



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.4.2014
COM(2014) 230 final

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

**om den efterfølgende evaluering af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden
2008-2010**

**(rapport forelagt i henhold til artikel 50, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets
beslutning nr. 575/2007/EF af 23. maj 2007)**

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

**om den efterfølgende evaluering af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden
2008-2010**

**(rapport forelagt i henhold til artikel 50, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets
beslutning nr. 575/2007/EF af 23. maj 2007)**

1. RAPPORTENS OMFANG OG FORMÅL¹

Den Europæiske Tilbagesendelsesfond (TF) blev oprettet i 2007 for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om "solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme"². Den er en af fire fonde, der blev oprettet som en del af det generelle program³.

Fondens mål er at støtte medlemsstaternes indsats for at forbedre alle aspekter af forvaltningen af tilbagesendelse ("integreret forvaltning af tilbagesendelse"), bl.a. gennem samarbejde mellem medlemsstaterne for at opnå stordriftsfordele. Fonden har et **samlet budget på 676 mio. EUR**. Ressourcerne er fordelt på 26 medlemsstater⁴.

Ifølge beslutningen om oprettelse af fonden skal Kommissionen forelægge en efterfølgende evalueringsrapport for perioden 2008-2010⁵ baseret på nationale evalueringsrapporter om resultaterne og virkningerne af de foranstaltninger, der er samfinansieret af fonden⁶. Fonden skal evalueres af Kommissionen i partnerskab med medlemsstaterne for "at vurdere de iværksatte foranstaltningers relevans, effektivitet og virkninger i lyset af det generelle mål [for fonden]"⁷. Kommissionen skal også vurdere "komplementariteten mellem de foranstaltninger, der gennemføres under fonden, og de foranstaltninger, der henhører under andre relevante fællesskabspolitikker, -instrumenter og -initiativer"⁸.

Denne rapport præsenterer resultaterne af den efterfølgende evaluering af gennemførelsen af de årlige programmer i perioden 2008-2010, der omfatter **bevillinger på over 199 mio. EUR** til medlemsstaterne. Medlemsstaterne skulle forelægge deres nationale rapporter senest ved udgangen af juni 2012. Da den støtteberettigede periode for foranstaltninger i forbindelse med det årlige program for 2010 løb indtil den 30. juni 2012, og for at give mulighed for, at de samlede resultater af dette årlige program kunne medtages i rapporten, blev fristen imidlertid udskudt til den 31. oktober 2012.

De følgende kapitler indeholder en beskrivelse af de vigtigste resultater i form af relevans, effektivitet, komplementaritet og merværdien af TF-støtten i 2008-2010.

¹ Denne rapport er udarbejdet af Kommissionen, og den er hovedsagelig baseret på data fra de deltagende medlemsstater. Uanset den kvalitetsgennemgang, som Kommissionen har foretaget, kan det ikke udelukkes, at der kan forekomme uoverensstemmelser eller unøjagtigheder. Kommissionen mener imidlertid ikke, at disse skulle være af en sådan karakter, at de påvirker relevansen og pålideligheden af de konklusioner, der drages i rapporten.

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013 (KOM(2005) 123 endelig udg.

³ De andre fonde i det generelle program er: Fonden for de Ydre Grænser, Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere.

⁴ I overensstemmelse med landets protokol deltager Danmark ikke i fonden.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 575/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme, artikel 50, stk. 3.

⁶ Beslutning nr. 575/2007/EF, artikel 50, stk. 2.

⁷ Beslutning nr. 575/2007/EF, artikel 49, stk. 2.

⁸ Beslutning nr. 575/2007/EF, artikel 49, stk. 3.

FONDENS RELEVANS I EUROPÆISKE OG NATIONALE SAMMENHÆNGE

Fondens relevans i den europæiske kontekst, der er baggrunden for dens indførelse

Tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, der ikke, eller ikke længere, opfylder betingelserne for indrejse i eller ophold eller bopæl på områder tilhørende Den Europæiske Unions medlemsstater, er af vital betydning for at sikre, at indrejsepolitikken ikke undermineres, og for at sikre håndhævelse af lovgivningen, hvilket er et væsentligt element i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Men i praksis er iværksættelse af tilbagesendelsespolitikken en stor udfordring, især for medlemsstater med et forholdsvis lavt BNP eller mangel på erfaring, og for de medlemsstater, der er konfronteret med uforholdsmæssigt store migrationsstrømme på grund af deres geografiske beliggenhed eller attraktive økonomiske profil. Administrationen af tilbagesendelse er en kompleks proces: Det er nødvendigt, at der udvikles gode samarbejdsrelationer med modtagerlandene, og at individuelle rettigheder og humanitære hensyn afvejes over for den statslige interesse i retshåndhævelse.

Mindskelse af den ulovlige indvandring gennem en effektiv tilbagesendelsespolitik er en opgave for alle medlemsstater. I et område uden indre grænser kan mennesker i princippet rejse uhindret rundt. Hvis ulovlige ophold tolereres i én medlemsstat, kan det påvirke bekæmpelsen af ulovlig beskæftigelse i hele EU negativt, hvilket igen kan virke som en pull-faktor på mere ulovlig indvandring til EU. Modsat kan effektive tilbagesendelsespolitikker i hele EU have en gavnlig virkning på den fælles indvandringspolitikks troværdighed og være med til at øge accepten af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i medlemsstaterne.

Den Europæiske Tilbagesendelsesfond bygger på forberedende foranstaltninger, der blev gennemført i regnskabsårene 2005-2007 og hjalp medlemsstaterne med at forberede lanceringen af Tilbagesendelsesfonden i 2008. Fonden blev oprettet for at gøre kampen mod ulovlig indvandring på nationalt plan mere effektiv og for at støtte den frivillige og, om nødvendigt, tvangsmæssige tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold inden for en fælles ramme af "integreret forvaltning af tilbagesendelse" og i overensstemmelse med fælles standarder. I den ovenfor beskrevne migrationsmæssige sammenhæng, hvor migrationsstrømmene påvirker medlemsstaterne forskelligt, **fik fonden til formål at sikre, at principperne om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling overholdes i forholdet mellem medlemsstaterne**, ved at yde finansiel bistand til støtte for deres bestræbelser på at forbedre alle aspekter af administrationen af tilbagesendelse. Fordelingen af de disponible EU-midler mellem medlemsstaterne er baseret på to kriterier, som afspejler situationen i medlemsstaterne med hensyn til de forpligtelser, der er indgået på vegne af - eller generelt til gavn for - Unionen på dette område, nemlig antallet af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere og antallet af tilbagesendelser til tredjelande. Fonden gennemføres på grundlag af strategiske flerårige programmer, der dækker hele programperioden 2008-2013, og årlige programmer, der forhandles hvert år med medlemsstaterne med henblik på at implementere de årlige økonomiske bevillinger.

Fonden er rettet mod fire prioriteter:

Prioritet 1: Støtte til udviklingen af en strategisk tilgang i medlemsstaterne til administration af tilbagesendelse

Prioritet 2: Støtte til samarbejde mellem medlemsstaterne om administration af tilbagesendelse

Prioritet 3: Støtte til særlige innovative (inter)nationale værktøjer til administration af tilbagesendelse

Prioritet 4: Støtte til udvikling af EU-standarder og bedste praksis med hensyn til administration af tilbagesendelse.

Ud over de nationale programmer har Kommissionen direkte anvendt op til 7 % af de årlige disponible EU-midler til tværnationale projekter, undersøgelser og andre former for foranstaltninger af interesse for Fællesskabet gennem "**fællesskabsforanstaltningerne**" vedrørende tilbagesendelsespolitikken og tiltag rettet mod målgrupperne.

For perioden **2005-2007** blev der afviklet forberedende foranstaltninger i henhold til EU-budgettet, nemlig de "Forberedende foranstaltninger vedrørende tilbagesendelse" (2005-2006) og den "Forberedende foranstaltning - Migrationsforvaltning, solidaritet gennem handling (2007) - tilbagevendende personers tilbagevenden og reintegration". Instrumenterne gav en direkte praktisk erfaring med tværnationale projekter og hjalp dermed medlemsstaterne, ngo'erne og andre interessenter til at forberede iværksættelsen af Tilbagesendelsesfonden i 2008⁹. Fra 2008 til udgangen af programperioden udgjorde Den Europæiske Tilbagesendelsesfonds fællesskabsforanstaltninger (op til 90 % af de samlede støtteberettigede omkostninger vedrørende foranstaltningen) samfinansierede tværnationale projekter overvejende på området for støttet frivillig tilbagevenden (SFT) gennem de specifikke indkaldelser af forslag, der offentliggøres årligt. Projekterne supplerede de nationale programmer og tilskyndede til samarbejde og erfaringsudveksling i hele EU vedrørende forskellige aspekter af SFT-processen.

Det er vigtigt at bemærke, at denne efterfølgende evalueringsrapport dækker størstedelen af Den Europæiske Tilbagesendelsesfonds midler, der er blevet anvendt gennem delt forvaltning i nationale programmer.

Fondens relevans i europæiske og nationale sammenhænge i dens første år

Den periode, som de årlige programmer 2008-2010 dækkede fra starten til afslutningen af dem, løb fra 2008 til midten af 2012. I denne periode gennemførte de fleste medlemsstater betydelige ændringer i deres respektive politikker, love og institutionelle struktur med henblik på at styrke og forbedre administrationen af (frivillig og tvungen) tilbagesendelse.

Gennemførelsen af **direktivet om tilbagesendelse**¹⁰ i national lovgivning strømlinede administrationen af tilbagesendelsesprocessen og indførte muligheden for tredjelandstatsborgere for at vælge frivilligt at vende tilbage, ligesom det indeholdt standarder for frihedsberøvelse af dem, der var genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. Nogle medlemsstater indførte alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse af sårbare tredjelandstatsborgere. I den betragtede periode blev foranstaltningerne undertiden suppleret med yderligere lovgivning, der sigtede på at bekæmpe ulovlig migration og tilbagesende ulovlige migranter. **Opstandene i Nordafrika i 2011** bidrog i væsentligt omfang til **et øget migrationspres** på Middelhavslandene og dermed til de overordnede nationale bestræbelser på tilbagesendelsesområdet. Fra januar 2008 til den 30. juni 2012 blev i alt

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

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Direktivet gælder for alle medlemsstater undtagen Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige. Gennemførelsesfristen var den 24. december 2010.

630 475 tredjelandsstatsborgere sendt tilbage til tredjelande af medlemsstaterne enten ved **frivillige eller tvungne tilbagesendelsesforanstaltninger**¹¹. **60 % af de disse tredjelandsstatsborgere blev tilbagesendt med magt, mens de resterende 40 % indvilgede i at vende frivilligt tilbage.** Ni medlemsstater¹² formåede at sende flere personer tilbage gennem frivillige programmer end gennem tvangsmæssige udsendelser, mens seksten medlemsstater¹³ sendte forholdsvis flere personer tilbage ved tvangsmæssige udsendelser end ved frivillige tilbagesendelser¹⁴. Over halvdelen af de frivillige tilbagesendelser blev gennemført af kun to medlemsstater (SE, UK).

Ulovlige migranter (herunder personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og afviste asylansøgere) oversteg i stort tal andelen af asylansøgere og flygtninge, der frivilligt rejste tilbage til deres oprindelsesland.

Det samlede antal **interneringscentre** (for tredjelandsstatsborgere, der afventer udsendelse) i EU, som rapporteret ved udgangen af juni 2012, blev opgjort til 179 med en samlet kapacitet på 17519 pladser.

I den periode, evalueringen dækker, tilbagesendte 21 medlemsstater 15563 tredjelandsstatsborgere ved **fælles tilbagesendelsesflyvninger**¹⁵ (ud af i alt 379 381 tredjelandsstatsborgere, der blev sendt tilbage ved tvangsmæssige udsendelser). Næsten 75 % af det samlede antal personer, der blev sendt tilbage ved sådanne flyvninger, blev sendt tilbage af kun to medlemsstater (ES, NL).

I forhold til den ovenfor beskrevne generelle kontekst havde medlemsstaterne generelt et positivt syn på relevansen af fonden for deres nationale behov. De fleste anså programmets mål for at være relevante, men Frankrig rapporterede dog, at en række relevante behov (f.eks. den ulovlige migrantpopulation i det oversøiske departement Mayotte) ikke kunne løses på grund af reglerne for støtteberettigelse. Frankrig fandt også, at prioritet 2 var mindre relevant i forbindelse med fælles tilbagesendelsesflyvninger, fordi FRONTX også yder støtte til fælles tilbagesendelse med fly.

På den anden side mente nogle medlemsstater, at behovene og de tilhørende programmers målsætninger ikke ændredes i rapporteringsperioden, dvs. fra det tidspunkt, da målene i det flerårige program blev defineret, til gennemførelse af de årlige programmer. Andre tilføjede, at de identificerede mål fortsat ville være relevante for fremtidige interventioner, som finansieres gennem enten nationale budgetter eller Fonden.

FONDENS KOMPLEMENTARITET MED NATIONALE BUDGETTER PÅ TILBAGESENDELSESOMRÅDET OG MED ANDRE FINANSIELLE INSTRUMENTER

Nogle medlemsstater har oplyst, at **Tilbagesendelsesfondens samfinansiering var komplementær i forhold til andre af EU's finansielle instrumenter.** Flere medlemsstater mente, at Tilbagesendelsesfondens rolle i forbindelse med migrationsadministrationen var et

¹¹ Generelle nationale programmer, herunder Tilbagesendelsesfonden.

¹² AT, BE, CZ, IE, LU, PL, PT, SE, UK.

¹³ BG, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LV, LT, MT, NL, RO, SK, SI, ES.

¹⁴ Data for Cypren vedrørende frivillig tilbagevenden foreligger ikke.

¹⁵ Generelle nationale programmer, herunder Tilbagesendelsesfonden.

supplement til de tre andre fonde¹⁶ i det generelle EU-program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (2007-2013). Andre EU-midler, der nævnes som komplementære til Tilbagesendelsesfonden, er Den Europæiske Socialfond og de forberedende foranstaltninger til Tilbagesendelsesfonden forud for den løbende programperiode.

Med hensyn til fondens komplementaritet til nationale investeringer inden for tilbagesendelse spænder fondens bidrag til de nationale budgetter fra 100 % (BG, CY, LV, PT) til mindre end 1 % (CZ). Fondsbevillingen bidrager med 25 % og 21 % af de samlede udgifter på dette område i henholdsvis Spanien og Det Forenede Kongerige. Der er tale om betydelige andele i betragtning af størrelsen på de nationale investeringer i tilbagesendelsesadministration i disse medlemsstater. Heroverfor rapporterer Frankrig, at TF-midler har en relativt beskeden betydning for den nationale udgift på dette område, idet de kun tegner sig for 4,9 % af udgifterne til tvangsmæssig tilbagesendelse, men for 15,3 % af udgifterne til frivillig tilbagevenden (2009-2011).

Fondens bidrag er fastsat til højst 50 % af de samlede omkostninger til en foranstaltning og til højst 75 % for de medlemsstater, der er omfattet af Samhørighedsfonden, og for foranstaltninger, der svarer til specifikke prioriteter. I denne forbindelse viser evalueringen, at fondens største bidrag ligger på områder, hvor medlemsstaterne er mindre tilbøjelige til at investere nationale midler, dvs. bistand til sårbare personer og gennemførelse af EU-regler og standarder. Det skyldes sandsynligvis, at sådanne aktiviteter ikke betragtes som nationale prioriteter, eller at de er en del af EU-prioriteterne, der støttes med 75 %.

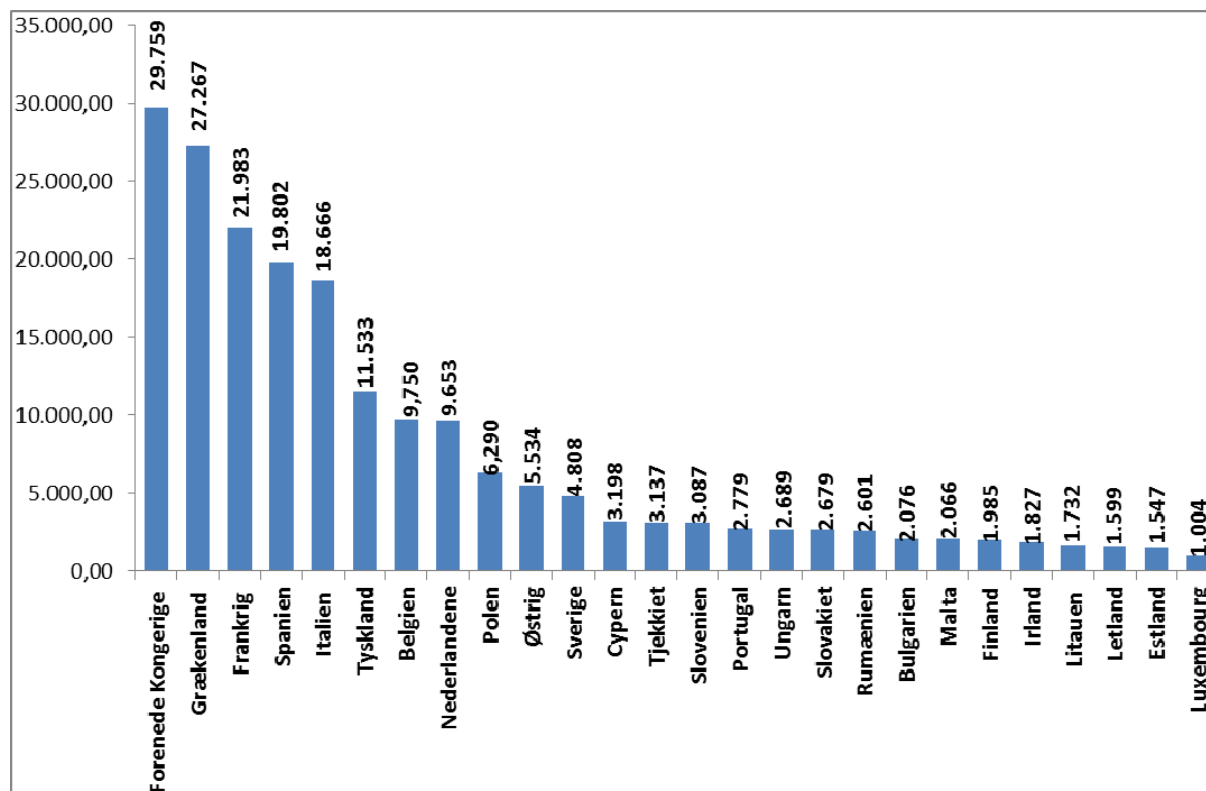
FONDENS EFFEKTIVITET

Bevilling og anvendelse

I alt udgjorde bidragene fra fonden til medlemsstaterne i forbindelse med de årlige programmer 2008-2010 **mere end 199 mio. EUR**. Bevillingerne varierer fra lige godt 1 million EUR til Luxembourg til godt 29 mio. EUR til Det Forenede Kongerige og mere end 27 mio. EUR til Grækenland. De største bevillinger blev givet til de medlemsstater, der har den højeste tilstrømning af ulovlige migranter og det højeste antal tilbagesendte. Det er **Det Forenede Kongerige, Grækenland, Frankrig, Spanien og Italien, som tilsammen modtog 59 % af det samlede EU-bidrag**, der blev afsat til medlemsstaterne i denne periode.

¹⁶ Fonden for de Ydre Grænser, Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere.

Figur 1: Fordeling af TF-midler pr. medlemsstat i 1 000 EUR



Udnyttelsesgraden¹⁷ for EU-samfinansiering i det årlige program for 2008 var i gennemsnit 66% (der blev brugt 36,6 mio. EUR ud af de 55,5 mio. EUR, der var bevilget), og den varierede fra 16% (NL) til 100% (ES). De gennemsnitlige udnyttelsesgrader for EU-samfinansiering i de årlige programmer for 2009 og 2010 varierede fra 27% i Tjekkiet til 99% i Spanien. I alt seksten medlemsstater havde en udnyttelsesgrad på over 75%¹⁸, mens den i seks af disse lå over 90%¹⁹. Seks medlemsstater havde en gennemsnitlig udnyttelsesgrad for EU-samfinansiering i de årlige programmer for 2009-2010 på 50% eller derunder²⁰. **Medlemsstater med en høj udnyttelsesgrad er ofte dem, der modtager store bevillinger, mens medlemsstater med en lav udnyttelsesgrad ofte er medlemsstater med mindre bevillinger.** Dette kunne skyldes det forhold, at fondens bidrag i medlemsstater med høje bevillinger udgør en lille del af staternes nationale budget øremærket til tilbagesendelse, og at disse lande er vant til at gennemføre foranstaltninger på dette område på grundlag af forfinansiering. På den anden side er medlemsstaterne med mindre bevillinger ofte mindre erfarne, med færre aktive aktører inden for tilbagesendelsesområdet.

Samlet brugte medlemsstaterne 76% af de bevillinger, de havde fået i de årlige programmer 2008-2010 (ca. 151 mio. EUR brugt ud af ca. 199 mio. EUR bevilget).

Størstedelen af såvel foranstaltninger som udgifter var relateret til prioritet 1, efterfulgt af prioritet 3, 4 og 2.

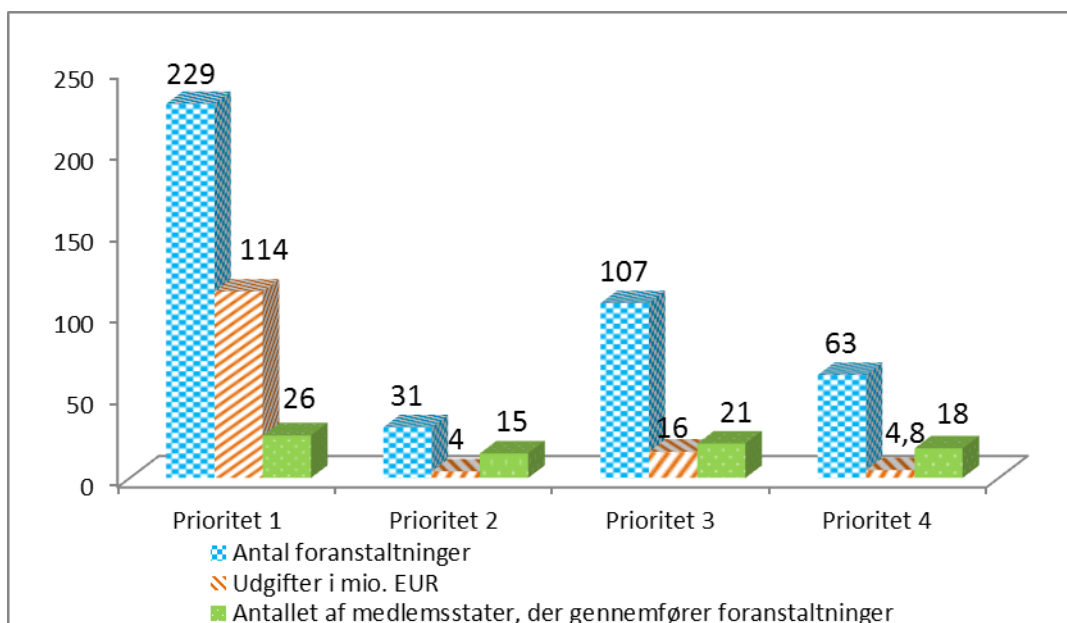
¹⁷ Udnyttelsesgraden måler, i hvilket omfang medlemsstaterne reelt bruger de midler, der oprindeligt var afsat til dem.

¹⁸ AT, BE, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, MT, PL, PT, SE, SK, UK.

¹⁹ AT, DE, ES, FR, IT, PT.

²⁰ BG, CZ, EE, LT, LU, SI.

Figur 2: TF 2008-2010 efter prioritet: antal foranstaltninger, udgifter i mio. EUR og antallet af medlemsstater, der gennemfører prioriteten



De fleste udgifter i de årlige programmer for 2008-2010 gik til foranstaltninger til gennemførelse af prioritet 1 (støtte til udvikling af en strategisk tilgang til administration af tilbagesendelse - 114 mio. EUR, dvs. 82 % af de samlede midler, der blev brugt). De medlemsstater, der havde de højeste udgifter i denne kategori, var Frankrig, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige. Derudover blev 12 % af EU-midlerne brugt på foranstaltninger til gennemførelse af prioritet 3 (støtte til innovative værktøjer til administration af tilbagesendelse). Østrig, Belgien, Grækenland, Tyskland og Sverige brugte de højeste beløb på denne prioritet. Der blev kun brugt 4,8 mio. EUR på prioritet 4 (støtte til EU-standarder og bedste praksis), og Frankrig, Letland og Slovakiet brugte de højeste beløb (Frankrig tegnede sig for 46 % af de samlede udgifter under denne prioritet). Der blev kun brugt 4 mio. EUR på prioritet 2 (støtte til samarbejde mellem medlemsstaterne); Italien, Det Forenede Kongerige og Irland brugte de højeste beløb under denne prioritet.

Med hensyn til udgifter fordelt efter foranstaltning blev der afsat flest midler til kategorien tvangsmæssig tilbagesendelse (38 % af de samlede udgifter) efterfulgt af frivillig tilbagevenden (36 % af de samlede udgifter). Det Forenede Kongerige har brugt langt det største beløb på frivillig tilbagevenden (61 % af de samlede udgifter brugt på kategorien frivillig tilbagevenden).

Ændringer

I alt 20 medlemsstater²¹ har rapporteret, at det havde været nødvendigt at foretage en formel ændring af mindst ét af deres årlige programmer. De fleste medlemsstater havde²² behov for at foretage ændringer, der oversteg 10 % af budgettet for et eller flere af deres årlige programmer. Ændringerne blev foretaget for at sikre fuld udnyttelse af de resterende økonomiske midler og for at tilpasse udgiftsprognoser med henblik på at forbedre

²¹ Følgende medlemsstater har ikke ændret nogen af deres årlige programmer 2008-2010: AT, BG, CZ, LU, MT, SI.

²² DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE, SK, UK.

effektiviteten. Atten²³ medlemsstater meddelte, at **de fandt ændringerne nyttige**. Flere medlemsstater har meddelt, at de takket være ændringerne omfordelte budgetmidler fra områder, hvor der ville have været et underforbrug, til områder, der stod over for et potentielt overforbrug. Andre medlemsstater rapporterede, at ændringerne har bidraget til at sikre en effektiv gennemførelse af projekter og dermed øgede deres samlede effektivitet eller tillod dem at tilpasse oprindeligt planlagte foranstaltninger til nye eller ændrede behov eller uforudsete begivenheder. Nogle medlemsstater har dog indberettet, at de årlige programmer ikke var fleksible nok til at tilpasse målene til de skiftende behov.

Administrative omkostninger i forbindelse med programmerne

Den vigtigste kilde til finansiel støtte til administrationsomkostningerne var den tekniske bistand, der blev ydet af fonden. Ud af de 139 mio. EUR, som blev brugt på projekter i evalueringsperioden, brugte medlemsstaterne mere end 12 mio. EUR på teknisk bistand (ca. 9%). De fleste medlemsstater brugte primært teknisk bistand til personaleomkostninger hos den ansvarlige myndighed eller hos den myndighed, til hvilken der er uddelegeret opgaver, efterfulgt af IT-udstyr, mens der blev brugt færrest penge på rejser og/eller arrangementer. **De fleste medlemsstater rapporterede, at den tekniske bistand var meget nyttig, navnlig ved at den støttede administrationen af fonden** og dermed bidrog til en mere effektiv administration af fonden, selv om nogle medlemsstater (LU, RO) havde haft vanskeligt ved at bruge bevillingerne som følge af de restriktioner, der var lagt på tildelingen og brugen af dem.

Samlet vurdering af effektiviteten

De fleste medlemsstater syntes, at **gennemførelsen af programmerne** havde været **effektiv**²⁴. **Nogle få syntes, at gennemførelsen havde været ineffektiv**, primært på grund af vanskeligheder med at sikre samfinansiering på grund af de komplekse og administrativt tunge gennemførelsesmekanismer samt på grund af det høje forhold mellem administrative omkostninger og den samlede bevilling (AT, CZ, CY, NL).

De største rapporterede udfordringer i forbindelse med gennemførelsen²⁵ er:

- forsinkelser i godkendelsen af dokumenter fra både medlemsstaternes og Kommissionens side
- vanskeligheder med at sikre samfinansiering
- langvarige gennemførelsesmekanismer og -procedurer, som førte til forsinkelser i projektgennemførelsen
- mangel på effektiv kommunikation og samarbejde med repræsentanter for tredjelande
- utilstrækkelige oplysninger om omfanget af målgruppen for foranstaltningen eller vanskeligheder med at sende dem tilbage.

De fleste medlemsstater²⁶ rapporterede, at de var både **juridisk og økonomisk afhængige** af godkendelse af Kommissionens beslutning for at kunne iværksætte gennemførelsen af deres årlige programmer. Nogle medlemsstater (FR, LU, SI, SE, UK) rapporterede, at de ikke var

²³ BE, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK, UK. Cypern har ikke forelagt nogen vurdering af ændringen af dets program for 2009.

²⁴ AT, BE, BG, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

²⁵ AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

²⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SK.

økonomisk afhængige af godkendelse af Kommissionens beslutninger for at gennemføre deres årlige programmer, fordi finansieringen blev givet gennem deres nationale budget.

EFFEKTIVITETEN AF DE FORANSTALTNINGER, DER ER GENNEMFØRT GENNEM FONDEN

Dette afsnit indeholder en oversigt over det output og de resultater, der er opnået gennem de årlige programmer 2008-2010 i forhold til hver af fondens fire prioriteter²⁷.

De samlede og vigtigste resultater

Treogtyve medlemsstater²⁸ vurderede fondens samlede og vigtigste resultater som enten positive eller meget positive, mens kun tre afgav en neutral vurdering²⁹. Sidstnævnte gjorde dette, fordi de forventede resultater ikke blev nået, kun få foranstaltninger blev gennemført (CZ), resultaterne ikke blev nået eller ikke kunne kvantificeres (LU), eller fordi kun et lille antal foranstaltninger blev gennemført, hvilket gjorde det vanskeligt at foretage en generel vurdering (SE).

Nedenstående tabel viser fondens samlede output og resultater.

Tabel 1 Oversigt over samlede output og resultater af de gennemførte foranstaltninger

Kategori af foranstaltninger	EU-niveau: OUTPUT opnået gennem de årlige programmer 2008-2010		EU-niveau: RESULTATER opnået gennem de årlige programmer 2008-2010		Prioritet
1. Flere tilfælde af frivillig tilbagevenden	51 341 ansøgninger/hensigtserklæringer om frivillig tilbagevenden	9 788 tilfælde af frivillig tilbagevenden gennemført	39 115 personer vendte tilbage	20 568 personer modtog støtte til reintegration (hvor denne gives)	1, 3 og 4
2. Flere tvangsmæssige tilbagesendelser	2 404 nationale tvangsmæssige tilbagesendelsesflyvninger gennemført		97 962 personer sendt tilbage gennem ensidige tvangsmæssige tilbagesendelsesaktioner		1 og 2
3. Mere/bedre information/rådgivning	397 informationsaktiviteter/kampagner organiseret	83 235 personer rådgivet	17 699 personer vendte frivilligt tilbage som et resultat af rådgivningen		1 og 3

²⁷ Præsentationen af output og resultater i forhold til hver prioritet afspejler medlemsstaternes forståelse af disse prioriteter og den efterfølgende klassifikation af deres projekter. Sammenlignelige projekter kan være programsat under forskellige prioriteter i de forskellige medlemsstater. Der er en vis overlapning i resultaterne og output for hver af prioriteterne - f.eks. frivillig tilbagevenden, der har fundet sted som følge af foranstaltninger, der er gennemført under både prioritet 1 og 3, eller sårbare personer, der er blevet hjulpet gennem foranstaltninger under prioritet 1, 3 og 4.

²⁸ Meget positive: AT, BE, CY, ES, FI, FR, IT, LV, LT, PL, PT, SK, UK (13). Positive: BG, DE, EE, EL, HU, IE, MT, NL, RO, SI (10).

²⁹ CZ, LU, SE.

4. Mere/bedre hjælp til sårbare personer	10 255 sårbare personer bistået		7 804 biståede personer vendte frivilligt tilbage	232 biståede personer blev tilbagesendt med magt	1 og 3
5. Mere/bedre reintegrationsbistand	691 reintegrationsaktiviteter iværksat	7 636 personer bistået med reintegration	4 541 personer vendte tilbage efter eller i forventning om reintegrationsaktiviteter		1 og 3
6. Nye værktøjer/initiativer testet eller indført	3 081 nye værktøjer/initiativer indført		6 230 tilbagesendelses sager behandlet gennem/påvirket af brugen af nye initiativer	2 041 personer rent faktisk sendt tilbage takket være de indførte nye værktøjer/initiativer	1 og 3
7. Forbedret vidensgrundlag i medlemsstaten	14 112 medarbejdere fra offentlige myndigheder erhvervede ny viden	3 091 medarbejdere fra ngo'er/andre involverede aktører erhvervede ny viden	310 samarbejdspartnere udviklet	46 lovbestemmelser eller former for administrativ praksis vedrørende tilbagesendelse ændret eller indført	1 og 3
8. Mere/bedre samarbejde med andre medlemsstater	5 nye samarbejdspartnerskaber ³⁰ udviklet	41 fælles tilbagesendelsesaktioner udført sammen med andre medlemsstater	820 personer sendt tilbage ved fælles tilbagesendelsesaktioner	7 former for praksis overført og bragt i anvendelse	2 og 4
9. Bedre anvendelse af EU-regler og -standarder	11 forberedende foranstaltninger truffet til gennemførelse af direktivet	17 organisationer anvender foranstaltningerne	2 184 tilfælde af tilbagesendelse udført efter indførelsen af foranstaltningerne		4
10. Mere/bedre samarbejde på nationalt plan	77 nye partnerskaber udviklet (ngo'er, ngo'er og statslige institutioner og lign.)	15 fælles aktiviteter udviklet og gennemført		27 personer vendte frivilligt tilbage på baggrund af samarbejdet/de fælles aktiviteter	1 og 4

³⁰

I forbindelse med foranstaltningskategorierne 10 og 11 betyder partnerskab en ny form for samarbejde på nationalt plan eller med tredjelande, som er indledt via Tilbagesendelsesfonden, dvs. udviklingen af nye samarbejdsinitiativer med relevante interessenter.

11. Mere/bedre samarbejde med tredjelande	269 samarbejdspartnerskaber udviklet	3 415 dokumenterede tilfælde takket være bedre samarbejde med tredjelande	25 007 personer sendt tilbage med magt på baggrund af samarbejdet	39 687 personer vendte frivilligt tilbage på baggrund af samarbejdet/de fælles aktiviteter	3
--	--------------------------------------	---	---	--	---

Output og resultater, der er opnået under prioritet 1 (støtte til en strategisk tilgang til administration af tilbagesendelse)

På området for tvangsmæssig tilbagesendelse blev hovedparten (97%) af de tvangsmæssige tilbagesendelser, der blev samfinansieret af fonden, gennemført under prioritet 1 (andre blev gennemført under prioritet 2). **Spanien** tilbagesendte det største antal tredjelandstatsborgere (48 550) efterfulgt af **Grækenland** (17 338), **Italien** (8 321) og **Cypern** (6 947).

På området for frivillig tilbagevenden skete i alt 88% af alle frivillige tilbagesendelser som følge af foranstaltninger under prioritet 1. **Det Forenede Kongerige** tilbagesendte det største antal tredjelandstatsborgere (14 110). Andre medlemsstater, der tilbagesendte et stort antal tredjelandstatsborgere under prioritet 1, var **Tyskland** (4 903), **Frankrig** (3 900), **Polen** (2 616) og **Nederlandene** (2 613). Det Forenede Kongerige ydede reintegrationsbistand til det største antal tredjelandstatsborgere (14 288), og dette tal udgjorde 70% af alle personer, der modtog støtte til reintegration. Andre medlemsstater, der ydede **reintegrationsbistand til et betydeligt antal tredjelandstatsborgere var Polen** (3 510), **Nederlandene** (835) og **Italien** (782).

Tolv medlemsstater³¹ gennemførte under prioritet 1 **oplysningskampagner, og tolv gennemførte³² foranstaltninger, der direkte havde til formål at yde rådgivning til potentielle tilbagevendende.** Spanien, Finland og Irland anså tilvejebringelsen og den større udbredelse af oplysninger om tilbagesendelse for et af de vigtigste resultater af foranstaltningerne under denne prioritet. Østrig (26 687), Nederlandene (24 634) og Tyskland (10 476) nåede ud til det største antal personer gennem rådgivningsforanstaltninger, mens Østrig (10 144), Tyskland (2 705) og Portugal (1 871) oplevede det største antal tilbagesendelser som et resultat af disse foranstaltninger.

Femten medlemsstater³³ bistod sårbare personer med at muliggøre deres tilbagesendelse. **Spanien bistod det største antal personer (6 178), som alle blev sendt frivilligt tilbage.** Fire medlemsstater (BE, HU, LT, EE) rapporterede, at de havde tilbagesendt sårbare personer med magt, efter at der var ydet bistand.

Ti medlemsstater³⁴ udviklede nye redskaber eller initiativer under prioritet 1, lige fra værktøjer til bevidstgørelse og kapacitetsopbygning til støttet frivillig tilbagevenden, offentliggørelse af vejledninger om tilbagesendelse og udvikling af styringsværktøjer til administration og økonomisk overvågning af bistand til tilbagesendelse og til indsamling af biometriske oplysninger om ansøgere til brug ved tilbagesendelsen. Nogle medlemsstater³⁵

³¹ BG, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, LT, PL, PT, RO, SK.

³² AT, BG, CZ, DE, FI, IE, LV, LT, NL, PL, PT, RO.

³³ AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SE.

³⁴ BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.

³⁵ DE, FI, IE, LT, MT, PT, RO.

sørgede for information/uddannelse til offentlige myndigheder og/eller ngo'er, der arbejder med tilbagesendelser.

Med hensyn til resultaterne af foranstaltningerne under prioritet 1, navnlig dem, der vedrører information/uddannelse af offentlige myndigheder og/eller ngo'er, der arbejder med tilbagesendelser, blev det rapporteret, at **nye samarbejdspartnerskaber var blevet skabt** i Tyskland, Irland, Malta, Portugal og Rumænien. Derudover beskriver seks medlemsstater (BE, EL, LV, MT, NL, PT) **forbedringer i samarbejdet med tredjelande** som følge af foranstaltninger, der blev gennemført under prioritet 1. Disse skal have bidraget til gennemførelsen af yderligere tvangsmæssige tilbagesendelser (428 fra BE, 301 fra EL) og frivillig tilbagevenden (120 fra BE, 9 fra MT, 168 fra NL og 55 fra SE).

Med hensyn til de mere langsigtede virkninger af de aktiviteter, der blev finansieret under denne prioritet, rapporterede medlemsstaterne følgende:

Tre medlemsstater³⁶ rapporterede, at finansiering fra Tilbagesendelsesfonden igangsatte aktiviteter vedrørende frivillig tilbagesendelse og reintegration i deres lande, hvor sådanne foranstaltninger ikke fandtes tidligere,

Syv medlemsstater³⁷ rapporterede, at **støttede foranstaltninger førte til systemiske forbedringer i administrationen af tilbagesendelse**, hvilket bidrog til udviklingen af standardiserede metoder,

Atten medlemsstater³⁸ mente, at foranstaltninger under prioritet 1 ydede et væsentligt bidrag til at forbedre den samlede administration af tilbagesendelse på nationalt plan,

Der blev også rapporteret forbedringer i kvaliteten af de frivillige og tvangsmæssige tilbagesendelsesprocedurer, f.eks. udviklingen af nye redskaber³⁹, ydelse af bistand i forbindelse med tvangsmæssige tilbagesendelser for sårbare personer⁴⁰, udvikling af partnerskaber med ngo'er og andre interessenter⁴¹ og forbedret samarbejde med tredjelande⁴².

Output og resultater, der er opnået under prioritet 2 (støtte til samarbejde mellem medlemsstaterne)

Syv medlemsstater⁴³ gennemførte fælles tilbagesendelsesaktioner i samarbejde med andre medlemsstater. I alt blev 820 personer sendt tilbage gennem fælles tilbagesendelsesaktioner gennemført under prioritet 2.

Syv medlemsstater⁴⁴ rapporterede, at foranstaltninger under prioritet 2 tjente til at udvikle partnerskaber med andre medlemsstater. I alt blev der skabt seksten nye partnerskaber. De gjorde det muligt at udveksle erfaringer om den vanskelige proces med at skaffe dokumentation vedrørende tilbagevendende fra visse oprindelseslande, at organisere arbejdsgruppemøder med andre medlemsstater om emner som indgåelse af aftaler om tilbagesendelse og at udvikle partnerskaber for tilbagesendelser ved den fælles grænse (UK med FR).

³⁶ CY, SI, LV.

³⁷ EE, ES, FI, FR, IT, MT, SE.

³⁸ BE, BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, SE, SI.

³⁹ BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.

⁴⁰ BE, HU, LT, EE.

⁴¹ DE, IE, PT, SE.

⁴² BE, EL, LV, MT, NL, PT.

⁴³ BE, CY, EL, IE, PL, RO, UK.

⁴⁴ BG, CZ, DE, EE, EL, PL, UK.

Tolv⁴⁵ af de femten medlemsstater, der gennemførte foranstaltninger under prioritet 2, rapporterede, at resultaterne af foranstaltningerne **bidrog positivt til at forbedre den samlede administration af tilbagesendelser på nationalt plan**. Med hensyn til den mere langsigtede virkning rapporterede medlemsstaterne:

skabelsen af varige synergier og netværkseffekter gennem fælles tilbagesendelse med fly og andre udvekslinger

positive virkninger af fremme og anvendelse af europæiske standarder og fælles uddannelseskriterier for fælles tilbagesendelsesaktioner

forbedret kommunikation og samarbejde med tredjelande med hensyn til opbygningen af tjenestemændenes erfaring i administrationen af tilbagesendelser.

Kun tre medlemsstater⁴⁶ rapporterede, at resultaterne af de foranstaltninger, der gennemførtes under prioritet 2, kun havde bidraget i beskedent omfang til at forbedre den samlede administration af tilbagesendelser på nationalt plan.

Output og resultater, der er opnået under prioritet 3 (støtte til innovative værktøjer)

Resultaterne af de gennemførte foranstaltninger under prioritet 3 varierede fra udviklingen og/eller indførelsen af **nye værktøjer og initiativer** (databaser vedrørende oprindelseslande, hotline med oplysninger om (støttet) frivillig tilbagevenden, websted på forskellige sprog mv.) **til uddannelse eller information til offentlige myndigheder og ngo'er om værktøjer og initiativer**. Medlemsstaterne gennemførte også **frivillige tilbagesendelser, ydede bistand til sårbare personer, rådgav/informerede tredjelandsstatsborgere** og bistod andre med **støtte til reintegration**. Endelig blev der etableret en række samarbejdsaftaler med tredjelande, f.eks. partnerskaber for reintegrationsprojekter (AT, MT, ES). For eksempel afholdt Spanien uddannelsesseminarer om samarbejde og bæredygtigheden af tilbagesendelser for embedsmænd fra tredjelande. Andre medlemsstater (BG, HU, PL, RO, SI) har udviklet et samarbejde inden for konsulære og diplomatiske tjenester vedrørende dokumentation af tilbagevendendes identiteter.

Medlemsstaternes **vurdering** af disse resultater var **blandede**. Tretten (BE, BG, ES, FI, HU, IE, IT, LT, NL, PL, RO, SI, UK) mente, at resultaterne af de foranstaltninger, der gennemførtes under denne prioritet, var i overensstemmelse med de oprindeligt fastsatte mål. En række medlemsstater (AT, DE, EL, FR, LU, MT, SE, SK) mente, at resultaterne ikke var i overensstemmelse eller kun til en vis grad i overensstemmelse med målene, og det skyldtes, at målene for nogle foranstaltninger ikke blev fuldt ud indfriet, eller at nogle projekter ikke blev gennemført.

Med hensyn til de mere langsigtede virkninger af aktiviteterne blev resultaterne i 17 medlemsstater⁴⁷ anset for positive og som et bidrag til en bæredygtig administration af tilbagesendelser, mens andre (MT, SE) mente, at der var blevet gennemført for få tiltag til, at det kunne få en mærkbar indvirkning på administrationen af tilbagesendelser, eller at evalueringsperioden var for kort til at vurdere virkningen af projekterne (DE).

⁴⁵ BE, CY, CZ, EE, EL, FR, IE, IT, LV, PL, RO, UK.

⁴⁶ BG, EE, LU.

⁴⁷ AT, BE, BG, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, RO, SI, SK, UK.

Output og resultater, der er opnået under prioritet 4 (støtte til EU-standarder og bedste praksis)

Det mest almindeligt forekommende resultat af foranstaltninger, der gennemførtes under prioritet 4, var, at offentlige myndigheders personale og/eller personale i ngo'er eller andre involverede aktører, erhvervede kendskab til EU-standarder og bedste praksis i forbindelse med administrationen af tilbagesendelser. Fjorten medlemsstater⁴⁸ rapporterede at have uddannet personer i EU-standarder og bedste praksis i forbindelse med administration af tilbagesendelser. Italien uddannede det største antal personer (3 390) efterfulgt af Polen (2 666) og Grækenland (2 234).

Fem medlemsstater (BE, BG, HU, LT, SK) iværksatte foranstaltninger, der var knyttet til gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet, hvilket f.eks. i Slovakiet førte til, at der blev ydet retshjælp til 273 tilbagevendende, og til, at 647 sårbare personer modtog bistand.

Resultaterne blev generelt vurderet meget positivt - både som værende i overensstemmelse med de oprindeligt fastsatte mål og som forbedring af den generelle administration af tilbagesendelser. I de tilfælde, hvor resultaterne blev bedømt mindre positivt, skyldtes det normalt, at kun få foranstaltninger var blevet gennemført (FI).

FONDENS MERVÆRDI

Fondens merværdi

Mængdevirkninger (virkninger på praksis): det omfang, i hvilket fondens interventioner bidrog til den samlede vifte af tilbagesendelsesaktiviteter

Generelt rapporterede medlemsstaterne, at fondens støtte bidrog til en stigning i omfanget, varigheden og bæredygtigheden af de nationale tilbagesendelsesaktiviteter.

Ifølge medlemsstaternes rapporter ser fondens merværdi ud til at være størst på området for frivillig tilbagevenden. **Støtte til frivillig tilbagevenden blev nemlig nævnt som en væsentlig merværdi i en række medlemsstater:**

Fondens støtte gjorde det muligt at indføre programmer for frivillig tilbagevenden i tre medlemsstater, hvor de ikke eksisterede tidligere (CY, LV, SI).

TF-støtte fremmede eller udvidede adgangen til programmer for frivillig tilbagevenden (CZ, EE, ES, FI, MT, PL, PT).

TF-støtte førte til en klar stigning i viljen til at vende frivilligt tilbage takket være indførelsen af rådgivning om tilbagevenden og bistand til reintegration, ydelse af finansielle incitamentter til tilbagevenden (CZ, ES, FR, MT, PT, SK), adgangen til omfattende information (f.eks. om opstartshjælp i det land, hvortil der vendes tilbage) og formidling og udbredelse af kendskabet til mulighederne for frivillig tilbagevenden (BE, DE, FR, HU, IE, MT, PT). I den forbindelse skrev Belgien, at "Fonden bidrog væsentligt til stigningen i antallet af frivillige tilbagesendelser, ikke blot ved at yde højere støtte, men også ... ved at forsyne alle involverede aktører med ajourført information om frivillig tilbagevenden og redskaber til at tale om en mulig tilbagevenden, hvilket skabte øget bevidsthed om muligheden for frivillig tilbagevenden".

⁴⁸ BE, BG, CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, PL, RO, SE, SI, SK.

TF-støtte fremmede ngo'ernes engagement i aktiviteter i forbindelse med støttet frivillig tilbagevenden (CZ, NL).

Flere medlemsstater har meddelt, at fonden har bidraget med **betydelig merværdi også inden for tvangsmæssige tilbagesendelser**, nemlig:

deltagelse i fælles flyvninger (BE, EL).

forbedret samarbejde mellem medlemsstater og tredjelande (EE, EL, IT, MT, SI, SE, PL), nærmere bestemt i forhold til:

- fremme af identifikationen af juridisk dokumentation, hvilket reducerer længden af frihedsberøvelsen og fremskynder tilbagesendelsesproceduren

etablering af kontakter i tredjelande, ikke mindst i dem, der ikke har konsulær repræsentation i medlemsstaterne, hvilket har medvirket til at forbedre behandlingen og gennemførelsen af tilbagetagelsesaftaler

opgradering af politiets udstyr og uddannelse af polititjenestemænd i EU-standarder, hvilket resulterede i forbedret polititjenestning for de tilbagevendende og i en øget forståelse af deres rettigheder, grundene til deres tilbageholdelse og procedurerne i forbindelse med deres tilbagesendelse (BE, DE, EL, LT, PL, SI, SK).

Med hensyn til opfattelsen af programmernes merværdi sammenlignet med eksisterende nationale programmer og politikker og i forhold til det nationale budget forbandt de fleste af medlemsstaterne⁴⁹ fondens merværdi med en **forøgelse af de økonomiske midler** - især i en periode med restriktioner i den offentlige økonomi - til både tvangsmæssig tilbagesendelse og frivillig tilbagevenden. Nogle medlemsstater bemærkede imidlertid, **at fondens merværdi var begrænset på grund af den relativt beskedne størrelse af fondens bidrag til de nationale budgetter til administrationen af tilbagesendelser** (LU, FR).

Rolleeffekter: det omfang, i hvilket fonden bidrog til at forberede medlemsstaten på at anvende tilbagesendelsesdirektivet korrekt

Hvad angår gennemførelsen af **tilbagesendelsesdirektivet**, mente 17⁵⁰ ud af 24⁵¹ medlemsstater, at **fonden ydede et positivt bidrag til etableringen af systemer til både tvangsmæssig tilbagesendelse og frivillig tilbagevenden i overensstemmelse med tilbagesendelsesdirektivet**. I Ungarn har fonden bidraget væsentligt til gennemførelsen af programmer for støttet frivillig tilbagevenden og til at forbedre forholdene under frihedsberøvelse samt kvaliteten af tvungen udsendelse med fly. I Slovenien var fondens vigtigste bidrag støtte til lancering af frivillige tilbagesendelses- og reintegrationsprogrammer for første gang i landets historie. I Estland var underskrivelsen af en samarbejdsaftale mellem det estiske indenrigsministerium og det estiske Røde Kors, hvorved tilbagesendelsesdirektivets krav om overvågning af tvangsmæssig tilbagesendelse blev opfyldt, et af fondens vigtigste tiltag. Andre medlemsstater oplyste, at deres nationale tilbagesendelsesstandarder allerede var i overensstemmelse med tilbagesendelsesdirektivet, eller at gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet blev støttet gennem det nationale budget i rapporteringsperioden og ikke via Tilbagesendelsesfonden, eller at tilbagesendelsesdirektivet blev gennemført efter evalueringsperioden.

⁴⁹ BE, CZ, ES, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SE, UK.

⁵⁰ BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI.

⁵¹ Det Forenede Kongerige og Irland besluttede ikke at gennemføre tilbagesendelsesdirektivet.

Det er værd at understrege, at Europa-Parlamentet knyttede en politisk forbindelse mellem Tilbagesendelsesfonden og vedtagelsen af tilbagesendelsesdirektivet. Filosofien bag denne politiske sammenkædning var, at EU-penge til samfinansiering af medlemsstaternes tilbagesendelsesaktiviteter kun burde frigives, hvis medlemsstaterne først accepterede at vedtage fælles standarder, som sikrede, at de tilbagevendende blev behandlet humant og værdigt. Denne indfaldsvinkel bidrog til at fjerne blokeringen af de fastlåste forhandlinger i Rådet og førte i sidste ende til vedtagelsen af tilbagesendelsesdirektivet i slutningen af 2008. Det forhold, at Det Forenede Kongerige fortsat ikke har besluttet sig for at tilslutte sig tilbagesendelsesdirektivet, mens det samtidig er den største modtager fra Tilbagesendelsesfonden, er et problem, der til stadighed bekymrer Kommissionen.

Omfangsvirkninger: det omfang, i hvilket de aktiviteter, der er samfinansieret af fonden, ikke ville have fundet sted uden den økonomiske støtte fra EU

De fleste medlemsstater (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, HU, IT, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK) mente, at **nogle aktiviteter, der er samfinansieret af fonden, kunne have været gennemført i begrænset omfang uden økonomisk støtte fra EU**. De har rapporteret, at omfanget af aktiviteter, navnlig vedrørende frivillig tilbagevenden (information, økonomiske incitamerter til tilbagevenden, støtte til reintegration, rådgivning), ville være blevet reduceret. **Denne udtalelse understreger på ny fondens merværdi i forhold til frivillig tilbagevenden**. I den forbindelse skrev Tyskland: "Uden ... fonden kunne mange foranstaltninger vedrørende tilbagevenden ikke have fundet sted eller i givet fald kun i begrænset omfang. Med EU-midler blev der afholdt mere intensive og tidskrævende rådgivningsmøder med individuelle løsningsmodeller vedrørende tilbagevenden, hvilket klart har haft en positiv effekt på viljen til at vende tilbage. Således kunne der tilbydes rådgivningsmøder for særlige grupper såsom traumatiserede kvinder ... På grundlag af denne tilgang med omfattende rådgivning og støtte er et skifte nu undervejs i forhold til tilbagesendelsesforanstaltninger på området for bæredygtig reintegration".

Nogle medlemsstater rapporterede også, at **sårbare tilbagevendende (med særlige behov eller med familier) også ville have modtaget støtte i mindre omfang** (EE, BE, LT).

Nogle medlemsstater (BE, BG, CZ, EE, FI, HU, IE, LV, NL, PT, RO, SI, SK) rapporterede, at **nogle aktiviteter, der blev samfinansieret af fonden, slet ikke kunne have været gennemført uden økonomisk støtte fra EU, hvilket navnlig påvirkede frivillig tilbagevenden og ngo-aktiviteter**. For eksempel oplyste Estland, at reintegrationsaktiviteter sandsynligvis ikke ville være blevet iværksat. Tjekkiet rapporterede, at aktiviteter vedrørende økonomiske incitamerter til tilbagevenden tillige med aktiviteter vedrørende reintegration af tilbagevendende ikke kunne have været gennemført uden fondens hjælp. Også Grækenland rapporterede, at det ville have været meget vanskeligt at samarbejde med andre medlemsstater eller gennemføre bilaterale møder med myndighederne i tredjelande uden støtte fra fonden.

På den anden side nævnte nogle medlemsstater (EE, PT, RO, ES, BE), at **hvis fonden ikke havde eksisteret, ville aktiviteter vedrørende tvangsmæssig tilbagesendelse kunne være gennemført på grundlag af det nationale budget**. For eksempel bemærkede Spanien, at der var foretaget betydelige årlige nationale investeringer udelukkende på grundlag af det nationale budget, hvorigennem der blev ydet bistand til tilbagevendende, identifikationsudvalg og tilbagesendelsesflyvninger. Nogle medlemsstater (CZ, FI, FR, LU) rapporterede, at **nogle aktiviteter, der var blevet samfinansieret af fonden, kunne have været gennemført i betydeligt omfang**. Dette gælder i høj grad også udsendelse, idet der findes et retsgrundlag for dette i de fleste medlemsstater.

Bedste praksis og indhøstede erfaringer

Nogle medlemsstater rapporterede, at følgende former for **administrativ praksis** havde bidraget betydeligt til en effektiv administration af tilbagesendelser:

- etablering af gode forbindelser med modtagere
- iværksættelse af programforanstaltninger for at forhindre underudnyttelse af de bevilgede midler
- gennemførelse af længere og flerårige projekter
- sikring af gensidig forståelse mellem forskellige interessenter.

For så vidt angår en vellykket **administrativ praksis vedrørende tilbagevenden** blev følgende rapporteret:

- etablering af **ordninger for frivillig tilbagevenden** (UK)
- oprettelse af tætte **kontakter med modtagerlandene** (LT, NL, PL, PT)
- **rådgivning** vedrørende tilbagesendelsesordninger til potentielle tilbagevendende (DE, HU, IE, IT, MT)
- udarbejdelse af en **integreret tilgang til tilbagevenden** - fra forberedelser før afrejsen til bistand til reintegration (BE, EE, PT)
- **samarbejde med ngo'er** om udarbejdelse af frivillige ordninger for tilbagevenden og kortlægning af indvandrersamfund (IT, PT)
- **deltagelse af internerings- og modtagelsescentre i udbredelsen af information til potentielle deltagere i ordninger for frivillig tilbagevenden** (FI, RO).

Yderligere har nogle få medlemsstater rapporteret om udviklingen af følgende bedste praksis på området for **samarbejde med modtagerlande**:

- en konference med henblik på at udvikle forbindelserne mellem medlemsstater og tredjelande efterfulgt af underskrivelse af tilbagetagelsesaftaler
- kontakter med de konsulære myndigheder fra tredjelande, der er ansvarlige for bekræftelse af tilbagevendendes identitet
- samarbejde mellem nationale ngo'er og søsterorganisationer i modtagerlandene vedrørende gennemførelse af frivillig tilbagevenden.

Endelig har nogle medlemsstater understreget **betydningen af de indhøstede erfaringer** inden for styring og administration af fonden, herunder:

- forbedret planlægning
- forenkling af procedurer
- mere effektive finansieringsprocedurer
- forbedrede offentlige indkøb
- udviklingen af behovsanalyser og praksis for at opnå mere bæredygtige resultater.

Sidstnævnte refererer til omhyggeligt at skræddersy reintegrationsbistand til individuelle tredjelandsstatsborgeres behov, at sikre overførsel af viden blandt projektledere, at

forbinde reintegrationsaktiviteter til lokale udviklingspolitikker i modtagerlandene, at anvende indfødte rådgivere til at informere potentielle tilbagevendende om ordninger for frivillig tilbagevenden og at gennemføre regelmæssige kontrolbesøg i oprindelseslandene, hvor sådanne ordninger gennemføres.

KONKLUSIONER

Efter at have gennemgået evalueringsrapporterne fra medlemsstaterne og under hensyntagen til andre oplysninger finder Kommissionen, at det samlede billede af gennemførelsen af programmerne for perioden 2008-2010 under Den Europæiske Tilbagesendelsesfond er **ganske tilfredsstillende**. De organisationer, der stod for projektgennemførelsen, og de nationale myndigheder var i stand til at opnå gode resultater, selv om det første år af fondens gennemførelse var udfordrende for nogle medlemsstater.

Derudover kan det konkluderes, at fonden **lever op til det, der blev lovet, nemlig at øge gennemførelsen af en integreret forvaltning af tilbagesendelser** i medlemsstaterne. Fonden støttede gennemførelsen af oplysningskampagner og bred formidling af oplysninger om tilbagesendelse på forskellige sprog og gennem målrettede kommunikationskanaler, indførelsen eller udviklingen af rådgivningsaktiviteter for potentielle tilbagevendende (f.eks. udvidelse til nye kategorier af migranter, såsom frihedsberøvede personer, familier, ofre for menneskehandel), indførelsen eller udviklingen af bistand til reintegration i oprindelseslandet og udviklingen af landespecifikke informationsdatabaser. Med hensyn til resultater rapporterede medlemsstaterne, at foranstaltninger, der var blevet samfinansieret af fonden, havde bidraget - markant for nogle medlemsstaters vedkommende - til den overordnede udvikling af en integreret tilgang til administrationen af tilbagesendelser, til en stigning i antallet af tilbagesendte og til en forbedring af kvaliteten i tilbagesendelsesproceduren.

Herudover bidrog fonden til at øge brugen af frivillig tilbagevenden i forhold til tvangsmæssig tilbagesendelse og gjorde det endog muligt at introducere aktiviteter vedrørende frivillig tilbagevenden og reintegration i nogle medlemsstater. Samlet set sender medlemsstaterne imidlertid stadigvæk flere migranter tilbage med magt end frivilligt. I fremtiden bør der være et endnu større fokus på frivillig tilbagevenden i overensstemmelse med EU-standardernes princip om forrang for frivillig tilbagevenden.

Selv om der blev rapporteret om visse resultater inden for samarbejdet mellem medlemsstaterne (f.eks. fælles tilbagesendelsesflyvninger, udveksling af bedste praksis), afslører den beskedne størrelse af bevillingerne, der blev afsat til dette mål (mindre end 3 % af det samlede beløb, som medlemsstaterne brugte i evalueringsperioden), enten vanskeligheder i forbindelse med oprettelse af samarbejdsnetværk eller en præference for de fælles flyvninger, der er tilrettelagt af FRONTEx. **I fremtiden bør der være større fokus på fremme af praktisk samarbejde med henblik på at reducere dobbeltarbejde, for eksempel i samarbejdet med tredjelande, uddannelsesaktiviteter og indsamlingen af oplysninger om situationen i modtagerlandene.**

For så vidt angår det **solidaritetsprincip, der ligger til grund for Fonden**, viste Det Forenede Kongerige, Grækenland, Frankrig, Spanien og Italien - hvis bevillinger tilsammen repræsenterede 59 % af det samlede EU-bidrag, som blev bevilget i perioden 2008-2010 - ganske gode resultater i forbindelse med administrationen af fonden og gennemførelsen af programmerne, med en gennemsnitlig udnyttelsesgrad på 83 %. Alle disse lande undtagen ét vurderede de samlede resultater og præstationer i fonden som meget positive. Grækenland

bedømte dem som positive på grund af de lovgivningsmæssige og administrative vanskeligheder, man var stødt på i forbindelse med implementeringen af fonden.

Procedurene og systemerne i de nye fonde, der er oprettet for perioden 2014-2020, tager hensyn til den kritik, som medlemsstaterne har givet udtryk for, og som har understreget behovet for forenkling og reduktion af den administrative byrde. Den første generation af solidaritetsfinansiering (SOLID-fondene - herunder Den Europæiske Tilbagesendelsesfond) kombinerer en flerårig ramme med årlige programmer, hvilket gør dette system komplekst, tidskrævende og temmelig svært at styre. **Fremtidige fonde vil gå over til en flerårig programtilgang, der sigter mod at give mere fleksibilitet, reducere arbejdsbyrden betydeligt for Kommissionen, medlemsstaterne og støttemodtagerne og gøre det muligt at administrere fondene på en mere resultatorienteret måde.** Yderligere bemærkes, at mens der i dag er fire forskellige fonde med fire forskellige basisretsakter inden for rammerne af det generelle program om solidaritet og administration af migrationsstrømme, vil strukturen i de næste fonde blive forenklet ved at reducere antallet af programmer til en to-fond-struktur: en fond for intern sikkerhed og en asyl- og migrationsfond (sammenlægning af den nuværende Europæiske Tilbagesendelsesfond, Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere).