



## Förslagen på inrikesområdet i EU:s fleråriga budgetram 2014-2020

Justitiedepartementet

2011-12-20

### Dokumentbeteckning

KOM (2011) 749

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Att bygga ett öppet och säkert Europa: budget för inrikes affärer för 2014-2020.

Se även faktapromemorior om kommissionens förslag om Asyl- och migrationsfonden (Faktapromemoria 2011/12:FPM59) och kommissionens förslag om Fonden för inre säkerhet (Faktapromemoria 2011/12:FPM58).

### Sammanfattning

Kommissionens meddelande är en av fem delar i kommissionens paket för inrikesområdet i EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020. Meddelandet innehåller en bakgrund till förslaget om att inrätta två fonder på området, en fond för inre säkerhet och en för asyl och migration. Vidare för kommissionen fram förslag rörande finansiering av kommande stora IT-system på området. Den sammanlagda budgeten föreslås bli 10,911 miljarder euro för hela budgetperioden.

I de båda fonderna avses en betydande del av resurserna avsättas för de s.k. yttre förbindelserna, dvs. stöd för att garantera att EU kan genomföra politiken i samarbetet i inrikes frågor med tredjeländer och upprätthålla EU:s intressen. Fonderna föreslås dessutom få möjlighet att snabbt reagera på kriser, oförutsedda händelser, olyckor m.m. som har koppling till migrations- eller säkerhetsfrågor.

Kommissionen föreslår att ca hälften av resurserna i Fonden för inre säkerhet och ca 80 % av resurserna i Asyl- och migrationsfonden ska administreras med delad förvaltning med flerårig programmering som föregås av policydialog. Kommissionen föreslås fortsätta administrera resterande medel genom unionsaktiviteter samt för aktiviteter i samarbetet inom de yttre förbindelserna och för den snabba krismekanismen.

Den föreslagna budgetposten för stora IT-system avser nya system, som är under utveckling. Nuvarande IT-system planeras föras över för förvaltning i EU:s IT-byrå. Regeringens utgångspunkt är att den tekniska förvaltningen ska vara kostnadseffektiv, rättssäker och utföras med respekt för integritetsfrågor.

I meddelandet behandlar kommissionen också frågan om rättslig grund för fonderna, något som resulterat i att flera olika förslag ansetts behöva läggas fram.

Regeringens övergripande målsättning i förhandlingarna om EU:s budgetram för perioden 2014-2020 är dels en modernisering av utgiftsstrukturen som uppnås genom en minsta utgiftsnivå och omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift. Regeringen anser att ett gemensamt agerande inom rättsliga och inrikes frågor har ett tydligt europeiskt mervärde. Det uppnås framför allt genom lagstiftning och samarbete. Samtidigt är gemensam finansiering motiverad i vissa fall för att vidareutveckla och genomföra gemensamma prioriteringar. Gemensamma insatser ska ha en balans mellan åtgärder som bekämpar organiserad brottslighet och terrorism och åtgärder som säkerställer rättsäkerhet och den enskildes rättigheter. Regeringen välkomnar kommissionens förslag som syftar till att förenkla administration och förvaltning och främja ett mer effektivt och resultatinriktat genomförande.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Den 29 juni 2011 presenterade kommissionen förslaget om EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020 (se faktapromemoria 2010/11:FPM143 Den fleråriga budgetramen 2014-2020 och systemet för egna medel). Kommissionens förslag i juni har under hösten följts av lagstiftningsförslag på enskilda politikområden. Förhandlingarna om dessa så kallade sektorsförslag sker i respektive rådskonstellation.

Kommissionen presenterade den 15 november sina förslag på inrikesområdet, ett paket bestående av ett meddelande och fyra förslag till förordningar.

Meddelandet innehåller kommissionens syn på finansieringen av inrikesfrågorna i ett vidare perspektiv samt en bakgrund till förslagen om att inrätta två fonder på området, en fond för inre säkerhet samt en för asyl och migration. Vidare redogör kommissionen för förslag rörande finansiering av kommande stora IT-system på området. Den sammanlagda budgeten föreslås bli 10,9 miljarder euro för hela budgetperioden.

Kommissionen menar att ett integrerat förhållningssätt mellan migration och säkerhet kan ge fördelar för både EU och dess partner utanför unionen. Kommissionen framhåller att EU behöver fortsätta bekämpa människohandel och olaglig migration. Samtidigt måste EU visa solidaritet med dem som behöver internationellt skydd. Att fullfölja ett mer effektivt gemensamt europeiskt asylsystem, som erbjuder ett bättre skydd och som vilar på EU:s värdegrund, är enligt kommissionen en prioriterad fråga. En framsynt laglig migration och integration kommer att vara en central fråga för EU:s konkurrenskraft och sociala sammanhållning.

Enligt kommissionen måste nödvändiga åtgärder för att garantera säkerheten i Europa kompletteras med åtgärder som säkerställer rättssäkerheten och den enskildes rättigheter. Samarbete med tredjeländer och internationella organisationer är avgörande för att nå dessa mål.

Hanteringen av migrationsströmmar och säkerhetsrisker kan enligt kommissionens bedömning inte tas om hand av enbart medlemsstaterna. Arbete på unionsnivå ger ett mervärde genom bl.a. gränsöverskridande åtgärder och åtgärder som avser effektiv kontroll och övervakning vid unionens yttre gränser. Principen om solidaritet och delat ansvar mellan medlemsstaterna är central i den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. Vidare avser kommissionen åtgärder som informationsutbyte, gemensamma utredningsgrupper, gemensamma utbildningsprogram, informationsteknologi och gemensam hot- och riskbedömning.

Kommissionen föreslår en uppdelning av budgetbeloppet för hela perioden enligt följande:

| <b>Budget för inrikes affärer 2014-2020</b>                                                             | <b>EUR miljoner<br/>(löpande<br/>priser)</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Asyl- och migrationsfonden<br><i>inkl. återflyttningsprogram och det europeiska migrationsnätverket</i> | 3 869                                        |
| Fonden för inre säkerhet<br><i>inkl. nya storskaliga IT-system</i>                                      | 4 648                                        |
| Befintliga storskaliga IT-system och IT-byrån                                                           | 822                                          |
| <b><i>Subtotal</i></b>                                                                                  | <b>9 339</b>                                 |
| Myndigheter<br><i>(Europol, Frontex, EASO, Cepol och Lissabonlaboratoriet)</i>                          | 1,572                                        |
| <b>Totalt</b>                                                                                           | <b>10 911</b>                                |

Kommissionen vill förenkla nuvarande budgetstruktur genom att minska antalet program och fonder i stället inrätta enbart två fonder för att stödja politikområdena asyl och migration och säkerhet som är mycket olika till sin karaktär men som samtidigt kompletterar varandra. Båda fonderna föreslås kunna stödja aktiviteter i samarbetet på det rättsliga och inrikes området med tredjeländer med utgångspunkt från EU:s målsättning och intressen. Sådana aktiviteter har en direkt påverkan på EU och dess medlemsstater, kan garantera kontinuitet och avses komplettera finansiellt stöd som lämnas via de stora bistånds- och utvecklingsinstrumenten.

Båda fonderna avses också kunna svara för en snabb och effektiv reaktion vid eventuella krissituationer som har koppling till migrations- och säkerhetsfrågorna.

*Asyl- och migrationsfonden* föreslås fokusera på integrerad hantering av migrationsströmmar inkl. olika aspekter i den gemensamma asyl- och invandringspolitiken. Kommissionen prioriterar utveckling av det

gemensamma europeiska asylsystemet genom en effektiv och likformig tillämpning av EU:s regelverk med bl.a. förbättrade förhållanden för asylmottagning och –handläggning. Vidare avses fonden stödja vidarebosättningsprogram och integration av tredjelandsmedborgare. Fonden föreslås också kunna finansiera åtgärder i genomförandet av partnerskap för rörlighet och ge stöd till hållbart återvändande.

*Fonden för intern säkerhet* föreslås särskilt stödja genomförandet av strategin för inre säkerhet och ett samstämmigt och effektivt förhållningssätt i samarbetet rörande rättstillämpning inkl. förvaltning av EU:s yttre gränser. Fonden föreslås kunna ge finansiellt stöd till polissamarbete, brottsförebyggande, bekämpning av allvarlig och gränsöverskridande brottslighet, krishantering samt skydd av EU:s kritiska infrastruktur. Kommissionen vill också se utveckling av gemensamma verktyg, bl.a. IT-system och säkra kommunikationskanaler på medlemsstatsnivå. I bekämpningen av IT-relaterad brottslighet avser kommissionen att etablera ett särskilt IT-brottscentrum för att bygga upp kapacitet för utredningar och samarbete med internationella partner. Vidare föreslås stöd till skyddet av kritisk infrastruktur för att hantera risker som kopplas till terrorism och andra säkerhets- och krissituationer.

*De storskaliga IT-systemen* är enligt kommissionen en särskild utmaning. De system som stöder hanteringen av migrationsströmmar över EU:s yttre gränser ger ett högt EU-mervärde. Kommissionen föreslår därför att hanteringen av de existerande storskaliga IT-systemen SIS II, VIS och Eurodac förs över till EU:s kommande IT-byrå när den börjar sin verksamhet under 2012. Ett särskilt belopp föreslås för nya IT-system, t.ex. för smart gränsförvaltning. Ett flerårigt strategiskt ramverk kommer att ange huvudinriktningen i arbetet. Inga sådana utgifter väntas före 2015.

Kommissionen anger följande som kvalitativt mervärde i förslagen

- inrättande av asyl- och migrationsfonden och fonden för inre säkerhet
- ett gemensamt ramverk för programmering, rapportering, finansiell förvaltning, kontroll och utvärdering
- stöd till aktiviteter i tredjeländer
- bättre användning av expertis i EU:s myndigheter i inrikesfrågor
- en effektiv och snabb mekanism för att möta kriser.

Ca hälften av budgeten i Fonden för inre säkerhet och ca 80 % av resurserna i Asyl- och migrationsfonden avses genomföras genom s.k. delad

förvaltning, dvs. ett mer resultatinriktat och förenklat system i samarbete mellan EU och medlemsstaterna där förvaltningen sker på medlemsstatsnivå. En flerårig programmering, som bygger på definierade politiska prioriteringar och som tas fram i en särskild policydialog, ska ge en mer flexibel hantering där medlemsstaterna årligen rapporterar om resultat och ekonomisk förvaltning. Central förvaltning vill kommissionen behålla för den del av budgeten som avser aktiviteter på unionsnivå samt i de yttre förbindelserna, innovativa åtgärder, snabb reaktion i krissituationer, stöd till nätverk, tekniskt stöd, forskningsstudier och utvecklingen av nya IT-system.

Kommissionen föreslår en gemensam kommitté för att biträda kommissionen i genomförandet av de föreslagna förordningarna, den gemensamma Kommittén Asyl, Migration och Säkerhet.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget innebär direkt tillämpning av beslutade rättsakter. Ingen påverkan på svenska regler förutses utöver de författningsändringar som kan komma att krävas för att bl.a. etablera ansvarig myndighet för förvaltningen av de båda fonderna.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens totala förslag till flerårig budgetram innebär en ökning med 7 procent, något som riskerar den svenska EU-avgiften att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år som en direkt följd av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften samt av lågt genomförande och utestående åtaganden från innevarande budgetram.

Kommissionens förslag på inrikesområdet innebär en tydlig ökning av den totala utgiftsramen från 6,449 miljarder euro i nuvarande budgetram till 10,911 miljarder euro (löpande priser) för hela perioden 2014-2020. I detta område ingår Fonden för inre säkerhet, Asyl- och migrationsfonden, IT-system och EU:s myndigheter på inrikesområdet. I sak innebär kommissionens förslag inga nyheter. Förslagen är tydligt kopplade till överenskommen politik på inrikesområdet. De stora nyheterna ligger främst i den föreslagna ökningen samt förändringar i struktur och förvaltning. Framför allt föreslår kommissionen att kanalisera betydande delar av den föreslagna budgeten genom nationella program i medlemsstaterna i s.k. delad förvaltning. Medlemsstaterna behöver därför öka sin kapacitet för att hantera den delade förvaltningen.

En viktig princip att upprätthålla i fortsatt beredning gällande finansiering av eventuellt tillkommande kostnader är att dessa i så fall ska finansieras enligt de principer som gäller för EU-beslut som får konsekvenser för den nationella budgeten, dvs. med motsvarande utgiftsminskningar inom berört utgiftsområde.

2011/12:FPM57

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Svensk övergripande målsättning i förhandlingen om den fleråriga budgetramen är dels en modernisering av utgiftsstrukturen, som uppnås genom en minskad utgiftsnivå och omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift.

Regeringen anser att ett gemensamt agerande inom EU:s rättsliga och inrikes frågor har ett tydligt europeiskt mervärde. Det uppnås framför allt genom lagstiftning och samarbete. Samtidigt är gemensam finansiering motiverad i vissa fall för att vidareutveckla och genomföra gemensamma prioriteringar. Regeringen företräder dock en budgetrestriktiv linje och inom ramen för en oförändrad total utgiftsvolym vill regeringen lägga ett ökat relativt fokus på rättsliga och inrikes frågor. Ökningar på dessa områden kan därför endast medges om minst motsvarande minskningar görs på områden där det europeiska mervärdet av gemensamt agerande är litet för att kunna nå målet om en oförändrad utgiftsnivå.

Stockholmsprogrammet är grunden för samarbetet inom området för frihet, säkerhet och rättvisa under perioden 2010-2014. Genomförandet av Stockholmsprogrammet bör därför vara utgångspunkten för bedömningen av resursbehov och inriktning i den kommande fleråriga budgetramen för 2014-2020.

Gemensamma insatser ska ha en balans mellan åtgärder som bekämpar organiserad brottslighet och terrorism och åtgärder som säkerställer rätts säkerhet och den enskildes rättigheter. Detta kan åstadkommas genom en ökad kunskap om och ett ökat ömsesidigt förtroende för varandras rättsliga system, bl.a. genom utbildningsåtgärder, för medborgarna lättillgänglig gränsöverskridande information om medlemsstaternas rättssystem, ett effektivare genomförande av beslutade åtgärder och en förbättrad kvalitet på lagstiftningsprodukterna. Regeringen vill också se fortsatta ansträngningar att utveckla metoder för utvärdering.

Asyl- och migrationsområdet är ett av de områden där Sverige anser att det finns ett tydligt mervärde för gemensamma insatser på EU-nivå inom ramen för en restriktiv budget med en oförändrad utgiftsnivå. Regeringen kommer verka för att en balans mellan EU:s öppenhet och gränskontroll återspeglas i fördelningen inom budgetramen.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag att förenkla administration och förvaltning samt främja ett mer effektivt och resultatinriktat genomförande. Det handlar om att minska antalet program och fonder, ökad användning av målstyrning, flerårig programmering på inrikesområdet samt förbättrad och förenklad procedur för medfinansiering av gränsöverskridande projekt och samarbete i inrikes frågor med tredjeländer.

Det finns vissa oklarheter i de olika delarna av kommissionens förslag vilka rör gränsdragningen till befintligt samarbete, t.ex. på civilskyddsområdet och i arbetet med europeisk kritisk infrastruktur. Det är därför viktigt att avgränsningarna förtydligas i kommande förhandling av förordningarna på inrikesområdet.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Synpunkter kommer att inhämtas från berörda myndigheter och organisationer.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Redovisas i faktapromemoria för respektive fond. Se ovan under Dokumentbeteckning.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att insatser på EU-nivå ger tydliga fördelar jämfört med insatser från medlemsstaterna själva, i synnerhet vad gäller att främja gränsöverskridande samarbete, möjlighet till nätverkande samt ömsesidigt förtroende för medlemsstaternas rättssystem. Dessutom säkerställer det en konsekvent och samstämmig tillämpning av EU-lagstiftningen i alla medlemsstater och ger också stordriftsfördelar. Det betonas att åtgärder ska vidtas på den nivå som är mest lämplig. Kommissionen gör vidare bedömningen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och att det därför är förenligt med proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den övergripande förhandlingen om budgetramen fortsätter i den särskilda Friends of the Presidency-gruppen.

Förhandlingar om de nämnda förordningarna på inrikesområdet kommer att inledas under våren 2012.

### 4.2 Fackuttryck/termer

Central förvaltning: Att tillgängliga medel förvaltas och fördelas på EU-nivå i enlighet med fastställda procedurer, t.ex. utlysningar rörande EU-projekt.

Delad förvaltning: Att tillgängliga medel förvaltas och fördelas på medlemsstatsnivå i enlighet med fastställda procedurer, bl.a. upprättandet av ett nationellt program som fastställs mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Kommittéförfarande: Att kommissionen måste samråda med särskilda kommittéer när den genomför EU-lagstiftning. Kommittéerna består av experter från EU-länderna och genom dem kan kommissionen föra en dialog med förvaltningen i medlemsstaterna innan den vidtar genomförandeåtgärder. På detta sätt ser kommissionen till att åtgärderna på bästa möjliga sätt motsvarar verkligheten i vart och ett av de berörda länderna.