



EU:s externa agerande för att bemöta flyktingkrisen i Europa

2015/16:FPM7

Utrikesdepartementet

2015-10-14

Dokumentbeteckning

JOIN (2015) 40 final

Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action

Sammanfattning

Mot bakgrund av flyktingkrisen och det ökade migrationstrycket vid EU:s södra och östra gränser har kommissionen och EEAS presenterat en samlad ansats för genomförandet av den europeiska dagordningen för migration. Ett särskilt meddelande om EU:s externa agerande redogör för vad EU har gjort och gör i de länder och regioner som är mest drabbade av oroligheter och flyktingströmmar.

För att lyckas ta itu med flyktingkrisens utmaningar betonas särskilt att solidaritet och ansvarstagande blir avgörande och att Unionens externa instrument – alltifrån finansiellt stöd till diplomati – måste agera på ett samstämmigt sätt. Det handlar i första hand om att rädda liv, att bistå människor i behov av skydd, bidra med akut humanitär hjälp, säkra rätten att ansöka om asyl och vidta åtgärder mot våld och brott mot mänskliga rättigheter. Samtidigt krävs ett långsiktigt engagemang för att komma tillrätta med grundorsakerna till krisen. EU planerar därför att ytterligare stärka sitt globala engagemang och intensifiera den politiska dialogen, samarbetet och utbytet av erfarenheter med partnerländer, civilsamhället och lokala myndigheter kring migrations- och rörlighetfrågor.

1.1 Ärendets bakgrund

EU-kommissionen och EEAS framhåller att EU står inför den största flyktingkrisen sedan andra världskrigets slut. UNHCR:s siffror talar om upp emot 60 miljoner människor på flykt från krig och förföljelse i världen. De flesta är på flykt i sitt närområde medan en mindre andel söker asyl i Europa. Migrationstrycket är stort vid EU:s södra och östra gränser, i synnerhet längst med den Centrala Medelhavsrutten (Nordafrika till Italien och Malta), Östra Medelhavsrutten (via Turkiet till Grekland, Bulgarien och Cypern) och Västra Balkanrutten (via bl.a. Makedonien och Serbien till Ungern). Samtidigt illustrerar de snabba förändringarna i flyktingströmmarna smugglarnas förmåga att ständigt anpassa sig till nya omständigheter.

Flyktingkrisen har till stor del orsakats av konflikter, oroligheter, fattigdom och styrelseskick i Europas bredare närområde. Vid Europeiska rådet i juli underströk EU:s stats- och regeringschefer vikten av samarbete, solidaritet och ansvar för att nå hållbara lösningar. Mot denna bakgrund presenterade rådet och kommissionen den 9 september 2015 en samlad ansats för genomförandet av den europeiska dagordningen för migration som presenterades i maj. Ett särskilt meddelande beskriver EU:s externa agerande för att ta itu med flyktingkrisen.

1.2 Förslagets innehåll

Enligt kommissionen är EU:s främsta prioritet när det gäller flyktingkrisen att rädda liv – att bistå människor i behov av skydd, bidra med akut humanitär hjälp, säkra rätten att ansöka om asyl och vidta åtgärder mot våld och brott mot mänskliga rättigheter. Samtidigt krävs ett långsiktigt engagemang för att komma tillrätta med grundorsakerna till krisen. EU planerar att stärka den politiska dialogen, samarbetet och utbytet av erfarenheter med partnerländer, civilsamhället och lokala myndigheter kring migrations- och rörlighetfrågor. Samarbete med internationella aktörer och organisationer såsom FN och IOM kommer också fortsatt att stå i fokus.

I enlighet med beslut vid Europeiska rådet i juni har EU kallat till två högnivåkonferenser:

- en högnivåkonferens med fokus på Östra Medelhavs- och Västra Balkanrutten för att diskutera transitländernas utmaningar (8 oktober 2015);
- ett toppmöte i Valletta mellan EU och afrikanska partners för att diskutera grundorsakerna till migrationsutmaningarna (11-12 november 2015). Ett konkret resultat av Valletta-toppmötet föreslås bli inrättandet av en ny *Emergency Trust Fund*.

I meddelandet redogörs för vad EU har gjort och gör i de länder och regioner som är mest drabbade av oroligheter och flyktingströmmar. Kommissionen

och EEAS framhåller att EU för att möta dessa utmaningar har stärkt sitt globala engagemang och sedan början av 2015 mobiliserat EU:s externa instrument med målsättningen att rädda liv, säkerställa skydd för behövande, samt värna gränser och rörlighet.

1.2.1. Syrien och Irak

EU stödjer initiativ för att hitta politiska lösningar till konflikterna i Syrien och Irak. Tidigare i år antog kommissionen ett meddelande med ett policyramverk för en regional strategi som även omfattar kampen mot ISIL och som innehåller finansiella åtaganden på 1 miljard EUR. Sedan 2011 har EU och dess medlemsstater mobiliserat över 3,9 miljarder EUR (varav 1,8 miljarder EUR från EU:s budget) för att stödja internflyktingar, flyktingar och vårdssamhällen i Syrien, Irak, Jordanien, Libanon och Turkiet. Särskilt humanitärt stöd har gått till Syrien och Irak. Projekt som rör matsäkerhet, försörjningsmöjligheter, skolgång och yrkesutbildning för flyktingar i regionen finansieras också av EU. Nyligen inrättades en EU Trust Fund för Syrienkrisen i syfte att ge ett samordnat och förstärkt svar på regional nivå. Ett EU-kontor i Gaziantep (södra Turkiet) bistår med samordningsverksamheten och en särskild snabbinsatsmekanism för gränsöverskridande åtgärder har skapats. EU stödjer även tillflykts- och/eller transitländer i Mellanöstern genom regionala utvecklings- och skyddsprogram.

1.2.2. Turkiet

Turkiet är för närvarande det land i världen som tar emot flest flyktingar. En särskild dialog håller på att inledas med Turkiet för att identifiera sätt att stödja flyktingar från Syrien samt stärka gränskontrollerna och kampen mot människosmuggling. För 2015 uppgår EU:s stöd till Turkiet med anledning av Syrienkrisen till 175 miljoner EUR. Kommissionen förväntas dessutom presentera ett förslag till ökning av finansiering genom IPA (Instrument for Pre-Accession) till 245 miljoner EUR för perioden 2014-16. Vidare kommer Turkiet (liksom Västra Balkan) att omfattas av ett nytt regionalt program för migrationshantering och en Frontex-sambandsman ska stationeras i Ankara fr.o.m. årsslutet för att stärka det operativa samarbetet. Parallellt har kommissionen sedan 2014 inlett en dialog kring visaliberalisering med Turkiet, där frågor som rör gränskontroll, kampen mot organiserad brottslighet, rättsligt samarbetet m.m. ingår.

1.2.3. Västra Balkan

EU har ökat sitt stöd till icke-EU länder på Västra Balkan med fokus på kapacitetsbyggande för mottagande- och asylprocesser och samarbete för att motverka människosmuggling. Kommissionen håller på att färdigställa ett

regionalt program för migrationshantering på Västra Balkan som ska rikta in sig på tre områden: identifiering av migranter, regionalt informationsutbyte och mekanismer för återvändande. Humanitärt bistånd (1,75 miljoner EUR) har redan godkänts för Serbien och Makedonien, och kommissionen överväger ytterligare former av landsspecifikt stöd. Det finns även tankar på att utveckla det operativa samarbetet mellan EU- och Västra Balkan-ländernas gränsbevakningsmyndigheter. Frontex, som redan samarbetar med dessa länder, skulle kunna ha en roll i detta arbete.

1.2.4 Afrika

För att möta utmaningarna i Afrika arbetar EU med partnerländer genom regionala strategier (bl.a. för Sahel, Afrikas Horn och Guineabukten), humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete samt ett brett engagemang för att stärka resiliens. Kommissionen avser fortsatt fokusera på att hitta hållbara lösningar som ska förhindra utdragna flyktingsituationer och minska spänningarna mellan regioner och befolkningar som leder till destabilisering. Det anses i sammanhanget viktigt att (intern)flyttingar ges möjligheten att bidra till ekonomisk tillväxt. Kommissionen ska därför presentera en ny utvecklingsorienterad ansats kring flyktingsituationer som ska genomföras parallellt till det humanitära stödet. Pilotprojekt har i år lanserats för Nordafrika och Afrikas Horn.

Kommissionen ger i dagsläget humanitärt bistånd och utvecklingsstöd till de utsatta flyktingarna i Libyen och i transitlandet Niger. I Sahel bidrar EU:s civila och militära förmågehöjande GSFP-insatser till stabilitet genom att bland annat stärka Malis och Nigers säkerhetsstyrkor och motverka organiserad brottslighet genom stöd till polisreform. Ytterligare stöd till gränsförvaltning övervägs. Ett flerfunktionscentrum ska byggas upp i knutpunkten Agadez i Niger för att bistå med hjälp och information. När det gäller Nigeria fokuserar migrationsdialogen framför allt på återtagande och återvändande, samtidigt som EU står bakom de regionala åtgärderna mot Boko Haram. I flera afrikanska länder riktar sig EU:s stöd mot uppbyggandet av rättsstaten och en säker miljö (bl.a. främst genom de civila GSFP-missionerna men också genom en militär rådgivande insats i CAR; en militär träningsinsats och ett samarbetsprogram för utveckling i Somalia). I Eritreas fall utgör bristen på ekonomiska perspektiv och brotten mot mänskliga rättigheter pådrivande faktorer för migration. Ett nytt NIP (*National Indicative Programme*) om 200 miljoner EUR har nyligen förhandlats, med fokus på ekonomisk utveckling, sysselsättning och styrning. Dialogen med Eritrea förs även genom Khartoumprocessen som möjliggör ett EU-engagemang med samtliga länder på Afrikas Horn. Därtill har EU och dess medlemsstater bidragit med över 377 miljoner EUR i humanitärt bistånd till Sydsudan sedan 2014.

1.2.5. Samarbete kring återtagande och återvändande

En effektiv återvändandepolitik för de som inte är i behov av internationellt skydd är en nödvändig del av en sammanhängande EU-strategi för att förhindra olaglig invandring. EU avser därför stärka sitt samarbete med afrikanska partnerländer för ett effektivt genomförande av återvändande och återtagande. Den 8 oktober antog rådet (Rättsliga och inrikes frågor) slutsatser om den framtida återvändandepolitiken.

1.2.6. Kampen mot människosmuggling och organiserad brottslighet

Att ta itu med kriminella nätverk är också en väsentlig del av EU:s ansträngningar för att rädda liv och förhindra att flyktingar utnyttjas. Kommissionen anser att det internationella samarbetet mellan de polisiära och rättsliga systemen i ursprungs- och mottagarländerna, samt mellan relevanta EU-organ och medlemsstaterna behöver stärkas. I den Europeiska Agendan för Migration ingår bl.a. initiativ för en handlingsplan mot människosmuggling. Därtill kommer sambandsmän för migration och säkerhetsexperter att tillsättas vid viktiga EU-delegationer. Kommissionen konstaterar även att en rad GSFP-insatser redan spelar en betydande roll i kampen mot organiserad brottslighet (bl.a. EUCAP Sahel Mali och EUCAP Sahel Niger). EU:s marina insats mot människosmugglare på södra centrala Medelhavet, EUNAVFOR MED, bidrar därutöver till att förhindra fler tragiska drunkningsolyckor på Medelhavet och motverka de hänsynslösa smuggelnätverk som riskerar människors liv för ekonomisk vinning.

För att lyckas ta itu med flyktingkrisens utmaningar betonar kommissionen att solidaritet och ansvarstagande blir avgörande och att Unionens externa instrument – alltifrån finansiellt stöd till diplomati – måste agera på ett samstämmigt sätt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte aktuellt. Meddelandet utgör inte bindande lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet i sig medför inga budgetära konsekvenser, men vissa förslag kan komma att medföra en omprioritering i EU:s budget. Det gäller EU *Trust Funds* och ökade utbetalningar från de finansiella instrumenten under rubrik 4. Beslut om eventuella bilaterala svenska bidrag diskuteras och fattas på nationell nivå.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar EU-kommissionens och EEAS bedömning att EU:s externa agerande kan spela en avgörande roll för att möta flyktingkrisens utmaningar och hantera orsakerna bakom människors flykt. Regeringens utgångspunkt utgörs av de tio ståndpunkter för reform av EU:s flyktingpolitik som presenterades den 7 september. Däri betonas bland annat att EU ska fortsätta att prioritera att rädda liv, att EU ska fortsätta att bekämpa människosmuggling, att EU ska få till stånd ett effektivt och humant återvändande, samt att EU behöver en mer aktiv utrikes- och biståndspolitik för att hjälpa människor på plats. Flyktingkrisen är global och kräver därmed globala svar. Sverige och EU kan gemensamt med FN-organen och andra internationella aktörer såsom G7 och G20 tillse att världens länder försäkras flyktingar en värdig och säker behandling i enlighet med internationella regelverk.

EU:s externa åtgärder har över tid varit inriktade på att stärka berörda länders förmåga att möta nationella utmaningar. Flyktingkrisen visar på att EU:s engagemang framöver behöver utvecklas mot en än mer sammanhållen politik i syfte skapa jobb och hållbar tillväxt i dessa länder. Samstämmighet mellan EU:s olika politikområden och insatser blir än mer centralt. EU måste anta en än mer pådrivande roll för att bidra till ökad säkerhet och fred i närområdet. Stöd ska ges för att bygga upp och stärka förmågorna i sviktande stater, i syfte att främja demokratiska institutioner och ett aktivt civilsamhälle. För detta krävs en fördjupad dialog med andra länder, i synnerhet i EU:s grannskap.

Toppmötet i Valletta mellan EU och Afrika är ett steg i denna riktning som regeringen välkomnar. Det är av central betydelse att även länder i Afrika hanterar flykting- och migrationsströmmarna i enlighet med grundläggande principer, mänskliga rättigheter samt internationella regelverk. Regeringen framhåller vikten av nära samarbete och delat ägarskap med de afrikanska länderna. Det behövs en ansats som tar hänsyn till olika migrationsströmmar och grundorsaker mellan Sahel, Nordafrika och Afrikas Horn, och som stämmer väl överens med EU:s övergripande politiska engagemang med dessa länder. Dessutom avser regeringen särskilt uppmärksamma den utsatthet och de risker som barn utsätts för i de blandade migrationsströmmarna. Det gäller inte minst barn som är ensamma eller separerade från sina familjer.

Regeringen instämmer även i att kapaciteten hos länderna på Västra Balkan att hantera flyktingsituationen måste stärkas. Regeringen välkomnade därför

den högnivåkonferens med fokus på Östra Medelhavs- och Västra Balkanrutten som ägde rum den 8 oktober som ett tillfälle att diskutera en gemensam ansats för hur EU konkret kan stödja hanteringen av migrationsströmmarna i dessa transitländer samt hur existerande finansiella instrument bör användas. Regeringen välkomnar den deklaration som antogs. Det är nu viktigt att deklarationen följs upp och omsätts i konkret handling. I sammanhanget är EU-närmandeprocessen ett betydelsefullt verktyg för att bidra med politiskt och tekniskt stöd till kandidatländernas ansträngningar. Regeringen noterar uppmaningen till medlemsstaterna att bidra bilateralt till *EU Trust Funds* men konstaterar samtidigt att de medel som EU kanaliserar till fonderna består av medlemsstaternas bidrag till EU-budgeten.

Vidare menar regeringen att EU bör överväga hur de migrationsdialoger som EU för med ett antal olika regionala konstellationer kan utvecklas för att vi gemensamt ska kunna möta de utmaningar och möjligheter som migration innebär.

GSFP-insatser är ytterligare en komponent i EU:s arbete för att på sikt stärka och reformera bl.a. ursprungs- och transitländers säkerhetssektor och deras förmåga att öka stabilitet i regionen. Därutöver är det angeläget att initiativ för att inrätta flerfunktionscentrum i transitländer utvecklas i nära samarbete med UNHCR och IOM.

Att nå en fredlig lösning på konflikterna i Syrien och Libyen är avgörande för att hantera utmaningarna. Regeringen anser att EU måste finna konkreta sätt att stödja FN-sändebudet Staffan de Misturas ansträngningar att finna en politisk lösning. Därför bör EU utse ett särskilt sändebud på hög nivå för Syrien, i syfte att intensifiera EU:s diplomatiska ansträngningar och stärka dialogen med Syriens grannländer med fokus bl.a. på flyktingarnas levnadsvillkor. EU bör också bidra till att det, när de Mistura bedömer tiden mogen, inrättas en internationell kontaktgrupp med centrala internationella och regionala aktörer. FN:s humanitära appeller för Syrien och dess värst drabbade grannländer är kraftigt underfinansierade och bör prioriteras. Sverige är en stor givare av humanitärt bistånd och kommer fortsatt att stödja människor i nöd.

Sammantaget menar regeringen att flyktingkrisen visar på behovet av en än mer aktiv och sammanhållen utrikespolitisk ansats från EU:s sida. Bredden av unionens instrument kan bidra till att både ge flyktingar ett värdigt och rättssäkert bemötande och stärka ursprungsländernas förmåga att skapa förutsättningar som motverkar orsakerna till människors flykt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2015/16:FPM7

Samtliga medlemsstater står bakom ansatsen att EU:s externa åtgärder har en central roll att spela i att möta flyktingkrisens grundorsaker.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har välkomnat kommissionens förslag.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet utgör inte bindande lagstiftning.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandets olika delar behandlas i både rådet (Rättsliga och inrikes frågor samt Utrikesfrågor) och Europeiska rådet.

4.2 Fackuttryck/termer