

NOTAT

31. oktober 2017

FRONTEX HJÆLPER DANMARK MED HJEMSENDELSER

Kontakt:

**Analytiker,
Sarah Vormsby
+45 21 81 56 30
sav@thinkeuropa.dk**

**Projektmedarbejder, Jasmia
Maria Wredstrøm
+45 51 88 22 65
jwr@thinkeuropa.dk**

RESUME Danmark ligger lidt under EU-gennemsnittet, når det handler om at få hjemsendt asylansøgere, som har fået afslag på ophold og andre tredjelandsborgere der er blevet udvist. EU-landene havde samlet set en hjemsendelsesrate på 46 pct. i 2016, men Danmark nåede kun op på 31 pct.

Siden 2010 har EU's grænseagentur, Frontex, spillet en vigtig rolle for hjemsendelser fra Schengenlandene, herunder Danmark. For at øge antallet af hjemsendelser styrkede EU sidste år Frontex' mandat. Danmark har bl.a. fået hjælp til at hjemsende afviste asylansøgere fra Afrika, og ifølge Rigspolitiet er det især hjælpen fra Frontex, der er skyld i de mange effektive danske hjemsendelser til Nigeria.

Frontex har støttet de danske hjemsendelser økonomisk. Det gælder bl.a. flytransporten, der udgør en af Danmarks største udgifter ved hjemsendelser. I 2016 brugte Frontex i alt 66,5 millioner euro på hjemsendelser af tredjelandsborgere. I 2016 var Danmark værtsland for fem hjemsendelsesoperationer.

Frontex er siden 2015 blevet styrket økonomisk og operationelt og gennemfører nu markant flere hjemsendelsesoperationer. I 2016 assisterede Frontex 232 operationer hvor i alt 10.700 tredjelandsborgere blev hjemsendt. I 2017 var man allerede i juli oppe på 193 operationer. Ifølge Frontex vil stigningen fortsætte. Frontex' støtte til hjemsendelser er en konkret, men undertiden overset fordel af at Danmark deltager i Schengen-samarbejdet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Danmark lå i 2016 lige under EU-gennemsnittet ift. hvor stor en andel af de afviste asylansøgere, som sendes retur til deres hjemland.
- Frontex har siden 2010 hjulpet Schengenlandene med at organisere og gennemføre fælles hjemsendelsesoperationer. På trods af det danske retsforbehold kan Danmark deltage i Frontex pga. Schengen-medlemskabet.
- Danmark har gjort brug af muligheden for at deltage i Frontex-støttede hjemsendelsesoperationer hele 26 gange.
- Senest er Danmark gået fra kun at deltage i operationer til nu oftere at være værtsland for Frontex' operationer. I 2016 var Danmark vært for hele fem operationer.
- Danmark har primært deltaget i Frontex-operationer til afrikanske lande. Især Nigeria har været destinationen for mange af operationerne. Ifølge Rigspolitiet er det hjælpen fra Frontex, der er skyld i de mange effektive hjemsendelser til Nigeria.
- I 2016 blev Frontex styrket både økonomisk og operationelt. Antallet af hjemsendelsesoperationer er efterfølgende øget markant. Antallet af operationer nåede i 2016 op på 232, hvilket er seks gange så mange operationer som i 2010, og i juli 2017 var man allerede oppe på 193 operationer.
- Frontex venter, at udviklingen med flere hjemsendelser vil fortsætte.
- Det er Schengen-medlemskabet, der giver Danmark adgang til Frontex' hjemsendelsesoperationer samt muligheden for at få hjælp og støtte.

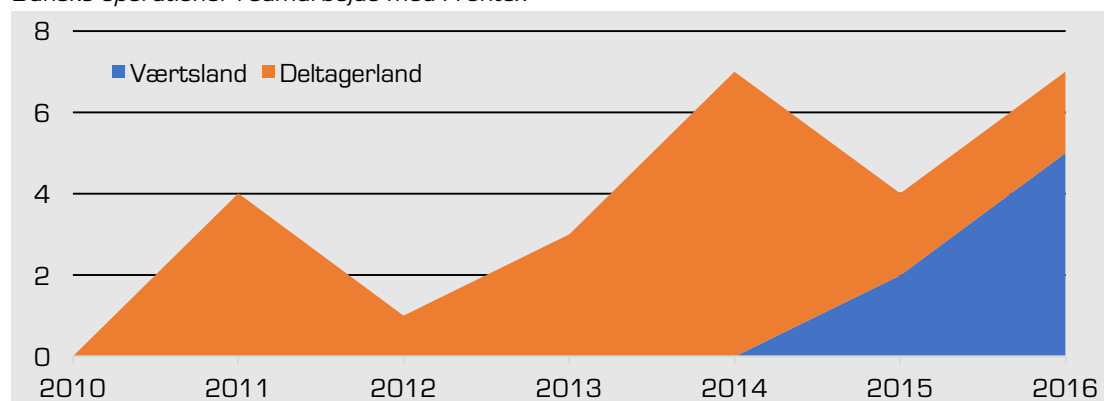
EU's grænse- og kystvagt, Frontex, har siden 2010 spillet en stadig større rolle for hjemsendelser af ulovlige migranter og afviste asylansøgere. Det gælder ikke mindst siden 2016, hvor Frontex fik udvidet sit mandat. Grænseagenturet er nu også et decideret hjemsendelsesagentur. Bare i 2016 støttede Frontex 232 hjemsendelsesoperationer, og forventningen er, at Frontex' hjælp til Schengenlandene ved hjemsendelse af afviste asylansøgere og migranter vil vokse.

Det har generelt været en udfordring for de europæiske lande at sikre, at de illegale migranter og afviste asylansøgere, der får ordre på at rejse tilbage, rent faktisk bliver tilbagesendt. I 2016 rejste i gennemsnit kun 46 pct. af de tredjelandsborgere, der blev udvist fra EU tilbage til et tredjeland.¹ Danmark ligger selv under EU-28 gennemsnittet. Her rejste 31 pct. af tredjelandsborgerne, der fik ordre om at forlade Danmark, tilbage.² Ved at styrke Frontex forventer EU at kunne gennemføre en større andel hjemsendelser til tredjelande.

Som Schengen-land har også Danmark gavn af Frontex' støtte til at hjemsende afviste asylansøgere og andre tredjelandsborgere. Alene sidste år deltog Danmark i syv hjemsendelsesoperationer støttet af Frontex.³ Danmark har både glæde af Frontex' økonomiske støtte og mulighed for at deltage i de fælles hjemsendelsesoperationer, som agenturet organiserer og koordinerer. Det har Danmark gjort brug af 26 gange i perioden fra 2010-2016. I 2016 gennemførte Danmark som værtsland fem operationer i samarbejde med Frontex.⁴ Generelt har Danmark de seneste to år været værtsland for et stigende antal Frontex-støttede hjemsendelsesoperationer. *Se figur 1.*

Figur 1. Danmark er oftere værtsland for fælles hjemsendelsesoperationer

Danske operationer i samarbejde med Frontex



Kilde: Frontex.

¹ Eurostat.

² Ibid.

³ Archive of operations, Returns, Frontex, 2017, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=&type=Return&host=>.

⁴ Ibid.

To af operationerne i 2016 var udelukkende med dansk deltagelse. De gik til hhv. Somalia og Afghanistan. Ifølge oplysninger fra Frontex til Tænketanken EUROPA gik Frontex' støtte i de pågældende operationer til fly, der blev brugt til hjemtransporten af tredjelandsborgerne. Flyposten er en af de største omkostninger ved hjemsendelsesoperationer. I operationen til Afghanistan ville det f.eks. have kostet Danmark omkring en million kroner for leje og chartring af det anvendte fly, hvis ikke Frontex havde dækket udgiften.⁵ I 2015 gik ca. 60 pct. af Rigspolitiets udgifter til de påse og ledsagede hjemsendelser af afviste asylansøgere udelukkende til flytransport.⁶

At hjemsende afviste asylansøgere udgør generelt en stor udgift for Danmark. Det har kostet den danske stat mere end 87 millioner kroner at sende afviste asylansøgere hjem siden 2011.⁷ Det viser en aktindsigt fra Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter, som Berlingske fik i april i år. I 2016 brugte Rigspolitiet næsten 18 millioner kroner på at sende 490 afviste asylansøgere ud af Danmark.⁸

Frontex hjælper Danmark med hjemsendelser til Afrika

Ud over at få økonomisk støtte får Danmark hjælp til at koordinere hjemsendelsen med migranternes hjemlande. Danmark har her primært fået hjælp fra Frontex til hjemsendelser til afrikanske lande.

Ifølge Rigspolitiet er udsendelsessituationen i forhold til de afrikanske lande generelt kendetegnet ved meget lange sagsbehandlinger og problemer med mangelfulde eller forfalskede identitetsdokumenter.⁹ Især til Nigeria er der dog kommet gang i hjemsendelserne. Ifølge Rigspolitiet har det gode samarbejde med netop Nigeria kommet til vejs gennem Frontex, som har assisteret Danmark ved samtlige hjemsendelser af nigerianere. Nigeria var destinationen for hele 50 pct. af alle danske hjemsendelser i samarbejde med Frontex fra 2011-2016.¹⁰

Uden hjælpen fra Frontex havde de danske hjemsendelser til Nigeria med al sandsynlighed også været vanskeligere og mere omkostningstunge for de danske

⁵ Forsøg på at hjemsende fire afghanere kostede over én million, Information d. 2. december 2016, <https://www.information.dk/indland/2016/12/forsog-paa-hjemsende-fire-afghanere-kostede-million>.

⁶ Udlændinge-, Integrations, og Boligudvalget 2015-16, UUI Alm. del endeligt svar på spørgsmål 205, 24. januar 2016.

⁷ Danmark har brugt 87 millioner på at sende asylansøgere hjem, Berlingske, 2. april 2017, <https://www.b.dk/nationalt/danmark-har-brugt-87-millioner-paa-at-sende-asylansoegere-hjem>.

⁸ ibid.

⁹ Status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere i 2014, Rigspolitiet, april 2015, <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/Statusredegørelse%20for%202014.pdf>.

¹⁰ Archive of operations, Returns, Frontex, 2017, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=&type=Return&host=>.

myndigheder. Danmark har dog, så længe vi er medlem af Schengen, adgang til støtten på lige vilkår med andre Schengen-lande.

Frontex får flere muskler

Frontex' bidrag til medlemslandenes arbejde med at hjemsende afviste asylansøgere og migranter er steget, siden Frontex' mandat blev udvidet i 2016. I takt med det stigende antal migranter, der ankom til Europa i 2015, besluttede Det Europæiske Råd at forbedre kontrollen med den ydre grænse. Det skulle bl.a. ske igennem en generel styrkelse af Frontex, der i september 2016 fik en række nye ansvarsområder og flere ressourcer.¹¹

For at øge Frontex' gennemslagskraft fik agenturet tilført ekstra ressourcer og mandskab. Frontex har siden 2016 fået flere grænsevagter og antallet er nu oppe på 1.500 grænsevagter i EU's fælles kyst- og grænseværn, inklusiv 29 danske.¹² Samtidig har Frontex fået beføjelse til at nedsætte en gruppe af hjemsendelseseksperter, der skal hjælpe med at monitorere medlemslandenes hjemsendelser af udviste tredjelandsborgere og assistere i forbindelse med eskorter.¹³ Det forventes, at antallet af ansatte i Frontex vil stige fra 309 i 2015 til 1.000 i 2020.¹⁴

Frontex' budget er også vokset betydeligt. *Se figur 2.* Frontex' samlede finansielle midler er steget fra 88,8 millioner euro i 2012 til 232,7 millioner euro i 2016. En stigning, der ud fra Frontex' eget estimat for perioden 2017-2020 vil fortsætte fremadrettet og nå op på ca. 346 millioner euro i 2020.

Det er Kommissionen, der har stået for den markante stigning i Frontex' budget. Af Frontex' budget for 2016 på 346 millioner euro er ca. 322 millioner estimeret til at være tilskud fra Kommissionens andel af EU-budgettet, altså hele 93 pct.¹⁵ Knap 24 millioner euro er bidrag fra de associerede Schengen-lande, Norge, Island, Schweiz og Lichtenstein.¹⁶

¹¹ EU Action Plan on return, Europa-Kommissionen, 9. september 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf.

¹² Forordning 2016/1624, bilag 1, Frontex, 14. september 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf.

¹³ Return, Frontex, 2017, <http://frontex.europa.eu/operations/return/>.

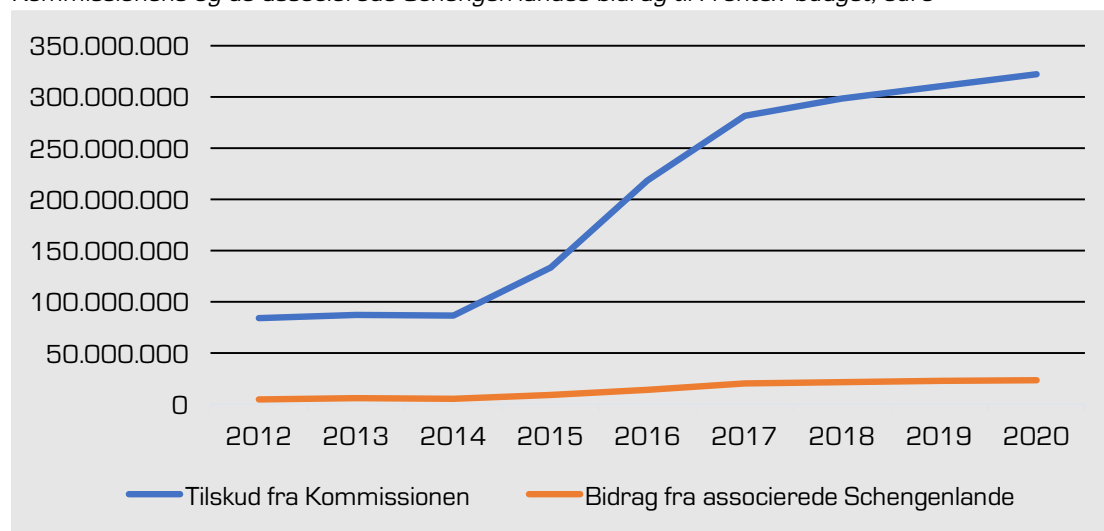
¹⁴ EU Law Analysis, Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?, Herbert Rosenfeldt, 16. oktober 2016. <http://eulawanalysis.blogspot.dk/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>.

¹⁵ Tilskuddet fra Kommissionen udgøres af en andel af Kommissionens sektion fra EU's budget.

¹⁶ Programmeringsdokument 2017-2019 s. 47, Frontex, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2017/PoW_2017_DA.pdf.

Figur 2. Kommissionen spytter i Frontex' kasse

Kommissionens og de associerede Schengen-landes bidrag til Frontex' budget, euro



Kilde: Frontex.

Ud over at udvide Frontex' arbejde med at beskytte og monitorere den ydre grænse, har Frontex også fået øgede beføjelser til at støtte EU-landenes arbejde med at hjemsende afviste asylansøgere og migranter. Samtidig har Frontex nu mulighed for at bistå med Frontex-personale i nationale operationer og selv sætte fælles operationer i gang.¹⁷ Agenturet har dog endnu ikke gjort brug af muligheden for selv at igangsætte en fælles hjemsendelsesoperation.

Frontex støtter flere og flere hjemsendelsesoperationer

I takt med, at Frontex har fået flere midler, er antallet af hjemsendelsesoperationer i regi af Frontex steget. Især i 2016 er der sket en markant vækst i antallet af Frontex-operationer.¹⁸ Her stod Frontex for hele 232 hjemsendelsesoperationer af i alt 10.700 personer. *Se figur 3.* Siden agenturet begyndte at koordinere fælles tilbagesendelser i 2010, har Frontex i alt gennemført 480 operationer.¹⁹

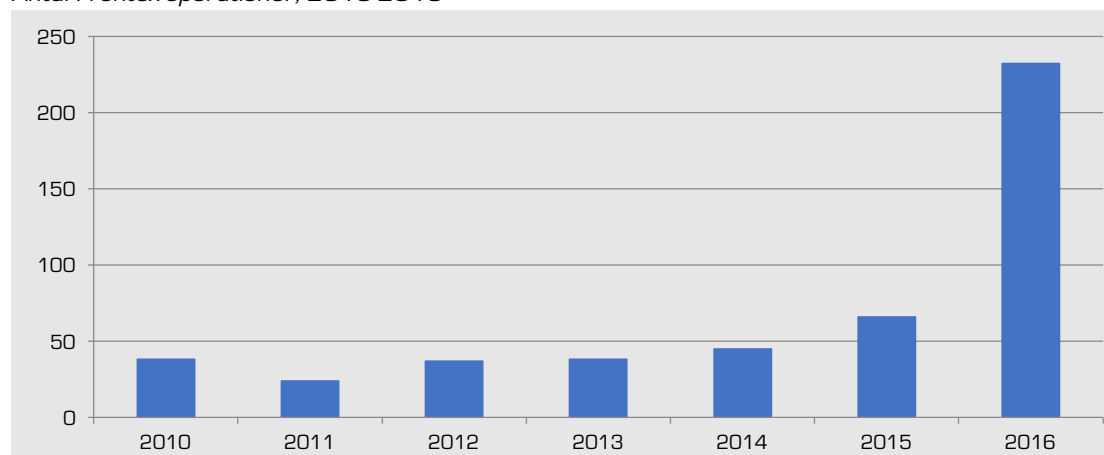
¹⁷ The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, CEPS, 2017

¹⁸ Archive of operations, Returns, Frontex, 2017, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=&type=Return&host=>.

¹⁹ *ibid.*

Figur 3. Frontex støtter et stigende antal hjemsendelsesoperationer

Antal Frontex-operationer, 2010-2016



Kilde: Frontex.

Frontex har alene fra januar til og med juli 2017 assisteret ved 193 hjemsendelsesoperationer, hvorigennem 8.608 tredjelandborgere med ulovligt ophold i EU blev returneret til deres hjemland.²⁰ Man må formode, at stigningen i hjemsendelsesoperationer støttet af Frontex fortsat vil stige.

Med udvidelsen af Frontex' mandat har agenturet nu en bedre forudsætning for at kunne forbedre andelen af hjemsendelser på EU-plan. Frontex kan bl.a. effektivisere hjemsendelserne ved at sørge for informationsudveksling og koordinering mellem Schengen-lande og tredjelande. Frontex hjælper også med identifikationen af de indrejste migranternes nationalitet og udleveringen af rejsedokumenter, der ellers kan være tidskrævende og en stor udfordring for medlemslandene. Derudover medfinansierer Frontex hjemsendelsesoperationerne og står for at fremskaffe særligt uddannet personale og teknisk udstyr til hjemrejsen som bl.a. fly.

Frontex' finansielle støtte til hjemsendelsesoperationer er vokset i takt med, at Frontex' budget er steget, og at Frontex deltager i flere hjemsendelser. Især udvidelsen af mandatet har øget den økonomiske støtte, som Frontex kan yde til medlemslandene i forbindelse med hjemsendelser.

I 2015 brugte Frontex 11,4 millioner euro alene på de fælles hjemsendelsesoperationer²¹ og hele 66,5 millioner euro i 2016.²² Da Frontex' mandat blev udvidet,

²⁰ REPORT FROM THE COMMISSION FIFTH REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL on the operationalisation of the European Border and Coast Guard s. 9.

²¹ Skyrocketing costs for returning EU migrants d. 5. maj 2017, euobserver, <https://euobserver.com/migration/137720>.

²² Ibid.

og Frontex nu mere systematisk skulle stå for hjemsendelser, har man oprettet en budgetpost udelukkende til hjemsendelsesstøtte.²³ Foreløbig i de første fire måneder af 2017 har Frontex brugt ca. 16 millioner euro på fælles hjemsendelsesoperationer.²⁴ Hvis Danmark vil have del i den hjælp og de midler, som Frontex kan tilbyde fremadrettet, kræver det, at Danmark forbliver medlem af Schengen-samarbejdet.

²³ Budget 2016 s. 2, Frontex,
http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2016.pdf.

²⁴ Skyrocketing costs for returning EU migrants d. 5. maj 2017, euobserver,
<https://euobserver.com/migration/137720>.