



## Ny partnerskapsram med tredjeländer

2015/16:FPM112

Justitiedepartementet

2016-07-15

### Dokumentbeteckning

KOM (2016) 385

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och europeiska investeringsbanken om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan

### Sammanfattning

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 den europeiska migrationsagendan.

Som en uppföljning av migrationsagendan presenterade kommissionen den 7 juni 2016 ett meddelande om en ny partnerskapsram med tredjeländer. Där beskrivs hur EU:s yttre åtgärder utifrån ett helhetsgrepp kan bidra till en långsiktig hantering av migrationen. Målet är ett samstämt EU-engagemang där EU och dess medlemsstater agerar samordnat och ingår partnerskap med tredjeländer för en bättre migrationshantering. Partnerskapsramen utgör den externa dimensionen av den europeiska migrationsagendan.

Kommissionen föreslår att positiva och negativa incitament inom samtliga politikområden och instrument i EU:s yttre förbindelser ska användas för att uppnå heltäckande och skräddarsydda partnerskap med tredjeländer, inklusive ett förbättrat återvändande och återtagande. På längre sikt bör EU öka sina ansträngningar för att motverka grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsflyttningar. Kommissionen föreslår att en extern investeringsfond ska inrättas och att 8 miljarder euro satsas på åtgärder som presenteras i meddelandet över tidsperioden 2016-2020.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande som en utgångspunkt för fortsatta diskussioner om hur EU:s yttre förbindelser och instrument kan bidra till hanteringen av migrationsutmaningarna.

## 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 europeiska migrationsagendan (se faktrapromemoria 2014/15:FPM36).

Under den efterföljande hanteringen av krisen har flera möten ägt rum. Hösten 2015 anordnades en högnivåkonferens om Västra Balkan-rutten mellan EU:s medlemsstater, Västra Balkanländerna samt Turkiet, Jordanien och Libanon. Detta i kombination med det mini-toppmöte om Västra Balkan som ägde rum strax därefter med närmast berörda länder resulterade i en bättre hantering såväl vad avser informationsdelning, gränspolisarbete och flyktingarnas humanitära behov kompletterat med EU-kapacitetsstöd. 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. Toppmöten mellan EU och Turkiet har det senaste året resulterat i en gemensam handlingsplan, inklusive en finansieringsfacilitet för stöd till flyktingar i Turkiet, och i ett gemensamt uttalande i syfte att öka samarbetet i migrationsfrågan, bekämpa människosmuggling och skapa lagliga vägar in i EU för skyddsbehövande. Den särskilda faciliteten avsätter tre miljarder euro till Turkiet under 2016 och 2017. En miljard euro ska finansieras från EU-budgeten och två miljarder från medlemsstaterna.

Trots ökade insatser på migrationsområdet riskerar många människor fortfarande sina liv på farliga resor över Medelhavet till Europa. Även globalt ökar migrationsutmaningarna med över 65 miljoner människor på flykt i världen.

Den 7 juni 2016 presenterade kommissionen ett meddelande om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan. Meddelandet beskriver hur EU:s yttre åtgärder utifrån ett helhetsgrepp kan bidra till en långsiktig hantering av migrationssituationen i närområdet. Målet är ett samstämmigt EU-engagemang där EU och dess medlemsstater agerar samordnat och ingår skräddarsydda partnerskap, så kallade pakter, med tredjeländer för en bättre migrationshantering.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att skräddarsydda partnerskap, pakter, i ett första skede ska ingås med Jordanien och Libanon. Förhandlingar ska därutöver inledas med Niger, Nigeria, Mali, Senegal och Etiopien. Förbindelserna med Tunisien och Libyen ska fördjupas. Partnerskapen ska ömsesidigt bygga på EU:s och partnerländernas behov och önskemål utifrån en tydlig planering

med uppsatta mål. Partnerskapen ska inkludera befintliga samarbeten och dialoger.

Kommissionen föreslår att både positiva och negativa incitament ska användas för att uppnå de heltäckande partnerskapen, inklusive ett förbättrat återvändande och återtagande. Den nya ramen kräver en bättre samordning mellan EU:s aktörer och medlemsstaterna. Meddelandet förordar att samtliga politikområden och instrument för EU:s yttre förbindelser ska användas för att uppnå de migrationspolitiska målsättningarna.

På kort sikt föreslår kommissionen att prioritera livräddande insatser, ett ökat återvändande och möjligheter för migranter och flyktingar att stanna i närområdet.

På längre sikt bör EU öka sina ansträngningar att motverka grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsflyttningar samt ge kapacitetsstöd till samhällen som står värd för flyktingar och migranter. För att motverka grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsflyttningar måste omfattningen och karaktären av traditionella modeller för utvecklingssamarbete enligt kommissionen omprövas i grunden. En mycket större roll måste ges till privata investerare. Kommissionen föreslår därför en extern investeringsfond som bygger på Europeiska investeringsbankens erfarenheter kring investeringar i tredjeländ.

Totalt föreslås att 8 miljarder euro ska satsas på åtgärder som presenteras i meddelandet över tidsperioden 2016-2020. Finansieringen föreslås till största del ske genom omallokering av befintliga medel. Medlemsstaterna föreslås även bidra bilateralt med sammanlagt en halv miljard euro.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta lagförslag. När kommissionen presenterar aviserade förslag, får de närmare konsekvenserna av dessa och deras överensstämmelse med det gällande svenska regelverket analyseras var för sig.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommande förslag kan få effekter på EU-budgeten såväl som på nationella budgeten. Förslag om ytterligare omallokeringar till EU:s förvaltningsfond för Afrika kan komma att påverka medlemsstaternas inbetalningstakt till Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Regeringen anser att de utgifter som följer av meddelandet bör hanteras genom befintlig flexibilitet inom EU:s budgetram och genom omprioritering i den nationella budgeten.

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande som en utgångspunkt för fortsatta diskussioner om hur EU:s yttre förbindelser och instrument kan bidra till hanteringen av migrationsutmaningarna och som ett initiativ till förmån för en ökad samstämmighet mellan berörda politikområden.

De EU-gemensamma åtgärderna bör generellt utgöra bidrag till konstruktiva lösningar på vad som är globala utmaningar. Regeringen stödjer de föreslagna prioriteringarna om livräddande insatser och åtgärder för att motverka människosmuggling i det korta perspektivet. Internationell rätt, inklusive rätten att söka asyl och få en individuell prövning måste säkerställas i alla lägen. Det finns behov av realistiska alternativ för fler lagliga vägar för att söka asyl inom EU. 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.

För att säkerställa den framtida gemensamma asyl- och migrationspolitiken och värna Schengensamarbetet är det viktigt att EU får till stånd ett bättre återvändande. Regeringen står bakom initiativet till en skraddarsydd ansats för att främja samarbetet om migration med specifika tredjeländer, i syfte att uppnå ett mer effektivt återtagande. Regeringen ser inte att ett generellt villkorande av bistånd kopplat till frågan om återtagande vore en ändamålsenlig metod, detta skulle snarast kunna verka kontraproduktivt. I enlighet med slutsatser som EU antagit, där främst more for more-principen tillämpas, och med principer för ett effektivt utvecklingssamarbete, kan bistånd användas som grund för att medvetandegöra tredjeländer om vikten av att få till stånd ett väl fungerande samarbete om återtagande.

Regeringen förespråkar en bred ansats där vi bättre kan ta tillvara migrationens utvecklingseffekter för individen, ursprungslandet och destinationslandet. Regeringen betonar vikten av gemensamt ägarskap och genuint partnerskap med tredjeländer i skapandet av ett långsiktigt och hållbart samarbete. Valet av prioriterade länder behöver diskuteras och det behövs en flexibel ansats i arbetet med att fördjupa partnerskap på migrationsområdet.

Regeringen anser att de utgifter som följer av meddelandet bör hanteras genom befintlig flexibilitet inom EU:s budgetram och genom omprioritering i den nationella budgeten.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2015/16:FPM112

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

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Meddelandet har tagits fram i samarbete mellan kommissionen och utrikestjänsten.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

# 4 Övrigt

## 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet, som presenterades i Coreper den 8 juni då ett första åsiktsutbyte ägde rum, lades fram för Europeiska rådet vid dess möte den 28-29 juni.

## 4.2 Fackuttryck/termer