



Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar för perioden 2007-2013

Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet

Dokumentbeteckning

8690/05, ASILE 6, MIGR 16, FRONT 74, CADREFIN 100, CODEC 319

Förslag till rådets beslut om inrättande av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare under perioden 2007-2013 som en del av det allmänna handlingsprogrammet "Solidaritet och hantering av migrationsströmmar"

Sammanfattning

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Den 6 april 2005 presenterade kommissionen förslaget till ett finansiellt ramprogram för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar. Ramprogrammet tar sin utgångspunkt i Haag-programmet som antogs av Europeiska Rådet i november 2004, och i den tillhörande handlingsplanen, antagen i juni 2005.

Den inbördes uppdelningen av programmet består i fyra fonder för flyktingmottagande, förvaltning av de yttre gränserna, integration och återsändande. Flyktingfonden har redan under innevarande finansiella perspektiv funnits, dock i en betydligt mer begränsad omfattning, medan övriga tre fonder är nyinrättelser.

De fyra fonderna föreslås inrättas genom fyra separata beslut av rådet, och behandlas separat i denna fakta-PM under punkterna 2, 3, 4 och 5.

EU:s medlemsstater har åtagit sig att fastställa ett gemensamt system för förvaltning av de yttre gränserna samt förstärka verksamheten vid konsulat i tredje länder för att minska antalet personer som reser in illegalt i EU. Medlemsstaterna har vidare åtagit sig att utforma en gemensam

återvändandepolitik, att minska skillnaderna i förfaranden avseende mottagande och rätt till inresa och vistelse för asylsökande samt att på ett trovärdigt sätt ta sig an den flerdimensionella frågan om integration av tredjelandsmedborgare i EU. Ramprogrammet för migrationsförvaltning syftar till ansvarsfördelning medlemsstaterna emellan i genomförandet av antagen lagstiftning på detta område.

Mål

Syftet med ramprogrammet är att stödja principen om solidaritet vid hantering av migrationsströmmar genom att säkerställa en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vad gäller de ekonomiska effekterna av införandet av integrerad förvaltning av unionens yttre gränser och genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Fonderna skall verka enligt gemensamma regler för genomförande och förvaltning, följa samma strategiska tidsplan och vara föremål för samordnade förfaranden för utvärdering och översyn. Som bas för fördelning av medel skall gemenskapsstatistik användas och om ingen sådan finns, nationell statistik.

Finansiering av *informationssystemet för viseringar*, VIS, ingår inte i detta ramprogram utan regleras av en särskild rättslig grund.

Den *externa dimensionen* av migrationsfrågorna kommer inte att finansieras genom detta ramprogram, utan genom genomförande av instrument för externt bistånd inom kategori 4 i det finansiella perspektivet.

Kommittéförfarande

Kommissionen föreslår enligt artikel 52 i förslaget ett sammanslaget kommittéförfarande (förvaltningskommitté) för alla fyra fonder, i enlighet med rådsbeslut 1999/468/EG (kommittéförfarande). Kommittén skall själv fastställa sin arbetsordning och ledas av kommissionen. Medlemsstaterna besitter beslutanderätt i förvaltningskommittén och kvalificerad majoritet skall tillämpas vid beslut. Gemenskapens åtgärder och kommissionens tekniska stöd genomförs dock genom direkt förvaltning av kommissionen. Europaparlamentet skall regelbundet informeras av kommissionen om kommittéförfarandena

Berörda myndigheter och system

Myndigheter och system som berörs av förslaget är den europeiska byrån för förvaltning av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna (FRONTEX), EURODAC- systemet och Schengens informationssystem (SIS II).

Förslaget till ramprogram innehåller inte några formella författningsförslag.

Författningsändringar kan dock komma att krävas bl.a. för att etablera den kontroll- och förvaltningsfunktion som förslaget föreskriver, tex. genom angivande av en ansvarig myndighet för förvaltningen av de årliga och fleråriga programmen.

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget innebär budgetära konsekvenser, som dock inte kan preciseras i detta skede. Kommissionen föreslår att den gemensamma finansieringen av åtgärder inom detta område ökar avsevärt jämfört med tidigare.

Enligt förslaget skall MS tilldelas en fast summa ur respektive fond, medan övriga medel distribueras i proportion till rörliga faktorer. För att erhålla medel ur fonderna krävs i de flesta fall en projektansökan, samt nationell medfinansiering.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige är av uppfattningen att frågor rörande nivån på finansieringen inte skall diskuteras innan en överenskommelse nåtts om det finansiella perspektivet, EU:s nästa långtidsbudget. Rådet har enats om att finansiella aspekter skall hanteras av GAERC och Coreper II. Sverige anser att den av kommissionen föreslagna totala budgeten för nästa finansiella perspektiv, liksom för åtgärder inom detta område är för hög och bör sänkas. Kategorin frihet, säkerhet och rättvisa är dock en av de kategorier regeringen vill prioritera inom ramen för nästa finansiella perspektiv.

Samstämmighet mellan ramprogrammet och de prioriteringar som fastlades i Haagprogrammet med tillhörande handlingsplan är av yttersta vikt. Haaghandlingsplanen är det viktigaste styrdokumentet för åtgärder inom ramprogrammet.

Subsidiaritetsprincipen genomsyrar Sveriges ställningstagande, där åtgärder som främst är nationella åtaganden i första hand även skall finansieras nationellt. Utvidgningen samt den omfattande gemenskapslagstiftning som antagits på området kan dock motivera en viss solidarisk finansiering även av dessa då det är viktigt att den överenskomna harmoniseringen tillåts genomföras.

Sverige är preliminärt positivt till *kommittéförfarandet* (förvaltande), det är viktigt att medlemsstaterna ges ett så stort medbestämmande som möjligt. Kommittén bör ha ansvar och befogenheter som står i proportion till den omfattande storleken på allokerade medel.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu okänd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ramprogrammet för migrationsförvaltning kommer att behandlas av rådet utan att ett tak för det finansiella perspektivet överenskommits. Inga diskussioner om nivån på finansieringen kommer dock att inledas.

De aspekter som är gemensamma för samtliga fonder inom ramprogrammet skall förhandlas i SCIFA (strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl), medan aspekter som är specifika för respektive fond kommer att förhandlas i relevant rådsarbetsgrupp. Parallellt sker behandling i Europaparlamentet.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

De fyra fonderna vilar på olika rättslig grund enligt följande:

Flyktingfonden Rättslig grund: Artikel 63.2 b

Yttre gränsfonden Rättslig grund: Artikel 62.2

Integrationsfonden Rättslig grund: Artikel 63.3 a EGF

Återvändandefonden Rättslig grund: Artikel 63.3 b

Med undantag för integrationsfonden beslutas samtliga åtgärder inom fonderna och som finansieras via ramprogrammet genom kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarande tillsammans med Europaparlamentet (art 251 EG-fördraget). För integrationsfonden gäller enhällighet.

-

2. Flyktingfonden

2.1 Förslaget

Kommissionen presenterade den 6 april 2005 sitt meddelande om ett ramprogram för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar under perioden 2007-2013. Ramprogrammet omfattar bland annat ett förslag till beslut om inrättande av en europeisk flyktingfond (nedan kallad flyktingfonden).

Den 2 december 2004 beslutade rådet att ersätta den flyktingfond som gällde till den 31 december 2004 med en ny fond för perioden 2005-2010. Genom det förslag till ramprogram som nu har presenterats skall denna fond från och med år 2008 ersättas med en ny fond som gäller till den 31 december 2013.

De föreslagna målen och målgrupperna för fonden är i allt väsentligt desamma som för den nuvarande fonden, liksom kriterierna för fördelning av medlen mellan medlemsstaterna.

2.1.1 Mål

Förslaget syftar till att stödja och uppmuntra medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer, genom att medfinansiera insatser inom områdena:

mottagningsförhållanden och asyلفörfaranden.

integration av flyktingar, alternativt skyddsbehövande och asylsökande, vars vistelse i medlemsstaten är långvarig och stadigvarande

frivilligt återvändande för personer som befunnits vara flyktingar eller skyddsbehövande samt för personer som ansökt om sådant skydd inom de kategorier som anges i punkten ovan, förutsatt att dessa personer inte har fått avslag på sin ansökan.

I Sverige är det Migrationsverket som förvaltar den nuvarande fonden och fattar beslut om enskilda projekt i samråd med Integrationsverket.

2.1.2 Finansiering

Medlen föreslås fördelas mellan medlemsstaterna enligt följande:

30 % beräknat i förhållande till det antal personer som befunnits vara flyktingar eller alternativt skyddsbehövande under de senaste tre åren i en medlemsstat.

70 % beräknat i förhållande till det antal personer som ansökt om skydd enligt ovanstående punkt under de senaste tre åren i en medlemsstat.

Varje medlemsstat tilldelas även en fast summa årligen. Denna summa skall dock vara högre under åren 2007-2013 för de medlemsstater som blev medlemmar i EU den 1 maj 2004 eller senare.

Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får som huvudregel inte överstiga 50 % av den totala kostnaden. Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får inte överstiga tre år.

2.1.3 Planering

Flyktingfondens mål ska uppnås inom ramen för två programperioder, 2008-2010 respektive 2011-2013. För varje flerårigt program ska kommissionen anta strategiska riktlinjer, för perioden 2008-2010 senast den 31 mars 2007. Kommissionen ska ge varje medlemsstat en uppskattning av de medel som allokeras följande år, varpå medlemsstaten ska förse kommissionen med ett årsprogram, omfattande lägesbeskrivning, behovsanalys, strategi, prioriteringar, finansieringsplan och genomförandeplan. Kommissionen ska därefter anta detta program och besluta om medfinansiering.

2.1.4 Kontroll och utvärdering

För varje flerårigt program ska varje medlemsstat utse:

Ansvarig myndighet (ansvarig för programmen och all kommunikation med kommissionen),

certifierande myndighet (certifiering av utgiftsdeklarationer och utbetalningsansökningar),

revisionsmyndighet (verifiering av kontrollsystemet),

om nödvändigt, en delegerad myndighet,

ett organ som utvärderar att regelverket följs (får vara samma som revisionsmyndigheten).

Medlemsstaterna ska för den första programperioden senast i juni 2012 tillhandahålla kommissionen en utvärderingsrapport avseende de åtgärder som har medfinansierats av fonden. Parlamentet och rådet ska se över fonden senast i juni 2013.

2.2 Budgetära konsekvenser

En viss del av svenska kostnader för medfinansieringen av de enskilda projekt som finansieras genom fonden kommer att belasta statsbudgeten i form av kostnader för medfinansiering från främst Migrationsverket och Integrationsverket. En sådan medfinansiering genom statliga medel uppgick år 2000 till 3,7 miljoner kronor eller 15% av den totala finansieringen och år 2001 till 3,1 miljoner eller 7% av den totala finansieringen. Medfinansiering från kommuner och landsting har också ägt rum under åren 2000 och 2001.

Bidraget till tekniskt stöd (medel för förvaltning och administration av fonden) föreslås sänkas något jämför med nuvarande fond samt ett varierande belopp som motsvarar högst 4 procent av den årliga tilldelningen till medlemsstaten.

2.3 Ståndpunkter

2.3.1 Svensk ståndpunkt

Sverige stöder inrättandet av en Europeisk flyktingfond och kan, med vissa reservationer, ställa sig positivt till förslaget, som är ett led i genomförandet av harmoniseringen av asylpolitiken. Harmoniseringen genomförs generellt främst genom att lagstiftningen förändras och det är fortsatt en linje som Sverige driver.

Sverige anser dock inte att höjningen av fondens medel bör vara så kraftig som kommissionen föreslår. Flera av de mål som fonden har är sådant som bör finansiera och genomföras nationellt. Handläggningen av asylärenden är myndighetsutövning och bör finansieras nationellt, liksom åtgärder inom integration som går utöver kunskapsöverföring mellan länderna.

Sverige ställer sig bakom de kriterier för fördelning av fondens medel som kommissionen föreslår.

2.3.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De formella förhandlingarna om flyktingfonden har inte påbörjats och andra medlemsstaters ståndpunkter är därför okända.

2.3.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu okänd.

2.4 Övrigt

2.4.1 Fortsatt behandling av ärendet

De aspekter som är specifika för flyktingfonden kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för asylfrågor. Parallellt därmed sker behandlingen i Europaparlamentet.

2.4.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

3. Gränsfonden

3.1 Förslaget

I kommissionen förslag till ramprogram för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar ingår även ett förslag om inrättande av en yttre gränsfond.

Den yttre gränsfonden ska finansiera nationella gränskontrollåtgärder, men inte samarbete mellan medlemsstaterna. Detta hanteras istället av den europeiska gränsbyrå. Medel som avsätts för gemenskapsåtgärder (max 2 % av fondens medel) får dock användas för att stärka de konsulära uppgifterna samt inkludera tull-, veterinär- och växtkontroll i gränskontrollverksamheten.

3.1.1 Mål

Gränsfonden ska bidra till följande mål:

genomförande av det integrerade gränsförvaltningssystemet (t.ex. utveckling av gränsövervakningssystem, förbättring av utbildning samt förbättring av informationsutbyte mellan nationella myndigheter)

effektiv förvaltning av migrationsströmmarna (t.ex. upptäckande av falska dokument, slagning i IT-system som SIS och VIS samt användning av riskanalys)

enhetlig tillämpning av EU-regelverket (t.ex. införande av en enhetlig utbildning, tjänstemannautbyte samt förbättrade förvar vid flygplatser och hamnar)

förbättring av konsulatens verksamhet och samarbete (t.ex. stärka sambandsmannanätverket, effektivisera samarbetet med flygbolagen samt inrätta gemensamma konsulat).

3.1.2 Finansiering

Medlen ska fördelas mellan medlemsstaterna enligt följande:

40 % enligt konstanta faktorer (längden på den yttre land- respektive sjögränsen, antalet gränsövergångsställen samt antalet konsulära kontor), vilka viktas av en förvaltande kommitté baserat bland annat på riskanalys

60 % enligt rörliga faktorer (antalet personer som passerar gränsövergångsställena, antalet avvisade och gripna tredjelandsmedborgare samt antalet viseringsansökningar)

Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får normalt inte överstiga 50 % av den totala kostnaden, men kan ökas till 60 % för prioriterade projekt. Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får inte överstiga tre år.

3.1.3 Planering

Gränsfondens mål ska uppnås inom ramen för två programperioder, 2007-2010 respektive 2011-2013. För varje flerårigt program ska kommissionen anta strategiska riktlinjer, för perioden 2007-2010 senast den 31 mars 2006. Kommissionen ska ge varje medlemsstat en uppskattning av de medel som allokeras följande år, varpå medlemsstaten ska förse kommissionen med ett årsprogram, omfattande lägesbeskrivning, behovsanalys, strategi, prioriteringar, finansieringsplan och genomförandeplan. Kommissionen och den förvaltande kommittén ska därefter anta detta program och besluta om medfinansiering.

3.1.4 Kontroll och utvärdering

För varje flerårigt program ska varje medlemsstat utse:

ansvarig myndighet (ansvarig för programmen och all kommunikation med kommissionen)

certifierande myndighet (certifiering av utgiftsdeklarationer och utbetalningsansökningar)

revisionsmyndighet (verifiering av kontrollsystemet)

om nödvändigt, en myndighet till vilken den ansvariga myndigheten kan delegera alla eller vissa av sina uppgifter

ett organ som utvärderar att regelverket följs (får vara samma som revisionsmyndigheten)

Kommissionen ska senast i december 2011 utvärdera fondens påverkan på gränskontrollpolitiken och –lagstiftningen. Parlamentet och rådet ska se över fonden senast i juni 2013.

3.2 Budgetära konsekvenser

Målgruppen är samtliga medlemsstater, men främst de som har långa gränser mot tredje land och stora flygplatser. Sverige tillhör inte dessa länder, vilket också framgår av kommissionens konsekvensanalys, men likväl kommer vi att i viss utsträckning erbjudas medel för gemensamfinansiering av nationella projekt. Diskussioner kring användning av statistik och riskanalys kommer att påverka det slutliga utfallet. Det är dock av yttersta vikt att det på nationell nivå avdelas fullgod kapacitet för att tillvarata de medel som Sverige tilldelas, under hela vägen från utarbetandet av handlingsprogrammet tills dess att kommissionen gör utbetalningen.

3.3.1 Svensk ståndpunkt

Gränskontroll har på den europeiska nivån mycket hög prioritet. Som ett uttryck för detta uppmanade Europeiska rådet i Haagprogrammet rådet och kommissionen att inrätta en gemenskapsfond för gränsförvaltning senast i slutet av år 2006. Även Sverige står bakom denna uppmaning.

Sverige anser att även om gränskontroll är ett gemensamt intresse, är det i första hand ett nationellt ansvar, som bör baseras främst på nationell finansiering. Gemenskapsfinansierade aktiviteter ska ha ett europeiskt mervärde. I ett område med fri rörlighet för personer är dock kedjan inte starkare än den svagaste länken. Detta innebär att en effektiv gränskontroll vid de mest utsatta gränsavsnitten medför att även Sverige i förlängningen ser resultat i form av en lägre grad av gränsöverskridande brottslighet, människohandel och människosmuggling.

Sverige anser att viseringspolitiken bör ingå i gränsfonden, , men har samtidigt angett att en eventuell inkludering av tull- och växtkontrollfrågor bör utredas närmare innan man tar ställning till detta (detsamma gäller nu veterinärkontrollen).

3.3.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De formella förhandlingarna om gränsfonden har inte påbörjats och andra medlemsstaters ståndpunkter är därför relativt okända.

Förutom Sverige har dock ytterligare tre medlemsstater, utan att för den skull motsätta sig inrättandet av gränsfonden, vid de informella samrådsmötena poängterat att gemensamma resurser ska komplettera och inte ersätta nationella insatser.

Totalt fyra medlemsstater har uttalat sig för att inkludera viseringsfrågorna i gränsfonden medan tre länder har ställt sig negativa. Några medlemsstater är också emot att i nuläget inkludera tull-, växt- och veterinärkontroll i gränsfonden.

3.3.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu okänd.

3.4 Övrigt

De aspekter som är specifika för gränsfonden kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor. Parallellt därmed sker behandlingen i Europaparlamentet.

3.4.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 62.2 i EG-fördraget. Beslut fattas i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget, d.v.s. medbeslutandeproceduren.

4. Integrationsfonden

4.1 Förslaget

Förslaget till ramprogram för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar innefattar även ett förslag om inrättande av den europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare (Integrationsfonden). Fondens allmänna mål är att bidra till den nationella integrationspolitiken grundad på de gemensamma grundläggande principerna för integrationspolitik i Europeiska unionen. Kommissionen föreslår att fonden huvudsakligen skall förvaltas tillsammans med medlemsstaterna för att möjliggöra riktat ekonomiskt stöd i enlighet med varje medlemsstats specifika situation och behov. Förslaget innehåller mycket detaljerade bestämmelser om vilka operativa mål som skall uppnås, liksom vilken typ av åtgärder som anses bidra till att dessa mål uppfylls.

4.1.1 Mål

Integrationsfondens allmänna mål är att stödja medlemsstaternas insatser för att ge tredjelandsmedborgare med olika kulturell, religiös, språklig och etnisk bakgrund möjlighet att bosätta sig och aktivt delta i alla delar av det europeiska samhällslivet med avseende på inreseförfaranden, grundläggande introduktionsprogram och -verksamheter, deltagande i samhällslivet och det politiska livet samt respekt för mångfald och samhällsmedborgarskap

För att främja detta mål kommer fonden att bidra till utvecklandet av sådana nationella integrationsstrategier för tredjelandsmedborgare som tar sin utgångspunkt i de grundläggande gemensamma principer för integrationspolitik i Europeiska unionen som antogs av rådet den 19 november 2004.

Fonden skall därvid bidra till att följande särskilda mål uppnås:

Förenkla organisationen och förfarandena i samband med migranternas inresa.

Bidra till organisationen och genomförandet av introduktionsprogram och verksamheter för nyanlända med inriktning på kunskap om värdlandet, bl.a. dess språk, institutioner, samt grundläggande normer och värderingar.

Öka tredjelandsmedborgares deltagande i samhällslivet, kulturlivet och det politiska livet och förbättra dialogen mellan olika grupper av tredjelandsmedborgare, regeringen och det civila samhället för att främja ett aktivt medborgarskap och respekten för grundläggande värderingar.

Öka tjänsteleverantörers förmåga att förhålla sig till tredjelandsmedborgare och deras organisationer och bättre uppfylla behoven hos olika grupper av tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna, däribland kvinnor och barn.

Öka värdlandets förmåga att anpassa sig till ökad mångfald genom integrationsåtgärder riktade till mottagarbefolkningen.

Öka medlemsstaternas förmåga att utveckla, övervaka och utvärdera integrationspolitik för tredjelandsmedborgare.

Fonden skall bidra till dessa mål genom att stödja ett antal, i förslaget särskilt redovisade åtgärder för vart och ett av dessa mål.

Upp till 7 % av fondens tillgängliga anslag skall, på kommissionens initiativ, kunna användas för gränsoverskridande åtgärder eller till åtgärder av intresse för hela gemenskapen när det gäller invandring och integrationspolitik för fondens målgrupp.

4.1.2 Genomförande

Fondens målgrupp är tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd för arbete, förvärvsverksamhet, familjeåterförening eller för något annat ändamål enligt nationell lag, fränsett tredjelandsmedborgare eller statslösa med flyktingstatus eller som beviljats subsidiärt skydd enligt rådets direktiv

2004/83/EG från den 29 april 2004 .

I målgruppen skall också inräknas tredjelandsmedborgare som befinner sig i ett tredje land och som, för att få uppehållstillstånd i en medlemsstat, följer särskilda föreskrifter före inresan i medlemsstaten ifråga och som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, inklusive krav på förmågan att integrera sig i den mottagande medlemsstaten.

Åtgärder som får stöd av fonden skall komplettera åtgärder som finansieras via Europeiska socialfonden.

Integrationsfondens mål skall uppnås inom ramen för två programperioder, 2007-2010 respektive 2011-2013.

Varje medlemsstat skall upprätta ett partnerskap, dvs. en överenskommelse om samarbete med myndigheter på regional, lokal eller stadsdelsnivå samt

andra lämpliga organ som företräder det civila samhället, icke-statliga organisationer samt arbetsmarknadens parter. Partnerskapets uppgift är att förbereda, genomföra, övervaka och utvärdera de fleråriga programmen.

För varje flerårig programperiod skall strategiska riktlinjer antas av kommissionen och förvaltningskommittén i enlighet med beslut 1999/468/EG (förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter). Med utgångspunkt i dessa riktlinjer skall varje medlemsstat utarbeta ett förslag till flerårigt program som skall innehålla bl.a. en analys av situationen i landet vad gäller integration, en analys av behovet av åtgärder, en redovisning av strategier, en redovisning av prioriteringar och specifika mål, ett förslag till ekonomisk plan samt en redovisning av planer för genomförande, uppföljning, kontroll och utvärdering för det fleråriga programmet. Programmet skall godkännas av kommissionen och den förvaltande kommittén på sätt som nyss beskrivits.

Det fleråriga programmet skall genomföras genom årliga arbetsprogram. Förslag till sådant program skall läggas fram av medlemsstaten och skall granskas av kommissionen. Kommissionen skall i sitt beslut om fondens finansiering ange det belopp som tilldelats medlemsstaten och under vilken period utgifterna är bidragsberättigade.

Kommissionen skall enligt förslaget biträdas av en för hela ramprogrammet gemensam förvaltningskommitté ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”.

4.1.3 Finansiering

Fondens medel skall fördelas enligt nedanstående.

Varje medlemsstat skall tilldelas ett fast belopp från fondens årliga tilldelning. Detta belopp är föreslås vara högre för åren 2007-2013 för de stater som anslöt sig till Europeiska unionen den 1 maj 2004. Detsamma gäller för de stater som ansluter sig till Europeiska unionen under 2007-2013.

Återstoden av de tillgängliga medlen skall fördelas proportionellt mellan medlemsstaterna enligt två fördelningsnycklar, nämligen dels 40 % i förhållande till det genomsnittliga antalet tredjelandsmedborgare som lagligen uppehållit sig i medlemsstaten under de tre föregående åren (med undantag för flyktingar etc., se under 2.1.1), dels 60 % i förhållande till antalet sådana tredjelandsmedborgare som under de tre senaste åren beviljats uppehållstillstånd i medlemsstaten.

Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får som huvudregel inte överstiga 50 % av den totala kostnaden. Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får inte överstiga tre år.

Anslagen från fonden skall komplettera medlemsstaternas offentliga eller motsvarande utgifter för insatser och åtgärder. Additionalitetsprincipen är

således en huvudprincip och medlemsstaterna ansvarar för att denna princip tillämpas på fonden.

2005/06:FPM2

För varje årligt program i en medlemsstat får vissa medel ur fonden användas för vissa åtgärder för fondens genomförande bl.a. förberedande åtgärder, förvaltning, övervakning, utvärdering, information och kontroller.

4.1.4 Ansvarig myndighet och kontrollsystem

För varje flerårigt program skall varje medlemsstat utse

En ansvarig myndighet (ansvarig för förvaltningen av de fleråriga och årliga programmen och för all kommunikation med kommissionen).

En attesterande myndighet (för att attestera utgiftsredovisningar och ansökningar till kommissionen om utbetalningar).

En revisionsmyndighet (som skall ansvara för att kontrollen av förvaltnings- och kontrollsystemet fungerar tillfredsställande).

I tillämpliga fall en myndighet till vilken medlemsstaten delegerar ansvar.

Ett organ för bedömning av ”förenlighet” (”compliance assessment body”) för bedömning av om fondens regelverk följts (får vara samma som revisionsmyndigheten).

I beslutet föreslås att det införs ett förfarande för att avbryta eller dra in utbetalningar om allvarliga problem konstateras vid betalningsansökan.

4.2 Budgetära konsekvenser

Fonden förutsätter nationell medfinansiering. Förslagets budgetära konsekvenser kan emellertid inte närmare specificeras i detta skede.

4.3 Ståndpunkter

4.3.1 Svensk ståndpunkt

Sverige ifrågasätter inrättandet av integrationsfonden. Detta ställningstagande grundar sig i huvudsak på följande bedömningar.

Integrationsfrågor har för den svenska regeringen mycket hög prioritet. Sådana frågor är dock ett nationellt ansvar. Detta till trots står mycket att vinna i ett ökat utbyte av erfarenheter och goda exempel på integrationsområdet mellan medlemsstaterna. Integrationsfonden går dock vida längre än till ett sådant utbyte. Till detta kommer de mycket omfattande administrativa kostnader, på såväl nationell som gemenskapsnivå, som förutsätts för genomförande av fondens ändamål.

I avsevärd utsträckning är de åtgärder som enligt förslaget kan få bidrag från fonden såråtgärder inriktade på invandrare istället för att genomsyra den generella politiken. Detta avspeglar ett synsätt som enligt svensk uppfattning försåår både etablering för nyanlånda och integrationen i allmänhet samtidigt som det inte fokuserar tillräckligt på vårdssamhällets ansvar för integrationen.

Beslut om antagande av strategiska riktlinjer för användningen av fondens medel och om antagande av de fleråriga programmen skall tas av kommissionen och den förvaltande kommittén. Detta skulle kunna innebära ett tryck i riktning mot en harmonisering av integrationspolitiken. Detta motsätter sig Sverige.

Det är tveksamt huruvida den rättsliga grunden för förslaget till integrationsfond är korrekt. Fonden tar sikte på integrationsåtgärder och det är inte helt klart att sådana omfattas av art. 63.3 a i EG-fördraget

4.3.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flera medlemsstater har preliminärt ställt sig positiva till Integrationsfonden.

Några medlemsstater har dock uttryckt tvekan, bl.a. på grund av den åberopade rättsliga grunden.

4.3.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu okänd.

4.4 Övrigt

4.4.1 Fortsatt behandling av ärendet

De frågor som är specifika för Integrationsfonden kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för Migration, Inresa och Vistelse.

4.4.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den föreslagna rättsliga grunden för rådets beslut är artikel 63.3 a i EG-fördraget som omfattar ”åtgärder som avser invandringspolitiken” inom området ”villkor för inresa och bosättning, normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening”.

Enligt artikel 67.2 i fördraget skall rådet - efter att ha hört Europaparlamentet - enhälligt besluta att tillämpa förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget, dvs. medbeslutandeprocéduren, på alla eller valda delar av de områden som omfattas av i fördragets avdelning IV. Något sådant beslut avseende åtgärderna i artikel 63.3 a har inte fattats. Detta framgår av rådets beslut (2004/9277EG) av den 22 december 2004 om att låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen regleras av förfarandet i artikel 251 i det

fördraget¹, enligt vilket rådet även fortsättningsvis beslutar enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet om de åtgärder rörande laglig migration av tredjelandsmedborgare till och mellan medlemsstaterna som avses i artikel 63.3 a och 63.4 i fördraget².

5. Återvändandefonden

5.1 Förslaget

Förslaget till ramprogram omfattar slutligen ett förslag om inrättande av en europeisk återvändandefond (nedan kallad återvändandefonden).

Återvändandefonden ska finansiera både nationella åtgärder för återvändanden samt åtgärder som vidtas i samarbete mellan medlemsstaterna.

En del av de i den föreslagna återvändandefonden finansierade åtgärderna har tidigare finansierats genom det s.k. ARGO-programmet och den Europeiska flyktingfonden.

5.1.1 Mål

Förslaget syftar till att stödja medlemsstaternas ansträngningar att få till stånd väl fungerande återvändanden, framför allt genom att:

Stödja upprättande och förbättringar av organisation och genomförande av integrerade återvändandeförfaranden i medlemsstaterna;

stärka samarbetet mellan medlemsstaterna i upprättandet och genomförandet av integrerade återvändandeförfaranden;

säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av gemensamma standarder för återvändanden.

5.1.2 Finansiering

Medlen ska fördelas mellan medlemsstaterna enligt följande:

70 % beräknat i förhållande till det antal tredjelandsmedborgare som har meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och som under de senaste tre åren har vistats eller vistas olagligen inom en medlemsstat.

30 % beräknat i förhållande till det antal tredjelandsmedborgare som har lämnat en medlemsstat efter att ha meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut – oavsett om detta har skett självmant eller med tvång.

¹ Europeiska unionens officiella tidning nr L 396, 31/12/2004 s. 0045 - 0046

² se skäl 7 i nämnda beslut

Kommissionen föreslår att varje medlemsstat även skall tilldelas en fast summa årligen. Denna summa skall vara större under åren 2007-2013 för de medlemsstater som blev medlemmar i EU den 1 maj 2004 eller senare.

Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får som huvudregel inte överstiga 50 % av den totala kostnaden. Gemenskapsfinansieringen av ett projekt får inte överstiga tre år.

5.1.3 Planering

Återvändandefondens mål ska uppnås inom ramen för två programperioder, 2008-2010 respektive 2011-2013. För varje flerårigt program ska kommissionen anta strategiska riktlinjer, för perioden 2008-2010 senast den 31 mars 2007. Kommissionen ska ge varje medlemsstat en uppskattning av de medel som allokeras följande år, varpå medlemsstaten ska förse kommissionen med ett årsprogram, omfattande lägesbeskrivning, behovsanalys, strategi, prioriteringar, finansieringsplan och genomförandeplan. Kommissionen ska därefter anta detta program och besluta om medfinansiering.

5.1.4 Kontroll och utvärdering

För varje flerårigt program ska varje medlemsstat utse:

Ansvarig myndighet (ansvarig för programmen och all kommunikation med kommissionen),

certifierande myndighet (certifiering av utgiftsdeklarationer och utbetalningsansökningar),

revisionsmyndighet (verifiering av kontrollsystemet),

om nödvändigt, en delegerad myndighet,

ett organ som utvärderar att regelverket följs (får vara samma som revisionsmyndigheten).

Medlemsstaterna ska för den första programperioden senast i juni 2012 tillhandahålla kommissionen en utvärderingsrapport avseende de åtgärder som har medfinansierats av fonden. Parlamentet och rådet ska se över fonden senast i juni 2013.

5.2 Budgetära konsekvenser

En viss del av svenska kostnader för medfinansieringen av de enskilda projekt som finansieras genom fonden kommer att belasta statsbudgeten i form av kostnader för medfinansiering från främst Migrationsverket.

5.3 Ståndpunkter

5.3.1 Svensk ståndpunkt

Europeiska rådet uppmanade i Haagprogrammet rådet och kommissionen att inrätta en återvändandefond senast 2007.

2005/06:FPM2

Sverige anser att även om återvändande från Europeiska Unionen är ett gemensamt intresse, så är finansieringen i första hand ett nationellt ansvar. Gemenskapsfinansierade aktiviteter ska ge ett europeiskt mervärde. I ett område med fri rörlighet för personer ger emellertid uteblivna återvändandeåtgärder i en medlemsstat upphov till sekundära rörelser till andra medlemsstater.

5.3.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De formella förhandlingarna om återvändandefonden har inte påbörjats och andra medlemsstaters ståndpunkter är därför relativt okända.

Återvändandeåtgärder som medfinansieras av fonden bör medföra ett verkligt europeiskt mervärde. Målgruppen bör omfatta även personer som har fått avslag på sina asylansökningar. Både självmanta och icke självmanta återvändanden bör medfinansieras av fonden. Vissa medlemsstater har argumenterat för att ett större fokus för medfinansiering bör ligga på åtgärder som omfattar samarbete mellan medlemsstaterna.

5.3.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu okänd.

5.4 Övrigt

5.4.1 Fortsatt behandling av ärendet

De aspekter som är specifika för återvändandefonden kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för migration och återvändande. Parallellt därmed sker behandlingen i Europaparlamentet.

5.4.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 63.3 b i EG-fördraget. Beslut fattas i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget, d.v.s. medbeslutandeproceduren.

5.4.3 Fackuttryck/termer

Begreppet integrerade återvändandeförfaranden används för att beskriva en metod som omfattar en undersökning och analys dels av den grupp som skall återvända, dels av de rättsliga och praktiska svårigheterna som kan uppstå vid ett återvändande både i den sändande och den mottagande staten samt utvecklandet av specifika och riktade åtgärder för att möta dessa problem.