



Förordning om unionsstödet till asyl, migration och integration

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 540

Celexnummer 52025PC0540

Förslag till förordning av Europaparlamentet och rådet om inrättande av unionsstödet till asyl, migration och integration för perioden 2028 till 2034

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2017/18:FPM146

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 16 juli ett förslag till förordning om inrättande av unionsstödet till asyl, migration och integration som en del av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2028–2034. Det övergripande syftet med förslaget är att bidra till en effektivare hantering av migrationsströmmarna inom EU i enlighet med EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik och att stödja genomförandet av migrations- och asylpakten, som ska tillämpas från sommaren 2026.

Unionsstödet till asyl, migration och integration föreslås reglera EU-finansieringen inom de områden som i nuvarande fleråriga budgetram omfattas av asyl-, migrations- och integrationsfonden. Stödet ska förstärka och utveckla det gemensamma europeiska asylsystemet, stödja laglig migration och integration av tredjelandsmedborgare, samt motverka irreguljär migration och främja återvändande. Unionsstödet föreslås även reglera EU-finansiering i enlighet med migrations- och asylpakten.

Kommissionen föreslår att finansieringsramen för unionsstödet till asyl, migration och integration ska uppgå till 11 975 miljoner euro i löpande priser för hela budgetperioden 2028–2034. Till det kommer medel från EU-faciliteten

för vissa särskilda åtgärder vilka föreslås hanteras av kommissionen. Vidare föreslås unionsstödet bygga på en resultatbaserad styrmodell och genomföras i enlighet med de horisontella reglerna för de nationella och regionala partnerskapsplanerna som fastställs i förordningen om inrättandet av Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och sjöfart, välbefinnande och säkerhet för perioden 2028–2034 (COM (2025) 565 final). Den resultatbaserade styrmodellen innebär en skillnad mot det kostnadsbaserade genomförandet under innevarande programperiod och innebär att medlemsstaterna ska ansöka om utbetalningar när uppsatta delmål och mål i form av bland annat de investeringar och reformer som har formulerats i planen har uppnåtts.

Regeringen välkomnar inriktningen för förslaget om förordning om unionsstödet till asyl, migration och integration. Regeringen prioriterar hantering av migration och inre säkerhet och välkomnar därför att stöd lämnas för detta även i EU:s budgetram för 2028–2034. Regeringen välkomnar också kommissionens ambition att förenkla förvaltningen av medlen och öka flexibiliteten. Det behövs dock ytterligare information och analys för att avgöra om kommissionens förslag faktiskt uppnår det målet.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 16 juli lade kommissionen fram ett förslag om nästa fleråriga budgetram för perioden 2028–2034.

Pelare 1 i kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram (MFF) består bland annat av en ramförordning för en ny fond - Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och hav, välbefinnande och säkerhet för perioden 2028–2034.

Ramförordningen innehåller dels ett regelverk för nationella och regionala partnerskapsplaner (NRPP), dels ett regelverk för en EU-facilitet.

I tillägg till ramförordningen för den nya fonden föreslår kommissionen ett antal sektorsförordningar, bland annat ett förslag till förordning om inrättande av unionsstödet till asyl, migration och integration.

1.2 Förslagets innehåll

Förordningsförslaget om unionsstödet till asyl, migration och integration reglerar EU-finansieringen inom de områden som i nuvarande fleråriga budgetram omfattas av asyl-, migrations- och integrationsfonden. Unionsstödet föreslås även reglera EU-finansiering i enlighet med den nya migrations- och asylpakten.

Unionsstödet föreslås bidra till att:

- stärka och utveckla alla aspekter av det gemensamma europeiska asylsystemet,
- motverka irreguljär migration och säkerställa ett effektivt, säkert och värdigt återvändande och återtagande i tredjeländer,
- stödja laglig migration till medlemsstaterna och bidra till integration av tredjelandsmedborgare,
- säkerställa solidaritet och rättvis fördelning av ansvar mellan medlemsstaterna.

Mer specifikt föreslås unionens stöd bland annat kunna bevilja finansiellt stöd till åtgärder som:

- säkerställer en enhetlig tillämpning av EU:s regelverk och de prioriteringar som är relaterade till det gemensamma europeiska asylsystemet och till den nya migrations- och asylpakten,
- säkerställer ett väl förberett och effektivt migrationshanteringssystem hos samtliga medlemsstater,
- stödjer kapaciteten i medlemsstaternas asyl- och mottagningssystem,
- stödjer genomförandet av EU:s regelverk för laglig migration,
- stödjer medlemsstaternas arbete med utarbetningen av nationella genomförandeplaner,

- stödjer paktens digitaliseringsagenda och framtagandet av nationella integrerade ärendehanteringssystem som sammanför asyl, mottagande och återvändande,
- stödjer den nya gemensamma strategin med snabbare, enklare och effektivare återvändandeförfaranden i hela EU och innovativa lösningar för migrationshantering,
- främjar tidiga integrationsåtgärder för social och ekonomisk integration av tredjelandsmedborgare samt stödjer medlemsstaternas kapacitet inom området integration,
- motverkar irreguljär migration genom att bekämpa smuggling av migranter och instrumentaliseringen av irreguljär migration som vapen.

Kommissionen föreslår att finansieringsramen för inrättandet av unionsstödet till asyl, migration och integration ska uppgå till 11 975 miljoner euro i löpande priser för hela budgetperioden 2028–2034. Till det kommer medel från EU-faciliteten för vissa särskilda åtgärder vilka föreslås hanteras av kommissionen. Genomförandet av unionsstödet föreslås följas upp med hjälp av ett ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande som föreslås i COM (2025) 545 final och i enlighet med de horisontella reglerna för de nationella och regionala partnerskapsplanerna som fastställs i förordningen om inrättandet av Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och sjöfart, välbefinnande och säkerhet för perioden 2028–2034 (COM (2025) 565 final).

De nationella och regionala partnerskapsplanerna ska genomföras i ett prestationsbaserat system där investeringar i högre utsträckning kopplas till uppsatta delmål och mål. Det innebär en skillnad mot det kostnadsbaserade genomförandet under innevarande programperiod och innebär att medlemsstaterna ska ansöka om utbetalningar när milstolpar och mål i form av bland annat de investeringar och reformer som har formulerats i respektive plan har uppnåtts. Förslaget innebär att medlemsstaterna kan ha en eller flera förvaltande myndigheter för olika kapitel i planen. Om en medlemsstat väljer att ha flera förvaltande myndigheter ska den inrätta en samordnande förvaltande myndighet.

Fördelningen av medel till medlemsstaterna föreslås beslutas av kommissionen i enlighet med fördelningsmetoden som fastställs i COM (2025) 565 final, genom ett genomförandebeslut. Beslutet bör som regel även omfatta de belopp som omfattas av förordning COM(2025) 541 final och förordning COM(2025) 542 final. Unionens stöd föreslås genomföras genom delad förvaltning och genom direkt och indirekt förvaltning av kommissionen. En del av unionens stöd föreslås genomföras genom direkt, delad och indirekt förvaltning via EU-faciliteten som inrättats i enlighet med förordning COM(2025) 565 final. Syftet med EU-faciliteten är snabbt kunna styra medel för att möta brådskande behov och förändringar i EU:s politik eller prioriteringar. Den delade förvaltningen föreslås genomföras genom medlemsstaternas nationella och regionala partnerskapsplaner.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ingen påverkan på svenska regler förutses, med undantag för eventuella författningsändringar vid förändring av förvaltande myndighet.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Utgifterna för unionsstödet till asyl, migration och integration exkluderat EU-faciliteten för kommande budgetperiod, 2028–2034, föreslås uppgå till 11 975 miljoner euro i löpande priser. Programstrukturen för åren 2021–2027 överensstämmer inte med den föreslagna programstrukturen för åren 2028–2034 och det saknas för närvarande fullständiga uppgifter om utgifterna för unionsstödet till asyl, migration och integration i fasta priser. Det är därför svårt att göra direkta jämförelser mellan perioderna.

Kommissionens förslag till unionsstödet till asyl, migration och integration motsvarar cirka 0,6 procent av den föreslagna totala budgetramen inklusive specialinstrument för 2028–2034. Förslaget skulle motsvara cirka 600 miljoner SEK i årlig EU-avgift, baserat på en total prognosticerad genomsnittlig svensk EU-avgift för nästa programperiod om cirka 102 800 miljoner SEK per år (se Fakta-PM 2025/26:FPM3).

De största konsekvenserna följer av de föreslagna horisontella reglerna gällande finansiering i förordning (se Fakta-PM 2025/26:FPM10). Möjligheten till finansiering från unionsstödet för insatser i Sverige ligger i det nuvarande förslaget på 40-60% jämfört med 75-100% i dagens regelverk. Möjligheter till

utökad finansieringsgrad inom prioriterade sakområden föreslås tas bort. Medlen för tekniskt stöd, som används till förvaltningskostnader, halveras till 3% av utbetalade medel jämfört med dagens 6%. Det finns risk att en högre grad av medfinansiering gör det mindre attraktivt att söka EU-stöd för insatser på migrations- och integrationsområdet. Aktörerna som söker EU-stöd är, förutom myndigheter och kommuner, ofta civilsamhällets organisationer med begränsade resurser. Deras vilja och möjlighet att söka EU-stöd riskerar att minska vilket kan påverka programmets måluppfyllelse negativt.

Myndigheter som vill driva projekt på migrations- och integrationsområdet med hjälp av EU-stöd kommer med nuvarande förslag att behöva bekosta en större del av projekten med svenska skattemedel. Vidare kan förvaltande myndighet (Migrationsverket) eventuellt behöva omprioritera resurser inom befintliga anslagsramar.

En konsekvens av föreslagna förändringar på området medfinansiering kan bli att Sverige vid budgetperiodens slut har outnyttjade EU-medel på migrations- och integrationsområdet.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens ståndpunkter avseende övergripande principer för den fleråriga budgetramen och dess storlek, inklusive för enskilda fonder och program, behandlas i Fakta-PM 2025/26:FPM3.

Regeringen välkomnar inriktningen för förslaget om förordning om unionsstödet till asyl, migration och integration. Regeringen prioriterar hantering av migration och inre säkerhet och välkomnar därför att stöd lämnas för detta även i EU:s budgetram för 2028–2034. Regeringen ser positivt på att medlen kan användas till genomförandet av migrations- och asylpakten. EU:s budget ska understödja att migrations- och asylpakten genomförs fullt ut och till utvecklingen av partnerskap mellan EU och tredjeland för att förebygga irreguljär migration, öka återvändandet och bekämpa människosmuggling och människohandel.

Det behövs vidare klargöranden kring utformningen av kraven för medfinansiering. Strikta krav på nationell medfinansiering av EU-medel är en viktig princip för att värna nationellt och regionalt ägarskap och bidrar till ett effektivt genomförande. Regeringen bedömer att det kan bli svårt att avgöra vilken region och därav nivå av medfinansiering som ska gälla för nationella projekt som till exempel paktgenomförandet. Sverige ska verka för att projekt som har ett nationellt fokus särskilt beaktas i frågan om medfinansiering.

Regeringen är i princip för en ny genomförandemodell som bygger på prestationsbaserad budgetering. Den kan ha flera fördelar vad avser fokus på resultat och måluppfyllnad. Det kräver dock att modellen utformas med relevanta mål, resultatindikatorer och ändamålsenliga åtgärder liksom att modellen dels respekterar finanspolitisk autonomi, dels blir proportionerlig i den grad den binder medlemsstater i förhållande till beroendet av EU-medel.

Regeringens utgångspunkt är att regelverk kring arbetskraftsinvandring ska vara nationella frågor i samma utsträckning som i dag, i enlighet med artikel 79 EU-fördraget.

Integrationspolitik är en nationell kompetens så finansieringen behöver utformas med stor flexibilitet för att passa in i medlemsstaters olika förutsättningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Sakråd kommer att hållas för att inhämta synpunkter från berörda myndigheter och aktörer, inklusive civilsamhällets organisationer.

Förvaltande myndighet (Migrationsverket) noterar att nivån av EU-stöd för att bedriva insatser och för att förvalta fonderna sänks betydligt. Det innebär en ökad grad av medfinansiering som kommer göra det betydligt mindre attraktivt att söka EU-stöd för insatser på migrationsområdet. Sänkningen av EU-stöd

för förvaltning kan göra det svårare för förvaltande myndighet att behålla kvalificerad och erfaren personal. Påverkan på förvaltande myndighet blir i slutändan avhängig hur Sverige väljer att förvalta fonden.

Förvaltande myndighet lyfter risken för felaktiga incitament i övergången från kostnadsersättning till resultatbaserad ersättning. Man bedömer att systemet kan komma att premiera insatser som når höga kvantitativa resultat kontra insatser som når lägre kvantitativa resultat men exempelvis är mer systemförändrande och/eller utvecklande, så kallad ”pinnjakt”. Förvaltande myndighet bedömer vidare att det saknas tillräckligt representativa indikatorer för att ett resultatbaserat ersättningssystem ska fungera effektivt.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artiklarna 78(2), 79(2) och 79(4) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med Europaparlamentet som medbeslutande. Rådet antar sitt beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Hantering av migrationsströmmar utgör gränsöverskridande utmaningar. Det finns ett mervärde med att använda EU-budgeten för denna gemensamma utmaning. Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagets innehåll ska behandlas i en ad hoc rådsarbetsgrupp som inrättas för att hantera förslagen för nästa fleråriga budgetram som rör det rättsliga och inrikespolitiska området. Horisontella frågor, inklusive fondens budget, kommer att förhandlas i den särskilda ad hoc arbetsgruppen för MFF.

4.2 Fackuttryck och termer