. Frontex genomför dessutom operativa insatser med verkställande mandat i tredjeländer med vilka EU har ingått statusavtal. Detta är fallet med Albanien och Montenegro.

Ruta 4. Byrån bekräftar värdet av samlade erfarenheter från operativa insatser längs med de yttre gränserna, bland annat från snabba gränsinsatser, liksom från regelbundna övningar.

Under 2019 genomfördes inte någon snabb insatsövning, på grund av att det nya mandatet höll på att förhandlas fram av lagstiftaren i syfte att antas.

Genom förordningen från 2019 infördes betydande ändringar som innebar en utveckling av den europeiska gräns- och kustbevakningens kapacitet och insatsförmåga, framför allt i och med inrättandet av den stående styrkan. Dessa förändringar definierar helt nya behov för dess snabba insatsövningar.

Två snabba gränsinsatser som inleddes under 2020, under den accelererande covid-19-pandemin, har varit framgångsrika.

Enligt 2019 års förordning ska varje medlemsstat anta en beredskapsplan för förvaltningen av sina gränser och återvändanden. I linje med nationella strategier för integrerad gränsförvaltning ska beredskapsplanerna beskriva alla nödvändiga åtgärder och resurser för en möjlig förstärkning av kapaciteten, inklusive logistik och stöd både på nationell nivå och från byrån.

Den del av beredskapsplanerna som kräver ytterligare stöd från den europeiska gräns- och kustbevakningen ska utarbetas gemensamt av den berörda medlemsstaten och byrån i nära samarbete med angränsande medlemsstater.

Planen bör uppmärksamma den brist som har iakttagitss när det gäller förfaranden för att begära en snabbinsats.

49. Pilotverksamheten under 2018 och 2019 förbereddes för att testa hur konceptet med utstationerade teammedlemmar kunde utvecklas ytterligare med avseende på utplaceringar under perioder som är längre än tre månader. Detta blev ännu tydligare i de avslutande förhandlingarna om 2019 års förordning och när konceptet med en stående styrka förverkligades, särskilt när det gällde dess kategori 2 med långvariga utstationeringar.

52. Frontex bekräftar skillnaden mellan uppgifter kopplade till tolkning och uppgifter med koppling till kulturtolkning.

Kulturtolkning uppfattas som en övergripande uppgift som ingår i ansvarsområdena för alla profiler inom den stående styrkan. Tjänstemännen lär sig hur de ska närma sig tredjelandsmedborgare med respekt för deras värdighet och kulturella bakgrund i samband med utbildningar och operativa genomgångar, vilka ofta innehåller synpunkter från humanitära organisationer, däribland IOM. Särskilt de som stöder migrationshanteringen, t.ex. genom informationsinhämtning (debriefing), får rådgivning som också omfattar kulturtolkning.

Profilen kulturtolk har inte inrättats separat, eftersom Frontex har som strategi att kombinera och skapa multifunktionella profiler i stället för att endast tilldela en roll till varje person. Dessutom är det inte säkert att det finns personalresurser att tillgå med

endast kulturtolkning som kompetens hos medlemsstaternas brottsbekämpningsorgan, vilka fram till 2020 var de som främst bidrog till den operativa verksamheten.

Kulturtolkning är också väldigt viktigt på återvändandeområdet, framför allt när det gäller samarbete med tredjeländer och rådgivning (rådgivning omfattar att tala med den person som [eventuellt] ska återvända om möjligheterna att återvända frivilligt, återvändandeförfarandet, skyldigheter och möjligheter till återanpassningsstöd). Vid utbildning av återvändandeexperter ägnas stor uppmärksamhet åt sådana färdigheter och attityder som rör kulturella skillnader.

56. Under 2021 gör avdelningen för situationsmedvetenhet och övervakning en översyn och tar fram mått för att mäta effekterna av och tillfredsställelsen med de produkter som levereras.

58. Utvärderingsrapporterna innehåller en bedömning av resultaten av verksamheten, som inte bara utgörs av de ytterligare resurser som tillhandahålls till följd av den gemensamma insatsen, utan även till följd av de ökade ansträngningarna på nationell nivå, med anledning av den gemensamma insatsen. Ansträngningarna avser inte bara ytterligare resurser som tillgängliggörs, utan är också en följd av den samordnande roll som byrån erbjuder medlemsstaterna utifrån sin erfarenhet och expertis. Dessa delar är svåra att mäta.

60. Frontex måste presentera utvärderingsrapporter inom 60 dagar efter att gemensamma insatser har avslutats. Medlemsstaterna är skyldiga att lämna in sina ersättningsanspråk inom 75 dagar. Detta kan innebära att Frontex inte har tillgång till informationen vid tidpunkten för utarbetandet av rapporten och därmed inte kan redovisa de belopp som anspråk görs på.

Kostnaderna som uppbärs under varje gemensam insats, uppdelade i kostnadsslag, anges i respektive slutlig utvärderingsrapport med begränsad distribution. Uppgifterna baseras på uppdaterad övervakning av verkställda utplaceringar och betalningar som överförts vid tidpunkten för när rapporten tas fram. Den slutliga verkliga kostnaden för den gemensamma insatsen är dock inte tillgänglig förrän år N+2, när samtliga betalningar enligt bidragsavtalen har verkställts. Dessutom har cheferna tillgång till finansiella uppgifter som uppdateras dagligen via it-system, till stöd för beslutsfattandet.

62. Vid sidan av revisionsrättens beskrivning orsakas ytterligare brister av den begränsade information om gränsöverskridande brottslighet som lämnas av de organ på nationell nivå som arbetar med förebyggande, upptäckt och bekämpning av gränsöverskridande brottslighet. Detta rör även tullmyndigheter.

Alla nationella myndigheter som ansvarar för den integrerade gränsförvaltningen bör tillhandahålla uppgifter för riskanalyser och sårbarhetsbedömningar, vilket skulle göra

det möjligt att förbereda och genomföra omfattande operativa åtgärder för att förebygga, upptäcka och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Frontex samarbetar också med andra EU-byråer och internationella organisationer för att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten, och verkar för att öka medvetenheten och säkerställa synergieffekter med andra bemyndigade organ, i synnerhet Europol och Interpol. Det stora engagemanget i EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet/Empact stöder denna process.

69. För att ytterligare främja utbytet av information om gränsöverskridande brottslighet på det marina området började Frontex under 2020 också att föra marina dialoger varannan vecka med alla Frontex-enheter och medlemsstater som deltar i övervakningen av det marina området. Syftet är att utbyta information om eventuella fartyg av intresse som övervakas i realtid vid EU:s gränser. För att komplettera användningen av olika tjänster och efter en gemensam bedömning aktiveras Frontex övervakningsflygplan eller satellitövervakning direkt och informationen vidarebefordras till behöriga medlemsstater via nätverket av nationella samordningscentrum.

72. De gemensamma insatserna kännetecknas av att de har flera olika syften och bidrar till att förebygga, upptäcka och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. De gemensamma insatsdagar som anordnas inom ramen för EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet/Empact uppfyller medlemsstaternas förväntningar och är nära sammankopplade med de gemensamma insatserna. Också en del särskilda pilotprojekt som utvecklats av Frontex bygger upp kapaciteten för att ytterligare arbeta mot den gränsöverskridande brottsligheten. Byrån deltar även i operativ verksamhet som samordnas av andra organ, främst Interpol och Europol, men även i åtgärder som vidtas av tullmyndigheter inom ramen för arbetsgruppen för tullsamarbete (gemensamma tullaktioner).

Impact gör det möjligt att effektivisera Frontex ansträngningar och bidrag tillsammans med andra enheter inom den EU-omfattande plattformen och enligt de av EU fastställda målen för kampen mot allvarlig internationell brottslighet.

Frontex samordnade under 2020 – trots pandemin – tre gemensamma insatsdagar inom ramen för EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet/Empact. De genomfördes med hjälp av plattformen för pågående gemensamma insatser och utökades för att förstärka den brottsbekämpande effekten. Det står klart att de operativa åtgärderna mot gränsöverskridande brottslighet behöver utvecklas ytterligare, med deltagande av olika nationella myndigheter i medlemsstaterna, EU-byråer, internationella organisationer och tredjeländer. De samlade erfarenheterna från de gemensamma insatsdagarna och medlemsstaternas behov bör tjäna syftet att utveckla mer anpassade och riktade operativa insatser inom den närmaste framtiden.

76. Ett förändringsprogram inleddes under 2020 för att förbättra avdelningarnas processer och resultatens ändamålsenlighet, och för en effektivare resursanvändning.

77. En formell delningspolicy på behovenlig grund inrättades i november 2019, och en datadelningspolicy antogs i februari 2020.

82. Med hänvisning till förordning (EU) nr 1052/2013 har Frontex sedan 2013 erbjudit och stött ett gränssnitt för automatisk programmering (API-gränssnitt) som kallas Eurosur Node Integration Interface (NII) och gör det möjligt för medlemsstater/Schengenassocierade länder som ingår i Eurosur att ansluta sina nationella system och stödja ett automatiserat informationsutbyte.

83. Förordning (EU) 2019/1896 kräver ett paradigmskifte för Eurosur, som nu har blivit en integrerad ram för informationsutbyte och operativt samarbete (inte ett system), datacentrerad och systemagnostisk. Detta, tillsammans med operativa och tekniska standarder som Frontex kommer att ta fram, kommer att främja ett automatiserat informationsutbyte mellan medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna och Frontex och mellan de olika medlemsstaterna och länderna.

84. Frontex ingår inte officiellt i anpassningsprocessen för genomförandeakten om Eurosurs situationsbilder. Arbetet med dessa standarder kan inledas först när genomförandeakten om Eurosurs situationsbilder har börjat gälla.

90. Förordning (EU) 2019/1896 kräver ett paradigmskifte för Eurosur, som nu har blivit en integrerad ram för informationsutbyte och operativt samarbete (inte ett system), datacentrerad och systemagnostisk. Detta, tillsammans med operativa och tekniska standarder som Frontex kommer att ta fram, kommer att främja ett automatiserat informationsutbyte mellan medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna och Frontex och mellan de olika medlemsstaterna och länderna. Arbetet med dessa standarder kan inledas först när genomförandeakten om Eurosurs situationsbilder har börjat gälla.

Rekommendation 1 a. Frontex godtar rekommendationen.

Lagbestämmelserna anges i genomförandeakten om Eurosurs situationsbilder. Frontex kommer att påbörja genomförandet så snart denna börjat gälla.

Rekommendation 1 b. Frontex godtar rekommendationen.

92. CIRAM håller på att uppdateras, och till följd av detta kan Frontex analysera många relevanta aspekter av gränsöverskridande brottslighet, vilket låter medlemsstaterna/de Schengenassocierade länderna vidta lämpliga åtgärder för att undanröja eller minska de risker som identifieras.

Rekommendation 2 a. Frontex godtar rekommendationen.

Rekommendation 2 b. Frontex godtar rekommendationen.

Frontex har redan kontakt med eu-Lisa och GD Migration och inrikes frågor för att se till att dessa uppgifter tillhandahålls.

Rekommendation 3 a. Frontex godtar rekommendationen.

Rekommendation 3 b. Frontex godtar rekommendationen.

Rekommendation 4. Frontex godtar rekommendationen.

Rekommendation 5. Frontex godtar rekommendationen.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av revisionsrättens ledamot Leo Brincat med stöd av Romuald Kayibanda (kanslichef), Annette Farrugia (attaché), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstechef), Maria Luisa Gomez-Valcarcel (uppgiftsansvarig) och Marc Mc Guinness och Renata Radvanska (revisorer).

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	22.10.2019
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	17.1.2021
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	20.4.2021
Kommissionens officiella svar hade tagits emot på alla språk	7.5.2021
Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns [Frontex] officiella svar hade tagits emot på alla språk	14.4.2021

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll, som ägs av EU, av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

Figurerna 5, 6 och 8: Ikoner gjorda av [Pixel perfect](#) från <https://flaticon.com>.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolitik de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-6077-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/703	QJ-AB-21-010-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-6108-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/47	QJ-AB-21-010-SV-Q

Vid denna revision bedömde vi om Frontex genomförde fyra av sina sex primära verksamheter ändamålsenligt för att bidra till genomförandet av en europeisk integrerad gränsförvaltning och därmed stödde medlemsstaterna i arbetet med att förebygga, upptäcka och reagera på olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet. Vi undersökte också Frontex beredskap att fullgöra sitt nya och utvidgade mandat från 2019.

Vi drog slutsatsen att Frontex stöd till medlemsstater/Schengenassocierade länder i kampen mot olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet inte är tillräckligt ändamålsenligt. Vi konstaterade att Frontex inte fullt ut har genomfört sitt mandat från 2016 och uppmärksammade flera risker i samband med Frontex mandat från 2019.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors