

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.1.2011
KOM(2011) 2 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om de opnåede resultater og de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af
Den Europæiske Flygtningefond i tidsrummet 2005-2007**

(rapport forelagt i henhold til artikel 54, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning
nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007)

ENDELIG EVALUERING

Endelig evaluering af Den Europæiske Flygtningefond i tidsrummet 2005-2007

Indledning

Den Europæiske Flygtningefond, der blev oprettet i 2000 for tidsrummet 2000-2004, fortsatte i medfør af Rådets beslutning 2004/904/EF af 2. december 2004 sine aktiviteter efter dette tidsrum. Den nye gennemførelsesperiode skulle oprindeligt dække tidsrummet 2005-2010, men blev efterfølgende begrænset til 2007 som følge af indførelsen af et nyt retligt og finansielt grundlag som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme, som omfattede Den Europæiske Flygtningefond og tre andre fonde for det resterende oprindelige tidsrum og herefter.

Den Europæiske Flygtningefond, der i tidsrummet 2005-2007 byggede videre på den første gennemførelsesperiode (2000-2004), fortsætter med "at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne personer og følgerne heraf [...] under hensyntagen til fællesskabsretten på disse områder". Fonden er udformet som et instrument, der skal sikre en rimelig fordeling af ressourcerne i forhold til den byrde, der hviler på de enkelte medlemsstater som følge af deres indsats for at modtage flygtninge og fordrevne personer.

Målgruppen for Flygtningefondens aktiviteter er:

- tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som har opnået flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionen, og som har tilladelse til at opholde sig som flygtning i en af medlemsstaterne
- tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der er omfattet af en form for subsidier beskyttelse i en medlemsstat i henhold til gældende EU-ret
- tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som har ansøgt om en af de former for beskyttelse, der er beskrevet ovenfor
- tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som er omfattet af en ordning for midlertidig beskyttelse af en medlemsstat i henhold til gældende EU-ret.

De foranstaltninger, der er berettigede til støtte fra fonden, dækker et eller flere af følgende tre områder:

- modtagelsesforhold og asylprocedurer
- integration af personer fra målgruppen, hvis ophold i medlemsstaten er af varig og stabil karakter
- frivillig tilbagevenden af personer i målgruppen, forudsat at de pågældende personer ikke har erhvervet en ny nationalitet og ikke har forladt medlemsstatens område.

Foranstaltninger, der støttes af Flygtningefonden, skal specielt fremme gennemførelsen af bestemmelserne i den relevante eksisterende og kommende EU-lovgivning vedrørende det fælles europæiske asylsystem. Derudover skal de tage hensyn til udsatte personers særlige situation, f.eks. mindreårige, ældre og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold.

93 % af budgetbevillingerne blev tildelt medlemsstaterne til gennemførelse af de nationale programmer, som EU samfinansierer, og gennemført ved delt forvaltning. Det resterende beløb, dvs. op til 7 % af bevillingerne, kunne bruges til fællesskabsforanstaltninger direkte gennemført af Kommissionen med henblik på at finansiere tværnationale foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Den Europæiske Union som helhed vedrørende asylpolitik og foranstaltninger, der finder anvendelse på flygtninge og fordrevne personer.

Alle EU-medlemsstater deltog i gennemførelsen af fonden med undtagelse af Danmark, jf. protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union. Bulgarien og Rumænien, der kom med i Den Europæiske Union den 1. januar 2007, deltog kun det sidste år (2007).

Efter gennemførelsen af programmerne for 2005-2007 fremlagde hver medlemsstat en evalueringsrapport om resultaterne og virkningerne af de foranstaltninger, der var blevet samfinansieret af fonden. I alle medlemsstater blev evalueringen gennemført på det niveau, hvor projekterne var blevet finansieret. Den dækkede alle projekter eller et repræsentativt udsnit, hvis der var tale om et stort antal projekter. Da de fleste medlemsstater anvendte ekstern ekspertise til evalueringen, giver de nationale evalueringsrapporter et rimeligt og uafhængigt overblik over resultaterne af programmerne og eventuelle mangler.

Denne evalueringsrapport er baseret på medlemsstaternes bidrag, hvad angår gennemførelsen af de nationale programmer. Den bygger desuden på supplerende data og oplysninger, som Kommissionen råder over. Det skal understreges, at tallene i denne evalueringsrapport er gennemsnitsværdier, som ikke altid afspejler afvigelser fra tendensen. Når det har været muligt, er variationer eller afvigelser fra de gennemsnitlige resultater fremhævet.

1. DEN BUDGETMÆSSIGE GENNEMFØRELSE AF FONDEN FRA 2005 TIL 2007

Nedenstående beskrivelse i resuméform af budgetgennemførelsen er baseret på de midler, der blev indgået forpligtelser for, da ikke alle betalinger er fuldt gennemført.

1.1. Nationale programmer

1.1.1. Budgetoversigt

Budgetbevillingerne fra fonden til nationale programmer beløb sig til 43 200 593 EUR i 2005, 46 288 323 EUR i 2006 og 63 302 688 EUR i 2007. De beløb, der var indgået forpligtelser for til programmerne som godkendt af Kommissionen, var på 43 169 204 EUR i 2005, 45 200 066 EUR i 2006 og 63 302 688 EUR i 2007 (alle beløb er afrundet). Næsten alle de budgetmæssige midler til de nationale programmer er blevet anvendt. Den lille forskel mellem budgetbevillingerne og de beløb, der blev anvendt, skyldes, at Slovakiet i 2005 ikke anvendte en lille del af sine bevillinger, og det samme var tilfældet med Irland og Det Forenede Kongerige i 2006.

De samlede omkostninger til alle aktiviteter, der blev finansieret via de nationale programmer i tidsrummet 2005-2007, beløb sig til næsten 300 mio. EUR. Fondens bidrag udgjorde lidt over halvdelen af dette beløb¹. De supplerende midler kom fra nationale budgetter og støttemodtagerne.

Tabel 1 – Samlede omkostninger til programmer under Den Europæiske Flygtningefond og finansieringskilder i tidsrummet 2005-2007 på EU-niveau

(Konsolidering af alle medlemsstaters finansieringsplaner for deres nationale programmer)

Finansieringskilde:		Beløb i EUR	%
Bevilling fra Den Europæiske Flygtningefond	A	151 671 959,34	51,1 %
Statslige bevillinger	B	88 331 906,23	29,8 %
Bevillinger fra regioner	C	10 360 468,64	3,5 %
Bevillinger fra lokale myndigheder	D	16 295 722,46	5,5 %
Nationale offentlige bevillinger	B+C+D	114 988 097,33	38,7 %
Samlede offentlige bevillinger	A+ B+C+D	266 660 056,67	89,9 %
Private bevillinger	E	30 125 122,27	10,1 %
Samlede omkostninger	A+B+C+D+E	296 785 178,94	100 %

¹ Fondens bidrag til projekter, der får støtte, må ikke udgøre over 50 % af de samlede omkostninger, undtagen i tilfælde af navnlig innovative projekter (op til 60 %) og i de lande, der er omfattet af Samhørighedsfonden, hvor maksimumsstøtten er hævet til 75 %. Som følge heraf var det samlede tal for alle EU-medlemsstater på 51 %.

Den Europæiske Flygtningefonds forpligtelser i forbindelse med nationale programmer siden 2000, pr. medlemsstat

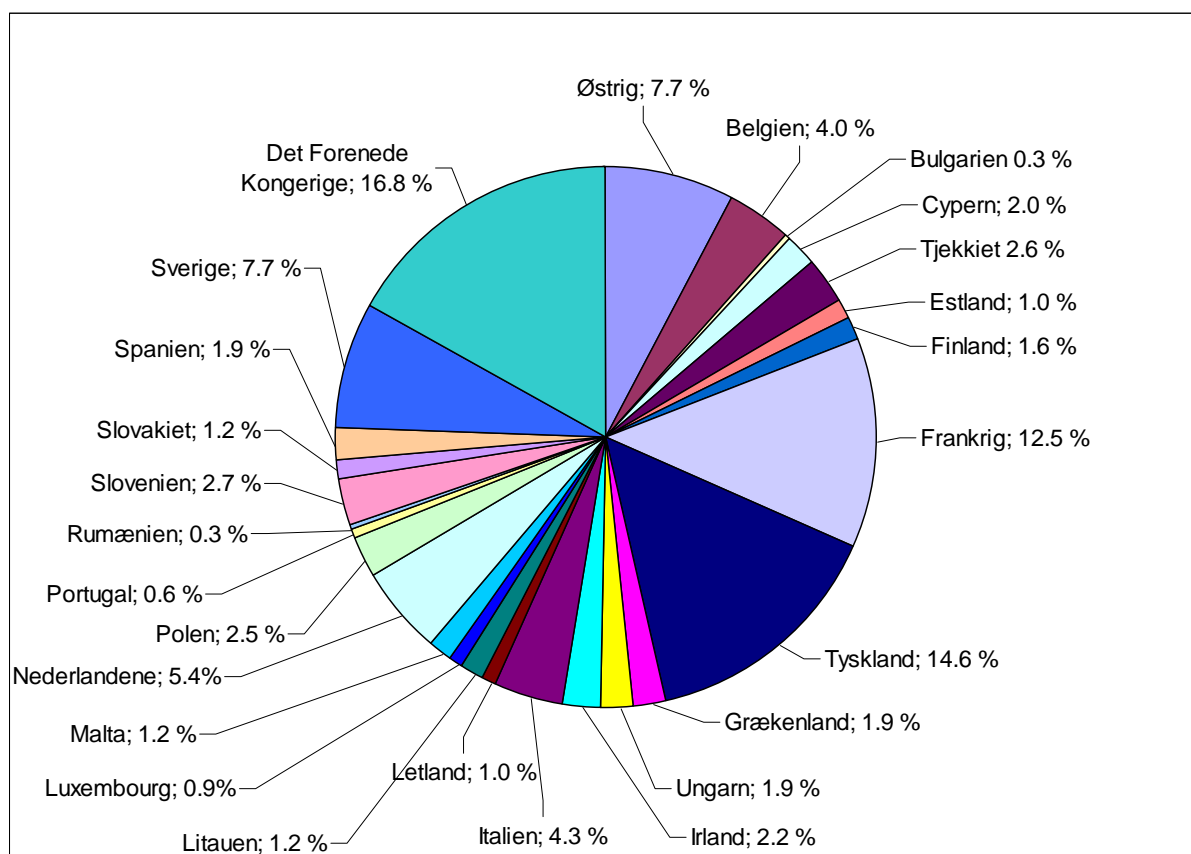
Forpligtelser pr. medlemsstat.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	I ALT 2005-2007	I ALT 2000 - 2007
Østrig	912 382,09	1 454 753,68	1 938 106,21	2 007 650,38	2 230 280,21	2 742 218,08	3 846 031,28	5 043 250,98	11 631 500,34	20 174 672,91
Belgien	1 223 201,55	1 869 724,55	2 729 082,53	2 381 191,60	2 131 527,03	1 708 787,99	1 776 562,59	2 603 893,57	6 089 244,15	16 423 971,41
Bulgarien								495 312,69	495 312,69	495 312,69
Cypern					168 058,60	647 118,56	908 577,92	1 500 569,01	3 056 265,49	3 224 324,09
Tjekkiet					0,00**	1 322 783,90	1 224 732,11	1 466 059,64	4 013 575,65	4 013 575,65
Estland					101 264,04	501 165,50	501 107,84	501 920,54	1 504 193,88	1 605 457,92
Finland	651 386,00	673 605,00	671 256,00	524 730,29	392 632,81	576 732,16	765 446,81	1 076 742,49	2 418 921,46	5 332 531,56
Frankrig	2 255 053,80	3 156 227,70	4 133 680,00	5 067 825,42	4 041 961,16	4 419 370,47	4 030 904,13	10 558 351,31	19 008 625,91	37 663 373,99
Tyskland	6 218 898,77	8 391 364,30	10 324 674,58	9 935 791,60	8 113 021,93	6 808 594,52	5 740 645,75	9 652 645,44	22 201 885,71	65 185 636,89
Grækenland	652 057,17	629 043,03	535 611,36	439 481,17	459 296,30	738 841,43	816 091,64	1 283 253,07	2 838 186,14	5 553 675,17
Ungarn					824 724,64	1 064 593,65	979 609,02	866 343,13	2 910 545,80	3 735 270,44
Irland	632 205,18	709 109,67	965 573,27	981 675,33	919 090,69	1 037 486,23	1 079 242,69	1 154 112,32	3 270 841,24	7 478 495,38
Italien	1 956 104,78	2 741 880,68	3 460 943,09	2 396 267,75	741 665,14	1 763 702,74	2 053 628,78	2 650 121,13	6 467 452,65	17 764 314,09
Letland					95 628,95	501 174,78	501 345,60	501 821,57	1 504 341,95	1 599 970,90
Litauen					154 927,86	573 217,83	607 775,87	645 556,32	1 826 550,02	1 981 477,88
Luxembourg	528 971,74	480 528,81	411 194,85	299 703,18	171 647,79	398 036,69	456 620,40	568 733,03	1 423 390,12	3 315 436,49
Malta					111 840,01	536 748,47	613 261,96	711 494,88	1 861 505,31	1 973 345,32
Nederlandene	2 984 948,74	3 642 649,54	4 175 006,40	3 239 737,01	2 972 102,53	2 481 878,07	2 471 049,17	3 187 495,09	8 140 422,33	25 154 866,55
Polen					440 490,02	890 515,65	1 162 043,64	1 680 799,75	3 733 359,04	4 173 849,06
Portugal	534 238,01	518 815,68	457 005,68	304 394,29	123 369,56	317 204,29	316 952,82	318 324,52	952 481,63	2 890 304,85
Rumænien								405 310,82	405 310,82	405 310,82
Slovakiet					372 374,00	1 068 062,00	1 360 927,53	1 630 673,76	4 059 663,29	4 432 037,29
Slovenien					343 443,67	573 652,24	584 197,32	675 421,09	1 833 270,65	2 176 714,32
Spanien	745 290,55	837 462,10	933 063,85	786 229,10	665 287,27	828 501,41	859 539,41	1 141 075,16	2 829 115,98	6 796 448,85
Sverige	1 808 616,60	2 555 669,69	3 326 823,31	2 869 672,23	2 691 651,76	2 929 516,46	3 904 398,26	4 861 458,49	11 695 373,21	24 947 806,80
Det Forenede Kongerige	2 902 639,84	4 819 118,07	8 764 928,09	8 923 100,66	10 877 220,93	8 739 301,59	8 639 373,87	8 121 948,42	25 500 623,88	61 787 631,47
TOTAL EU	24 005 994,82	32 479 952,50	42 826 949,22	40 157 450,01	39 143 506,90	43 169 204,71	45 200 066,41	63 302 688,22	151 671 959,34	330 285 812,79

1.1.2. Fordeling af Flygtningefondens midler mellem medlemsstater og på foranstaltninger

Kommissionen fordelte de midler, der var til rådighed til de nationale programmer, mellem medlemsstaterne i henhold til en fordelingsnøgle, der var fastsat i Rådets beslutning om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond. Fordelingsnøglen er baseret på antallet af personer i Flygtningefondens målgrupper med de gældende vægtningskoefficienter. Det er det håndgribelige udtryk for princippet om solidaritet og deling af byrderne, som Flygtningefonden hviler på.

Som det fremgår af diagram 1 nedenfor, var det Det Forenede Kongerige, Tyskland og Frankrig, der var Flygtningefondens hovedstøttemodtagere i tidsrummet 2005-2007. Deres andele gik fra ca. 12 % (Frankrig) til 17 % (Det Forenede Kongerige) fulgt af Sverige og Østrig (hver 7,7 %) og Nederlandene (5,4 %). De tre største støttemodtagende medlemsstater var de samme som under den tidligere programmeringsperiode (2000-2004) og i samme rækkefølge, mens rækkefølgen af de øvrige medlemsstater varierede fra et år til et andet afhængigt af navnlig tilstrømningen af asylansøgere i et bestemt år.

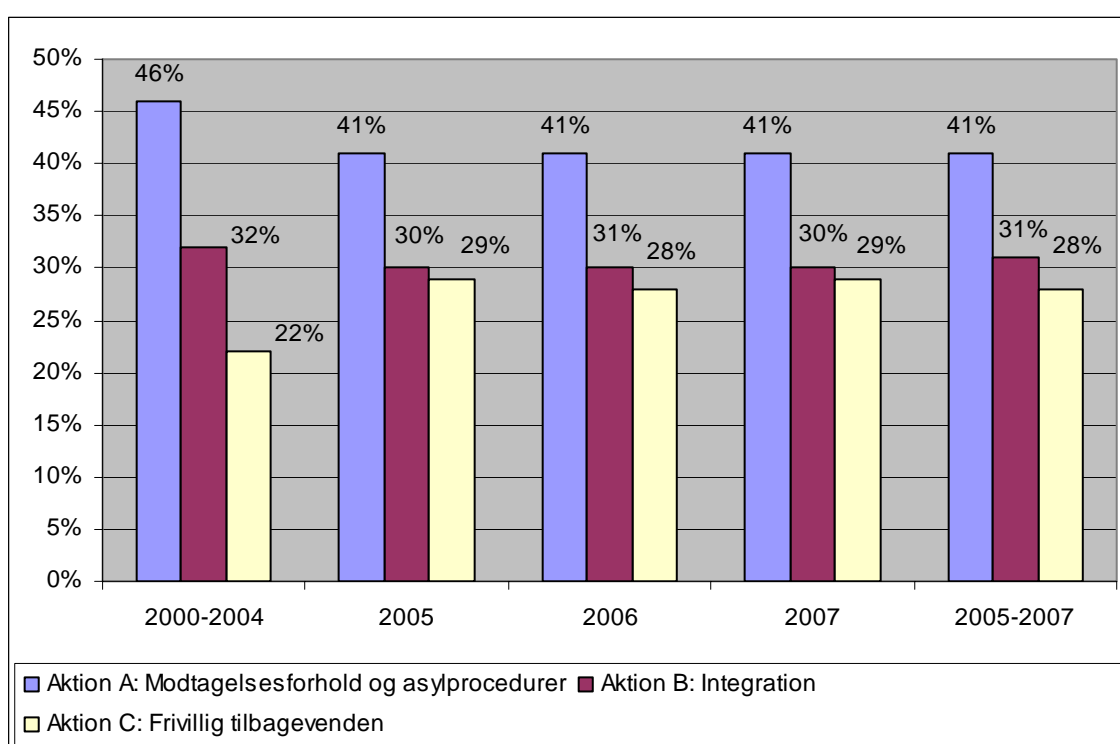
Diagram 1 – Fordeling af Flygtningefondens midler mellem medlemsstaterne (EU 26) i tidsrummet 2005-2007



Blandt de medlemsstater, der kom med i EU i 2004 og 2007, var hovedstøttemodtagerne i tidsrummet 2005-2007 Tjekkiet, Polen og Slovakiet fulgt af Ungarn. I 2004, som var det første gennemførelsesår i de nye medlemsstater, var Ungarn den største støttemodtager foran Polen og Slovakiet. Tjekkiet besluttede dog ikke at deltage i gennemførelsen af Flygtningefonden i 2004.

Sammenlignet med den tidligere programmeringsperiode (2000-2004) var perioden 2005-2007 præget af betydelige ændringer i fordelingen af Flygtningefondens midler på de tre foranstaltninger (modtagelse og asylprocedurer, integration og frivillig tilbagevenden) som programmeret af medlemsstaterne (se diagram 2). Der skete et fald i andelen til det første område (fra 46 % til 41 %, et mindre fald i andelen til det andet område og en relativ stærk stigning i andelen til det tredje område (fra 22 % til 28 %). Selv om frivillig tilbagevenden var det mindste af de tre områder, og selv om gennemførelsen på dette område var sværere end på de to andre, var der i medlemsstaternes strategier øget fokus herpå. Denne tendens vedrører andelen til hvert område, ikke beløb. Medlemsstaterne mindskede derfor ikke deres budgetter til hverken modtagelse eller integration. De øgede derimod i betydelig grad de beløb, der blev bevilget til frivillig tilbagevenden.

Diagram 2 - Fordeling af EU's midler på EU-plan efter foranstaltning (afrundede tal)



Der var betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår andelen til hvert område, hvilket hang sammen med hver medlemsstats situation og strategi, således som det fremgår af tabel 2 nedenfor.

Selv om de fleste medlemsstater øremærkede betydelige beløb til finansiering af bedre modtagelsesforhold for asylansøgere og bedre asylprocedurer, var det i flere medlemsstater med en forholdsmæssig stor tilstrømning af asylansøgere (Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien og specielt Malta) tydeligt, at der blev brugt en i gennemsnit større andel. I mange af de medlemsstater, der kom med i EU i 2004, blev der på lignende vis brugt forholdsmæssigt store beløb fra Flygtningefonden på at forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere og asylprocedurerne, så de opfyldte de standarder, der krævedes i medfør af gældende EU-ret. Selv om der generelt ikke var store variationer i de beløb, der blev bevilget til foranstaltninger med henblik på at integrere flygtninge og personer, der var omfattet af en anden form for international beskyttelse, var det tydeligt, at der blev lagt vægt herpå i visse nationale programmer (Finland og Irland).

Foranstaltninger vedrørende frivillig tilbagevenden, som kun nogle få medlemsstater vedtog i Den Europæiske Flygtningefonds første programmeringsperiode (2000-2004), indgik i alle undtagen tre medlemsstaters program i den anden programmeringsperiode. I Det Forenede Kongerige blev størstedelen af landets bevillinger anvendt på et stort vellykket projekt på dette område.

Det sikrede en mere afbalanceret strategi, der omfattede bedre modtagelsesforhold for asylansøgere, integration af dem, der havde fået beskyttelse, og desuden bedre reintegrationsudsigter i oprindelseslandet for dem, hvis ansøgning var blevet afvist.

Yderligere detaljer herom findes i de efterfølgende kapitler af denne rapport.

Tabel 2 - Fordeling af Flygtningefondens midler på medlemsstatsplan efter foranstaltning (2005-2007)

(Se diagram 2 ovenfor for en definition af foranstaltning A, B og C)

Medlemsstater/ Aktioner	Østrig	Belgien	Bulgarien	Cypern	Tjekkiet	Estland	Finland	Frankrig	Tyskland	Grækenland	Ungarn	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxembourg	Malta	Nederlandene	Polen	Portugal	Rumænien	Slovakiet	Slovenien	Spanien	Sverige	Det Forenede Kongerige	EU/ALT
Aktion A	36%	51%	66%	70%	32%	57%	27%	59%	43%	63%	49%	18%	79%	61%	39%	60%	76%	20%	73%	81%	46%	68%	45%	50%	43%	3%	41%
Aktion B	44%	24%	32%	30%	37%	35%	67%	30%	29%	30%	38%	67%	12%	35%	56%	38%	14%	40%	19%	6%	54%	21%	55%	35%	43%	17%	31%
Aktion C	20%	24%	2%	0%	32%	8%	6%	11%	28%	6%	13%	15%	9%	3%	5%	2%	10%	40%	8%	13%	0%	11%	0%	15%	14%	80%	28%

1.1.3. Fællesskabsforanstaltninger

Fællesskabsforanstaltningerne blev gennemført via tre årlige arbejdsprogrammer fra Kommissionen, hvori der blev henvist til strategidokumenter, nemlig Haagprogrammet og meddelelsen om styrkelse af det praktiske samarbejde (KOM(2006) 67 endelig). Arbejdsprogrammerne gjorde det muligt at samfinansiere foranstaltninger om etablering af strukturer, som bragte de nationale asylmyndigheder sammen med henblik på at lette det praktiske samarbejde om tre hovedmål: at nå frem til én fælles procedure for hele EU, fælles indsamling, vurdering og anvendelse af oplysninger om hjemlandet og bedre samarbejde mellem medlemsstaterne om afhjælpning af særligt pres på asylsystemerne eller modtagelseskapaciteterne som følge af faktorer som geografisk beliggenhed.

De udvalgte projekter fokuserede generelt på gennemførelsen af fællesskabslovgivningen, god praksis og etablering af tværnationale samarbejdsnet. Flertallet af projektlederne var ikke-statslige organisationer, og målgrupperne var unge, udsatte personer og genbosatte personer. Karakteristisk for projekterne var deres innovative aspekter, hvad angår indhold, målgrupper og partnerskab. Tabel 3 indeholder et resumé af de udvalgte projekter og deres budgetmæssige følger.

Tabel 3 – Flygtningefondens fællesskabsforanstaltninger i 2005, 2006 og 2007**Antal udvalgte projekter og budgetmæssige følger**

Flygtningefondens fællesskabsforanstaltninger								
År	Samlet disponibelt budget (til tilskud) EUR	Antal modtagne forslag	Antal finansierede forslag	Udvalgte projekter				% af budgetgennemførelsen
				Udvalgte projekter i % ud af det samlede antal modtagne forslag	Samlede støtteberettigede udgifter EUR	Bidrag fra Den Europæiske Flygtningefond EUR	Samfinansiering %	
2005	2 250 000	26	8	31 %	2 067 166	1 576 038	76 %	70 %
2006	3 144 067	18	10	56 %	2 685 093	1 820 310	68 %	58 %
2007	4 204 996	35	17	49 %	5 278 476	4 150 101	78 %	99 %

Det forhold, at der var beløb, der ikke blev indgået forpligtelser for, skyldtes, at forslagene ikke var af tilstrækkelig god kvalitet. Det blev besluttet ikke at udvælge projekter under et vist teknisk kvalitetsniveau. Det er grunden til, at visse bevillinger ikke blev anvendt i tide.

Det er stadig muligt at sikre en mere effektiv udnyttelse af fællesskabsforanstaltningerne. F.eks. bør mekanismerne for indsamling og formidling af oplysninger om fællesskabsaktioner forbedres både inden for Kommissionens tjenester med ansvar for Flygtningefonden og hos de ansvarlige myndigheder i hver medlemsstat. Der er desuden behov for at skabe en bedre forbindelse mellem fællesskabsaktioner og nationale programmer.

Ud over de ovenfor beskrevne tilskud anvendte Kommissionen nogle af midlerne til offentlige indkøb såsom en feasibility-undersøgelse af Det Europæiske Asylstøttekontor (138 800 EUR) i 2007.

2. GENNEMFØRELSE AF NATIONALE PROGRAMMER FRA 2005 TIL 2007

2.1. Gennemførelse af Kommissionen strategiske retningslinjer

Medlemsstaternes nationale programmer skulle overholde Kommissionens strategiske retningslinjer. Retningslinjerne, der omfattede fem prioriterede områder, udgjorde en ramme for gennemførelsen i overensstemmelse med visse mål, der var fastsat på EU-plan, men de begrænsede ikke det omfang, hvori de af medlemsstaterne planlagte foranstaltninger var støtteberettigede, forudsat at de var i overensstemmelse med retsgrundlaget for Den Europæiske Flygtningefond. Følgende er en vurdering af gennemførelsen af retningslinjerne ved programafslutningen:

- Prioritet 1: Gennemførelse af principper og foranstaltninger, herunder dem, der vedrørte integrationsmålene, som fastsat i EU-retten vedrørende asylpolitikken

Formålet med prioritet 1 var at støtte gennemførelsen af EU-retten vedrørende asylpolitikken via foranstaltninger og projekter, der blev finansieret af Den Europæiske Flygtningefond. Prioritet 1 blev gennemført i alle medlemsstater uden undtagelse.

- Prioritet 2: Forberedelse af gennemførelsen af de principper og foranstaltninger, der er fastsat i Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne.

Prioritet 2 blev i vid udstrækning gennemført i alle medlemsstater med undtagelse af Luxembourg og Det Forenede Kongerige. Et vigtigt emne i forbindelse med gennemførelsen af prioritet 2 var retshjælp, der blev ydet til asylansøgere, hvilket var en af de hovedkategorier af aktiviteter, der blev finansieret som en del af foranstaltningen "Modtagelsesforhold og asylprocedurer".

- Prioritet 3: Gennemførelse af foranstaltninger, der sigter mod at forbedre kvaliteten af procedurerne for behandling af ansøgninger om international beskyttelse i medlemsstaterne.

Prioritet 3 blev gennemført i alle medlemsstater med undtagelse af Frankrig, Grækenland, Irland, Luxembourg, Malta, Portugal, Tyskland og Ungarn. I forbindelse med projekterne blev der taget fat på prioriteten fra forskellige vinkler, nemlig forbedring af procedurer, ændring af de involverede myndigheders arbejdsmetoder, gennemførelse af forskning for at finde frem til, hvor der var pres på asylsystemet, indkøb af udstyr såsom edb-udstyr for at forbedre procedurerne kvaliteten m.m.

- Prioritet 4: Gennemførelse af foranstaltninger vedrørende asylansøgere, flygtninge eller personer, som nyder midlertidig eller subsidiær beskyttelse, samt mindreårige under overholdelse af princippet om, at der skal tages hensyn til barnets tarv.

Ti medlemsstater (Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Grækenland, Luxembourg, Malta, Slovenien, Spanien og Tyskland) havde projekter, der udelukkede vedrørte mindreårige, og fire medlemsstater (Belgien, Polen, Slovakiet og Ungarn) gennemførte forskellige projekter, der var rettet mod asylansøgere eller flygtninge, hvor der blev lagt særlig vægt på børn. Tyskland, Grækenland og Irland lagde en vis vægt på denne prioritet.

- Prioritet 5: Gennemførelse af foranstaltninger i de medlemsstater, som har indført eller er villige til at indføre genbosættelsesordninger, som specielt vedrører modtagelse og rådgivning af personer, der ankommer til medlemsstaterne som led i sådanne ordninger, og forvaltningen af disse ordninger.

Kun i tre medlemsstater blev der taget fat på prioritet 5: Finland (integration af personer, der genbosættes inden for rammerne af UNHR's genbosættelsesordning), Portugal (modtagelse af

tolv flygtninge, der blev overført fra Malta) og Spanien (tilbundsgående analyser af genbosættelsesprocedurer).

2.2. Nøgledata

Generelt blev de nationale programmer gennemført ved hjælp af offentlige indkaldelser af forslag (i de fleste medlemsstater blev der afholdt en indkaldelse hvert år), som afstedkom imponerende mange forslag, nemlig 2 492 i alt. Ud af disse blev der udvalgt 1 403, som blev finansieret. Det samlede antal projekter, der blev finansieret i hver medlemsstat gik fra et enkelt i Rumænien og seks i Bulgarien (fordi de kun deltog i fonden i 2007) til 441 i Tyskland.

Det gennemsnitlige antal projekter, der hvert år blev finansieret (467 i EU) er højere end i den foregående programmeringsperiode (410 i tidsrummet 2000-2004), men stigningen i antallet af projekter er mindre end stigningen i budgetbevillingerne. I tidsrummet 2005-2007 blev der således i gennemsnit gennemført et større antal forholdsmæssigt små projekter, idet det gennemsnitlige bidrag fra EU beløb sig til ca. 108 000 EUR pr. projekt.

Flertallet af støttemodtagerne var ikke-statslige organisationer og lokale myndigheder (82 % af alle projekter). De statslige myndigheder udgjorde også en stor gruppe støttemodtagere (9 % af alle projekter), navnlig i de medlemsstater, hvor Flygtningefonden støttede ajourføringen af statsejede faciliteter såsom modtagelsescentre for asylansøgere. Af de resterende kategorier af støttemodtagere er den vigtigste Den Internationale Organisation for Migration, som modtog midler fra nationale programmer i 15 medlemsstater til i alt 31 projekter.

Retsgrundlaget for Den Europæiske Flygtningefond for tidsrummet 2005-2007 indeholdt to vigtige ændringer, hvad angår kendetegn ved de projekter, der var støtteberettigede, nemlig muligheden for at støtte flerårige projekter og mulighed for at finansiere projekter, der omfatter mere end én foranstaltning. Ni medlemsstater (Belgien, Estland, Det Forenede Kongerige, Irland, Nederlandene, Slovenien, Sverige, Tyskland og Ungarn) støttede flerårige projekter, og ti medlemsstater (Belgien, Estland, Finland, Irland, Italien, Letland, Malta, Polen, Tyskland og Ungarn) støttede projekter, der omfattede flere foranstaltninger. Navnlig Italien udnyttede fuldt ud muligheden for at finansiere projekter, der omfattede flere foranstaltninger, idet næsten alle projekter omfattede både forbedring af modtagelsesforholdene for asylansøgere og integration af flygtninge på kommunalt plan. Tyskland skiller sig ud i begge henseender, idet en tredjedel af alle projekter var flerårige, næsten to tredjedele af alle projekter omfattede mere end én foranstaltning, og 45 % af alle tyske projekter omfattede alle de tre aktioner, der er berettigede til støtte fra Flygtningefonden.

I stedet for at være begrænset til én aktivitet omfattede mange projekter flere aktiviteter (i det følgende kaldet "indsatser") under samme foranstaltning eller under mere end én foranstaltning. Det samlede antal indsatser, der blev finansieret (3 259) oversteg i betydelig grad antallet af projekter. I de følgende kapitler er analysen af gennemførelsen af hver af disse tre foranstaltninger baseret på en detaljeret beskrivelse af disse indsatser, således som der blev rapporteret herom i de gennemførelsesrapporter, støttemodtagerne indgav ved projekternes afslutning.

2.3. Gennemførelse af foranstaltningen "Modtagelsesforhold og asylprocedurer"

Af de tre støtteberettigede foranstaltninger var foranstaltningen "Modtagelsesforhold og asylprocedurer" langt den vigtigste, hvad angår antallet af indsatser, der blev finansieret. Den dækkede en lang række emner, der faldt inden for otte brede kategorier: infrastruktur og tjenesteydelser i forbindelse med indlogering, materiel hjælp, læge- og psykologhjælp, social bistand, bistand i forbindelse med administrative formaliteter og retshjælp, anden bistand, herunder sproglig bistand, tolkning, undervisning, herunder sprogundervisning, andre initiativer, som er forenelige med personens status, oplysninger rettet til de lokalsamfund, som skal fungere sammen med de personer, der modtages i værtslandet, og mere effektive og kvalitetsmæssigt bedre asylprocedurer.

Foranstaltningen "Modtagelsesforhold og asylprocedurer" var velrepræsenteret i alle medlemsstater, men den vægt, den blev tillagt, varierede. De medlemsstater, der havde de færreste indsatser inden for rammerne af denne foranstaltning, var Det Forenede Kongerige, Rumænien, Bulgarien og Estland. I Bulgariens og Rumæniens tilfælde var årsagen, at de kun deltog i ét årsprogram. Det Forenede Kongerige valgte at fokusere sit program på de øvrige støtteberettigede foranstaltninger "Integration" og navnlig "Frivillig tilbagevenden". Tyskland, Italien og Frankrig fokuserede derimod meget tydeligt på denne foranstaltning.

Social bistand, bistand til administrative formaliteter og retshjælp var den kategori, der omfattede flest af de projekter, der blev finansieret i perioden. Der var tale om retlig og administrativ rådgivning og socialrådgivning af asylansøgere i forbindelse med asylproceduren, individuelt eller i grupper eller direkte møder, samt videreformidling af informationsmateriale. Den næste kategori var læge- og psykologhjælp; der blev gjort en indsats på dette område i 21 medlemsstater, og indsatsen er vokset i takt med det stigende antal asylansøgere, der har fysiske eller psykiske helbredsproblemer som følge af vold og tortur.

Af de resterende kategorier blev der i 15 medlemsstater ydet støtte til infrastruktur og tjenesteydelser i forbindelse med indlogering. Navnlig i de medlemsstater, der kom med i EU i 2004, spillede Den Europæiske Flygtningefond en meget vigtig rolle, hvad angår opgraderingen af de statsejede faciliteter til indlogering af asylansøgere til EU-standarderne, idet der blev ydet støtte til ikke blot at udvide og renovere dem, men også at øge de tjenester, der blev ydet til asylansøgere (fødevarer, tøj, aktiviteter, administrativ bistand/retshjælp m.m.).

I flertallet af medlemsstaterne var der en stigende tendens til, at de organisationer, der gennemførte projekterne, sikrede asylansøgere en pakke af foranstaltninger, der omfattede forskellige former for bistand (social, retlig, administrativ, lægelig, materiel, undervisningsmæssig m.m.) og skræddersyede dem eventuelt til hver persons eller persongruppes situation.

De mindst almindelige indsatser var dem, der vedrørte mere effektive og kvalitetsmæssigt bedre asylprocedurer, som i 11 medlemsstater blev finansieret ved hjælp af nationale midler alene, dvs. uden for programmerne. I de medlemsstater, hvor disse indsatser blev gennemført, var de dog vellykkede: herunder bl.a. udvikling af databaser vedrørende oprindelseslandet og af de edb-systemer, der er nødvendige i forbindelse med asylproceduren, øget anvendelse af Dublin II-forordningen og samarbejde mellem medlemsstaterne samt generelt forbedrede og kortere asylprocedurer.

Modtagelsesforhold og asylprocedurer - Antal gennemførte indsatser, 2005-2007

	Indlogering, infrastruktur eller ydelser	Materiel hjælp	Læge- og psykologhjælp	Social bistand, bistand i forbindelse med administrative formaliteter og retshjælp	Anden bistand, herunder sproglig bistand, tolkning	Undervisning, herunder sprogundervisning, andre initiativer, som er forenelige med personens status	Oplysninger rettet til de lokalsamfund, som skal fungere sammen med de personer, der modtages i værtslandet	Mere effektive og kvalitetsmæssigt bedre asylprocedurer	SAMLET ANTAL GENNEMFØRTE INDSATSER
Østrig	0	0	33	27	0	0	0	14	74
Belgien	2	0	7	8	2	4	7	0	30
Bulgarien	2	0	0	1	0	0	0	1	4
Cypern	3	1	5	5	0	2	0	2	18
Tjekkiet	0	6	4	17	1	10	0	0	38
Estland	0	0	1	0	1	0	0	4	6
Finland	0	0	0	2	0	3	5	5	15
Frankrig	49	32	22	52	14	15	0	0	184
Tyskland	26	14	77	133	65	105	128	0	548
Grækenland	16	0	4	9	0	2	1	0	32
Ungarn	5	9	8	12	0	6	1	8	49
Irland	0	0	1	6	0	4	3	0	14
Italien	86	86	78	66	73	60	12	0	461
Letland	5	1	1	2	0	1	1	7	18
Litauen	2	3	2	3	0	3	0	1	14
Luxembourg	0	0	2	6	0	3	0	0	11
Malta	6	5	0	2	0	0	0	0	13
Nederlandene	0	0	2	0	0	0	2	7	11
Polen	3	2	2	8	0	2	1	1	19
Portugal	5	5	5	5	2	3	3	2	30
Rumænien	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Slovakiet	3	5	4	8	5	4	6	0	35
Slovenien	7	0	3	7	1	6	0	5	29
Spanien	0	4	6	8	9	1	5	1	34
Sverige	0	0	3	2	0	0	4	3	12
Det Forenede Kongerige	0	0	0	0	0	0	0	1	1
EUI ALT	220	173	270	390	174	234	179	62	1702

2.4. Gennemførelse af foranstaltningen "Integration"

På grundlag af antallet af finansierede indsatser kom foranstaltningen "Integration" – som udelukkende var rettet mod personer, hvis ophold er af varig og stabil karakter (anerkendte flygtninge, personer, der får andre former for international beskyttelse) – ind på andenpladsen blandt de tre foranstaltninger, der var berettigede til støtte fra Flygtningefonden. De emner, der var omfattet af denne foranstaltning, kan fordeles på følgende kategorier: bistand til indlogering og subsistensmidler, læge- og psykologhjælp, social bistand, bistand til administrative formaliteter og retshjælp, sproglig bistand, almen og faglig uddannelse, tilegnelse af kvalifikationer, andre foranstaltninger, der skal give adgang til beskæftigelse, andre foranstaltninger, der har til formål at fremme asylansøgerees empowerment, foranstaltninger, der sætter modtagerne i stand til at tilpasse sig samfundet i medlemsstaten, foranstaltninger, der fremmer modtagernes deltagelse i det civile og kulturelle liv, og foranstaltninger, der fremmer både lige adgang og lige resultater i forbindelse med disse personers kontakter med offentlige institutioner.

Alle medlemsstater gennemførte et stort antal indsatser inden for rammerne af denne foranstaltning. Italien var den medlemsstat, der gennemførte fleste indsatser (mere end 40 % af alle integrationsindsatser, der blev finansieret i EU). Det skyldtes, at de fleste italienske projekter på lokalt plan kombinerede modtagelsen af asylansøgere med integrationen af personer, der havde fået beskyttelse. Antallet af indsatser var relativt lavt i nogle medlemsstater, fordi det nationale bistandssystem, som ikke er omfattet af EU's finansiering, allerede sikrede støtte til personer i nød såsom flygtninge.

Af alle støtteområder var det adgangen til beskæftigelse, herunder almen og faglig uddannelse, erhvervelse af kvalifikationer med henblik på at fremme empowerment og alle nødvendige former for bistand, der fremstod som de vigtigste. I flere medlemsstater blev der også ydet betydelig støtte til indlogering ved hjælp af forskellige former for støtte. Det erkendes, at personer, der hurtigst muligt efter anerkendelsen af deres status som flygtninge eller personer under international beskyttelse får et arbejde og en bolig, hurtigere integreres i samfundet i deres værtsland. Der var fortsat brug for læge- og psykologhjælp, som er væsentlige kendetegn ved foranstaltninger for asylansøgere, efter at de havde fået anerkendt deres status. Endelig blev der ydet omfattende støtte til indsatser rettet mod deltagelse i og kommunikation med værtssamfundet samt inddragelse af sidstnævnte heri.

Der blev ydet større støtte til at sikre flygtninge og personer under international beskyttelse empowerment som en effektiv måde at fremme deres integration på. Idéen var at sætte flygtninge i stand til at realisere deres eget økonomiske, sociale, kulturelle eller endog politiske potentiale for at integrere dem i værtssamfundet og skabe positive rollemodeller.

I lighed med de indsatser, der blev finansieret inden for rammerne af foranstaltningen "Modtagelsesforhold og bedre asylprocedurer", dækkede de fleste projekter finansieret under foranstaltningen "Integration" en række emner (indlogering, arbejde, socialbistand, lægehjælp m.m.). De blev kombineret i integrationspakker med varierende fokus (beskæftigelse, kommunikation mellem flygtninge og lokalsamfundet, og direkte støtte i specifikke situationer såsom indlogering og retshjælp). Herved blev støtten til integration skræddersyet til de berørte personers situation og deres miljø ved hjælp af en række hensigtsmæssige foranstaltninger.

Integration - Antal gennemførte indsatser, 2005-2007

Bistand til indlogering og subsistensmidler	Læge- og psykologhjælp	Social bistand, bistand til administrative formaliteter og retshjælp, sproglig bistand	Almen og faglig uddannelse, tilegnelse af kvalifikationer	Andre foranstaltninger, der skal give adgang til beskæftigelse	Andre foranstaltninger, der har til formål at fremme asylansøgers empowerment	Foranstaltninger, der sætter modtagerne i stand til at tilpasse sig samfundet i medlemsstaten	Foranstaltninger, der fremmer modtagernes deltagelse i det civile og kulturelle liv	Foranstaltninger, der fremmer både lige adgang og lige resultater i forbindelse med disse personers kontakter med offentlige institutioner	SAMLET ANTAL GENNEMFØRTE INDSATSER
0	0	0	24	0	2	24	0	0	50
0	11	5	3	1	1	4	0	0	25
0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
0	0	3	3	0	0	0	3	0	9
8	1	4	9	3	3	4	1	0	33
0	0	1	0	0	0	0	0	10	11
3	0	8	23	0	8	7	12	0	61
34	0	16	6	22	10	3	0	0	91
4	9	9	16	7	22	16	9	4	96
3	2	8	5	4	0	4	0	0	26
6	0	9	9	7	0	6	0	3	40
0	0	8	7	3	2	3	4	4	31
50	75	80	69	45	65	0	69	86	539
1	2	1	0	2	1	2	1	5	15
3	2	7	10	6	0	4	6	0	38
0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
0	2	0	11	4	7	2	6	2	34
3	2	2	6	0	0	1	3	0	17
0	0	1	2	0	1	0	1	1	6
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	2	2	1	2	1	1	0	0	11
10	2	3	10	3	1	3	9	2	43
0	7	6	9	4	4	0	1	1	32
0	9	6	3	9	4	6	4	3	44
1	0	0	2	2	1	0	0	3	9
133	126	181	231	124	133	91	129	124	1272

2.5. Gennemførelse af foranstaltningen "Frivillig tilbagevenden"

Foranstaltningen "Frivillig tilbagevenden" var den foranstaltning, der var mindst repræsenteret (mindre end 10 % af alle projekter finansieret af Flygtningefonden). De finansierede indsatser kan samles i følgende kategorier: oplysninger og rådgivning om frivillig tilbagevenden, orientering om situationen i hjemlandet eller vedkommendes tidligere sædvanlige opholdssted, bistand til rejsen, støtte – herunder økonomisk støtte – til reintegration i hjemlandet eller det tidligere sædvanlige opholdssted, og andre foranstaltninger, som fremmer tilrettelæggelse og gennemførelse af nationale programmer for frivillig tilbagevenden.

Fire medlemsstater gennemførte ikke foranstaltningen "Frivillig tilbagevenden", men i de medlemsstater, hvor der blev ydet støtte hertil, steg antallet af indsatser betydeligt sammenlignet med den oprindelige gennemførelsesperiode (2000-2004). Da programmet var under forberedelse, opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at medtage foranstaltningen "Frivillig tilbagevenden". Det er vigtigt at fremhæve, at der blandt de ikke-statslige organisationer, der støtter asylansøgere, var en øget erkendelse af, at det ud over indsatsen for at bistå asylansøgerne under asylproceduren ville være nyttigt at sikre asylansøgere, hvis ansøgning blev afvist, bistand til at blive reintegreret i deres hjemland og at lette integrationen af de flygtninge, der fik godkendt deres ansøgning.

Af alle medlemsstaterne var Tyskland – med 45 % af alle indsatser på området frivillig tilbagevenden – den medlemsstat, hvor dette var mest tydeligt, da flertallet af indsatserne på området blev gennemført som en del af projekter, der omfatter to eller alle tre foranstaltninger, som var berettigede til støtte fra Flygtningefonden. De gennemførende organisationer bestræbte sig på at give de asylansøgere, de tog sig af, gode udsigter uanset resultatet af asylansøgningen, det være sig integration i det tyske samfund, hvis den pågældende fik status som flygtninge, eller en ny start i hjemlandet og under alle omstændigheder bistand indtil afrejsen, hvis betingelserne for at blive anerkendt som flygtning ikke var opfyldt.

Frivillig tilbagevenden er det sværeste at gennemføre, da det afhænger af, om asylansøgerne er villige til at vende tilbage til deres hjemland eller ej og ikke opnå, hvad de anså for et bedre liv i et velstillet værtsland. Problemerne med at gennemføre frivillig tilbagevenden kan imidlertid have været årsagen til, at visse vellykkede indsatser, der blev finansieret, blev vurderet til at være velgennemtænkte og endog innovative. Det var tilfældet med Det Forenede Kongeriges mest vellykkede projekt i programmeringsperioden 2005-2007, som blev gennemført inden for rammerne af denne foranstaltning. I flere medlemsstater var en yderligere faktor til succes inddragelsen af Den Internationale Organisation for Migration, enten som gennemførende organisation eller som partner.

Frivillig tilbagevenden - Antal gennemførte indsatser, 2005-2007

	Oplysninger og rådgivning om frivillig tilbagevenden	Uddannelse til støtte for reintegration	Bistand til rejsen	Støtte, herunder økonomisk støtte, til reintegration i hjemlandet eller det tidligere sædvanlige opholdssted	Orientering om situationen i hjemlandet eller vedkommendes tidligere sædvanlige opholdssted	Foranstaltninger, som fremmer tilrettelæggelse og gennemførelse af nationale programmer for frivillig tilbagevenden	SAMLET ANTAL GENNEMFØRTE INDSATSER
Østrig	24	0	0	0	0	3	27
Belgien	3	2	0	1	0	0	6
Bulgarien	1	0	0	0	0	1	2
Cypern	0	0	0	0	0	0	0
Tjekkiet	1	0	0	6	0	0	7
Estland	2	0	1	1	0	2	6
Finland	1	0	0	0	0	0	1
Frankrig	1	2	4	2	0	7	16
Tyskland	40	23	9	27	23	5	127
Grækenland	3	0	3	0	0	0	6
Ungarn	1	0	1	1	1	0	4
Irland	2	0	1	1	0	1	5
Italien	3	3	3	3	3	0	15
Letland	0	0	0	0	0	0	0
Litauen	3	1	1	0	0	0	5
Luxembourg	0	0	0	1	0	0	1
Malta	2	0	1	1	1	1	6
Nederlandene	3	0	0	0	2	1	6
Polen	0	0	2	2	0	0	4
Portugal	1	0	0	0	0	0	1
Rumænien	0	0	0	0	0	0	0
Slovakiet	2	1	2	2	0	2	9
Slovenien	0	0	0	0	0	0	0
Spanien	6	0	4	6	5	0	21
Sverige	0	1	0	2	0	2	5
Det Forenede Kongerige	1	1	1	1	0	1	5
EU I ALT	100	34	33	57	35	26	285

3. EFFEKTIVITET, VIRKNINGER OG MERVÆRDI AF DE NATIONALE PROGRAMMER FRA 2005 TIL 2007

3.1. Effektivitet

I de fleste medlemsstater var resultaterne af indsatserne tilfredsstillende i forhold til, hvad der var planlagt. Indsatserne på integrationsområdet viste sig imidlertid at være de mest vellykkede fulgt af indsatserne på området modtagelsesforhold, mens indsatserne i forbindelse med frivillig tilbagevenden gav de mindst tilfredsstillende resultater.

Hovedårsagen til, at der i forbindelse med visse indsatser blev opnået resultater, der enten gik ud over det planlagte, eller lå under det planlagte, hang ikke sammen med den type aktivitet, der var tale om (med undtagelse af frivillig tilbagevenden), men snarere eksterne faktorer, navnlig det forhold, at det er umuligt at forudse omfanget af strømmen af asylansøgere. Som følge heraf kunne projekter vedrørende modtagelse af asylansøgere i et år med stor tilstrømning komme til at omfatte flere asylansøgere end planlagt, og i et andet år, hvor tilstrømningen af asylansøgere var lavere end forventet, et lavere antal end forventet.

Yderligere forklaringer på, hvorfor projekterne opnåede bedre resultater end forventet eller ikke levede op til forventningerne kan findes i det følgende: kvaliteten af projektforbereðelsen, forvaltning og organisation, den gennemførende organisations klare forståelse for, hvad der var kendetegnende for en særlig gruppe af asylansøgere omfanget af partnerskaber med andre organisationer og endelig projektorganisatorernes personlige engagement. Derudover viste det sig, at det omfang, i hvilket asylansøgere, flygtninge og andre personer, der havde fået andre former for beskyttelse, var involveret i udformningen og gennemførelsen af projekter, udgjorde en væsentlig faktor for, hvorvidt projekterne blev vellykkede eller ej.

Indsats vedrørende frivillig tilbagevenden stødte på forskellige problemer. Mange asylansøgere og personer, der havde fået international beskyttelse, og som havde gjort en betydelig indsats for at komme til værtslandet, var ikke interesseret i at vende tilbage, og det til trods for formidlingen af oplysninger om mulighederne for at vende tilbage og få støtte. En ugunstig situation i visse hjemlande kunne afholde dem fra at ansøge om bistand til at vende tilbage.

Hvad angår de nationale programmer, varierede det i højere grad, i hvilket omfang de planlagte resultater blev nået: de mål, der blev fastsat i begyndelsen af programmerne, blev ikke nået i visse medlemsstater, mens de blev mere end nået i andre. Gennemførelsen af de nationale strategier viste sig at være rimelig vellykket, hvad angår modtagelsesforholdene for asylansøgere, men mindre vellykkede, hvad angår integrationen af flygtninge. Hvad angår frivillig tilbagevenden, lå resultaterne af gennemførelsen af strategierne under forventningerne i alle lande med undtagelse af Det Forenede Kongerige.

Selv om det blev vurderet, at andre aktioner eller foranstaltninger end dem, der blev finansieret, ikke kunne have været mere effektive, blev det dog generelt erkendt, at projekterne kunne have været endda mere effektive. Et øget samarbejde, større viden og mere udveksling af erfaringer mellem de gennemførende organisationer ville have muliggjort mere synergi og større sammenlægning af ressourcerne og ville have kunnet være med til at undgå eventuelle overlapninger af indsatserne. Indsats vedrørende frivillig tilbagevenden kunne have været mere effektive, hvis der var blevet taget kontakt til partnere fra hjemlandene, hvis personalet var blevet uddannet, eller hvis medlemsstaterne havde udvekslet oplysninger om bedste praksis.

Hvad angår projektplanlægning og – forvaltning, ville det have været mere effektivt at støtte langsigtede projekter eller at bygge videre på tidligere projekter end at starte nye initiativer.

Den administrative arbejdsbyrde for de gennemførende organisationer blev vurderet til at have været en hindring for at sikre en effektiv gennemførelse af projekterne, og der bør derfor ses nærmere herpå.

3.2. Virkninger

Det blev generelt vurderet, at der havde været tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre projekterne. Under udvælgelsesproceduren i medlemsstaterne blev den relevante ekspertise anvendt til at vurdere, hvilket budget der var nødvendigt for at finansiere forslagene, hvilket sikrede, at størrelsen af de forventede omkostninger var realistisk, og at de ressourcer, der blev bevilget, var tilstrækkelige til de udvalgte projekter. I en række lande blev det dog svært at opnå samfinansiering af projekter fra det nationale budget som supplement til EU's finansiering, eller denne støtte forsvandt fuldstændig som følge af budgetstramninger. Det skabte en meget vanskelig situation for små og mellemstore virksomheder.

Hvad der var mindre tilfredsstillende, var det tidspunkt, hvorpå de disponible midler blev stillet til rådighed. Det blev konstateret, at de gennemførende organisationer fik stillet midler til rådighed senere end forventet. Det skyldtes, at alle EU-bestemmelser først var på plads et år efter programmeringsperiodens begyndelse, men nationale forsinkelser spillede også ind. Som følge heraf blev indgåelsen af kontrakter og de første udbetalinger efter indgåelsen af kontrakter med de gennemførende organisationer forsinket, og det havde negative virkninger i mange medlemsstater. I nogle tilfælde forårsagede forsinkelserne, at projekter eller dele af projekter blev annulleret, mens organisationerne i andre tilfælde var nødt til at låne midler for at iværksætte aktiviteter. De gennemførende organisationer fandt ligeledes, at tidsrummet mellem den første udbetaling og de efterfølgende udbetalinger under projektgennemførelsen var for lang, og deres ressourcer var for begrænsede til at gennemføre alle aktiviteter i den periode.

Omkostningerne til at nå projektresultaterne forekom at være rimelige. Når vurderingen var baseret på sammenligninger med andre finansielle instrumenter eller finansieringskilder eller baseret på kendte enhedspriser, fandt man, at projekterne var lige så effektive eller endda mere effektive end lignende projekter, der blev finansieret ved hjælp af andre kilder. I Det Forenede Kongerige konkluderede det nationale revisionsorgan f.eks., at de gennemsnitlige omkostninger ved et storstilet projekt vedrørende frivillig tilbagevenden var betydeligt lavere end omkostningerne ved tvangshjemsendelser og gav bedre resultater, da det sikrede reintegration i hjemlandet på grundlag af en behovsvurdering.

Der var imidlertid stadig plads til forbedringer. På projektplan kunne der have været foretaget besparelser, hvad angår visse udgifter til teknisk bistand, forvaltning, workshopper, seminarer, rundbordsdrøftelser m.m. Selv om det i visse tilfælde skønnedes, at personaleomkostningerne burde holdes på et minimum, blev der stillet spørgsmål ved, hvorvidt dette skulle ske ved at anvende frivillig arbejdskraft. Til trods for den frivillige arbejdskrafts høje engagement havde de pågældende ikke altid tid til og mulighed for fuldt ud at koncentrere sig om projektgennemførelsen, hvilket er nødvendigt for at sikre, at projekterne bliver vellykkede.

Hvad angår programmerne som helhed, kunne der være opnået yderligere besparelser ved at mindske de administrative opgaver, som de nationale myndigheder, der var ansvarlige for programgennemførelsen, blev pålagt, og de rapporteringskrav, der blev pålagt de gennemførende organisationer, som de fleste fandt meget strenge. I visse tilfælde kunne offentlige indkøb i stedet for projekttilskud have været en alternativ måde til at mindske programomkostningerne på. Endelig kunne mere samarbejde mellem projekterne, projekter af længere varighed og eventuelt større projekter (i budgetmæssig henseende) have muliggjort en mere effektiv anvendelse af de disponible ressourcer.

3.3. Additionalitet og merværdi på EU-plan

Anvendelsen af Den Europæiske Flygtningefond i tidsrummet 2005-2007 udgjorde et supplement til den nationale finansiering. Det havde kun i meget få tilfælde været muligt at finansiere projekter ved hjælp af national støtte. Derudover erstattede Flygtningefondens finansiering i ingen tilfælde finansieringen fra andre EU-fonde såsom Den Europæiske Socialfond eller Equal-programmet. Som følge heraf ville få, hvis nogen overhovedet, af de 1 403 projekter være blevet gennemført, hvis Den Europæiske Flygtningefond ikke havde ydet støtte.

Medlemsstaterne fastsatte i deres indkaldelser af forslag bestemmelser om, at projekter, der allerede blev finansieret ved hjælp af nationale midler eller andre EU-midler, ikke ville kunne blive finansieret af Den Europæiske Flygtningefond. I praksis gennemførte medlemsstaterne forskellige strategier for at sikre, at Flygtningefonden supplerede midlerne. Flygtningefonden blev enten anvendt som et supplement til de nationale ressourcer for at øge omfanget af eksisterende projekter og aktiviteter eller som et supplement til finansiering af aktiviteter i tilknytning til eksisterende projekter, men af anden art, hvilket ikke nødvendigvis øger antallet af projekter, eller fuldstændig adskilt fra andre finansieringsinstrumenter til at finansiere projekter af en ny art, med nyt indhold eller af en ny størrelse, herunder innovative projekter, der ikke var taget højde for i forbindelse med andre støtteordninger.

4. VIRKNINGER OG KONSEKVENSER AF DE NATIONALE PROGRAMMER FRA 2005 TIL 2007

Det skønnes, at de 1 403 projekter, der blev finansieret, var af direkte gavn for en samlet målgruppe på mere end 350 000 personer. Af disse vendte 26 200 tilbage til deres hjemlande inden for rammerne af ordningerne for frivillig tilbagevenden. Ud over målgruppen modtog flere end 6 500 personer, der tilhørte de organisationer, der gennemførte projekterne, støtte fra Flygtningefonden, f.eks. til uddannelse eller som følge af rekruttering af supplerende personale. Der er tale om bemærkelsesværdige resultater i lyset af Flygtningefondens relativt begrænsede midler (ca. 50 mio. EUR om året).

Ud over de direkte resultater af projekterne blev der konstateret betydelige følger heraf på nationalt plan på nedenstående områder.

4.1. Forbedring af modtagelsesforhold og asylprocedurer i medlemsstaterne

I de fleste af de medlemsstater, der kom med i Den Europæiske Union i 2004, og i andre medlemsstater bidrog projekterne specifikt til renoveringen eller udvidelsen af modtagelsescentre for asylansøgere eller til kvaliteten af de ydelser, de kunne tilbyde asylansøgere. Da disse centre generelt huser alle asylansøgere i disse medlemsstater, medførte det en generel forbedring af modtagelsesforholdene på nationalt plan. I Letland blev der desuden oprettet midlertidige modtagelsesfaciliteter i tilfælde af en pludselig tilstrømning af asylansøgere.

I Nederlandene, hvor én enkelt organisation er ansvarlig for modtagelsen af asylansøgere, blev der skabt opmærksomhed omkring social sikkerhed via storstilede projekter på alle modtagelsessteder. Dette medførte mange steder, at beboerne fik den hertil hørende nødvendige undervisning på området, og der blev omdelt informationsmateriale.

På lignende vis tilbød "modtagelsesplatforme" i Frankrig, der blev forvaltet af ikke-statslige organisationer i de fleste regioner, asylansøgere i hele landet en række kvalitetsydelser, hvilket fortsatte trods den store tilstrømning af asylansøgere i gennemførelsesperioden 2005-2007. I Spanien nød næsten halvdelen af asylansøgerne godt af ydelser, der gik fra bedre

modtagelsesforhold til lægelig/psykologisk bistand, retshjælp og dækning af grundlæggende behov.

Der blev i flere medlemsstater lagt særlig vægt på udsatte grupper, hvilket gav betydelige resultater på nationalt plan. I Italien blev der indført særlige modtagelsesprocedurer. I Østrig og Belgien blev der i hele landet ydet psykologhjælp. Cypern oprettede en enhed, der skulle tage sig af torturofre. I Belgien, Frankrig og Portugal begyndte de gennemførende organisationer at tage fat på uledsagede mindreåriges behov; ifølge rapporter blev der i de eksisterende ordninger ikke taget ordentlig hånd i hanke hermed.

I adskillige medlemsstater såsom Bulgarien, Tyskland, Slovakiet og Spanien blev retshjælpen til asylansøgere forbedret på nationalt plan som følge af gennemførelsen af programmerne. I f.eks. Tyskland kom projekterne på dette område ca. en tredjedel af alle asylansøgere til nytte.

I lyset af det forholdsmæssigt lave antal indsatser vedrørende asylprocedurer var virkningerne på dette område mere begrænsede. Der blev gennemført adskillige indsatser i Cypern. I Østrig blev der på nationalt plan indført et kvalitetsforvaltningssystem for asylprocedurer. I Polen blev der oprettet en database med oplysninger om hjemlandene. I Slovenien blev etableringen af EUODAC-systemet og et system med id-kort samt et register over asylansøgere finansieret. Det Forenede Kongerige udnævnte en asylforbindelsesofficer i Italien, som på effektiv vis forvaltede relationerne mellem de to medlemsstater inden for rammerne af Dublin-forordningen.

4.2. Bedre integration af flygtninge i medlemsstaternes samfund

Virkningerne for integrationen af flygtninge på nationalt plan var mindre udtalte og syntes at være specifikke for visse medlemsstater. I Frankrig f.eks. fik integrationsprojekterne større betydning og var til gavn for ca. 9 % af alle flygtninge, idet der blev lagt vægt på en selvstændig bolig sammen med social bistand som et første skridt hen imod at få adgang til arbejdsmarkedet. I Finland, hvor integrationen af flygtninge er blevet et vigtigt emne i den politiske debat, kan modeller for integration på lokalt plan, som involverer befolkningen generelt, støtte fra allerede integrerede indvandrere og ikke-statslige organisationers og kommunernes tjenester få virkning på nationalt plan, hvis de gennemføres i større omfang. I Cypern skabte projekter bevidsthed blandt den almindelige befolkning om flygtningespørgsmålet og var med til at fremme et multikulturelt miljø og mangfoldighed. Irland og Letland rapporterede også om, at integrationsprojekterne havde haft betydelige virkninger.

4.3. Øget frivillig tilbagevenden blandt personer, der tilhører målgrupperne

Det af de tre områder, hvor der blev gennemført færrest indsatser, var frivillig tilbagevenden, hvor virkningerne på nationalt plan også var de færreste. I Det Forenede Kongerige kom et omfattende program for frivillig tilbagevenden til gavn, hvilket er et betydeligt antal på nationalt plan. I Luxembourg førte foranstaltningerne i forbindelse med frivillig tilbagevenden, hvortil Den Europæiske Flygtningefond for første gang ydede støtte, til en stigning på 10 % i antallet af personer, der frivilligt rejste tilbage, efter at tallet i flere år var faldet. Det skyldtes individuelt tilrettelagte samtaler, hvilket var et innovativt tiltag. I Ungarn blev alene det forhold, at personer frivilligt rejste tilbage, betragtet som et resultat af programmet, og i Malta var det muligt for første gang at indføre et system med bistand til frivillig tilbagevenden. I Slovakiet gjorde Flygtningefonden det muligt at samarbejde med hjemlandene om bistand til frivillig tilbagevenden og for første gang at sikre asylansøgere, der rejste hjem, finansiel støtte.

4.4. Udformning af politiske foranstaltninger på området asylpolitik, herunder bidrag til udviklingen af det fælles europæiske asylsystem

Selv om der ikke var noget enkelt projekt, der vedrørte udformningen af politiske foranstaltninger på området asylpolitik, var der tegn på, at projekterne i visse medlemsstater havde haft visse specifikke, ofte indirekte, virkninger på disse områder.

I Portugal blev der taget hensyn til projekter med henblik på at forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere i forbindelse med udarbejdelsen af de ændringer af national lovgivning, der var nødvendige for at tilpasse den til EU's direktiv om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere. I Belgien, hvor tre omfattende love vedrørende asylproceduren og modtagelse af asylansøgere blev vedtaget, spillede Flygtningefonden en vigtig rolle ved at informere om de nye retlige bestemmelser og uddanne de berørte parter i en korrekt gennemførelse af lovene. I Luxembourg øgede den fortsatte støtte til projekter, der blev gennemført af ikke-statslige organisationer, lobbyaktiviteterne og fremmede derved parlamentets godkendelse af en ny lov om asyl og subsidiær beskyttelse.

I Finland skabte projekter til forbedring af modtagelsessystemet og integration af flygtninge nye modeller, som tiltrak opmærksomhed og interesse i andre EU-medlemsstater. Den italienske asylforbindelsesofficer, som Det Forende Kongerige udnævnte, vakte på lignende vis interesse i andre medlemsstater. Endelig indførte socialministeriet i Estland som følge af resultatet af projekter til fremme af integrationen af flygtninge en række ændringer af loven om social omsorg.

4.5. Andre virkninger i tilknytning til mindst en del af gennemførelsen af programmerne

Gennemførelsen af projekter, som Den Europæiske Flygtningefond finansierede, havde håndgribelige, langvarige virkninger for de organisationer, der gennemførte projektet, i form af øget erfaring, flere kvalifikationer og større institutionel kapacitet. Dette gjaldt også i forbindelse med forvaltningen af midler og projekter, samarbejde og etablering af netværk med andre organisationer, både indenlands og med andre medlemsstater, og anerkendelse fra nationale myndigheder som partnere i forhold i tilknytning til asylansøgere og flygtninge.

De ikke-statslige organisationer udviklede ikke blot samarbejdet mellem hinanden, men også samarbejdet mellem statslige og ikke-statslige organisationer i sager vedrørende asylansøgere og flygtninge, som blev styrket takket være gennemførelsen af programmerne.

Blandt de statslige organisationer blev kvaliteten af arbejdet forbedret, der blev skabt stigende bevidsthed om asylansøgers og flygtnings behov, og de institutioner, der var ansvarlige for asylpolitikken, forbedrede deres arbejdsmetoder og kunne få adgang til førstehåndsoplysninger vedrørende asylansøgere og flygtninge samt om faldgrupper og kritiske punkter i forbindelse med asylpolitikken. I adskillige medlemsstater blev den interinstitutionelle koordinering forbedret (Polen, Spanien og Slovakiet). I Italien optimerede gennemførelsen af projekter på kommunalt plan gennemførelsen af de nationale asylbestemmelser. I Belgien blev kohærensens og fokus på foranstaltninger, der blev gennemført på forskellige forvaltningsniveauer, forbedret ved, at støtten blev koncentreret på områder, der var relevante på EU-plan.

5. DE ANSVARLIGE MYNDIGHEDERS OG DE GENNEMFØRENDE ORGANISATIONERS VURDERING AF PROGRAMMERNE OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER

Som en del af de nationale evalueringsrapporter blev dels de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne, dels de gennemførende organisationer anmodet om at vurdere Den Europæiske Flygtningefonds program og foreslå forbedringer.

Både de ansvarlige myndigheder og de gennemførende organisationer var generelt tilfredse med Den Europæiske Flygtningefond, som de betragtede som et reelt nyttigt instrument til at forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere og integrationen af personer, der havde opnået beskyttelse og til at støtte medlemsstaternes bestræbelser for at efterkomme EU-retten på området asylpolitik. De fandt desuden, at en lang række af de foranstaltninger, der var støtteberettigede, var hensigtsmæssige, og at de efter programmernes afslutning havde været med til at nå en række meningsfulde resultater i forhold til de mål, der var sat for Flygtningefonden.

De ansvarlige myndigheder og de gennemførende organisationer fremsatte en række forslag til forbedringer. Den vigtigste anbefaling vedrørte mindskelsen af de administrative krav, der stilles til dem. Der blev fremsat forslag om at gribe ind på en række områder vedrørende forvaltningen af programmet: mindske kravet om dokumentation under projektudvælgelsesfasen, forenkle reglerne om støtteberettigelse samt kontrol- og tilsynsmekanismerne, lempe kravene om finansiel ansvarlighed og mindske kravene om rapportering. De gennemførende organisationer fandt i den sammenhæng, at det overdrevne papirarbejde og den gentagne udarbejdelse af statusrapporter skadede gennemførelsen af deres projekt og krævede en uforholdsmæssig stor mængde arbejde til skade for projektets indhold og aktiviteterne i forbindelse hermed. Dette vedrørte imidlertid nationale bestemmelser, der kan være mere vidtgående end kravene på EU-plan.

Den anden anbefaling vedrørte tidspunktet for godkendelsen af programmet i løbet af det første gennemførelsesår og tidspunktet for udbetalingerne. Hvis projekterne blev godkendt sent, kunne medlemsstaterne ikke overholde deres egen tidsplan, og de gennemførende organisationer manglede midler i projektets startfase, hvor de havde mest brug for dem. Også under gennemførelsen og ved afslutningen af projekter burde udbetalingerne ikke være forsinket.

Det var også muligt at sikre større fleksibilitet under program- og projektgennemførelsen. De ansvarlige myndigheder skulle kunne få lov til i en vis udstrækning at ændre budgettet og eventuelt indholdet af foranstaltningerne, samtidig med at de strengt opfyldte additionalitetsprincippet, hvorved de ville få mere spillerum i forbindelse med den daglige forvaltning. På projektplan skulle de gennemførende organisationer have større fleksibilitet til at overføre midler mellem projekter eller mellem projektgennemførelsesår.

Både de ansvarlige myndigheder og de gennemførende myndigheder understregede sluttelig, at et mere integreret og effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne og mellem de gennemførende organisationer kunne have gunstige virkninger for både dem og for målgrupperne. Navnlig indførelsen af samarbejdsordninger, hvor viden og oplysninger om bedste praksis udveksles frit mellem medlemsstaterne, ville være til stor gavn for planlægningen og gennemførelsen af aktiviteter på asyl- og flygtningeområdet.

De gik ind for gunstige ordninger for at lette udvekslingen af erfaringer og oplysninger om bedste praksis med fagfolk fra offentlige organisationer og organisationer i civilsamfundet i hele EU.

6. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Det samlede billede af gennemførelsen af Den Europæiske Flygtningefond i tidsrummet 2005-2007 er tilfredsstillende. De gennemførende organisationer og de nationale myndigheder, der var ansvarlige for gennemførelsen af de nationale programmer, var i stand til at bygge videre på de erfaringer, de havde fået under den første gennemførelsesperiode (2000-2004) og at opnå endda bedre resultater. Ud over resultaterne af alle de projekter, der blev finansieret, blev der konstateret betydelige virkninger på nationalt plan, hvad angår

Flygtningefondens vigtigste politiske mål. Selv om der stadig er plads til forbedringer, er Den Europæiske Flygtningefond efter to gennemførelsesperioder som en del af det generelle program vedrørende solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme blevet et nyttigt finansieringsinstrument på EU-plan til støtte for gennemførelsen af EU-retten på området asylpolitik.

En række af de mange anbefalinger, der fremgår af evalueringen af de aktiviteter, der blev finansieret, og gennemførelsesmekanismerne, er allerede blevet gennemført i tredje fase af Flygtningefonden (2008-2013) som en del af den igangværende gennemførelse af det generelle program vedrørende solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme. Kommissionen har f.eks. udsendt en række retningslinjer for at tydeliggøre de retlige krav på forskellige områder (reglerne for støtteberettigelse, programmering, rapportering, programafslutning m.m.) for at finde frem til praktiske løsninger. Den har siden iværksættelsen af de nye programmer haft en række drøftelser med medlemsstaterne om spørgsmål vedrørende gennemførelsen, hvilket medlemsstaterne har værdsat. Alle anbefalingerne vil blive overvejet yderligere inden for rammerne af drøftelserne i Kommissionen vedrørende alle de forslag, der skal fremsættes for perioden efter 2013.