



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 11.5.2012
COM(2011) 858 final/2

CORRIGENDUM:

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

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

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Euroopa Tagasipöördumise fondi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide ning saavutatud tulemuste kohta ajavahemikul 2008–2009 (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsuse nr 575/2007/EÜ artikli 50 lõike 3 punkti b kohane aruanne)

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa Tagasipöördumisfondi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide ning saavutatud tulemuste kohta ajavahemikul 2008–2009 (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsuse nr 575/2007/EÜ artikli 50 lõike 3 punkti b kohane aruanne)

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit kehtestas ajavahemikuks 2007–2013 üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine”, mille eraldised kokku on praeguse programmi kohaselt 4 032,23 miljonit eurot. Üldprogramm koosneb neljast fondist ning selle eesmärk on jagada kohustused liikmesriikide vahel liidu välispiiri integreeritud haldamise sisseseadmisest ning ühise varjupaiga- ja sisserändepoliitika rakendamisest tuleneva finantskoormuse osas¹.

Üks neljast fondist on Euroopa Tagasipöördumiskohustusfond,² mis loodi ajavahemikuks 2008–2013 ja mille koguvahendid moodustavad 676 miljonit eurot.

Fondi alusaktis nõutakse, et komisjon peab esitama vahearuande saavutatud tulemuste kohta ja fondi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide kohta³.

Aruanne sisaldab ülevaadet ajavahemikku 2008–2009 hõlmavate aastaprogrammidega saavutatud tulemuste kohta ja tugineb liikmesriikide poolt 2010. aasta II pooles esitatud aruannete põhjal kogutud andmetele,⁴ mida on täiendatud komisjonis 2011. aasta I kvartalis kättesaadavate andmetega. Need on vahetulemused ja nende kinnitamine sõltub programmide rakendamise lõpparuannete heakskiitmisest⁵.

2. FONDI KOHALDAMISALA JA EESMÄRK

Fondi **eesmärk** on toetada liikmesriikide jõupingutusi tagasipöördumise haldamise kõigi aspektide parandamisel (edaspidi „tagasipöördumismenetluste integreeritud haldamine”), sealhulgas liikmesriikidevahelise koostöö kaudu mastaabisäästu saavutamiseks.

Fondi **sihtrühmad** hõlmavad kolmandate riikide kodanikke, kes on saanud eitava vastuse varjupaiga- või sisserändemenetluste raames, ning liikmesriigi piiril või territooriumil tabatud ebaseaduslikke rändajaid. Tagasipöördumismenetluste haldamise tõhususe edendamiseks siseriiklikul tasandil hõlmab fond ka nende isikute vabatahtlikku tagasipöördumist, kes ei ole kohustatud territooriumilt lahkuma, nagu näiteks varjupaigataotluse esitanud isikud, kes ei ole

¹ KOM(2005) 123 (lõplik).

² Otsus nr 575/2007/EÜ, ELT L 144, 6.6.2007, lk 45.

³ Alusakti artikli 50 lõike 3 punkt b.

⁴ Kokkuvõtlikud ja riikide aruanded on kättesaadavad järgmisel veebisaidil: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm.

⁵ Alusakti artikkel 51.

veel eitavat vastust saanud, või isikud, kellele laieneb rahvusvaheline kaitse. Sellega seoses on fond võtnud üle mitmed meetmed, mida 2007. aastani rakendas Euroopa Pagulasfond⁶.

Samuti on fondi eesmärk toetada **tagasipöördumist käsitleva liidu *acquis***, eelkõige direktiivi 2008/115/EÜ (ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel) (edaspidi „tagasipöördumisdirektiiv”)⁷ nõuetekohast ja ühtlustatud kohaldamist.

Fondi rakendavad peamiselt liikmesriigid **ühise haldamise põhimõtte kohaselt**. Liikmesriikide aastaprogrammide kaudu püütakse ELi eelarvega toetada liikmesriikides struktureeritud sekkumist (suutlikkuse suurendamine) ning samuti riiklikele või kohalikele oludele eriomaseid meetmeid tagasipöördumisvaldkonnas. Neid meetmeid kaasrahastatakse **tagasipöördumisvaldkonna neljast prioriteedist koosneva ELi strateegilise raamistiku kohaselt**⁸. Need prioriteedid on: 1) strateegia väljatöötamine; 2) liikmesriikidevaheline koostöö; 3) konkreetsed uuenduslikud meetmed ning 4) ELi standardid ja parimad tavad. Liikmesriigid peavad rakendama vähemalt kolm prioriteeti neljast, kuid paljud liikmesriigid on otsustanud rakendada kõik neli. Rahalised vahendid jaotatakse 26 liikmesriigi vahel, sest kooskõlas protokolliga ei osale Taani fondi tegevuses.

Fondi panus liikmesriikide projektidesse on 50 % meetme kogukulust ning 75 % Ühtekuuluvusfondiga hõlmatud liikmesriikide puhul ja meetmete puhul, mis on suunatud strateegilistes suunistes nimetatud konkreetsete prioriteetide elluviimisele.

Lisaks programmidele võib komisjon igal aastal kuni 7 % ELi olemasolevatest vahenditest rakendada otse, et rahastada riikidevahelisi projekte, uuringuid või ELile huvi pakkuvaid muud liiki meetmeid nn **ühenduse meetmete** kaudu, mis hõlmavad tagasipöördumispoliitikat ja sihtrühmade suhtes kohaldatavaid meetmeid.

Eelarveaastatel **2005–2007** võeti ELi eelarve raames ettevalmistavad meetmed, nimelt tagasipöördumisalased ettevalmistavad meetmed aastatel 2005–2006 ning 2007. aastal meede „Ettevalmistav tegevus: Rände juhtimine – toimiv solidaarsus – tagasipöördumine ja tagasipöördujate taasintegreerimine”. Eelkõige saadi meetmete kaudu riikidevaheliste projektide vahetu praktiline kogemus ning seeläbi aidati liikmesriikidel valmistuda tagasipöördumisfondi käivitamiseks 2008. aastal⁹.

3. LIIDU PANUS AASTATEL 2008–2009

3.1. Liikmesriikidele eraldatud ELi vahendid ja riiklik kaasrahastamine

Aruandeperiood hõlmab **18 % fondi kogusummast**. Ajavahemikul 2008–2009 eraldati nii ühise kui ka otsehaldamise meetmetele ELi vahendeid 122 miljonit eurot.

⁶ Vt muu hulgas lõpphindang Euroopa Pagulasfondi rakendamisele ajavahemikul 2005–2007, KOM(2011) 2 (lõplik).

⁷ ELT L 348, 24.12.2008, lk 98.

⁸ ELT L 330, 15.12.2007, lk 48.

⁹ Ettevalmistavate meetmete hinnang on kättesaadav järgmisel veebisaidil: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm.

Tabel 1. Tagasipöördumisfondi ELi eelarve 2008–2013

Eurodes	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	Kokku
Liikmesriikide kogusumma	55 500 000	61 845 000	81 725 000	109 000 000	151 125 000	179 025 000	638 220 000
Ühenduse meetmed	-	4 655 000	5 775 000	4 500 000	11 375 000	13 475 000	39 780 000
KOKKU	55 500 000	66 500 000	87 500 000	113 500 000	162 500 000	192 500 000	678 000 000

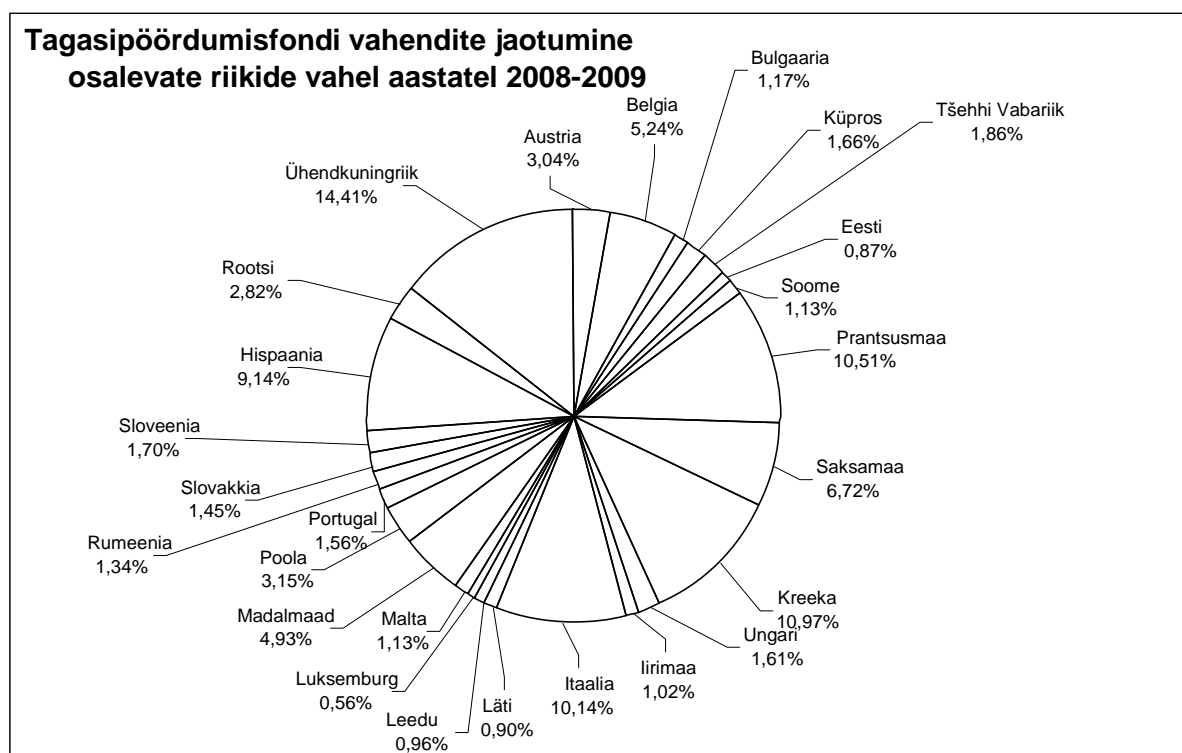
(*) 2012. ja 2013. aasta andmed on hinnangulised.

ELi vahendite jaotamine liikmesriikide vahel põhineb kahel kriteeriumil, mis peegeldavad liikmesriigi olukorda seoses liidu nimel või liidu üldiseks hüvanguks selles valdkonnas võetud kohustustega: kolmandate riikide kodanikke mõjutavate väljasaatmisotsuste arv ja kolmandatesse riikidesse toimunud tagasipöördumiste arv. Fondi kahel esimesel rakendusaastal kiideti heaks **52 programmi**, mis kokku hõlmasid **107 miljonit eurot**.

- **Kuus peamist abisaajat** olid Ühendkuningriik (16,9 miljonit eurot), Kreeka (12,8 miljonit eurot), Prantsusmaa (12,3 miljonit eurot), Itaalia (11,8 miljonit eurot), Hispaania (10,7 miljonit eurot) ja Saksamaa (7,8 miljonit eurot). Nad said aruandeperioodi kogusummast 68%. Ajavahemikul 2008–2011 olid need liikmesriigid endiselt peamised abisaajad, kuigi alates 2010. aasta eraldistest hõivas Ühendkuningriigi asemel esikoha Kreeka.
- **Kolm keskmises mahus abi saanud riiki** on Belgia (6,1 miljonit eurot), Madalmaad (5,8 miljonit eurot) ja Poola (3,7 miljonit eurot)¹⁰.
- **Kõik ülejäänud abisaajad** saavad keskmiselt alla 3 % iga-aastasest kasutada olevast kogusummast. Ajavahemikul 2008–2009 ulatusid nendele 18 liikmesriigile tehtud eraldised 318 475 eurost (Luksemburg, 2008) kuni 1 817 335 euronni (Austria, 2008).

¹⁰ Lisateabe saamiseks vt KOM(2011) 448 ja SEK(2011) 940 „Välispiirifondi, Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondi ja Euroopa Tagasipöördumisfondi vahendite liikmesriikide vahel jaotamise kriteeriumide kohaldamine”.

Joonis 1. Liikmesriikide programmidele ette nähtud riiklikud ja ELi vahendid aastatel 2008–2009



Aastatel 2008 ja 2009 kavandasid liikmesriigid **kaasrahastamiseks** vastavalt 50,4 ja 65,2 miljonit eurot. Liikmesriikides fondi haldamise tehniliseks abistamiseks eraldatud vahendid ulatusid vastavalt 3,9 ja 4 miljoni euroni.

2010. aasta lõpus teatatud kulutuste määra kohaselt on liikmesriikide eraldiste üldine kasutamine neil kahel esimesel aastal olnud suhteliselt suur (umbes 85 % 2008. aastal ja 80 % 2009. aastal). Mitu peamist abisaavat liikmesriiki, näiteks Hispaania ja Ühendkuningriik, on pidevalt kasutanud ära kõik eraldised.

3.2. Ühenduse meetmetele ette nähtud ELi vahendid

2008. aastaks vahendeid ei eraldatud. 2008. aasta eelarvemenetluse ajal kandis Euroopa Parlament fondile 2008. aasta jaoks ette nähtud summad reservi, lisades tingimuse, et see summa vabastatakse tagasipöördumisdirektiivi vastuvõtmisel. Pärast seda, kui Euroopa Parlament oli direktiivi heaks kiitnud, vabastati fondi vahendid reservist 2008. aasta novembris. Siis ei peetud projektikonkursi väljakuulutamist enam kohaseks ning 2008. aasta vahendid jaotati täies ulatuses liikmesriikidele, võimaldades neil keskenduda üksnes oma programmide ettevalmistamisele.

2009. aastaks eraldati 4,6 miljonit eurot järgmisel otstarbel:

- kolm **riikidevahelist katseprojekti**: üks neist hõlmas saatjata alaealiste leidmise ja nende tagasipöördumise hõlbustamise viise käsitlevat koostööd ning kaks projekti hõlmasid liikmesriikide ja kolmandate riikide konsulaarteenistuste vahelist

struktuurset koostööd tagasipöördumise valdkonnas (sealhulgas parimate tavade vahetamist sunniviisilise tagasipöördumise jälgimisel), ning

- kolm **parimaid tavaid käsitlevat võrdlevat uuringut**, mis hõlmasid alaealiste tagasipöördumist, seost lahkumiseelsete taasintegreerimismeetmete ja tagasipöördumisriigi lühi- ja pikaajaliste taasintegreerimismeetmete vahel (pärast seda, kui Euroopa Parlament muutis ELi eelarvet) ning sunniviisilise tagasipöördumise jälgimist.

Katseprojektidega soovitakse parandada teabevahetust liikmesriikide vahel ning uuringutega suurendatakse liidu kui terviku teadmistaasi tagasipöördumistavade vallas ja toetatakse liikmesriikides optimaalset ettevalmistumist tagasipöördumisdirektiivi ülevõtmiseks.

2010. aasta projektikonkursi raames keskendutakse vabatahtliku tagasipöördumise alase ELi võrgustiku loomisele ning koostööle lahkumiseelsete ja kohalejõudmisjärgsete taasintegreerimismeetmete valdkonnas. 2011. aastal kasutatakse vahendeid peamiselt kiireloomuliste meetmete toetamiseks Vahemere lõunapiirkonnas.

4. FONDI RAKENDAMISE ETTEVALMISTAMINE LIIKMESRIIKIDES

4.1. Fondi käivitamine liikmesriikides

Komisjon võttis vastu fondi suhtes kohaldatavad **rakenduseeskirjad**,¹¹ mis on ühesugused kõigi nelja fondi puhul ning mille eesmärk on tagada ühtlustatud kohaldamine ja kehtestada ühesugused programmitöö ja aruandlusvormid. Eeskirjades sätestatakse projektide valiku menetlused ja fondi toimimise käigus tehtud kulude abikõlblikkuse kriteeriumid. Suuniste teine oluline osa oli praktilisi näiteid ja projektijuhtimise parimaid tavaid sisaldava **abikõlblikkuse käsiraamatu** koostamine tihedas koostöös liikmesriikidega. Korraldati kulude abikõlblikkuse eeskirju käsitlevaid teabeüritusi ning käsiraamatut ajakohastati korrapäraselt. **SOLIDi komitee** kohtumistel ja kolmel fonde käsitleval **konverentsil** (2008. aastal fonde üldiselt käsitleval konverentsil ja 2009. aastal auditeerimisasutustele mõeldud konverentsil ning programmitööd ja hindamist käsitleval konverentsil) anti täiendavaid üldiseid suuniseid.

Peale selle andis komisjon konkreetseid juhiseid, kuidas saab fondi abil toetada **tagasipöördumisdirektiivi nõuetekohast ja ühtlustatud kohaldamist**. Direktiivi kohaldamist on võimalik fondist täiel määral toetada, tingimusel et peetakse kinni fondi peamisest eesmärgist ja kohaldamisalast: meetmed peavad olema selgelt seotud tagasipöördumismenetlusega ja suunatud sihtrühmadele. Näiteks, kuigi erakorralise arstiabi pakkumine vabatahtliku tagasipöördumise perioodil ja perioodidel, mil väljasaatmine on peatatud, on abikõlblik, ei tohiks fondist rahastada kolmandate riikide kodanikele osutatavaid üldiseid või tavapäraseid tervishoiuteenuseid või mis tahes tervishoiuteenuseid, mida juba rahastatakse riiklike tervishoiusüsteemide raames. Samuti võidakse fondist rahastada meetmeid, mis on seotud kõnealuste isikute hooldamis- ja tugiteenustega kinnipidamiskeskustes, kui need meetmed on otseselt seotud peatse tagasipöördumisega. Pidades silmas direktiivis sisalduvaid erinõudeid, on abikõlblikud ka üldisemad meetmed, näiteks tagasipöördujate eraldamine tavavangidest ja perede omaette majutamine.

¹¹ Otsus nr 458/2008/EÜ, ELT L 167, 27.6.2008, lk 135.

4.2. Kulutuste korrektsuse ja seaduslikkuse tagamine

Kui programmide raames rahaliste vahendite haldamise eest vastutavad liikmesriigid, siis ELi eelarve täitmise eest lasub lõppvastutus komisjonil. Selle kohustuse täitmisel delegeeritakse teatavad ülesanded liikmesriikidele, kusjuures nende tegevuse üle teostatakse järelevalvet ja nad peavad esitama aruandeid. Selleks peavad liikmesriigid kehtestama **fondi riikliku haldus- ja kontrollisüsteemi**.

Liikmesriigid on määranud 1) vastutava asutuse, kes vastutab programmi haldamise eest ja keda toetab vajadusel korral volitatud asutus; 2) auditeerimisasutuse, kes vastutab haldus- ja kontrollisüsteemi tõhusa toimimise kontrollimise eest; ning 3) sertifitseerimisasutuse, kes peab tõendama kuludeklaratsioonid, enne kui need saadetakse komisjonile. Ühiselt vastutavad need asutused **liikmesriikidele eraldatud vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise** eest.

Kõnealuse fondi puhul kehtestasid 26 liikmesriiki oma süsteemid 2008. aastal. 20 süsteemi on teiste fondidega ühised. Enne esimeste maksete tegemist kontrolliti süsteemikirjelduste vastavust alusaktile. Peale selle viidi 16 liikmesriigis ajavahemikul 2008–2010 läbi süsteemiauditid. Leiti, et enamik süsteeme toimis nõuetekohaselt, kuid mõnda süsteemi tuleb parandada. See oli vajalik eelkõige **valikumenetluste** puhul: tuli suurendada läbipaistvust ning esitada fondi rakenduseeskirjadega kooskõlas olevad sobivad põhjendused seoses meetodite valimisega. Eelistatakse nn lepingut sõlmiva asutuse meetodi (avalik konkurss ja valimine üldjuhul avatud projektikonkursside abil) ning erandina kasutatakse nn täidesaatva asutuse meetodit (meetme/projekti tunnusjooned ei jäta valikut selles osas, kes seda meetet rakendama või projekti ellu viima hakkab, st *de jure* monopoli puhul). Tagasipöördumise fondi puhul saavad viimati nimetatud meetodit põhimõtteliselt kasutada ametiasutused, kes vastutavad sunniviisilise tagasipöördumise toimingute eest või riikidevahelise koostöö eest isikusamasuse tuvastamise või reisidokumentide väljastamise valdkonnas. Mõnel juhul nõuti, et liikmesriigid kasutaksid erineva tegevuse puhul erinevat meetodit, et kaitsta konkurentsipõhimõtet nende meetmete puhul, mida võivad ellu viia peale konkreetse ametiasutuse ka teised asutused.

Kirjelduste kontrollimise tulemustest, süsteemiaudititest ja muust fondi rakendamist käsitlevast teabest nähtub, et enamikus liikmesriikides on kehtestatud kindlad süsteemid. 2010. aasta lõpus väljastati märkusteta arvamused 83 % süsteemide kohta. 15 % puhul tuvastati puudusi, kuid nende mõju oli piiratud. Ainult ühe süsteemi puhul, mis hõlmas ühe liikmesriigi ühte aastaprogrammi, oli vajalikud põhjalikud parandused ning need tehti järgmistes aastaprogrammides.

4.3. Riiklike strateegiate väljatöötamine ELi vahendite arukaks kasutamiseks

Liikmesriigid on mitmeaastastes programmides andnud ülevaate riiklikust olukorrast algusaastal (2007) institutsionaalse ülesehituse, poliitika ja olemasolevate riiklike vahendite kohta. Lünkade analüüsi põhjal määrasid liikmesriigid eranditult kindlaks järgmised **strateegilised eesmärgid**: 1) tõhusamad väljasaatmismenetlused, sealhulgas ühislennud; 2) tõhusam koostöö kolmandate riikidega isikusamasuse tuvastamise valdkonnas, sealhulgas liikmesriikidevaheliste kooskõlastatud jõupingutuste kaudu, ning 3) vabatahtlike tagasipöördumiste arvu kasv.

Eelkõige vabatahtlike tagasipöördumiste arvu suurendamiseks otsustasid liikmesriigid kasutada fondi, et edendada sihtrühmadele suunatud meetmeid, parandada individuaalset ja

olukorrast lähtuvat nõustamist ja juhtumite haldamist ning kehtestada ja/või laiendada vabatahtliku tagasipöördumise toetamise kavasad, rahalisi stiimuleid ja taasintegreerimismeetmeid.

Peale nende üldisemate eesmärkide kehtestati **spetsiifilised riiklikud eesmärgid**, näiteks:

- tagasipöördumiskavade koostamine konkreetsete sihtriikide ja/või potentsiaalsete tagasipöördujate kategooriate jaoks (st ladina-ameeriklaste jaoks Hispaania puhul, tagasipöördumiskavad Ühendkuningriigis ja Austrias olevatele vangidele);
- siseriiklikus süsteemis organisatsiooniliste lünkade kõrvaldamine (st Saksamaal vabatahtliku tagasipöördumise valdkonnas sidusrühmade ja pädevate asutuste vahel teabevahetuse ja koordineerimise parandamine, Kreekas tagasivõtmisbüroo loomine, konsulaartenustega kaetuse suurendamine ja erisaadiku koha loomine Maltal isikusamasuse tuvastamise edendamiseks);
- seadmete hankimine tagasipöördumismenetluste haldamiseks vajaliku suutlikkuse edendamiseks (st Hispaanias tagasipöördujate keskustest lennujaamadesse transportimiseks vajalikud bussid, Prantsusmaal lennusuutlikkuse parandamiseks vajalikud lennukid, Rootsis ja Eestis kinnipidamiskeskustes viibivatele haavatavatele inimestele mõeldud meetmed);
- IKT-vahendite arendamine eesmärgiga toetada tõhusat juhtumite haldamist pädevates organites või internetiteenuste pakkumise alustamine ja/või riigi andmebaaside loomine tagasipöördujatele ja nendega töötavatele organisatsioonidele (eelkõige Belgias, Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal ja Soomes);
- tagasipöördumisvõimalusi käsitlev teadustegevus (näiteks sihtrahvastiku ja nendeni jõudmiseks kõige sobivamate meetmete kaardistamine Portugalis ja Itaalias) ning
- valitsusväliste organisatsioonide, rändajate kogukondade ja/või kohalike omavalitsuste aktiivsem osalemine tagasipöördumisprotsessides.

Kõik liikmesriigid peale nelja nägid ette 3. prioriteedi (**konkreetsed uuenduslikud meetmed**) kohaste meetmete võtmise. Üldiselt seati selle prioriteedi raames järgmised eesmärgid: 1) parandada koostööd kolmandate riikidega isikusamasuse tuvastamise valdkonnas (peaaegu kõik liikmesriigid); 2) tagasipöördujatele teabe andmise ja nende nõustamise parandamine, sealhulgas just tagasipöördujatele mõeldud veebisaitide kaudu (eelkõige Austria, Itaalia, Küpros, Madalmaad, Malta, Portugal, Saksamaa ja Ungari), ning 3) selliste tagasipöördumisjärgsete taasintegreerimismeetmete väljatöötamine, millega minnakse kaugemale olemasolevatest sihtrühmadest, tagasipöördumisriikidest ja/või abi liikidest (eelkõige Belgia, Hispaania, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Tšehhi Vabariik ja Ungari). Kuigi need eesmärgid on suures osas kooskõlas kolme konkreetse eesmärgiga, mis võimaldavad saada ELilt suuremat kaasrahastamist, on mõned liikmesriigid soovinud rakendamisel välja töötada uusi tavasid.

Komisjoni poolt seni heaks kiidetud programmide alusel võib aastatel 2008–2011 täheldada **ELi vahendite prioriteetide vahel jaotamisel** järgmisi suundumusi:¹²

¹² 2011. aasta näitajad, mis põhinevad heakskiitmisel olevatel programmiprojektidel.

Tabel 2. ELi panus programmidesse prioriteetide lõikes aastatel 2008–2011

Aasta	Eraldatud summa	1. PRIORITEET		2. PRIORITEET		3. PRIORITEET		4. PRIORITEET	
		%	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa
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
KOKKU	308 070 000	81,5 %	251 202 968	4,8 %	14 655 241	10,4 %	32 051 729	3,3 %	10 160 061

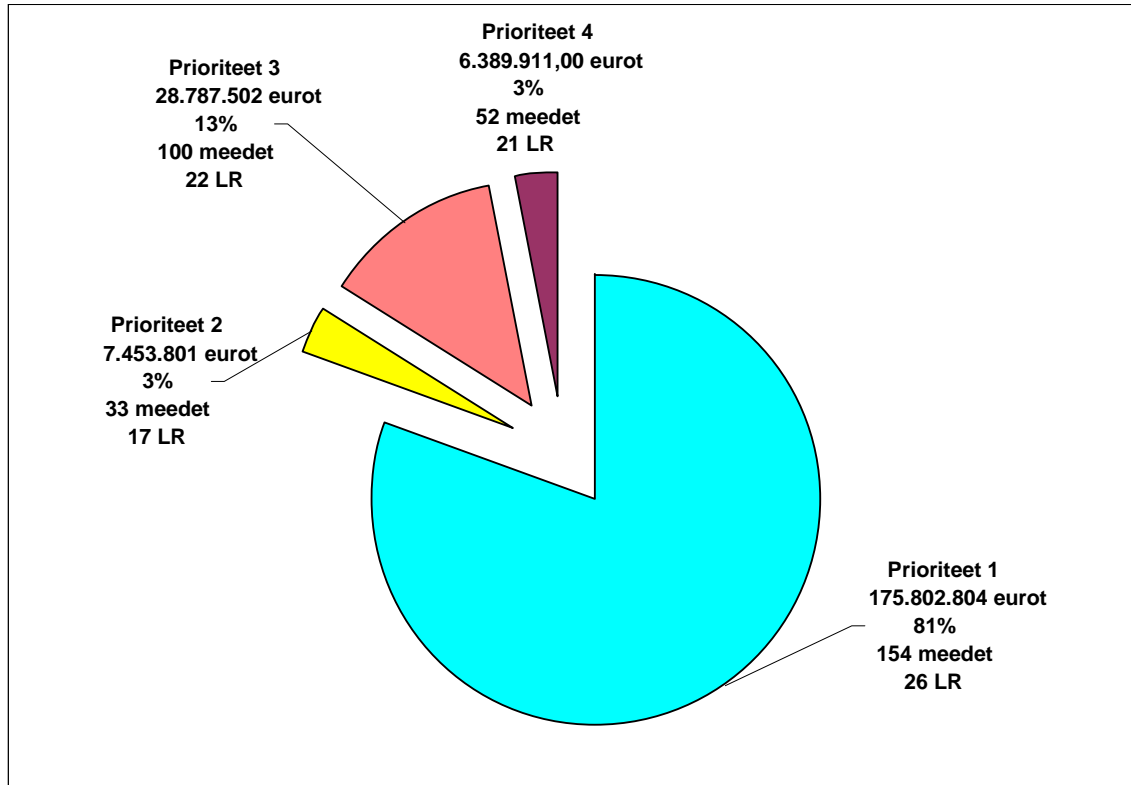
5. 2008. JA 2009. AASTA PROGRAMMIDE RAKENDAMINE

Selles peatükis esitatakse 2008. ja 2009. aasta programmide rakendamist käsitlevad andmed ja näitajad liikmesriikide poolt 2010. aastal esitatud kujul ning võrreldakse neid. Ülevaade ei tugine elluviidud ja raamatupidamises kajastatud projektide tulemustele, sest 2008. aasta lõpparuanded on läbivaatamisel ning 2009. aasta programm ikka veel pooleli ja selle kohta tuleb lõpparuanded esitada alles 31. märtsiks 2012. Peale selle, kuna 2009. aasta programmis sisalduvate meetmete muutmise taotluste tähtaeg oli 31. märts 2011, ei pruugi kavandatud meetmeid käsitlevad ülevaatlilikud näitajad vastata täpselt liikmesriikides tegelikult rakendatud meetmetele.

5.1. Fondi liikmesriikides rakendamise kvantitatiivsed aspektid

5.1.1. Vahendite jaotus ELi nelja prioriteedi lõikes

Joonis 2. Riiklikud ja ELi vahendid kokku prioriteetide ja meetmete arvu lõikes aastatel 2008–2009



Aastatel 2008–2009 kulus suur osa fondi raames kättesaadavatest ELi ja riiklikest vahenditest riiklike **individuaalsete tagasipöördumistoimingute** toetamiseks: 1. prioriteedi (toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmid, taasintegreerimismeetmed, isikusamasuse tuvastamine ja väljasaatmised), 2. prioriteedi (peamiselt ühislendud) ja 3. prioriteedi (st uued töömeetodid tagasipöördumisprotsessi kiirendamiseks, uued võimalused potentsiaalsete tagasipöördujate nõustamiseks, olukorrast lähtuvad meetmed taasintegreerimise suurendamiseks ja püsivaks tagasipöördumiseks) kohastele meetmetele.

- Kõik liikmesriigid peale Iirimaa on mitmeaastastes programmides otsustanud 1. prioriteedi kasuks ning eraldanud sellele vahendeid nii 2008. kui ka 2009. aastal. Malta eraldas kõik selle perioodi rahalised vahendid 1. prioriteedile.
- 17 liikmesriiki rakendasid 2. prioriteedi, keskendudes peamiselt ühislendudele. Mitu liikmesriiki (Austria, Madalmaad, Malta, Portugal, Saksamaa, Ungari) otsustas siiski asjaomasel perioodil selle prioriteedi jaoks vahendeid mitte eraldada. Üldiselt peetakse selliste meetmete rakendamist keeruliseks. Põhirõhk oli asetatud kõigepealt siseriiklike meetmete rakendamisele ja vahendite kasutamise tagamisele.
- Kui peaaegu kõik liikmesriigid otsustasid rakendada 3. prioriteedi, siis eelkõige kolm liikmesriiki eraldasid aastatel 2008–2009 märkimisväärse osa oma eelarvest sellele prioriteedile – Saksamaa 43 %, Rootsi 60 % ja Belgia 62 %.

- 23 liikmesriiki kavandasid meetmeid 4. prioriteedi rakendamiseks. Oma laadist tulenevalt on meetmetel suhteliselt väike finantsmõju, kuigi neli liikmesriiki eraldasid sellele prioriteedile suhteliselt suure osa oma vahenditest (umbes 30 % või natuke rohkem Leedus, Lätis, Slovakkias ja Ungaris ühe või kahe programmi raames). Kuna Ühendkuningriik ja Iirimaa ei osale tagasipöördumisdirektiivi rakendamises, otsustasid nad seda prioriteeti mitte rakendada. Sarnaselt Tšehhi Vabariigile võivad nad kavandada koolitusi ja teadustegevust muude prioriteetide raames.

Tabel 3. Liikmesriikide arv prioriteetide lõikes

Prioriteet	Ajavahemik 2008-2013	2008. aasta programm	2009. aasta programm
1. Strateegiline tagasipöördumismenetluste haldamine	26 liikmesriiki	25 liikmesriiki, v.a Iirimaa	26 liikmesriiki
2. Koostöö teiste liikmesriikidega	23 liikmesriiki, v.a Leedu, Slovakkia, Rootsi	13 liikmesriiki, v.a Austria, Eesti, Hispaania, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia ja Ungari	15 liikmesriiki, v.a Austria, Hispaania, Leedu, Madalmaad, Malta, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Soome ja Ungari
3. Konkreetsed uuenduslikud meetmed	25 liikmesriiki, v.a Eesti	20 liikmesriiki, v.a Eesti, Iirimaa, Küpros, Luksemburg, Läti ja Malta	22 liikmesriiki, v.a Eesti, Küpros, Läti ja Malta
4. ELi standardid ja parimad tavad	23 liikmesriiki, v.a Iirimaa, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik	15 liikmesriiki, v.a Austria, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Poola, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik	17 liikmesriiki, v.a Hispaania, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Prantsusmaa, Rootsi, Soome, Tšehhi Vabariik, ja Ühendkuningriik

5.1.2. Meetmete arv

Rakendatud meetmete arvuga seoses on 1. prioriteet tagasihoidlikum. See tähendab, et eelarvestatud kulud meetme kohta on 2., 3. ja 4. prioriteedi raames keskmiselt palju väiksemad kui 1. prioriteedi raames.

Tabel 4. Meetmete arv prioriteetide lõikes

Prioriteetid			Kokku	Osakaal
	2008	2009	2008–2009	2008–2009
1. Strateegiline tagasipöördumismenetluste haldamine	75	79	154	45,4 %
2. Koostöö teiste liikmesriikidega	14	19	33	9,7 %
3. Konkreetsed uuenduslikud meetmed	46	54	100	29,5 %

4. ELi standardid ja parimad tavad	19	33	52	15,3 %
Kokku	154	185	339	100,0 %

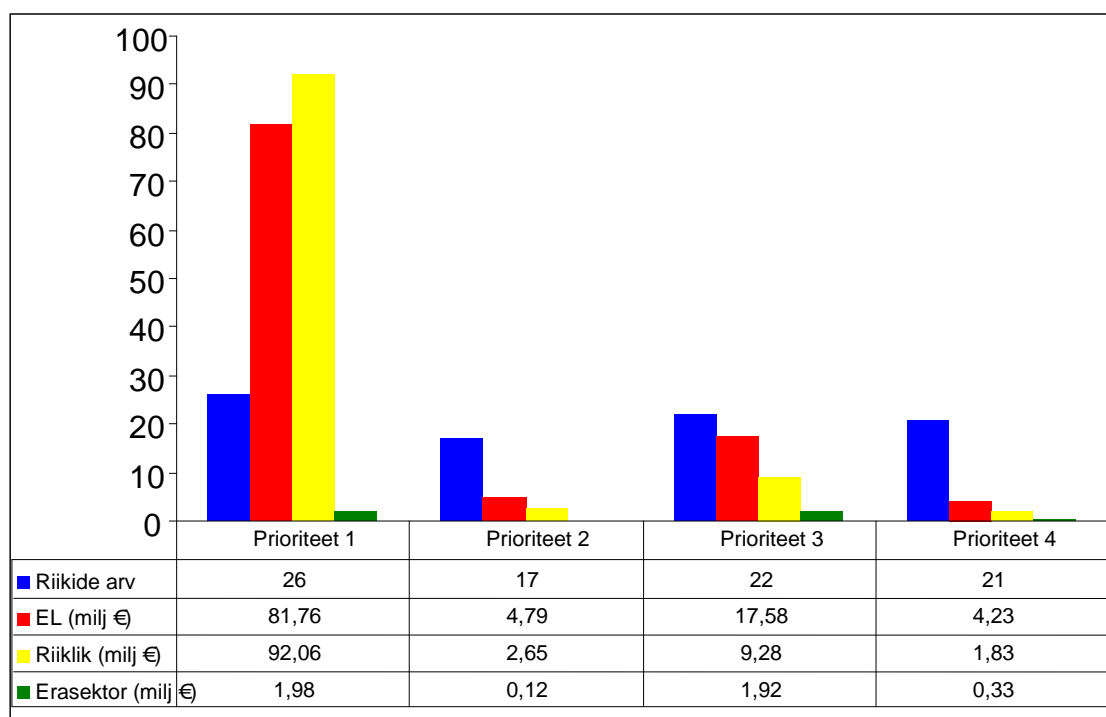
5.1.3. Kaasrahastamise määrad

Kõik Ühtekuuluvusfondi riigid on täiel määral kasutanud võimalust saada ELilt kaasrahastamist 75 % ulatuses. Oluliseks erandiks on Hispaania, kus kaasrahastamise määr oli 2008. ja 2009. aasta programmide puhul alla 25 %, kusjuures meetmed on esitatud riigieelarve tagasipöördumismeetmete kogukulude vähenemist silmas pidades.

Teiste liikmesriikide puhul on kaasrahastamise määr aastate lõikes erinev. See ulatub 38 %st kuni 73 %ni. Saksamaal, Belgias, Soomes ja Rootsis oli kaasrahastamise määr eranditult üle 60 %, sest konkreetsetele prioriteetidele vastavate meetmete arv oli suur (eelkõige 3. prioriteedi raames).

2008. ja 2009. aastal oli keskmine kaasrahastamise määr 50 %. Kui Hispaania välja jätta, oleks üldine määr üle 68 %.

Joonis 3. Koguvahendite jaotus vahendi päritolu järgi aastatel 2008–2009



5.1.4. Aastatel 2008 ja 2009 kasutatud valikumenetlused

Kavandatud meetmeid rakendatakse (ühe või mitme) projekti kaudu, mis valitakse lepingut sõlmiva asutuse meetodi või täidesaatva asutuse meetodi alusel.

Lepingut sõlmiva asutuse meetodit kasutades korraldasid peaaegu kõik liikmesriigid vähemalt **ühe avatud projektikonkursi iga aastaprogrammi raames**. Iirimaal, Küprosel, Luksemburgis ja Prantsusmaal siiski ühtegi sellist projektikonkursi 2008. aasta programmi

raames ei toimunud. Samas pidi mitu liikmesriiki välja kuulutama rohkem kui ühe projektikonkursi huvipuuduse tõttu või sellepärast, et oli vaja uusi projektitaotlusi.

Enamik liikmesriike sai iga projektikonkursi käigus alla 10 taotluse. Ainult Hispaanias ja Saksamaal oli huvi suurem (2008. aastal vastavalt 26 ja 60 taotlust ning 2009. aastal vastavalt 36 ja 33 taotlust). 2008. aastal otsustati 15 liikmesriigis rahastada kõiki kavandatud projekte. 2009. aastal otsustati neljas liikmesriigis rahastada kõiki projekte ning kolmes liikmesriigis valiti välja kaks kolmandikku projektidest. Ükski liikmesriik ei andnud teada sellest, et mõnda projekti oleks rahastatud projektikonkurssi välja kuulutamata.

Tabel 5. Valimine lepingut sõlmiva asutuse meetodi alusel

Aastaprogramm	Saadud projektitaotlused	Rahastamiseks väljavalitud projektid	Edukuse määr
2008	185	146	80 %
2009	134	97	72 %

Täidesaatva asutuse meetodit kasutades esitati peaaegu igas liikmesriigis **tagasipöördumise valdkonnas pädevatele ametiasutustele** vähemalt **üks kutse konkursil osalemise huvist teatamiseks**, kuigi mõnes liikmesriigis ei korraldatud pärast peamiste sidusrühmadega aastaprogrammi projekti osas toimunud konsultatsioone eraldi projektikonkurssi (eelkõige Kreekas ja Itaalias) või valiti projektid üldiselt projektikonkursi väliselt (Hispaania). Mõni liikmesriik avaldas mitu järjestikust kutset konkursil osalemise huvist teatamiseks (eelkõige Prantsusmaa ja Küpros).

16st projektikonkurssi korraldanud liikmesriigist kümnes valiti 2008. aastal välja kõik projektid. 2009. aastal oli olukord samasugune 12 liikmesriigis 14st.

Tabel 6. Valimine täidesaatva asutuse meetodi alusel

Aastaprogramm	Saadud projekti	Rahastamiseks väljavalitud projektid	Edukuse määr
2008	72	55	76 %
2009	43	39	91 %

Peale selle rahastati projekte üheksas liikmesriigis (Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Malta, Rumeenia, Saksamaa, Soome) projektikonkurssi välja kuulutamata kokku 81 korral, kusjuures kõige rohkem rahastati sel viisil projekte Kreekas (47 projekti).

Kui vaadelda **täidesaatva asutuse meetodi tähtsust programmide puhul tervikuna**, siis liikmesriikide esitatud (mittetäieliku) teabe alusel valiti **2008. aastal 49 %** meetmetest täidesaatva asutuse meetodi alusel. **2009. aastal** see näitaja **natuke langes, jäädes veidi alla 40 %**.

Valitsusasutuste rakendatud projektide osakaal liikmesriikide panuses ELi meetmetesse on riigiti väga erinev.

- Kahes peamises abisaavas riigis on selliste projektide osakaal väga väike: Ühendkuningriigis suunati keskmiselt 93 % eraldistest toetatud vabatahtliku

tagasipöördumise ja taasintegreerimismeetmetesse, mis valiti laiapõhjalisel ja avatud viisil, ning Saksamaal pühendati üle 95 % eraldistest projektidele, mida viisid läbi valitsusvälised organisatsioonid ning mis olid seotud nõustamise, taasintegreerimise ja vabatahtlike tagasipöördumiste kavadega.

- Enamikus muudes liikmesriikides on osakaal 10–50 %, samas kui mõnes liikmesriigis on keskmine kõrgem (üle 70 % Bulgaarias, Hispaanias, Itaalias, Poolas ja Sloveenias ning üle 90 % Kreekas ja Prantsusmaal), kusjuures erilist tähelepanu pöörati sunniviisilisele tagasipöördumisele ja selliste projektidega kaasnevatele kõrgetele kuludele.
- Mõnel juhul on määr aastati väga erinev. Näiteks 2008. aastal oli Rumeenias ainult seda liiki projekte, samas kui 2009. aastal kasutati peaaegu 37 % projektide puhul lepingut sõlmiva asutuse meetodit.

Oluliseks võivad saada ka muud tegurid peale sunniviisilise tagasipöördumise projektide eelistamise, sest lepingut sõlmiva asutuse meetodil rahastatud projektide osakaal sõltub tavaliselt igal aastal saadud taotluste arvust. Kui reageerimine on tagasihoidlik või kvalifitseeruvad vaid vähesed taotlused, võib vastutav asutus otsustada kuulutada välja uue projektikonkursi, kuid võib nõustuda selle asemel ka vastu võtma suuremal määral täidesaatva asutuse meetodil valitud projekte (reservist), et tagada tõhusaks rakendamiseks sobiv ajagraafik.

Peale selle tuleb meeles pidada, et mõnes liikmesriigis ei kasutatud täidesaatva asutuse meetodit mitte ainult sunniviisilise tagasipöördumise projektide puhul, vaid ka tagasipöördumist toetava riikliku süsteemi jaoks konkreetset strateegilist väärtust omavate valitusasutuste projektide puhul, näiteks uuringud, koostöö, võrgustike loomine või koolituskavad.

5.2. Fondi liikmesriikides rakendamise kvalitatiivsed aspektid

5.2.1. Fondi raames kindlaksmääratud meetmekategooriad

Tagasipöördumise fondi kohaste meetmete laadist tervikliku pildi saamiseks töötas komisjon välja **analüütilise mudeli** meetmete klassifitseerimiseks. Mudeli struktuur on kaheastmeline:

1. Kõigepealt tehakse kindlaks, kas meetmed on peamiselt suunatud vabatahtlikule või sunniviisilisele tagasipöördumisele. Vajaduse korral kasutatakse nn segakategooriat, kui meetet ei saa liigitada valdavalt ühte või teise kategooriasse (näiteks teatavate koolitusmeetmete puhul). Isikusamasuse tuvastamise ja reisidokumentidega seotud projekte käsitatakse sunniviisilise tagasipöördumisega seotud projektidena.
2. Seejärel liigitatakse meede vastavalt selle laadile: alates teadustegevusest ja/või strateegia väljatöötamisest kuni tegevuse, suutlikkuse suurendamise ja koostööni jne. Juhuks, kui meede osutub mitmeotstarbeliseks, määrati kindlaks kuni kolm kategooriat, sealhulgas lisati asjaomasele meetmele hinnanguline kaal.

Olles kohaldanud seda mudelit 2008. ja 2009. aasta programmide meetmete kohta kättesaadavate 2010. aastaks esitatud finantsandmete suhtes ning olenemata sellest, et 2009. aasta programmide muutmine tuli veel heaks kiita abikõlblikkusperioodi lõpuks, st

30. juuniks 2011, tehti fondi rakendamise kvalitatiivsete aspektide kohta järgmised järeldused:

- Analüüsi esimese tasandi alusel: peaaegu 53 % vahenditest eraldati sunniviisilise tagasipöördumise toetamise meetmete rakendamiseks, 43 % vahenditest kasutati vabatahtliku tagasipöördumise meetmete toetamiseks ning 4 % vahenditest eraldati mõlemat liiki tagasipöördumist soodustavatele meetmetele.
- Analüüsi teise tasandi alusel: umbes 77 % vahenditest suunati konkreetsetesse ja individuaalsetesse tagasipöördumistoimingutesse ja sihtrühmadele antavaks abiks (vabatahtliku tagasipöördumise toimingud, sunniviisilise tagasipöördumise toimingud, nõustamine ja teave, abi haavatavatele isikutele); koostööle kolmandate riikidega eesmärgiga luua eeltingimused väljasaatmiseks ja/või repatrieerimiseks (isikusamasuse tuvastamine ja reisidokumentide saamine) eraldati 3 %, liikmesriikidevahelisele koostööle 2 % ja üldise suutlikkuse suurendamise meetmetele (strateegia väljatöötamine, personal, infrastruktuur ja seadmed, teadustegevus / parimad tavad) ülejäänud osa vahenditest (18 %).

Tabel 7. Esimene tasandi analüüs 2008–2009 (vahendite järgi)

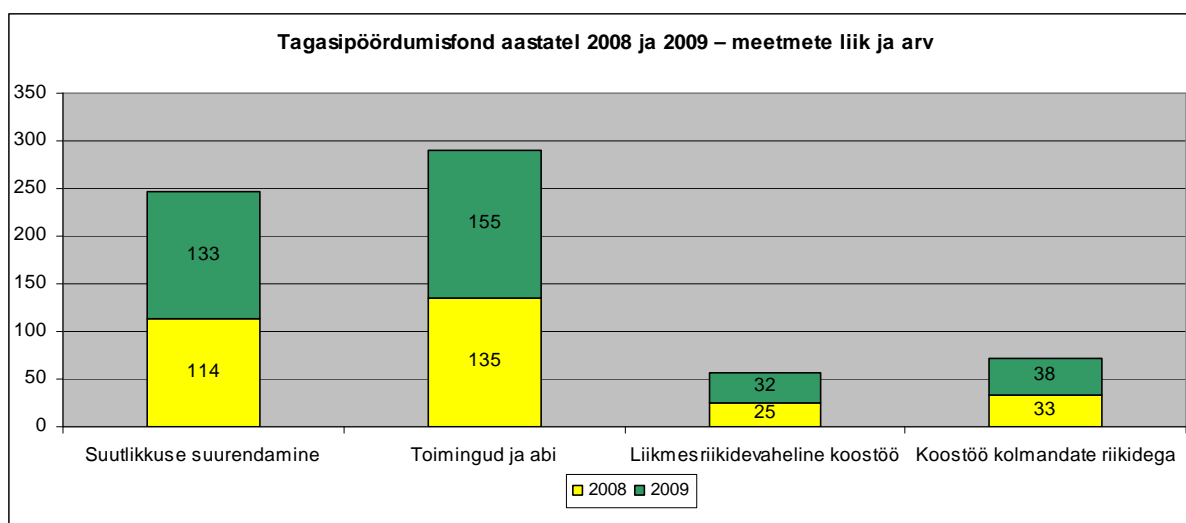
Tüpoloogia 1. tasand	2008	Osakaal 2008	2009	Osakaal 2009	Keskmine 2008–2009
<i>Vabatahtlik tagasipöördumine</i>	44 156 100	42,6 %	47 333 822	41,2 %	41,9 % (91 489 922)
<i>Sunniviisiline tagasipöördumine</i>	55 685 887	53,7 %	59 236 649	51,6 %	52,6 % (114 922 536)
<i>Nn segakategooria</i>	3 770 382	3,6 %	8 251 176	7,2 %	5,5 % (12 021 558)
Kokku	103 612 369		114 821 647		218 434 016

Tabel 8. Teise tasandi analüüs 2008–2009 (meetmete arvu järgi)

Tüpoloogia 2. tasand	2008		2009		2008+2009
	Meetmete arv	Osakaal	Meetmete arv	Osakaal	
<i>1. Tagasipöördumismenetluste haldamine (strateegia)</i>	23	4	22	1	45
<i>2. Vabatahtlik tagasipöördumine (toimingud)</i>	41	24	51	26	92
<i>3. Sunniviisiline tagasipöördumine (toimingud)</i>	32	42	36	33	68
<i>4. Nõustamine ja teave</i>	38	12	43	12	81
<i>5. Abi haavatavatele isikutele</i>	24	3	25	4	49
<i>6. Personali suutlikkuse suurendamine</i>	42	3	45	3	87

7. Suutlikkuse suurendamine – infrastruktuur ja seadmed	18	3	19	11	37
8. Suutlikkuse suurendamine – teadusuuringud / parimad tavad	31	4	47	4	78
9. Liikmesriikidevaheline koostöö	25	2	32	2	57
10. Koostöö kolmandate riikidega	33	2	38	3	71

Joonis 4: Teise tasandi analüüs 2008–2009 (meetmete jaotus nelja peamise kategooria järgi)



5.2.2. ELi toetuse saajate liigid

2008. ja 2009. aastal eraldati fondist saadud ELi toetusest vastavalt 54,5 % ja 53,2 % ametiasutuste rakendatud meetmetele, 19,8 % ja 19,2 % valitsusväliste organisatsioonide ning 25,7 % ja 27,6 % rahvusvahelistele organisatsioonidele (eelkõige Rahvusvahelisele Migratsiooniorganisatsioonile).

5.2.3. Näited 1. prioriteedi raames läbi viidud projektide kohta

A. Toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmid

Stockholmi programmis kutsutakse liikmesriike üles soodustama vabatahtlikku tagasipöördumist, tehes seda muu hulgas stiimulisüsteemide väljatöötamise, koolituse, taasintegreerimise ja toetuste kaudu ning kasutades ELi rahastamisvahenditega pakutavaid võimalusi.

Programmide kohaselt eraldati sel otstarbel umbes 55,5 miljonit eurot.

Toetatud vabatahtliku tagasipöördumise puhul on liikmesriigid erineval arengutasemel, nagu näitas hiljutine Euroopa rändevõrgustiku uuring¹³ ja mitmeaastaste programmide esialgse

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

olukorra kirjeldus. Sellest tulenevalt võib kõnealuses valdkonnas tehtud jõupingutused liigitada järgmiselt:

1. mis tahes (alaliste) kavade puudumise korral katseprojektide **väljatöötamine** ja/või toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi käivitamine (st Eestis, Kreekas, Küprosel, Leedus, Lätis, Maltal, Sloveenias ja Soomes);
2. hiljuti alustatud (põhi-)teenuste või programmide **tugevdamine**, pikendades kestvust ja/või järkjärgult suurendades nende isikute arvu, kes võivad abist kasu saada (st Slovakkias);
3. hästi toimivate programmide (süsteemaatiline) **laiendamine**, kaasates üha suuremal hulgal sihtrahvastikku, uusi (konkreetsed) sihtrühmi, näiteks haavatavaid isikuid, ja/või laiendades osutatava abi laadi (eelkõige neljas peamises abisaavas liikmesriigis, nimelt Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis);
4. **konkreetsete ja uuenduslike olukorrast lähtuvate meetmete kehtestamine**, pidades eelkõige silmas püsivamat tagasipöördumist ning selge taasintegreerimiskomponendi väljatöötamist (st Belgias, Madalmaades ja Saksamaal).

Lätis rahastati tagasipöördumismenetluste haldamise pikaajalise strateegia väljatöötamise raames 2008. aasta programmi alusel mitmeid teadusuuringute projekte, et välja töötada Läti jaoks kõige sobivamad vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise mudelid, võttes arvesse sihtrahvastiku arvu, ELi õigusakte ja teiste riikide parimaid tavasid. Samamoodi tehti **Eestis** tänu 2008. ja 2009. aasta programmide raames läbi viidud mitmele projektile esimesed sammud toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi käivitamiseks ning tagasipöördujate nõustamis- ja tugistruktuuri loomiseks. **Maltal** viidi 2008. ja 2009. aasta programmide raames läbi kaks projekti, mille eesmärk oli kiirendada tegevust toetatud vabatahtliku tagasipöördumise valdkonnas. Läbi viidi veel üks projekt, millega sooviti tugevdada Malta pikaajalist juhtimissuutlikkust tagasipöördumise vallas. Kõigis kolmes riigis sai projekti raames toetust Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon.

Soomes hakati 2009. aastal läbi viima ühte mitmeaastast projekti, mille eesmärk oli luua laiaulatuslik vabatahtliku tagasipöördumise süsteem. Selles riigis ei ole siiani ühtegi riiklikku vabatahtliku tagasipöördumise programmi ning projektiga soovitakse pakkuda abi reisimisel ja rahalist abi taasintegreerimisel, edendada koostööd vabatahtliku tagasipöördumise valdkonnas tegutsevate asutuste vahel ning parandada teabe kättesaadavust võimalikele tagasipöördujatele.

Paljud riigid said kasu Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni kogemusest üldisema tagasipöördumismetmete paketi pakkumisel. Näiteks **Slovakkias** korraldas Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimismetme raames kampaania, et luua kontakt registreerimata rändajatega, keskendudes piirkondadele, kus nad tõenäoliselt elavad. Kampaania tulemusel saadeti tagasi 47 sellist isikut, samas kui aasta varem ei saadetu tagasi ühtegi inimest. **Madalmaades** viis kõnealune organisatsioon läbi projekti eesmärgiga teavitada ja nõustada kinnipeetavaid ning samas suurendada kinnipidamiskeskuste üldist suutlikkust toetatud vabatahtliku tagasipöördumise korraldamiseks. **Portugalis** aitas Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon 2008. aasta programmi raames luua võrgustiku riiklike ja rahvusvaheliste partnerite vahel (eelkõige Ladina-Ameerika valitsusväliste organisatsioonidega), et täiustada toetatud vabatahtliku tagasipöördumise struktuuri. Lisaks

põhiteenuste osutamise jätkamisele ja toetuspakettide pakkumisele umbes 550 inimesele tugevdas Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon jätkuprojekti käigus võrgustikku veelgi, töötas välja selge kommunikatsioonistrateegia ning parandas taasintegreerimise teenuseid ning kohalejõudmisjärgset järelevalvet ja toetust. **Poolas** pakkus Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon 2008. ja 2009. aastaks ette nähtud rahaliste vahendite abil väga erinevaid teenuseid: reklaam, reisi- ja taasintegreerimisabi, vastuvõtukeskuste personali koolitamine, toetus haavatavatele isikutele, registreerimine ja andmebaaside haldamine ning sellise konverentsi korraldamine, millega sooviti propageerida vabatahtliku tagasipöördumise ideed valitsusväliste organisatsioonide ja ametiasutuste seas.

Paljudes riikides kasutati fondi lisaks olemasolevate kavade tugevdamise või laiendamisega seotud meetmete jaoks samaaegselt ka uute konkreetsete elementide katsetamiseks või kasutuselevõtuks. **Slovakkias** laiendati meetmetega olemasolevaid kavasid, hõlmates lisaks tavapärastele kuludele ka toetust taasintegreerimise kavade ettevalmistamiseks ja abi taasintegreerimiseks tagasipöördumise sihtriigis. **Itaalias** võeti 2008. aastal kasutusele tavakava toetav meede ning 2009. aastal keskenduti seejärel taasintegreerimismeetmetele.

Peale selle rahastati mitmes liikmesriigis (näiteks **Austrias, Bulgaarias, Hispaanias, Itaalias, Poolas ja Soomes**) projekte, mis käsitlesid spetsiifilist abi haavatavatele isikutele, näiteks perekonnaliikmetele, alaealistele või inimkaubanduse ohvritele. **Prantsusmaal** antakse toetust Roissy lennujaama transiiditsooni jäänud saatjata alaealistele erakorralise arstiabi pakkumiseks, nende sobivaks majutuseks direktiivi tähenduses ja selliste alaealiste tagasipöördumise korraldamiseks. **Ungaris** viidi läbi projekt „Tagasi koju”, mille käigus repatrieeriti tihedas koostöös asjaomaste Bosnia ametiasutustega väike arv terviseprobleemidega bosnialasi ning selle käigus oldi eriti hoolikad ja hoolsad.

Madalmaades aitas väike valitsusväline organisatsioon rändajatel tagasipöördumise sihtriigis majandustegevust arendada. Vabatahtlikud valmistasid tööriistakomplekte ja toetasid 23 kolmanda riigi kodaniku tagasipöördumist 120 000 euro suuruse summaga.

Prantsusmaa kasutas ELilt saadud toetust strateegilisel viisil, et võtta selles valdkonnas mitmeid täiendavaid meetmeid, mis hõlmasid erinevaid valdkondi, alustades nõustamisest ja teabe pakkumisest ja finantsstiimulitest kuni konkreetsete teavitamis- ja taasintegreerimismeetmeteni. Ühe meetmega laiendati finantsabi pakkumist olemasoleva programmi piirest väljapoole, et julgustada ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasipöördumist (3,5 miljonit eurot, 39 % 2008. aasta programmist). Teise meetmega aidati Calais' piirkonnas asuvatel isikutel pöörduda tagasi oma päritoluriiki, tõstes muu hulgas teadlikkust riskidest, mis kaasnevad püüetega pääseda Ühendkuningriiki, seal ees oodata võivatest ebakindlatest tingimustest ning Prantsusmaal ebaseaduslikult edasi elamisega kaasnevatest riskidest (0,9 miljonit eurot). Üldiselt võimaldas fond Prantsusmaal luua rohkem finantsstiimuleid (2008. aastal said kava kaudu kasu 2227 rändajat, mis tähendab 9 % kasvu 2007. aastaga võrreldes) ning samuti suurendada stiimulite suurust inimese kohta.

Aruandlusperioodil eraldas **Ühendkuningriik** fondist ELi toetusest kõige rohkem – nimelt 14 miljonit eurot – toetatud vabatahtliku tagasipöördumise meetmetele. Fondist toetati toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmi (VARRP), kinnipeetud rändajate vabatahtlikku tagasipöördumist ja taasintegreerimist (VRRDM) ja lihtsustatud tagasipöördumiskava (FRS) (sularahamaksud). 2008. aasta programmi raames rakendatud VARRP on juba tulemuslikuks hinnatud: seireandmed näitasid võrreldes eelmise aastaga olulist taotluste arvu ja tegelike tagasipöördumiste arvu kasvu ning

taasintegreerimisabist saadava kasu suurenemist. Eelkõige hindasid vastajad positiivselt individuaalsete tagasipöördumiskavade väljatöötamist ning taasintegreerimisabi pakkumist ja sisu.

B. Nõustamine ja teave

Programmide kohaselt eraldati sel otstarbel umbes 25,8 miljonit eurot. Paljud liikmesriigid (nt **Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Madalmaad, Malta, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia ja Tšehhi Vabariik**) töötasid välja teabe pakkumise ja nõustamise meetmeid¹⁴.

Allpool on esitatud mõned näited selles valdkonnas võetud meetmete kohta, mis mõjutavad olulist osa sihtrahvastikust:

- Tagasipöördujatele teenuste osutamiseks maksti **Kreeka** 2009. aasta programmi raames tõlkide, sotsiaaltöötajate ja psühholoogide palkamise eest, sealhulgas Ateenas ja Kreetal, kusjuures ELi panus oli 1 miljon eurot.
- **Madalmaades** pakuti 2009. aastal toetust põliselanikest nõustajate võrgustiku geograafilise tegevuspiirkonna laiendamiseks väljapoole suuremaid linnu ja kohalike omavalitsustega tehtava koostöö tugevdamiseks, kusjuures ELi panus oli umbes 1 miljon eurot.
- **Austrias** nõustas neli valitsusvälist organisatsiooni kolmandate riikide kodanikke nii kinnipidamiskeskustes kui ka väljaspool nimetatud keskusi, jõudes keskustes enam kui 6000 kolmandate riikide kodanikuni, kellest umbes 19 % otsustas vabatahtlikult tagasi pöörduda, ning väljaspool keskusi enam kui 6000 kolmandate riikide kodanikuni, kellest otsustas vabatahtlikult tagasi pöörduda umbes 58 %. ELi panus 2008. ja 2009. aasta projektide puhul kokku oli 1,8 miljonit eurot.
- **Saksamaal** võimaldasid 2008. ja 2009. aasta programmid erinevatel valitsusvälistel organisatsioonidel pakkuda nõustamist ja teavet erinevates liidumaades umbes 25 projekti kaudu summas 2,2 miljonit eurot (ELi panus). Tänu 2008. aasta projektidele toimus 10 420 nõustamissessiooni ja 1382 inimest repatrieeriti vabatahtlikult. 2008. aasta programmi puhul võib kindel olla, et meetmetega on suudetud tugevdada nõustamisstruktuure ning selleks vajalikku koostööd ja võrgustike loomist erinevate osalejate vahel. Peale selle, kuna fondi raames võetud meetmed täiendavad REAG/GARP programmi kaudu kättesaadavaid teenuseid, on need meetmed suurendanud selle toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi edukust pagulaste ja (eitava vastuse saanud) varjupaigataotlejate jaoks.

C. Sunniviisiline tagasipöördumine

Programmide kohaselt eraldati sel otstarbel umbes 81 miljonit eurot. Sunniviisilist tagasipöördumist kaasrahastasid kõik liikmesriigid peale Austria, Madalmaade, Portugali, Rootsi, Saksamaa ja Soome (st lendude korraldamine, saatjate reisi- ja elamiskulud ning tagasipöördujate reisikulud). **Ühendkuningriigis** viidi läbi vaid üks väike projekt, millega sooviti soodustada laiemat koostööd teiste liikmesriikidega sunniviisilise tagasipöördumise

¹⁴ Mõned neist projektidest on siiski 3. prioriteedi kohased uuenduslikud projektid.

valdkonnas; sellest koostöömudelitest saadakse muu hulgas kasu ühislendude kaudu. Osa programmist hõlmas vabatahtlikku tagasipöördumist.

Enamiku liikmesriikide puhul on sunniviisilise tagasipöördumise kulude osa kogueelarvest umbes 10–30 %. Absoluutnäitajates rääkides kasutati märkimisväärne osa ELi toetusest kahe programmi raames ära just selliste tegevuste puhul neljas peamises abisaavas liikmesriigis, nimelt **Prantsusmaal** (2,8 miljonit eurot), **Kreekas** (7,8 miljonit eurot), **Itaalias** (6,9 miljonit eurot) ja **Hispaanias** (6,3 miljonit eurot). Suhtelistes näitajates esitatuna oli kavandatud kulude osa kõrge ka väikeste eraldistega riikides, näiteks **Küprosel, Luksemburgis ja Poolas**.

Peale tavapärase tagasipöördumistoimingute rahastati ka mõnda uuenduslikku projekti, sealhulgas järgmisi projekte:

- **Belgias** viisid ametiasutused läbi kaks projekti („Perekondade tagasipöördumine” ja „Erivajadustega isikute tagasipöördumine”) eesmärgiga töötada välja alternatiivid kinnipidamisele. Mõlema projekti raames kohandati peredele ette nähtud maju / vastuvõtuhuoneid, nii et perede / erivajadustega isikute eest oleks võimalik hoolt kanda kinniste keskuste teistest elanikest eraldi. Selleks et ette valmistada tagasipöördumist ja võimalikku taasintegreerimist päritoluriikides, palgati väljaõppe saanud koolitajad, kes juhendasid isikuid tagasipöördumismenetluse jooksul ja aitasid neid igapäevaselt. Varases etapis pakutakse ikka veel vabatahtliku tagasipöördumise võimalust. Teine projekt hõlmas samuti olukorrast lähtuva arsti- ja psühholoogilise abi pakkumist. Esimene projekt oli juba saanud mõnelt valitsusväliselt organisatsioonilt positiivse hinnangu.
- **Hispaanias** pakuti esmaabikursusi politseinikele, kes on tagasipöördumistoimingutesse kaasatud saatjatena tšarterlendudel, regulaarsetel laevaliinidel ja kaubandusotstarbel toimuvatel kommertslendudel, kus nad reisivad üksi.

5.2.4. Näited 2. prioriteedi raames läbi viidud projektide kohta

Selle prioriteedi kulude osakaal oli tavaliselt väga väike, välja arvatud **Iirimaa** puhul. See liikmesriik kasutas 70 % oma vahenditest, sealhulgas kõik 2008. aasta eraldised ühislendude rahastamiseks.

Liikmesriigid kas rahastasid ainult ühislende (**Belgia, Iirimaa, Itaalia, Küpros, Luksemburg, Prantsusmaa, Rumeenia**), ühislende koos suutlikkuse suurendamise ja koostöömeetmetega (**Bulgaaria, Poola, Sloveenia**) või keskendusid peamiselt parimate tavade vahetamisele teiste liikmesriikidega, sealhulgas kolmandate riikidega tehtavat koostööd parandavatele ettevalmistavatele meetmetele (**Läti, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik**).

A. Ühislennud

Üldjuhul rahastasid liikmesriigid vaid ühte või mõnda üksikut lendu. Ühislendudele eraldatud ELi kogutoetus oli umbes 3,6 miljonit eurot. Need lennud täiendasid Frontexi koordineeritud lende.

B. Muud koostöövormid

Eestis rahastati projekti, mille eesmärk oli ühelt poolt parandada toimingutega seotud operatiivkoostööd reisidokumentide saamise valdkonnas Läti, Leedu ja Eesti konsulaarteenistuste vahel ning teiselt poolt laiendada kolmandates riikides sisserändajatele pakutavaid teenuseid.

5.2.5. Näited 3. prioriteedi raames läbi viidud projektide kohta

A. Võimalike tagasipöördujate nõustamise ja teavitamise uuenduslikud viisid ja võimalused

Tänu 2008. aasta kahele projektile viis **Bulgaaria** läbi teavituskampaania eesmärgiga edendada vabatahtlikku tagasipöördumist (videoklipid, dokumentaalfilmid, 53 000 teabematerjali (flaierid, reklaamtahvlid, brošüürid)) ning parandada koostööd valitsusväliste organisatsioonide, Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni ja selle valdkonna ametiasutuste vahel. Samamoodi toimus **Tšehhi Vabariigis** üleriigile kampaania, mille käigus kasutati 2008. ja 2009. aastaks eraldatud vahendeid.

Kui mõisteti, et kogu **Itaalias** ei olnud kunagi süstemaatiliselt ära kasutatud tagasipöördumiselase teavitamise ja nõustamise võimalusi, kasutati fondi selleks, et luua kohalike omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide jaoks kogu riigi territooriumi hõlmav nn viitevõrgustik, korraldada kohtumisi teavitamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks ning teabematerjalide väljatöötamiseks ja laialdaseks levitamiseks paljudes keeltes. Peale selle koolitati 2009. aasta programmi raames läbi viidud jätkuprojekti käigus viitevõrgustiku personali ning korraldati seminare kolmandate riikide esindajatega. Koos rändajate kogukondade kaardistamisega, mille eesmärk oli kehtestada tõhusamad meetodid teabe levitamiseks sihtrahvastikule, ning kõigi erinevate osalejate vahel tagasipöördumise teemal tavade ja kogemuste vahetamiseks korraldatud kohtumistega 4. prioriteedi raames aitasid need projektid luua aluse toetatud vabatahtliku tagasipöördumise arendamiseks Itaalias.

Kreekas toetati lisaks teistesse liikmesriikidesse korraldatud õppelähetustele 2009. aasta programmi raames ka toetatud vabatahtliku tagasipöördumise strateegilist väljatöötamist, kaasrahastades teavituskampaaniat ja pakkudes reisiabi 300–400 inimesele. Kuna selle katseprojekti tulemused olid positiivsed, suunati programmi muutmise käigus vabanenud vahendid ümber, et pakkuda veel mõnesajale inimesele samalaadset abi ja mõningast tagasipöördumisjärgset abi taskuraha kujul. Kreeka ametiasutused soovivad järgmistel aastatel suurendada fondi abiga märkimisväärselt üldsuse toetust sellistele vabatahtliku tagasipöördumise toimingutele.

B. Osalevate isikute väärikusel põhinevad uuenduslikud stiimulid vabatahtliku tagasipöördumise suurendamiseks (eelkõige taasintegreerimise puhul)

3. prioriteedi raames rahastati taasintegreerimisabi andmist (sealhulgas koolitusi, äriprojektide koostamist, abi ettevõtluse alustamiseks ning järeelhindamist tagasipöördumisriigis) **Austrias, Belgias, Hispaanias, Leedus, Prantsusmaal, Saksamaal, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris.**

Prantsusmaal toetati taasintegreerimismeetmeid iga programmi raames, et suurendada mõnda Aafrika riiki tagasipöördumise püsivust. Pärast individuaalseid koolitusi ja

tagasipöördumiskavasid oli tagasipöördujatel võimalik alustada majandustegevust ja saada toetust ettevõtluse alustamiseks kohapeal.

Rootsis toetati 3. prioriteeti kahe programmi raames läbi viidud 13 projektist 9ga. Nende ühine joon seisneb selles, et keskendutakse uutele koostööviisidele erinevate üksuste vahel. Ühe projekti raames alustati koostööd kaubanduskoja ja Aafrika riigi migratsiooniameti vahel. Asjaomase riigi 200 kodanikule korraldati kohtumisi nende teavitamiseks ja koolitamiseks, koostati individuaalsed äriplaanid ning 15 inimesele korraldati külastus, et nad saaksid end kohapeal paremini ette valmistada. Projekti raames anti toetust asjaomase riigi haridusasutustele.

Belgias toetati 3. prioriteeti kahe programmi raames läbi viidud 35 projektist 22ga. Mõne projektiga sooviti üldiselt parandada tagasipöördumisstrateegiaid ja kiirendada suutlikkuse suurendamist riigis (näiteks personaalsete tagasipöördumise nõustajate õppeprogramm). Selle prioriteedi raames läbi viidud kahe programmiga toetati konkreetseid taasintegreerimismeetmeid kokku 2,5 miljoni euroga, kusjuures nendeks meetmeteks olid:

- suutlikkuse suurendamise meetmed (uute meetodikate väljatöötamise kontekstis ühelt poolt teadusuuring vaimse ja füüsilise puudega isikute tagasipöördumise ja taasintegreerimise parimate tavade kohta kuues liikmesriigis ning teiselt poolt projektid, mille eesmärk on heastada puudujäägid, mis esinevad nende reintegreerimisvaldkonna valitsusväliste partnerite suutlikkuses, kellel on oma roll riiklikus toetatud vabatahtliku tagasipöördumise strateegias); ning
- toetus praeguseid taasintegreerimise lähenemisviise laiendavatele individuaalsetele tagasipöördumistoimingutele koos uute meetodikate väljatöötamisega (neli Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni projekti eesmärgiga töötada välja olukorrast lähtuvad abipaketid kui uuenduslik täiendus olemasolevate üldisele taasintegreerimisprogrammile ning kaks Caritas projekti konkreetsetele sihtrühmadele/sihtriikidele laiaulatuslikuma toetatud vabatahtliku tagasipöördumisprogrammi kohta, sealhulgas taasintegreerimise toetamine ja järeelmeetmete võtmine sihtriigis).

Saksamaal toetati 3. prioriteeti kahe programmi raames läbi viidud 99 projektist 44ga kogusummas 5,6 miljonit eurot (umbes 41 % fondist eraldatud kogueelarvest). Kaasrahastati uuenduslikke tagasipöördumiskavasid ja muid vabatahtliku tagasipöördumise suurendamiseks võetud meetmeid, kuid mitte kahte reisidokumente käsitlevat projekti. Mõne projekti puhul pöörati erilist tähelepanu konkreetsetele sihtrühmadele ja/või tagasipöördumisiikidele, teiste puhul taasintegreerimisabi uutele vormidele.

C. Tagasipöördujatele dokumentide vormistamise protsessi kiirendamiseks uute töömeetodite testimine

Programmide raames eraldati kolmandate riikidega tehtavaks koostööks umbes 5,5 miljonit eurot, kuid see summa on seotud ka teiste prioriteetide raames läbi viidavate projektidega. 3. prioriteedi raames viisid paljud liikmesriigid läbi projekte, et sisse seada tõhus, stabiilne ja püsiv operatiivkoostöö kolmandate riikide ametiasutustega reisidokumentide saamiseks ning kiire ja eduka väljasaatmise tagamiseks. Olukorra illustreerimiseks on allpool esitatud mõned näited selle kohta, mil määral kasutati rahalist toetust uuenduslikul viisil ja kuidas sellega saavutati otseseid tulemusi:

- **Rumeenias** töötati välja uus mehhanism koostööks selliste kolmandate riikide diplomaatiliste esindustega, kellel ei ole riigis oma saatkonda. Umbes 15 esinduses avanes ametiasutuste personalil esimest korda võimalus arutada konkreetseid juhtumeid kolmandate riikide migratsiooniasutustega. Arutelude tulemusel lühenes menetlustele kuluv aeg ja paranesid töösuhted.
- **Poolas** kasutati 2008. ja 2009. aasta programmide raames eraldatud vahendeid selleks, et töötada välja eriprogramm töösuhete hõlbustamiseks ühe olulise kolmanda riigi migratsiooniasutustega, kasutades selleks nende ametiasutuste ekspertide korrapäraseid külaskäike Poolasse ja Poola ametiasutuste esindajate vastukülaskäike. Kaeti reisi- ja majutuskulud ning samuti kulud, mis tekkisid võimalike tagasipöördujate transportimisel kinnipidamiskeskustest kohta, kus toimus isikusamasuse tuvastamine. Otseste ja korrapärase kontaktide loomisega muutus tagasivõtmisprotsess tunduvalt hõlpsamaks ning loodi alus tõhusale, stabiilsele ja pikaajalisele koostööle.
- **Sloveenias** alustati kolmandate riikidega isikusamasuse tuvastamise vallas tehtavat koostööd käsitleva meetme raames koostööd valitsusväliste organisatsioonide ja tõlkijate võrgustiku vahel, et pakkuda ametiasutustele abi võimalike tagasipöördujatega suhtlemisel.
- **Hispaanias** kasutati fondi selleks, et süstemaatiliselt korraldada järjestikuseid koolitusseminare umbes kümne erineva Aafrika päritoluriigi migratsiooniasutustele nii nende riigis kui ka Hispaanias. Lihtsas töökeskkonnas loodud vastastikuse usalduse tulemusel on paranenud suhtlemine ja koostöö.
- **Rootsis** oli ühe projekti eesmärk parandada kolmandate riikide kodanike tuvastamise viise. Seda tehti ametiasutuste ja sellise Rootsi jaoks olulise päritoluriigi rahvusvahelisel lennuväljal asuva migratsiooniasutuse esindajate vaheliste kohtumiste kaudu, mille puhul väljasaatmine oli siiani olnud keeruline.

D. Muud uuenduslikud meetmed

Kreeka ametiasutused korraldasid 2009. aastal eraldatud vahenditega õppekülastusi teistesse liikmesriikidesse, et saada ideid vabatahtliku tagasipöördumise edendamist käsitleva riikliku lähenemisviisi jaoks.

Ungaris korraldati erilist tähtsust omavasse kolmandasse riiki teabekogumislähetusi, et koostada riigist terviklik ja temaatiline ülevaade eesmärgiga parandada nõustamise kvaliteeti. Lähetused valmistati ette koos teiste liikmesriikide ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni ekspertidega.

Mõnes riigis olid selle prioriteedi kohased meetmed keskendatud infohaldusele. **Belgias** arendati IT-vahendeid juhtumite haldamiseks kinnistes keskustes eesmärgiga kiirendada koostööd migratsiooniasutuste ja politsei vahel ning ebaseaduslikku riigiviibimist käsitlevate andmete tsentraalseks kogumiseks ja analüüsimiseks. **Hispaanias** hõlmasid meetmed integreeritud IT-süsteemi vabatahtliku tagasipöördumise programmi haldamiseks.

5.2.6. Näited 4. prioriteedi raames läbi viidud projektide kohta

A. Hindamine ja teadusuuringud

Selle prioriteedi raames viis üsna mitu liikmesriiki läbi uuringuid:

- **Austria** rahastas projekti, mille käigus sooviti võrrelda olemasolevaid riiklikke vabatahtliku tagasipöördumise toiminguid sihtrahvastikust, kuludest ja koostöömehhanismidest lähtuvalt ning luua sünergiaid ja saavutada mastaabisäästu.
- **Bulgaaria** töötas välja integreeritud strateegia, mis oli aluseks ajavahemikku 2011–2013 hõlmavale tagasipöördumismenetluste integreeritud haldamise riiklikule strateegilisele programmile. Selle strateegia rakendamiseks töötati välja tegevuskava ning viidi läbi teiste liikmesriikide parimaid tavasid käsitlevad täiendavad uuringud, kasutades selleks töörühma, kuhu kuulusid ka valitsusväliste organisatsioonide esindajad.
- **Portugal** kaardistas sidusrühmadega toimunud vestluste alusel sisserändajate kogukonnad ja viisid, kuidas nad teavet hangivad, et rändajate kogukondades levitada paremini teavet Portugali tagasipöördumisprogrammi võimaluste kohta.

B. Koolitamine ja teabevahetus

Koolitusprojektide raames maksti peamiselt koolituste eest, mis olid ette nähtud politseiametnikele (saatjatele) ja hõlmasid sunniviisilise tagasipöördumise alaseid standardeid ja parimaid tavasid (**Itaalia, Küpros, Leedu, Rumeenia, Slovakkia**), erinevate riigi ametiasutuste personalile ja hõlmasid tagasipöördumismenetluste haldamist üldiselt (**Läti, Leedu, Poola, Slovakkia**) või käsitlesid inimõiguste ja/või tagasipöördumise alaseid standardeid (**Bulgaaria, Ungari**), või keelekoolituste eest (**Läti, Slovakkia, Sloveenia**). **Kreekas** korraldati mitmeid koolitusi politseiametnikele tagasipöördumismenetluste haldamise eri aspektide kohta, sealhulgas käsitleti saatmistavasid, väljasaatmismenetlusi, inimõiguste alaseid standardeid ja haavatavate isikute kohtlemist. Süstemaatiline ja terviklik lähenemisviis oli uuenduslik, kuigi hõlmas suhteliselt väikest hulka inimesi. Poolas korraldas personalikoolitusi sihtasutus, et parandada teenuse osutamist väikestes keskustes konkreetsel Ukrainaga piirneval alal ning avaldas heade tavade suunised.

Liikmesriigid kasutasid fondi selleks, et anda personalile võimalus õppida teiste liikmesriikide kogemustest. **Ungari** rahastas nii täidesaatvate kui ka kohtuorganite personali õppelähetusi mitmesse liikmesriiki ning **Leedu** rahastas selliseid lähetusi saatjate ja tagasipöördumisasutuste personali puhul. **Läti** kulutas 53 % oma 2008. aasta vahenditest selle prioriteedi raames kolmele projektile: esimene neist hõlmas parimate tavade alaseid seminare ja teiste liikmesriikide külastamist, teine piirivalveametnike ja migratsiooniaasutuste ametnike koolitamist tagasipöördumismenetluste haldamise valdkonnas ning kolmas tagasipöördumismenetluste haldamisse kaasatud töötajate keelekoolitust. Peale selle osalesid mitmes koolitusprojektis või andsid oma panuse neisse projektidesse teiste liikmesriikide eksperdid.

Siiani ei ole fondi kasutatud konkreetseteks riiklikeks koolitusteks, mis oleksid suunatud praktikutele ja käsitleksid tagasipöördumisdirektiivi kohaldamist, kuigi **Ungari** korraldas direktiivi käsitleva liikmesriikidevahelise konverentsi. Kui võtta arvesse, et direktiivi ülevõtmise tähtaeg oli 24. detsember 2010. siis toimus see tõenäoliselt liiga vara.

6. ESIALGNE ÜLDINE HINNANG RAKENDAMISELE

6.1. Liikmesriikide tähelepanekud

6.1.1. Saavutatud tulemuste kohta

Liikmesriigid andsid üldiselt (osaliselt) positiivse hinnangu fondi rakendamisele. Nad teatasid, et vähemalt 2008. aasta programmi puhul, mis viidi lõpule aruandlusperioodi jooksul, suudeti soovitud tulemused – nagu need olid kindlaks määratud mitmeaastases strateegias – üldjoontes saavutada.

Mitu liikmesriiki tõstis sellega seoses esile vabatahtliku tagasipöördumisega seotud konkreetseid saavutusi: vabatahtlikku tagasipöördumist toetava riikliku poliitika puhul tervikliku lähenemisviisi väljatöötamine (Itaalia); suurem suutlikkus viia läbi toetatud vabatahtliku tagasipöördumise alaseid meetmeid (Eesti, Malta ja Rumeenia); toetatud vabatahtlike tagasipöördumise programmide rakendamine, sealhulgas uute töövahendite kasutuselevõtt ning veebisaidi ja tasuta telefoniliini avamine, ning samuti programmide hindamine (Ungari); nõustamisstruktuuride tugevdamine, muutes kehtiva toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi tõhusamaks (Saksamaa); asjaolu, et fond lihtsalt võimaldas suuremal arvul rändajatel vabatahtlikult tagasi pöörduda (Hispaania) või paljudel kolmandate riikide kodanikel pöörduda tagasi väärikalt, nõuetekohaselt ja püsivalt ning saada kohale jõudes taasintegreerimisabi (Ühendkuningriik).

Peale selle tõstsid üsna mitmed liikmesriigid esile selle, et fond aitas anda kodanikuühiskonnale oma panuse vabatahtlikku tagasipöördumisse. Poola rõhutas, et fondita ei oleks valitsusvälistel organisatsioonidel olnud piisavalt vahendeid vabatahtliku tagasipöördumise meetmete võtmiseks ning Rumeenia osutas fondi abil esimestele sammudele partnerluse loomisel valitsusväliste organisatsioonidega ning Portugal viitas võimalusele jätkata tänu fondile oma riigis vabatahtliku tagasipöördumise võrgustiku parandamist.

6.1.2. Rakendamise jooksul ette tulnud probleemide kohta

Samal ajal rõhutasid paljud liikmesriigid kahe esimese programmi rakendamise jooksul ette tulnud probleeme.

- Esiteks, 2008. aasta programmi puhul mõjutasid rakendamisperioodi ja mõnes liikmesriigis ka tegelikult eraldatud ja kulutatud vahendite suurust viivitused, mis esinesid aastaprogrammide heakskiitmisel. Esimese kahe programmi meetmeid rakendati sageli paralleelselt ja pingelise rakendusperioodi jooksul. Liikmesriikidel, kes koostasid kavad korralikult ja/või vaatasid tulevikku, õnnestus ära kasutada kogu ELi toetus.
- Teiseks, rakenduseeskirju ja eelkõige kulu abikõlblikkuse eeskirju peeti liiga keerulisteks. Pidades silmas eraldiste suurust, oli paljude liikmesriikide jaoks

suuniste, juhtimise kontrollimise ja audititega seotud haldusalane töökoormus ebaproportsionaalne võrreldes eesmärgiga viia ellu tõhusaid rahastamisprogramme.

- Kolmandaks, avatud ja laiapõhjaliste valikumenetlustega ei kaasnenud alati projekti nõuetekohane läbiviimine. Seda võisid põhjustada riiklikud tegurid, näiteks fondi kohaste projektide läbiviimiseks kvalifitseeritud või selle vastu huvi tundvate potentsiaalsete üksuste piiratud arv, siseriiklikest eeskirjadest tulenevad konkreetset haldus- või aruandluspiirangud, projekti tõhusaks rakendamiseks vajalikud tähtajad jne. Samuti võisid potentsiaalsed taotlejad organisatsioonid pidada kohmakateks ELi eeskirju, eelkõige kontrollimist ja dokumenteerimist käsitlevaid nõudeid või abikõlblikkuse piiranguid. Näiteks tagasipöördumisjärgse taasintegreerimisabi kulude puhul kehtis 6-kuuline piirang ning see takistas mõnikord olukorrast tulenevate lahenduste kasutamist.

Sellest tulenevalt tundsid liikmesriigid sundust muuta aastaprogramme, et kasutada ELi toetust ära optimaalselt. 2008. aasta programmi raames kiitis komisjon heaks kümme muudetud programmi, millest vähemalt viis olid peamiselt mõeldud programmi kohandamiseks, võttes arvesse projektikonkursi tulemusi, samas kui kolm programmi tulenesid riigieelarve muutmisest.

Nende probleemide leevendamiseks ja liikmesriikidelt saadud tagasiside alusel lihtsustas komisjon olulisel määral kulude abikõlblikkuse eeskirjade raamistikku, pikendas tagasipöördumisjärgse taasintegreerimisabi rahastamise tähtaega ühe aastani ja abikõlblikkuse perioodi 2 aastalt 2,5 aastale ning andis rohkem aega programmidesse tehtavate muudatuste esitamiseks, võimaldades seeläbi ELi toetust paremini ära kasutada. Lisaks, kuna fond on uus ELi rahastamisvahend, on need konkreetset liikmesriigid, kellel on alustamisel raskusi, saanud pidevalt komisjonilt rohkem suuniseid. Nende muudatuste mõju on kindlasti paremini näha 2010. aasta ja sellele järgnevate aastate programmide rakendamisel.

6.2. Komisjoni hinnang

Olles läbi vaadanud liikmesriikidelt saadud aruanded ja võttes arvesse muud teavet, sealhulgas järelevalvemissioonidel kogutud teavet, leiab komisjon, et olenemata alustamisel esinevatest raskustest ning mõnest eeskirjade ja rakendamisega seotud spetsiifilisest probleemist täidab fond talle pandud ootusi – nimelt kiirendab tagasipöördumismenetluste integreeritud haldamise rakendamist liikmesriikides.

- Mitmes liikmesriigis muudeti konkreetsete teavituskampaaniate abil kättesaadavaks teave tagasipöördumisvõimaluste kohta ning seda teavet levitati laialdaselt rändajate kogukondadele liikmesriikides. Mõnel juhul põhinesid need **sihtrühmadele suunatud jõupingutused** nende isikute praktilisel kogemusel, kes on tagasi pöördunud ja on oma päritoluriigis edukalt taasintegreerunud.
- Fondi kaudu toetati tagasipöördumismenetluste haldamise alaste tavade kasutuselevõttu või konsolideerimist, kusjuures paljudes liikmesriikides need tavad varem peaaegu puudusid. Projektidega aidati valitsusväliste organisatsioonide ja/või Rahvusvahelise Migratsioonorganisatsiooniga toimuva koostöö kaudu edukalt suurendada valitsusasutuste suutlikkust soodustada rändajate ja varjupaigataotlejate vabatahtlikku tagasipöördumist. **Toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programme tugevdati või laiendati**, et pakkuda abi rohkemale arvule kolmandate

riikide kodanikele. Mitmete nõustamist ja taasintegreerimist käsitlevate projektidega toetati **uudenduslike ja rohkem olukorrast lähtuvate vahendite väljatöötamist selliseks tagasipöördumismeetmete haldamiseks, mis võiks toimuda järgmistel aastatel laiaulatuslikumalt.**

- Samuti suutsid liikmesriigid tänu fondile pakkuda rohkem või suuremaid **finantsstiimuleid ja/või tuge tagasipöördujatele tulu toova tegevuse alustamiseks, aidates seeläbi kaasa püsivale tagasipöördumisele.**
- **Sunniviisilise tagasipöördumise** valdkonnas **oli fondi tegevus kooskõlas Frontexi poolt ühiste tagasipöördumisoperatsioonide koordineerimisega seoses võetud meetmetega.** Liikmesriigid on fondi vahendeid edukalt kasutanud riiklikeks ja ühislendudeks, mis täiendavad Frontexi jõupingutusi.
- Peale selle on liikmesriikide ja tagasipöördumisriikide vaheliste koostööprojektide tulemusel suurenenud väljasaatmiste arv, sest **parandatud on töökorraldust kolmandate riikidega isikusamasuse tuvastamise ja reisidokumentide väljastamise valdkonnas.**
- Peale selle on fondiga loodud võimalusi **kogemuste täiendavaks vahetamiseks liikmesriikide vahel.** Vähemkogenud liikmesriigid kasutavad seda laadi rahastamist, et õppida liikmesriikidelt, kellel on pikaajalised kogemused.

Seega tulemuste mõttes on fond juba kahtlemata aidanud optimeerida toetatud vabatahtliku tagasipöördumise meetmeid, vähendada vastuvõtu- ja/või kinnipidamiskeskustes veedetud aega, parandada sihtrahvastiku hulgas teabe levitamist tagasipöördumisvõimaluste kohta ning suurendada kolmandate riikide kodanike arvu, kes tegelikult kasutavad võimalust vabatahtlikult tagasi pöörduda, saades seeläbi väärilisema kohtlemise ja paremate tingimuste osaliseks võrreldes nende väljavaadetega, mis neil oleks olnud sunniviisilise väljasaatmise korral.

7. KOKKUVÕTVAD MÄRKUSED JA SOOVITUSED

7.1. Võimalikud parandused seoses mitmeaastase perioodi ülejäänud osaga

Eespool esitatud hinnang põhines vaid fondi kahel esimesel programmitöö aastal, kusjuures olemas ei olnud ühtegi lõpparuannet. See aruanne esitati just nüüd, et aidata Euroopa Parlamendil ja nõukogul ette valmistada järgmist mitmeaastast finantsraamistikku ning selles ei anta veel põhjalikku ja lõplikku hinnangut.

Tulemused ei ole ilmtingimata representatiivsed. Kaks esimest aastaprogrammi koostati ja rakendati märkimisväärse ajalise surve all ja vähete kogemustega ühise haldamise valdkonnas, mis saadi Euroopa Pagulasfondi programmide raames läbi viidud ja konkreetsetele sihtrühmadele suunatud vabatahtliku tagasipöördumise projektide käigus (2000–2007), ning samuti kasutades mõningaid kogemusi, mis saadi seoses riikidevaheliste projektide otsese haldamisega (2005–2007).

2010. aasta programmitöö laabus märksa kiiremini. Selles esimeses etapis saadud kogemustele tuginedes ja rakenduseeskirjadesse tehtud muudatusi ära kasutades on liikmesriikidel hea stardipositsioon fondi kasutamist veelgi optimeerida.

Tulevikus võiks programmide kaudu propageerida strateegilisemat keskendumist ELi standarditele ja püüda süstemaatilisemalt edendada koostööd liikmesriikide vahel. Meetmete rakendamine oleks tõhusam, kui finants- ja pikaajaline planeerimine oleksid stabiilsemad ning tulemustest püütaks anda sidusrühmadele ja välismaailmale tõhusamalt teada.

- Nüüd, mil tagasipöördumisdirektiivi ülevõtmise tähtaeg on möödas, on paigas ELi tagasipöördumispoliitika kaks peamist nurgakivi – fond ja direktiiv. Tänu sellele, et tulevastel perioodidel suurenevad eraldised, **pakutakse fondiga liikmesriikidele võimalus muuta direktiivi põhinõuete ning kaheosalise nõude – mille kohaselt on esmatähtis vabatahtlik tagasipöördumine ning oluline kohelda potentsiaalseid tagasipöördujaid inimlikult ja väärilt ning mis on tagasipöördumismenetluste haldamise puhul nurgakivid – järgimine kogu ELis konkreetseks reaalsuseks.** Seega võivad liikmesriigid suurendada jõupingutusi vabatahtliku tagasipöördumise valdkonnas, lihvida ja ajakohastada alaealistele ja peredele ette nähtud kinnipidamiskeskusi, töötada välja ELi standardeid ja uusi järelevalve- ja hindamisvahendeid käsitlevaid koolitusprogramme ning aidata veeta vabatahtliku tagasipöördumiseni kuluvat aega kasulikumalt, nagu on sätestatud direktiivis ning kui see on asjakohane, siis nähes ette veelgi paremad tingimused, pakkudes parimat võimalikku nõustamist ja toetatud vabatahtlikku tagasipöördumist.
- **Fondi kasutades saaksid liikmesriigid teha veelgi enam, et edendada praktilist koostööd ja vähendada jõupingutuste dubleerimist koostöös kolmandate riikidega, korraldada koolitusi ning aidata kaasa tagasipöördumisriikides valitsevat olukorda käsitleva teabe kogumisele.** Üldiselt soovivad liikmesriigid ikka ja jälle teha rohkem koostööd reisidokumentide, kolmandate riikidega sõlmitavate kontaktide, tagasivõtmismenetluste jms vallas. 2. prioriteedile eraldatud suhteliselt väikesed summad ei aita probleemi lahendamisele kaasa. Siiani ei ole ükski liikmesriik rakendanud projekte, mille käigus koostatakse ühiselt olukorrast lähtuvad tagasipöördumiskavad, sõnastatakse taasintegreerimispoliitika, viiakse läbi järelevalvemissioone või alustatakse koostööd konkreetse tagasipöördumisriigi konsulaarteenistustega. Kuna selliste projektide puhul võib osutuda vajalikuks suurem koordineerimine ja/või erinevate riiklike rahastamiskavade tasakaalustamine, ei saa koostöövajadust käsitleda vaid ühenduse meetmete ja ühislendudeks ette nähtud Frontexi eelarve abil. Aktiivsema koostöö tegemiseks kutsutakse liikmesriike üles põhjalikumalt tutvuma kõikide fondi võimalustega. Sellele järgneb mastaabisääst ning see kinnitab veelgi ELi vahendite lisaväärtust selles valdkonnas.
- Leitakse, et fondi rakenduse mehhanism – igal aastal heaks kiidetavad aastaprogrammid – ei pruugi iseenesest korralikult toetada korduvaid meetmeid, näiteks vabatahtlikke ja sunniviisilisi (ühiseid) tagasipöördumistoiminguid. **Liikmesriigid võiksid põhjalikumalt uurida võimalusi mitmeaastaste projektide läbiviimiseks** – näiteks toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmid taasintegreerimise komponendiga – kooskõlas õigusraamistikuga, vähendades seeläbi valikumenetluste arvu ja seades sisse stabiilse mitmeaastase finantsplaneerimise.
- **Fondi harivat mõju on samuti võimalik suurendada.** Selleks et innustada koostama uuenduslikke ja edukaid projekte ning edendada teabevahetusvõimalusi, peaksid liikmesriigid jagama rohkem teavet nii kahepoolset kui ka mitmepoolset. See võiks saada asjaomaste ministriumide ülesandeks ning ulatuda kaugemale määratud vastutavatest asutustest ja/või projekti kasusaajatest. Eelkõige just

taasintegreerimise valdkonnas on võimalik teabevahetusest palju kasu saada, sest edukamad on need projektid, mis ei hõlma stiimulina vaid raha (kindlasummalsed maksed), vaid kasutavad tagasipöördujate elu ülesehitamisel individuaalsemat, olukorrast lähtuvat lähenemisviisi. Selle protsessi hõlbustamiseks moodustab komisjon muu hulgas vabatahtliku tagasipöördumise võrgustiku, kasutades selleks 2010. aasta ühenduse meetmeid, loob liikmesriikidele rahastatud projektide andmebaasi ning koostab 2012. aastaks fondi käsitlevad teabematerjalid ja korraldab fondi käsitlevaid üritusi.

- Peale selle, tunnustades Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni olulist rolli fondi kohaste liikmesriikides läbiviidavate meetmete toetamisel, püüab komisjon jätkuvalt **tugevdada oma tööalaseid suhteid Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga rändepoliitika küsimuses toimuvate dialoogide raames** ning välja töötada rännet käsitleva ülemaailmse lähenemisviisi.

7.2. Valmistumine esimeseks järelhindamiseks (2012)

Järgmine verstepost on fondi jaoks aastaid 2008–2010 käsitlev järelhindamise aruanne¹⁵. Alusakti kohaselt peab komisjon esitama aruande 31. detsembriks 2012.

Ettevalmistused selleks käivad. Kahjuks ei ole mõistlik eeldada, et liikmesriigid annaksid 2010. aasta tulemustest teada 30. juuniks 2012, nagu on märgitud alusaktis, sest 2010. aasta abikõlblikkusperiood kestab kuni 2012. aasta II pooleni. Selleks et esitada 2010. aasta kohta terviklikke andmeid, palutakse liikmesriikidel esitada oma aruanded hoopis 2012. aasta oktoobri lõpuks.

Käesoleva vahearuande arvessevõtmiseks tuleks aastaid 2008–2010 käsitlevas järelhindamise aruandes esitada terviklikum pilt fondi meetmetest riiklikul ja ELi tasandil väljundite ja tulemuste osas ning üldise mõju mõttes, mida ELi standardite kohaldamine on liikmesriikides avaldanud tagasipöördumismenetluste haldamisele ja tagasipöördumismenetluste integreeritud haldamisele. Selleks on järelhindamise aruandel järgmised eesmärgid:

- ühist metoodikat kasutades määratleda konkreetset tulemusi, näiteks kolmandate riikide kodanike arv, kelleni on jõutud otse meetmete kaudu, mis hõlmavad fondi raames tehtud toiminguid ja pakutud abi, ning kolmandate riikide kodanike arv, keda kõik rahastamismeetmed on otseselt ja kaudselt mõjutanud (st sealhulgas üldise suutlikkuse tõstmise meetmed, koostöö kolmandate riikidega ja koostöö teiste liikmesriikidega);
- eristada selgelt tulemusi, mis on saavutatud sunniviisilise ja vabatahtliku tagasipöördumise toimingutega ning erinevate sihtrühmade puhul, näiteks tuua eraldi välja näitajad ühelt poolt (eitava vastuse saanud) varjupaigataotlejate ja pagulaste ning teiselt poolt ebaseaduslike rändajate, sealhulgas nn üleaegete vahel;
- hinnata, mil määral aitavad fondi meetmed üldiselt kaasa iga riikliku tagasipöördumissüsteemi väljatöötamisele, võttes arvesse mitmeaastase programmi raames koostatud strateegiat ja konkreetseid määratletud riiklikke eesmärgi;

¹⁵ Tagasipöördumisfondi alusakti artikli 50 lõike 3 punkt c.

- hinnata, mil määral aitasid fondi meetmed kaasa ELi standardite, eelkõige tagasipöördumisdirektiivi kohaldamisele, ning
- lisaks mõõta väärtusi, mis saadi, kui võrreldi fondi raames eraldatud ELi vahendeid riiklike (finants- või muud liiki) kogusisenditega ning määrata kindlaks mis tahes muud asjakohased tegurid, mis meetmeid mõjutasid.