

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.eu-
fonder.28@regeringskansliet.se

Remissvar avseende EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för perioden 2028– 2034

(LI2025/01620)

De föreslagna förordningarna är omfattande och aktörer berörs i olika utsträckning av förslagen. Migrationsverket berörs främst ur två perspektiv. Dels som nuvarande förvaltande myndighet av Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) i Sverige för perioden 2021–2027. Migrationsverket kommer att också vara en viktig intressent i arbetet med att realisera delar av de målsättningar som kommer att ingå i den nationella- och regionala partnerskapsplanen (NRPP). Migrationsverket lämnar därmed synpunkter utifrån dessa två perspektiv.

Sammanfattning

Migrationsverket ställer sig positivt till förslagets intentioner om att förändra strukturen, skapa färre program, harmonisera regelverk, förenkla förvaltningen av fonderna och vidta åtgärder för att minska den administrativa bördan och kostnaderna.

Förslaget innebär dock omfattande förändringar och risker för Migrationsverket, både som eventuellt kommande förvaltande myndighet och som stödmottagare under perioden 2028–2034. Migrationsverket anser därmed att Sverige bör verka för att minska riskerna och skapa ökade förutsättningar för att de bakomliggande intentionerna till de föreslagna förändringarna ska kunna realiseras.

Migrationsverket vill lyfta följande synpunkter:

- Målen i artikel 2 och 3 bör utvecklas så att de även inkluderar ett nationellt perspektiv och att det ingår specifika skrivningar avseende migrationsområdet.
- En snäv definition av mål, delmål och resultat bidrar till ökade risker för stödmottagare och att viktiga resultat inte synliggörs.

- Sverige bör verka för att de föreslagna förordningarna för AMI¹ och BMVI² fortsätter att utvecklas, särskilt för att stärka logiken mellan målsättningar och indikatorer i de olika förslagen. Det bedöms viktigt att det kompletteras med indikatorer som ligger i linje med de mål som ska uppnås och den fortsatta utvecklingen inom området.
- Förslaget innebär omfattande behov av utveckling för förvaltning av fonden. Kostnaderna bedöms därmed initialt snarare öka än minska. Det tekniska biståndet för förvaltningskostnader bör därmed inte minska i enlighet med förslaget.
- Migrationsverket som nuvarande förvaltande myndigheten för AMIF bedömer att de föreslagna förändringarna kan hanteras inom nuvarande förvaltning och att det nuvarande resursläget både kan förvalta innevarande fond samt planera och genomföra nästkommande programperiod.
- En potentiell försenad fondstart, förändringar kring tillbakadragande av medel och en kortare aktiv utlysningsperiod innebär kortare period att använda medlen och att medlen därmed riskerar att inte kunna nyttjas nationellt.
 - Sverige bör därmed verka för åtgärder som minskar dessa risker.
- Minskade nivåer av EU-stöd i respektive projekt bedöms missgynna viktiga aktörer och påverka aktörernas, inkl. Migrationsverkets, möjligheter och vilja att söka finansiering.
 - Sverige bör därmed verka för att öka de föreslagna nivåerna, både generellt men också kopplat till nationella projekt, och fortsatta möjligheter till driftsstöd med 100% EU-stöd.
- Det finns ett fortsatt omfattande behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan förvaltande myndigheter, eventuell samordnande förvaltande myndighet, utbetalningsorgan och revisionsmyndigheter.
 - Sverige bör därmed verka för att tydliggöra dessa delar och så tidigt som möjligt välja sätt att utforma den nationella och regionala partnerskapsplanen, utse

¹ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av unionsstödet för asyl, migration och integration för perioden 2028–2034 (COM/2025/540)

² Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av unionsstödet för Schengenområdet, för den europeiska integrerade gränsförvaltningen och för den gemensamma viseringspolitiken, för perioden 2028–2034 (COM/2025/541)

ansvariga myndigheter och initiera det förberedande arbetet.

- Det är viktigt att övergången från kostnadsersättningar till resultatbaserad ersättning fortsätter att utvecklas och att ersättningsmodellen till stödmottagarna tydliggörs för att bidra till förenklingar och minska de väsentliga risker som förslaget innebär för stödmottagarna.
 - Sverige bör särskilt verka för att minska riskerna kopplat till att utbetalningar endast görs vid uppnådda kvantitativa mål och delmål samt riskerna kopplade till införandet av eventuella enhetskostnader, enhetsbelopp och schabloner.
- I övrigt bedömer Migrationsverket att Sveriges möjligheter att kunna uppnå sina nationella mål inom främst områdena AMI, BMVI, ISF och på så sätt nyttja nationellt tillgängliga medel kommer att vara mycket beroende av ett fåtal myndigheters kapacitet, förmåga och vilja att söka och genomföra ett stort antal projekt under en kort tidsperiod. Det bör därmed tidigt inledas särskilda dialoger med viktiga intressenter för att skapa beredskap och goda förutsättningar att kunna vara aktiva under den kommande perioden.

1. Migrationsverkets synpunkter som förvaltande myndighet

Migrationsverket vill som nuvarande förvaltande myndighet av Asyl- migrations- och integrationsfonden (AMIF) lämna följande synpunkter på.

1.1 Förslaget till ett gemensamt grundläggande regelverk/ramförfordning för en övergripande EU-fond under delad förvaltning (NRP-fonden), COM/2025/565

1.1.1 Påverkan på den nuvarande förvaltningen av AMIF i Sverige

Avsikten med förslaget är bland annat att skapa en större flexibilitet för medlemsstaterna att styra och flytta medel utefter behov, förenkla förvaltningen av fonderna, harmonisera regelverken för fonderna och att minska administrativa kostnader.

Förslaget innebär relativt stora förändringar i förhållande till hur asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) tidigare har förvaltats. De två största förändringarna är att istället för nationella program för varje fond föreslås en övergång till nationella och regionala partnerskapsplaner med kapitel för olika politikområden och att ersättningsmodellerna från EU-kommissionen till medlemsstaterna blir resultatbaserad istället för kostnadsbaserad.

Påverkan på förvaltande myndighetens arbete är i hög grad avhängig av hur Sverige väljer att utforma nationella och regionala partnerskapsplanen och förvaltningen av fonden. Förvaltande myndighet för AMIF har idag alla nödvändiga funktioner på avdelningen för att förvalta fonden och kan därför anpassa utlysningar och allokera resurser snabbt vid förändrade behov, även när dessa kräver programändringar.

Förslaget innebär omfattande förändringar i förvaltningen. Till exempel har EU-kommissionen förespråkat att ersättningen till stödmottagarna bör göras på samma sätt som ersättningen mellan medlemsstaten och EU-kommissionen. Det skulle innebära omfattande förändringar av förvaltnings- och kontrollsystemet, däribland att nya förvaltningsrutiner behöver tas fram.

Initialt bedömer förvaltande myndighet dock att de omfattande förändringarna i förvaltningen som krävs är hanterbara inom den tidsram som ges. Dock är det beroende av att arbetet med planen påbörjas tidigt och att de förvaltande myndigheterna men framförallt den samordnande myndigheten får uppdrag för att arbeta med detta. Processerna för att ändra den nationella och regionala partnerskapsplanen, utlysningssplaner och utbetalningstakt förutsätter ett välfungerande samarbete med andra planmyndigheter.

Den förvaltande myndigheten för AMIF bedömer att de föreslagna förändringarna kan hanteras inom nuvarande förvaltning och att vi med nuvarande resursläge både kan förvalta innevarande fond och planera och genomföra nästkommande programperiod.

1.1.2 Stort fokus på regionala fonder och regional finansiering

Den övergripande fondförordningen har skrivits med ett stort fokus på regionala fonder och regional finansiering. Migrationsområdet är ytterst perifert i förordningen. De allmänna och specifika målen för fonden i artikel 2 och 3 inkluderar inte särskilda skrivningar avseende migrationsområdet. I regelverket för innevarande period finns undantag för AMIF och de andra inrikesfonderna från de övergripande målsättningarna för sammahållningspolitiken, se artikel 1.3 (EU) 2021/1060. Förvaltande myndighet för AMIF bedömer sammantaget att målsättningarna i den övergripande förordningen är svårtillämpade på migrationsområdet.³

Även tekniska delar som till exempel nationell bidragsnivå har ett regionalt perspektiv. I förslagets artikel 20 baseras nivån på EU-stöd utefter vilken region åtgärden genomförs i. Både asyl- och återvändande är nationella områden där de största stödmottagarna har varit statliga myndigheter då de har lagreglerade nationella monopol för vissa åtgärder som finansieras inom asyl- och återvändandeområdet. Att basera finansieringsgraden för dessa åtgärder på hur utvecklad en region är bedöms inte som rimligt eller eftertraktat.

Av artikel 4.1 AMI-förordningen framgår att unionsstödet för asyl, migration och integration ska genomföras i enlighet med de *övergripande reglerna* för NRPP-förordningen. Det finns dock ingen tydlig vägledning i NRPP-förordningen vilka dessa övergripande regler är. I regelverket för innevarande programperiod finns det inskrivna undantag för AMIF och de andra inrikesfonderna i den fondgemensamma förordningen.

1.1.3 Sänkt stöd för tekniskt bistånd – artikel 13.2

Medlen för tekniskt bistånd, som används till medlemsstaternas förvaltningskostnader, halveras till 3 % av utbetalade medel jämfört med dagens 6 %. I nuvarande programperiod ersätts tekniskt bistånd för AMIF med en schablon på 6 % på utbetalade medel. I de nya regelverken föreslås en schablon på 3 % för hela NRP-planen där medlemsstaterna ansvarar för att fördela dessa mellan olika kapitel i planen. Samtidigt medför övergången till en resultatbaserad ersättningsmodell omfattande förändringar och kommer kräva utveckling av till exempel IT-system, förvaltnings- och kontrollsystem, kommunikation med mera. Initialt bedöms kostnaderna för denna hantering öka snarare än minska.

³ Trots att migrationsåtgärder är svåra att koppla till målen för NRPP-förordningen framgår av bilaga XV *Unionsåtgärder som stöds genom faciliteten* att faciliteten ska bidra till målen i artiklarna 2 och 3 även för åtgärden 1) som rör unionsåtgärder i enlighet med AMI-förordningen.

1.1.4 Tillbakadraganden av medel – artikel 15 och 16

I förslaget har reglerna om tillbakadragande ändrats från $n+3$ till $n+1$. Det betyder att det anslag som givits för 2028 (15,8 % enligt artikel 14) ska ha nyttjats och rapporterats till EU-kommissionen tills den 31 oktober 2029. En konsekvens av detta är att medlemsstaterna får kortare tid på sig att nyttja medlen. EU-kommissionen har dock påpekat att det inte längre är upparbetade kostnader utan resultat som triggar utbetalningarna. Delmålen för insatserna kan sättas på ett sånt sätt att de triggar utbetalningar till medlemsstaten tidigare, exempelvis genom att sätta delmålet: ”Antal tecknade projekt” som då ger en utbetalning till medlemsstaten på det värde som satts för delmålet. Detta skulle i så fall kunna motverka att medlemsstaterna hamnar i tillbakadragandeförfarande.

De största riskerna med att ändra till $n+1$ är att medlen måste användas och rapporteras under en kortare period än tidigare. Det kommer kräva ett intensifierat arbete med att få ut medel snabbare än tidigare och förseningar kommer få en större inverkan på fondförvaltningen.

1.1.5 Fondstart

Tidigare förhandlingar har blivit försenade. Regelverken för AMIF 2021–2027 beslutades sommaren 2022. Innan dess att regelverken har antagits kan inte några planer godkännas av EU-kommissionen. Förseningar kommer leda till kraftigt ökade risker för tillbakadragande av medel. I förslaget kommer programmen för de tidigare separata fonderna att ersättas av en plan för varje medlemsstat. För att denna ska komma på plats nationellt krävs en samordning mellan förvaltande myndigheter och samordnande myndighet. Om dessa samarbeten inte kommer på plats tidigt ökar riskerna för att hamna i tillbakadragande.

1.1.6 Fondavslut

De flesta projekten som finansierats i AMIF 2021 – 2027 har varit fleråriga, i snitt cirka tre år. Det sista tillfället att ha utlysningar för treåriga projekt skulle i detta fall vara 2031 med projektstart 2032. Anledningen är att alla medel ska ha rapporterats till EU-kommissionen den 31 oktober 2035, de medel som inte använts till dess kommer att dras tillbaka. Det ger en utlysningsperiod mellan 2028–2031 för att teckna upp treårsprojekt medan denna period hade varit 2028–2034 i innevarande programperiod. Den aktiva utlysningsperioden kommer därmed att bli kortare vilket skulle kunna påverka möjligheterna till ett högt nyttjande av EU-medel negativt.

1.1.7 Nationell bidragsnivå - artikel 20

Nivån av EU-stöd för att bedriva insatser sänks betydligt jämfört med innevarande fondperiod. I AMIF 2021—2027 finns möjligheten att finansiera projekt med upp till 75 % EU-stöd för reguljära åtgärder som kan höjas till 90 % för prioriterade områden eller 100 % för driftsstöd. I förslaget som lämnats för 2028 - 2034 baseras stödgraden på vilken region åtgärden genomförs i. Detta leder i praktiken till 40 % EU-stöd för AMI då åtgärderna typiskt sett inte kan härledas till särskild region.

Förvaltande myndighets preliminära bedömning är att den sänkta finansieringsgraden från EU riskerar att missgynna flera typer av aktörer, bland annat civilsamhällesorganisationer som i nuvarande programperiod spelar en viktig roll i genomförandet av fonden.

Enligt artikel 20.1 ska den nationella bidragsnivån bestämmas på åtgärdsnivå, inte per insats som i innevarande fondperiod. Förvaltande myndighet noterar att det inte finns några regler om vad som kan godtas som nationellt bidrag. Det framgår inte heller om och i sådant fall hur nationellt bidrag ska styrkas med underlag. Det är sammanfattningsvis inte tydligt för förvaltande myndighet hur nationellt bidrag ska hanteras i ett resultatbaserat system där underliggande kostnader inte ska kontrolleras.

1.1.8 Planmyndigheter – artikel 49–52

Inledningsvis noterar förvaltande myndighet att det i artikel 49.2 saknas ett omnämnande av inrikesfonderna. I uppräknningen behöver även förvaltande myndighet för AMIF 2021-2027 ingå. Detta behövs för att förvaltande myndighet inte ska behöva prövas i förhållande till de centrala kraven på nytt.

Förslaget innebär att medlemsstaterna kan ha en eller flera förvaltande myndigheter för olika kapitel i planen (även kallade planmyndigheter). Om en medlemsstat väljer att ha flera förvaltande myndigheter ska den inrätta en samordnande förvaltande myndighet som bland annat ansvarar för övervakning av genomförandet av planen, rapporteringar till kommissionen och ansökan om utbetalning från EU-kommissionen. Det innebär att den samordnande förvaltande myndigheten kommer ta över en del av det ansvar som idag ligger på den förvaltande myndigheten. Det framgår dock att den samordnande förvaltande myndigheten kan delegera en del av ansvaret till annan förvaltande myndighet.

Tidigare har Migrationsverket som förvaltande myndighet för AMIF utfört betalningarna till stödmottagarna direkt. Enligt förslaget kommer det inrättas ett eller flera utbetalningsorgan som sköter utbetalningarna för planen. Det är svårtolkat vad detta organs ansvarsområde faktiskt omfattar. Utbetalningsorganet ska ha en internkontroll som ger tillräckliga garantier för att betalningarna är lagliga, korrekta och vederbörligen redovisade (artikel 52.1). Om detta ansvar enbart gäller att kontrollera att de belopp som ska betalas till en stödmottagare faktiskt betalas ut bedömer förvaltande myndighet att detta skulle bidra till en förenkling av förvaltningen. Om ansvaret däremot omfattar att kontrollera underlagen och stödmottagarnas betalningsansökningar ser förvaltande myndighet att upplägget kommer innebära merarbete.

Ansvarsfördelningen är inte tydlig i nuvarande förslag och ibland motsägelsefullt, framförallt vad gäller ansvarsfördelningen mellan utbetalningsorgan och förvaltande myndighet. Exempelvis kan nämnas ansvaret för att signera förvaltningsförklaringen. Det framgår i artikel 52.4 att det utbetalande organet ska tillhandahålla förvaltningsförklaringen men i artikel 50.e att förvaltningsförklaringen ska skrivas under av förvaltningsmyndigheten *eller* utbetalningsorganet. Gällande planmyndigheterna anser förvaltande myndighet att det är viktigt att planmyndigheterna utses så snart som möjligt. Eftersom flera olika

myndigheter kommer att ansvara för sina delar av planen kommer det att krävas en betydande samordning och ett välfungerande samarbete mellan dessa myndigheter.

1.1.9 Övergång från kostnadsersättningar till resultatbaserad ersättning

Förslaget innebär en övergång från kostnadsersättningar till resultatbaserad ersättning från EU-kommissionen till medlemsstaterna. Generellt är förvaltande myndighet positiv till ett ökat resultatfokus, och administrativt bedöms att detta kan hanteras genom en anpassning av verksamheten.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 65 ansöka om utbetalningar när uppsatta delmål och mål för planens åtgärder har uppnåtts. Med åtgärd avses en reform, investering eller annan intervention som får stöd inom ramen för NRP-planen.

1.1.10 Fokus på om nådda delmål och mål är uppfyllda

I det nya förslaget flyttas fokus i uppföljningen från kostnader till nådda delmål och mål som är knutna till belopp i beslutad plan. Det ställs även krav på medlemsstaten att säkerställa att de aktuella delmålen och målen är uppnådda i minst fem år från dagen för kommissionens utbetalning (artikel 69).

I praktiken återstår det att se om övergången till resultatbaserad ersättning faktiskt kommer leda till förenklingar eller bara ett skiftat fokus i revisionskedjor från ekonomi till resultat. Ett större fokus hos den förvaltande myndigheten kommer att behöva läggas på verifiering av rapporterat resultat för att försäkra en godtagbar revisionskedja (artikel 58.2 i och bilaga V avdelning II p. 6).

Av artikel 65 framgår att medlemsstaten ska utvärdera varje delmål och mål i helhet, med beaktande av ordalydelse, underliggande syfte och sammanhang. Denna skrivning kompletteras med bilaga VIII som innehåller kriterier för bedömning av uppfyllandet av delmål och mål. Förvaltande myndighet noterar att bilaga VIII kan komma att bli föremål för ändringar genom sekundärlagstiftning i form av delegerade akter i enlighet med artikel 86. Eftersom kriterierna för bedömningen av uppnådda mål och delmål är kopplat till ersättning och då beskrivning av åtgärderna i planen behöver utformas med bilaga VIII i beaktande är det viktigt att kriterierna för bedömning inte ändras i skärpande riktning efter att planen har tagits fram. En övergång till en resultatbaserad ersättningsmodell bedöms innebära en ökad ekonomisk risk för stödmottagare. Klara, tydliga och förutsebara kriterier angående vad som ersätts och inte är nödvändigt för att minska den ekonomiska risken för stödmottagare. Förutsägbarhet avseende vad som ersätts är också en förutsättning för ett högt nyttjande av fonden.

Förvaltande myndighet noterar att bilaga VIII hänvisar till artikel 63.3 och antar att det utgör ett redaktionellt fel.

1.1.11 Ersättningsmodell gentemot stödmottagare

Det saknas regleringar för hur den faktiska ersättningsmodellen gentemot stödmottagarna kommer se ut. Medlemsstaten uppmuntras dock att använda samma form av ersättning som tillämpas för utbetalningar från kommissionen till

medlemsstaten eller enhetskostnader, enhetsbelopp och schablonsatser (skäl 25). Förvaltande myndighet anser att enhetliga ersättningsmodeller gentemot stödmottagaren som är applicerbara för hela planen kan underlätta både för förvaltande myndigheter och stödmottagare.

För det fall det blir aktuellt med ersättning i form av enhetskostnader, enhetsbelopp och schablonsatser gentemot stödmottagare noterar förvaltande myndighet att det helt saknas regleringar om kraven på dessa förenklade kostnadsalternativ och hur de ska fastställas. I jämförelse med nuvarande regelverk saknas standardiserade förenklingsalternativ färdiga att använda (så kallade *off-the-shelf*-alternativ) vilka har förenklat förvaltningen av AMIF. För att kunna använda liknande alternativ skulle dessa i sådant fall kunna tas fram nationellt

1.1.12 Kontroll av underliggande kostnader – artikel 51, 53 och 58

I bestämmelsen som reglerar den förvaltande myndighetens uppgifter görs klart att underliggande kostnader inte kontrolleras när förvaltningsförklaringen tas fram. Däremot ställs krav på att den förvaltande myndigheten ska tillämpa effektiva och proportionella åtgärder och förfaranden för att säkerställa att de underliggande transaktionerna överensstämmer med tillämplig lagstiftning (jämfört artikel 51.1 b och c). Om det med tillämplig lagstiftning särskilt är upphandlingsregler och reglerna om statligt stöd som avses skulle det förenkla om det skrivs ut såsom det gjorts i bestämmelsen om medlemsstatens ansvar (se artikel 58.1 och nyckelkrav 3 i bilaga IV).

Liknande skrivningar om underliggande kostnader finns i bestämmelsen som reglerar revisionsmyndighetens uppgifter. Revisionsmyndigheten har att bedöma om förvaltnings- och kontrollsystemet fungerar effektivt, inbegripet huruvida systemet säkerställer att de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta. Vidare anges det att revisionsmyndigheten inte förväntas kontrollera de underliggande kostnaderna för insatserna för sitt revisionsarbete (jämför artikel 53.1 och artikel 53.4).

För förvaltande myndighet är det viktigt att förstå vad skrivningarna om kontroll av underliggande kostnader innebär i praktiken. Det behöver vara tydligt om det fortsatt finns en förväntan att inkludera kontroll av underliggande kostnader när förvaltningskontrollerna planeras och utformas. Det behöver också vara tydligt för stödmottagare vad som gäller i detta avseende.

Det noteras att även efter övergången från kostnadsbaserad till resultatbaserad ersättning har den förvaltande myndigheten fortfarande ett ansvar för att samla in uppgifter om verkliga huvudmän för leverantörer, motverka bedrägeri, dubbelfinansiering, intressekonflikter och se till att upphandlingsregelverk följs. Det är inte tydligt hur vissa av dessa områden ska kontrolleras utan att gå in på vilka utgifter som stödmottagaren har. Förvaltande myndighet har inte heller återfunnit någon vägledning avseende justeringar av stödet om en stödmottagare brister i någon av dessa delar. Medlemsstaterna har dock enligt artikel 58.2 d ett ansvar att vidta korrigerande åtgärder om tillämplig rätt inte följs. Förvaltande myndighet anser att gemensamma nationella bestämmelser för finansiella korrigeringar gentemot stödmottagaren behövs.

1.1.13 IT-system

Som nämnts ovan behöver även IT-system anpassas till den nya resultatbaserade modellen. Oaktat av om nuvarande ärendehanteringssystem kommer användas eller om nya tas fram kommer förslagen att kräva omfattande utveckling av systemen för att kunna uppfylla kraven på revisionskedjorna för ett resultatbaserat ersättningssystem. Det system som används idag är fokuserat på att dokumentera kostnadsbaserade revisionskedjor. All kommunikation ska ske digitalt mellan stödmottagare och medlemsstaten. Förvaltande myndighet noterar även skrivningen i artikel 58.2 k om att möjliggöra automatisk synkronisering av uppgifter mellan stödmottagare och medlemsstaternas system, vilket är en nyhet i denna fond (jämför bilaga XIV punkt 2.3 i förordning (EU) 2021/1060). Det är otvetydigt vad som avses med skrivningen.

1.1.14 Tidig samordning mellan departement och planmyndigheter är central

Planen med alla åtgärder, inklusive motivering för beräknade kostnader och verifieringskedja för varje åtgärd, behöver vara godkänd senast den 31 juli 2028 för att delbetalning för förfinansiering för 2028 ska betalas ut (artikel 17). Detta innebär att ett utkast från medlemsstaten behöver vara klart långt tidigare (se skäl 29). Det är därför viktigt att utarbetning av planen påbörjas tidigt och, för att möjliggöra detta, att den nationella samordningen för framtagandet av planen kommer på plats.

1.2 Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om inrättande av unionsstödet för asyl, migration och integration för perioden 2028–2034, COM(2025)540

Den totala finansieringen på EU-nivå för unionsstödet för asyl, migration och integration förslås ökas från 9 882 000 000 EUR till 11 975 428 500 EUR.

Målen för unionsstödet för asyl, migration och integration i artikel 3 är i huvudsak oförändrade gentemot nuvarande fond. Ett förtydligande har gjorts avseende målet för integration. Integrationsåtgärder som finansieras genom att unionsstödet för asyl, migration och integration ska rikas mot de tidiga faserna av bosättningen. Tanken är att integrationsinsatser med långsiktiga effekter ska finansieras via andra EU-stöd.

Vad gäller målet som innefattar bidrag till kampen mot irreguljär migration innefattar förslaget nu, till skillnad från innevarande programperiod, att detta ska ske genom att förebygga och bekämpa migrantsmuggling, människohandel, instrumentalisering av irreguljär migration och användning av irreguljär migration som vapen.

1.2.1 AMI ska genomföras i enlighet med de övergripande reglerna - artikel 4

Av artikel 4.1 framgår att stödet ska genomföras i enlighet med de övergripande reglerna för NRPP-förordningen. Som beskrivits ovan under synpunkterna för NRPP-förordningen är det inte tydligt vilka dessa övergripande regler är.

1.2.2 Definition av tredjelandsmedborgare - artikel 2.7

Förslaget i artikel 2 AMI-förordningen innebär bland annat att förordningen använder samma definitioner som i paktregelverket. Harmoniserade definitioner kan ofta underlätta. Förvaltande myndighet ifrågasätter dock om det är ändamålsenligt att använda samma definition av tredjelandsmedborgare för unionsstödet till asyl-, migration och integration som i förordning (EU) 2016/399 som rör villkoren för gränspassage.

Den föreslagna definitionen utesluter tredjelandsmedborgare som är i Sverige i egenskap av familjemedlemmar till EU-medborgare från exempelvis integrationsåtgärder. Förvaltande myndighet ifrågasätter om det är ändamålsenligt att utesluta dessa tredjelandsmedborgare från integrationsåtgärder.

Det finns vidare en risk för att den smalare definitionen av tredjelandsmedborgare kan leda till att reviderande organ kan ställa krav på att stödmottagare och förvaltande myndighet verifierar att tredjelandsmedborgare som gynnas av framförallt integrationsåtgärder *inte* vistas i Sverige i egenskap av familjemedlem till EU-medborgare. Om ett sådant krav ställs, skulle det innebära en ökad administrativ börda både för stödmottagare och den förvaltande myndigheten jämfört med vad som gällt under merparten av innevarande programperiod.

1.2.3 Vidarebosättning och inresa av humanitära skäl - artikel 5

Av artikel 5 framgår att medlemsstaten utöver anslaget enligt artikel 4.1 och 4.2 ska motta särskilda belopp för varje person som beviljas inresa genom vidarebosättning respektive av humanitära skäl. Dessa belopp ska anslås till medlemsstatens NRP-plan från EU-faciliteten i enlighet med artikel 31 NRPP-förordningen.

Beloppen avseende ersättning för vidarebosatta och humanitärt mottagande är oförändrade. Det skulle med fördel kunna förtydligas i NRPP-förordningen att beloppen avseende vidarebosättning och humanitärt mottagande inte omfattas av regeln om nationellt bidrag i artikel 20 (40 % EU-finansiering för mer utvecklade regioner). Detta är relevant eftersom NRPP-förordningen har företrädare framför de sektorsspecifika förordningarna i enlighet med artikel 1.2 NRPP-förordningen.

1.2.4 Styrkande handlingar – artikel 5 och 6

I artikel 5.7 AMI-förordningen framgår att medlemsstaten ska bevara bevis för *datum* för när en individ vidarebosatts eller tagits emot. Det är dock inte alltid lätt att bestämma detta datum eller att hitta styrkande bevis för ett specifikt datum. Det skulle vara önskvärt att kravet att styrka ett visst datum ersätts med bevis på att en individ *har* vidarebosatts eller *tagits emot*.

Mot samma bakgrund ifrågasätter förvaltande myndighet behovet att bevisa *datum* för överföring i enlighet med föreslagna artikel 6.6. Förvaltande myndighet ser hellre krav på bevis på att personen *har överförts* vilket kan uppfyllas på olika sätt, exempelvis genom utdrag ur folkbokföringen eller bevis om inresa.

2 Migrationsverkets synpunkter som stödmottagare

Som stödmottagare av medel från den kommande fonden lämnar Migrationsverket följande synpunkter på:

2.1 Förslaget till ett gemensamt grundläggande regelverk/ramförförordning för en övergripande EU-fond under delad förvaltning (NRP-fonden), COM(2025)565

2.1.1 Artikel 2 och Artikel 3

Nuvarande förslag bör kompletteras med tydliga nationella perspektiv och mål kopplade till migrationsområdet

Det nuvarande förslaget utgår från ett regionalt perspektiv och saknar därmed viktiga nationella perspektiv. Frågor inom migrationsområdet och de insatser som Migrationsverket genomför sker normalt på nationell nivå och fokuserar många gånger på genomförandet av nationell eller europeisk utveckling och lagstiftning. Den nuvarande periodens möjligheter till flexibilitet genom brett skrivna program bedöms minska och därmed minskar möjligheterna att kunna hantera nya utmaningar och anpassa fonden mot de behov som uppstår under perioden.

Vidare saknas tydliga målsättningar kopplade till bland annat migrationsområdet inom artikel 2 och 3.

2.1.2 Artikel 4

En snäv definition av mål, delmål och resultat bidrar till ökade risker för stödmottagare och att viktiga resultat inte synliggörs

Ett ensidigt fokus på kvantitativa definitioner av delmål och mål för mätning av framsteg vid genomförandet av en åtgärd i enlighet med punkt (11) och (12), i kombination med en prestationsbaserad budgetering där utbetalning sker om projekten når sina mål, bedöms leda till ökade risker för stödmottagare. Särskilt inom områden som har en hög grad av extern påverkan. Vidare riskerar det styra åtgärderna mot en viss typ av insatser/aktiviteter istället för att utgå från de komplexa behov som många gånger finns och en tydlig förändringsteori kring önskad effekt och lämpliga metoder att uppnå detta. Det leder till att viktiga behov och innovativa lösningar riskerar att inte kunna genomföras inom fonden och att andra former av resultat, så som till exempel kvalitativa eller stegvisa framsteg mot ett mål, inte sätt i fokus eller synliggörs.

Fokuset på kvantitativa mål i form av *antal*, bedöms vara positiva utifrån möjligheten att följa upp och aggregera resultat. Det bidrar dock i regel inte till att lösa de komplexa problem och det stora behovet av att ha ett systemperspektiv som utgångspunkt för förändring. Vidare motverkar det att kunna utvärdera de faktiska effekter som åtgärderna leder till. Eller om åtgärderna bidragit till att uppfylla de intentioner som ligger till grund för målsättningarna med den nationella och regionala planen eller den europeiska- och nationella politiken. En bredare

definition bör därmed tillämpas än de förslag som finns kopplade till mål och delmål samt output- och resultatindikatorer⁴.

2.1.3 Artikel 13 samt Kapitel 2 - artikel 15 och 16

Eventuell försenad fondstart och förändringar kring tillbakadragande av medel innebär kortare period att använda medlen och att medlen därmed riskerar att inte kunna nyttjas nationellt

De föreslagna förändringarna för perioden 2028–2034 innebär omfattande utveckling och förändring i de olika förvaltande myndigheternas arbete. En minskning av det tekniska stödet för fondförvaltningen i förhållande till innevarande period, kombinerat med förändringar i arbetssätt och organisering av förvaltningen bedöms öka riskerna för förseningar i uppstarten av kommande period. Dessa risker, tillsammans med bland annat förslag om tillbakadraganden och tillbakadragandeförfarande (artikel 15 och 16), innebär att medlemsstaterna måste använda och rapportera medlen under en kortare period än tidigare. Sammantaget bedöms detta leda till stora risker att medlen inte kommer kunna nyttjas fullt ut.

2.1.4 Artikel 20 - Nationella bidrag till beräknade kostnader

Kraftigt minskade nivåer av EU-stöd bedöms påverka Migrationsverkets och andra aktörers möjligheter och vilja att söka finansiering

Nivån för EU-stödet föreslås minska avsevärt i jämförelse med nuvarande period. Från tidigare finansieringsnivåer på 100 % för driftsstöd, 90 % för prioriterade områden och 75 % för reguljära åtgärder. Till att i förslaget främst omfatta 40 % i EU-stöd, då de åtgärder som Migrationsverket genomför i regel inte kan härledas till en särskild region utan har ett nationellt perspektiv.

Migrationsverket vill även särskilt framhålla vikten av att fortsätta möjliggöra driftsstöd med 100 % EU-stöd för tjänster av offentlig karaktär för unionen i den nya fonden. Möjligheten till driftsstöd har under innevarande period varit ytterst värdefullt för Migrationsverkets verksamhet. Både för att finansiera viktiga satsningar och möjliggjort omprioriteringar av anslagsmedlen. På så sätt har det bidragit till att öka myndighetens intresse att söka EU-stöd.

Under förutsättning att AMF, BMVI och ISF får lika mycket eller mer medel innebär det att fler projekt behöver genomföras för att nyttja de tillgängliga medlen. Tillsammans med tidigare synpunkter kring eventuell sen fondstart, förslag om tillbakadraganden och tillbakadragandeförfarande med mera innebär dessutom att fler projekt behöver sökas och genomföras på en kortare tid. Migrationsverket ser därmed stora risker kopplat till fondens möjligheter att nå kommande mål och att medlen nyttjas. Åtgärder bör därmed tas för att bland annat generellt öka EU- stödet och koppla ett tydligt nationellt perspektiv till

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM(2025) 545

genomförandet av fonden, så att nationella projekt som inte kan härledas till en särskild region, per automatik inte får en nivå på 40 % i EU-stöd.

2.1.5 Artikel 49 - Planmyndigheter samt Artikel 54 - Övervakningskommittén och samordningskommittén

Viktigt att Sverige inte väljer att göra stora förändringar i organiseringen och på så sätt ytterligare ökar riskerna att medlen inte kan nyttjas

Enligt förslaget i artikel 49 ska medlemsstaterna inrätta en eller flera förvaltande myndigheter för de olika kapitlen i planen. Om en medlemsstat väljer att ha flera förvaltande myndigheter ska den inrätta en samordnande förvaltande myndighet. Enligt förslaget ska det vidare inrättas ett eller flera utbetalningsorgan och en eller flera revisionsmyndigheter.

Enligt artikel 54 ska det inrättas en eller flera övervakningskommittéer för kapitlen i den nationella och regionala partnerskapsplanen. Om medlemsstaterna inrättar flera övervakningskommittéer ska det även inrättas en samordningskommitté som ska säkerställa översyn och övervakning av genomförandet av planen.

Migrationsverket anser att det är viktigt att Sverige inte väljer att göra för stora förändringar i organiseringen av dessa delar, för att på så sätt bidra till att minska riskerna för att medlen inte kan nyttjas. Det är därmed viktigt att de olika delarna utses och att förberedelserna för den nya perioden startar så snart som möjligt.

2.1.6 Artikel 65 - inlämning av betalningsansökningar

Övergång från kostnadsersättningar till resultatbaserad ersättning ökar riskerna för stödmottagarna

Förslaget innebär en övergång från kostnadsersättningar till resultatbaserad ersättning från EU-kommissionen till medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska enligt artikel 65 ansöka om utbetalningar när uppsatta delmål och mål för planens åtgärder har uppnåtts. Förslaget flyttar därmed fokus i uppföljningen från kostnader till nådda delmål och mål som är knutna till belopp i beslutad plan. Det saknas i förslaget regleringar kring hur ersättningen till stödmottagare ska se ut. Kommissionen uppmuntrar dock att medlemsstaterna ska använda samma ersättningsmodell som tillämpas för utbetalningar från kommissionen till medlemsstaterna eller enhetskostnader, enhetsbelopp och schabloner. Förändringen till resultatbaserad ersättning till stödmottagare innebär därmed ökade risker i form av att ersättning, till skillnad mot den nuvarande perioden, inte betalas ut om projekten inte når sina mål. Migrationsverket bedömer att risknivån ökar markant inom områden där det råder en stor extern påverkan på möjligheterna att nå olika former av uppsatta kvalitativa och kvantitativa mål. Under den pågående perioden kan Migrationsverket tydligt se att det är komplicerat att uppnå uppsatta mål till exempel på grund av förseningar i implementeringen av nya förordningar på EU-nivå, ny nationell och europeisk styrning och lagstiftning under pågående projekt och att migrationsströmmar snabbt kan förändras. En övergång till resultatbaserad ersättning innebär därmed en eventuell ökad flexibilitet på europisk och nationell nivå i att kunna flytta medel mellan olika kapitel, men samtidigt leder det till

minskad flexibilitet i projekten att kunna hantera förändringar och testa innovativa lösningar.

Migrationsverket bedömer även att riskerna för stödmottagaren ökar kopplat till en eventuell användning av enhetskostnader, enhetsbelopp och schabloner. Att varje medlemsstat inför fondstarten ska kunna ta fram korrekta och träffsäkra enhetskostnader, enhetsbelopp och schabloner i enlighet med föreslagna output- och resultatindikatorer⁵ för utvecklingen av till exempel storskaliga IT-system, inköp av olika former av utrustning, insatser som stödjer personer att återvända med mera bedöms inte som sannolikt. Migrationsverket bedömer att det kommer att leda till att projekten antingen blir överfinansierade, eller mer troligt, underfinansierade.

Fokuset på föreslagna kvantitativa resultat- och outputindikatorer⁶ riskerar även att utesluta viktiga åtgärder för att kunna nå de förväntade effekterna som ligger till grund för åtgärderna, så som till exempel behov av att arbeta med organisationsförändringar, samverkan med olika aktörer med mera. Det är därför avgörande att kostnader för denna typ av aktiviteter då inkluderas i fastställandet av kommande enhetskostnader, enhetsbelopp och schabloner.

Vidare är det viktigt att det skapas tydliga och förutsägbara kriterier för vad som ersätts.

En övergång till en resultatbaserad ersättningsmodell, tillsammans med stort fokus på kvantitativa mått istället för på önskade effekter, bedöms därmed innebära en ökad ekonomisk risk för Migrationsverket som stödmottagare.

2.2 Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om inrättande av unionsstödet för asyl, migration och integration för perioden 2028–2034, COM(2025)540

Som stödmottagare vill Migrationsverket lämna följande synpunkter på AMI-förordningen.

Logiken mellan målsättningar och indikatorer i de olika förslagen behöver stärkas

Det saknas idag målsättningar inom migrationsområdet under artikel 2 i förslaget om inrättandet av en ny fond⁷. Målen i artikel 2 behöver därmed utvecklas så att kopplingen till AMI-förordningen stärks.

⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM(2025) 545)

⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM(2025) 545)

⁷ EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för perioden 2028–2034

Artikel 3 i förslaget till AMI-förordningen fastställer målen för unionsstödet. Målformuleringarna bedöms vara relevanta och breda på ett sätt så att de möjliggör att kunna möta nuvarande kända och framtida okända utmaningar inom migrationsområdet. Migrationsverket bedömer dock att föreslagna output- och resultatindikatorer för AMI-förordningen⁸ begränsar framtida behov och insatser genom att vara för få och för specifika. Det bedöms även saknas indikatorer för delar av de målsättningar som föreslås i AMI-förordningen så som exempelvis indikatorer för att kunna bedriva projekt för att främja och bidra till faktisk återanpassning i tredjeländer, förebygga och bekämpa migrantsmuggling med mera. Särskilt vill Migrationsverket även lämna synpunkter på att det bör skapas tydliga indikatorer för att möjliggöra insatser som stärker laglig migration och arbetskraftinvandring för att på så sätt bidra till Sveriges och EU:s ökade konkurrenskraft.

Det saknas därmed en tydlig logik mellan de olika förslagen och riskerar att vissa målsättningar inte kommer att kunna arbetas med eller nås på grund av att det inte finns indikatorer kopplade till de specifika målsättningarna eller att de befintliga indikatorerna har formulerats och tolkas på ett snävt sätt.

2.3 Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av unionsstödet för Schengenområdet, för den europeiska integrerade gränsförvaltningen och för den gemensamma viseringspolitiken, för perioden 2028–2034 (COM/2025/541)

Som stödmottagare vill Migrationsverket lämna följande synpunkter på BMVI-förordningen.

Viktigt med indikatorer som ligger i linje med den fortsatta utvecklingen inom området

Artikel 3 i förslaget till BMVI-förordningen fastställer målen för unionsstödet. Målformuleringarna bedöms vara relevanta och breda på ett sätt så att de möjliggör att kunna möta nuvarande kända och framtida okända utmaningar inom migrationsområdet.

Migrationsverket bedömer dock att föreslagna output- och resultatindikatorer för förordningen⁹ begränsar framtida behov och insatser genom att vara för få och för specifika.

Ett exempel är att i Sverige går utvecklingen mot att i större utsträckning använda externa tjänsteleverantörer för hanteringen av olika delar av viseringsarbetet samtidigt som delar av prövningen antingen regionaliseras eller i allt högre grad

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM(2025) 545)

⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM(2025) 545)

genomförs i Sverige. Denna utveckling saknar indikatorer i förslaget, där indikatorn baseras på ett historiskt sätt att arbeta med frågorna och gäller antalet utplacerade vid konsulat i tredjeländer. Migrationsverket ser därmed vikten av att indikatorerna ses över för att i högre grad ligga i linje med de möjligheter som den fortsatta digitaliseringen inom området kommer att ge.

2.4 Övriga synpunkter

EU:s kommande långtidsbudget för 2028–2034 innehåller förslag om prestationsbaserad budgetering, flera indikatorer som endast är aktuella för ett fåtal myndigheter att kunna arbeta med, minskade nivåer för EU-stöd, ökade risker för försenad fondstart, striktare regler för tillbakadragande av medel. Samtidigt som det tillförs mer medel i de tre delar som är mest relevanta för Migrationsverket: AMI, BMVI och ISF. Det leder sammantaget till att möjligheterna för Sverige att kunna uppnå sina nationella mål inom områdena och att nyttja de tillgängliga medlen kommer att vara starkt beroende av ett fåtal myndigheters kapacitet, förmåga och vilja att söka och genomföra ett stort antal projekt under en kort tidsperiod.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören efter föredragning av expert John Gunnarsson. I den slutliga handläggningen har enhetschef Emelie Angberg och planeringsdirektör Eric Ramstedt deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör