EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2011
KOM(2011) 448 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Tillämpningen av kriterierna för fördelningen av resurser mellan medlemsstaterna genom fonden för yttre gränser, Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare och Europeiska återvändandefonden

{SEK(2011) 940 slutlig}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Tillämpningen av kriterierna för fördelningen av resurser mellan medlemsstaterna genom fonden för yttre gränser, Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare och Europeiska återvändandefonden

1. BAKGRUND TILL DENNA RAPPORT

1.1. Rapportens syfte

För perioden 2007–2013 inrättade EU det allmänna ramprogrammet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar” med ett totalt anslag på 4,020 miljoner euro. Det allmänna programmet består av fyra fonder och dess syfte är att stödja principen om solidaritet vid hantering av migrationsströmmar genom att säkerställa en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna av den ekonomiska bördan till följd av införandet av en integrerad förvaltning av unionens yttre gränser och genomförandet av en gemensam asyl- och immigrationspolitik[1].

Fonderna skiljer sig från de flesta andra av EU:s finansiella instrument i den mening att de inför en mekanism som fördelar medlen till medlemsstaterna på årsbasis.

Av denna orsak krävs det i de grundläggande rättsakterna om inrättande av fonden för yttre gränser[2], Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare[3] (nedan kallad *integrationsfonden*) och Europeiska återvändandefonden[4] att kommissionen lägger fram en rapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om tillämpningen av kriterierna för fördelningen av resurser till medlemsstaterna och att se över om det är nödvändigt att ändra dessa kriterier.

Denna skyldighet gäller inte Europeiska flyktingfonden, som är den fjärde fonden i det allmänna programmet. I den grundläggande rättsakten som inrättades under 2000 sammanställdes tidigare erfarenheter, inklusive erfarenheterna av kriterierna.

I rapporten presenteras metoden om tillämpningen av kriterierna för fördelningen av resurserna, medan medlemsstaternas resultat anges i detalj i det tillhörande arbetsdokumentet. Genom att redovisa uppgifterna, den tillämpade metoden och resultaten av tillämpningen av kriterierna kan dessa dokument bidra till att informera om vad medlemsstaterna, övriga institutioner och berörda intressenter anser om EU:s framtida finansiering på området hantering av migrationsflöden inför nästa fleråriga budgetram.

---

1 KOM(2005) 123 slutlig.
2 Artikel 52.3 a i beslut nr 574/2007/EG (EUT L 144, 6.6.2007, s. 22).
3 Artikel 48.3 a i rådets beslut 2007/435/EG (EUT L 168, 28.6.2007, s. 18).
4 Artikel 50.3 a i beslut nr 575/2007/EG (EUT L 144, 6.6.2007, s. 45).

1.2. Mekanismerna för fördelningen av resurserna genom fonderna

Fonderna genomförs huvudsakligen av medlemsstaterna genom metoden för delat genomförande. Genom årliga program från medlemsstaterna strävar man efter att i EU-budgeten stödja en strukturerad intervention i medlemsstaterna (kapacitetsuppbyggnad), samt aktiviteter som är specifika för de nationella eller lokala förhållandena på det berörda politiska området i enlighet med det tillämpningsområde som anges i de grundläggande rättsakterna. Samtliga åtgärder samfinansieras inom en gemensam ram (EU:s strategiska riktlinjer).

För var och en av fonderna grundas den årliga fördelningen av tillgängliga ekonomiska EU-medel bland medlemsstaterna på specifika och objektiva kriterier, vilka speglar medlemsstaternas situation och de åtaganden som ingås på unionens vägnar eller till nytta för unionen på det berörda politikområdet: t.ex. omfattningen av de yttre gränser som ska skyddas och antalet personer som passerar dem, antalet lagligen bosatta tredjelandsmedborgare som ska integreras i samhället och antal beslut om återsändande som ska genomföras. Definitionerna av kriterierna är det mest konkreta uttrycket för den solidaritetsprincip som ligger till grund för fonderna i den mening att de medlemsstater som mest påverkas av hanteringen av migrationsflöden anses gynnas mest av finansieringen från EU.

Varje år använder sig kommissionen av både EU-statistik från Eurostat och tillfälliga uppgifter från medlemsstaterna för att utföra beräkningarna. Så snart medlemsstaterna delgivits beräkningarna för år N-1[5] har medlemsstaterna kännedom om EU:s bidrag till det årliga programmet och de kan på allvar inleda urvalet av åtgärder som ska samfinansieras för de berörda programmen. Dessa är vägledande belopp (preliminära anslag) som ska bekräftas eller ändras så snart budgetmyndigheten har antagit EU:s budget för år N-1.

1.3. Rapportens struktur och innehåll

Denna rapport är inriktad på beräkningarna för budgetåren 2007–2011. Beräkningarna är slutgiltiga.

Såsom planerades under de diskussioner som ledde till antagandet av de grundläggande rättsakterna stärktes uppgiftsinsamlingsprocessen efter ikraftträdandet av förordning nr 862/2007[6]. Tillämpningen av förordning nr 862/2007 för de uppgifter som används för fördelningen av resurserna genom fonderna har använts för att förbättra uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet. Erfarenheterna av tillämpningen av kriterierna kommer att undersökas för varje fond.

I arbetsdokumentet redovisas ytterligare information om metoden, uppgiftsinsamlingen och en översikt och jämförbar analys av resultaten av tillämpningen av uppgifterna från fonderna.

---

[5] Anslagen är vägledande då fondens totala anslag ska godkännas av budgetmyndigheten i EU:s budget i slutet av året. De är också preliminära då de formellt ska godkännas av kommissionen.

[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare (EUT L 199, 31.7.2007, s. 23).

2. DEN ALLMÄNNA RAMEN FÖR BERÄKNINGARNA

2.1. Huvudprinciperna för tillhandahållandet av uppgifterna och samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen

Redan från början har följande principer följts för alla fonder vid samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen, inklusive Eurostat, för att säkerställa en optimal tillämpning av bestämmelserna om fördelningsnycklarna i de grundläggande rättsakterna:

1. Det åligger i första hand medlemsstaterna att lämna korrekta och tillförlitliga uppgifter som är relevanta vid fördelningen av resurser till medlemsstaterna. Enligt de grundläggande rättsakterna ska referensuppgifterna utgöras av den senaste statistiken från kommissionen (Eurostat) på grundval av uppgifter som lämnats av medlemsstaterna i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Vidare ska medlemsstaterna lämna preliminära uppgifter så snart som möjligt för de fonder där uppgifterna inte har lämnats till kommissionen (Eurostat) eller där statistik inte alls framställts av kommissionen (Eurostat), samt information som är nödvändig för att göra det möjligt för kommissionen att kontrollera dessa uppgifter[7].

2. Om bestämmelserna inte följs blir den slutliga konsekvensen av underlåtenheten att lämna en särskild kategori av uppgifter i enlighet med den berörda grundläggande rättsakten att det fält i tabellen som används för fördelningen av resurser förblir tomt, utom i det fall där det gynnar en medlemsstat.

För EU-statistiken görs nyckelkontroller av den statistiska kvaliteten. Eurostat genomför ett kvalitetssäkringsprogram och som ett led i dess mer omfattande insatser för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller kraven i EU:s lag om statistik arbetar det med nationella uppgiftslämnare för att bedöma och säkerställa en korrekt tillämpning av förordning nr 862/2007.

2.2. En konstant förbättring av arbetsmetoderna och uppgiftskvaliteten

Kommissionen och medlemsstaterna har redan från början samarbetat för att säkerställa uppgifternas tillgänglighet och jämförbarhet. En allmän ram för samarbetet inrättades och man undersökte gemensamt de befintliga uppgiftsinsamlingarna och uppgiftskällorna. Under sommaren 2007 delgavs medlemsstaterna resultaten för budgetåren 2007 och 2008. Dessa de första erfarenheterna utvärderades och vissa förbättringar gjordes. Det beslutades att man skulle arbeta så mycket som möjligt på basis av förtryckta mallar från Eurostat och formalisera arbetsrelationerna (genom nätverk av statistiska kontaktpunkter). Arbetsmetoderna har därmed stabiliserats och medlemsstaterna är väl förtrogna med dem.

Från budgetåret 2010 användes de första uppgifterna (referensår 2008) som samlades in enligt villkoren i förordning nr 862/2007.

---

[7] Artikel 12 i integrationsfonden, artikel 13 i Europeiska flyktingfonden och artikel 14 i fonden för yttre gränser och återvändandefonden.

3. DEN SÄRSKILDA RAMEN FÖR BERÄKNING FÖR VAR OCH EN AV FONDERNA

3.1. Fonden för yttre gränser

3.1.1. Kriterierna i den grundläggande rättsakten

I artiklarna 14 och 15 i beslut 574/2007/EG definieras kriterierna för fördelning av fondens årliga medel bland medlemsstaterna. För att uttrycka solidaritet med de medlemsstater som, för EU: räkning, bär en tung ekonomisk börda anges i bestämmelserna objektiva kriterier som fördelats efter typ av gräns, med beaktande av flödet och hotnivåerna vid medlemsstaternas yttre gränser.

I artikel 14 anges att det totala belopp som finns tillgängligt för fonden ska fördelas mellan medlemsstaterna enligt följande:

(1) 30 % till de yttre landgränserna.

(2) 35 % till de yttre sjögränserna.

(3) 20 % till flygplatser.

(4) 15 % till konsulat.

Punkt 1+2. Vad gäller land- och sjögränser fördelas 70 % i förhållande till de yttre gränsernas längd som vid behov utökas på grund av viktningsfaktorer. Resterande 30 % fördelas i förhållande till arbetsbördan för att förvalta gränserna (som definieras genom det genomsnittliga antalet personer som under de två föregående åren passerat gränserna vid godkända gränsövergångar, antalet tredjelandsmedborgare som nekats inresa vid de yttre gränserna och antalet personer som gripits efter att olagligt ha passerat den yttre gränsen).

Sjögränsernas längd definieras som medlemsstaternas yttre territorialhavsgräns enligt definitionerna i Förenta nationernas havsrättskonvention. Den yttre gränsen kan dock förlängas vid insatser över stora avstånd som regelbundet utförs för att förhindra olaglig migration eller inresa i områden med hög hotnivå.

Punkt 3. Vad gäller flygplatser, beräknas fördelningen i förhållande till arbetsbördan för att förvalta luftgränserna (som definieras av det genomsnittliga antalet personer som under de två föregående åren passerat gränserna vid godkända gränsövergångar och antalet tredjelandsmedborgare som nekats inresa vid den yttre gränsen).

Punkt 4. För konsulat beräknas fördelningen enligt antalet konsulat och antalet viseringsansökningar (arbetsbörda).

I artikel 15 anges ramen för beräkning av viktningsfaktorerna för yttre land- och sjögränser. Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) har anförtrotts uppgiften att identifiera hotnivåerna för vart och ett av avsnitten i de yttre gränserna (hög, medel, normal hotnivå för landgränser och hög, medel, normal och minimal hotnivå för sjögränser). Rapporterna grundar sig på uppgifter som sänts till Frontex från medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter inom ramen för

Frontex nätverk för riskanalys. De uppgiftskategorier som nämns i beslut 574/2007/EG är de primära källorna.

3.1.2. Insamling av uppgifter

Beräkningen av fördelningen av resurserna genom fonden är komplicerad eftersom den kräver en årlig insamling av många olika kategorier av uppgifter från olika källor. På grund av den komplicerade insamlingen utfärdade kommissionen särskilda och detaljerade riktlinjer till medlemsstaterna. Nya riktlinjer utfärdades regelbundet med hänsyn till utvecklingen av den rättsliga och operativa ramen samt de uppgifter som lämnats under de föregående åren. Utöver att begära uppgifter som är strikt nödvändiga för beräkningen av fördelningen begärde kommissionen kompletterande uppgifter i avsikt att validera de tidigare uppgifterna.

I beslut 574/2007/EG medges att referensuppgifterna bara kan utgöra EU-statistik när det gäller vissa uppgifter som avser arbetsbördan och att situationen vad gäller fonden för yttre gränser i detta avseende skiljer sig fundamentalt från andra fonder från vilka merparten, även om det inte gäller alla uppgifter, samlas in som EU-statistik.

Uppgifterna samlades in enligt följande:

– Vad gäller längden på de yttre gränserna och antalet flygplatser, lämnades uppgifterna direkt av medlemsstaterna och validerades av kommissionen genom korskontroll av olika källor (dvs. officiella webbplatser i medlemsstaternas ministerier, Schengenutvärderingsrapporter etc);

– Vad gäller viseringsansökningar, fick man uppgifter om Schengenviseringar (dvs. viseringar för kortare vistelse, transitviseringar, viseringar för flygplatstransitering) genom rådets insamling av uppgifter, medan uppgifterna om antalet konsulat kom från medlemsstaterna och validerades genom de uppgifter som gjordes tillgängliga via rådet.

– Uppgifter om personer som nekats inresa och som gripits baserades på insamlingen av uppgifter om åtgärder mot olaglig immigration.

– Uppgifter om antalet passagerare som passerar de yttre gränserna tillhandahölls direkt av medlemsstaterna.

För vissa medlemsstater, som är de viktigaste leverantörerna av uppgifter genom fonden, visade sig tolkningen och mätningen tidvis vara svår. Det ansågs ibland vara svårt att fastställa de fall som faktiskt gällde en ”passage av de yttre sjögränserna” i enlighet med fonden och vad som menas med ”antalet personer som grips efter att ha passerat gränsen olagligt”. I andra fall, även när medlemsstaterna helt förstod denna faktor, hade vissa medlemsstater svårigheter att lämna korrekta uppgifter, eftersom uppgifterna inte samlades in som sådana eller inte samlades in enligt kriterierna i beslut 574/2007/EG, och därför kunde bara uppskattningar lämnas. Vidare stötte man på svårigheter vid tolkningen av definitionen på insatser över stora avstånd och av definitionen på förlängda sjögränser.

3.1.3. Övergripande bedömning av tillämpningen av kriterierna

Sammanfattningsvis har det, trots vissa svårigheter vad gäller tillämpningen av alla faktorer som definierats för fördelningen av resurser, visat sig vara möjligt att samla in de uppgifter som är nödvändiga för att tillämpa kriterierna i enlighet med beslut 574/2007/EG och lämna beräkningen av de preliminära fördelningarna till medlemsstaterna i tid så att de kan använda beräkningarna vid utarbetandet av sina årliga program.

Resultaten av tillämpningen av kriterierna beskrivs i SEK-dokumentet. Den slutliga fördelningen av resurserna visar att de medlemsstater som har störst ansvar vid genomförandet av den gemensamma politiken för förvaltningen av de yttre gränserna är de som mest gynnas av fonden:

– Spanien, Grekland och Italien tar emot 48 % av fondens medel för the perioden 2007–2011.

– Om Frankrike, Malta och Cypern läggs till de tre största förmånstagarna visar fördelningen av fonden att 60 % av det ekonomiska stödet är koncentrerat till de medlemsstater som gränsar till Medelhavet och området runt Kanarieöarna.

– Samtidigt får de medlemsstater som har en landgräns i öst (Polen, Ungern, Finland, Slovenien, Rumänien, Litauen, Estland, Bulgarien, Lettland och Slovakien) 25 % av de totala medlen.

– Resultaten bekräftar ändamålet med fonden som ett instrument för ekonomisk solidaritet för integrerad gränsförvaltning i EU.

3.2. Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare

3.2.1. Kriterierna i den grundläggande rättsakten

I artikel 12 i den grundläggande rättsakten definieras kriterierna för fördelning av fondens årliga anslag bland medlemsstaterna (nedan kallat beslut 2007/435/EG)[8].

Var och en av medlemsstaterna ska erhålla ett fast belopp på 500 000 euro från fondens årliga anslagsfördelning.

I artikel 12.2 anges kriterierna för fördelningen av återstoden av de årliga tillgängliga medlen mellan medlemsstaterna:

(a) 40 % i förhållande till det genomsnittliga totala antalet lagligen bosatta tredjelandsmedborgare i medlemsstaten under de tre föregående åren (beslut 2007/435/EG, kategori 1-uppgifter ”antal lagligen bosatta tredjelandsmedborgare”).

(b) 60 % i förhållande till det antal tredjelandsmedborgare som under de tre föregående åren fått tillstånd av medlemsstaten att uppehålla sig på territoriet (beslut 2007/435/EG, kategori 2-uppgifter ”flöden av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare”).

I den första kategorin uppgifter (antalet lagligen bosatta tredjelandsmedborgare) tas hänsyn till de uppgifter som avser de fyra referensdatumen vid beräkningen av den genomsnittliga populationen under tre år.

Enligt artikel 12.3 i beslut 2007/435/EG, ska den beräkning som avses i artikel 12.2 b, inte omfatta följande kategorier:

[8] Rådets beslut 2007/435/EG (EUT L 168, 28.6.2007, s. 18).

- *Säsongsarbetare* enligt definitionen i nationell rätt.

- Tredjelandsmedborgare som rest in för *studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete* enligt rådets direktiv 2004/114/EG.

- Tredjelandsmedborgare som rest in för *forskning* enligt rådets direktiv 2005/71/EG.

- Tredjelandsmedborgare som fått ett *förnyat* tillstånd från en medlemsstat eller *ändrad rättslig ställning*, inklusive varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare enligt rådets direktiv 2003/109/EG.

Slutligen anges i den grundläggande rättsakten att uppgifter om asylsökande, flyktingar och personer som innehar status som skyddsbehövande i enlighet med direktiv 2004/83/EG och personer med dubbelt medborgarskap, som inkluderar ett medlemskap i en medlemsstat, inte heller ska omfattas.

3.2.2. Insamling av uppgifter

Kommissionen försåg medlemsstaterna med detaljerade riktlinjer om definitionerna på uppgifterna. Nationella källor och definitioner på området migrationsuppgifter varierar betydligt och vikten av att inte ta med vissa olika uppgiftskategorier blir till en utmaning när uppgiftskällan baseras mer på demografiska förhållanden istället för på individernas administrativa ställning (dvs. om de är lagligen bosatta och med vilket slags tillstånd).

För budgetåren 2007–2009 samlades de uppgifter som krävs enligt beslut 2007/435/EG in genom en kombination av, å ena sidan, informell men regelbunden insamling av kategori 1-uppgifter om tredjelandsmedborgare som hanteras av Eurostat (för artikel 12.2 a och, å andra sidan, tillfälliga förfrågningar till medlemsstaterna om uppgifter om tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att bosätta sig i medlemsstaterna (för artikel 12.2 b) i samband med ett pilotprojekt för en databas om uppehållstillstånd.

Antagandet och ikraftträdandet av förordning nr 862/2007 har haft en betydande inverkan. Arbetsmetoderna har anpassats. Med en genuin insamling av uppgifter om uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6 i förordning nr 862/2007 kan i princip alla uppgifter som krävs enligt beslut 2007/435/EG, dvs. både kategori 1-uppgifter och kategori 2-uppgifter, nu baseras på EU-statistik.

Mot bakgrund av den obligatoriska tidsfristen för tillhandahållandet av uppgifter om uppehållstillstånd enligt förordning nr 862/2007 (dvs. slutet av juni varje år) och den tid som behövs för kontroll av uppgifterna har det blivit praxis att kontrollera de uppgifter som har använts för att meddela de preliminära anslagen, och när det är lämpligt att göra en revidering av de preliminära anslagen för att ta hänsyn till Eurostats senast validerade uppgifter.

För vissa medlemsstater visade det sig vara svårt att inte ta med uppgifter om asylsökande och personer som åtnjuter internationellt skydd mot bakgrund av de nationella uppgiftskällornas säregenskaper. I vissa fall blev man tvungen att använda uppskattningar gjorda på grundval av korsreferenser med insamlingar av uppgifter om asylsökande. För andra krävde det faktum att man inte tog med uppgifter om förnyat tillstånd ytterligare arbete. För ytterligare andra visade det sig nödvändigt att anpassa uppgifterna mot bakgrund av definitionen av tillståndet att bosätta sig. Slutligen är det bara ett fåtal medlemsstater som på förhand beviljar uppgifter om uppehållstillstånd på frivillig basis enligt kraven från Eurostat.

Före tillämpningen av förordning nr 862/2007 genomförde kommissionen många kompletterande kontroller i nära samarbete med uppgiftsleverantörerna. Tillämpningen av förordning nr 862/2007 ger tillräcklig försäkran om uppgifternas jämförbarhet och kvalitet. I vissa särskilda fall, som när vissa uppgiftskategorier inte tas med, fortsätter man att utföra kompletterande kontroller för att försäkra sig om att uppgifterna från medlemsstaterna är trovärdiga.

3.2.3. Övergripande bedömning av tillämpningen av kriterierna

Sammanfattningsvis har det visat sig vara möjligt att samla in de uppgifter som krävs för att tillämpa kriterierna i enlighet med beslut 2007/435/EG och lämna beräkningen av de preliminära anslagen till medlemsstaterna i tid så att de kan använda dem vid utarbetandet av sina årliga program, även om en revision mot bakgrund av tidsplaneringen av tillhandahållandet av uppgifter i förordning nr 862/2007 i vissa fall inte kan uteslutas.

Resultaten av tillämpningen av kriterierna beskrivs i SEK-dokumentet. De fem största förmånstagarna är Italien, Förenade kungariket, Spanien, Tyskland och Frankrike som tar emot nära 70 % av anslagen. Mot bakgrund av storleken på immigrationen till dessa medlemsstater och de utmaningar som EU ställts inför på detta område under perioden 2007–2010 bekräftas ändamålet med fonden som ett instrument för ekonomisk solidaritet för utveckling av integrationspolitiken i EU.

3.3. Europeiska återvändandefonden

3.3.1. Kriterierna i den grundläggande rättsakten

I artikel 14 i den grundläggande rättsakten definieras kriterierna för fördelning av fondens årliga anslag bland medlemsstaterna (nedan kallad beslut nr 575/2007/EG).

Enligt artikel 14.1 ska var och en av medlemsstaterna erhålla ett fast belopp på 300 000 euro från fondens årliga anslagsfördelning. Beloppet ska höjas till 500 000 euro för de medlemsstater som anslutit sig till EU från och med den 1 maj 2004.

I artikel 14.2 anges kriterierna för fördelningen av återstoden av de årliga tillgängliga medlen mellan medlemsstaterna:

(a) 50% i förhållande till det totala antalet tredjelandsmedborgare som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa till och vistelse på medlemsstatens territorium och som är föremål för ett beslut om återvändande enligt nationell lag och/eller gemenskapslagstiftningen, dvs. ett förvaltnings- eller domstolsbeslut som fastslår eller förklarar att vistelsen sker olagligt och ålägger en person att återvända (tredjelandsmedborgare som omfattas av ett beslut om återvändande).

(b) 50 % i förhållande till det antal tredjelandsmedborgare som faktiskt har lämnat medlemsstatens territorium till följd av ett förvaltnings- eller domstolsbeslut om att lämna landet, oberoende av om det rör sig om ett frivilligt eller påtvingat återvändande (effektivt återvändande).

I beslut nr 575/2007/EG anges att från dessa kategorier bör tredjelandsmedborgare uteslutas som, uppehåller sig i en transitzon i en medlemsstat, vägrats inresa och tredjelandsmedborgare som av en medlemsstat ska återföras till en annan medlemsstat,

särskilt om det sker i enlighet med förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)[9].

I beslut nr 575/2007/EG krävs att uppgifter som omfattar tre referensår samlas in för båda kategorierna.

3.3.2. Insamling av uppgifter

Medlemsstaterna ombads lämna tillgängliga uppgifter som respekterade kommissionens riktlinjer och särskilt följande punkter:

(1) Att för de tredjelandsmedborgare som omfattas av beslut om återsändande räkna alla tredjelandsmedborgare som omfattades av ett beslut om återsändande under året i fråga (och inte det antal tredjelandsmedborgare som stannar i medlemsstaten och som omfattas av ett beslut om återsändande i slutet av året), och att bara räkna ett beslut per person för att därigenom fastställa arbetsbördan för var och en av medlemsstaterna vad gäller det individuella ärendeantalet till följd av de negativa besluten om asyl och immigration under året.

(2) Att för effektiva återvändanden räkna alla tredjelandsmedborgare som faktiskt vidareförflyttas till ett tredjeland efter ett beslut om att lämna landet, inklusive beledsagat frivilligt återvändande och tvångsförvisning, samtidigt som man inte räknar med spontana frivilliga återvändanden.

För budgetåren 2008–2009 samlades de uppgifter som krävs enligt beslut nr 575/2007/EG in genom en kombination av, å ena sidan, informella men regelbundna insamlingar av grunduppgifter om tredjelandsmedborgare som hanteras av Eurostat och, å den andra, tillfälliga förfrågningar om uppgifter till medlemsstaterna som inte omfattas av denna uppgiftsinsamling. Uppgiftsinsamlingen omfattade bara uppgifter om effektiva återvändanden, medan de tillfälliga förfrågningarna var avsedda för insamling av uppgifter om tredjelandsmedborgare som omfattas av beslut om återsändande.

Från budgetåret 2010 har arbetsmetoderna anpassats. Förordning nr 862/2007 kan tillämpas eftersom uppgiftsinsamling anges i förordningen från och med referensåret 2008. Artikel 7 i förordning nr 862/2007 täcker i stor utsträckning de två uppgiftskategorier som krävs enligt beslut nr 575/2007/EG.

Man har lyckats utjämna en skillnad mellan de uppgifter som samlats in enligt artikel 7 i förordning nr 862/2007 och de uppgifter som krävs enligt beslut nr 575/2007/EG genom att lägga till en frivillig tabell som ingår i Eurostats regelbundna uppgiftsinsamling. Förordning nr 862/2007 gör det inte obligatoriskt för medlemsstaterna att lämna uppgifter om det antal tredjelandsmedborgare som har återvänt till *tredjeländer*. Det kräver bara det totala antal tredjelandsmedborgare som har återvänt efter ett beslut om att lämna landet (även om ärenden som omfattas av Dublinförordningen inte räknas med). Den kompletterande frivilliga tabellen i uppgiftsinsamlingen i förordning nr 862/2007 omfattar uppgifter om effektiva

[9] Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 25.2.2003, s. 1).

återvändanden till *tredjeländer*. Under budgetåret 2011 lämnade alla medlemsstaterna frivilligt den kompletterande tabellen. Därmed krävdes inga ytterligare förfrågningar i anslutning till beslut nr 575/2007/EG.

Några medlemsstater har erfarit svårigheter med att lämna in uppgifterna. Det beror ofta på de nationella uppgiftskällornas säregenskaper. Det krävdes ofta kompletterande revisioner för att försäkra sig om att man inte räknat med asylsökanden och tredjelandsmedborgare i transitzoner. Det verkade också som om antalet beslut om återsändande var lägre i vissa medlemsstater än antalet effektiva återvändanden. Denna i princip ologiska situation uppstod, enligt berörda medlemsstater, eftersom vissa tredjelandsmedborgare återsändes utan att det först fattades ett beslut om återsändande inom ramen för de särskilda bilaterala avtal eller överenskommelser som de hade med tredjeländer. För att göra en korrekt bedömning av dessa uppgifter uppmanades medlemsstaterna att i en not till uppgifterna lämna all relevant information till kommissionen om dessa bilaterala avtal eller överenskommelser, inklusive antalet tredjelandsmedborgare som återsänts uppdelade efter medborgarskap. Beroende på ärendehanteringen av migrationsflödena har variationer uppstått.

Tillämpningen av förordning nr 862/2007 ger tillräcklig försäkran om uppgifternas jämförbarhet och kvalitet. I vissa särskilda ärenden, som det där besluten om återsändande är högre än de effektiva återvändandena, gjordes ytterligare kontroller för att säkerställa tillförlitligheten i uppgifterna från medlemsstaterna.

3.3.3. Övergripande bedömning av tillämpningen av kriterierna

Sammanfattningsvis visade det sig, trots vissa smärre svårigheter att säkerställa en enhetlig tillämpning av de definitioner som införts genom logiken i beslut nr 575/2007/EG, möjligt att samla in de uppgifter som är nödvändiga för att tillämpa kriterierna i enlighet med beslut nr 575/2007/EG och lämna beräkningen av de preliminära anslagen till medlemsstaterna i tid så att de kan använda dem vid utarbetandet av sina årliga program.

Resultaten av tillämpningen av kriterierna beskrivs i SEK-dokumentet. De tre största förmånstagarna är Grekland, Förenade kungariket och Spanien. Tillsammans med Frankrike, Italien och Tyskland tar dessa länder emot nästan 67 % av anslagen. Mot bakgrund av migrationspressen på dessa länder och den ändring av flödena av olagliga inresor över åren från den spanska kusten (Kanarieöarna) mot Medelhavsområdets centrala delar till de grekiska gränserna mot Albanien och Turkiet bekräftar resultaten ändamålet med fonden som ett instrument för ekonomisk solidaritet för återvändandehantering i EU.

4. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

De grundläggande rättsakterna för de fyra fonderna trädde i kraft under sommaren 2007, några veckor innan de första beräkningarna av resurserna till medlemsstaterna lämnades.

Tack vare det förberedande arbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna om uppgifterna för fördelningen i väntan på ikraftträdandet kunde kommissionen, enligt kraven, i juli 2007 lämna information till medlemsstaterna om anslagen för 2007 och 2008. Tillsammans med extrapoleringarna för perioden 2009–2013 gav dessa uppgifter medlemsstaterna riktlinjer vid fastställandet av den vägledande budgetram som ligger till grund för den fleråriga strategin för genomförandet av fonderna.

Under budgetåren 2007–2011 har de principer och arbetsmetoder för uppgiftsinsamling som gradvis fastställts och definierats varje år börjat bära frukt. Det senaste budgetåret visar hur de i allt större utsträckning har förenklat och underlättat arbetet med beräkningarna. Den använda metoden har visat sig vara effektiv. Därmed kunde kommissionen generellt lämna beräkningarna till medlemsstaterna i tid.

Förordning nr 862/2007 blir i allt högre grad ryggraden i systemet för uppgiftsinsamling under fonden för återvändande och fonden för integration. Det system som inrättades för uppgiftsinsamling om fonden för yttre gränser har, även om det är annorlunda, visat sig vara tillräckligt. De kontroller som görs i endera systemet, vilka inte alltid är optimala på grund av inbyggda begränsningar i uppgiftskällor, valideringsredskap och den administrativa kapaciteten att analysera uppgifterna i EU, utgör icke desto mindre en solid grund utifrån vilken man kan fortsätta att göra beräkningar för framtida budgetår. Vad gäller definitionerna på uppgiftsinsamlingen, kan vissa skillnader kvarstå mellan förordning nr 862/2007 och de kriterier som anges i de grundläggande rättsakterna. I praktiken har lösningar hittats bilateralt och insatserna för att förbättra samarbetet och utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna och kommissionen, inklusive Eurostat, kommer att fortsätta. Eurostat övervakar kvaliteten på de uppgifter som används vid sammanställningen av referensuppgifterna, oavsett om dessa uppgifter lämnas genom särskild lagstiftning om statistik eller på grundval av frivilliga avtal. Denna övervaknings- och kvalitetskontroll begränsas till normal statistisk praxis och speglar den vanliga fördelningen av uppgifter och ansvar mellan Eurostat och de nationella uppgiftsleverantörerna. Det bör noteras att sammanställningen av europeisk statistik är en samarbetsprocess som i stor utsträckning beror på tillförlitligheten på de uppgifter som de nationella myndigheterna levererar.

Mot bakgrund av den särskilda betydelsen av att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som används för fördelningen av medel till de fyra fonderna har ett särskilt kvalitetssäkringsprogram inrättats av Eurostat och arbetet för fortsatta kvalitetsförbättringar pågår.

Medan kommissionen, tack vare alla dessa faktorer, generellt kunde lämna de slutgiltiga beräkningarna i tid, ska det medges att mängden och komplexiteten i de uppgifter som varje år ska samlas in och kontrolleras utgör en återkommande administrativ börda för medlemsstaterna och kommissionen. Det kan finnas mer kostnadseffektiva sätt att säkerställa tillämpningen av fördelningsnycklar för att uttrycka den solidaritetsprincip som ligger till grund för fonderna.

Resultaten av tillämpningen av kriterierna, som anges i detalj i det arbetsdokument som åtföljer detta meddelande, anses generellt tillfredsställande. Tillämpningen av kriterierna har uppfyllt de mål som Europaparlamentet och rådet fastställt i de grundläggnade rättsakterna om inrättande av fonderna i det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”, i den omfattning dessa kriterier har gjort det möjligt att koncentrera merparten av EU:s tillgängliga medel för de medlemsstater som påverkats mest av utmaningarna till följd av hanteringen av migrationsflöden av tredjelandsmedborgare till EU. Under dessa omständigheter anser inte kommissionen det vara nödvändigt att lägga fram förslag om ändring av kriterierna.