

26 oktober 2021

Speciaal verslag 2021/08 Frontex Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

Alex Brenninkmeijer
Lid bij Europese Rekenkamer



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Speciaal verslag 2021/08 Frontex

Hoofdconclusie:

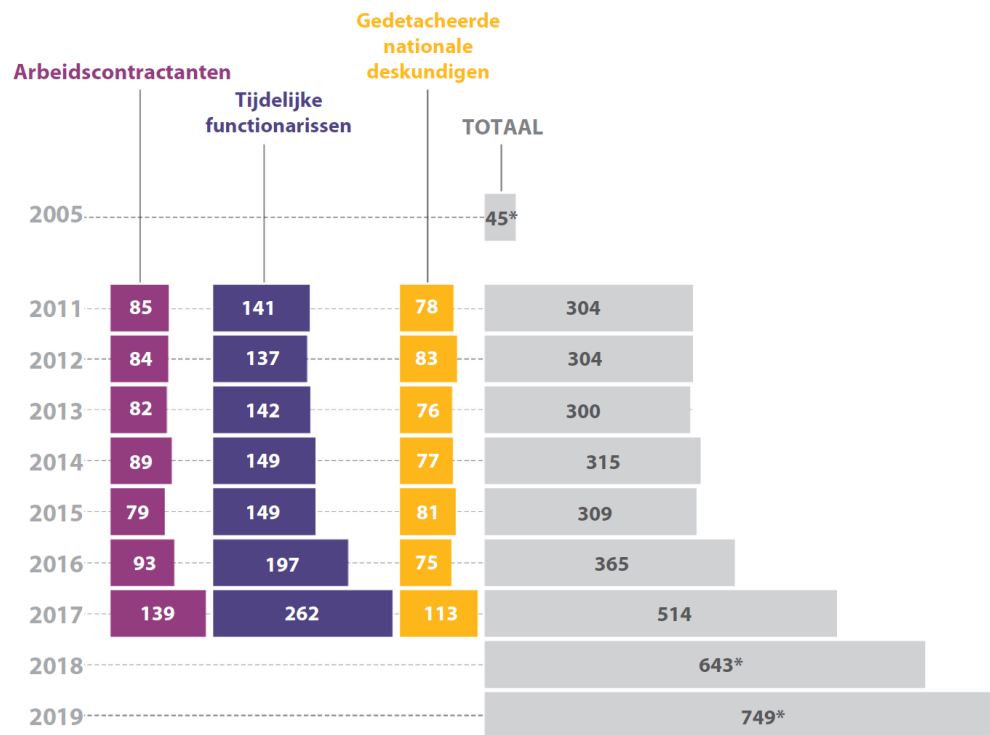
"Frontex is onvoldoende doeltreffend geweest om de lidstaten te helpen bij het beheer van de buitengrenzen van de EU. De ondersteuning door Frontex is niet toereikend om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Frontex kon het in 2016 verleende mandaat niet volledig uitvoeren. De kans is ook groot dat het agentschap er niet in zal slagen om de nieuwe operationele rol te vervullen zoals verleend in het 2019 mandaat."

- Zwakke informatie-uitwisseling tussen Frontex en lidstaten
- Risicoanalyses en kwetsbaarheidsbeoordelingen berusten niet altijd op volledige en kwalitatief hoogwaardige gegevens
- De gezamenlijke operaties met lidstaten zijn niet voldoende ontwikkeld en de werkelijke kosten zijn onduidelijk

Frontex – een politiek droomkind van Europa?

Groei van Frontex sinds oprichting in 2004

Figuur 1 — Het werkelijke aantal personeelsleden van Frontex, 2005-2019



* Uitsplitsing niet openbaar beschikbaar

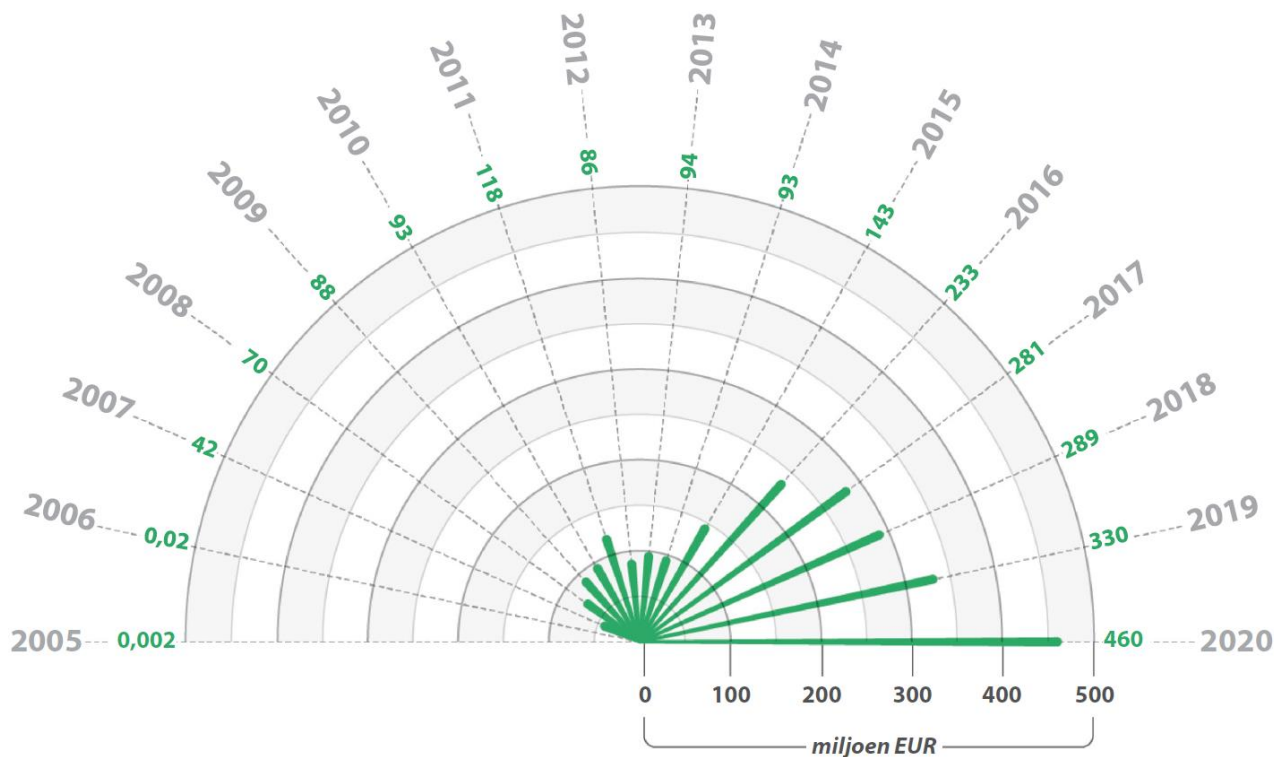


Frontex – een politiek droomkind van Europa?

Groei van Frontex sinds 2004

Figuur 3 — Jaarlijkse begroting van Frontex

Doel tegen 2027:
10 000 operationele personeelsleden +
gemiddelde begroting van 900 miljoen
EUR per jaar



Frontex – een politiek droomkind van Europa?

Politieke besluitvorming:

- **Oprichtingsverordening 4 keer gewijzigd in 2007, 2011, 2016 en 2019.**
- Belangrijk in 2016: bevoegdheid om het Europees geïntegreerd grensbeheer van de buitengrenzen van de EU te vergemakkelijken
- Belangrijk in 2019: rol wordt meer operationeel ingericht (i.p.v. alleen ondersteuning en coördinatie) met aanzienlijke groei in geldmiddelen
- De 2019 verordening wordt goedgekeurd zonder effectbeoordeling (*'impact assessment'*)
- Laatste externe evaluatie wordt gepubliceerd in juli 2015

De kernvraag: vanuit een bedrijfskundig perspectief, heeft Frontex deze markante groei goed kunnen opbouwen en omzetten in een betere dienstverlening? >>> Jammer genoeg niet (voldoende).

Wat zijn de achterliggende spanningen?

1. Interactie EU agentschappen en maatschappij

- EU agentschappen zijn in beperkte mate bekend (ECA big data experiment over media-aandacht)
- Maar ze vervullen zeer belangrijke taken (denk ook aan luchtvaart, medicijnen, volksgezondheid...)
- Verantwoordelijkheid t.o.v. burgers, lidstaten en civiele samenlevingen (denk aan mensenrechten)
- "Vertrouwen" is moeilijk (verantwoording, transparantie, effectiviteit)

2. Eigenaarschap van EU agentschappen

- Commissie ('partner' of 'ouder')
- Lidstaten (veto in Europese Raad of in agentschap raad van bestuur; subsidiariteitsbeginsel)
- Europese parlement (hoge verwachtingen, niet altijd voldoende geïnformeerd)

3. Ontwikkeling van EU agentschappen

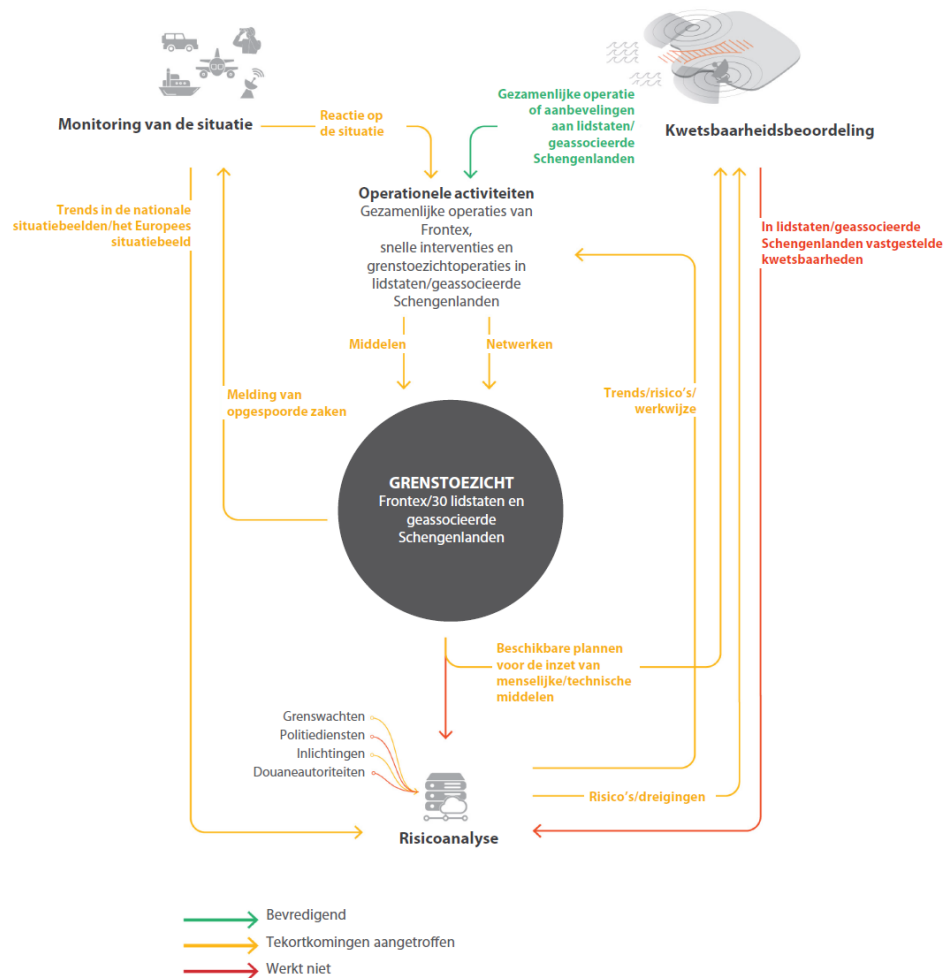
- Flexibiliteit (verhogen of verlagen van middelen, regelmatige evaluaties om zich aan te passen aan beleid)

Coöperatie (van '*inward-looking*' naar '*outward-looking*')

Deze spanningen beïnvloeden de werking van Frontex

Figuur 6 — Vastgestelde tekortkomingen in de primaire activiteiten van Frontex bij de ondersteuning van de bestrijding van illegale immigratie

4 hoofdactiviteiten die elkaar versterken of verzwakken..



Speciaal verslag 2021/08 Frontex

Aanbevelingen:

- **Verbetering van informatie-uitwisseling en van het Europese situatiebeleid** (regelmatige beoordeling van kwaliteit van gegevens, beter proces van vertaling tussen nationale- en EU-databanken, gemeenschappelijke catalogus ontwikkelen voor het melden van incidenten, beter interoperabiliteit van technische uitrustingen)
- **Risicoanalysemodel en kwetsbaarheidsbeoordeling verder opbouwen en toepassen, met voldoende informatie van lidstaten**
- **De operationele respons van Frontex verbeteren** (meer oefeningen voor snelle interventies, aandacht voor rol van interculturele bemiddelaars, kosten inschatten, evaluatie van prestaties)
- **Maatregelen invoeren om mandaat goed op te volgen** (personeelsbehoeften beter vaststellen voor risicoanalyse en kwetsbaarheidsbeoordeling, interne communicatie meer efficiënt maken)

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

The background of the slide features a series of overlapping, semi-transparent geometric shapes in various shades of green and teal. These shapes, which include triangles and polygons, are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, primarily concentrated on the right side of the frame. The left side of the slide is a solid, dark green color, providing a high-contrast background for the white text.

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

Hoofdconclusie:

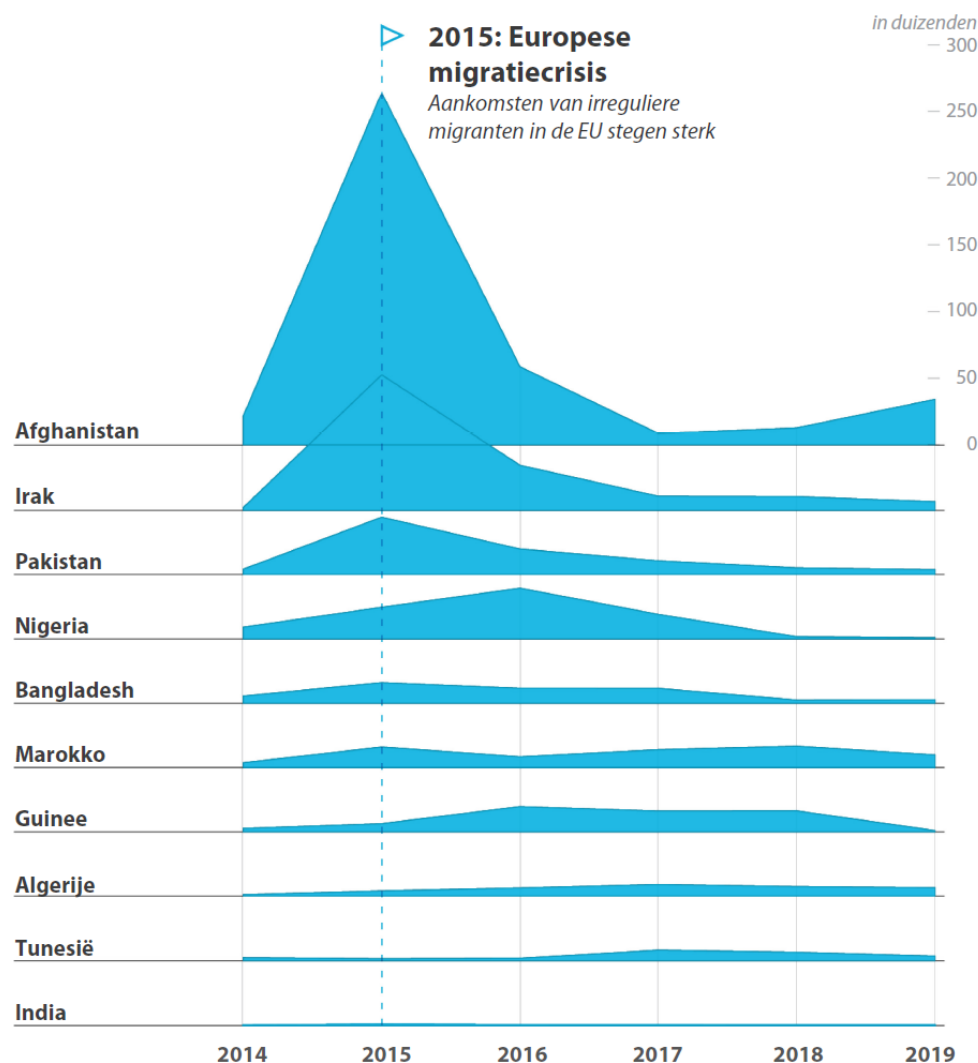
"EU heeft niet doelmatig samengewerkt met niet-EU landen om illegale migranten terug te doen keren naar hun eigen land. De ondertekening van overnameovereenkomsten met niet-EU landen verliep moeizaam in 2015-2020. En de acties die de EU ondernam om niet-EU landen hun overnameverplichtingen te doen nakomen waren niet efficiënt."

- Onderhandelingen over EU-overnameovereenkomsten zijn moeizamer dan onderhandelingen over juridisch niet-bindende overnameregelingen (omwille van bijv. bepaling "onderdanen van derde landen")
- Niet-EU landen hebben voorkeur voor bilaterale samenwerking, omdat EU geen 1 stem heeft
- Weinig stimulans om het nakomen van overnameverplichtingen aan te moedigen (weinig gebruik van politieke en economische betrekkingen)

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

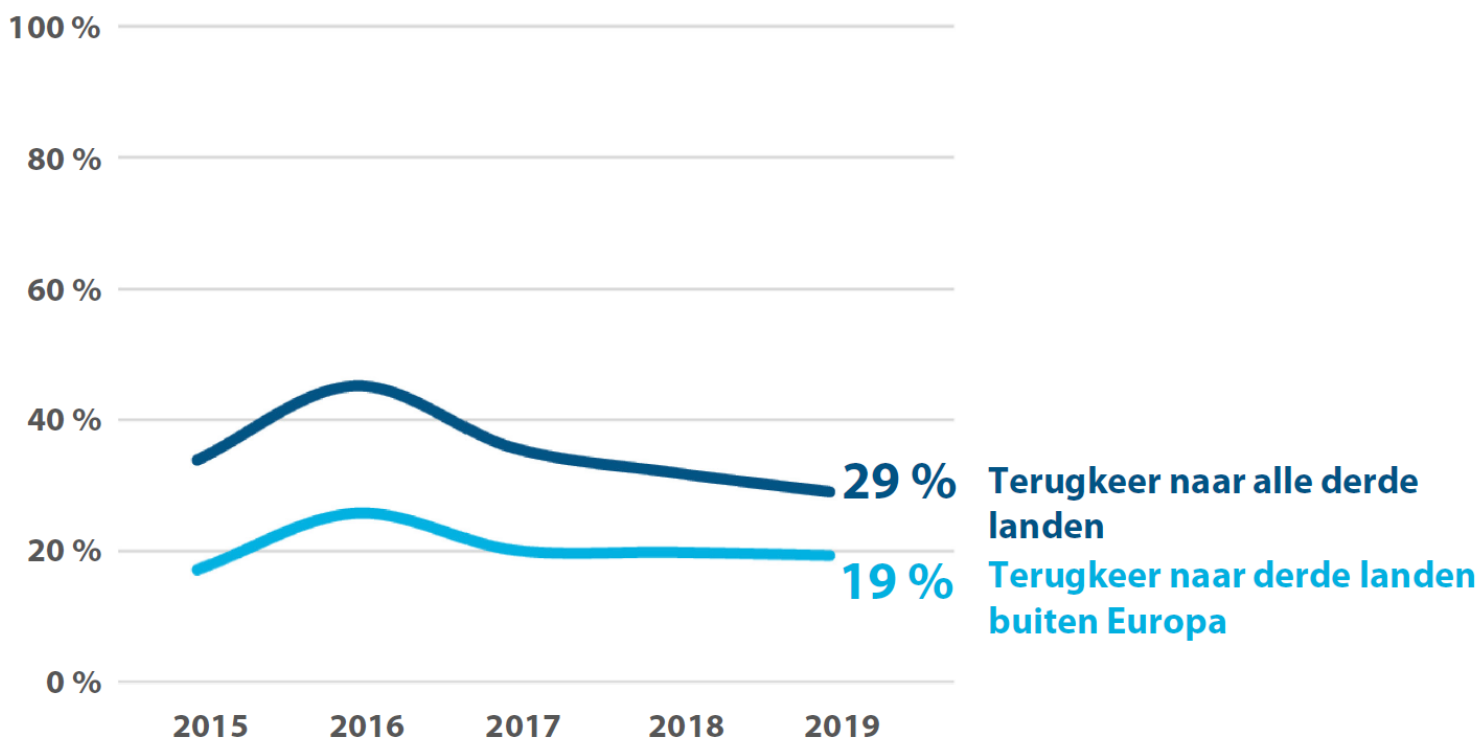
Figuur 5 — Vastgestelde illegale grensoverschrijdingen aan de grenzen van de EU

**Reikwijdte van de audit:
10 landen met de
hoogste absolute
aantallen niet-
teruggekeerde
irreguliere migranten in
2014-2018 (uitgezonderd
Syrië)**



Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

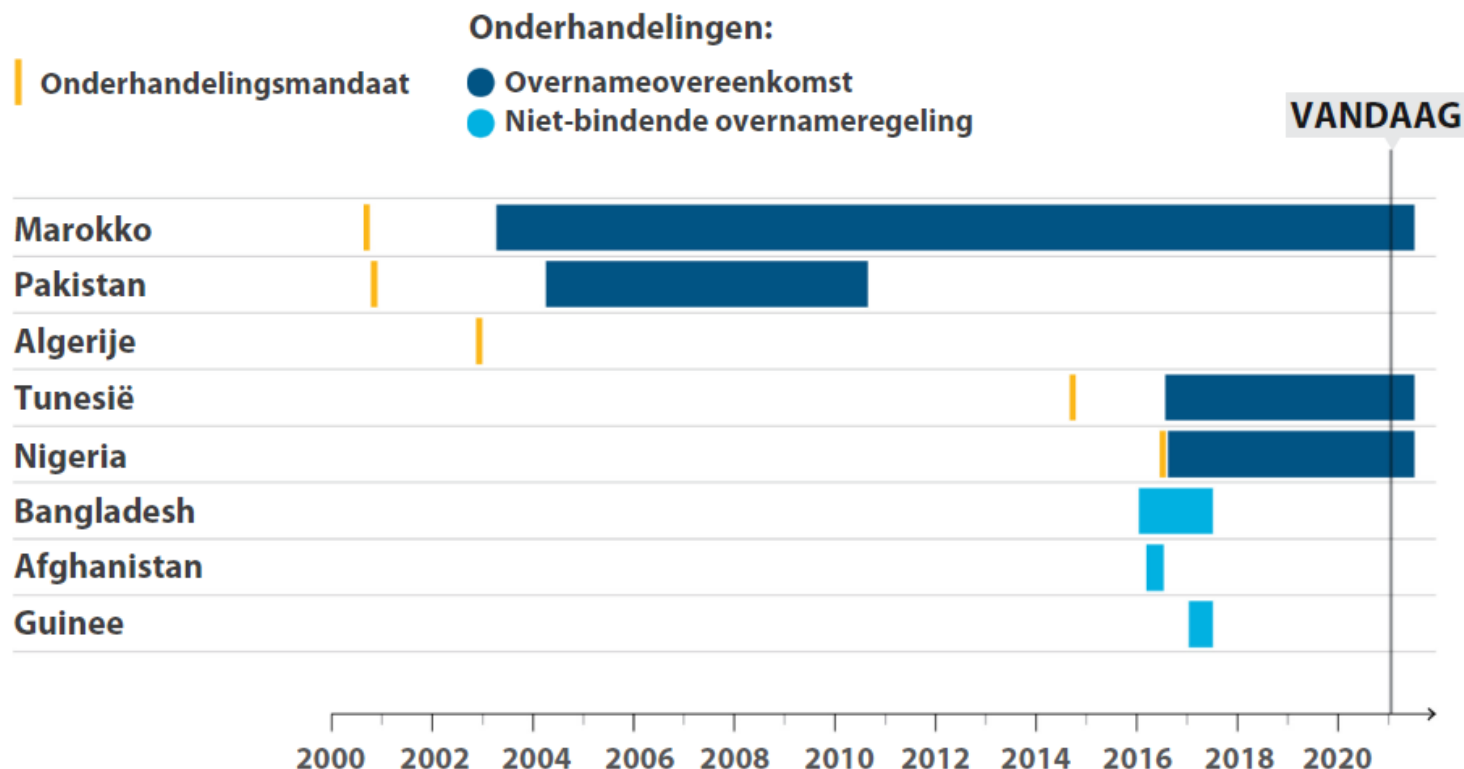
Figuur 1 — Effectief terugkeerpercentage (EU-27)



Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

Onderhandelingen over overnameovereenkomsten zijn moeizamer dan over juridisch niet-bindende overnameregelingen

Figuur 6 — Chronologie van onderhandelingen



Figuur 7 — Vergelijking van de “Gezamenlijke koersbepaling” voor Afghanistan en de EURA voor Pakistan

Gezamenlijke koersbepaling Afghanistan		EURA Pakistan
Juridisch niet-bindende regeling	Soort samenwerking op het gebied van overname	Overnameovereenkomst van de EU
4 oktober 2016	Inwerkingtreding	1 december 2010
	Voorrang op bilaterale overeenkomsten van lidstaten	
Niet gespecificeerd 	Overname van onderdanen van derde landen	
	Gebruik van het standaardreisdocument van de EU voor terugkeer	 Niet gespecificeerd
Binnen overeengekomen grenzen 	Aanvaarding van lijn- en chartervluchten	 Niet gespecificeerd
	Aanvaarding van door Frontex georganiseerde terugkeeroperaties	 Niet gespecificeerd
Visa voor begeleiders 	Specifieke vereisten voor begeleiders	 Gespecificeerd in een uitvoeringsprotocol
	Steunpakket in het document gedefinieerd	
Gemengde Werkgroep 	Regelmatige bijeenkomsten	 Gemengd Overnamecomité
	Specifieke bepalingen inzake zorg voor niet-begeleide minderjarigen	

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid



Met wie onderhandelen in de EU?

- EU en nationaal beleid wordt niet benut om integrale pakketten samen te stellen
- Mogelijkheid tot bilaterale onderhandelingen beperkt de rol van EU
- Lidstaten niet altijd betrokken bij de EU onderhandelingen
- Beter resultaat als EU en lidstaten samen staan

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

Beperkte (positieve) stimulans voor onderhandelingen...

- Visumbeleid: herziene Visumcode biedt vorderingen aan
- Nabuurschapsbeleid: op prestaties gebaseerde stimulans
- Ontwikkeling en internationale samenwerking: samenwerking op vlak van migratie als criteria toegevoegd
- Uitgavenstreefcijfer van 10% om de Unie in staat te stellen om te reageren op "migratie"
- Handelsbeleid : geen vorderingen
- Legale migratie via arbeids- en onderwijsregelingen: niet voldoende benut

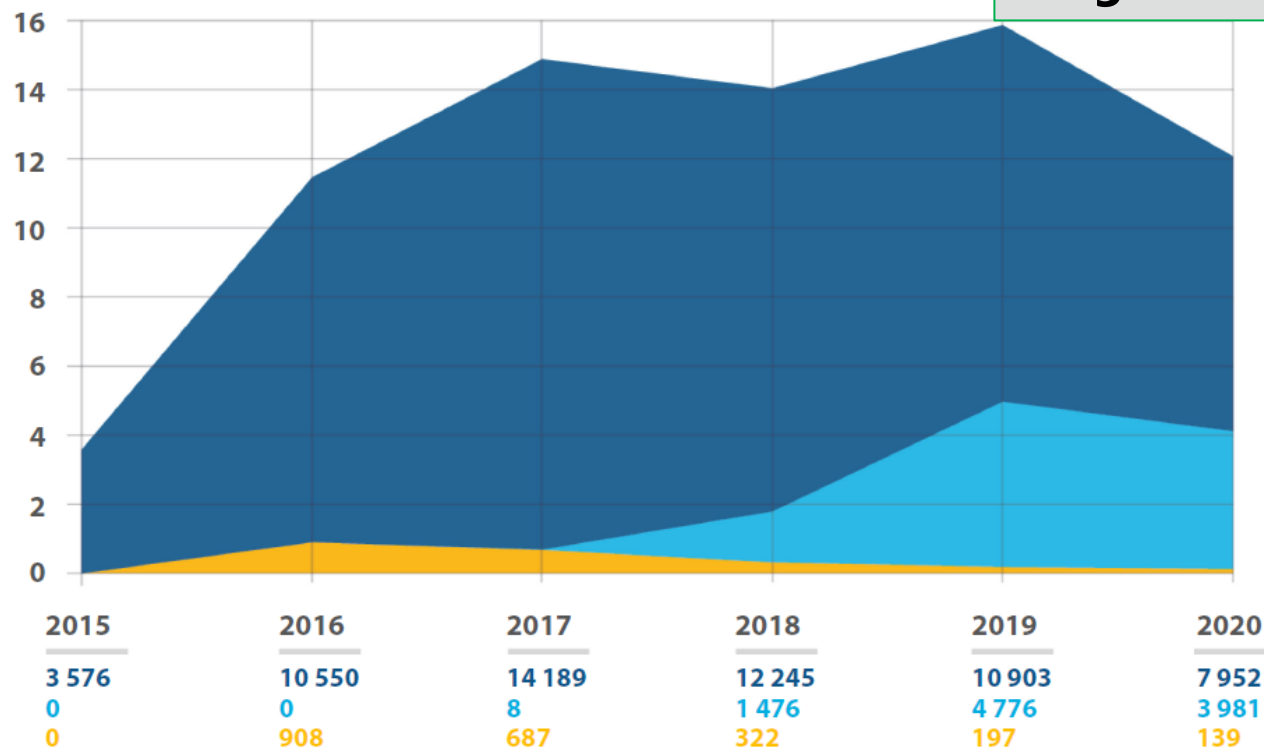
Ook geen voldoende negatieve prikkels...

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

Figuur 13 — Aantal met Frontex teruggekeerde onderdanen van derde landen

- Chartervluchten
- Lijnvluchten
- Overnames in kader Verklaring EU-Turkije

in duizenden



Frontex speelt een belangrijker (maar nog onvoldoende) rol: bijv. het lokaliseren van irreguliere migranten blijft moeilijk

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

...mede door gebrek aan gegevens...het laatste is te wijten aan zwakke informatiesystemen en aan gebrek in nationale en EU wetgevingen...

Figuur 15 — Gegevens van Eurostat en Frontex over terugkeerbesluiten



Bron: ERK, op basis van Eurostat (statistische tabellen “Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019”, [migr_eiord]) en Frontex-gegevens (Risk Analysis for 2020, bijlage, tabel 11. “Return decisions issued in 2019”).

Speciaal verslag 2021/17 Terugkeerbeleid

Aanbevelingen:

- **Een flexibeler benadering bij het onderhandelen over overnameovereenkomsten** (inhoud afstemmen met specifieke elementen van de samenwerking, alternatieve overnameregelingen in geval van te lange onderhandelingen)
- **Synergiën met de lidstaten nastreven** (door beter voorbereiding met lidstaten) **en met 1 stem onderhandelen als EU** (door lidstaten systematisch te betrekken)
- **Beter stimulans voor niet-EU landen toepassen** (in de aanvangsfase nagaan over de beschikbare middelen: overeenkomsten, instrumenten..)
- **Beter verzameling van gegevens over overnames** (snelheid van overnameprocedures aanvullen met gegevens van lidstaten) **en over duurzaamheid van re-integratie** (meer systematisch)

Contact

Alex Brenninkmeijer

Lid bij Europese Rekenkamer

alex.brenninkmeijer@eca.europa.eu



EUROPEAN COURT
OF AUDITORS