

Datum

2018-09-12

Diariernr (åberopas)

A349.447/2018

Saknr

000

Er referens

N2018-03829-
RTSPolismyndigheten
Rättsavdelningen

Näringsdepartementet

n.remissvar@regeringskansliet.se
pia.diring@regeringskansliet.se**EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden m.m. (COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-473)**

Polismyndigheten lämnar följande synpunkter med anledning av EU-kommissionens rubricerade förordningsförslag.

Synpunkterna är formulerade utifrån Polismyndighetens roll som ansvarig myndighet för förvaltningen av fonden för inre säkerhet (ISF) och utifrån antagandet att Polismyndigheten även under nästa programperiod kommer ha ansvar för förvaltningen av EU-fonder.

Synpunkterna begränsas till förordningsförslagen COM (2018) 375, 472 och 473. Polismyndigheten har, utifrån de intressen som myndigheten har att bevaka, inga synpunkter på övriga förordningsförslag.

Sammanfattningsvis är det Polismyndighetens uppfattning att förordningsförslagen behöver omarbetas i syfte att minska komplexiteten och förenkla genomförandeprocessen för de mindre fonderna.

Förslag till förordningen om gemensamma bestämmelser COM (2018) 375

Polismyndigheten välkomnar intentionen att förenkla förvaltningen av EU-fonder i nästa programperiod. Förenkling och harmonisering sägs vara utgångspunkten för en gemensam förordning och regelverk för sju fonder.

Det är dock svårt att urskilja vilka bestämmelser som är gemensamma för alla fonder och det är oklart vad förenklingarna består av när det gäller fonderna som lyder under generaldirektoratet för migration och inrikes frågor. Förordningen inför ett mer komplext system som innebär mindre flexibilitet och fler regler att förhålla sig till jämfört med vad som är fallet i nuvarande programperiod för fonden för inre säkerhet. Regelverket innebär en avsevärd större administration för både förvaltande myndighet och stödmottagare. Den större

mängden arbetsuppgifter medför ökade kostnader för personal och administration vid förvaltningsmyndigheten.

Det är viktigt att uppmärksamma skillnaden i storlek mellan de fonder och instrument som ska omfattas av förordningen. Proportionalitet bör vara ett nyckelord. Det bör säkerställas att harmoniseringen av regler mellan fonder inte får negativa effekter på ansvariga myndigheters administration av mindre fonder. Det är svårt att i förslaget se hur proportionalitet har vägts in när det gäller genomförandet av mindre fonder/instrument såsom ISF och instrumentet för gränsförvaltning och visering (BMVI). Förordningsförslaget innebär omfattande krav på rapportering, uppföljning, avstämning och samverkan med EU-kommissionen och EU-myndigheter, vilket inte på samma sätt finns i nuvarande fondförvaltning. Det ställs även ökade krav på projekthantering i IT-system och kommunikation mellan stödmottagare och förvaltande myndighet via systemet.

Den föreslagna förordningen har en svår struktur som inte är användarvänlig. Innehållet behöver på ett flertal ställen bli tydligare så att det inte råder någon tvekan om vilka artiklar som gäller för ISF och BMVI. Förordningsförslaget innehåller en rad undantag för fonderna eller hänvisningar till de fondspecifika förordningarna vilket avsevärt försvårar förståelsen (se t.ex. art. 1, 17.4 och 36.6). Andra särregleringar gör det svårt att tillämpa förordningen.

Polismyndigheten vill framhålla att det förvisso finns delar i förslaget som innebär förenklingar och flexibilitet i genomförandet. Polismyndigheten välkomnar exempelvis möjligheten att göra budgetändringar i form av överföringar mellan särskilda mål upp till en viss procentsats utan att det krävs ett beslut av EU-kommissionen (art. 19.5). Det bidrar till flexibilitet i genomförandet. Polismyndigheten välkomnar även möjligheterna att i större utsträckning arbeta med förenklade kostnadsmodeller, som exempelvis schabloner till stödmottagare (art.48).

Sammanfattningsvis är det emellertid Polismyndighetens uppfattning att förordningsförslaget som helhet behöver omarbetas i syfte att minska komplexiteten och förenkla genomförandeprocessen för de mindre fonderna.

Synpunkter på enskilda artiklar

Nedan lämnar Polismyndigheten några exempel som visar på den ökade komplexiteten i tillämpningen av förordningen för de mindre fonderna. Exemplifieringen är inte uttömmande utan fler exempel finns.

Art. 11 Nödvändiga villkor

Denna artikel ställer krav på bedömning och rapportering av i vilken utsträckning ett antal övergripande villkor för fonderna på migrations- och säkerhetsområdet uppfylls. Detta innebär en förändring jämfört med innevarande programperiod och utgör en del av den ökande administrationen för förvaltande myndighet.

Art. 12 Prestationsram

En prestationsram ska fastställas för uppföljning, rapportering och utvärdering av genomförandet av fonder/instrument. Här ställs ökade krav jämfört med innevarande programperiod.

Art. 14 Halvtidsöversyn

Polismyndigheten noterar att artikeln endast nämner Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden plus (ESF+) och Sammanhållningsfonden (CF) men inte vad som gäller för ISF, BMVI och asyl- och migrationsfonden (Amif). Polismyndigheten anser att detta måste tydliggöras.

Art. 17 Programmens innehåll

Punkt 3 f) iv): Polismyndigheten noterar att finansplanen förutom den totala tilldelningen per särskilt mål ska innehålla det nationella bidraget och om det består av offentliga och privata medel. Detta är en skillnad mot nuvarande programperiod där budgeten endast omfattar EU-stödet. Polismyndigheten vill framföra att det vid budgetering inte är möjligt att fastslå typ av nationell medfinansiering.

Art. 31 Schablonfinansiering av tekniskt stöd till medlemsstaterna

Polismyndigheten anser i grunden att medelstilldelning kopplat till prestation är bra, men det nya sättet att fördela tekniskt stöd för förvaltningskostnader innebär utmaningar. Kopplingen till förbrukning innebär stor osäkerhet kring vilka medel medlemsstaten kan få via tekniskt stöd för förvaltningskostnader. Storleken på tekniskt stöd kan variera mycket över tid om medlemsstaten inte lyckas förbruka medlen på det sätt som kommissionen förväntar sig. Detta innebär en större risk för medlemsstaten än vad som varit fallet tidigare. Ett alternativ till förslaget skulle enligt Polismyndigheten kunna vara att istället tilldela tekniskt stöd i två delar; en fast summa eller procentsats, och resten baserat på förbrukning.

Art. 35 Övervakningskommitténs uppgifter

Förslaget innebär en utökad roll och omfattande krav på övervakningskommittén jämfört med vad som gäller för nuvarande ISF. Exempelvis nämns i art. 35.2 ett antal punkter som kräver övervakningskommitténs godkännande och beslut vilka inte förekommer i nuvarande ISF. De betydligt mer omfattande uppgifterna för kommittén innebär ökad administration för både den förvaltande myndigheten och de organisationer som ingår i övervakningskommittén. Polismyndigheten anser att det är fullt tillräckligt att, som idag, konsultera kommittén i frågor om genomförandet, rapporteringar och ändringar av programmet.

Art. 37 Överföring av uppgifter

Artikeln anger att rapportering av finansiell data och indikatorutfall till kommissionen ska ske varannan månad. Denna överföring av data föreslås ske utöver de årliga prestationsrapporterna (art. 36.6) och de årliga räkenskaperna (art. 92).

Den frekventa rapporteringen innebär ökad administration för både förvaltande myndighet och stödmottagare, då även projekten måste rapportera finansiell

data och utfall för indikatorer betydligt oftare än i nuvarande fond. Som ansvarig myndighet för nuvarande ISF anser Polismyndigheten att det bör räcka att rapportera data en gång per år på samma sätt som idag sker för nuvarande ISF.

Art. 45 Stödmottagarnas ansvar

I denna artikel bör det enligt Polismyndigheten läggas till att information som regel ska offentliggöras, förutom när den är skyddad på grund av sin konfidentiella natur, i synnerhet avseende säkerhet, allmän ordning, brottsutredningar och skydd av personuppgifter. Inom fonden för inre säkerhet och instrumentet för gränsförvaltning och visering kan det förekomma projekt med skyddsvärd innehåll, och då kan inte samma krav ställas på offentliggörande av information. En motsvarande skrivning finns i den horisontella förordning som idag reglerar ISF och Amif, (EU) nr 514/2014.

Art. 50 Direkta personalkostnader avseende bidrag och art. 51 Schablonfinansiering för stödberättigande kostnader andra än direkta personalkostnader avseende bidrag

Skrivningarna är mycket otydliga. Polismyndigheten anser att det behöver tydliggöras hur de olika kostnadsslagen ersätts.

Art. 52 Finansieringsinstrument

Det är oklart till vilken grad denna typ av finansiering (som avser investeringar i form av kapital) är tillämpbar för insatser inom ISF och BMVI som till övervägande del finansierar myndigheters insatser.

Art. 63 Medlemsstaternas ansvar

Punkt 7: Kravet att använda ett elektroniskt system för allt utbyte av information mellan förvaltningsmyndighet och stödmottagare är nytt jämfört med nuvarande ISF. Givet att fonderna kommer omfatta mer medel än dagens ISF ser Polismyndigheten en nytta med ett elektroniskt system som kan omfatta kraven som närmare specificeras i bilaga XII till förordningen. Det blir dock en utmaning både kostnadsmässigt och tidsmässigt för förvaltningsmyndigheten att anpassa sina system så att it-stödet ska kunna hantera olika fonder och utbyta fondinformation med stödberättigade på ett effektivt och säkert sätt. Det väcker frågor kring kostnadseffektivitet då det avser förvaltning av relativt små fonder. I fallet ISF och BMVI krävs även att det särskilt beaktas vilka krav som ställs på systemet för att hantera skyddsvärd information.

Art. 85 Betalningsansökningar

Artikeln anger i punkt 3 a) att betalningsansökan ska omfatta ”det sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som stödmottagarna ådragit sig och som betalats i samband med genomförandet av insatserna”. Enligt Polismyndigheten behöver det tydliggöras i förordningen om förskott även i nästa programperiod kan räknas som utbetalningar och inkluderas i betalningsansökningar.

Vidare anges att separata betalningsansökningar ska skickas upp till fyra gånger per år och därutöver en rapport över årliga räkenskaper (art. 92). I nuvarande programperiod för ISF ses betalningsansökan som en del av de årliga räkenskaperna som lämnas in till kommissionen en gång per år. För att minska

antalet rapporteringar till EU-kommissionen föreslår Polismyndigheten att betalningsansökan som tidigare ska ingå i de årliga räkenskaperna.

Art. 92 Innehåll och inlämning av räkenskaper

Artikeln anger att räkenskaperna ska innehålla stödberättigande utgifter som utbetalats och tagits med i årliga betalningsansökningar. Idag uppmuntras användning av förskott till stödmottagare, vilket innebär att utgifterna som rapporteras ännu inte godkänts som stödberättigande. Enligt Polismyndigheten behöver det tydliggöras i förordningen om förskott fortsatt kan räknas som utbetalningar och inkluderas i betalningsansökningar.

Förslag till förordning om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och visering COM (2018) 473, samt förslag till förordning om fonden för inre säkerhet COM (2018) 472

Övergripande synpunkter för båda förordningarna

Polismyndigheten noterar att förslagen i större utsträckning än tidigare fonder fokuserar på synergier med andra fonder och program vilket är positivt då insatser i olika fonder kan komplettera varandra och förstärka arbetet med att uppfylla målen på området inre säkerhet respektive gränsövervakning.

Polismyndigheten ser positivt på att förslagen till förordning rymmer mer flexibilitet än under innevarande programperiod. Det noteras att det i förslaget inte längre anges hur stora delar av tilldelningen som ska gå till de olika särskilda målen vilket välkomnas. Budgeten kräver inte heller att medel fördelas på underliggande nationella mål. Det ger en ökad flexibilitet för varje medlemsstat att fördela medlen utifrån behovsanalys.

Förslaget nämner att medlemsstaterna vid programskrivning och under genomförandet i ökad utsträckning ska samverka med EU-myndigheter som Europol, eu-LISA och EU:s gränskontroll- och kustbevakningsmyndighet EBCGA (European Border and Coast Guard Agency). Det kan göra programmet mer fokuserat och tydligt och kan behövas för att uppnå de synergier som eftersträvas. Det kan dock innebära merarbete i form av löpande avstämningar och en ökad översyn och kontroll från kommissionens och EU-myndigheters sida samt minskad flexibilitet för medlemsstaten. För att samverkan ska fungera under genomförandet är tidig dialog och stöd från EU-myndigheter till stödmottagare nödvändigt.

Synpunkter på enskilda artiklar

COM (2018) 473 BMVI

Art. 3 Instrumentets mål

Målen för instrumentet liknar mål för nuvarande ISF Gräns. Detsamma gäller de åtgärder och aktiviteter som nämns i bilagorna. Sammantaget anser Polis-

myndigheten att det är positivt att myndigheters aktiviteter på området, som många gånger handlar om att genomföra EU-direktiv, även fortsatt kan medfinansieras med EU-medel.

Art. 5 Stödberättigade enheter

Det anges att organisationer som deltar i konsortium från olika medlemsstater, utomeuropeiska länder, territorier som är knutna till dem samt tredjeländer är berättigade till stöd. Fråga uppkommer därmed om det innebär att utländska organisationer kan delta i svenska projekt som partnerorganisation och få del av EU-stödet? Det skulle innebära en skillnad mot nuvarande programperiod och väcker frågor kring den praktiska hanteringen när det gäller redovisning och kontroll. Polismyndigheten anser att ytterligare förtydliganden i denna del är nödvändiga.

Art. 14 Särskilda åtgärder

Möjligheten att genom instrumentet bedriva transnationella eller nationella särskilda åtgärder välkomnas. För att underlätta administrationen av dessa projekt föreslår Polismyndigheten att det tydliggörs vilket lands regelverk för stödberättigande utgifter som ska gälla för transnationella åtgärder.

Art. 24 Kumulativ, kompletterande och kombinerad finansiering

Förslaget beskriver möjligheten till projekt som får finansiering från olika fonder och program. Sådana projekt kan i praktiken komma att behöva delas upp administrativt då redovisning enligt förslaget ska bygga på fondernas olika regler för stödberättigande utgifter. Detta försvårar enligt Polismyndighetens mening projektets redovisning och kräver därför ytterligare vägledning.

Art. 25 Övervakning och rapportering

Punkt 4 anger att proportionella rapporteringskrav ska ställas på stödmottagare och, om relevant, medlemsstater. Polismyndigheten anser att det behöver klargöras vad som menas med proportionalitet när det gäller medlemsstaters rapportering.

COM (2018) 472 ISF

Art. 5 Stödberättigade enheter

Det anges att organisationer som deltar i konsortium från olika medlemsstater, utomeuropeiska länder, territorier som är knutna till dem samt tredjeländer är berättigade till stöd. Fråga uppkommer därmed om det innebär att utländska organisationer kan delta i svenska projekt som partnerorganisation och få del av EU-stödet? Det skulle innebära en skillnad mot nuvarande programperiod och väcker frågor kring den praktiska hanteringen när det gäller redovisning och kontroll. Polismyndigheten anser att ytterligare förtydliganden i denna del är nödvändiga.

Art. 12 Programmen

Punkt 5: Polismyndigheten välkomnar att medlemsstaterna ska prioritera unionens prioriteringar och regelverk på säkerhetsområdet, de rekommendationer som gjorts inom ramen för förordningen (EU) nr 1053/2013 om Schengenre-

gelverkets utvärderings- och övervakningsmekanism på området polissamarbete samt konstaterade landspecifika brister. Tydligt fokus är viktigt i en fond med begränsade medel.

Punkt 4: Det noteras att det för ISF anges att maximalt 15 % av tilldelningen till ett program kan finansiera inköp av utrustning, transportmedel och kostnader för uppbyggnad av säkerhetsrelaterade anläggningar, vilket Polismyndigheten, baserat på erfarenheter från nuvarande ISF, anser är en för liten andel. Motsvarande skrivning finns inte i förordningsförslaget för BMVI.

Art. 14 Särskilda åtgärder

Möjligheten att genom instrumentet bedriva transnationella eller nationella särskilda åtgärder välkomnas. För att underlätta administrationen av dessa projekt föreslår Polismyndigheten att det tydliggörs vilket lands regelverk för stödberättigande utgifter som ska gälla för transnationella åtgärder.

Art. 15 Driftstöd

Driftstöd införs som en nyhet i ISF. Under programperioden 2014-2020 finns möjligheten inom ISF Gräns som Sverige dock inte har utnyttjat. Polismyndigheten ser det som en intressant möjlighet och välkomnar förslaget.

Art. 23 Kumulativ, kompletterande och kombinerad finansiering

Förslaget beskriver möjligheten till projekt som får finansiering från olika fonder och program. Sådana projekt kan i praktiken komma att behöva delas upp administrativt då redovisning enligt förslaget ska bygga på fondernas olika regler för stödberättigande utgifter. Detta försvårar enligt Polismyndighetens mening projektets redovisning och kräver därför ytterligare vägledning.

Art. 24 Övervakning och rapportering

Punkt 4 anger att proportionella rapporteringskrav ska ställas på stödmottagare och, om relevant, medlemsstater. Polismyndigheten anser att det behöver klargöras vad som menas med proportionalitet när det gäller medlemsstaters rapportering.

Juristen Tony Back har beslutat detta yttrande efter föredragning av juristen Per Luthander. I beredningen av ärendet har gruppchefen för fonden för inre säkerhet vid Ekonomiavdelningen, Christina Jansson, deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

På avdelningschefens vägnar

Tony Back

Per Luthander

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli