



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.11.2011
KOM(2011) 749 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Opbygning af et åbent og sikkert Europa: Budgettet for indre anliggender for 2014-2020

{SEK(2011) 1358 endelig}
{SEK(2011) 1359 endelig}

1. FINANSIERING AF INDRE ANLIGGENDER

1.1. Finansieringen af indre anliggender i en bredere sammenhæng

Oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed er en hjørnesten i det europæiske projekt. Politikkerne for indre anliggender bidrager til dette projekt ved at forme et Europa, som personer frit kan rejse ind i, og hvor de frit kan færdes og bosætte sig i fuld tillid til, at deres rettigheder respekteres, og hvor de kan føle sig trygge. En integreret tilgang til migration og sikkerhed kan være til fordel for EU og dets ikke-EU-partnere. Stockholmprogrammet¹ og den tilhørende handlingsplan² bekræfter den stigende betydning af politikkerne for indre anliggender. Det er også et af de områder, hvor der med Lissabontraktaten er sket store ændringer³. Kommissionens meddelelse om den indre sikkerhedsstrategi i praksis⁴ fastsætter klare strategiske mål på området indre sikkerhed og danner grundlag for en samordnet indsats for at tackle fælles udfordringer på sikkerhedsområdet i de kommende år. Gennem samarbejde og solidaritet på EU-niveau og med ikke-EU-lande er der gjort betydelige fremskridt i retning af et mere åbent og sikkert Europa.

Selv om der er sket fremskridt, står Europa stadig over for mange udfordringer. Der er behov for en omfattende, sammenhængende og effektiv indsats for at tackle migrationsudfordringen. Borgerne forventer også, at Unionen bidrager til sikkerheden ved at bekæmpe organiseret kriminalitet, terrorisme og andre trusler. EU-budgettet har stor betydning for, at Unionens mål på området indre anliggender kan omsættes til konkrete resultater. Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed oprettes ved hjælp af en række "værktøjer", herunder udgiftsprogrammer, netværk, store it-systemer og EU-agenturer.

Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 29. juni 2011 om den næste flerårige finansielle ramme⁵ at afsætte 10,9 mia. EUR til området indre anliggender (i løbende priser) i perioden 2014-2020, hvorved udgifterne bevares på det forventede niveau ved udløbet af den finansielle ramme for 2007-2013, og tildelingen til dette område forbliver under 1 % af det samlede EU-budget. Den næste flerårige finansielle ramme, der bygger på evalueringsresultater og høring af interesserede parter, er udformet på en sådan måde, at udgifterne på EU-niveau bedre kan tilpasses Unionens strategiske politiske målsætninger. Det er især en chance til at forbedre og forenkle den måde, hvorpå midlerne tildeles. Af denne meddelelse fremgår, hvordan Kommissionen har udnyttet disse muligheder på området indre anliggender.

1.2. Et blik fremad: Udfordringer på området indre anliggender

Unionen vil i de næste årtier fortsat stå over for vigtige udfordringer på området indre anliggender. Unionen vil skulle bekæmpe menneskehandel og sætte effektivt ind over for ulovlig indvandring. Samtidig må Unionen fortsætte med at vise solidaritet med dem, der har brug for international beskyttelse. Virkeliggørelsen af et mere beskyttende og effektivt fælles europæisk asylsystem, der afspejler vore værdier, prioriteres fortsat højt.

¹ Rådets dokument 17024/09 af 1.-2. december 2009.

² KOM(2010) 171 endelig af 20. april 2010.

³ EUT C 115 af 9. maj 2008.

⁴ KOM(2010) 673 endelig af 22. november 2010.

⁵ KOM(2011) 500 endelig af 29. juni 2011.

På grund af de demografiske ændringer, strukturændringerne på arbejdsmarkedet og strukturen i konkurrencen om faglært arbejdskraft vil en fremadskuende politik for lovlig indvandring og integration være af afgørende betydning for at øge EU's konkurrenceevne og sociale samhørighed, berige vore samfund og skabe muligheder for alle. Denne politik skal ses i sammenhæng med de syv flagskibsinitiativer i Europa 2020-strategien⁶, der skal sætte EU i stand til at overvinde den nuværende finansielle og økonomiske krise og opnå intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

Et sikkert og trygt miljø er nødvendigt og gavnligt af hensyn til den økonomiske, kulturelle og sociale vækst i EU. EU spiller en afgørende rolle, hvad enten det drejer sig om at imødegå truslerne om grov og organiseret kriminalitet, internetkriminalitet og terrorisme, sikre forvaltningen af EU's ydre grænser eller hurtigt reagere på nye kriser forårsaget af menneskeskabte katastrofer eller naturkatastrofer. I denne globaliseringstid, hvor vi stilles over for stadigt større trusler af stadig mere tværnational dimension, vil ingen af medlemsstaterne kunne sætte effektivt ind på egen hånd. Der er behov for en sammenhængende og omfattende europæisk indsats for at sikre, at de retshåndhævende myndigheder kan arbejde effektivt på tværs af grænser og jurisdiktioner.

Retshåndhævelsesforanstaltninger er nødvendige for at garantere sikkerheden i Europa, men det er samtidig af afgørende betydning, at sådanne foranstaltninger respekterer grundlæggende rettigheder som fastslået i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Samarbejde med ikke-EU-lande og internationale organisationer er afgørende for at nå disse mål. De seneste begivenheder i Nordafrika har vist, hvor vigtigt det er, at EU har en omfattende og koordineret tilgang til migration, grænser og sikkerhed. Den stadig vigtigere eksterne dimension af EU's politik for indre anliggender bør derfor styrkes i fuld overensstemmelse med Unionens udenrigspolitik.

1.3. Merværdien af EU-foranstaltninger

Forvaltningen af migrationsstrømme og sikkerhedstrusler frembyder udfordringer, som medlemsstaterne ikke kan tackle på egen hånd. EU-budgettet er et af de vigtigste værktøjer, som Unionen råder over til at tackle disse udfordringer. EU-budgettet skaber merværdi, idet det både giver mulighed for at tage hensyn til det uforholdsmæssigt store pres, der hviler på visse medlemsstater i en Union uden indre grænser, og for at finansiere grænseoverskridende foranstaltninger mere effektivt, end hvad der er muligt blot på nationalt niveau.

Nogle medlemsstater er under et særligt stort pres f.eks. på grund af deres specifikke geografiske beliggenhed og længden af de ydre EU-grænser, de skal forvalte. Ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser skal følges op af initiativer for at sikre en effektiv kontrol og overvågning af EU's ydre grænser. Princippet om solidaritet og en fair ansvarsdeling mellem medlemsstaterne står derfor i centrum for de fælles politikker på områderne asyl, indvandring og de ydre grænser. Via EU-budgettet tilvejebringes midler til at tackle de finansielle konsekvenser af dette princip. På sikkerhedsområdet går grov og organiseret kriminalitet, terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede trusler i stadig højere grad på tværs af grænserne. Det er vigtigt med et tværnationalt samarbejde mellem og en tværnational koordinering af de retshåndhævende myndigheder for at forebygge og bekæmpe

⁶ KOM(2010) 2020 endelig af 3. marts 2010.

disse forbrydelser, f.eks. via udvekslinger af oplysninger, fælles efterforskning, fælles uddannelsesaktiviteter, interoperable teknologier og fælles trussels- og risikovurderinger.

Det kræver betydelige ressourcer og stor kapacitet fra både Unionens og medlemsstaternes side at håndtere migrationsstrømme, forvalte EU's ydre grænser og EU's sikkerhed. Et forbedret operationelt samarbejde og en forbedret koordinering, der indebærer samling af ressourcer på områder såsom uddannelse og udstyr, skaber stordriftsfordele og synergi og sikrer derved en mere effektiv anvendelse af offentlige midler og styrker solidariteten, den gensidige tillid og ansvarsdelingen, hvad angår de fælles EU-politikker blandt medlemsstaterne. Det er særlig relevant på området intern sikkerhed, hvor det er vigtigt med finansiell støtte til alle slags fællesaktioner på tværs af grænserne for at fremme samarbejdet mellem politi, toldvæsen, grænsevagter og retsinstanser.

Hvad angår den eksterne dimension af indre anliggender, vil vedtagelsen af foranstaltninger og samling af ressourcerne på EU-plan i væsentlig grad øge EU's mulighed for at skabe den nødvendige løftestangeffekt for at få tredjelande til at indgå et samarbejde med EU om de migrations- og sikkerhedsrelaterede spørgsmål, der hovedsageligt er i EU's og medlemsstaternes interesse.

2. FINANSIERINGSPRIORITETER

2.1. Et blik på det fremtidige budget for indre anliggender

Kommissionen fremlagde den 29. juni 2011 sit forslag til en flerårig finansiell ramme. Kommissionen foreslog at afsætte i alt 10,911 mio. EUR (i løbende priser) til indre anliggender for perioden 2014-2020, hvilket udgør en væsentlig forøgelse i forhold til gennemsnittet for den nuværende flerårige finansielle ramme (6,449 mio. EUR (i løbende priser) for perioden 2007-2013). Heri indgår ikke kun udgifter til finansielle programmer, men også finansiering af store it-systemer og de EU-agenturer, der er aktive inden for indre anliggender⁷.

Budgettet for indre anliggender for 2014-2020	Mio. EUR (i løbende priser)
Asyl- og Migrationsfonden <i>herunder genbosættelsesprogrammet og det europæiske migrationsnetværk</i>	3,869
Fonden for Intern Sikkerhed <i>herunder nye store it-systemer</i>	4,648
Eksisterende store it-systemer og it-agenturet	822
Subtotal	9,339
Agenturer <i>(Europol, Frontex EASO, Cefpol og EONN)</i>	1,572
I alt	10,911

⁷ Den Europæiske Politienhed (Europol), Det Europæiske Politiakademi (Cepol), Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex), Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN).

2.2. To fonde til støtte for politikkerne for indre anliggender

Kommissionen foreslår at forenkle strukturen i programmerne for indre anliggender ved at reducere antallet af fonde til to: en migrations- og asylfond og en fond for intern sikkerhed. Der er behov for to overordnede finansieringsrammer, der skal understøtte de meget anderledes, men komplementære nøglepolitikker for migration og sikkerhed, da de også efter 2013 vil spille en central rolle på området indre anliggender. Fondenes retlige struktur er beskrevet i bilag 1.

Asyl- og Migrationsfonden, der har et samlet budget på 3,869 mio. EUR (i løbende priser), vil fokusere på menneskestrømme og en integreret forvaltning af migration. Fonden for Intern Sikkerhed vil have et samlet budget på 4,648 mio. EUR (i løbende priser) og skal støtte gennemførelsen af den indre sikkerhedsstrategi⁸ og en omfattende og sammenhængende tilgang til samarbejdet om retshåndhævelse, herunder forvaltningen af EU's ydre grænser.

Begge fonde vil have en ekstern dimension for at støtte foranstaltninger i eller i forbindelse med tredjelande, som hovedsageligt tilgodeser EU's interesser og mål, har direkte virkning i EU og dets medlemsstater og sikrer kontinuiteten med aktiviteter, der gennemføres på EU's område. Denne finansiering vil blive udformet og gennemført i sammenhæng med EU's indsats udadtil og udenrigspolitik. Det er ikke hensigten at støtte direkte udviklingsorienterede foranstaltninger, som så vidt muligt vil supplere den finansielle støtte, der ydes via instrumenterne for ekstern bistand. Selv om der via disse instrumenter enten ydes støtte til modtagerlandenes udviklingsbehov eller støtte til EU's generelle politiske interesser med strategiske partnere, vil der af hensyn til EU's migrationspolitik og mål for den indre sikkerhed blive anvendt midler fra området indre anliggender til at støtte specifikke foranstaltninger i tredjelande. De vil derfor udfylde et særligt hul og bidrage til at supplere rækken af værktøjer, EU råder over.

Den enkelte fond vil også gøre det muligt at reagere hurtigt på krisesituationer, således at EU kan reagere hurtigt og effektivt på migrations- eller sikkerhedsrelaterede kriser.

2.2.1. Asyl- og Migrationsfonden

Asyl- og Migrationsfonden vil være centreret om **en integreret forvaltning af migrationsstrømme og omfatte forskellige aspekter af EU's fælles asyl- og migrationspolitik**. Fonden skal støtte foranstaltninger i relation til asyl, lovlig indvandring, integrering af tredjelandsstatsborgere og tilbagesendelsesforanstaltninger. Disse aktiviteter finansieres i øjeblikket med midler fra tre særskilte fonde, nemlig henholdsvis Den Europæiske Flygtningefond, Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond.

På **asylområdet** prioriteres udviklingen af det fælles europæiske asylsystem højt ved at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af EU's regler om asyl. Der vil derfor blive ydet finansiell støtte til foranstaltninger, som har til formål at forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere og asylprocedurer i medlemsstaterne.

Der bør også gøres en større indsats for at skabe et mere effektivt system for ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne og i forhold til tredjelande. Fonden skal derfor støtte oprettelsen af et **EU-genbosættelsesprogram**, hvortil der er bevilget et beløb på 560 mio. EUR. Formålet

⁸ KOM(2010) 673 endelig af 22. november 2010.

med programmet er dels at tilbyde et stigende antal flygtninge en varig løsning ved at støtte deres overførelse fra områder uden for EU og hjælpe dem med at etablere sig i en EU-medlemsstat, dels at øge den strategiske virkning af genbosættelse ved i højere grad at rette indsatsen mod de personer, der har mest behov for genbosættelse, på grundlag af fælles EU-genbosættelsesprioriteter. Disse prioriteter vil blive fastsat for toårige perioder i fællesskab med Europa-Parlamentet og Rådet og i samarbejde med FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og Det Europæiske Asylstøttekontor. Fonden skal også støtte overførelse af personer, der nyder international beskyttelse i EU ("flytning inden for EU"). Der vil derfor blive indført finansielle incitament (faste beløb) for medlemsstater, som forpligter sig til at genbosætte eller flytte et antal personer i forhold til de forpligtelser, som de påtager sig hvert andet år, på grundlag af fælles EU-prioriteter for genbosættelse. Fonden skal i den forbindelse også bidrage til at styrke kapaciteten i tredjelandslande, særlig inden for rammerne af de regionale beskyttelsesprogrammer.

Hvad angår **integration af tredjelandstatsborgere**, har finansieringen hidtil hjulpet medlemsstaterne til at indføre nationale strategier for integration af tredjelandstatsborgere eller styrke eksisterende nationale strategier. I den næste programmeringsfase vil der være fokus på en lokal og mere målrettet tilgang, der støtter sammenhængende strategier, som specifikt tager sigte på at fremme integration af tredjelandstatsborgere på lokalt eller regionalt niveau som f.eks. kurser om samfundsorientering, deltagelse i det sociale liv og i samfundslivet, lige adgang til tjenesteydelser osv. Der vil blive taget særligt hensyn til de særlige behov, som de mest sårbare grupper som f.eks. flygtninge, uledsagede mindreårige, ældre og ofre for menneskehandel har. Derudover vil der blive ydet støtte til foranstaltninger inden indrejse, der gennemføres i oprindelseslandene, som et vigtigt middel til at lette lovlig migration til EU og fremme integration på et tidligt tidspunkt. Den støtte, der ydes via Asyl- og Migrationsfonden til integration af tredjelandstatsborgere og de foranstaltninger, der iværksættes af Den Europæiske Socialfond til forbedring af migranternes færdigheder og integration på arbejdsmarkedet, skal udgøre et supplement hertil.

For at lette lovlig migration skal fonden også yde finansiell støtte til tredjelands gennemførelse af foranstaltninger i forbindelse med **mobilitetspartnerskaber**, der enten finder sted i EU eller et tredjeland, og som hovedsagelig tager sigte på at forfølge behov og prioriteter i EU.

Hvad angår **tilbagesendelse**, vil fokus skifte fra kapacitetsopbygning med henblik på forvaltning af tilbagesendelse til støtte til holdbare tilbagesendelser, programmer for støttet frivillig tilbagevenden (uden at udelukke tvangsmæssige tilbagesendelsesforanstaltninger) og reintegrationsforanstaltninger samt støtte til en forbedret behandling af målgrupperne i processen forud for tilbagesendelse, især forholdene under frihedsberøvelse. Tilbagesendelsesaftaler er et vigtigt redskab til at sikre en effektiv forvaltning af migrationsstrømme, især når det gælder bekæmpelse af ulovlig indvandring, samtidig med at de udgør en vigtig del af EU's tilbagesendelsespolitik, da de fremmer en hurtig tilbagesendelse af ulovlige indvandrere. Der vil derfor blive afsat midler til at styrke tredjelands evne til at **tage** ulovlige indvandrere **tilbage**, enten med henblik på at reintegrere deres egne statsborgere eller tilbagesende tredjelandstatsborgere til deres oprindelsesland.

De første erfaringer, der er gjort med begivenhederne i det sydlige Middelhavsområde, viser, at EU skal kunne reagere hurtigt og effektivt på krisesituationer og pludselig tilstrømning af et stort antal personer, herunder blandede strømme. Fonden omfatter finansielle ressourcer, der hurtigt kan udløses for at imødegå forskellige typer af migrationsrelaterede kriser. Hvis Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet i forbindelse med udkastet til interinstitutionel

aftale om budgetsamarbejde og forsvarlig økonomisk forvaltning⁹ bliver enige om at udvide anvendelsesområdet for nødhjælpsreserven, vil det ligeledes give mulighed for at tilvejebringe supplerende finansielle midler i tilfælde af sådanne krisesituationer.

2.2.2. *Fonden for Intern Sikkerhed*

Fonden for Intern Sikkerhed¹⁰ er et svar på opfordringen i Stockholmprogrammet om at skabe en fond til støtte for gennemførelsen af den **indre sikkerhedsstrategi** samt **en omfattende og sammenhængende tilgang til samarbejdet om retshåndhævelse**, herunder forvaltningen af Unionens ydre grænser. Fonden for Intern Sikkerhed vil således omfatte de aktiviteter, der i øjeblikket støttes via særprogrammerne "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici", samt de aktiviteter, der støttes via Fonden for De Ydre Grænser.

Hvad angår **intern sikkerhed**, vil der via fonden blive ydet finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse af kriminalitet, bekæmpelse af grov, grænseoverskridende kriminalitet, krisestyring og beskyttelse af kritisk infrastruktur i EU. Fonden vil bidrage til at bekæmpe grov og organiseret kriminalitet i dens mange former, idet den styrker det praktiske samarbejde om retshåndhævelse gennem f.eks. finansiell støtte til fælles operationer mellem de retshåndhævende myndigheder (herunder fælles efterforskningshold), samling af ressourcerne, udveksling af oplysninger og bedste praksis og uddannelse af de ansatte ved de retshåndhævende myndigheder.

Der vil også blive afsat midler til udviklingen af fælles værktøjer, herunder interoperable it-systemer og sikre kommunikationskanaler på medlemsstatsniveau, der er nødvendige af hensyn til samarbejdet om retshåndhævelse. For at bekæmpe de stadig større trusler i form af internetkriminalitet vil der blive ydet finansiell støtte til oprettelsen af et center for bekæmpelse af internetkriminalitet, hvorigennem medlemsstaterne og EU-institutionerne vil kunne opbygge operationel og analytisk kapacitet til efterforskninger og samarbejde med internationale partnere. Derudover vil der blive afsat midler til særligt innovative projekter, der tager sigte på at udvikle nye metoder og teknologier, især afprøvning og validering af resultaterne af EU-finansieret sikkerhedsforskning. Det vil bidrage til at udligne forskellen mellem de forskningsresultater, der opnås med støtte fra det 8. rammeprogram, og den generelle anvendelse af disse resultater i praksis til gavn for de retshåndhævende myndigheder.

Der vil også blive ydet finansiell støtte til **beskyttelse af kritisk infrastruktur** og styrkelse af medlemsstaternes og EU's evne til at tackle terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici og krisesituationer. Via fonden vil der endvidere blive ydet støtte til foranstaltninger, som afskærer terrorister fra at få adgang til finansiering, herunder gennem oprettelsen af et europæisk system til sporing af finansiering af terrorisme (et europæisk TFTS)¹¹, til sprængstoffer og til kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare stoffer. Der vil også blive afsat midler til at fremme foranstaltninger til bekæmpelse af voldelig radikaliserings og rekruttering af terrorister og til støtte for ofre for terrorisme.

⁹ KOM(2011) 403 endelig af 29. juni 2011.

¹⁰ Af de i bilag 1 nævnte grunde oprettes Fonden for Intern Sikkerhed gennem to særskilte instrumenter, der til sammen udgør fonden.

¹¹ KOM(2011) 429 endelig af 13. juli 2011.

Der vil også blive ydet støtte til **den eksterne dimension af politikken for den interne sikkerhed** f.eks. med henblik på at samarbejde med tredjelande om spørgsmål, som direkte berører Unionen som f.eks. menneskehandel, narkotika og våben, optrevling af internationale kriminelle netværk, forebyggelse af terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici.

På området intern sikkerhed kan der desuden være hændelser eller nye trusler, som f.eks. terrorangreb eller omfattende internetangreb, der kræver en hurtig og effektiv reaktion på EU-niveau. En **krisemekanisme** er derfor blevet integreret i Fonden for Intern Sikkerhed, for at EU kan frigive midler med henblik på en hurtig første indsats i samarbejde med de berørte medlemsstater. Denne mekanisme skal supplere de midler, der er afsat til EU's Solidaritetsfond, som er oprettet for at komme medlemsstaterne til undsætning i tilfælde af en større naturkatastrofe eller menneskeskabt katastrofe, samt de midler, der er afsat under det finansielle civilbeskyttelsesinstrument, som anvendes i forbindelse med naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer (ulykker).

På området **ydre grænser** er tiden inde til via EU-budgettet at støtte medlemsstaterne yderligere i deres bestræbelser på at forvalte de ydre grænser og til at gøre dette på en mere konsekvent og systematisk måde baseret på opfattelsen af grænsekontrol som en "offentlig tjeneste", der udføres af medlemsstaterne på vegne af EU og til EU's bedste. Via fonden vil der blive ydet driftsstøtte til medlemsstater som kompensation for den indsats, de gør for at sikre Unionens ydre grænser. Der vil også blive afsat midler til styrkelse af gennemførelsen af Schengenreglerne, konsulært samarbejde om visum (f.eks. ved at øge den lokale grænsetrafik og oprette fælles visumansøgningscentre) og til videreudvikling af et integreret grænseforvaltningssystem ved at forbedre, erstatte og opgradere udstyr/infrastruktur på området visum og grænser i overensstemmelse med den seneste teknologiske udvikling. Dette vil især omfatte en styrkelse af medlemsstaternes operationelle kapacitet inden for rammerne af EUROSUR-standarderne.

I forbindelse med den **eksterne dimension af grænseforvaltning** vil der via fonden blive ydet målrettet støtte til fremme af samarbejdet med tredjelande og til styrkelse af visse centrale aspekter af deres grænseovervågning og forvaltningskapacitet på områder af særlig interesse og med direkte virkning i EU. Inden for rammerne af EUROSUR kunne der f.eks. afsættes midler til sammenkobling af tredjelandes systemer og infrastrukturer med EU's for at muliggøre en regelmæssig udveksling af oplysninger.

Store it-systemer: en særlig udfordring

Store it-systemer til forvaltning af migrationsstrømme på tværs af Unionens ydre grænser tilføjer en høj EU-merværdi. Erfaringerne har imidlertid vist, at udvikling og forvaltning af et sådant system kan være særligt udfordrende. Kommissionen foreslog i sin meddelelse af juni 2011 at afsætte en særskilt bevilling på 822 mio. EUR (i løbende priser) til forvaltning af **eksisterende store it-systemer** (Schengen-Informationssystem II, Visuminformationssystemet og Eurodac). Forvaltningen af disse systemer vil overgå fra Kommissionen til det fremtidige it-agentur, når det starter i 2012.

Hvad angår **nye it-systemer**, vil der inden for rammerne af Fonden for Intern Sikkerhed blive oprettet et **særprogram** til udvikling ved Kommissionen og i medlemsstaterne af fremtidige it-systemer som f.eks. ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende

("pakken om intelligente grænser")¹². Dette program vil have et budget på 1,1 mia. EUR (i løbende priser). Udviklingen af disse nye systemer vil ikke blive påbegyndt, førend Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget retsgrundlaget for systemerne, hvori specifikationerne herfor klart fastsættes. Der forventes derfor ikke at være nogen udgifter før frem til 2015, hvor Kommissionen har planer om at overdrage udviklingen af systemerne til it-agenturet. En flerårig strategisk ramme vil fastsætte de vigtigste foranstaltninger, der skal gennemføres, og budgettet herfor samt en tidsplan for gennemførelsen. For at spare omkostninger og sikre den tekniske overensstemmelse og en smidig gennemførelse skal fonden dække omkostningerne ved udviklingen af både de centrale og nationale dele af de nye systemer. Når disse systemer er klar til at blive taget i brug, vil støtten til dækning af driftsomkostningerne på centralt niveau blive overført til it-agenturet. Medlemsstaterne vil kunne anvende driftsstøtten under deres flerårige programmer til at dække driftsomkostningerne ved disse systemer på nationalt niveau.

3. FORBEDRET TILDELING AF MIDLER

3.1. Programmering og forvaltning af finansieringen af indre anliggender: fokus på fleksibilitet og resultater

Hovedparten af finansieringen af indre anliggender vil blive gennemført ved hjælp af metoden med delt forvaltning, dvs. i partnerskab med medlemsstaterne. Delt forvaltning vil dermed blive den vigtigste tildelingsmekanisme for alle politikker for indre anliggender, herunder for den interne sikkerhed. Der er imidlertid ikke blot tale om en videreførelse af det nuværende system med delt forvaltning, men et skifte til en mere resultatorienteret og forenklet delt forvaltning.

Direkte og indirekte forvaltning vil blive opretholdt for teknisk bistand, særlige tværnationale eller særligt innovative projekter og størstedelen af de foranstaltninger, der gennemføres i eller i forbindelse med tredjelande, samt for støtten til ikke-statslige aktører, forskellige arrangementer og undersøgelser samt hurtig frigivelse af midler i krisesituationer.

Under den offentlige høring om den fremtidige finansiering af indre anliggender anmodede de berørte parter om forenkling og lettere adgang til finansiering. Der blev taget hensyn hertil under udformningen af de nye fonde på området indre anliggender. Europa-Parlamentet hilste i sin beslutning af 8. juni 2011 det velkomment, at Kommissionen har til hensigt at reducere antallet af finansielle instrumenter inden for området indre anliggender til en struktur med to fonde og så vidt muligt gå over til delt forvaltning ud fra den opfattelse, at denne tilgang i væsentlig grad bør kunne bidrage til en øget forenkling, rationalisering, konsolidering og gennemsigtighed, når det gælder finansieringen af indre anliggender¹³.

Robuste overvågnings- og evalueringsordninger er afgørende for at kunne måle de fremskridt, der gøres med hensyn til gennemførelsen af fondene. Områderne migration og sikkerhed er imidlertid ikke velegnet til at fastsætte og anvende præcise indikatorer, da de først og fremmest styres af ydre faktorer og er vanskelige at kontrollere. Antallet af asylansøgere, der ankommer til EU, afhænger f.eks. af den politiske ustabilitet i tredjelande, og det er vanskeligt at måle omfanget af ulovlig indvandring på grund af dens skjulte karakter. Udgiftsniveauet for migration og sikkerhed bør derfor ikke udelukkende afhænge af numeriske data, der ikke

¹² KOM(2011) 630 endelig af 25. oktober 2011.

¹³ P7_TA(2011)0266 af 8. juni 2011.

nødvendigvis afspejler den konkrete situation, eller som hovedsagelig skyldes ydre faktorer. De evaluerings- og overvågningsordninger, som foreslås for de to fonde, bygger derfor på både kvantitative og kvalitative vurderinger (herunder risikovurderinger), som tager hensyn til en række indikatorer.

3.1.1. Delt forvaltning

For de midler, der anvendes ved delt forvaltning, er der behov for en fleksibel programmerings- og rapporteringscyklus for at sikre, at medlemsstaternes nationale programmer er i fuld overensstemmelse med prioriteter og mål på EU-niveau.

Kommissionen foreslår at bevæge sig væk fra det nuværende system med årlig programmering inden for en flerårig ramme i overensstemmelse med bredt definerede politiske prioriteter og gå over til flerårig programmering med en forudgående "politisk dialog". I begyndelsen af den næste flerårige finansielle ramme vil Kommissionen på højt niveau indlede én politisk dialog om indre anliggender med de enkelte medlemsstater, og i tilfældet med visse dele af Fonden for Intern Sikkerhed, med de associerede Schengenlande, inden forhandlingerne om deres flerårige programmer går i gang. Eftersom denne politiske dialog vil inddrage den centralt ansvarlige myndighed i hver enkelt deltagende stat og sætte fokus på, hvordan denne myndighed vil anvende EU-finansieringen til at bidrage til at nå alle målene for EU's politik for indre anliggender, vil det give et bedre fokus på mål, resultater og virkninger (frem for input og output). Kommissionen vil orientere Europa-Parlamentet om resultatet af dialogen.

Midlerne vil generelt blive fordelt mellem medlemsstaterne på grundlag af en kombination af et grundbeløb og et variabelt beløb. Grundbeløbet, der beregnes på grundlag af objektive kriterier og medlemsstaternes behov, vil blive tildelt medlemsstaterne i begyndelsen af den næste flerårige finansielle ramme. Det vil sikre kontinuitet i finansieringen og give medlemsstaterne den forudsigelighed, der er nødvendig, for at de kan planlægge deres nationale programmer ordentligt. Et variabelt beløb vil blive føjet til grundbeløbet, afhængigt af om den enkelte medlemsstat er villig til inden for rammerne af sit nationale program at finansiere foranstaltninger, som svarer til særlige EU-prioriteter (holdes adskilt fra "EU-foranstaltninger" med central forvaltning). Disse midler vil blive tildelt i to faser, under den politiske dialog i begyndelsen af den flerårige finansielle ramme og efter en midtvejsevaluering i 2017. De midler, der afsættes til genbosættelse og/eller flytning inden for Unionen under Asyl- og Migrationsfonden, vil blive fordelt mellem medlemsstaterne på grundlag af de forpligtelser, som de påtager sig hvert andet år.

Under hensyntagen til resultatet af disse politiske dialoger vil de nationale flerårige programmer beskrive udgangssituationen og fastlægge de generelle målsætninger, medlemsstaterne søger at opfylde på området indre anliggender, samt de specifikke målsætninger, de agter at nå med støtte fra fonden. Det nationale program vil i den forbindelse fastlægge mål og eksempler på nøgleforanstaltninger. Derudover vil det fremgå af en finansieringsplan, hvordan de tildelte ressourcer fordeler sig på forpligtelserne og anvendes over hele den syvårige periode.

Med henblik på at måle fremskridt vil medlemsstaterne årligt skulle rapportere om de resultater, der opnås inden for rammerne af deres programmer, og om den finansielle forvaltning. Den politiske dialog vil blive genoptaget, hvis en medlemsstat ønsker at ændre sit flerårige program. En midtvejsevaluering i 2017 vil være en anledning til at tage situationen i medlemsstaterne og den hidtidige gennemførelse af programmerne op til fornyet overvejelse

og til at afsætte nye midler for de sidste tre år af den næste flerårige finansielle ramme (2018-2020). Disse yderligere midler vil blive stillet til rådighed under hensyntagen til risiko- og behovsvurderinger og/eller ændringer i EU's prioriteter. Kommissionen vil orientere Europa-Parlamentet om væsentlige ændringer af de flerårige programmer og fremskridt i forbindelse med gennemførelsen af programmerne generelt.

De forvaltnings- og kontrolsystemer, som skal indføres i de deltagende stater, vil blive forenklet. De vil i overensstemmelse med den reviderede finansforordning tage sigte på at styrke ansvarligheden ved at overdrage ansvaret for den finansielle forvaltning til én myndighed, at reducere antallet af kontrolniveauer og at bidrage til at give sikkerhed for regnskaberne, systemets korrekte funktionsmåde, transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed og overholdelsen af princippet om forsvarlig finansiell forvaltning.

3.1.2. Central forvaltning (direkte og indirekte)

De midler, der vil blive kanaliseret via medlemsstaternes nationale flerårige programmer, vil blive suppleret af bevillinger, der er afsat til politisk motiverede foranstaltninger, som skal administreres ved direkte og indirekte forvaltning.

Støtteberettigede foranstaltninger defineres bredt, for at der kan indføres en række lovgivningsmæssige og politikkoordinerende værktøjer. De såkaldte "EU-foranstaltninger" skal støtte tværnationale foranstaltninger, især innovative foranstaltninger og størstedelen af foranstaltningerne i eller i forbindelse med tredjelande (ekstern dimension). Der vil også blive afsat midler til kriseforanstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af en hurtig krisemekanisme, for at støtte netværk som f.eks. det europæiske migrationsnetværk, teknisk bistand, undersøgelser og arrangementer samt til udvikling under Kommissionens ansvar af nye it-systemer til forvaltning af migrationsstrømme på tværs af Unionens ydre grænser.

Disse tildelinger vil blive behandlet som en enkelt bevilling, der skal anvendes med henblik på politikudviklingen eller situationen i medlemsstater eller tredjelande. Det er derfor muligt, at hele beløbet i et givet år kun vil blive anvendt til én type foranstaltning såsom kriseforanstaltninger.

På et tidspunkt, hvor der forventes at ske nedskæringer af de menneskelige og administrative ressourcer, som Kommissionen råder over, vil der i langt mindre omfang blive indkaldt forslag, hvis gennemførelse er tidskrævende og arbejdskraftintensiv. For at sikre fleksibilitet og en hurtig og effektiv tildeling af midler vil kriseforanstaltningerne og "EU-foranstaltningerne" blive gennemført af en række aktører såsom internationale organisationer (bidragsaftaler) og civilsamfundsorganisationer (rammepartnerskaber) eller ved at overdrage specifikke opgaver til eksisterende EU-agenturer som f.eks. Frontex, Europol og EASO, idet man dog bør være opmærksom på, at der også i agenturerne vil ske nedskæringer på personaleområdet.

4. HVILKE ÆNDRINGER? DE VIGTIGSTE NYSKABELSER

De berørte parter lægger stor vægt på forenkling. I Stockholmprogrammet opfordres der til at give støttemodtagere "bedre/lettere adgang" til finansiering på området indre anliggender. Under den offentlige høring om den fremtidige finansiering af indre anliggender understregede de berørte parter også det nødvendige i at nedbringe den administrative byrde og gribe til forenkling.

Der er derfor gjort en væsentlig indsats for at sikre, at de nye fonde udformes på en sådan måde, at midlerne kan tildeles så effektivt som muligt. Der er derfor betydelige forskelle mellem de nye fondes opbygning og lovgivningsmæssige rammer og udformningen af den nuværende generation af udgiftsprogrammer på området indre anliggender. De vigtigste nyskabelser er:

En asyl- og migrationsfond og en fond for intern sikkerhed. Ved at reducere antallet af fonde på området indre anliggender til to overordnede finansieringsrammer vil der lettere kunne anlægges en integreret tilgang til udgifter på migrations- og sikkerhedsområdet, hvilket vil gøre det lettere at finansiere foranstaltninger, som for øjeblikket danner forbindelsesled mellem de finansielle instrumenter. På grund af den snævre definition af de målgrupper, der kan modtage støtte, er støtten til forbedring af modtagelsescentre og centre til brug for frihedsberøvelse i øjeblikket f.eks. fordelt på Den Europæiske Flygtningefond og Tilbagesendelsesfonden, alt efter hvilken målgruppe forbedringerne vil komme til gavn (asylsøgere eller de, der venter på at blive sendt tilbage). Ved at samle støtten til sådanne foranstaltninger under én enkelt asyl- og migrationsfond vil der kunne skabes synergi og i sidste ende opnås stordriftsfordele. Et færre antal udgiftsprogrammer vil ligeledes gøre finansieringen af indre anliggender mere synlig og dermed sikre, at virkningerne og merværdien af udgifter til indre anliggender evalueres behørigt. Målet er, at de foranstaltninger, der finansieres med midler fra området indre anliggender, skal være i fuld overensstemmelse med andre EU-politikker som f.eks. samhørighedspolitikken, retlige anliggender og unionsborgerskab og skal gennemføres som et supplement til den finansielle støtte, der ydes via de EU-instrumenter, som understøtter disse politikker.

Fælles lovgivningsmæssige rammer. Et fælles sæt regler for programmering, rapportering, finansiel forvaltning, kontrol og evaluering vil føre til en bedre forståelse af reglerne fra alle de berørte parter side og sikre en høj grad af sammenhæng og konsekvens. Der vil også kunne skabes øget sammenhæng ved at tilpasse de lovgivningsmæssige rammer for fondene på området indre anliggender med den reviderede finansforordning, gennemførelsesbestemmelserne hertil og de regler, som vil finde anvendelse på de andre EU-instrumenter med delt forvaltning, særlig dem, der er omfattet af den fælles strategiske ramme.

En politisk dialog for en bedre og mere resultatorienteret delt forvaltning. Overgangen til delt forvaltning og flerårig programmering med en politisk dialog på højt niveau vil sikre, at medlemsstaternes nationale programmer er i fuld overensstemmelse med EU's politiske mål og prioriteter og fokuserer på opnåelse af resultater og virkninger. Afskaffelsen af de årlige programmer vil i væsentlig grad mindske den administrative byrde for Kommissionen, medlemsstaterne og støttemodtagerne. Fordelingen af bevillingerne mellem medlemsstaterne på grundlag af en kombination af et grundbeløb og et variabelt beløb vil forlige behovet for kontinuitet og stabilitet med behovet for fleksibilitet og tilpasning til forandringer.

En ekstern dimension. De dele, der vedrører den eksterne dimension i hver enkelt fond, vil gøre det muligt for EU at forfølge og nå politiske mål på området indre anliggender og hovedsageligt tilgodese interesser og mål på EU-niveau ved at støtte foranstaltninger i tredjelande, som har direkte virkning i EU og medlemsstaterne. Ved at sikre kontinuitet i finansieringen, idet finansieringen starter i EU og fortsætter i tredjelande og omvendt, vil de interne og eksterne aspekter af migrationsforvaltning og intern sikkerhed kunne behandles på mere sammenhængende vis f.eks. i forbindelse med genbosættelse af flygtninge, gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler, regionale beskyttelsesprogrammer og samarbejde med tredjelande om at bekæmpe menneskehandel, forebygge terrorisme og styrke deres ydre

grænser. Disse aktiviteter vil med undtagelse af visse særlige foranstaltninger, navnlig under Asyl- og Migrationsfonden, blive gennemført af Kommissionen (central forvaltning) i partnerskab med tredjelande og de vigtigste internationale organisationer og i fuld overensstemmelse med og som supplement til Unionens udenrigspolitik og de midler, der tildeles gennem EU's programmer for ekstern bistand. EU's instrumenter for ekstern bistand vil forblive hovedkilden til finansiering for at støtte tredjelandes opbygning af kapacitet på områderne migration og sikkerhed.

Bedre udnyttelse af den ekspertise, som agenturerne for indre anliggender er i besiddelse af. Agenturerne for indre anliggender spiller en vigtig rolle med hensyn til at støtte det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne. For at der kan ske en mere effektiv udnyttelse af de kompetencer og den ekspertise, som agenturerne for indre anliggender er i besiddelse af, har Kommissionen planer om at udnytte den mulighed, der findes i finansforordningen, for at overdrage specifikke opgaver til agenturerne inden for rammerne af deres opgaveområde og i overensstemmelse med deres retsgrundlag samt som supplement til deres arbejdsprogrammer. Det vil være tilfældet for foranstaltninger, der har ad hoc-karakter, og hvor en vellykket gennemførelse af disse foranstaltninger afhænger af agenturernes operationelle og tekniske ekspertise. Dette berører ikke de planlagte generelle nedskæringer på personaleområdet.

En effektiv og hurtig reaktion på kriser. De seneste begivenheder i Nordafrika viser, hvor vigtigt det er, at EU er i stand til at reagere hurtigt og effektivt på krisesituationer, der udvikler sig hurtigt. En fleksibel krisemekanisme i de to fonde vil give EU mulighed for at reagere hensigtsmæssigt på blandede migrationsstrømme og kriser på området intern sikkerhed som f.eks. terrorangreb eller internetangreb. Hasteprocedurer vil sikre, at midlerne kan frigives i løbet af få dage. Delt forvaltning giver også medlemsstaterne mulighed for i deres flerårige program at medregne et reservebeløb til uforudsete begivenheder. Medlemsstaten skal i så fald meddele Kommissionen, at den har til hensigt at anvende denne reserve, men en revision af det flerårige program vil ikke være nødvendig, hvilket øger fleksibiliteten i tilfælde af kriser.

DE TO FONDES RETLIGE STRUKTUR

Det er nødvendigt med fire forslag til retsakter for i overensstemmelse med traktaten at oprette to fonde, der på udtømmende vis kan omfatte de politiske mål for migrations- og sikkerhedsområdet, og for på passende måde at understøtte de to fondes funktionsmåde gennem fælles og enkle rammer.

Til forskel fra Asyl- og Migrationsfonden, der oprettes ved én enkelt forordning, kræver oprettelsen af Fonden for Intern Sikkerhed, at der vedtages to lovgivningsinstrumenter. Dette skyldes de traktatbestemmelser, som finder anvendelse på området indre anliggender, særlig de forskellige afstemningsregler i Rådet, som skyldes forskellig geometri som følge af protokol 19 (om Schengenreglerne), protokol 21 (om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed) og protokol 22 (om Danmarks stilling, herunder for så vidt angår tredje del, afsnit V, i traktaten).

Fonden for Intern Sikkerhed oprettes derfor som en overordnet finansieringsramme, der består af to særskilte retsakter, hvorved de forskellige dele af fonden etableres, og hvori målene, de støtteberettigede foranstaltninger og finansieringsrammen for hver del fastsættes.

- En forordning om et instrument for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed
- En forordning om et instrument for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik som en del af Fonden for Intern Sikkerhed.

De to fonde bør så vidt muligt fungere med ens tildelingsmekanismer og have en struktur, som ligner strukturen for andre finansielle EU-instrumenter med delt forvaltning, særlig de fonde, der er omfattet af den fælles strategiske ramme, mest muligt. Dette opnås ved at oprette et horisontalt instrument, der finder anvendelse på Asyl- og Migrationsfonden og de to dele af Fonden for Intern Sikkerhed (enten direkte eller gennem krydsreferencer), og som fastsætter reglerne for programmering, forvaltning, kontrol, rapportering om finansiel forvaltning og evaluering. Dette instrument vil også indeholde bestemmelser om oprettelse af et fælles udvalg.

Oprettelsen af dette fælles instrument indebærer tre særskilte fordele. For det første undgår man overlappning og opnår en betydelig reduktion af (ellers identisk parallelle) bestemmelser i de to fonde. For det andet opnår man forenkling og konsekvens, fordi de samme bestemmelser vil finde anvendelse på alle støttemodtagere, uanset hvilket instrument inden for indre anliggender deres finansiering kommer fra, hvorved forståelsen af og adgang til fondene lettes. For det tredje vil oprettelsen af et fælles udvalg for begge fonde tilskynde den enkelte deltagende stat til at udpege en enkelt samtalepartner for alle politikker for indre anliggender.