



Migration längs den centrala Medelhavsrutten

2016/17:FPM72

Utrikesdepartementet

2017-03-01

Dokumentbeteckning

JOIN(2017) 4

Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, europeiska rådet och rådet.
Migration längs den centrala Medelhavsrutten – Hantera flödena och rädda liv

Sammanfattning

I enlighet med den europeiska agendan för migration har EU de senaste två åren tagit fram strategier, infört åtgärder och tillfört finansiering för att hantera flykting- och migrationskrisen, bland annat längs den centrala Medelhavsrutten. Sedan 2015 har EU även permanenterat sin närvaro på Medelhavet genom ett antal operationer, vilket har räddat tusentals liv. EU har också intensifierat sitt samarbete med ett antal afrikanska länder.

Trots ökade insatser på området är den centrala Medelhavsrutten idag dominerande för de irreguljära migrationsströmmarna över Medelhavet. Under 2016 färdades 181 000 migranter över centrala Medelhavsrutten för att nå Italien. Mer än 4 500 människor drunknade i Medelhavet 2016 i sin strävan att nå Europa. Det mänskliga lidandet är oacceptabelt.

Libyen utmärker sig som ett av de viktigaste avreseländerna i Nordafrika. Det är ett land i vilket det råder stor politisk instabilitet och en mycket allvarlig säkerhetssituation. Människosmugglare och traffickingnätverk utnyttjar situationen och bidrar till det instabila läget.

I ljuset av ovanstående presenterade den Höga representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor och kommissionen den 25 januari 2017 ett gemensamt meddelande om operativa åtgärder fokuserade på den centrala Medelhavsrutten. Syftet är att hantera irreguljära migrationsflöden och att rädda liv. Genom en stärkt libysk kustbevakning och en intensifierad kamp mot människosmugglare förväntas antalet farliga resor över Medelhavet minska. Parallellt med detta planeras insatser för att förbättra villkoren och

skapa alternativa möjligheter för migranter och skyddsbehövande i Libyen. Vidare presenteras åtgärder för att dämpa migrationstrycket söderifrån och ytterligare insatser i grannländerna planeras för att migrantrutterna inte ska förskjutas när kontrollen i Libyen ökar.

Regeringen välkomnar den Höga representantens och kommissionens meddelande som en utgångspunkt för fortsatta diskussioner om hur EU:s yttre förbindelser och instrument kan bidra till förbättrad hantering av migrationsutmaningarna och bidra till en plattform för att konkretisera åtaganden och operationalisera de externa dimensionerna av den EU-gemensamma migrationspolitiken.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU samarbetar med tredjeländer på migrationsområdet inom den övergripande strategin för migration och rörlighet (GAMM). Mot bakgrund av den allvarliga situationen på migrationsområdet presenterade kommissionen i maj 2015 ett meddelande om en europeisk migrationsagenda (se faktapromemoria 2014/15:FPM36).

Under de senaste två åren har EU, enligt den europeiska agendan för migration, infört åtgärder, strategier och finansiering för att hantera flykting- och migrationskrisen bland annat längs den centrala Medelhavsrutten. Vid ett toppmöte i Valletta i november 2015 enades EU och vissa afrikanska länder om en gemensam handlingsplan på migrationsområdet och inrättade även en särskild förvaltningsfond, EU:s förvaltningsfond för Afrika.

Den 7 juni 2016 presenterade kommissionen ett meddelande om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan (se faktapromemoria 2015/16:FPM112). Meddelandet beskrev hur EU:s yttre åtgärder utifrån ett helhetsgrepp kan bidra till en långsiktig hantering av migrationssituationen i närområdet. Målet är ett samstämmigt och effektivt EU-engagemang där EU och dess medlemsstater agerar samordnat och ingår skräddarsydda partnerskap, så kallade pakter, med tredjeländer för att angripa grundorsaker till ofrivillig migration, för en bättre migrationshantering och för att underlätta återvändande. I oktober och december 2016 följde kommissionen upp med lägesrapporter som beskriver de första resultaten av partnerskapen.

Trots ökade insatser på migrationsområdet riskerar många människor fortfarande sina liv på farliga resor över Medelhavet till Europa. Över 181 000 personer korsade Medelhavet längs den centrala rutten 2016 och den är återigen den dominerande vägen till Europa för migranter och flyktingar. 2016 drunknade över 4 500 personer när de försökte korsa havet. Resan från ursprungsländerna till Libyens kust innebär också stora risker. Libyen ligger mitt på den centrala Medelhavsrutten och är utskeppningsort för 90 procent

av dem som vill resa till Europa. Antalet migranter i Libyen uppgår i dagsläget till uppskattningsvis 700 000 - 1 miljon människor.

I december 2016 framhöll Europeiska rådet ett behov av att stärka stödet till den libyska kustbevakningen, ta initiativ för att minska antalet farliga resor samt erbjuda möjligheter till frivilligt återvändande för de migranter som befinner sig i Libyen.

Den 25 januari 2017 presenterade den Höga representanten och kommissionen ett gemensamt meddelande om operativa åtgärder - fokuserade runt den centrala Medelhavsrutten - för att bland annat bekämpa människosmuggling, stärka den nationella gränskontrollen i Libyen, förbättra villkoren för migranter och flyktingar i transitländerna i Nordafrika och uppmuntra till återvändande, i syfte att hantera irreguljära migrationsflöden och rädda liv.

1.2 Förslagets innehåll

Den Höga representanten och kommissionen föreslår ett brett paket av samordnade EU-insatser som ska sättas i verket relativt omgående. Åtgärderna kan grupperas under sex kompletterande områden:

- Minska antalet överfarter och rädda liv till sjöss
- Intensifiering av kampen mot människosmugglare och människohandlare
- Skydd av migranter, självmant återvändande och vidarebosättning
- Hantering av migrantflöden genom sydgränsen
- Ökat samarbete med Egypten, Tunisien och Algeriet – förhindra irreguljär migration och förflyttning av migrantrutter
- Mobilisering av finansieringsresurser för Nordafrika

Den Höga representanten och kommissionen understryker den centrala roll som libysk kustbevakning bör ha i hanteringen av situationen. Ett nära operativt samarbete genom utbildning och materiellt bistånd till en stärkt libysk kustbevakning ska maximera antalet räddade liv samt öka möjligheten att fånga upp människosmugglare. Parallella utbildningsinitiativ ska tillhandahållas av olika EU-aktörer och medlemsstater. Bland andra Europeiska unionens marina operation för bekämpning av människosmuggling i Medelhavet (EUNAVFOR MED, Operation Sophia), Seahorse-programmets Medelhavsnätverk, det italienska inrikesministeriet i samarbete med IOM och UNHCR samt den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Dessutom ska man hjälpa den libyska kustbevakningen att inrätta ett samordningscentrum för sjöräddning.

Informationsutbyte är en viktig del i kampen mot människosmuggling. Meddelandet föreslår därför som en första prioritering att Seahorse-programmets Medelhavsnätverk operativt ska förstärkas under våren 2017. Programmet mål är att stärka de nordafrikanska ländernas gränsmyndigheter, inklusive Libyens, genom att utveckla deras förmåga till

informationsutbyte och samordning gentemot EU och övriga medverkande länder i Medelhavsområdet. Programmet syftar till att förstärka informationsutbytet i redan befintliga kanaler, samt möjliggöra ett utbyte av underrättelseinformation mellan medlemsstaterna, Operation Sophia, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Europol, Interpol och samarbetspartner i regionen, inkluderat bild- och geounderrättelseinformation genom Eurosur Fusions tjänster. Programmet syftar även till att förbättra de nordafrikanska ländernas egenupprättade lägesbilder avseende irreguljära migrationsströmmar och smuggling på sina respektive territorier. Ytterligare åtgärder inriktas mot smugglarnas logistikkedjor i syfte att förhindra och begränsa deras tillgång till båtar, motorer och andra fordon som utnyttjas i människosmugglingssyften.

Förstärkta åtgärder mot människosmuggling och stöd till libysk kustbevakning i syfte att minska antalet avresor innefattar även ökade åtgärder på land till stöd för de migranter som befinner sig i Libyen. Såväl omedelbara som mer långsiktiga behov hos migranter ska mötas genom olika projekt som fokuserar på stärkt skydd och humanitärt bistånd, stöd till återintegrering i de lokala ekonomierna, frivilligt återvändande till ursprungslandet samt vidarebosättning för skyddsbehövande. Vidare ska Kommissionen samarbeta med IOM, UNHCR och de libyska myndigheterna i syfte att förbättra förhållandena för personer i libyska migrantförvar. Kommissionen ska även verka för att ge UNHCR och IOM tillträde till utsatta personer och personer i behov av internationellt skydd.

För att hantera migrationsflöden genom Libyens södra gräns föreslår kommissionen att Afrikas och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) underrättelsegemenskap ska utnyttjas till sin fulla potential i syfte att främja gränssamarbete och utbyte av information mellan Libyen och länderna i det södra grannskapet. Samarbetet med Niger i enlighet med partnerskapsramen ska maximeras för att åtgärda migrationstrycket, bekämpa människosmuggling och främja frivilligt återvändande, redan innan migranterna når Libyen. Dessutom ska libyska myndigheter stärkas i sin kapacitet avseende gränsförvaltning och migrantskydd.

Avslutningsvis ska redan befintliga samarbeten med Egypten, Tunisien och Algeriet bli mer omfattande för att förhindra att nya rutter uppstår i samband med att arbetet i Libyen intensifieras. Åtgärder i dessa länder syftar till att fördjupa dialogen och det operativa samarbetet kring hanteringen av migrationsströmmar, bland annat genom stöd till utveckling av ländernas egna asylsystem, återvändandesamarbeten och möjligheter till laglig migration. Algeriet, Tunisien och Egypten ska uppmuntras till att delta i Seahorse-programmet. Ansträngningarna ska också inkludera ett förbättrat

Många av åtgärderna kan finansieras genom redan existerande projekt. Ytterligare medel föreslås göras tillgängliga, exempelvis från EU:s förvaltningsfond för Afrika. Totalt föreslås att 200 miljoner euro ska göras tillgängligt för Nordafrikafönstret 2017 i EU:s förvaltningsfond för Afrika och migrationsrelaterade projekt som rör Libyen kommer att prioriteras. Kommissionen kommer att undersöka ytterligare finansieringsbehov under 2017 mot bakgrund av framsteg som gjorts och de åtgärder som bedöms vara nödvändiga 2018. Medlemsstaterna uppmanas att matcha EU:s bidrag till Nordafrikafönstret.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelande innehåller inga konkreta lagförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Kommande förslag kan få effekter på EU-budgeten såväl som på nationella budgeten. Förslag om ytterligare omallokeringar till det geografiska fönstret för Nordafrika i EU:s förvaltningsfond för Afrika kan komma att påverka balansen mellan de olika geografiska fönstren.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar den Höga representantens och kommissionens meddelande som en utgångspunkt för fortsatta diskussioner om hur EU:s yttre förbindelser och instrument kan bidra till förbättrad hantering av migrationsutmaningarna och bidra till en plattform för att konkretisera åtaganden och operationalisera de externa dimensionerna av den EU-gemensamma migrationspolitiken.

De EU-gemensamma åtgärderna bör generellt utgöra bidrag till konstruktiva lösningar på vad som är globala utmaningar, de bör bidra till fredsbyggande och angripa den ofrivilliga migrationens grundorsaker. Regeringen stöder de föreslagna prioriteringarna om livräddande insatser och åtgärder för att motverka människosmuggling längs med migrantrutterna i det korta perspektivet. I det långa perspektivet är det av största vikt att fortsätta med insatser för främja hållbar social, ekonomisk och miljömässig utveckling och på så vis hantera grundorsakerna till ofrivillig och irreguljär migration. Internationell rätt, inklusive rätten att söka asyl och få en individuell prövning samt principen om non-refoulment måste säkerställas i alla lägen.

Det finns vidare behov av realistiska alternativ för fler lagliga vägar för att söka asyl inom EU.

2016/17:FPM72

Regeringen välkomnar förslagen om utökat stöd till IOM och UNHCR och deras verksamhet i regionen. Det är avgörande att IOM och UNHCR har tillgång till mottagnings- och migrantcenter i regionen och att förhållandena i dessa center lever upp till internationell standard. Det är positivt att arbetet med frivilligt återvändande intensifieras, men samtidigt nödvändigt att erbjuda hållbara alternativ för skyddsbehövande i regionen.

Regeringen stöder Operation Sophias nuvarande mandat och välkomnar utbildningsinsatser för libysk kustbevakning. Vidare anser regeringen att det är positivt att resurser ägnas åt att öka libyska myndigheters kapacitet vad gäller migrationshantering. Synnerligen viktigt är att ansträngningar görs för att förbättra villkoren i de migrantläger som kontrolleras av libyska myndigheter. Varje planerad insats måste implementeras med respekt för mänskliga rättigheter. ODA-kriterierna måste respekteras om insatser finansieras med biståndsmedel från exempelvis nödfonden eller granskapsinstrumentet.

Migration ska och måste utgöra en viktig aspekt av de yttre förbindelserna, men det får inte bli den enda. EU måste fortsatt vara en global aktör som verkar för fred, stabilitet, utveckling och som står upp för mänskliga rättigheter och demokrati. Ansträngningar på migrationsområdet i Libyen måste ta i beaktande landets sköra politiska process och bidra till en fredlig lösning på konflikten. Det är därför viktigt att biståndsinsatser i Libyen genomförs med konfliktanalys. Libyen är framförallt ett transitland för migration, vilket tydliggör behovet av att EU måste fortsätta bekämpa grundorsakerna till ofrivillig migration.

Regeringen anser att de utgifter som följer av meddelandet bör hanteras genom omprioriteringar inom beslutade årsbudgetar och med respekt för MFF-taket. Överflyttningen av medel från ENI får inte ske på bekostnad av insatser i det östra grannskapet. Alla bidrag från medlemsstater måste vara frivilliga. Kommissionen måste därför kunna vara flexibel och möjliggöra anpassning av förslaget till tillgängliga resurser. Vidare måste ODA-kriterierna respekteras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända i detalj men generellt sett har meddelandet välkomnats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Meddelandet har tagits fram i samarbete mellan den Höga representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor och kommissionen.

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag. Därmed är frågan om rättslig grund inte aktuell.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag. Därmed är frågan om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen inte aktuell.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet lades fram inför Europeiska rådets informella möte den 3 februari 2017. Under Europeiska rådets möte antogs den så kallade MaltadeklARATIONEN som ligger i linje med meddelandet. Det maltesiska ordförandeskapet har efter detta i nära samarbete med den Höga representanten och kommissionen utformat en handlingsplan utifrån meddelandet och deklARATIONEN.

Handlingsplanen har diskuterats i Coreper den 9 februari 2017.

4.2 Fackuttryck/termer