



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.12.2011
KOM(2011) 858 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**om de resultat som har uppnåtts och om de kvalitativa och kvantitativa aspekterna på
genomförandet av Europeiska återvändandefonden under perioden 2007–2009 (rapport
överlämnad enligt artikel 50.3 b i rådets beslut nr 575/2007/EG av den 23 maj 2007)**

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

om de resultat som har uppnåtts och om de kvalitativa och kvantitativa aspekterna på genomförandet av Europeiska återvändandefonden under perioden 2007–2009 (rapport överlämnad enligt artikel 50.3 b i rådets beslut nr 575/2007/EG av den 23 maj 2007)

1. INLEDNING

Europeiska unionen har för perioden 2007–2013 inrättat det allmänna programmet *Solidaritet och hantering av migrationsströmmar* med ett sammanlagt anslag på 4 032,23 miljoner euro med nuvarande programplanering. Programmet består av fyra fonder, och syftet är att få till stånd en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i fråga om de ekonomiska effekterna av införandet av integrerad förvaltning av unionens yttre gränser och genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik¹.

En av de fyra fonderna är Europeiska återvändandefonden², som inrättats för perioden 2008–2013 med en total finansieringsram på 676 miljoner euro.

Enligt den grundläggande rättsakten om inrättande av fonden ska kommissionen lägga fram en interimrapport om de resultat som har uppnåtts och om de kvalitativa och kvantitativa aspekterna på fondens genomförande³.

I rapporten redovisas de resultat som har uppnåtts genom de årliga programmen 2008–2009 med utgångspunkt i rapporterna från medlemsstaterna under andra halvåret 2010⁴, kompletterat med uppgifter som kommissionen hade tillgång till under första kvartalet 2011. Det rör sig om delresultat i avvaktan på godkännandet av slutrapporterna om programmens genomförande⁵.

2. FONDENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH SYFTE

Fondens **syfte** är att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra alla aspekter av hanteringen av återvändande ("integrerad hantering av återvändande"), bland annat genom samarbete mellan medlemsstaterna för att skapa skalfördelar.

Fondens **målgrupper** är bland annat tredjelandsmedborgare som fått negativa besked i asyl- och invandringsförfaranden och irreguljära invandrare som grips vid gränsen eller i en medlemsstat. För att öka effektiviteten i hanteringen av återvändande på nationell nivå

¹ KOM(2005) 123 slutlig.

² Beslut nr 575/2007/EG, EUT L 144, 6.6.2007, s. 45.

³ Artikel 50.3 i beslutet om inrättande.

⁴ En sammanställning och medlemsstaternas rapporter finns på http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm

⁵ Artikel 51 i beslutet om inrättande.

omfattar fonden också åtgärder i samband med att personer som inte är skyldiga att lämna territoriet återvänder frivilligt, till exempel asylsökande som ännu inte har fått avslag på sin ansökan eller personer som åtnjuter någon form av internationellt skydd. Här har fonden övertagit en kategori åtgärder som fram till 2007 fick stöd genom Europeiska flyktingfonden⁶.

Fonden syftar också till att ge stöd åt en korrekt och enhetlig tillämpning av **EU:s regelverk om återvändande**, särskilt direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (nedan kallat *återvändandedirektivet*)⁷.

Fonden genomförs huvudsakligen av medlemsstaterna enligt **metoden för delad förvaltning**. EU-budgeten ska genom medlemsstaternas årliga program stödja strukturerade insatser (kapacitetsuppbyggnad) i medlemsstaterna, samt aktiviteter som är specifika för de nationella och lokala omständigheterna i samband med återvändande. Dessa åtgärder medfinansieras inom **EU:s strategiska ram med fyra prioriteringar för återvändande**⁸. Prioriteringarna är 1) utveckling av ett strategiskt tillvägagångssätt; 2) samarbete mellan medlemsstater; 3) särskilda nyskapande verktyg samt 4) EU-standarder och bästa metoder. Medlemsstaterna ska genomföra minst tre av de fyra prioriteringarna, men många medlemsstater har valt att genomföra alla fyra. Resurserna fördelas bland 26 medlemsstater eftersom Danmark, i enlighet med protokollet om Danmarks ställning, inte deltar i fonden.

Fondens bidrag till projekt i medlemsstaterna fastställs till 50 procent av totalkostnaden för en särskild åtgärd och till 75 procent för de medlemsstater som omfattas av sammanhållningsfonden och projekt som gäller särskilda prioriteringar som anges i de strategiska riktlinjerna.

Vid sidan av programmen får årligen upp till 7 procent av EU:s tillgängliga medel användas direkt av kommissionen för att finansiera gränsöverskridande åtgärder, studier eller andra åtgärder av intresse för hela unionen genom **”gemenskapsåtgärder”** för återvändandepolitik och åtgärder för målgrupperna.

För budgetåren **2005-2007** omfattade EU-budgeten ”Förberedande åtgärder för återvändande” 2005–2006 och ”Förberedande åtgärd – Migrationshantering, aktiv solidaritet 2007 – återvändande och återanpassning av återvändare”. Dessa instrument gav direkt praktisk erfarenhet av gränsöverskridande projekt och hjälpte därmed medlemsstaterna att förbereda sig för inrättandet av återvändandefonden 2008⁹.

⁶ Se bland annat den slutliga utvärderingen av Europeiska flyktingfondens genomförande under perioden 2005–2007, KOM(2011) 2 slutlig.

⁷ EUT L 348, 24.12.2008, s. 20.

⁸ EUT L 330, 15.12.2007, s. 48.

⁹ Utvärderingen av de förberedande åtgärderna finns på http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm

3. UNIONENS BIDRAG 2008–2009

3.1. EU-medel till medlemsstater och matchande nationell finansiering

Rapporteringsperioden motsvarar **18 procent av fondens totala referensbelopp**. Under perioden 2008–2009 avsattes 122 miljoner euro i EU-anslag för såväl åtgärder med gemensam förvaltning som åtgärder med direkt förvaltning.

Tabell 1 – EU:s budget för återvändandefonden 2008–2013

Euro	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	Totalt
Medlemsstaterna totalt	55 500 000	61 845 000	81 725 000	109 000 000	151 125 000	179 025 000	638 220 000
Gemenskaps-åtgärder	-	4 655 000	5 775 000	4 500 000	11 375 000	13 475 000	39 780 000
TOTALT	55 500 000	66 500 000	87 500 000	113 500 000	162 500 000	192 500 000	678 000 000

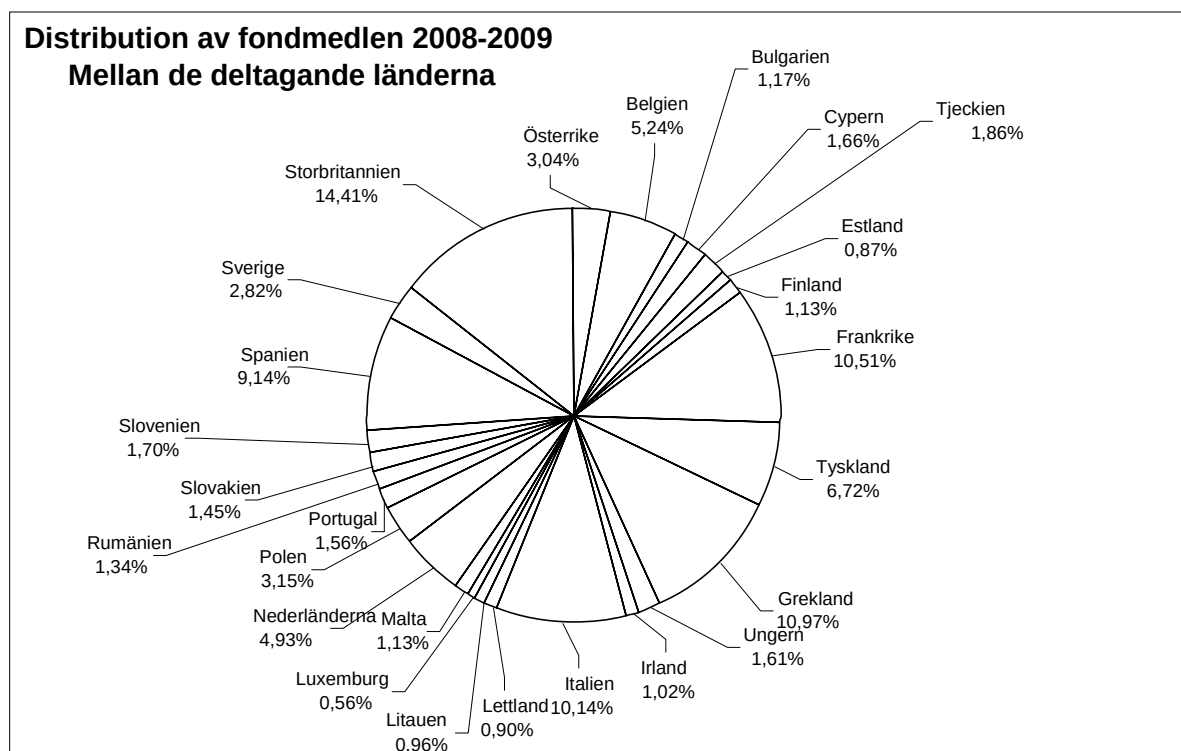
(*) Beloppen för 2012 och 2013 är preliminära.

De tillgängliga EU-medlens fördelning mellan medlemsstaterna grundas på två kriterier som avspeglar medlemsstatens situation i samband med de skyldigheter den åtagit sig på unionens vägnar eller i unionens intresse på detta område, nämligen dels antalet beslut om avvisning eller utvisning som påverkar tredjelandsmedborgare, dels antalet återvändanden till tredjeländer. Under fondens två första år har **52 program** godkänts, och åtaganden för sammanlagt **107 miljoner euro** har gjorts.

- De **sex största stödmottagarna** var Storbritannien (16,9 miljoner euro), Grekland (12,8 miljoner euro), Frankrike (12,3 miljoner euro), Italien (11,8 miljoner), Spanien (10,7 miljoner euro) och Tyskland (7,8 miljoner euro). Dessa fick tillsammans 68 procent av den sammanlagda summan under rapporteringsperioden. Under perioden 2008–2011 var dessa medlemsstater fortfarande de största stödmottagarna, men från och med 2010 års anslag ligger Grekland på första plats före Storbritannien.
- De **tre medelstora stödmottagarna** är Belgien (6,1 miljoner euro), Nederländerna (5,8 miljoner euro) och Polen (3,7 miljoner euro)¹⁰.
- Alla **övriga stödmottagare** har i genomsnitt fått mindre än tre procent av det sammanlagda årliga belopp som finns tillgängligt. Under perioden 2008–2009 varierade anslagen till dessa 18 medlemsstater från 318 475 euro (Luxemburg, 2008) till 1 817 335 euro (Österrike, 2008).

¹⁰ Se KOM(2011) 448 och SEK(2011) 940 för mer information om tillämpningen av kriterierna för fördelningen mellan medlemsstaterna ur fonden för yttre gränser, Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare och Europeiska återvändandefonden.

Figur 1: Sammanlagda nationella medel och EU-medel för medlemsstaternas program 2008–2009



För 2008 och 2009 planerade medlemsstaterna **matchande finansiering** för 50,4 respektive 65,2 miljoner euro. De medel som anslagits till tekniskt stöd för förvaltningen av fonden i medlemsstaterna uppgick till 3,9 respektive 4 miljoner euro.

Enligt den **utgiftstakt som rapporterades i slutet av 2010** har medlemsstaternas totala utnyttjande av betalningsbemyndiganden för dessa två första år varit relativt högt (omkring 85 procent under 2008 och 80 procent under 2009). Flera av de största mottagarstaterna, som Spanien och Storbritannien, har konsekvent tagit hela anslaget i anspråk.

3.2. EU-medel som avsatts för gemenskapsåtgärder

Inga medel anslogs för 2008. Under budgetförfarandet för 2008 reserverade Europaparlamentet fondkrediterna för 2008 med förbehållet att beloppet skulle frigöras när återvändandedirektivet antagits. Efter att direktivet godkänts av parlamentet lyftes förbehållet från fonden i november 2008. Det ansågs då olämpligt att ändå lägga ut en inbjudan att lämna förslag och resurserna för 2008 fördelades fullt ut till medlemsstaterna så att de kunde koncentrera sig helt på förberedelserna av programmen.

För 2009 anslogs 4,6 miljoner euro till

- tre **gränsöverskridande pilotprojekt**: ett om samarbete kring metoder för att spåra och underlätta återvändandet för underåriga utan medföljande vuxen, samt två om strukturellt samarbete mellan medlemsstaterna och tredjeländers representationer i fråga om återvändande (däribland utbyte av bästa metoder för övervakning av påtvingat återvändande), och

- tre **komparativa studier om bästa metoder**: en om underårigas återvändande, en om kopplingen mellan återanpassningsåtgärder före avresa och återanpassningsåtgärder på kort och lång sikt i återvändandeländerna (efter en ändring av Europaparlamentet i EU:s budget) samt en om övervakning av påtvingat återvändande.

Pilotprojekten bör stärka utbytet av information mellan medlemsstaterna, medan studierna ska utöka hela unionens kunskapsbas i fråga om praxis kring återvändande och ge stöd åt medlemsstaterna i deras förberedelser för återvändandedirektivet.

Inbjudan att lämna förslag 2010 är inriktad på att skapa ett EU-nätverk för frivilligt återvändande och samarbete inom området återanpassningsåtgärder före avresa och efter ankomst. För 2011 mobiliseras resurserna i första hand för att ge stöd åt akuta åtgärder i södra Medelhavsområdet.

4. FÖRBEREDELSE FÖR GENOMFÖRANDET I MEDLEMSSTATERNA

4.1. Lansering av fonden i medlemsstaterna

Kommissionen antog **tillämpningsföreskrifter** för fonden¹¹, som är gemensamma för alla fyra fonderna, för att garantera en harmoniserad tillämpning och införa gemensamma mallar för programplanering och rapportering. I tillämpningsföreskrifterna fastställs urvalsförfaranden och kriterier för stödberättigande utgifter enligt fonden. En annan viktig del av det vägledande arbetet är att i nära samarbete med medlemsstaterna utarbeta en **handledning för stödberättigande**, med praktiska exempel och bästa praxis i fråga om projektledning. Informationsmöten om bestämmelserna om vilka utgifter som berättigar till stöd anordnades, och handledningen har uppdaterats regelbundet. Ytterligare allmän vägledning gavs vid mötena i ”**Solid-kommittén**” och vid tre **konferenser** om fonderna (2008 om fonderna i allmänhet och 2009 för revisionsmyndigheter och om programplanering och utvärdering).

Dessutom tillhandahöll kommissionen särskilda riktlinjer om hur fonden kan ge stöd till en **korrekt och harmoniserad tillämpning av återvändandedirektivet**. Tillämpningen kan få fullt stöd av fonden, under förutsättning att fondens syfte och räckvidd respekteras – alla åtgärder ska ha en tydlig koppling till ett förfarande för återvändande och vara riktade till målgrupperna. Ett exempel på detta är att akut hälso- och sjukvård är stödberättigande under perioden för frivillig avresa och under perioder då avlägsnandet har skjutits upp, men fonden ska inte finansiera allmän eller rutinmässig hälsovård eller någon typ av vård för tredjelandsmedborgare som redan finansieras av de nationella hälso- och sjukvårdssystemen. Likaså kan åtgärder som gäller vård och omsorg vid en anläggning för förvar av dessa personer få stöd från fonden om de har en direkt koppling till en förestående avresa. Mot bakgrund av de särskilda kraven i direktivet kan mer allmänna åtgärder som separation av återvändande från vanliga frihetsberövade och separata förläggningar för familjer också få stöd.

¹¹ Beslut nr 458/2008/EG, EUT L 167, 27.6.2008, s. 135.

4.2. Inrättande av garantier för att utgifterna är korrekta och lagliga

Medlemsstaterna ansvarar för förvaltningen av fonderna enligt programmen, men det är kommissionen som har det yttersta ansvaret för genomförandet av EU:s budget. Kommissionen utövar detta ansvar genom att delegera vissa uppgifter till medlemsstaterna, med nödvändig tillsyn och rapportering. Därför ansvarar medlemsstaterna för att inrätta ett **nationellt system för förvaltning och kontroll av fonden**.

Medlemsstaterna har utsett 1) en ansvarig myndighet, som ansvarar för programmets förvaltning, i tillämpliga fall med stöd av en delegerad myndighet, 2) en revisionsmyndighet, som ansvarar för kontrollen av att förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar effektivt, samt 3) en attesterande myndighet som ansvarar för att attestera utgiftsredogörelserna innan de skickas till kommissionen. Dessa myndigheter tillsammans ansvarar för att garantera en **sund ekonomisk förvaltning av de medel som tilldelas medlemsstaterna**.

För denna fond inrättade de 26 medlemsstaterna sina system under 2008. Tjugo av systemen är gemensamma för flera fonder. Beskrivningen av systemen granskades med avseende på deras överensstämmelse med den grundläggande rättsakten innan första utbetalningen gjordes. Mellan 2008 och 2010 gjordes dessutom systemrevisioner i 16 medlemsstater. De flesta systemen verkar fungera korrekt, men för en del krävdes förbättringar. Det rör sig främst om **urvalsförfarandena** – här behövs öppenhet och korrekt motivering till valet av metod i enlighet med tillämpningsföreskrifterna för fonden. Metoden med en tilldelande myndighet är att föredra (öppen konkurrens och urval, i regel på grundval av en öppen förslagsinfordran), och undantagsvis kan metoden med ett verkställande organ användas (när det inte går att välja vem som ska utföra en åtgärd eller ett projekt, t.ex. i fall där det rättsligt sett råder en monopolsituation). När det gäller återvändandefonden är den sistnämnda metoden i princip tillämplig på offentliga myndigheter som ansvarar för påtvingade återvändanden eller samarbete mellan staterna när det gäller identifiering och utfärdande av resehandlingar. I vissa fall ombads medlemsstaterna dela upp aktiviteterna per metod för att slå vakt om principen om konkurrens för de verksamheter som kan genomföras av andra än särskilda statliga organ.

Det framgår av granskningen av beskrivningarna, systemrevisionerna och annan tillgänglig information om genomförandet av fonden, att de flesta medlemsstaterna har inrättat robusta system. I slutet av 2010 gavs ”yttrande utan reservation” för 83 procent av systemen. För ytterligare 15 procent konstaterades brister, men med begränsade effekter. Bara ett system, som omfattade ett årligt program i en medlemsstat, krävde viktiga förbättringar, vilket har genomförts för framtida årliga program.

4.3. Definition av nationella strategier för smart användning av EU-medel

Medlemsstaterna har i sina fleråriga program presenterat den nationella situationen i fråga om institutionella strukturer, politik och tillgängliga nationella medel i utgångsläget (2007). På grundval av en gapanalys har medlemsstaterna utan undantag identifierat följande **strategiska mål**: 1) effektivare förfaranden för avlägsnande, bland annat genom gemensamma flygningar vid återvändande, 2) effektivare samarbete med tredjeländer i fråga om identifiering, bland annat genom medlemsstaternas gemensamma ansträngningar, samt 3) en ökning av antalet frivilliga återvändanden.

För att i synnerhet åstadkomma fler frivilliga återvändanden har medlemsstaterna åtagit sig att använda fonden för att förbättra utåtriktade aktiviteter, förbättra individuell och individanpassad rådgivning och ärendehantering samt för att inrätta eller utöka program för stöd för frivilligt återvändande, ekonomiska incitament och återanpassningsåtgärder.

Utöver dessa mer allmänna mål fastställdes också **särskilda nationella mål**, som

- att inrätta återvändandeplaner för särskilda målländer och/eller kategorier av potentiella återvändande (t.ex. latinamerikaner för Spanien, återvändandeprogram för frihetsberövade i Storbritannien och Österrike),
- att fylla organisationsluckor i de nationella systemen (dvs. förbättring av informationsutbytet och samordningen kring frivilligt återvändande mellan de berörda parterna och de behöriga myndigheterna i Tyskland, inrättande av ett återtagandekontor i Grekland, främjande av konsulär täckning och inrättande av en ambulerande ambassadör för att förbättra identifieringsmetoderna i Malta),
- att införskaffa utrustning för att öka den specifika kapaciteten att hantera återvändande (dvs. bussar för att transportera återvändande från förläggningar till flygplatser i Spanien, flygplan för att öka flygkapaciteten i Frankrike, åtgärder för särskilt utsatta grupper i förläggningar i Sverige och Estland),
- att utveckla IKT-verktyg som kan stödja en effektiv ärendehantering bland de behöriga organen eller inrätta online-tjänster och länddatabaser för återvändande och organisationer som arbetar med dem (bland annat i Belgien, Finland, Frankrike, Italien och Spanien),
- att undersöka möjligheterna till återvändande (exempelvis genom att kartlägga målgrupperna och de lämpligaste åtgärderna för att nå dem i Portugal och Italien), samt
- att öka de icke-statliga organisationernas, invandrargruppernas och de lokala myndigheternas aktiva deltagande i återvändandeprocessen (särskilt i Nederländerna, Slovenien och Sverige).

Alla utom fyra medlemsstater har planerat insatser enligt prioritering 3 (**särskilda nyskapande verktyg**). Inom denna prioritering fastställdes allmänt följande mål: 1) förbättra samarbetet med tredjeländer i fråga om identifiering (nästan alla medlemsstater), 2) förbättra informationen och rådgivningen till de återvändande, bland annat på webbsidor för återvändande (bland annat Cypern, Italien, Malta, Nederländerna, Portugal, Tyskland, Ungern och Österrike) samt 3) utveckla återanpassningsåtgärder efter återvändandet utöver de som finns för de befintliga målgrupperna, återvändarländerna och olika slags bistånd (bland annat Belgien, Frankrike, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland och Ungern). Dessa mål motsvarar mer eller mindre de tre specifika prioriteringar som medger högre medfinansiering från EU, men varje medlemsstat har vid genomförandet verkligen vinnlagt sig om att utveckla nya metoder.

På grundval av de program som hittills godkänts av kommissionen kan följande tendenser konstateras i **fördelningen av EU-medel mellan prioriteringarna** under perioden 2008–2011¹²:

Tabell 2: EU-bidrag till program, uppdelat per prioritering 2008–2011

År	Anslag	PRIORITERING 1		PRIORITERING 2		PRIORITERING 3		PRIORITERING 4	
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
TOTALT	308 070 000	81,5 %	251 202 968	4,8 %	14 655 241	10,4 %	32 051 729	3,3 %	10 160 061

5. GENOMFÖRANDE AV 2008 OCH 2009 ÅRS PROGRAM

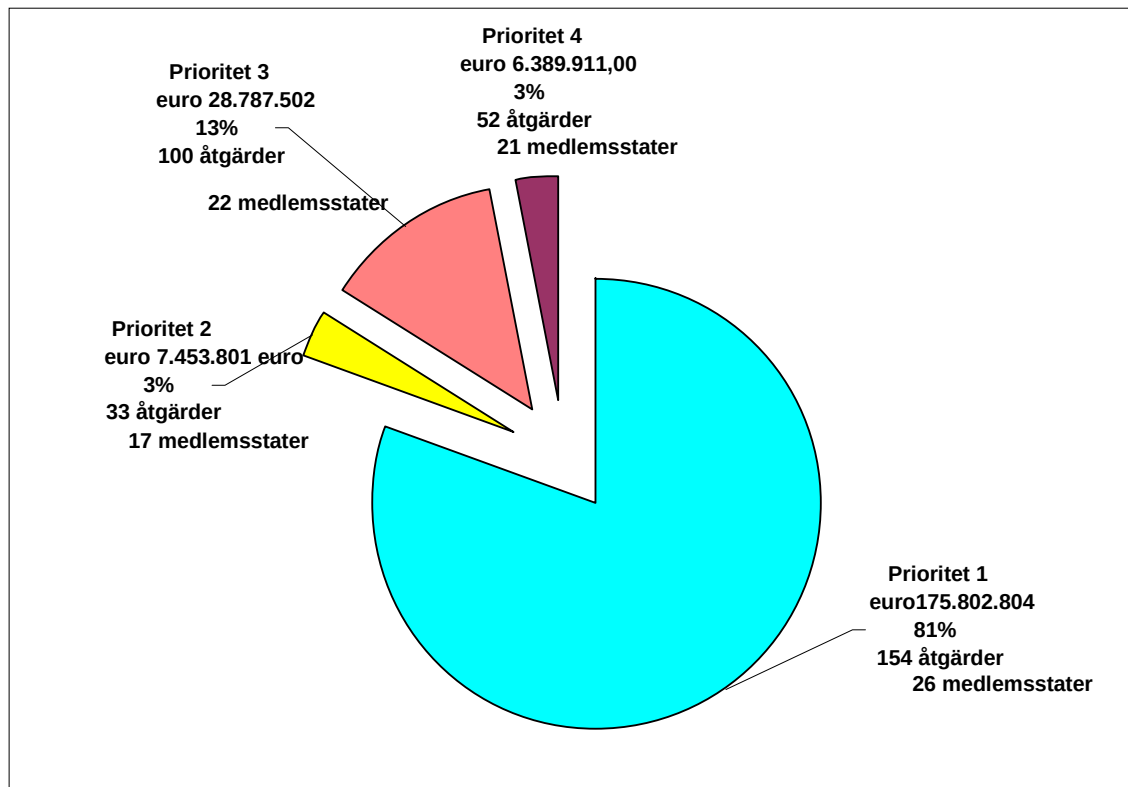
I detta kapitel presenteras och jämförs fakta och siffror om genomförandet av 2008 och 2009 års program enligt medlemsstaternas rapportering 2010. Sammanställningen grundas inte på resultaten av program som har slutförts och redovisats ekonomiskt, eftersom slutrapporterna för 2008 håller på att granskas och slutrapporteringen för 2009 års program fortfarande pågår. Slutrapporterna ska vara inlämnade först den 31 mars 2012. Eftersom sista dag för begäran om revision av åtgärderna i 2009 års program var den 31 mars 2011 kan det dessutom vara så att de sammanfattande siffrorna för de programplanerade åtgärderna inte exakt överensstämmer med de åtgärder som faktiskt genomförts i medlemsstaterna.

¹² Siffrorna för 2011 baseras på förslag till program som granskas för godkännande.

5.1. Kvantitativa aspekter på medlemsstaternas genomförande

5.1.1. Fördelning av medel mellan EU:s fyra prioriteringar

Figur 2: Sammanlagda nationella medel och EU-medel 2008-2009 per prioritering och antal åtgärder



För perioden 2008–2009 användes merparten av EU-medlen och de nationella medlen inom ramen för fonden till att stödja nationella insatser för individuella återvändanden: åtgärder under prioritering 1 (understödda program för frivilligt återvändande, åtgärder för återanpassning, identifiering och avlägsnande), prioritering 2 (främst gemensamma flygningar) och prioritering 3 (nya arbetsmetoder för att skynda på återvändandeprocessen, nya metoder för rådgivning till potentiella återvändare, individanpassade åtgärder för att stödja återanpassning och ett hållbart återvändande).

- Alla medlemsstaterna utom Irland har valt prioritering 1 i det fleråriga programmet och budgeterat för den under både 2008 och 2009. Malta budgeterade alla sina resurser för denna period till prioritering 1.
- Sjutton medlemsstater genomförde prioritering 2, med fokus främst på gemensamma flygningar. Flera medlemsstater valde dock att inte budgetera för detta under den berörda perioden (Malta, Nederländerna, Portugal, Tyskland, Ungern, Österrike). Generellt ansågs sådana åtgärder vara för komplicerade att genomföra, och fokus lades i stället på att lansera nationella åtgärder först och säkra användandet av resurserna.
- Nästan alla medlemsstaterna har valt att genomföra prioritering 3, men under perioden 2008–2009 var det särskilt tre medlemsstater som lade en betydande del av

sin budget på åtgärder inom den prioriteringen, nämligen Tyskland (43 %), Sverige (60 %) och Belgien (62 %).

- Tjugotre av medlemsstaterna programplanerade åtgärder enligt prioritering 4. Till sin natur har dessa åtgärder en relativt begränsad ekonomisk effekt, även om fyra medlemsstater budgeterade en relativt stor andel av sina anslag till den prioriteringen (omkring 30 % eller mer i Lettland, Litauen, Slovakien och Ungern inom ett eller två av programmen). Eftersom Storbritannien och Irland inte deltar i återvändandedirektivet har de inte valt att genomföra den prioriteringen. I stället kan de liksom Tjeckien välja att programplanera utbildnings- och forskningsverksamhet inom andra prioriteringar.

Tabell 3: Antal medlemsstater per prioritering

Prioritering	Perioden 2008–2013	Program 2008	Program 2009
1. Strategisk hantering av återvändande	26 medlemsstater	25 utom Irland	26
2. Samarbete med andra medlemsstater	23 utom Litauen, Slovakien, Sverige	13 utom Estland, Grekland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Spanien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike	15 utom Finland, Litauen, Malta, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Spanien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike
3. Särskilda nyskapande verktyg	25 utom Estland	20 utom Cypern, Estland, Irland, Lettland, Luxemburg och Malta	22 utom Cypern, Estland, Lettland och Malta
4. EU-standarder och bästa metoder	23 utom Irland, Storbritannien och Tjeckien	15 utom Bulgarien, Estland, Irland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Spanien, Storbritannien, Tjeckien och Österrike	17 utom Finland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Malta, Spanien, Sverige, Storbritannien och Tjeckien

5.1.2. Antal åtgärder

När det gäller **antalet genomförda åtgärder** dominerar prioritering 1 i mindre grad. Det innebär att de budgeterade utgifterna per åtgärd inom prioriteringarna 2, 3 och 4 i genomsnitt är mycket lägre än inom prioritering 1.

Tabell 4: Antal åtgärder per prioritering

Prioritering	2008	2009	Totalt 2008-2009	Procentandel 2008-2009
1. Strategisk hantering av återvändande	75	79	154	45,4 %
2. Samarbete med andra medlemsstater	14	19	33	9,7 %
3. Särskilda nyskapande verktyg	46	54	100	29,5 %
4. EU-standard och bästa metoder	19	33	52	15,3 %
Totalt	154	185	339	100,0 %

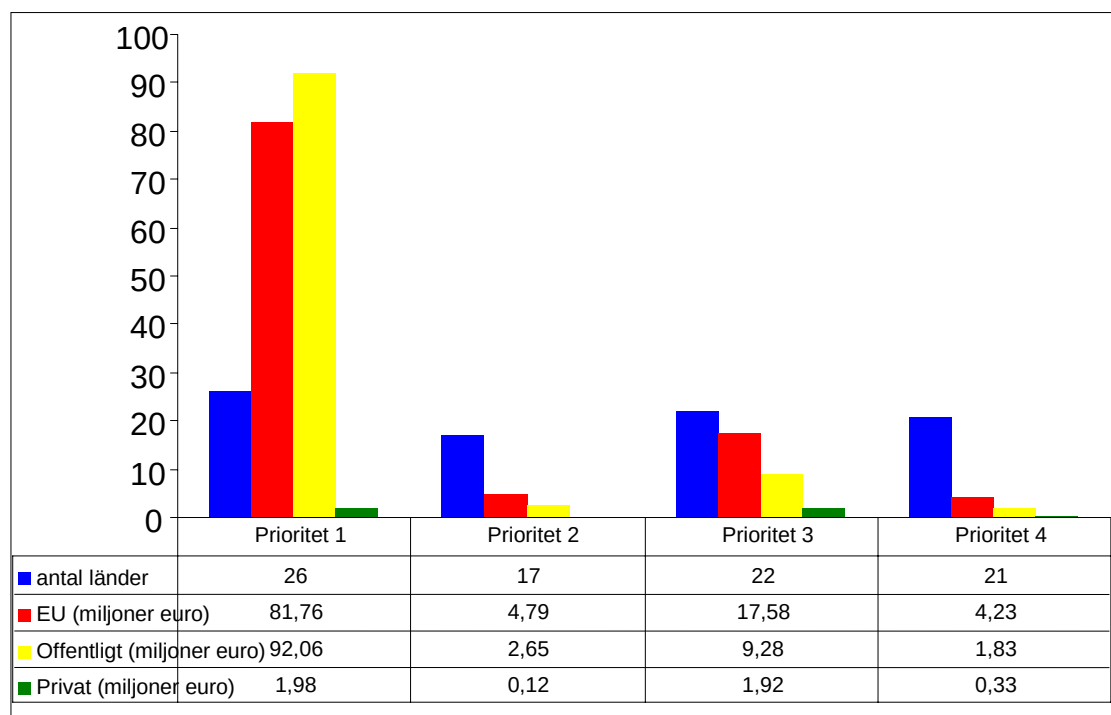
5.1.3. Medfinansieringsnivå

De medlemsstater som omfattas av Sammanhållningsfonden har alla till fullo utnyttjat möjligheten att få medfinansiering från EU till 75 procent. Det finns dock ett viktigt undantag, nämligen Spanien, där medfinansieringsnivån för de årliga programmen 2008 och 2009 var under 25 procent, då åtgärderna presenterades mot bakgrund av den sammanlagda nationella budgeten för återvändande.

För de övriga medlemsstaterna varierade medfinansieringsnivån från år till år. Den låg mellan 38 och 73 procent. I Tyskland, Belgien, Finland och Sverige ligger medfinansieringsnivåerna stadigt över 60 procent, på grund av det stora antalet insatser som motsvarar särskilda prioriteringar (särskilt inom prioritering 3).

För 2008 och 2009 låg den genomsnittliga nivån på 50 procent. Om man undantar Spanien låg dock den genomsnittliga nivån på över 68 procent.

Figur 3: Fördelning av de sammanlagda resurserna 2008–2009 mellan resursernas ursprung



5.1.4. Urvalsprocesserna under 2008 och 2009

Programplanerade åtgärder genomförs i (ett eller flera) projekt, som väljs ut genom antingen metoden med en tilldelande myndighet eller metoden med ett verkställande organ.

Nästan alla medlemsstater organiserade åtminstone **en öppen förslagsinfordran för varje årligt program**, i enlighet med **metoden med en tilldelande myndighet**. I Cypern, Frankrike, Irland och Luxemburg organiserades dock ingen öppen förslagsinfordran för 2008 års program. Å andra sidan fick flera av medlemsstaterna göra fler än en förslagsinfordran på grund av bristande intresse eller för att det behövdes nya projektansökningar.

De flesta medlemsstaterna fick in färre än tio förslag per infordran. Det var bara i Spanien och Tyskland som intresset var betydligt högre (2008 inkom 26 respektive 60 förslag, 2009 inkom 36 respektive 33). I femton av medlemsstaterna valdes alla förslag som inkom 2008 ut för finansiering. Under 2009 valdes alla förslagen ut i fyra av medlemsstaterna, och i ytterligare tre medlemsstater valdes mer än 2/3 av förslagen ut. Ingen medlemsstat anger att man finansierat projekt utan förslagsinfordran.

Tabell 5: Urval enligt metoden med en tilldelande myndighet

Årligt program	Inkomna projektförslag	Projektförslag som valts ut för finansiering	Framgångsnivå
2008	185	146	80 %
2009	134	97	72 %

I nästan alla medlemsstaterna gjordes åtminstone **en inbjudan att anmäla intresse till de behöriga myndigheterna i fråga om återvändande**, enligt **metoden med ett verkställande organ**, även om en del medlemsstater, efter samråd med de viktigaste intressenterna inom förslaget till årligt program antingen inte organiserade någon särskild inbjudan (bl.a. Grekland och Italien) eller generellt sett valde projekt utanför ramen för inbjudan (Spanien). En del medlemsstater organiserade flera inbjudningar att anmäla intresse (bl.a. Frankrike och Cypern).

I tio av de 16 medlemsstaterna som organiserade inbjudningar 2008 valdes alla projekt ut. För 2009 skedde detta i 12 av 14 medlemsstater.

Tabell 6: Urval enligt metoden med ett verkställande organ

Årligt program	Inkomna projektförslag	Projektförslag som valts ut för finansiering	Framgångsnivå
2008	72	55	76 %
2009	43	39	91 %

Dessutom finansierades sammanlagt 81 projekt i nio medlemsstater (Estland, Finland, Grekland, Italien, Malta, Luxemburg, Rumänien, Spanien och Tyskland) utan inbjudan att anmäla intresse, och det land som finansierade flest av dessa var Grekland (47).

När det gäller **omfattningen av metoden med ett verkställande organ i programmen som helhet**, användes den metoden, enligt den information som lämnats av medlemsstaterna, i **49 procent** av åtgärderna under **2008**. Under **2009** minskade denna siffra till **strax under 40 procent**.

Andelen sådana här projekt som drivs av staten som en del av medlemsstatens bidrag till EU varierar betydligt från land till land:

- I två av de stater som mottog mest stöd var andelen sådana projekt mycket låg – i Storbritannien, där i genomsnitt 93 procent av anslagen gick till understött frivilligt återvändande och återanpassningsåtgärder som valdes ut på en bred, öppen bas, och i Tyskland, där mer än 95 procent av anslagen gick till projekt som drevs av icke-statliga organisationer och som gällde rådgivning, återanpassning och planer för frivilligt återvändande.
- I de flesta andra medlemsstaterna ligger andelen på mellan 10 och 50 procent, medan genomsnittet är högre i ett fåtal medlemsstater (över 70 procent i Bulgarien, Italien, Polen, Slovenien och Spanien och till och med över 90 procent i Frankrike och Grekland), på grund av i första hand fokuseringen på påtvingade återvändanden och de höga kostnaderna i sådana projekt.
- I vissa fall varierade detta betydligt från ett år till ett annat. Exempelvis hade Rumänien under 2008 enbart sådana projekt medan projekten under 2009 till 37 procent genomfördes enligt metoden med en tilldelande myndighet.

Andra faktorer än en preferens för insatser för påtvingat återvändande kan spela in eftersom andelen projekt som finansieras med metoden med en tilldelande myndighet oftast beror på antalet ansökningar som inkommer varje år. Om svarsfrekvensen är låg eller om få av

ansökningarna kan godkännas, kan den ansvariga myndigheten välja att göra en ny inbjudan, men den kan också välja att i stället godta en större andel projekt som genomförs med ett verkställande organ (ur reserven), för att kunna garantera en genomförbar tidsplan för ett effektivt genomförande.

Slutligen är det viktigt att komma ihåg att i en del medlemsstater användes metoden med ett verkställande organ inte bara för påtvingade återvändanden utan också för statliga projekt med särskilt strategiskt värde för det nationella återvändandesystemet, som studier, samarbete, nätverksbyggande eller utbildningsprogram.

5.2. Kvalitativa aspekter på medlemsstaternas genomförande

5.2.1. Åtgärds kategorier som identifierats inom fonden

För att få en övergripande bild av åtgärderna inom återvändandefonden har kommissionen utvecklat en **analytisk modell** för att klassificera insatserna. Den har en tudelad struktur:

1. Först fastställs om insatserna i första hand varit inriktade på frivilligt eller på påtvingat återvändande. Vid behov används också kategorin "blandat" om en åtgärd inte kan klassificeras i antingen den ena eller andra kategorin (exempelvis vissa utbildningsåtgärder). Projekt som rör identifiering och resehandlingar anses vara inriktade på påtvingat återvändande.
2. Sedan klassificeras åtgärder efter sin art: från forskning och/eller strategisk utveckling till operationer, kapacitetsuppbyggnad, samarbete osv. Om det framgår att en åtgärd har haft flera funktioner anges upp till tre kategorier, med en viktning av den berörda åtgärden.

När denna modell applicerades på de tillgängliga finansiella uppgifterna om åtgärderna enligt de årliga programmen för 2008–2009, som rapporterades 2010, kunde nedanstående slutsatser dras om de kvalitativa aspekterna av fondens genomförande enligt dessa program. Observera dock att 2009 års revisioner återstår att godkänna, vilket sker i slutet av den period under vilken utgifterna berättigar till stöd, den 30 juni 2011.

- På den första analysnivån: nästan 53 procent av resurserna budgeterades till genomförandet av åtgärder för påtvingat återvändande, 43 procent användes till stöd för insatser för frivilligt återvändande och 4 procent till åtgärder som kan hänföras till båda typerna av avresa.
- På den andra analysnivån: omkring 77 procent av resurserna användes för konkreta och individuella insatser för återvändande och stöd till målgrupperna (insatser för frivilligt återvändande, insatser för påtvingat återvändande, rådgivning och information, stöd till särskilt utsatta personer), 3 procent användes för samarbete med tredjeländer i syfte att fastställa förhandsvillkor för avlägsnande och återsändande (identifiering och införskaffande av resehandlingar), 2 procent till samarbete mellan medlemsstaterna och resten (18 procent) gick till allmänna insatser för kapacitetsuppbyggnad (strategiutveckling, personal, infrastruktur och redskap, forskning/bästa metoder).

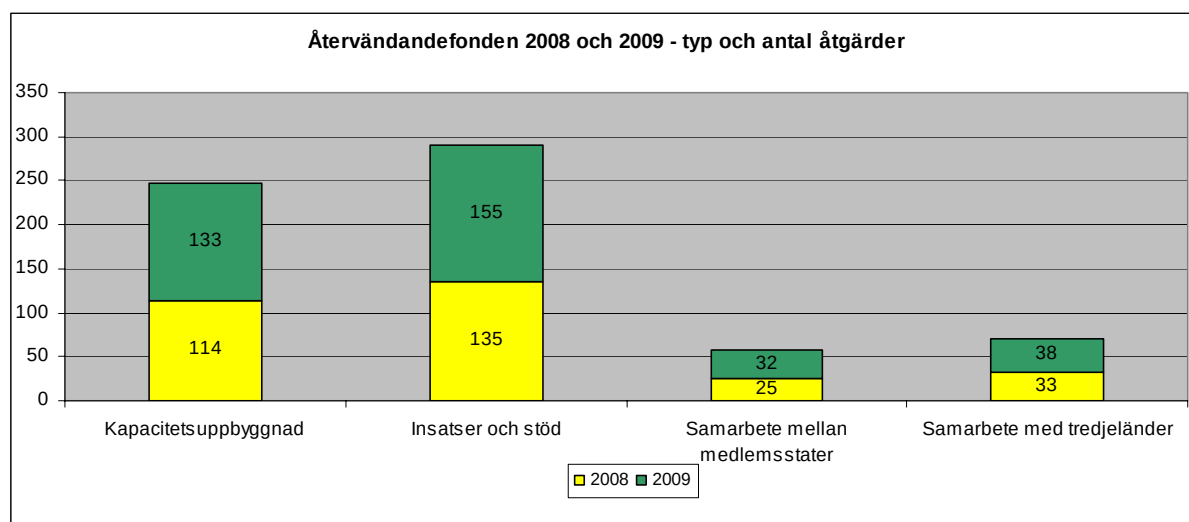
Tabell 7: Första analysnivån 2008–2009 (per använda resurser)

Typ av insatser nivå 1	2008	Procent 2008	2009	Procent 2009	Genomsnitt 2008–2009
<i>Frivilligt återvändande</i>	44 156 100	42,6 %	47 333 822	41,2 %	41,9 % (91 489 922)
<i>Påtvingat återvändande</i>	55 685 887	53,7 %	59 236 649	51,6 %	52,6 % (114 922 536)
<i>Blandat</i>	3 770 382	3,6 %	8 251 176	7,2 %	5,5 % (12 021 558)
Totalt	103 612 369		114 821 647		218 434 016

Tabell 8: Andra analysnivån 2008–2009 (per antal åtgärder)

Typ av insatser nivå 2	2008		2009		2008+2009
	Antal åtgärder	Procentuell andel	Antal åtgärder	Procentuell andel	Totalt genomsnitt
1. <i>Hantering av återvändande (strategi)</i>	23	4	22	1	45
2. <i>Frivilligt återvändande (insatser)</i>	41	24	51	26	92
3. <i>Påtvingat återvändande (insatser)</i>	32	42	36	33	68
4. <i>Rådgivning och information</i>	38	12	43	12	81
5. <i>Hjälp till utsatta grupper</i>	24	3	25	4	49
6. <i>Kapacitetsuppbyggnad bland personal</i>	42	3	45	3	87
7. <i>Kapacitetsuppbyggnad – infrastruktur och verktyg</i>	18	3	19	11	37
8. <i>Kapacitetsuppbyggnad – forskning och bästa metoder</i>	31	4	47	4	78
9. <i>Samarbete mellan medlemsstaterna</i>	25	2	32	2	57
10. <i>Samarbete med tredjeländer</i>	33	2	38	3	71

Figur 4: Andra analysnivån 2008–2009 – Uppdelning av åtgärderna i fyra huvudkategorier



5.2.2. Typer av mottagare av EU-stöd

Av EU:s bidrag till fonden under 2008 och 2009 anslogs 54,5 respektive 53,2 procent till åtgärder som genomfördes av offentliga myndigheter, 19,8 respektive 19,2 procent till icke-statliga organisationer och 25,7 respektive 27,6 procent till internationella organisationer (särskilt Internationella organisationen för migration, nedan kallad IOM).

5.2.3. Exempel på projekt som genomförts enligt prioritering 1

A. Program för bistånd till frivilligt återvändande

Enligt Stockholmsprogrammet uppmanas medlemsstaterna att uppmuntra frivilligt återvändande, bland annat genom att utveckla system för incitament, utbildning, återanpassning och subventioner och genom att utnyttja de möjligheter som EU:s finansiella instrument kan erbjuda.

Omkring 55,5 miljoner euro budgeterades för detta ändamål enligt programmen.

Medlemsstaterna har nått olika långt när det gäller att utveckla program för bistånd till frivilligt återvändande, vilket framgår av en studie som nyligen gjorts av Europeiska migrationsnätverket (EMN)¹³ och beskrivningen av utgångsläget i de fleråriga programmen. Insatserna på detta område skulle därför kunna klassificeras enligt följande:

1. I avsaknad av (permanenta) system, **utveckling** av pilotprojekt och/eller införande av program för stöd till frivilligt återvändande (Cypern, Estland, Finland, Grekland, Lettland, Litauen, Malta och Slovenien).
2. **Konsolidering** av nyligen inrättade (grundläggande) tjänster eller program genom förlängning av löptiden och genom att gradvis öka antalet personer som kan få rätt till bistånd (Slovakien).

¹³

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

3. Systematisk **utökning** av väletablerade program genom inkludering av en större målbefolkning, nya (specifika) målgrupper, som särskilt utsatta personer samt breddning av det stöd som ges (särskilt i fyra av de största mottagarländerna, nämligen Frankrike, Italien, Spanien och Storbritannien).

4. **Införande av specifika och nyskapande individanpassade åtgärder**, särskilt med sikte på ett mer hållbart återvändande och utvecklingen av en särskild återanpassningskomponent (Belgien, Nederländerna och Tyskland).

I **Lettland** har flera forskningsprojekt finansierats under 2008 års program i samband med utveckling av en långsiktig strategi för hantering av återvändande. Syftet är att utveckla de modeller för frivilligt återvändande och återanpassning som passar Lettland bäst, med beaktande av målgruppens storlek, EU-lagstiftningen och bästa metoder i andra länder. I samma anda togs i **Estland**, tack vare ett antal projekt inom 2008 och 2009 års program, de första stegen mot införandet av ett program för bistånd till frivilligt återvändande och en organisation för rådgivning och stöd till återvändande. I **Malta** gav två projekt inom 2008 och 2009 års program drivkraft åt insatser för stöd till frivilligt återvändande. Ett annat projekt gick ut på att stärka Maltas kapacitet att hantera återvändande på lång sikt. I alla tre länder var IOM en av projektets stödmottagare.

I **Finland** inleddes 2009 ett flerårigt projekt med målet att inrätta ett omfattande system för frivilligt återvändande. Det finns inget nationellt program för stöd till frivilligt återvändande i landet och projektets syfte är att ge resebidrag och ekonomiskt stöd till återanpassning, öka samarbetet mellan de aktörer som arbetar med frivilligt återvändande och göra informationen till potentiella återvändare mer tillgänglig.

Många länder drog nytta av IOM:s erfarenheter av att skapa mer övergripande paket med åtgärder för återvändande. I t.ex. **Slovakien** organiserade IOM, som en del av en åtgärd för bistånd till frivilligt återvändande och återanpassning, en kampanj för att nå oregistrerade invandrare, med inriktning på de områden där de antogs bo. Till följd av den kampanjen återvände 47 sådana personer – året innan var det ingen som gjorde det. I **Nederländerna** drev IOM ett projekt för att informera och ge råd till personer i förvar, samtidigt som man ökade kapaciteten för stöd till frivilligt återvändande vid anläggningar för förvar i allmänhet. Inom 2008 års program bidrog IOM till att bygga upp ett nätverk i **Portugal** med nationella och internationella partner, främst icke-statliga organisationer i Latinamerika, för att vidareutveckla strukturerna för stöd till frivilligt återvändande. Ett efterföljande projekt upprätthöll grundläggande service och tillhandahöll stödpaket till omkring 550 personer och dessutom förbättrade IOM nätverket ytterligare, utvecklade en tydlig kommunikationsstrategi och stärkte tjänsterna för återanpassning och övervakning och stöd efter återvändandet. I **Polen** tillhandahöll IOM ett fullständigt utbud av tjänster med finansieringen för 2008 och 2009: främjande, stöd till resor och återanpassning, utbildning för personal vid mottagningscentralerna, stöd till särskilt utsatta grupper, registrering och underhåll av databaser samt anordnande av en konferens för att främja idéer om frivilligt återvändande bland icke-statliga organisationer och myndigheter.

I många andra länder användes fonden till att prova eller införa nya specifika komponenter, jämsides med åtgärder för att förstärka eller utöka de befintliga systemen. I **Slovakien** utökades de befintliga systemen genom att man utöver de vanliga kostnaderna också gav stöd till förberedande av planer för återanpassning och stöd till återanpassning i

återvändandelandet. I **Italien** lades fokus under 2009 på återanpassningsåtgärder, efter en insats till stöd för det ordinarie programmet under 2008.

I flera medlemsstater (exempelvis **Bulgarien, Finland, Italien, Spanien, Polen** och **Österrike**) finansierades projekt för särskilt stöd till utsatta grupper, som familjer, underåriga eller offer för människohandel. I **Frankrike** gavs stöd till akut medicinsk vård, lämpligt boende i direktivets mening samt återvändandearrangemang för underåriga utan medföljande vuxen som blivit kvar i transitområdet på flygplatsen Roissy. I **Ungern** genomfördes projektet ”Home again”, där ett litet antal bosnier med hälsoproblem återsändes i nära samarbete med lämpliga bosniska partner, med vederbörlig noggrannhet och omsorg.

I **Nederländerna** bistod en liten icke-statlig organisation migranter med att utveckla en ekonomisk verksamhet i återvändandelandet. Volontärer utvecklade redskap och gav stöd åt 23 tredjelandsmedborgares återvändande med en budget på 120 000 euro.

Frankrike utnyttjade sina EU-bidrag på ett strategiskt sätt för att genomföra en rad kompletterande åtgärder på detta område, från rådgivning och information till ekonomiska incitament, samt specifika insatser för information och återanpassning. En åtgärd utökade de ekonomiska bidragen för att uppmuntra tredjelandsmedborgare som vistades illegalt i landet att återvända, utöver ramen för det befintliga programmet (3,5 miljoner euro, 39 procent av 2008 års program). I en annan insats fick personer i Calaisregionen hjälp att återvända till sina ursprungsländer, bland annat genom en kampanj för att öka medvetenheten om riskerna med att försöka ta sig över till Storbritannien, de svåra förhållanden som de skulle kunna mötas av där och riskerna med att fortsätta vistas illegalt i Frankrike (0,9 miljoner euro). Generellt gjorde fonden det möjligt för Frankrike att öka utnyttjandet av ekonomiska incitament (under 2008 kunde 2 227 migranter ta del av systemet, vilket var en ökning med 9 procent jämfört med 2007) samt att öka incitamentbeloppet per capita.

Under rapporteringsperioden har **Storbritannien** anslagit det högsta EU-bidraget från fonden, 14 miljoner euro, till åtgärder för stöd till frivilligt återvändande. Fonden gav stöd till programmen *Voluntary Assisted Return & Reintegration Programme* (VARRP), *Voluntary Return and Reintegration of Detained Migrants* (VRRDM) samt *Facilitated Return Scheme* (FRS) (kontantbidrag). VARRP, som genomfördes inom 2008 års program, har redan utvärderats som en framgång – övervakningsdata visade på betydande öknings jämfört med föregående år, vad gäller antalet ansökningar, faktiska avresor och användning av stöd till återanpassning. Framför allt utvecklingen i fråga om individuella planer för återvändande och leveransen och innehållet i återanpassningsstödet bedömdes av respondenterna som positivt.

B. Rådgivning och information

Omkring 25,8 miljoner euro budgeterades för detta ändamål enligt programmen. Många medlemsstater utvecklade åtgärder för information och rådgivning (t.ex. **Belgien, Bulgarien, Estland, Grekland, Frankrike, Italien, Malta, Nederländerna, Polen, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike**)¹⁴.

Några exempel på åtgärder inom detta område som påverkat en betydande del av målgrupperna är följande:

¹⁴ En del av dessa projekt är dock innovativa projekt inom prioritering 3.

- **Greklands** program för 2009 betalade för anlitande av tolkar, socialarbetare och psykologer för att tillhandahålla tjänster till återvändande, bland annat i Aten och på Kreta, för ett EU-bidrag på 1 miljon euro.
- I **Nederländerna** gavs under 2009 stöd till utvidgning av den geografiska täckningen för nätverket av ”infödda rådgivare” till områden utanför storstäderna och till att stärka samarbetet med lokala myndigheter, med ett EU-bidrag på omkring 1 miljon euro.
- I **Österrike** agerade fyra icke-statliga organisationer rådgivare till tredjelandsmedborgare både i och utanför anläggningar för förvar, och nådde över 6 000 tredjelandsmedborgare i förvar, varav omkring 19 procent valde att återvända frivilligt, samt över 6 000 tredjelandsmedborgare utanför anläggningarna, varav omkring 58 procent beslutade att återvända frivilligt. EU:s bidrag för 2008 och 2009 års projekt sammanlagt uppgick till 1,8 miljoner euro.
- I **Tyskland** gjorde 2008 och 2009 års program det möjligt för flera olika icke-statliga organisationer att ge råd och information i flera olika delstater i omkring 25 projekt till en kostnad av 2,2 miljoner euro (EU-bidrag). Tack vare 2008 års program har 10 402 rådgivningssessioner ägt rum och 1 382 personer har återvänt frivilligt. Vad beträffar 2008 års program har verksamheten verkligen stärkt rådgivningsstrukturerna liksom samarbetet och nätverkandet mellan de olika aktörerna för detta ändamål. Tack vare komplementariteten med de tjänster som gjorts tillgängliga genom programmet REAG/GARP, har dessutom dessa fondinsatser ökat framgångarna för detta program för stöd till frivilligt återvändande för flyktingar och asylsökande som fått avslag.

C. Påtvingade återvändanden

Omkring 81 miljoner euro budgeterades för detta ändamål enligt programmen. Alla medlemsstater utom Finland, Nederländerna, Portugal, Sverige, Tyskland och Österrike medfinansierade påtvingade återvändanden (dvs. med organisering av flyg, bidrag till resekostnader och traktamenten för eskorter och till resekostnader för återvändande). I **Storbritannien** genomfördes bara ett litet projekt som syftade till att främja ett bättre samarbete med andra medlemsstater i fråga om påtvingade återvändanden, vilket bildat en modell som man nu utnyttjar bland annat genom gemensamma flygningar – huvuddelen av det programmet gällde frivilliga återvändanden.

I de flesta medlemsstaterna var andelen kostnader för påtvingade återvändanden i förhållande till den totala budgeten mellan 10 och 30 procent. I absoluta tal användes visserligen en avsevärd del av EU:s bidrag till den typen av operationer inom de två programmen i fyra huvudsakliga mottagarländer, nämligen **Frankrike** (2,8 miljoner euro), **Grekland** (7,8 miljoner euro), **Italien** (6,9 miljoner euro) och **Spanien** (6,3 miljoner euro). I relativa termer var andelen budgeterade utgifter också hög i länder med lägre anslag som **Cypern**, **Luxemburg** och **Polen**.

Utöver reguljära återvändaroperationer finansierades ett fåtal innovativa projekt, bland annat följande:

- Två projekt i **Belgien** (ett för återvändande familjer och ett för personer med särskilda behov) genomfördes av myndigheterna för att utveckla alternativ till förvar.

Båda projekten bestod av anpassning av familjehusen/mottagningsanläggningarna så att familjer/personer med särskilda behov skulle kunna tas emot separat och inte tillsammans med de övriga boende på slutna förvar. För att förbereda återvändandet och möjligheterna till återanpassning i ursprungsländerna har utbildade coacher anlitats för att vägleda personerna genom återvändandeprocessen och hjälpa dem på daglig basis. I ett tidigt skede erbjuds fortfarande möjligheten till frivilligt återvändande. Det andra projektet omfattade även individanpassat medicinskt och psykologiskt stöd. Det första projektet har redan utvärderats med positivt resultat av vissa icke-statliga organisationer.

- I **Spanien** har förstahjälpkurser anordnats för poliseskorter som är inblandade vid återvändanden med charterflyg, reguljära sjöfartslinjer och kommersiella flyg där de reser ensamma.

5.2.4. *Exempel på projekt som genomförts enligt prioritering 2*

Andelen utgifter i samband med denna prioritering var mestadels mycket liten, utom i **Irland**. Den medlemsstaten använde 70 procent av sina resurser för att betala för gemensamma flygningar för återvändande, inbegripet hela anslaget för 2008.

Medlemsstaterna finansierade antingen enbart gemensamma flygningar (**Belgien, Cypern, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Rumänien**), en blandning av gemensamma flygningar och åtgärder för samarbete och kapacitetsuppbyggnad (**Bulgarien, Polen, Slovenien**) eller utbyte av bästa metoder med andra medlemsstater, bland annat i fråga om förberedande åtgärder för bättre samarbete med tredjeländer (**Lettland, Storbritannien och Tjeckien**).

A. Gemensamma flygningar för återvändande

Medlemsstaterna finansierade i allmänhet bara en eller en handfull flygningar. Det sammanlagda budgeterade EU-bidraget för gemensamma flygningar uppgick till omkring 3,6 miljoner euro. Dessa flygningar kompletterade de flygningar som samordnades av Frontex.

B. Andra samarbetsformer

I **Estland** finansierades ett projekt för att öka det operativa samarbetet för att erhålla resehandlingar mellan å ena sidan de konsulära enheterna i Estland, Lettland och Litauen, och å andra sidan migrationsmyndigheter i tredjeländer.

5.2.5. *Exempel på projekt som genomförts enligt prioritering 3*

A. Nyskapande metoder och medel för rådgivning och information till potentiella återvändare

Tack vare två projekt under 2008 har **Bulgarien** genomfört en informationskampanj för att främja frivilligt återvändande (videoklipp, en dokumentär, 53 000 informationsprodukter – i form av flygblad, reklamaffischer och broschyrer) samt förbättrat samarbetet mellan icke-statliga organisationer, IOM och myndigheter på detta område. Även i **Tjeckien** har en landsomfattande kampanj ägt rum med hjälp av medlen för 2008 och 2009.

Efter att man konstaterat att möjligheterna till information och rådgivning om återvändande inte har fördelats systematiskt i hela **Italien** användes fonden för att upprätta ett ”remissnätverk” av lokala myndigheter och icke-statliga organisationer i hela landet, för att organisera kampanjer för information och ökad medvetenhet och för att utveckla och sprida informationsmaterial på många språk. I ett uppföljande projekt under 2009 anordnades dessutom utbildning för personal i remissnätverket och seminarier med företrädare för tredjeländer organiserades. Tillsammans med en kartläggning av invandrargrupperna i samhället för att kunna organisera effektivare spridningsmetoder för att nå målgrupperna, samt möten för utbyte av bästa metoder och erfarenheter om återvändande mellan alla olika aktörer under prioritering 4, bidrog dessa projekt till att lägga grunden till utvecklingen av stöd till frivilligt återvändande i Italien.

I **Grekland** gav 2009 års program stöd till studiebesök i andra medlemsstater och till den strategiska utvecklingen av system för stöd till frivilligt återvändande genom medfinansiering av en informationskampanj och resebidrag till mellan 300 och 400 personer. Till följd av pilotprojektets positiva resultat omriktades resurser som frigjorts under det reviderade programmet till att ge ytterligare ett par hundra personer liknande stöd och dessutom visst stöd efter återvändandet i form av fickpengar. De grekiska myndigheternas strävan är att med fondens hjälp i betydande grad öka allmänhetens stöd för liknande operationer för frivilligt återvändande under de kommande åren.

B. Nyskapande incitament för att öka det frivilliga återvändandet baserat på de inblandade personernas värdighet (särskilt återanpassning)

Inom prioritering 3 finansierades projekt om återanpassningsstöd (bland annat utbildning, företagsstart, startstöd och uppföljande utvärdering i återvändandelandet) i **Belgien, Frankrike, Litauen, Spanien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike**.

I **Frankrike** gavs stöd till återanpassningsåtgärder inom alla programmen för att göra återvändandet till vissa afrikanska länder mer hållbart. Efter individuella intagningar och hemreseplaner har de återvändande fått möjlighet av utveckla ekonomiska verksamheter och fått stöd till att starta företag på plats.

I **Sverige** gav nio av 13 projekt inom de två programmen stöd till prioritering 3. Gemensamt för dessa är att de fokuserar på nya metoder för samarbete mellan olika enheter. I ett av projekten upprättades ett samarbete mellan en handelskammare och en migrationsmyndighet i ett afrikanskt land. Informations- och utbildningssessioner organiserades för 200 medborgare i det berörda landet; individuella affärsplaner utarbetades och ett besök anordnades för 15 personer så att de skulle kunna göra förberedelser på plats. Som en del av projektet gavs också stöd till utbildningsanstalter i det berörda landet.

I **Belgien** gav 22 av 35 projekt inom de två programmen stöd till prioritering 3. En del av projekten syftade till att förbättra strategierna för återvändande och främja kapacitetsutbyggnaden allmänt i landet, exempelvis genom ett utbildningsprogram för individuella återvändarrådgivare. Inom de två programmen sammantaget gavs för denna prioritering stöd till specifika återanpassningsåtgärder till en sammanlagd budget på 2,5 miljoner euro, bestående av följande:

- Kapacitetsuppbyggnadsåtgärder (i samband med utvecklingen av nya metoder, dels ett forskningsprojekt om bästa metoder för återvändande och återanpassning för

personer med psykisk och fysisk ohälsa i sex medlemsstater, dels flera projekt för att åtgärda kapacitetsbrister hos icke-statliga återanpassningspartner som är involverade i den nationella strategin för stöd till frivilligt återvändande).

- Stöd till enskilda återvändarinsatser som utökar de nuvarande strategierna för återanpassning, i kombination med utveckling av nya metoder (fyra IOM-projekt för utveckling av individanpassade stödpaket som ett nyskapande tillägg till det befintliga, generiska återanpassningsprogrammet och två Caritas-projekt för specifika målgrupper eller målländer om ett mer omfattande program för understött frivilligt återvändande, med bland annat återanpassningsstöd och uppföljning i destinationslandet).

I **Tyskland** gav 44 av 99 projekt inom de två programmen stöd till prioritering 3 till ett sammanlagt belopp av 5,6 miljoner euro (omkring 41 procent av den totala budgeten som anslagits till fonden). Med undantag för två projekt om resehandlingar var det främst innovativa återvändandeplaner och andra åtgärder för att öka det frivilliga återvändandet som medfinansierades. I vissa projekt lades fokus på särskilda målgrupper och/eller återvändandeländer, medan andra inriktades på nya former av återanpassningsstöd.

C. Provning av nya arbetsmetoder för att påskynda dokumentering av återvändande

Omkring 5,5 miljoner euro budgeterades för samarbete med tredjeländer enligt programmen, men detta belopp gäller även projekt enligt de andra prioriteringarna. Enligt prioritering 3 har många medlemsstater inlett projekt för att bygga upp ett effektivt, stabilt och varaktigt operativt samarbete med myndigheter i tredjeländer, med syftet att erhålla resehandlingar och försäkra sig om snabba och framgångsrika avlägsnanden. Nedan följer några belysande exempel på hur det ekonomiska stödet användes på nyskapande sätt och gav direkta resultat:

- I **Rumänien** utvecklades en ny mekanism för samarbete mellan de diplomatiska ombuden för tredjeländer som inte har någon ambassad i landet. För första gången har nu myndigheternas personal i samband med 15 uppdrag kunnat diskutera konkreta fall med tredjeländernas migrationsmyndigheter. Diskussionerna har lett till snabbare förfaranden och bättre samarbetsrelationer.
- I **Polen** användes resurserna för 2008 och 2009 års program till att utveckla ett särskilt program för att underlätta arbetsrelationer med migrationsmyndigheterna i ett viktigt tredjeland, genom att tjänstemän från myndigheterna i respektive länder fick göra studiebesök hos varandra. Resekostnader och traktamenten täcktes samt transportkostnader för potentiella återvändande från de anläggningar där de hölls i förvar till de lokaler som användes för identifiering. Genom upprättandet av direkta och regelbundna kontakter underlättades förfarandena för återsändande betydligt och grunden lades för ett effektivt, stabilt och långvarigt samarbete.
- Som en del av en insats för att förbättra samarbetet med tredjeländer i samband med identifiering inrättades i **Slovenien** ett samarbete med icke-statliga organisationer och ett nätverk av översättare för att bistå myndigheterna i deras kommunikation med potentiella återvändande.
- I **Spanien** användes fonden för att systematiskt stödja en rad utbildningsseminarier för personal vid migrationsmyndigheter från ett tiotal olika afrikanska ursprungsländer, både i deras egna länder och i Spanien. Tack vare det ömsesidiga

förtroende som på detta sätt skapats i en lättsam operativ miljö har såväl kommunikation som samarbete förbättrats.

- I **Sverige** syftade ett projekt till att få fram fler sätt att identifiera tredjelandsmedborgare genom möten mellan myndigheterna och de migrationsmyndigheter som är baserade vid den internationella flygplatsen i ett ursprungsland som är viktigt för Sverige, och till vilket det hittills har varit svårt att återsända personer.

D. Andra nyskapande åtgärder

Myndigheterna i **Grekland** använde en del av 2009 års finansiering till studiebesök i andra medlemsstater för att hämta idéer till en nationell strategi för att främja frivilligt återvändande.

I **Ungern** genomfördes två studieresor till ett tredjeland av särskilt intresse för att upprätta en övergripande och tematisk landrapport som ska förbättra rådgivningens kvalitet. Studieresorna förbereddes tillsammans med experter från andra medlemsstater och IOM.

I vissa länder fokuserades insatserna inom den här prioriteringen på informationshantering. I **Belgien** utvecklades IT-verktyg för ärendehantering i slutna förläggningar för att skynda på samarbetet mellan migrations- och polismyndigheter och för en central insamling och analys av uppgifter om irreguljär vistelse. I **Spanien** handlade det om ett integrerat IT-system för hantering av programmet för frivilligt återvändande.

5.2.6. *Exempel på projekt som genomförts enligt prioritering 4*

A. Utvärdering och forskning

Inom den här prioriteringen var det en hel del medlemsstater som genomförde studier:

- **Österrike** finansierade ett projekt för att jämföra de befintliga nationella aktiviteterna för frivilligt återvändande, i termer av målgrupper, kostnader och samarbetsmekanismer i syfte att utveckla synergier och skalfördelar.
- **Bulgarien** utvecklade en integrerad strategi som ska utgöra grunden för landets strategiska program för integrerad hantering av återvändande 2011–2013. En handlingsplan utvecklades för att genomföra strategin och ytterligare efterforskningar om bästa metoder i andra medlemsstater gjordes genom en arbetsgrupp som också omfattade icke-statliga organisationer.
- **Portugal** kartlade invandrargrupper och deras sätt att få information, på grundval av intervjuer med berörda parter, för att bättre kunna sprida informationen om återvändarprogrammen bland invandrargrupperna.

B. Utbildnings- och utbytesinsatser

Utbildningsprojekten bekostade i allmänhet antingen utbildning av polismän (eskort) om standarder och bästa metoder vid påtvingat återvändande (**Cypern, Italien, Litauen, Rumänien, Slovakien**), personal vid olika nationella myndigheter om hantering av återvändande i allmänhet (**Polen, Lettland, Litauen, Slovakien**), språkutbildning (**Lettland,**

Slovenien, Slovakien) eller gällande människorättsnormer och standarder vid återvändande (**Bulgarien, Ungern**). I **Grekland** anordnades en rad utbildningsseminarier för polismän om olika aspekter på hantering av återvändande, inbegripet eskortrutiner, återtaganderutiner, människorättsnormer och behandling av särskilt utsatta personer. Det gällde ett relativt litet belopp, men det systematiska och övergripande tillvägagångssättet var nyskapande. I **Polen** organiserade en stiftelse personalutbildningar för att förbättra servicen vid små centrum i en särskild region vid gränsen till Ukraina och offentliggjorde en vägledning över bra metoder.

Medlemsstaterna använde fonden för att låta personal lära av andra medlemsstaters erfarenheter. **Ungern** finansierade studiebesök till flera medlemsstater för personal vid verkställande och rättsliga organ som arbetar med återvändande, medan **Litauen** finansierade sådana besök för eskorter och personal vid återvändandemyndigheter. **Lettland** använde 53 procent av sina resurser för 2008 till tre projekt inom denna prioritering: ett projekt om seminarier om bästa metoder och besök i andra medlemsstater, ett annat om utbildning i hantering av återvändande för gränsvakter och migrationsmyndigheter och ett tredje om språkutbildning för anställda som är involverade i hantering av återvändande. I en del av utbildningsprojekten deltog eller bidrog dessutom experter från andra medlemsstater.

Hittills har inte fonden använts för att anordna specifika nationella utbildningar för yrkesverksamma om tillämpningen av återvändandedirektivet, även om **Ungern** organiserade en konferens för medlemsstaterna om direktivet. Det var troligen för tidigt, med tanke på att tidsfristen för införlivande löpte till den 24 december 2010.

6. ÖVERGRIPANDE PRELIMINÄR BEDÖMNING AV GENOMFÖRANDET

6.1. Medlemsstaternas observationer

6.1.1. Uppnådda resultat

Medlemsstaterna gav en (delvis) positiv övergripande bedömning av fondens genomförande. De rapporterar att de eftersträfvade resultaten, enligt definitionen i den fleråriga strategin, generellt sett har uppnåtts, åtminstone för 2008 års program som slutförts under rapportperioden.

Flera medlemsstater framhöll i detta sammanhang särskilda framsteg i samband med frivilligt återvändande: utvecklingen av en helhetssyn i de nationella politiska strategierna till stöd för frivilligt återvändande (Italien); den ökade kapaciteten att genomföra åtgärder för understött frivilligt återvändande (Estland, Malta och Rumänien); genomförandet av program för understött frivilligt återvändande, inbegripet införandet av nya verktyg, en webbplats och en gratis telefontjänst, samt utvärdering av programmen (Ungern); förstärkning av rådgivningsstrukturerna, effektivisering av de befintliga programmen för understött frivilligt återvändande (Tyskland); det faktum att fonden helt enkelt gjort det möjligt för fler migranter att återvända frivilligt (Spanien) eller för många tredjelandsmedborgare att på ett värdigt, ordnat och hållbart sätt återvända och få stöd till återanpassning i sitt ursprungsland (Storbritannien).

En hel del medlemsstater hänvisade också till fondens nytta när det gällt att hjälpa civilsamhället att bidra till frivilligt återvändande. Polen underströk att utan fonden skulle de icke-statliga organisationerna inte haft tillräckliga resurser för att genomföra sina insatser för frivilligt återvändande, medan Rumänien framhöll att de första stegen i utvecklingen av

partnerskap med icke-statliga organisationer tagits med hjälp av fonden och Portugal hänvisade till möjligheterna att fortsätta förbättra landets nätverk för frivilligt återvändande tack vare fonden.

6.1.2. *Utmaningar som uppstått vid genomförandet*

Samtidigt underströk många medlemsstater de utmaningar de stött på vid genomförandet av de två första programmen.

- För det första påverkade det försenade godkännandet av de årliga programmen genomförandeperioden, särskilt för 2008 års program, och i en del medlemsstater påverkades även storleken på de belopp som faktiskt anslogs och användes. Verksamheterna inom de första två programmen pågick ofta parallellt och under en koncentrerad genomförandeperiod. Medlemsstater som planerade bra och i god tid lyckades utnyttja hela EU-bidraget.
- För det andra upplevdes tillämpningsföreskrifterna som alltför komplicerade, och då särskilt reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande. Många medlemsstater ansåg att den administrativa bördan i termer av vägledning, ledningskontroll och revisioner inte stod i proportion till strävan att driva ett effektivt finansieringsprogram, med tanke på anslagens storlek.
- För det tredje ledde inte alltid de öppna och breda urvalsprocesserna till relevanta projektansökningar. Detta kan ha berott på nationella faktorer som att antalet potentiella enheter som var kvalificerade och villiga att driva projekt inom fonden var begränsat, att nationella bestämmelser innebar specifika administrativa krav och rapporteringskrav, tidsramen för ett effektivt genomförande av projekt osv. Det kan dock också ha varit så att potentiella ansökande organisationer upplevt EU-reglerna som krångliga, särskilt kraven på verifieringskedja och dokumentering eller begränsningarna av stödberättigandet. Exempelvis begränsades tiden för ersättning av kostnaderna för återanpassningsbistånd efter återvändandet till sex månader och detta hindrade i vissa fall individanpassade lösningar.

Följaktligen kände medlemsstaterna sig tvingade att revidera det årliga programmet för att garantera ett optimalt utnyttjande av EU-bidraget. För 2008 års årliga program godkände kommissionen tio reviderade program varav minst fem i första hand var avsedda att justera programmet med beaktande av resultaten av en öppen förslagsinfordran, medan tre andra berodde på ändringar av det nationella budgetförslaget.

För att avhjälpa dessa problem har kommissionen efter återkoppling från medlemsstaterna avsevärt förenklat den övergripande ramen för regler om stödberättigande kostnader, utökat löptiden för finansiering av återanpassningsbistånd efter återvändandet till ett år och utökat perioden för stödberättigande från 2 till 2½ år, samt utökat tidsfristen för inlämning av programrevidering, för att medge ett bättre upptag av EU-bidragen. Eftersom fonden är ett nytt EU-instrument har dessutom de enskilda medlemsstater som haft startproblem konsekvent fått ytterligare vägledning från kommissionen. Effekterna av dessa förändringar kommer säkerligen att märkas mer under genomförandet av 2010 års program och framåt.

6.2. Kommissionens bedömning

Efter att ha granskat medlemsstaternas rapporter och med beaktande av ytterligare information, bland annat från övervakningsuppdrag, konstaterar kommissionen att fonden, trots en del startsvårigheter och vissa specifika problem med regler och genomförande, lever upp till löftet att stärka genomförandet av en integrerad hantering av återvändande i medlemsstaterna.

- I ett antal medlemsstater har särskilda informationskampanjer gjort att ytterligare information om möjligheter att återvända gjorts tillgänglig och spridits bland invandrargrupperna i medlemsstaterna. I vissa fall grundades dessa **utåtriktade insatser** på praktiska erfarenheter bland människor som återvänt och som med framgång återanpassat sig i sina ursprungsländer.
- Fonden har gett stöd till införande eller konsolidering av rutiner för hantering av återvändande, vilket i många medlemsstater tidigare varit nästan obefintligt. Projekten har med framgång stärkt kapaciteten hos de statliga myndigheterna, i samarbete med icke-statliga organisationer och IOM, för att uppmuntra migranter och asylsökande att återvända frivilligt. **Program för stöd till frivilligt återvändande konsoliderades eller utökades** så att stöd kunde ges till fler tredjelandsmedborgare. Flera projekt om rådgivning och återanpassning bidrog till **utvecklingen av nyskapande och mer individanpassade verktyg för hantering av återvändande som kan användas i större utsträckning under de kommande åren.**
- Dessutom har medlemsstaterna tack vare fonden kunnat erbjuda fler eller större **ekonomiska incitament och stöd till återvändande för start av inkomstbringande verksamheter, vilket gjort återvändandet hållbart.**
- När det gäller **påtvingade återvändanden var fondens insatser i linje med Frontex verksamhet för samordning av insatser för gemensamma flygningar.** Medlemsstaterna har med framgång använt fondens resurser för nationella och gemensamma flygningar som kompletterade Frontex insatser.
- Dessutom har samarbetsprojekten mellan medlemsstaterna och återvändandeländerna lett till ett ökat antal avlägsnanden genom **att förbättra arrangemangen för samarbete med tredjeländer i samband med identifiering och utfärdande av resehandlingar.**
- Slutligen har fonden också skapat möjligheter till **ytterligare erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna.** Mindre erfarna medlemsstater använder sig av finansieringen för att lära av medlemsstater med större erfarenhet.

När det gäller resultat har fonden därför otvivelaktigt redan medfört en optimering av åtgärderna för stöd till frivilligt återvändande, en minskning av vistelsetiden i mottagningsanläggningar och anläggningar för förvar, förbättrad spridning av information till målgruppen om olika möjligheter att återvända samt en ökning av antalet tredjelandsmedborgare som faktiskt utnyttjar möjligheten till frivilligt återvändande, och som därmed behandlas värdigare och får bättre framtidsutsikter än de hade fått om de hade blivit föremål för ett påtvingat avlägsnande.

7. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR OCH REKOMMENDATIONER

7.1. Möjliga förbättringar för återstoden av den fleråriga perioden

Ovanstående utvärdering grundas enbart på fondens två första programår, och någon slutrapport finns inte tillgänglig. Tidpunkten för framläggandet av rapporten har valts för att underlätta för Europaparlamentet och rådet att utarbeta nästa fleråriga finansieringsram – inte för att ge en heltäckande och slutlig utvärdering.

Resultaten är inte nödvändigtvis representativa. De två första årliga programmen utarbetades och genomfördes under avsevärd tidspress och med begränsade erfarenheter av delad förvaltning av projekt för frivilligt återvändande för särskilda målgrupper inom ramen för Europeiska flyktingfondens program (2000–2007), plus viss erfarenhet av gränsöverskridande projekt med direkt förvaltning (2005–2007).

Programplaneringen för 2010 gick mycket snabbare. Med utgångspunkt i erfarenheterna från denna första fas och genom att dra nytta av ändringarna av tillämpningsföreskrifterna har medlemsstaterna nu ett bra utgångsläge för att optimera utnyttjandet av medlen ytterligare.

I framtiden kan programmen komma att främja ett mer strategiskt fokus på EU-normer och en mer systematisk strävan att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna. Genomförandet av åtgärderna skulle gynnas av en stabilare finansiell och långsiktig planering och större ansträngningar för att på ett effektivt sätt kommunicera resultaten bland intressenter och till världen utanför EU.

- Eftersom tidsfristen för införlivande av återvändandedirektivet har löpt ut är de två viktigaste byggstenarna i EU:s politik för återvändande nu på plats, nämligen fonden och direktivet. Tack vare ökade anslag under den kommande perioden kommer **fonden att förse medlemsstaterna med medel för att uppfylla de viktigaste kraven i direktivet och följa de båda principerna att frivilligt återvändande ska ges företräde och att de potentiella återvändande ska behandlas human och värdigt, och göra dessa hörnstenar i hanteringen av återvändande till en konkret realitet i hela EU.** Medlemsstaterna kan därmed öka sina ansträngningar för frivilligt återvändande, renovera och modernisera anläggningar för förvar av underåriga och familjer, utveckla utbildningsprogram om EU-normer, utveckla nya verktyg för övervakning och utvärdering samt under de perioder för frivilligt återvändande som fastställs i direktivet – och när så är lämpligt även utanför dessa – se till att erbjuda bästa möjliga rådgivning och stöd till frivilligt återvändande.
- **Med hjälp av fonden kan medlemsstaterna göra mycket mer för att främja praktiskt samarbete och minska dubbelarbete i samarbetet med tredjeländer, utbildningsverksamhet och insamling av information om situationen i återvändandeländerna.** Generellt har medlemsstaterna om och om igen insisterat på mer samarbete om resehandlingar, kontakter med tredjeländer, processer för återtagande osv. Det relativt låga belopp som anslagits till prioritering 2 gör inte utmaningen rättvisa. Hittills har inga medlemsstater genomfört projekt för gemensam organisering av individanpassade planer för återvändande, politik för återanpassning, övervakningsuppdrag eller samarbete med konsulära enheter för specifika återvändandeländer. Sådana projekt kan visserligen kräva mer samordning av eller balans mellan de olika nationella finansieringssystem, men samarbetsbehoven kan

inte bara tillgodoses via gemenskapsåtgärder och Frontex budget för gemensamma flygningar vid återvändande. Medlemsstaterna uppmanas att bättre utforska alla fondens möjligheter för att samarbeta mer effektivt. På så vis kan skalfördelar uppstå och ytterligare bekräfta mervärdet av EU-medel på detta område.

- Kommissionen inser att fondens utbetalningsmekanism, med årliga program som ska godkännas varje år, inte nödvändigtvis är optimal för att stödja återkommande verksamhet som (gemensamma) insatser för frivilliga och påtvingade återvändanden. **Medlemsstaterna bör närmare utforska möjligheterna att inrätta fleråriga program**, t.ex. program för stöd till frivilligt återvändande med en återanpassningskomponent, i enlighet med regelverket, för att på så sätt minska antalet urvalsprocesser och etablera en stabil flerårig finansiell planering.
- **Lärdomseffekterna av fonden kan stärkas ytterligare.** För att inspirera till nyskapande och framgångsrika projekt och främja potentialen för informationsutbyte bör medlemsstaterna utbyta information om projekten både bilateralt och multilateralt. Detta bör vara de berörda ministeriernas ansvar och gå utöver de utsedda ”behöriga myndigheternas” eller projektmottagarnas uppdrag. Särskilt när det gäller återanpassning finns mycket att tjäna på informationsutbyte, eftersom de mest framgångsrika projekten är de som går från rena kontantstöd (schablonbelopp) mot en mer individuell, personanpassad strategi för att hjälpa de återvändande att bygga upp ett nytt liv. För att underlätta processen ska kommissionen bland annat inrätta ett nätverk för frivilligt återvändande med hjälp av 2010 års gemenskapsåtgärder, upprätta en databas för medlemsstaterna över de projekt som finansierats samt utveckla material och evenemang för kommunikation om fonden under 2012.
- Slutligen bekräftar kommissionen IOM:s viktiga roll för att stödja medlemsstaternas verksamheter inom fonden, och kommer att fortsätta att arbeta för att **stärka sina arbetsrelationer med IOM inom ramen för den pågående dialogen om migrationspolitik** och utvecklingen av den övergripande strategin för migration.

7.2. Förberedelser för den första efterhandsbedömningen (2012)

Nästa milstolpe för fonden är rapporten med efterhandsbedömningen för 2008–2010¹⁵. Enligt den grundläggande rättsakten ska kommissionens rapport läggas fram senast den 31 december 2012.

Förberedelserna för detta pågår. Tyvärr är det inte rimligt att förvänta sig att medlemsstaterna ska rapportera om resultatet av det årliga programmet 2010 senast den 30 juni 2012, som föreskrivs i den grundläggande rättsakten, eftersom den period under vilken utgifter berättigar till stöd för 2010 löper fram till andra halvåret 2012. För att fullständiga uppgifter om 2010 ska kunna lämnas kommer medlemsstaterna i stället att uppmanas att lämna sina bidrag före utgången av oktober 2012.

För att bygga vidare på denna interimrapport skulle efterhandsbedömningen för 2008–2010 kunna ge en mer heltäckande bild av fondens insatser på nationell nivå och EU-nivå med avseende på resultat och sammanlagd effekt på tillämpningen av EU-normer för återvändande

¹⁵ Artikel 50.3 c i beslutet om inrättande av återvändandefonden.

och integrerad hantering av återvändande i medlemsstaterna. Dess övergripande syfte skulle då vara följande:

- Att kartlägga konkreta resultat, såsom antalet tredjelandsmedborgare som kunnat nås direkt genom fondens insatser och stöd samt antalet tredjelandsmedborgare som direkt eller indirekt påverkas av alla finansieringsåtgärder (dvs. inbegripet allmänna kapacitetsuppbyggnadsåtgärder, samarbete med tredjeländer och samarbete med andra medlemsstater), med hjälp av en gemensam metodik.
- Att göra tydlig åtskillnad mellan de resultat som nåtts genom påtvingat och frivilligt återvändande och även mellan de olika kategorierna av målgrupper, t.ex. skilja mellan å ena sidan asylsökande (som fått avslag) och flyktingar och å andra sidan irreguljära invandrare, inbegripet personer som olovligen stannat kvar längre än tillåtet.
- Att bedöma i vilken grad fonden har medverkat till den övergripande utvecklingen av varje lands system för återvändande, med beaktande av den strategi som fastställts i det fleråriga programmet och de specifika nationella mål som identifierats.
- Att bedöma i vilken grad fonden har medverkat till tillämpningen av EU-lagstiftningen, särskilt återvändandedirektivet.
- Slutligen, att mäta de värden som erhållits med avseende på andelen EU-anslag från fonden jämfört med de totala nationella bidragen (finansiella och andra) och att identifiera andra faktorer som haft betydelse för insatsen.