



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.5.2012
COM(2011) 858 final/2

CORRIGENDUM:

Annule et remplace le document COM(2011)858 final du 9/12/2011

Concerne toutes les versions linguistiques (correction d'une erreur dans le titre)

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

**om de opnåede resultater og om kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen
af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2009 (forelagt i
overensstemmelse med artikel 50, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets
beslutning 575/2007/EF af 23. maj 2007)**

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

om de opnåede resultater og om kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2009 (forelagt i overensstemmelse med artikel 50, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 575/2007/EF af 23. maj 2007)

1. INTRODUCTION

Den Europæiske Union oprettede det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013 med en samlet bevilling på 4 032,23 mio. EUR, som nu er programmeret. Det består af fire fonde og har til formål at sikre en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, for så vidt angår den finansielle byrde, der følger af indførelsen af en integreret forvaltning af EU's ydre grænser og gennemførelsen af fælles politikker for asyl og indvandring¹.

En af de fire fonde er Den Europæiske Tilbagesendelsesfond², der er oprettet for perioden 2008-2013 med en samlet bevilling på 676 mio. EUR.

Basisretsakten om oprettelse af fonden kræver, at Kommissionen forelægger en interimrapport om de opnåede resultater og om kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af fonden³.

I rapporten fremlægges de resultater, der er opnået med de årlige programmer for 2008-2009, og som er indsamlet på grundlag af rapporter fra medlemsstaterne i andet halvår 2010⁴, suppleret med oplysninger, som var til rådighed i Kommissionen i første kvartal 2011. Disse resultater er foreløbige, indtil de endelige rapporter om gennemførelsen af programmerne er godkendt⁵.

2. FONDENS ANVENDELSESOMRÅDE OG FORMÅL

Fondens **mål** er at støtte medlemsstaternes indsats for at forbedre alle aspekter af forvaltningen af tilbagesendelse ("integreret forvaltning af tilbagesendelse"), bl.a. gennem samarbejde mellem medlemsstaterne for at opnå stordriftsfordele.

Fondens **målgrupper** omfatter tredjelandsstatsborgere, der har fået afslag på en ansøgning som led i asyl- eller indvandringsprocedurer, og ulovlige indvandrere, der er blevet pågrebet ved grænsen eller på medlemsstaternes område. For at effektivisere forvaltningen af

¹ KOM(2005) 123 endelig.

² Beslutning 575/2007/EF, EUT L 144 af 6.6.2007, s. 45.

³ Artikel 50, stk. 3, litra a), i basisretsakten.

⁴ En sammenfatning samt landerapporter findes på http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm.

⁵ Artikel 51 i basisretsakten.

tilbagesendelse på nationalt plan omfatter fonden også frivillig tilbagevenden af personer, der ikke er forpligtet til at forlade medlemsstatens område, såsom asylansøgere, der endnu ikke har modtaget afslag, eller personer, der nyder international beskyttelse. Her har fonden overtaget et indsatsområde, der blev støttet af Den Europæiske Flygtningefond indtil 2007⁶.

Fonden har også til formål at støtte en korrekt og harmoniseret anvendelse af **EU's gældende lovgivning om tilbagesendelse**, navnlig direktiv 2008/115 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (i det følgende benævnt "tilbagesendelsesdirektivet")⁷.

Fonden gennemføres hovedsageligt af medlemsstaterne efter **metoden med delt forvaltning**. EU-budgettet søger gennem årlige programmer fra medlemsstaterne at støtte en struktureret indsats i medlemsstaterne (kapacitetsopbygning) samt aktiviteter, der er specielt afpasset efter de nationale eller lokale forhold på tilbagesendelsesområdet. Disse foranstaltninger samfinansieres inden for en **strategisk EU-ramme af fire prioriteter for tilbagesendelse**⁸. Prioriteterne er 1) udvikling af en strategisk tilgang, 2) samarbejde mellem medlemsstaterne, 3) specifikke innovative værktøjer og 4) EU-standarder og bedste praksis. Medlemsstaterne skal gennemføre mindst tre ud af fire prioriteter, men mange medlemsstater har valgt at gennemføre dem alle fire. Ressourcerne fordeles mellem 26 medlemsstater, da Danmark i overensstemmelse med sin protokol ikke deltager i fonden.

Fondens bidrag til projekter i medlemsstaterne er fastsat til 50 % af de samlede udgifter til en foranstaltning og til 75 % for medlemsstater, der er omfattet af Samhørighedsfonden, og for foranstaltninger, der afspejler særlige prioriteter som nævnt i de strategiske retningslinjer.

Ud over programmerne kan op til 7 % af de disponible EU-midler anvendes direkte af Kommissionen til tværnationale projekter, undersøgelser og andre former for foranstaltninger af interesse for Fællesskabet gennem "**fællesskabsforanstaltningerne**" vedrørende tilbagesendelsespolitikken og tiltag, der finder anvendelse på målgrupperne.

For regnskabsårene **2005-2007** blev der afviklet forberedende foranstaltninger under EU-budgettet, nemlig de "Forberedende foranstaltninger vedrørende tilbagesendelse" (2005-2006) og den "Forberedende foranstaltning - Migrationsforvaltning, solidaritet gennem handling (2007) - tilbagevendende personers tilbagevenden og reintegration". Instrumenterne gav en direkte praktisk erfaring med tværnationale projekter og hjalp dermed medlemsstaterne til at forberede iværksættelsen af Tilbagesendelsesfonden i 2008⁹.

⁶ Jf. bl.a. den endelige evaluering af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2005-2007, KOM(2011) 2 endelig.

⁷ EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98.

⁸ EUT L 330 af 15.12.2007, s. 48.

⁹ Evalueringen af de forberedende foranstaltninger findes på http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm.

3. INPUT FRA EU I 2008-2009

3.1. EU-midler til medlemsstaterne og tilsvarende national finansiering

Rapporteringsperioden dækker **18 % af fondens samlede referencebeløb**. I perioden 2008-2009 blev der disponeret over EU-bevillinger på 122 mio. EUR til foranstaltninger under såvel delt som direkte forvaltning.

Tabel 1 - EU's budget for Tilbagesendelsesfonden for 2008-2013

EUR	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	I alt
Medlemsstaterne i alt	55 500 000	61 845 000	81 725 000	109 000 000	151 125 000	179 025 000	638 220 000
Fællesskabsforanstaltninger	-	4 655 000	5 775 000	4 500 000	11 375 000	13 475 000	39 780 000
I ALT	55 500 000	66 500 000	87 500 000	113 500 000	162 500 000	192 500 000	678 000 000

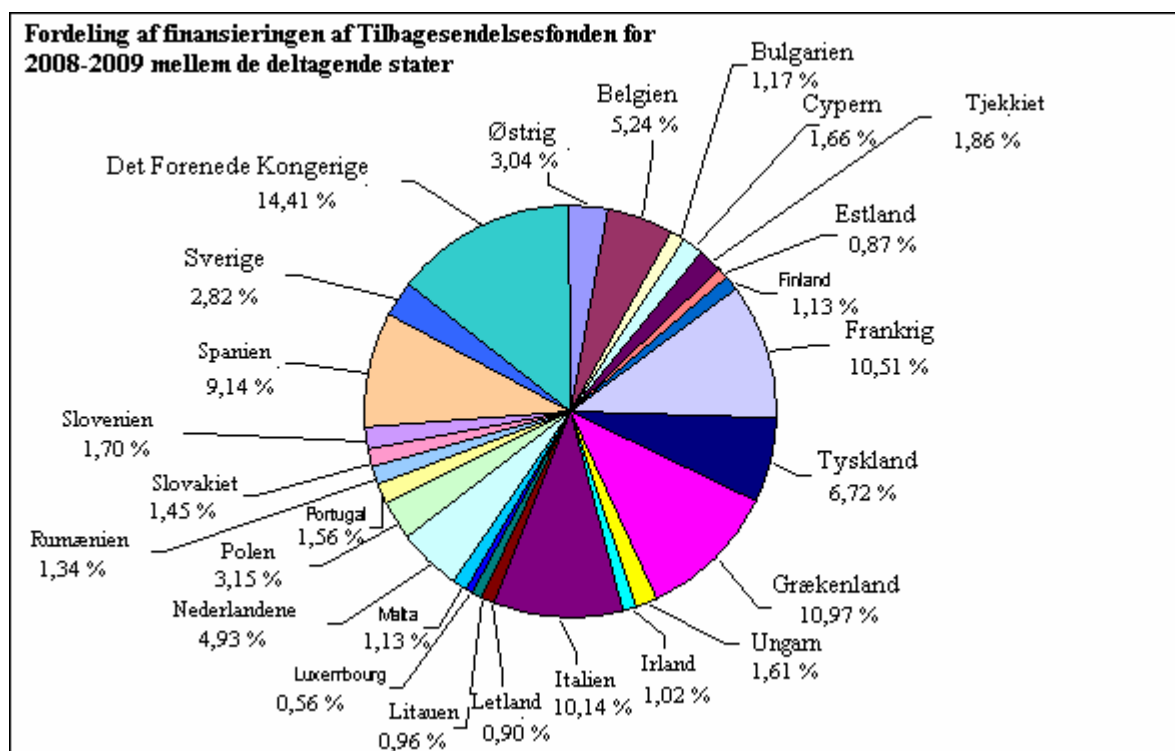
(*) Tallene for 2012 og 2013 er baseret på skøn.

Fordelingen af de disponible EU-midler mellem medlemsstaterne er baseret på to kriterier, som afspejler situationen i medlemsstaterne med hensyn til de forpligtelser, der er indgået på vegne af - eller til gavn for EU som helhed på dette område: antallet af afgørelser om udsendelse vedrørende tredjelandsstatsborgere og antallet af tilbagesendelser til tredjelande. I de første to år af fondens gennemførelse blev der godkendt **52 programmer**, idet der blev disponeret over i alt **107 mio. EUR**.

- De **seks vigtigste modtagere** var Det Forenede Kongerige (16,9 mio. EUR), Grækenland (12,8 mio. EUR), Frankrig (12,3 mio. EUR), Italien (11,8 mio. EUR), Spanien (10,7 mio. EUR) og Tyskland (7,8 mio. EUR). De modtog 68 % af det samlede beløb i rapporteringsperioden. For perioden 2008-2011 er de fortsat de vigtigste modtagermedlemsstater, selv om Grækenland træder i stedet for Det Forenede Kongerige som den vigtigste modtager fra og med 2010-bevillingerne.
- De **tre modtagere i mellemgruppen** er Belgien (6,1 mio. EUR), Nederlandene (5,8 mio. EUR) og Polen (3,7 mio. EUR)¹⁰.
- Alle **andre modtagere** modtog i gennemsnit mindre end 3 % af det samlede årlige beløb, der var til rådighed. I perioden 2008-2009 udgjorde bevillingerne til disse 18 medlemsstater mellem 318 475 EUR (Luxembourg, 2008) og 1 817 335 EUR (Østrig, 2008).

¹⁰ For yderligere oplysninger henvises til KOM(2011) 448 og SEK(2011) 940 om anvendelsen af kriterierne for fordelingen mellem medlemsstaterne af midler fra Fonden for De Ydre Grænser, Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond.

Figur 1: Samlede nationale midler og EU-midler til programmer i medlemsstaterne (2008-2009)



For 2008 og 2009 planlagde medlemsstaterne **matchende finansiering** til et beløb af henholdsvis 50,4 og 65,2 mio. EUR. De midler, der blev bevilget til teknisk bistand til forvaltning af fonden i medlemsstaterne, beløb sig til henholdsvis 3,9 og 4 mio. EUR.

Ifølge **den udnyttelsesgrad, der blev oplyst ved udgangen af 2010**, har medlemsstaternes samlede udnyttelse af bevillingerne for disse to første år været ret høj (ca. 85 % for 2008 og 80 % for 2009). Flere vigtige modtagermedlemsstater, såsom Spanien og Det Forenede Kongerige har konsistent disponeret over den samlede bevilling.

3.2. EU-midler forbeholdt fællesskabsforanstaltninger

I 2008 blev der ikke bevilget nogen midler. Under budgetproceduren for 2008 henlagde Europa-Parlamentet bevillingerne til fonden for 2008 til reserverne med den betingelse, at beløbet ville blive frigivet, når tilbagesendelsesdirektivet var blevet vedtaget. Efter Europa-Parlamentets godkendelse blev forbeholdet med hensyn til fonden hævet i november 2008. Det blev så anset for u hensigtsmæssigt fortsat at iværksætte en indkaldelse af forslag, og midlerne for 2008 blev fordelt fuldt ud blandt medlemsstaterne, hvilket gjorde det muligt for dem udelukkende at koncentrere sig om udarbejdelsen af deres programmer.

For 2009 blev der bevilget 4,6 mio. EUR til:

- tre **tværnationale pilotprojekter**: ét vedrørende samarbejde om metoder til spring af uledsagede mindreårige og lettelse af deres tilbagesendelse og to vedrørende strukturelt samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelands konsulære tjenester om tilbagesendelse (herunder udveksling af bedste praksis for overvågning af tvangsmæssig tilbagesendelse), og

- tre **sammenlignende undersøgelser om bedste praksis** vedrørende tilbagesendelse af mindreårige, forbindelsen mellem reintegrationsforanstaltninger inden afrejsen og kort- og langsigtede reintegrationsforanstaltninger i tilbagesendelseslandet (efter Europa-Parlamentets ændring af EU-budgettet) og overvågning af tvangsmæssige tilbagesendelser.

Pilotprojekterne skulle styrke udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne, mens undersøgelserne skulle forbedre EU's samlede videnbase vedrørende tilbagesendelsespraksis og støtte en optimal forberedelse af tilbagesendelsesdirektivet i medlemsstaterne.

Indkaldelsen for 2010 fokuserer på oprettelsen af et EU-netværk for frivillig tilbagevenden og samarbejde om reintegrationsaktiviteter inden afrejsen og efter ankomsten. For 2011 tilvejebringes der primært midler til støtte for nødforanstaltninger i det sydlige Middelhavsområde.

4. FORBEREDELSE AF GENNEMFØRELSEN I MEDLEMSSTATERNE

4.1. Iværksættelsen af fonden i medlemsstaterne

Kommissionen vedtog **gennemførelsesbestemmelser** for fonden¹¹, der er fælles for alle fire fonde, for at sikre en harmoniseret anvendelse og fastlægge fælles modeller for programmering og rapportering. Bestemmelserne fastsætter udvælgelsesprocedurer og kriterier for støtteberettigelse af udgifter, som er afholdt under fonden. En anden vigtig del af vejledningen bestod i udarbejdelsen, i tæt samarbejde med medlemsstaterne, af en **håndbog om støtteberettigelse** med praktiske eksempler på bedste praksis vedrørende projektförvaltning. Der blev afholdt informationsmøder om reglerne for udgifters støtteberettigelse, og håndbogen blev løbende ajourført. Yderligere generel vejledning blev givet på møderne i **SOLID-udvalget** (solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme) og på tre **konferencer** om fondene (i 2008 om fondene generelt og i 2009 for revisionsmyndighederne og om programmering og evaluering).

Endvidere gav Kommissionen specifik vejledning i, hvordan fonden kan støtte **korrekt og harmoniseret anvendelse af tilbagesendelsesdirektivet**. Dets anvendelse kan støttes fuldt ud af fonden, forudsat at fondens hovedmål og anvendelsesområde respekteres, dvs. at foranstaltningerne skal være klart knyttet til en tilbagesendelsesprocedure og henvende sig til målgrupperne. Selv om akut sundhedspleje er støtteberettiget i den periode, hvor den frivillige afrejse finder sted, og i perioder, hvor udsendelsen er udsat, bør fonden f.eks. ikke finansiere generel eller rutinemæssig sundhedspleje eller nogen form for sundhedsydelser til tredjelandsstatsborgere, som allerede finansieres af nationale sundhedsplejeordninger. På samme måde kan udgifter til foranstaltninger i forbindelse med sundheds- eller støttetjenester i centre for frihedsberøvede afholdes af fonden, hvis de er direkte knyttet til en nært forestående tilbagesendelse. I lyset af de særlige krav i direktivet er også mere generelle foranstaltninger, såsom adskillelse af de personer, der skal sendes tilbage, fra almindelige fanger og særskilt indkvartering af familier, støtteberettiget.

¹¹ Beslutning 458/2008/EF, EUT L 167 af 27.6.2008, s. 135.

4.2. Sikkerhed for udgifternes formelle rigtighed og lovlighed

Medlemsstaterne har ansvaret for forvaltningen af fondene under programmerne, mens Kommissionen har det endelige ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet. Dette ansvar udøves ved at uddelegere visse opgaver til medlemsstaterne, dog under forudsætning af den fornødne overvågning og rapportering. Med henblik herpå er medlemsstaterne ansvarlige for etableringen af et **nationalt forvaltnings- og kontrolsystem for fonden**.

Medlemsstaterne har udpeget en 1) myndighed med ansvar for forvaltningen af programmet, eventuelt med støtte fra en myndighed, til hvilken der er uddelegeret opgaver, 2) en revisionsmyndighed, der har ansvaret for at kontrollere, at forvaltnings- og kontrolsystemet fungerer effektivt, og 3) en godkendelsesmyndighed, der har ansvaret for at godkende udgiftsanmeldelserne, inden de sendes til Kommissionen. Disse myndigheder har tilsammen ansvaret for at sikre en **forsvarlig finansiel forvaltning af de midler, som medlemsstaten har fået bevilget**.

Med henblik på denne fond oprettede 26 medlemsstater deres system i 2008. 20 systemer er fælles med andre fonde. Det blev undersøgt, om beskrivelserne af systemerne var i overensstemmelse med basisretsakten, inden de første betalinger blev foretaget. Endvidere blev der mellem 2008 og 2010 gennemført systemrevisioner i 16 medlemsstater. De fleste systemer fungerede tilsyneladende godt, men for nogle vedkommende var det nødvendigt at gennemføre forbedringer. Det var især tilfældet for **udvælgelsesprocedurerne**: nødvendigheden af gennemsigtighed og en passende begrundelse for valget af metode i overensstemmelse med fondens gennemførelsesbestemmelser. Den foretrukne mulighed er "metoden med tildelingsorganet" (som hovedregel åben procedure og udvælgelse gennem en åben indkaldelse af forslag) og undtagelsen, "metoden med gennemførelsesorganet" (når de særlige karakteristika ved en foranstaltning eller et projekt ikke giver noget valg med hensyn til, hvem der skal gennemføre det, dvs. i tilfælde af retligt monopol). Med hensyn til Tilbagesendelsesfonden finder sidstnævnte metode i princippet anvendelse på offentlige myndigheder, som er ansvarlige for tvangsmæssige tilbagesendelsesforanstaltninger eller samarbejde mellem stater om identifikation og udstedelse af rejsedokumenter. I visse tilfælde blev medlemsstaterne anmodet om at opdele aktiviteterne efter metode for at sikre princippet om konkurrence for de aktiviteter, der kan gennemføres af andre organer end specifikke offentlige organer.

Af gennemgangen af beskrivelserne, systemrevisionerne og de øvrige tilgængelige oplysninger om gennemførelsen af fonden fremgår det, at de fleste af medlemsstaterne råder over robuste systemer. I slutningen af 2010 blev der udstedt "blanke revisionspåtegninger" for 83 % af systemerne. For andre 15 % blev der afdækket svagheder, men med begrænset virkning. Kun ét system, der dækker et årligt program i én medlemsstat, krævede større forbedringer, som er blevet gennemført med henblik på fremtidige årlige programmer.

4.3. Fastlæggelse af nationale strategier for intelligent udnyttelse af EU-midlerne

Medlemsstaterne har i flerårige programmer redegjort for den nationale situation, for så vidt angår institutionsopbygning, politik og nationale ressourcer, som var til rådighed i udgangssituationen (2007). Medlemsstaterne identificerede på grundlag af en mangelanalyse straks følgende **strategiske målsætninger**: 1) mere effektive udsendelsesprocedurer, bl.a. gennem fælles tilbagesendelsesflyvninger, 2) et mere effektivt samarbejde med tredjelande

om identifikation, bl.a. gennem samordnede bestræbelser mellem medlemsstaterne, og 3) flere tilfælde af frivillig tilbagevenden.

Navnlig med henblik på at opnå flere tilfælde af frivillig tilbagevenden forpligtede medlemsstaterne sig til at gøre brug af fonden til at styrke de opsøgende aktiviteter, forbedre individuel og skræddersyet rådgivning og sagsbehandling og indføre og/eller udbygge støttede frivillige ordninger, økonomiske incitamenter og reintegrationsforanstaltninger.

Ud over disse mere generelle mål blev der fastsat **specifikke nationale mål** som f.eks.

- etablering af tilbagesendelsesplaner for bestemte mållande og/eller kategorier af potentielle tilbagevendende (dvs. latinamerikanere for Spaniens vedkommende, tilbagesendelsesordninger for fanger i Det Forenede Kongerige og Østrig)
- afhjælpning af organisatoriske mangler i den nationale organisation (dvs. bedre informationsudveksling og koordinering i forbindelse med frivillig tilbagevenden mellem interessenterne og de kompetente myndigheder i Tyskland, oprettelse af et tilbagesendelseskontor i Grækenland, øget konsulatsdækning og oprettelse af en stilling som ambassadør i særlig mission med henblik på at forbedre identifikationsmetoderne i Malta)
- anskaffelse af udstyr til forbedret kapacitet specifikt i relation til forvaltning af tilbagesendelse (dvs. busser til befordring af de tilbagevendende fra centrene til lufthavne i Spanien, fly til udvidelse af flyvekapaciteten i Frankrig, foranstaltninger for sårbare personer i centre for frihedsberøvede i Sverige og Estland)
- udvikling af it-redskaber til støtte for en effektiv sagsbehandling hos de kompetente organer eller oprettelse af webtjenester og/eller lantedatabaser for tilbagevendende og organisationer, der arbejder med dem (navnlig i Belgien, Finland, Frankrig, Italien og Spanien)
- forskning i mulighederne for at vende tilbage (f.eks. kortlægning af målgruppen og de mest hensigtsmæssige foranstaltninger til at nå den i Portugal og Italien), og
- øget inddragelse af ikke-statslige organisationer, indvandrersamfund og/eller lokale myndigheder i tilbagesendelsesprocesserne (navnlig i Nederlandene, Slovenien og Sverige).

Alle medlemsstater, på nær fire, programmerede foranstaltninger under prioritet 3 (**specifikke innovative værktøjer**). Generelt blev der opstillet følgende mål under denne prioritet: 1) forbedret samarbejde med tredjelande om identifikation (næsten alle medlemsstater), 2) forbedret information til og rådgivning af tilbagevendende, bl.a. gennem websteder for de tilbagevendende selv (navnlig Østrig, Cypern, Tyskland, Ungarn, Italien, Malta, Nederlandene og Portugal) og 3) udvikling af reintegrationsforanstaltninger efter tilbagesendelsen, som ikke kun skal omfatte de eksisterende målgrupper, tilbagesendelseslande og/eller former for bistand (navnlig Belgien, Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Spanien og Sverige). Mens disse mål mere eller mindre svarer til de tre specifikke prioriteter, der muliggør højere grad af samfinansiering fra EU, har enkelte medlemsstater i forbindelse med gennemførelsen reelt tilstræbt at udvikle nye former for praksis.

Der kan på grundlag af de programmer, som Kommissionen har godkendt til dato, iagttages følgende tendens i **fordelingen af EU-midlerne mellem prioriteterne** for perioden 2008-2012¹²:

Tabel 2: EU's bidrag i programmer fordelt på prioritet (2008-2009)

År	Bevillinger	PRIORITET 1		PRIORITET 2		PRIORITET 3		PRIORITET 4	
		%	Beløb	%	Beløb	%	Beløb	%	Beløb
2008	55 500 000	71,5 %	39 700 000	10,6 %	5 900 000	13,3 %	7 400 000	4,5 %	2 500 000
2009	61 845 000	80,7 %	49 908 468	3,7 %	2 303 791	12,5 %	7 710 554	3,1 %	1 922 186
2010	81 725 000	79,2 %	64 726 200	5,4 %	4 413 150	11,5 %	9 398 375	3,9 %	3 187 275
2011	109 000 000	88,9%	96 868 300	1,9 %	2 038 300	6,92 %	7 542 800	2,34 %	2 550 600
I ALT	308 070 000	81,5 %	251 202 968	4,8 %	14 655 241	10,4 %	32 051 729	3,3 %	10 160 061

5. GENNEMFØRELSE AF PROGRAMMERNE FOR 2008 OG 2009

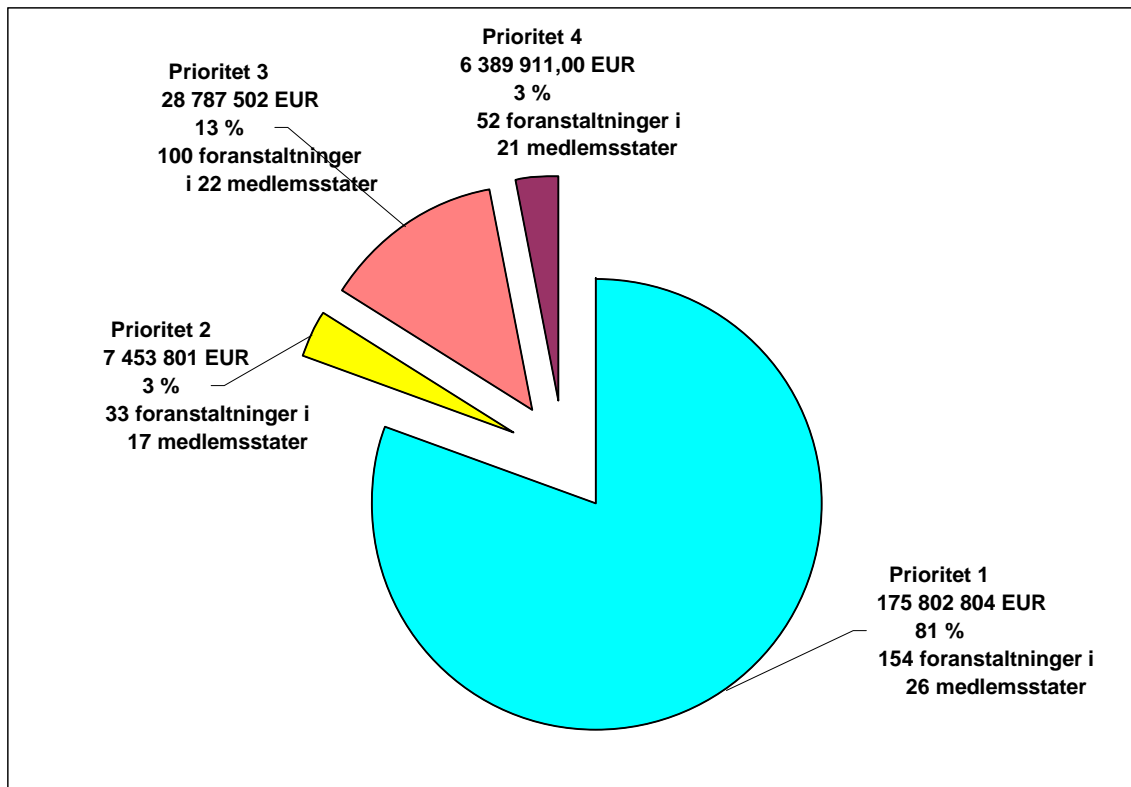
I dette kapitel fremlægges og sammenlignes fakta og tal for gennemførelsen af de årlige programmer for 2008 og 2009, som indberettet af medlemsstaterne i 2010. Oversigten bygger ikke på resultater af projekter, der er afsluttet, og som der er aflagt regnskab for, da de endelige rapporter for 2008 er ved at blive gennemgået, og det årlige program for 2009 endnu ikke er afsluttet, idet de endelige rapporter først forventes at foreligge pr. 31. marts 2012. Da fristen for anmodninger om revision af foranstaltningerne i det årlige program for 2009 var den 31. marts 2011, kan det forekomme, at tallene i oversigten vedrørende programmerede foranstaltninger ikke svarer nøjagtigt til de foranstaltninger, der rent faktisk er gennemført i medlemsstaterne.

¹² 2011-tallene er baseret på udkast til programmer, der befinder sig i godkendelsesfasen.

5.1. Kvantitative aspekter af medlemsstaternes gennemførelse

5.1.1. Fordelingen af midlerne på de fire EU-prioriteter

Figur 2: Samlede nationale midler og EU-midler fordelt på prioritet og antal foranstaltninger (2008-2009)



For 2008-2009 blev hovedparten af EU-midlerne og de nationale midler under fonden anvendt til nationale **individuelle tilbagesendelsesforanstaltninger**: foranstaltninger under prioritet 1 (programmer for støttet frivillig tilbagevenden, reintegrationsforanstaltninger, identifikation og udsendelser), prioritet 2 (dybest set fælles tilbagesendelsesflyvninger) og prioritet 3 (dvs. nye arbejdsmetoder til fremskyndelse af tilbagesendelsesprocessen, nye former for rådgivning til potentielle tilbagevendende, skræddersyede foranstaltninger til styrkelse af reintegration og en holdbar tilbagevenden).

- Alle medlemsstater har valgt prioritet 1 i det flerårige program og budgetteret med den i 2008 og 2009, undtagen Irland. Malta budgetterede med at anvende alle sine midler til prioritet 1 i denne periode.
- 17 medlemsstater gennemførte prioritet 2 primært med fokus på fælles tilbagesendelsesflyvninger. Flere medlemsstater valgte dog ikke at budgettere i den pågældende periode (Østrig, Tyskland, Ungarn, Malta, Nederlandene og Portugal). Generelt opfattes sådanne foranstaltninger som komplicerede at gennemføre; hovedvægten blev lagt på at lancere de nationale foranstaltninger først og sikre udnyttelsen af midlerne.
- Mens næsten alle medlemsstater har valgt at gennemføre prioritet 3, afsatte navnlig tre medlemsstater i perioden 2008-2009 en betydelig del af deres budget for

foranstaltninger til denne prioritet: Tyskland (43 %), Sverige (60 %) og Belgien (62 %).

- 23 medlemsstater programmerede foranstaltninger under prioritet 4. Foranstaltningerne har i sagens natur en forholdsvis ringe finansiel virkning, selv om fire medlemsstater budgetterede med en forholdsvis stor andel af deres bevilling til denne prioritet (ca. 30 % eller mere i Ungarn, Letland, Litauen og Slovakiet under et eller to af programmerne). Da Det Forenede Kongerige og Irland ikke deltager i tilbagesendelsesdirektivet, har de ikke valgt at gennemføre denne prioritet; ligesom Tjekkiet kan de programmere uddannelses- og forskningsaktiviteter under andre prioriteter.

Tabel 3: Antal medlemsstater pr. prioritet

Prioritet	Perioden 2008-2013	2008-programmet	2009-programmet
1. Strategisk forvaltning af tilbagesendelse	26 medlemsstater	25 undtagen Irland	26
2. Samarbejde med andre medlemsstater	23 undtagen Litauen, Slovakiet, Sverige	13 undtagen Østrig, Estland, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Slovakiet, Spanien og Sverige	15 undtagen Østrig, Finland, Tyskland, Ungarn, Litauen, Malta, Nederlandene, Portugal, Slovakiet, Spanien og Sverige
3. Specifikke innovative værktøjer	25 undtagen Estland	20 undtagen Cypern, Estland, Irland, Letland, Luxembourg og Malta	22 undtagen Cypern, Estland, Letland og Malta
4. EU-standarder og bedste praksis	23 undtagen Tjekkiet, Irland og Det Forenede Kongerige	15 undtagen Østrig, Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Spanien og Det Forenede Kongerige	17 undtagen Tjekkiet, Frankrig, Finland, Irland, Luxembourg, Malta, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige

5.1.2. Antallet af foranstaltninger

Med hensyn til **antallet af gennemførte foranstaltninger** er prioritet 1 mindre dominerende. Dette betyder, at de budgetterede udgifter pr. foranstaltning under prioritet 2, 3 og 4 i gennemsnit er mindre end under prioritet 1.

Tabel 4: Antal foranstaltninger pr. prioritet

Prioriteter	2008	2009	I alt 2008-2009	Procentdel 2008-2009
1. Strategisk forvaltning af tilbagesendelse	75	79	154	45,4 %

2. Samarbejde med andre medlemsstater	14	19	33	9,7 %
3. Specifikke innovative værktøjer	46	54	100	29,5 %
4. EU-standarder og bedste praksis	19	33	52	15,3 %
I alt	154	185	339	100,0 %

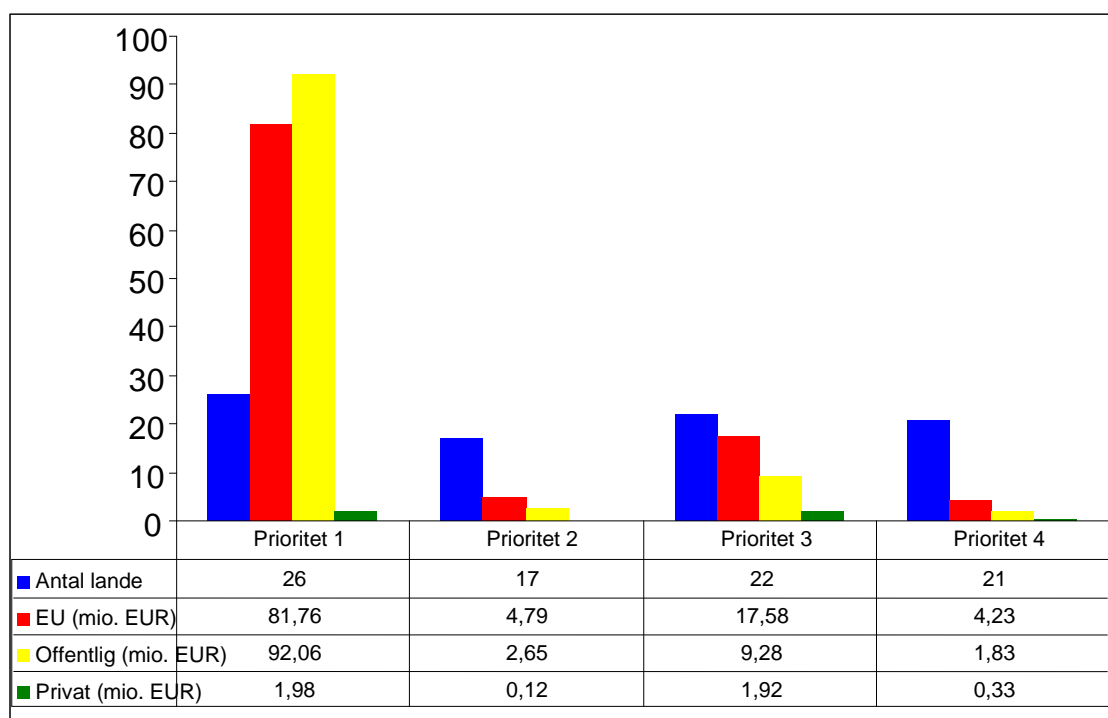
5.1.3. Samfinansieringssatser

Landene under Samhørighedsfonden har alle fuldt ud udnyttet muligheden for en EU-samfinansieringssats på 75 %. Der er én vigtig undtagelse: I Spanien, hvor samfinansieringsprocenten for de årlige programmer for 2008 og 2009 er mindre end 25 %, fremlægges der foranstaltninger på baggrund af det samlede nationale budget for tilbagesendelser.

For de øvrige medlemsstater varierer samfinansieringssatsen fra år til år. Den svinger mellem 38 % og 73 %. I Tyskland, Belgien, Finland og Sverige ligger samfinansieringssatserne konstant over 60 % på grund af det store antal foranstaltninger, der svarer til specifikke prioriteter (navnlig under prioritet 3).

For 2008 og 2009 var gennemsnitssatsen 50 %. Uden Spanien ville den samlede sats imidlertid være på over 68 %.

Figur 3: Fordeling for 2008-2009 af de samlede midler efter kilde



5.1.4. De udvælgelsesprocesser, der blev anvendt i 2008 og 2009

De programmerede foranstaltninger gennemføres via (et eller flere) projekter, der er udvalgt enten efter metoden med tildelingsorganet eller metoden med gennemførelsesorganet.

Efter **metoden med tildelingsorganet** foretog næsten alle medlemsstater mindst **én åben indkaldelse af forslag for hvert årligt program**. I Cypern, Frankrig, Irland og Luxembourg fandt der dog ikke nogen indkaldelse sted for 2008-programmet. På den anden side måtte flere medlemsstater lancere mere end én indkaldelse på grund af manglende interesse eller et behov for nye projektansøgninger.

De fleste medlemsstater modtog mindre end 10 forslag for hver indkaldelse. Kun i Spanien og Tyskland var der meget større interesse (for 2008 henholdsvis 26 og 60 og for 2009 henholdsvis 36 og 33). For 2008 blev alle forslag udvalgt til finansiering i 15 medlemsstater. For 2009 blev alle forslag udvalgt i fire medlemsstater, og i tre andre blev mere end 2/3 af forslagene udvalgt. Ingen medlemsstat har oplyst at have finansieret et projekt uden indkaldelse af forslag.

Table 5: Udvalgelse efter metoden med tildelingsorganet

Årligt program	Modtagne projektforslag	Projekter udvalgt til finansiering	Gennemførelsesrate
2008	185	146	80%
2009	134	97	72%

Efter **metoden med gennemførelsesorganet** var det almindeligt blandt næsten alle medlemsstater at rette mindst **én indkaldelse af interessetilkendegivelser til de offentlige myndigheder, der har kompetence på tilbagesendelsesområdet**, selv om nogle medlemsstater efter høring af de vigtigste interessenter om udkastet til det årlige program enten ikke havde foretaget nogen separat indkaldelse (navnlig Grækenland og Italien) eller generelt udvalgte projekter uden indkaldelse (Spanien). Nogle medlemsstater iværksatte en række på hinanden følgende indkaldelser af interessetilkendegivelser (navnlig Frankrig og Cypern).

For 2008 blev alle projekter udvalgt i 10 ud af 16 medlemsstater, som tilrettelagde indkaldelser. Dette var tilfældet i 12 ud af 14 medlemsstater i 2009.

Table 6: Udvalgelse efter metoden med gennemførelsesorganet

Årligt program	Modtagne projektforslag	Projekter udvalgt til finansiering	Gennemførelsesrate
2008	72	55	76%
2009	43	39	91%

Derudover blev der i ni medlemsstater (Estland, Finland, Tyskland, Grækenland, Italien, Malta, Luxembourg, Rumænien og Spanien) finansieret i alt 81 projekter uden en indkaldelse af interessetilkendegivelser, idet det største antal af sådanne projekter var i Grækenland (47).

Med hensyn til betydningen af **metoden med gennemførelsesorganet i programmer som helhed** blev 49 % af foranstaltningerne for 2008 gennemført efter metoden med gennemførelsesorganet ifølge (ufuldstændige oplysninger) fra medlemsstaterne. For 2009 faldt dette tal til **lidt under 40 %**.

Den andel, som sådanne statslige projekter udgør af medlemsstatens EU-bidrag, varierer betydeligt fra land til land:

- I to vigtige modtagerstater var der en meget lille procentdel af disse projekter, nemlig i Det Forenede Kongerige, hvor gennemsnitligt 93 % af bevillingerne blev kanaliseret til støttet frivillig tilbagevenden og reintegrationsforanstaltninger, der udvælges på et bredt og åbent grundlag, og i Tyskland, hvor mere end 95 % af bevillingerne gik til projekter, som drives af ikke-statslige organisationer, vedrørende rådgivning, reintegration og planer for frivillig tilbagevenden.
- I de fleste andre medlemsstater er andelen mellem 10 % og 50 %, mens gennemsnittet er højere i et begrænset antal medlemsstater (over 70 % i Bulgarien, Italien, Polen, Slovenien og Spanien og endda over 90 % i Frankrig og Grækenland), navnlig på grund af, at der fokuseres på tvangsmæssig tilbagesendelse, samt de store udgifter til sådanne projekter.
- I nogle tilfælde varierer andelen betydeligt fra det ene år til det andet. F.eks. var der kun sådanne projekter i Rumænien i 2008, mens næsten 37 % i 2009 var projekter efter metoden med tildelingsorganet.

Andre faktorer end en præference for tvangsmæssige tilbagesendelsesprojekter kom i spil, da andelen af antallet af projekter, som finansieres efter metoden med tildelingsorganet, sædvanligvis afhænger af antallet af modtagne ansøgninger hvert år. Såfremt interessen er ringe, eller kun få ansøgninger opfylder kravene, kan den ansvarlige myndighed vælge at foretage en anden indkaldelse, men kunne også være tilbøjelig til i stedet at acceptere en større andel af projekter efter metoden med gennemførelsesorganet (fra reserven) med henblik på at sikre en realistisk tidsplan for en effektiv gennemførelse.

Endelig bør man holde sig for øje, at metoden med gennemførelsesorganet i visse medlemsstater ikke kun blev anvendt til tvangsmæssige udsendelsesprojekter, men også til statslige projekter af særlig strategisk værdi for det nationale tilbagesendelsessystem, såsom undersøgelser, samarbejde, opbygning af netværk eller uddannelsesordninger.

5.2. Kvalitative aspekter af medlemsstaternes gennemførelse

5.2.1. Kategorier af foranstaltninger under fonden

For at få et samlet billede af, hvilken karakter foranstaltningerne under Tilbagesendelsesfonden har, udviklede Kommissionen en **analytisk model** til klassificering af de forskellige former for indsats. Den er struktureret i to niveauer:

1. Den fastlægger først, om indsatsen primært er rettet mod frivillig tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse. Der anvendes om nødvendigt en "blandet" kategori, såfremt en foranstaltning ikke kan klassificeres som værende overvejende det ene eller det andet (f.eks. visse uddannelsesaktiviteter). Projekter vedrørende identifikation og rejsedokumenter anses for at være rettet mod tvangsmæssig tilbagesendelse.
2. Derefter klassificerer den foranstaltningen ud fra dens karakter: fra forskning og/eller strategiudvikling til foranstaltninger, kapacitetsopbygning, samarbejde osv. Når det viser sig, at en foranstaltning havde flere funktioner, blev der anført op til tre

kategorier, herunder en anslået vægtning i tilknytning til den pågældende foranstaltning.

Efter at have anvendt denne model på de tilgængelige finansielle oplysninger om foranstaltningerne under de årlige programmer for 2008-2009, som blev indberettet inden 2010, blev der draget følgende konklusioner om de kvalitative aspekter af gennemførelsen af fonden under disse programmer uanset 2009-ændringerne, der fortsat skulle godkendes inden udgangen af støtteberettigelsesperioden, dvs. den 30. juni 2011:

- På basis af niveau 1-analysen: der var budgetteret med næsten 53 % af midlerne til gennemførelse af tvangsmæssige tilbagesendelsesforanstaltninger, 43 % blev anvendt til støtte for aktiviteter med henblik på frivillig tilbagevenden, og 4 % bestod af aktiviteter, som kunne føre til begge former for afrejse
- På basis af niveau 2-analysen: ca. 77 % af midlerne blev kanaliseret til konkrete og individuelle tilbagesendelsesforanstaltninger og bistand til målgrupperne (foranstaltninger til frivillig tilbagevenden, tvangsmæssige tilbagesendelsesforanstaltninger, rådgivning og information, bistand til sårbare personer); samarbejdet med tredjelande med henblik på fastsættelse af forhåndsbetingelserne for udsendelser og/eller repatriering (identifikation og fremskaffelse af rejsedokumenter) beløb sig til 3 %, samarbejdet mellem medlemsstaterne beløb sig til 2 %, og generelle kapacitetsopbygningsforanstaltninger (strategiudvikling, personale, infrastruktur og værktøjer, forskning/bedste praksis) tegnede sig for resten (18 %).

Tabel 7: Niveau 1-analyse for 2008-2009 (efter midler)

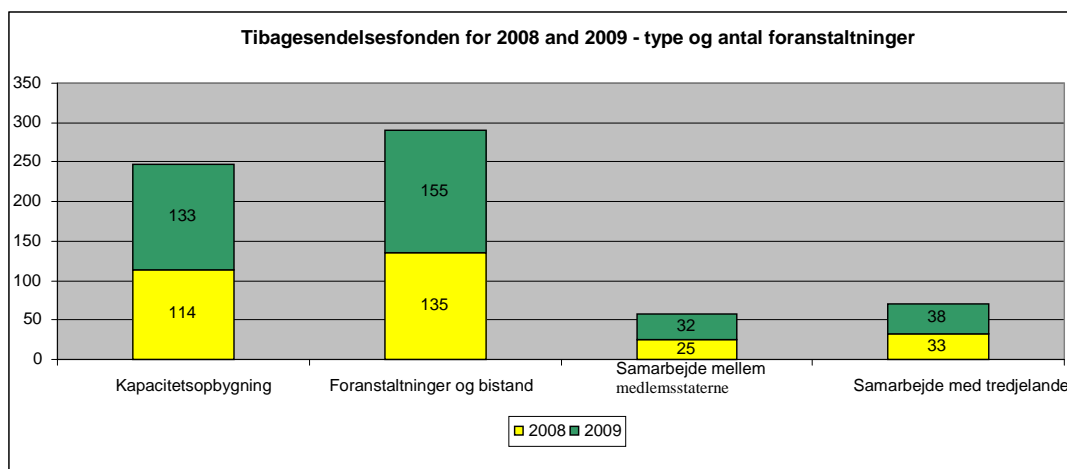
Typologi - niveau 1	2008	Procent 2008	2009	Procent 2009	Gennemsnit 2008-2009
<i>Frivillig tilbagevenden</i>	44 156 100	42,6 %	47 333 822	41,2 %	41,9 % (91 489 922)
<i>Tvangsmæssig tilbagesendelse</i>	55 685 887	53,7 %	59 236 649	51,6 %	52,6 % (114 922 536)
<i>Blandet kategori</i>	3 770 382	3,6 %	8 251 176	7,2 %	5,5 % (12 021 558)
I alt	103 612.369		114 821 647		218 434 016

Tabel 8: Niveau 2-analyse for 2008-2009 (efter antal foranstaltninger)

Typologi - niveau 2	2008		2009		2008+2009
	Antal foranstaltninger	Procent-andel	Antal foranstaltninger	Procent-andel	Gennemsnit i alt
<i>1. Forvaltning af tilbagesendelse (strategi)</i>	23	4	22	1	45
<i>2. Frivillig tilbagevenden (foranstaltninger)</i>	41	24	51	26	92

3. Tvungsmæssig tilbagesendelse (foranstaltninger)	32	42	36	33	68
4. Rådgivning og information	38	12	43	12	81
5. Bistand til sårbare personer	24	3	25	4	49
6. Kapacitetsopbygning og personale	42	3	45	3	87
7. Kapacitetsopbygning - infrastruktur og værktøjer	18	3	19	11	37
8. Kapacitetsopbygning - forskning/bedste praksis	31	4	47	4	78
9. Samarbejde mellem medlemsstaterne	25	2	32	2	57
10. Samarbejde med tredjelande	33	2	38	3	71

Figur 4: Niveau 2-analyse for 2008-2009 - foranstaltningernes fordeling på fire hovedkategorier



5.2.2. Typer af modtagere af EU's bidrag

Enholdsvis 54,5 % og 53,2 % af EU-bidragene for 2008 og 2009 under fonden blev tildelt foranstaltninger, som blev gennemført af de offentlige myndigheder, 19,8 % og 19,2 % blev tildelt ikke-statslige organisationer, og 25,7 % og 27,6 % blev tildelt internationale organisationer (navnlig Den Internationale Organisation for Migration, i det følgende benævnt IOM).

5.2.3. *Eksempler på projekter, der blev gennemført under prioritet 1*

A. Programmer for støttet frivillig tilbagevenden

I Stockholmprogrammet opfordres medlemsstaterne til at tilskynde til frivillig tilbagevenden, herunder ved udvikling af incitamenter, uddannelse, reintegrering og tilskud, og ved anvendelse af mulighederne i de eksisterende finansielle instrumenter.

Der blev ifølge programmerne budgetteret med ca. 55,5 mio. EUR til dette formål.

Medlemsstaterne befinder sig på forskellige trin i udviklingen af støttet frivillig tilbagevenden, sådan som det kan ses af den seneste undersøgelse fra Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN)¹³ og basisbeskrivelsen i de flerårige programmer. I overensstemmelse hermed kunne bestræbelserne på dette område klassificeres som følger:

1. I mangel af (permanente) ordninger, **udvikling** af pilotprojekter og/eller indførelse af et program for støttet frivillig tilbagevenden (dvs. i Cypern, Estland, Finland, Grækenland, Letland, Litauen, Malta og Slovenien).
2. **Konsolidering** af nyligt oprettede (basis)tjenester eller programmer ved at udvide varigheden og/eller gradvist øge antallet af personer, der kan udnytte bistanden (dvs. i Slovakiet).
3. (Systematisk) **udvidelse** af veletablerede programmer ved at medtage en større målgruppe, nye (specifikke) målgrupper som f.eks. sårbare personer og/eller ved at udvide karakteren af den bistand, der ydes (navnlig i fire af de vigtigste modtagerlande, nemlig Frankrig, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige).
4. **Indførelse af specifikke og innovative skræddersyede foranstaltninger**, navnlig med henblik på en mere holdbar tilbagevenden og udvikling af en særskilt reintegrationskomponent (dvs. i Belgien, Nederlandene og Tyskland).

I **Letland** blev flere forskningsprojekter som led i udviklingen af en langsigtet strategi for forvaltning af tilbagesendelse finansieret under 2008-programmet med henblik på at udvikle modeller for frivillig tilbagevenden og reintegrering, som passer bedst til Letland, under hensyntagen til størrelsen af målgruppen, EU-lovgivningen og bedste praksis i andre lande. På tilsvarende måde blev der i **Estland** takket være en række projekter i programmerne for 2008 og 2009 taget de første skridt hen imod indførelse af et program for støttet frivillig tilbagevenden og en konsultations- og støttestruktur for de tilbagevendende. I **Malta** havde to projekter under programmerne for 2008 og 2009 til formål at sætte gang i aktiviteterne vedrørende frivillig tilbagevenden. Et andet projekt havde til formål at styrke Maltas langsigtede forvaltningskapacitet på tilbagesendelsesområdet. I alle tre lande var IOM blandt de organisationer, der nød gavn af projektet.

I **Finland** sigtede ét flerårigt projekt, der blev indledt i 2009, mod at indføre en generel ordning for frivillig tilbagevenden. Der har hidtil ikke været noget program for støttet frivillig

¹³ <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>.

tilbagevenden i dette land, og projektets formål er at yde rejsebistand og finansiel bistand til reintegration, at forbedre samarbejdet mellem de aktører, der beskæftiger sig med frivillig tilbagevenden, og sørge for at der bliver mere information til rådighed for potentielle tilbagevendende.

Mange lande udnyttede IOM's erfaringer med at tilbyde en mere generel pakke af tilbagesendelsesforanstaltninger. F.eks. arrangerede IOM i **Slovakiet** som led i en foranstaltning vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration en kampagne med henblik på at nå ud til ikke-registrerede migranter, idet man gik efter de områder, hvor de forventedes at bo. Som følge af kampagnen blev 47 af disse personer sendt tilbage, mens ingen blev det året før. I **Nederlandene** afviklede IOM et projekt med henblik på at informere og rådgive frihedsberøvede, samtidig med at kapaciteten til støttet frivillig tilbagevenden i centrene for frihedsberøvede generelt blev forbedret. I **Portugal** medvirkede IOM under 2008-programmet til at oprette et netværk af nationale og internationale partnere, hovedsageligt ngo'er i Latinamerika, med henblik på at videreudvikle strukturen for støttet frivillig tilbagevenden. I forbindelse med et efterfølgende projekt opretholdt IOM ikke alene basistjenesterne og tilbød støttepakker til ca. 550 personer, men forbedrede også netværket yderligere, udviklede en klar kommunikationsstrategi og styrkede tjenesterne for reintegration og overvågning og støtte efter ankomsten. I **Polen** stillede IOM et helt sæt af tjenester til rådighed med finansiering i 2008 og 2009: støtte til tilskyndelse og rejse- og reintegrationsbistand, uddannelse af personalet ved modtagelsescentre, støtte til sårbare personer, registrering og vedligeholdelse af en database og afholdelse af en konference til fremme af idéen om frivillig tilbagevenden blandt ikke-statslige organisationer og myndigheder.

I mange andre lande blev fonden - sideløbende med foranstaltninger til konsolidering eller udvidelse af de eksisterende ordninger - anvendt til at afprøve eller indføre nye specifikke elementer. I **Slovakiet** gik foranstaltningerne ud på at udvide de eksisterende ordninger ved - ud over de sædvanlige udgifter - også at medtage støtte til udarbejdelsen af reintegrationsplaner og bistand til reintegration i tilbagesendelseslandet. I **Italien** blev der fokuseret på reintegrationsforanstaltninger i 2009 efter en foranstaltning til støtte for den almindelige ordning i 2008.

I flere medlemsstater (f.eks. **Østrig, Bulgarien, Finland, Italien, Spanien og Polen**) blev der endvidere finansieret projekter vedrørende specifik bistand til sårbare personer, såsom familier, mindreårige eller ofre for menneskehandel. I **Frankrig** ydes der støtte til akut lægebehandling, passende indkvartering som omhandlet i direktivet og tilbagesendelsesordninger for uledsagede mindreårige, som er forblevet i transitområdet i Roissy-lufthavnen. I **Ungarn** havde man "Home again"-projektet, der gik ud på, at et lille antal bosnere med helbredsproblemer kunne vende hjem. Dette skete i tæt samarbejde med de relevante bosniske modparter under iagttagelse af den fornødne omhu og forsigtighed.

I **Nederlandene** bistod en lille ikke-statslig organisation migranter med at slå sig ned som erhvervsdrivende i tilbagesendelseslandet. Frivillige udviklede et sæt værktøjer og støttede tilbagesendelsen af 23 tredjelandstatsborgere med et budget på 120 000 EUR.

Frankrig anvendte sine EU-bidrag på en strategisk måde til at gennemføre en række supplerende foranstaltninger på dette område lige fra rådgivning og information til incitament til specifikke informations- og reintegrationsforanstaltninger. Under én foranstaltning blev den finansielle bistand udvidet til at tilskynde tredjelandstatsborgere med

ulovligt ophold til at vende tilbage uden for det eksisterende programs ramme (3,5 mio. EUR svarende til 39 % af 2008-programmet). En anden foranstaltning gik ud på at hjælpe personer i Calais-området med at vende tilbage til deres hjemland, bl.a. ved at øge bevidstheden om farerne ved at forsøge at komme til Det Forenede Kongerige, de vanskelige forhold, som de kan støde på dér, og de farer, der er uløseligt forbundet med fortsat at opretholde sig ulovligt i Frankrig (0,9 mio. EUR). Fonden gjorde det generelt muligt for Frankrig at øge anvendelsen af finansielle incitamerter (i 2008 var 2227 omfattet af ordningen, en stigning på 9 % sammenlignet med 2007) samt at øge omfanget af incitamerterne for hver enkelt person.

I rapporteringsperioden allokerede **Det Forenede Kongerige** det højeste EU-bidrag fra fonden, dvs. 14 mio. EUR, til foranstaltninger for støttet frivillig tilbagevenden. Fonden støttede programmet for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration (VARRP), frivillig tilbagevenden og reintegration af frihedsberøvede migranter (VRRDM) og den forenklede ordning for tilbagevenden (FRS) (kontantbetalinger). VARRP, der blev gennemført under 2008-programmet, findes allerede at have været en succes: kontroldata viste i forhold til de foregående år betydelige stigninger i antallet af ansøgninger, faktiske afrejser og den brug, der blev gjort af reintegrationsbistanden. Navnlig udvikling af individuelle planer for tilbagevenden og ydelse og indhold af reintegrationsbistanden blev positivt bedømt af respondenterne.

B. Rådgivning og information

Der blev ifølge programmerne budgetteret med ca. 25,8 mio. EUR til dette formål. Mange medlemsstater udviklede informations- og rådgivningsforanstaltninger (f.eks. **Østrig, Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Frankrig, Tyskland, Italien, Malta, Nederlandene, Polen, Slovakiet og Spanien**)¹⁴.

I det følgende gives nogle eksempler på foranstaltninger på dette område, som berører en betydelig andel af målgrupperne:

- **Grækenlands** 2009-program betalte, med et bidrag fra EU på 1 mio. EUR, for brug af tolke, socialrådgivere og psykologer, som skulle bistå de tilbagevendende, bl.a. i Athen og på Kreta.
- I **Nederlandene** blev støtten i 2009 ydet til udvidelse af den geografiske dækning af netværket af "indfødte rådgivere" uden for de store byer og til styrkelse af samarbejdet med de lokale myndigheder med et bidrag fra EU på ca. 1 mio. EUR.
- I **Østrig** rådgav fire ikke-statslige organisationer tredjelandsstatsborgere såvel i som uden for centrene for frihedsberøvede og kom i kontakt med mere end 6 000 frihedsberøvede tredjelandsstatsborgere, hvoraf ca. 19 % besluttede at vende tilbage frivilligt, og med mere end 6 000 tredjelandsstatsborgere uden for centrene, hvoraf 58 % besluttede at vende tilbage frivilligt. EU-bidraget til projekterne for 2008 og 2009 udgjorde tilsammen 1,8 mio. EUR.
- I **Tyskland** gjorde programmerne for 2008 og 2009 det muligt for ikke-statslige organisationer at stille rådgivning og information til rådighed i forskellige delstater i forbindelse med ca. 25 projekter til et beløb af 2,2 mio. EUR (EU's bidrag). Takket

¹⁴ Nogle af disse projekter er dog innovative projekter under prioritet 3.

være projekterne for 2008 fandt der 10 402 rådgivningsmøder sted, og 1 382 personer vendte frivilligt tilbage. For så vidt angik 2008-programmet, har aktiviteterne afdjort styrket strukturerne for rådgivning og samarbejdet og netværket mellem de forskellige aktører i denne henseende. På grund af komplementariteten med de tjenester, der er til rådighed under REAG/GARP-programmet, har disse aktiviteter under fonden været med til at gøre dette program for støttet frivillig tilbagevenden for flygtninge og (afviste) asylansøgere til en endnu større succes.

C. Tvangsmæssige tilbagesendelser

Der blev ifølge programmerne budgetteret med ca. 81 mio. EUR til dette formål. Alle medlemsstater samfinansierede tvangsmæssige tilbagesendelser (dvs. forvaltning af flyvninger, udgifter til rejse og dagpenge i forbindelse med ledsagelse og rejseudgifter for de tilbagevendende) undtagen Østrig, Finland, Tyskland, Portugal, Sverige og Nederlandene. I **Det Forenede Kongerige** var der kun et lille projekt, som havde til formål at tilskynde til øget samarbejde med andre medlemsstater om tvangsmæssige tilbagesendelser, og hvis model udnyttedes, bl.a. gennem fælles tilbagesendelsesflyvninger; størstedelen af programmet vedrørte frivillig tilbagevenden.

I de fleste medlemsstater ligger andelen af udgifterne til tvangsmæssige tilbagesendelser i forhold til det samlede budget på mellem 10 % og 30 %. I absolutte tal blev en betydelig del af EU's bidrag netop anvendt til sådanne foranstaltninger under de to programmer i fire store modtagerlande, nemlig **Frankrig** (2,8 mio. EUR), **Grækenland** (7,8 mio. EUR), **Italien** (6,9 mio. EUR) og **Spanien** (6,3 mio. EUR). I relative tal var andelen af de budgetterede udgifter også høj i lande med mindre bevillinger, som f.eks. **Cypern**, **Luxembourg** og **Polen**.

Ud over de almindelige tilbagesendelsesforanstaltninger blev der finansieret nogle få innovative projekter, herunder følgende:

- I **Belgien** gennemførte myndighederne to projekter ("tilbagesendelse af familier" og "tilbagesendelse af personer med særlige behov" med henblik på at udvikle alternativer til frihedsberøvelse. Begge projekter gik ud på at tilpasse familieboligerne/modtagelsesfaciliteterne således, at familier og personer med særlige behov kunne blive behandlet adskilt fra de andre beboere i de lukkede centre. Med henblik på at forberede de pågældende personers tilbagevenden og eventuelle reintegration i hjemlandene, blev der ansat uddannede coaches, som førte dem gennem tilbagesendelsesproceduren og støttede dem i det daglige. Der tilbydes fortsat på et tidligt stadium mulighed for at vende frivilligt tilbage. Det andet projekt omfattede også ydelse af specielt tilpasset læge- og psykologhjælp. Det første projekt blev allerede positivt evalueret af visse ikke-statslige organisationer.
- I **Spanien** blev der givet førstehjælpskurser til ledsagende politifolk, som er involveret i tilbagesendelsesforanstaltninger via charterflyvninger, rutesejls og kommercielle flyvninger, hvor de rejser alene.

5.2.4. *Eksempler på projekter, der blev gennemført under prioritet 2*

Andelen af udgifter, som vedrørte denne prioritet, var generelt meget lille undtagen i **Irland**, som anvendte 70 % af sine ressourcer til at betale for fælles tilbagesendelsesflyvninger, herunder hele bevillingen i 2008.

Medlemsstaterne finansierede enten udelukkende fælles tilbagesendelsesflyvninger (**Belgien, Cypern, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg, Rumænien**), en blanding af fælles flyvninger med samarbejde og kapacitetsopbygningsforanstaltninger (**Bulgarien, Polen, Slovenien**) eller fokuserede primært på udveksling af bedste praksis med andre medlemsstater, herunder forberedende foranstaltninger med henblik på bedre samarbejde med tredjelande (**Tjekkiet, Letland og Det Forenede Kongerige**).

A. Fælles tilbagesendelsesflyvninger

Generelt finansierede medlemsstaterne kun én eller meget få flyvninger. Det samlede EU-bidrag til fælles flyvninger, som der var budgetteret med, beløb sig til 3,6 mio. EUR. Disse flyvninger supplerede de flyvninger, som blev koordineret af Frontex.

B. Andre samarbejdsformer

I **Estland** finansieredes et projekt, der skulle styrke det operationelle samarbejde om fremskaffelse af rejsedokumenter mellem de konsulære tjenester i Letland, Litauen og Estland, på den ene side, og indvandringsmyndighederne i tredjelande, på den anden side.

5.2.5. *Eksempler på projekter, der blev gennemført under prioritet 3*

A. Innovative metoder til rådgivning og information af potentielle tilbagevendende

Bulgarien afviklede gennem to projekter i 2008 en oplysningskampagne, der skulle fremme frivillig tilbagevenden (videoklip, en dokumentarfilm), udleverede informationsmateriale i 53 000 eksemplarer (foldere, plakater og brochurer) og forbedrede samarbejdet mellem ikke-statslige organisationer, IOM og myndighederne i området. Tilsvarende fandt der en landsdækkende kampagne sted i **Tjekkiet**, hvortil midlerne fra 2008 og 2009 blev anvendt.

I erkendelse af at mulighederne for information og rådgivning om tilbagevenden aldrig var blevet systematisk udnyttet for hele **Italien**, blev fonden brugt til at oprette et "informationsformidlingsnetværk" bestående af lokale myndigheder og ikke-statslige organisationer over hele Italien, der havde til formål at tilrettelægge informations- og opmærksomhedskampagner og udvikle og formidle informationsmateriale bredt på mange sprog. Endvidere blev der i forbindelse med et efterfølgende projekt under 2009-programmet afholdt uddannelseskurser for personalet i informationsformidlingsnetværket, og der blev afholdt seminarer med repræsentanter for tredjelande. Disse projekter bidrog ikke kun til en kortlægning af migrantmiljøerne med henblik på at indføre mere effektive metoder til formidling af oplysninger til målgruppen og holde møder med henblik på udveksling af praksis og erfaringer om tilbagevenden mellem alle de forskellige aktører under prioritet 4, men også til at skabe grundlag for udvikling af støttet frivillig tilbagevenden i Italien.

Ud over studiebesøg i andre medlemsstater støttede 2009-programmet i **Grækenland** den strategiske udvikling af støttet frivillig tilbagevenden ved at samfinansiere en informationskampagne og yde rejsebistand til 300-400 personer. I kølvandet af de positive resultater af dette pilotprojekt blev de midler, der var blevet frigivet under det reviderede program, omdirigeret, så der kunne ydes tilsvarende støtte og bistand efter tilbagevenden i form af lommepenge til yderligere fem hundrede personer. Det var de græske myndigheders intention, med hjælp fra fonden, at sætte den offentlige støtte til sådanne foranstaltninger til frivillig tilbagevenden i de kommende år kraftigt i vejret.

B. Innovative incitamenters til øget frivillig tilbagevenden med udgangspunkt i de involverede personers værdighed (navnlig reintegration)

Under prioritet 3 blev der finansieret projekter vedrørende reintegrationsbistand (herunder uddannelse, projekter vedrørende oprettelse af virksomhed, startstøtte og opfølgende vurdering i tilbagesendelseslandet osv.) i **Østrig, Belgien, Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Litauen og Spanien.**

I **Frankrig** støttede man reintegrationsforanstaltninger under hvert program for at gøre tilbagevenden til visse afrikanske lande mere holdbar. Afhængigt af den enkeltes indtægter og planer for tilbagevenden havde de tilbagevendende mulighed for at udvikle erhvervsaktiviteter og modtage støtte til oprettelse af virksomheder på stedet.

I **Sverige** støttede 9 ud af 13 projekter under de to programmer prioritet 3. Fælles for dem er, at de har fokus på nye former for samarbejde mellem forskellige enheder. Der blev i forbindelse med ét projekt etableret et samarbejde mellem et handelskammer og en indvandringsmyndighed i et afrikansk land. Der blev afholdt informationsmøder og uddannelseskurser for 200 statsborgere fra det pågældende land; der blev udviklet individuelle forretningsplaner og tilrettelagt et besøg på stedet for femten personer, for at de kunne forberede sig. Som led i projektet blev der ydet støtte til uddannelsesfaciliteter i det pågældende land.

I **Belgien** støttede 22 ud af 35 projekter under de to programmer prioritet 3. Nogle projekter søgte at forbedre strategierne for tilbagevenden og sætte skub i kapacitetsopbygningen i landet generelt, f.eks. i form af et læringsprogram for individuel rådgivning om tilbagevenden. For de to programmer under ét blev der under denne prioritet støttet specifikke reintegrationsforanstaltninger med et samlet budget på 2,5 mio. EUR bestående af:

- kapacitetsopbygningsforanstaltninger (dels i forbindelse med udvikling af nye metoder, et forskningsprojekt vedrørende bedste praksis i forbindelse med tilbagevenden og reintegration af personer med fysiske og psykiske handicap i seks medlemsstater, og dels projekter til afhjælpning af kapacitetssvagheder hos ikke-statslige reintegrationspartnere, som spiller en rolle i den nationale strategi for støttet frivillig tilbagevenden), samt
- støtte til individuelle foranstaltninger vedrørende tilbagevenden, der udvider de nuværende strategier for reintegration, kombineret med udvikling af nye metoder (fire IOM-projekter til udvikling af specifikke bistandspakker som et innovativt supplement til det eksisterende, generelle reintegrationsprogram og to Caritas-projekter for specifikke målgrupper/-lande vedrørende et mere omfattende program for støttet frivillig tilbagevenden, herunder støtte til reintegration og opfølgning i bestemmelseslandet).

I **Tyskland** støttede 44 ud af 99 projekter under de to programmer prioritet 3 med i alt 5,6 mio. EUR (ca. 41 % af det samlede budget, der er afsat til fonden). Med undtagelse af to projekter vedrørende rejsedokumenter blev der samfinansieret innovative tilbagesendelsesplaner og andre foranstaltninger med henblik på at øge den frivillige tilbagevenden. For nogle projekters vedkommende blev der lagt vægt på særlige målgrupper og/eller tilbagesendelseslande, mens vægten for andre projekters vedkommende blev lagt på reintegrationsbistand.

C. Afprøvning af nye arbejdsmetoder til fremskyndelse af processen med at fremskaffe dokumenter til de tilbagevendende personer

Der blev ifølge programmerne budgetteret med 5,5 mio. EUR til samarbejdet med tredjelande, men dette beløb vedrører også projekter under de andre prioriteter. Under prioritet 3 gik mange medlemsstater i gang med at opbygge et effektivt, stabilt og varigt operationelt samarbejde med myndighederne i tredjelande med henblik på at fremskaffe rejsedokumenter og sikre, at udsendelserne sker hurtigt og effektivt. Til belysning heraf anføres her nogle eksempler på, i hvilket omfang den finansielle støtte blev anvendt innovativt og førte til direkte resultater:

- I **Rumænien** blev der udviklet en ny mekanisme for samarbejde med diplomatiske missioner tilhørende tredjelande, som ikke har nogen ambassade i landet. I ca. 15 missioner kunne myndighedernes personale for første gang drøfte konkrete sager med tredjelandenes indvandringsmyndigheder. Drøftelserne førte til hurtigere procedurer og forbedrede samarbejdsforbindelser.
- I **Polen** blev midlerne under programmerne for 2008 og 2009 anvendt til at udvikle et særligt program til lettelse af samarbejdet med indvandringsmyndighederne i ét centralt tredjeland baseret på regelmæssige besøg af eksperter fra disse myndigheder i Polen og returbesøg af de polske myndigheder. Både rejseudgifter, godtgørelser og befordring af potentielle tilbagevendende fra centrene for frihedsberøvede til de steder, der anvendes til identifikation blev dækket. Ved at etablere direkte og regelmæssige kontakter blev tilbagetagelsesprocessen lettet betydeligt, og grundlaget blev lagt til et effektivt, stabilt og langsigtet samarbejde.
- I **Slovenien** blev der som led i en indsats for at forbedre samarbejdet med tredjelande om identifikation etableret et samarbejde med ikke-statslige organisationer og et netværk af oversættere, der skulle bistå myndighederne med at kommunikere med potentielle tilbagevendende.
- I **Spanien** blev fonden anvendt til systematisk at støtte en række uddannelses-seminarer for indvandringsmyndigheder fra ca. ti forskellige afrikanske hjemlande såvel i deres lande som i Spanien. Som følge af den gensidige tillid, der er blevet skabt i et uhøjtideligt operationelt miljø, er kommunikationen og samarbejdet blevet forbedret.
- I **Sverige** sigtede ét projekt mod at øge mulighederne for at identificere tredjelandstatsborgere gennem møder mellem myndighederne og den indvandringsmyndighed, der er baseret i den internationale lufthavn i et for Sverige centralt hjemland, med hvilket det hidtil har været vanskeligt at gennemføre tilbagetagelser.

D. Andre innovative foranstaltninger

Myndighederne i **Grækenland** gennemførte med finansieringen for 2009 studiebesøg i andre medlemsstater for at hente inspiration til en national strategi for fremme af frivillig tilbagevendende.

I **Ungarn** blev der gennemført to undersøgelsesmissioner til et tredjeland af særlig betydning med henblik på at udarbejde en omfattende og aktuel landerapport til forbedring af kvaliteten

af rådgivningen. Missionerne blev forberedt sammen med eksperter fra andre medlemsstater og IOM.

I nogle lande fokuserede foranstaltningerne på informationsstyring under denne prioritet. I **Belgien** blev der udviklet it-redskaber til sagsbehandling i lukkede centre for at fremskynde samarbejdet mellem indvandrings- og politimyndighederne og til central indsamling og analyse af data om ulovligt ophold. I **Spanien** drejede det sig om et integreret it-system til forvaltning af programmet for frivillig tilbagevenden.

5.2.6. *Eksempler på projekter, der blev gennemført under prioritet 4*

A. Evaluering og forskning

En del medlemsstater gennemførte undersøgelser under denne prioritet:

- **Østrig** finansierede et projekt til sammenligning af de eksisterende nationale aktiviteter med henblik på frivillig tilbagevenden, for så vidt angår målgruppe, udgifter og samarbejdsmekanismer og til udvikling af synergier og stordriftsfordele.
- **Bulgarien** udviklede en integreret strategi, der tjente som grundlag for det nationale strategiske program for integreret forvaltning af tilbagesendelse for perioden 2011-2013. Der blev udviklet en handlingsplan for dens gennemførelse og forsket yderligere i bedste praksis i andre medlemsstater gennem en arbejdsgruppe, der også omfattede ikke-statslige organisationer.
- **Portugal** kortlagde indvandremiljøerne og de måder, hvorpå de skaffer information, på grundlag af interview med de implicerede for bedre at udbrede kendskabet til mulighederne i dets programmer for tilbagevenden i migrantmiljøerne.

B. Uddannelses- og udvekslingsaktiviteter

Uddannelsesprojekterne betalte generelt enten for kurser for politifolk (ledsagere) i standarder og bedste praksis for tvangsmæssig tilbagesendelse (**Cypern, Italien, Litauen, Rumænien, Slovakiet**), for personalet ved forskellige myndigheder i forvaltning af tilbagesendelser generelt (**Polen, Letland, Litauen, Slovakiet**), sprogundervisning (**Letland, Slovenien, Slovakiet**) eller vedrørte menneskerettighedsstandarder og/eller standarder for tilbagesendelse (**Bulgarien, Ungarn**). I **Grækenland** blev der afholdt en række uddannelsesseminarer for politifolk om forskellige aspekter af forvaltning af tilbagesendelser, herunder praksis i forbindelse med ledsagelse, tilbagetagelsesprocedurer, menneskerettighedsstandarder og behandling af sårbare personer. Selv om det vedrørte et forholdsvist lille beløb, var den systematiske og samlede tilgang nyskabende. I Polen arrangerede en organisation personalekurser, der skulle forbedre servicen i små centre i en bestemt region, der grænser op til Ukraine, og offentliggjorde en vejledning om god praksis.

Medlemsstaterne anvendte fonden til at sætte personalet i stand til at lære af erfaringerne i andre medlemsstater. **Ungarn** finansierede studiebesøg i flere medlemsstater for personalet ved såvel udøvende organer som retsorganer, der beskæftiger sig med tilbagesendelse, mens **Litauen** finansierede sådanne besøg for ledsagere og personale ved de myndigheder, der har ansvaret for tilbagesendelse. **Letland** brugte 53 % af sine midler for 2008 til tre projekter under denne prioritet: et projekt vedrørende seminarer om bedste praksis og besøg i andre medlemsstater, et andet vedrørende kurser i forvaltning af tilbagesendelse for grænsevagter og

indvandringsmyndigheder og et tredje vedrørende sprogundervisning for de ansatte, som er involveret i forvaltning af tilbagesendelse. Endvidere omfattede forskellige uddannelsesprojekter deltagelse af eller bidrag fra eksperter fra andre medlemsstater.

Fonden er hidtil ikke blevet anvendt til at afholde specifikke nationale kurser for fagfolk om anvendelsen af tilbagesendelsesdirektivet, selv om **Ungarn** arrangerede en konference mellem medlemsstater om direktivet. Det var sandsynligvis for tidligt set på baggrund af fristen for gennemførelsen, dvs. den 24. december 2010.

6. SAMLET FORELØBIG VURDERING AF GENNEMFØRELSEN

6.1. Bemærkninger fra medlemsstaterne

6.1.1. Med hensyn til de opnåede resultater

Medlemsstaterne gav en (delvis) positiv samlet vurdering af gennemførelsen af fonden. De berettede, at de ønskede resultater, der er fastlagt i den flerårige strategi, i det mindste for 2008-programmet, som blev afsluttet i rapporteringsperioden, generelt var blevet nået.

Flere medlemsstater fremhævede i den forbindelse særlige resultater vedrørende frivillig tilbagevenden: udviklingen af en helhedsorienteret tilgang i de nationale politikker til støtte for frivillig tilbagevenden (Italien); den øgede kapacitet til at gennemføre aktiviteter i forbindelse med støttet frivillig tilbagevenden (Estland, Malta og Rumænien); gennemførelsen af programmer for støttet frivillig tilbagevenden, herunder indførelse af nye værktøjer, et websted og en gratis telefonservice samt evalueringen af programmerne (Ungarn); forbedringen af rådgivningsstrukturerne, så de gør det eksisterende program for frivillig tilbagevenden mere effektivt (Tyskland); den omstændighed, at fonden ganske enkelt gjorde det muligt for et større antal migranter at vende frivilligt tilbage (Spanien) eller for mange tredjelandsstatsborgere at vende tilbage på en værdig, ordnet og holdbar måde og at modtage reintegrationsstøtte efter ankomsten (Det Forenede Kongerige).

Endvidere påpegede en del medlemsstater fondens nytte, når det drejer sig om at bistå civilsamfundet med at bidrage til frivillig tilbagevenden. Polen understregede, at ikke-statslige organisationer ikke ville have haft tilstrækkelige midler til at gennemføre aktiviteter for frivillig tilbagevenden uden fonden, mens Rumænien henviste til de første skridt i udviklingspartnerskaberne med ikke-statslige organisationer under fonden og Portugal til muligheden af fortsat at forbedre netværket for frivillig tilbagevenden i Portugal takket være fonden.

6.1.2. Med hensyn til de udfordringer, man er stødt på under gennemførelsen

Samtidig fremhævede medlemsstaterne de udfordringer, man er stødt på under gennemførelsen af de første to programmer.

- For det første påvirkede forsinkelserne i godkendelsen af de årlige programmer - i hvert fald for 2008-programmets vedkommende - gennemførelsesperioden og i nogle medlemsstater størrelsen af den bevilling, der faktisk blev disponeret over og udnyttet. Aktiviteterne for de første to programmer forløb ofte sideløbende og i en sammenpresset gennemførelsesperiode. Det lykkedes for de medlemsstater, der planlagde godt og/eller forud, at udnytte hele EU-bidraget.

- For det andet blev gennemførelsesbestemmelserne og navnlig reglerne om udgifternes støtteberettigelse opfattet som værende for komplicerede. For mange medlemsstater blev den hermed forbundne administrative arbejdsbyrde i form af rådgivning, forvaltningskontrol og revision anset for ikke at være i overensstemmelse med målet om at gennemføre et effektivt finansieringsprogram set i lyset af størrelsen af deres bevillinger.
- For det tredje førte åbne og brede udvælgelsesprocedurer ikke altid til relevante projektansøgninger. Dette kan have haft rod i nationale faktorer såsom et begrænset antal potentielle enheder, som var kvalificerede og/eller villige til at gennemføre projekter for fonden, særlige administrative begrænsninger og rapporteringsbegrænsninger som følge af nationale regler, tidsrammen for effektiv gennemførelse af projekter osv. De potentielle ansøgerorganisationer kan dog også have opfattet EU-reglerne som besværlige, navnlig kravene om revisionsspor og dokumentation eller begrænsninger i støtteberettigelsen. F.eks. blev omkostningerne i forbindelse med reintegrationsbistand efter tilbagesendelsen begrænset til seks måneder, og dette hindrede i visse tilfælde skræddersyede løsninger.

Medlemsstaterne følte sig derfor forpligtet til at tage de årlige programmer op til revision for at sikre optimal udnyttelse af EU-bidraget. For 2008-programmet godkendte Kommissionen 10 reviderede programmer, hvoraf mindst fem primært havde til formål at tilpasse programmet under hensyn til resultatet af den åbne indkaldelse af forslag, mens tre andre skyldtes ændringer i den nationale budgetplanlægning.

For at reducere disse udfordringer og efter feedback fra medlemsstaterne forenkede Kommissionen hele komplekset af regler for udgifternes støtteberettigelse væsentligt, forlængede perioden for finansiering af reintegrationsbistand efter tilbagevenden til 1 år og forlængede perioden for støtteberettigelse fra 2 til 2½ år og indførte en længere frist for fremlæggelse af ændringer til programmerne, hvilket gjorde det muligt at udnytte EU-bidraget bedre. Da fonden er et nyt finansielt EU-instrument, har de enkelte medlemsstater, som har haft startvanskeligheder, løbende modtaget mere vejledning fra Kommissionen. Virkningerne af disse ændringer vil afgjort blive mere synlige i forbindelse med gennemførelsen af 2010-programmerne og fremover.

6.2. Kommissionens vurdering

Efter at have gennemgået rapporterne fra medlemsstaterne og under hensyn til andre oplysninger, herunder fra overvågningsmissioner, er det Kommissionens opfattelse, at fonden trods startvanskeligheder og specifikke problemer med reglerne og gennemførelsen lever op til sit løfte om at sætte skub i gennemførelsen af integreret forvaltning af tilbagesendelse i medlemsstater.

- I en række medlemsstater blev der takket være særlige oplysningskampagner stillet yderligere oplysninger til rådighed om mulighederne for tilbagevenden, og disse oplysninger blev formidlet bredt til migrantmiljøerne i medlemsstaterne. I nogle tilfælde var denne **opsøgende virksomhed** baseret på praktiske erfaringer med personer, der er vendt tilbage og er blevet reintegreret med succes i deres hjemlande.
- Fonden støttede indførelsen eller konsolideringen af en praksis for forvaltning af tilbagevenden, der tidligere havde været så godt som ikke-eksisterende i mange

medlemsstater. Projekterne forbedrede med succes de statslige tjenesters kapacitet til i samarbejde med ikke-statslige organisationer og/eller IOM at tilskynde migranter og asylansøgere til at vende frivilligt tilbage. **Programmerne for støttet frivillig tilbagevenden blev konsolideret eller udvidet**, så der kan ydes støtte til flere tredjelandsstatsborgere. Flere rådgivnings- og reintegrationsprojekter støttede **udvikling af innovative og mere skræddersyede værktøjer til forvaltning af tilbagevenden, som kan tages i anvendelse i større omfang i de kommende år.**

- Endvidere var medlemsstaterne takket være fonden i stand til at tilbyde flere eller større **finansielle incitamer og/eller mere og større støtte til de tilbagevendende personer til etablering af indtægtsskabende aktiviteter, hvilket således fører til en varig tilbagevenden.**
- For så vidt angik **tvangsmæssig tilbagesendelse, var fonden i overensstemmelse med Frontexagenturets aktiviteter vedrørende koordinering af fælles tilbagesendelsesforanstaltninger.** Medlemsstaterne har med succes udnyttet midlerne under fonden til nationale og fælles tilbagesendelsesflyvninger, der supplerer agenturets bestræbelser.
- Endvidere har samarbejdsprojekterne mellem medlemsstater og tilbagesendelseslande ført til et øget antal udsendelser **ved at forbedre samarbejdet med tredjelande om identifikation og udstedelse af rejsedokumenter.**
- Endelig har fonden også skabt muligheder for **yderligere udveksling af erfaring mellem medlemsstaterne.** Mindre erfarne medlemsstater gør brug af denne finansiering til at lære af de medlemsstater, der har lang tids erfaring.

På resultatsiden har fonden derfor utvivlsomt allerede ført til optimering af foranstaltningerne vedrørende støttet frivillig tilbagevenden, en reduktion af længden af opholdet i modtagelsescentre eller centre for frihedsberøvede, forbedret formidling af information til målgruppen om mulighederne for tilbagevenden og en stigning i antallet af tredjelandsstatsborgere, der faktisk gør brug af muligheden for frivillig tilbagevenden og dermed opnår større værdighed og bedre fremtidsudsigter, end de ville have gjort, hvis de havde været genstand for tvangsmæssig udsendelse.

7. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER

7.1. Mulige forbedringer i resten af den flerårige periode

Ovennævnte vurdering var kun baseret på fondens første to programmeringsår, hvor der ikke var nogen afsluttende rapporter til rådighed. Det var planen, at fremlæggelsen af denne rapport skulle bistå Europa-Parlamentet og Rådet med udarbejdelsen af den næste flerårige finansielle ramme og endnu ikke give en samlet og endelig evaluering.

Resultaterne er ikke nødvendigvis repræsentative. De første to årlige programmer blev udarbejdet og gennemført under betydeligt tidspres og med begrænset erfaring med delt forvaltning og med projekter vedrørende frivillig tilbagevenden for specifikke målgrupper under Den Europæiske Flygtningefonds (ERF) programmer (2000-2007) samt med visse erfaringer med tværnationale projekter under ordningen med direkte forvaltning (2005-2007).

Programmeringen for 2010 gik meget hurtigere. Med de erfaringer, der er indhøstet i den første fase, og ved at udnytte ændringerne i gennemførelsesbestemmelser har medlemsstaterne et godt udgangspunkt for at optimere anvendelsen af fonden yderligere.

Fremadrettet kunne programmerne fremme et mere strategisk fokus på EU-standarder og mere systematisk søge at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne. Gennemførelsen af foranstaltninger ville vinde ved en mere stabil finansiel planlægning og langtidsplanlægning og bestræbelser på at formidle resultaterne mere effektivt til interessenterne og verden udenfor.

- Nu, hvor fristen for gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet er udløbet, er de to centrale elementer i EU's tilbagesendelsespolitik, nemlig fonden og direktivet, på plads. De øgede fondsbevillinger i den kommende periode vil **tilføre medlemsstaterne midler, der sætter dem i stand til konkret at udmønte opfyldelsen af de vigtigste krav i direktivet og det dobbelte princip om, at frivillig tilbagevenden og menneskelig og værdig behandling af potentielle tilbagevendende kommer i første række som hovedhjørnesten i forvaltningen af tilbagevenden, i hele EU.** Medlemsstaterne kan således øge indsatsen for frivillig tilbagevenden, reovere og modernisere faciliteter for frihedsberøvede mindreårige og familier, udvikle uddannelsesprogrammer om EU-standarder, nye overvågnings- og evalueringsværktøjer, samt i, og eventuelt efter, den periode for frivillig udrejse, der er fastsat i direktivet, at følge bedre op med de bedst mulige tjenester for rådgivning og støttet frivillig tilbagevenden.
- **Ved at udnytte fonden kunne medlemsstaterne gøre meget mere for at fremme det praktiske samarbejde og mindske overlappning af samarbejdet med tredjelande, uddannelsesaktiviteter og indsamling af information om situationen i tilbagesendelseslandet.** Generelt insisterer medlemsstaterne tit og ofte på mere samarbejde om rejsedokumenter, kontakter med tredjelande, tilbagetagelsesprocesser osv. De forholdsvis små bevillinger, der var afsat til prioritet 2, stod ikke mål med udfordringen. Hidtil har ingen af medlemsstaterne gennemført projekter, der tilsammen har ført til skræddersyede planer for tilbagesendelse, reintegrationspolitikker, overvågningsmissioner eller samarbejde med de konsulære tjenester for specifikke tilbagesendelseslande. Selv om sådanne projekter kan kræve en del mere koordinering og/eller afstemning af de nationale finansieringsordninger, kan samarbejdsbehovet ikke udelukkende dækkes gennem fællesskabsforanstaltninger og Frontex' budget for fælles tilbagesendelsesflyvninger. Medlemsstaterne opfordres til at undersøge alle fondens muligheder bedre for at samarbejde mere aktivt. Dette vil således give sig konkret udslag i stordriftsfordele og vil sætte merværdien af EU-midler på dette område yderligere i relief.
- Det erkendes, at fondens leveringsmekanisme, dvs. de årlige programmer, der skal godkendes hvert år, ikke nødvendigvis egner sig godt til at støtte regelmæssige aktiviteter, såsom frivillige (fælles) foranstaltninger vedrørende tilbagevenden og tvangsmæssige (fælles) tilbagesendelser. **Medlemsstaterne kunne i højere grad undersøge mulighederne for at oprette flerårige projekter,** f.eks. programmer for støttet frivillig tilbagevenden med en integrationskomponent, i overensstemmelse med lovgivningsrammen og dermed også mindske hyppigheden af udvælgelsesprocesser og tilvejebringe en stabil finansiel flerårig planlægning.

- **Fondens læringseffekter kan øges yderligere.** Med henblik på at give inspiration til innovative og vellykkede projekter og fremme muligheden for udveksling af oplysninger bør medlemsstaterne dele flere oplysninger med hinanden om projekter på såvel bilateralt som multilateralt plan. Ansvar for herfor bør placeres hos de pågældende ministerier og bør gå videre end ansvarsområdet for de udpegede "ansvarlige myndigheder" og/eller dem, der nyder godt af projektet. Navnlig på reintegrationsområdet kan informationsudveksling være til stor nytte, idet de mest vellykkede projekter er dem, hvor det ikke er det pekuniære element, der er drivkraften (engangsbetaling), men hvor en mere individuel, skræddersyet tilgang, som går ud på at genopbygge de tilbagevendende personers liv, er i højsædet. For at lette denne proces vil Kommissionen bl.a. etablere et netværk for frivillig tilbagevenden ved hjælp af fællesskabsforanstaltningerne for 2010, oprette en database for medlemsstaterne over finansierede projekter og udvikle kommunikationsmateriale og arrangementer vedrørende fonden senest i 2012.
- Endelig vil Kommissionen i erkendelse af den vigtige rolle, som IOM spiller ved at støtte aktiviteter i medlemsstaterne under fonden, fortsætte sine bestræbelser på at **styrke sit samarbejde med IOM inden for rammerne af den igangværende dialog om migrationspolitik** og udviklingen af den samlede migrationsstrategi.

7.2. Forberedelse af den første efterfølgende evaluering (2012)

Den næste milepæl for fonden er den efterfølgende evalueringsrapport for 2008-2010¹⁵. I henhold til basisretsakten skal Kommissionen forelægge sin rapport senest den 31. december 2012.

Forberedelserne hertil er i gang. Desværre kan medlemsstaterne ikke med rimelighed forventes at aflægge rapport om resultaterne af det årlige program for 2010 inden den 30. juni 2012 som anført i basisretsakten, eftersom støtteberettigelsesperioden for 2010 løber indtil andet halvår af 2012. Med henblik på at give fuldstændige oplysninger om 2010 vil medlemsstaterne i stedet blive bedt om at forelægge deres bidrag senest i oktober 2012.

Med henblik på udarbejdelsen af denne interimrapport kunne den efterfølgende evalueringsrapport for 2008-2010 give et mere omfattende billede af fondens indsats på nationalt plan og EU-plan med hensyn til dens output, resultater og generelle konsekvenser for anvendelsen af EU-standards for tilbagesendelse og integreret forvaltning af tilbagesendelse i medlemsstaterne. Med dette for øje vil dens overordnede mål være:

- at identificere konkrete resultater, såsom antallet af tredjelandsstatsborgere, som man har kunnet nå direkte gennem en indsats i form af foranstaltninger og bistand under fonden, og antallet af tredjelandsstatsborgere, der direkte eller indirekte er berørt af alle finansieringsaktiviteter (dvs. medregnet de generelle kapacitetsopbygningsforanstaltninger, samarbejde med tredjelands og samarbejde med andre medlemsstater) ved hjælp af en fælles metode
- at sondre klart mellem de resultater, der er opnået med hensyn til foranstaltninger vedrørende tvangsmæssig tilbagesendelse og frivillig tilbagevenden, samt for de forskellige kategorier af målgrupper, f.eks. sondring mellem (afviste) asylansøgere

¹⁵ Artikel 50, stk. 3, litra c), i basisretsakten vedrørende Tilbagesendelsesfonden.

og flygtninge, på den ene side, og ulovlige indvandrere, herunder personer, hvis opholdstilladelse er udløbet, på den anden side

- at vurdere, i hvilket omfang fondens indsats bidrog til den samlede udvikling af den enkelte nationale ordning for tilbagesendelse, under hensyntagen til den strategi, der er fastlagt i det flerårige program, og de specifikke identificerede nationale mål
- at vurdere, hvorvidt fondens indsats bidrog til anvendelsen af EU-standarder, navnlig tilbagesendelsesdirektivet, og
- endelig at måle de værdier, der er opnået i forhold til den andel, som EU-bevillingerne under fonden udgør af de samlede (finansielle og andre) nationale input, og indkredse eventuelle andre relevante faktorer, som har haft indvirkning på indsatsen.