EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Åtgärder mot flyktingkrisen i Europa: den roll som EU:s yttre åtgärder spelar

Åtgärder mot flyktingkrisen i Europa: den roll som EU:s yttre åtgärder spelar

I. Den aktuella flyktingkrisen och dess internationella sammanhang

Europeiska unionen (EU) står inför den största flyktingkrisen sedan andra världskrigets slut. Den aktuella situationen måste ses i ett bredare perspektiv av våldsamma konflikter och destabilisering i andra delar av världen. Det är en kris av aldrig tidigare skådad omfattning som mestadels härrör från konflikter och förföljelse i Europas vidare grannskap. De våldsamma konflikterna i Syrien och Irak och instabilitet och fattigdom i delar av Afrika har tvingat miljontals kvinnor, män och barn att fly från sina hemländer för att söka skydd och ett anständigt liv, bland annat i Europeiska unionen.

Europeiska unionen intensifierar sina insatser för att hantera krisen på grundval av principerna om solidaritet och ansvar, och med full respekt för sina värderingar och internationella skyldigheter. Sedan början av 2015 har EU mobiliserat alla sina instrument för yttre åtgärder och ändrat deras inriktning för att hantera flyktingkrisen. Målen är tre, nämligen att rädda liv, garantera skydd åt dem som behöver det samt förvalta gränser och hantera rörlighet.

Migrationsströmmarna ökade avsevärt under 2014, särskilt via den **centrala Medelhavsrutten**. Under 2015 har vi hittills sett en ytterligare dramatisk försämring av situationen. Via det som kallas den **östra Medelhavsrutten** har 182 740 personer[1] passerat in i Europeiska unionen, vilket är en enorm ökning jämfört med 2014. Migranterna rör sig in f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien och sedan vidare till Ungern och Europeiska unionens övriga medlemsstater längs den så kallade **västra Balkanrutten**. I augusti 2015 hade 142 649 irreguljära inresor registrerats i Ungern via denna rutt.

Migrationsströmmarna har visserligen en blandad sammansättning, men det sker en exponentiell ökning av antalet personer som söker internationellt skydd, **särskilt från Syrien, Irak och Afghanistan**. Faktum är att 90 % av dem som använder den östra Medelhavsrutten är medborgare i ett av dessa tre länder. De irreguljära migranter som använder den centrala Medelhavsrutten kommer främst från Afrika söder om Sahara, och även de kommer ofta från konfliktområden: omkring 20 % kommer från Eritrea, 12 % från Somalia, men även 10 % från Syrien. Det har skett en förändring av hur migrationsströmmarna längs denna rutt är sammansatta jämfört med 2014, då de flesta syriska flyktingar använde den. Det rör sig dock om ett liknande antal överfarter (106 290 fram till augusti 2015). De snabba förändringarna i migrationsströmmarnas sammansättning och de rutter som används ger en fingervisning om migrantsmugglarnas förmåga att anpassa sig till nya omständigheter.

Även om invånarna i Europa kan uppleva att det nuvarande migrationstrycket är dramatiskt, är Europeiska unionen inte på något sätt den mest utsatta regionen i världen. Enligt FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) var 2014 **antalet flyktingar och fördrivna personer i**

[1] Frontex veckovisa statistiska uppdateringar: januari–augusti 2015.

världen det högsta sedan andra världskriget: 59,5 miljoner. Mer än **85 % av dessa personer lever i utvecklingsländer**. Ett mycket stort antal människor har fördrivits inom det egna landet[2] och flyktingar söker ofta första skydd i grannländerna. Exempelvis befinner sig den största delen av de syriska flyktingarna i Libanon, Jordanien och Turkiet. Större delen av den afrikanska migrationen äger rum inom Afrika: det finns mer än 8,4 miljoner interna migranter endast i Västafrika. Detta visar att den nuvarande migrations- och flyktingkrisen varken uteslutande eller huvudsakligen är ett europeiskt problem. Det är en stor internationell utmaning. Europeiska unionen går i bräschen för de internationella insatserna för att lösa konflikter och ta itu med instabilitet samt stödja den drabbade befolkningen.

II. Europeiska unionens politiska ram och åtgärder

Under de senaste månaderna har EU:s institutioner uppbådat alla resurser för att bemöta denna globala kris. Särskilt genom **den europeiska migrationsagendan**[3] har Europeiska rådet och kommissionen utarbetat huvuddragen i EU:s svar på de utmaningar som migrationen innebär både i EU och internationellt.

Den första prioriteringen förblir att rädda livet på de som försöker korsa Medelhavet på väg mot Europa. Men det är uppenbart att det är av avgörande betydelse att skydda människor i nöd, tillhandahålla brådskande humanitärt bistånd, trygga tillgången till asyl och ta itu med grundorsakerna, särskilt konflikter, politiskt våld, kränkningar av mänskliga rättigheter och fattigdom. Dessa mål måste utgöra kärnan i EU:s insatser.

För att lösa den nuvarande krisen ges företräde åt åtgärder med större direkt inverkan på migrationsströmmarna. Samtidigt är långsiktigt engagemang i dessa frågor nödvändigt för att åtgärda de bakomliggande orsakerna. Europeiska unionen avser att stärka den politiska dialogen, samarbetet samt utbytet av kunskaper och erfarenheter med partnerländer, det civila samhällets organisationer och lokala myndigheter för att stödja rörlighet för personer som ett positivt inslag i mänsklig utveckling. Ett samarbete med en rättighetsbaserad strategi som omfattar mänskliga rättigheter kommer att bidra till att bemöta utmaningar såsom syd-syd-migration, samt situationen för sårbara migranter.

I detta meddelande, som är en del av ett större paket med förslag antagna av Europeiska kommissionen, beskrivs de yttre åtgärder som Europeiska unionen vidtar för att ta itu med flyktingkrisen. Det bygger på en solid struktur för internationellt engagemang på bilateral, regional och multilateral nivå inom detta område som framför allt grundar sig på 2011 års övergripande strategi för migration och rörlighet.[4]

---

[2] Baserat på siffrorna från FN:s övervakningscentrum för internflyktingar (Internal Displacement Monitoring Centre) var i juli/augusti 2015 antalet internflyktingar följande: Syrien (7 600 300), Irak (3 171 600), Sudan (2 192 830), Sydsudan (1 645 392), Pakistan (1 375 900), Nigeria (1 500 000), Somalia (1 133 000), Afghanistan (805 409), Tchad (130 000), Kamerun (80 000) och Niger (50 000).

[3] COM(2015) 240.

[4] KOM(2011) 743.

Viktiga finansiella instrument mobiliseras. Med ett budgetanslag på 96,8 miljarder euro för perioden 2014–2020 har Europeiska unionens externa samarbete, inbegripet det världsomspännande utvecklingssamarbetet, en viktig roll när det gäller att ta itu med fattigdom, bristande säkerhet, ojämlikhet och arbetslöshet. Detta inbegriper Europeiska unionens stöd inom områden som tillväxt och sysselsättningsskapande åtgärder, fred och säkerhet, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning för de regioner och länder där flyktingströmmarna har sitt ursprung.

I samband med den nuvarande krisen och utöver EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien lägger Europeiska kommissionen också fram ett förslag för EU:s medlemsstater om en ny **europeisk förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer**. Förvaltningsfonder gör det möjligt för EU, dess medlemsstater och de bidragande givarna att reagera på olika aspekter av nödsituationer genom att ingripa gemensamt, flexibelt och snabbt i takt med att behoven förändras. Den föreslagna förvaltningsfonden ska stödja stabilitet, främja motståndskraft, ekonomisk utveckling, säkerhet och migrationshantering. Den kommer att ge EU och dess medlemsstater ett snabbt och flexibelt verktyg som kan leverera snabbare resultat. Den kommer att bidra till att mobilisera EU:s stöd. Samtidigt ger den en plattform för större politisk synlighet och kommer att bidra till en mer integrerad och sammanhängande strategi. Förvaltningsfonden förväntas bli ett konkret resultat av toppmötet i Valletta i november 2015. Europeiska kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik förväntar sig att medlemsstaterna ska bidra till fonden på ett konsekvent och generöst sätt.

III. Nyckelfrågor och Europeiska unionens åtgärder

Europeiska unionen är aktiv över hela världen. Följande länder och regioner har störst betydelse för den aktuella krisen:

- **Syrien och Irak**

EU har stött diplomatiska initiativ för att hitta politiska lösningar sedan konflikterna i Syrien och Irak inleddes. Mot denna bakgrund har kommissionen och den höga representanten fastställt den politiska ramen för en regional strategi, som inbegriper kampen mot Islamiska staten, i ett meddelande[5] som antogs tidigare i år och som omfattar finansiella åtaganden på 1 miljard euro. **Mer än 4 miljoner syrier har flytt från sitt land**, utöver de 7,6 miljoner internflyktingarna och de över 230 000 personer som dödats. De **allra flesta syriska flyktingar finns i Libanon, Jordanien och Turkiet** och antalet fortsätter att öka, vilket leder till oerhörda politiska, ekonomiska och sociala påfrestningar på dessa länder. I takt med att grannländernas kapacitet att hantera nya flyktingar har nått sin gräns och gränspolitiken har blivit mer restriktiv, har det skett en kraftig ökning av såväl antalet internflyktingar som de direkta flyktingströmmarna till EU, särskilt Grekland.

[5] JOIN(2015) 2 final.

Sedan 2011 har Europeiska unionen och dess medlemsstater mobiliserat mer än **3,9 miljarder euro** i humanitärt bistånd, utvecklingsbistånd, ekonomiskt bistånd och stabiliserande bistånd för att tillgodose behoven hos internflyktingar, flyktingar och värdsamhällen i Syrien, Irak, Jordanien, Libanon och Turkiet. Av detta totala bidrag kommer närmare 1,8 miljarder euro från EU:s budget.

EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien[6] har inrättats för att ge en samstämmig och mer kraftfull reaktion på regional nivå. Förutom stödet till de grannländer som tagit emot flyktingar går biståndet till humanitära insatser och stabiliserings- och utvecklingsinsatser i Syrien, bl.a. återupprättande av lokalstyret och tillhandahållande av grundläggande tjänster. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att bidra ytterligare till förvaltningsfonden.

EU:s kontor i Gaziantep (i södra Turkiet) bistår i samordningen av insatserna. En **mekanism för akuta ingripanden vid gränsöverskridande insatser** i Syrien har inrättats för detta ändamål. Dessutom främjar EU också användningen av regionala utvecklings- och skyddsprogram för att stödja viktiga tillflykts- eller transitländer i Mellanöstern.[7] **De regionala utvecklings- och skyddsprogrammen** skänker de tidigare regionala skyddsprogrammen en ytterligare ”utvecklingskomponent” och **är inriktade på att ge skydd** till behövande, men också på att **öka motståndskraften** hos flyktingar, internflyktingar och värdsamhällen samt på att hantera långvariga flyktingkriser där en långsiktig lösning inte kan uppnås genom humanitärt bistånd.

EU har lovordat de enorma insatser som **Libanon, Jordanien och Turkiet** gjort när det gäller att ta emot flyktingar som flyr våldet i Syrien och Irak och har fortsatt att ge stöd. Stora projekt med stöd till medborgarcentrum, livsmedelssäkerhet, försörjningsmöjligheter samt skol- och yrkesutbildningen för flyktingar i regionen finansieras för närvarande av Europeiska unionen. Detta inbegriper 855 miljoner euro för humanitärt bistånd i Syrien men även i Libanon, Jordanien och Turkiet.

I **Irak** har mer än 3,1 miljoner personer blivit internflyktingar efter tre års konflikt. Även om antalet irakier som söker internationellt skydd i Europeiska unionen fortfarande är begränsat jämfört med syrierna, kan deras antal öka betydligt inom en snar framtid. Under 2015 anslog Europeiska kommissionen 65,55 miljoner euro i humanitärt bistånd som svar på krisen i Irak. EU:s humanitära bistånd till landet, inbegripet regionen Kurdistan i Irak, omfattar akut livräddande insatser för de mest utsatta och medicinskt bistånd. EU intensifierar det politiska och diplomatiska arbetet för att stödja alla ansträngningar för att öka sammanhållningen och integrationen i landet.

- **Turkiet**

Turkiet är det land i världen som, om man ser till landet i dess helhet, för närvarande hyser flest flyktingar.

[6] http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm
[7] Stödet uppgår till 12 miljoner euro.

En särskild dialog håller på att inledas med **Turkiet** för att hitta sätt att stödja syriska flyktingar samt förbättra gränskontrollerna och bekämpa den organiserade brottsligheten när det gäller smuggling av irreguljära migranter. I dialogen med Turkiet undersöks ytterligare möjligheter till samarbete för att finna en lösning på Syrienkrisen.

Stödet till Turkiet i samband med krisen i Syrien uppgår under 2015 till totalt 175 miljoner euro. Finansieringen från instrumentet för stöd inför anslutningen[8] på området inrikes frågor ökas från **130 miljoner euro** under perioden 2007–2013 till ett preliminärt anslag på **245 miljoner euro** för perioden 2014–2016. Tillsammans med länderna på västra Balkan kommer Turkiet också att dra nytta av ett nytt regionalt program för migrationshantering. EU:s finansiella bistånd stöder också Turkiets ansträngningar för att uppfylla kraven i återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet.

En sambandsman från Frontex kommer att utstationeras till Ankara i slutet av året för att stärka det operativa samarbetet. Insatser för att snabbt identifiera och återsända dem som inte är i behov av internationellt skydd kommer att stödjas i Turkiet liksom i andra transitländer.

Sedan början av 2014 för Europeiska kommissionen också en dialog om viseringsliberalisering med Turkiet. Den omfattar utarbetandet av en integrerad gränsförvaltning i linje med EU:s politik och avser säkerhet vid och övervakning av land- och sjögränser samt genomförande av tullkontroller. Dialogen ger också politiska riktlinjer som syftar till att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och korruption samt förbättra det rättsliga samarbetet, samarbetet om brottsbekämpning och skyddet av personuppgifter.

- **Västra Balkan**

EU har också intensifierat sitt stöd till de **länder på västra Balkan** som inte är EU-medlemmar och som för närvarande mottar exceptionella flyktingströmmar, framför allt från Syrien. Detta inbegriper en förstärkning av kapaciteten att ta emot asylsökande och behandla deras ansökningar och en intensifiering av samarbetet för att bekämpa den organiserade brottsligheten när det gäller smuggling av migranter. I detta syfte håller Europeiska kommissionen på att färdigställa ett regionalt stödprogram för skydd och förvaltning av känslig migration på västra Balkan, som ska inriktas på tre områden, nämligen kartläggning av migranter, informationsutbyte inom och mellan regioner samt mekanismer för att hitta lösningar för återvändande, samtidigt som man tillämpar praktiska skyddsmekanismer för att ta hänsyn till migranternas särskilda behov.[9]

Ett humanitärt bistånd på 1,75 miljoner euro har redan godkänts för Serbien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien för att ge katastrofbistånd till flyktingar som är på väg till Ungern.

[8] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 231/2014 av den 11 mars 2014.
[9] Stödet uppgår till 8 miljoner euro.

Utöver det omfattande bistånd som redan under tidigare år tillhandahållits genom instrumentet för stöd inför anslutningen i fråga om gränsförvaltning, migration, asyl och politiska strategier överväger Europeiska kommissionen ytterligare landsspecifikt bistånd för att stärka kapaciteten på området asyl, migration och viseringspolitik i syfte att förstärka skyddet av sårbara grupper av migranter och offer för människohandel. I det specifika fallet f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien stöder EU den långsiktiga utvecklingen av migrations- och asylpolitiken.[10]

Det operativa samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna i västra Balkan och EU:s medlemsstater bör vidareutvecklas. Samarbetet skulle kunna omfatta verksamhet i samband med riskanalys, utbildning och utbyte av bästa praxis. Frontex har ingått samarbetsöverenskommelser och byggt upp samarbete med Serbien, Montenegro, Albanien, Bosnien och Hercegovina och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, och är berett att spela en aktiv roll i detta arbete.

- **Afrika**

Afrika, särskilt söder om Sahara, är fortsatt utsatt för demografiskt tryck, påfrestningar på miljön, extrem fattigdom, interna spänningar och institutionella brister, som i vissa delar har lett till öppen konflikt, ökad instabilitet, fördrivning, kriminalitet, terrorism och radikalisering samt irreguljär migration, människohandel och smuggling av migranter. Den humanitära bördan har också blivit ännu större. Europeiska unionen bemöter dessa utmaningar tillsammans med sina afrikanska partner genom sina regionala strategier (för Sahel, Afrikas horn och Guineabukten), humanitärt bistånd, utvecklingspolitik och biståndsprogram i regionen och genom sitt starka engagemang för att genomföra agendan för motståndskraft.

Konflikt och avsaknaden av statliga strukturer har gjort **Libyen** till ett viktigt genomfartsland för personer från Afrika söder om Sahara som är på väg till Europa, framför allt Italien. Europeiska unionen **stöder aktivt den FN-ledda dialogen** mellan de libyska parterna för att nå en fredlig lösning och är redo att stödja en framtida regering för nationell enighet. Under tiden kommer kommissionen att ge humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd till utsatta migranter som är strandsatta i Libyen.

Niger, som är ett av de fattigaste länderna i världen, är den viktigaste transitvägen mot Libyen. Europeiska unionen stöder Nigers utveckling och säkerhet.[11] I **Sahel**-området stöder EU också den politiska processen i **Mali** och fredsavtalet med de väpnade grupperna i norr. Detta engagemang bidrar till stabilitet genom utbildning av Malis försvarsmakt och säkerhetsstyrkor.[12] Ytterligare stöd till gränsförvaltning övervägs. EU:s GSFP-uppdrag i

[10] 24 miljoner euro har anslagits eller ska enligt planerna anslås för f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och 44 miljoner euro har anslagits eller ska enligt planerna anslås för Serbien.
[11] Eucap Sahel Niger bistår de nigeriska myndigheterna vid förebyggande, kontroll och hantering av de irreguljära migrationsströmmarna genom Niger och särskilt Agadez.
[12] EU:s civila GSFP-uppdrag i Mali (Eucap Sahel Mali) stöder en omstrukturering av de maliska inhemska säkerhetsstyrkorna (dvs. polisen, gendarmeriet och nationalgardet). Målet är att hjälpa de maliska myndigheterna att garantera den konstitutionella och demokratiska ordningen samt förutsättningarna för varaktig fred. I uppdraget kombineras utbildning och strategisk rådgivning.

Niger och Mali bidrar också till att stödja ansträngningar för att förhindra människohandel och smuggling av migranter.[13] EU stöder för närvarande upprättandet av ett ”multifunktionellt centrum” i Agadez, en viktig knutpunkt. Det kommer att erbjuda stöd och information till strandsatta migranter och stödja dem som är villiga att återvända eller integreras i värdsamhället.

Europeiska unionen **stöder också de regionala insatserna mot Boko Haram**, vilket inbegriper stöd till den multinationella gemensamma insatsstyrkan (MNJTF) och Niger, Tchad, Kamerun och Nigeria. Ytterligare ansträngningar kommer att göras för att ta itu med den humanitära situationen. **Nigeria** är fortfarande en stor källa till irreguljär migration till Europeiska unionen. Dialogen om migration med Nigeria, utöver samarbetet i kampen mot Boko Haram, rör för närvarande återtagande och återvändande.[14]

Europeiska unionens ansträngningar syftar också till att återupprätta styrningen och stabiliteten i **Centralafrikanska republiken**[15]. Detta inbegriper stöd till den politiska processen, ekonomisk återhämtning samt stabilisering med ett militärt rådgivande uppdrag. En ytterligare försämring av situationen i Centralafrikanska republiken skulle allvarligt påverka den regionala stabiliteten och den redan allvarliga humanitära situationen och skulle också kunna leda till att människor fördrivs.

I **Somalia** stöder Europeiska unionen återuppbyggnaden av en livskraftig stat och återupprättandet av säkerhet genom Afrikanska unionens uppdrag i Somalia[16] och EU:s militära utbildningsuppdrag. EU:s program för utvecklingssamarbete tillhandahåller massivt stöd till stabilisering, statsbyggande och utveckling i Somalia inom ramen för den nya given.

Avsaknaden av ekonomiska perspektiv och kränkningar av de mänskliga rättigheterna driver människor att emigrera från **Eritrea**. År 2014 ansökte 36 990 eritreaner om internationellt skydd i Europeiska unionen. En kvarts miljon har sökt skydd i Etiopien och Sudan. EU håller för närvarande på att se över hur man på bästa sätt kan samarbeta med Eritrea för att ta itu med den irreguljära migrationen. I december 2014 tillkännagav Eritreas regering att militärtjänsten, som tidigare hade obegränsad varaktighet, från och med den 1 januari 2015 skulle begränsas till arton månader för nya rekryter. Det är av avgörande betydelse att övervaka hur detta beslut genomförs, eftersom militärtjänstens obegränsade varaktighet är en pådrivande faktor för migration. Dialogen med Eritrea förs också i **Khartoumprocessen** som gör det möjligt för Europeiska unionen att samarbeta med alla länder på **Afrikas horn**. Khartoumprocessen syftar till att öka det regionala samarbetet i migrationsfrågor. **Ett nytt nationellt vägledande program på 200 miljoner euro har förhandlats fram för Eritrea, med fokus på ekonomisk utveckling, sysselsättning och samhällsstyrning.**

---

[13] Inom ramen för EU:s övergripande strategi (JOIN (2013) 30) kommer GSFP-uppdrag att samordnas med utvecklingsprogram för att maximera deras totala effektivitet.

[14] En gemensam agenda för migration och rörlighet undertecknades med Nigeria under 2015 och omfattar samarbete om laglig migration, irreguljär migration, migration och utveckling samt internationellt skydd.

[15] I detta syfte inrättade Europeiska unionen 2014 förvaltningsfonden Bêkou tillsammans med Frankrike, Tyskland och Nederländerna.

[16] Amisom: http://amisom-au.org/.

Mer än 2 miljoner människor har flytt sina hem i **Sydsudan**. EU och dess medlemsstater har bidragit med mer än 377 miljoner euro i humanitärt bistånd sedan 2014. EU ger även ekonomiskt och politiskt stöd till den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten när det gäller den utvecklingsstyrda processen och mekanismen för att övervaka efterlevnaden av fientligheternas upphörande. EU har också stött de ansträngningar som Afrikanska unionen och FN gjort för att få slut på konflikterna i Sudan som fortsätter att destabilisera landet.

Konflikten i **Jemen** har också en inverkan på Afrikas horn, eftersom landet tagit emot över 250 000 registrerade flyktingar från regionen, varav 95 % från Somalia. EU har spelat en aktiv roll för att stödja övergången sedan 2011 och deltar nu fullt ut i de internationella ansträngningarna för att finna en politisk lösning på krisen i Jemen.

Många länder i Afrika, framför allt länder på Afrikas horn som Etiopien, Sudan och Kenya, och kring Tchadsjön, hyser stora flyktinggrupper vilket mycket ofta leder till svåra situationer som drar ut på tiden. Genom befintliga utvecklingsprogram och befintligt humanitärt bistånd ges redan stöd där katastrof-, återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd kopplas samman. Det är därför av avgörande betydelse att stärka motståndskraften.

Europeiska kommissionen och den höga representanten kommer att fortsätta att arbeta för att finna hållbara lösningar för att förebygga och åtgärda problemet att människor fördrivs under längre perioder. I avsaknad av utvecklingsmöjligheter kan spänningarna mellan befolkningsgrupper leda till att hela regioner destabiliseras, vilket ger upphov till massiva sekundära förflyttningar, även till Europa. Om man däremot ser till att flyktingar och internflyktingar bidrar till ekonomin minskar deras negativa inverkan på ekonomin och deras kostnader samtidigt som de bidrar till tillväxt, till gagn för både de fördrivna personerna och deras värdar.

Europeiska kommissionen kommer att lägga fram en ny, utvecklingsinriktad strategi mot fördrivning, som ska genomföras parallellt med det humanitära biståndet från det att en kris bryter ut. Pilotprojekt har inletts i år för Nordafrika och Afrikas horn. Med de regionala utvecklings- och skyddsprogrammen för Mellanöstern som förebild har två andra sådana skyddsprogram inletts i år, för Nordafrika och Afrikas horn.

- **Förenta nationerna och det bredare internationella samfundet**

Denna kris är inte bara en europeisk kris utan även en stor internationell utmaning. Samarbetet med viktiga internationella partner och med Förenta nationerna, särskilt UNHCR och FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och med organisationer som Internationella organisationen för migration (IOM), är av avgörande betydelse. UNHCR har ett särskilt ansvar när det gäller att ta itu med flyktingkrisen. EU håller på att ytterligare förstärka samarbetet med UNHCR för att förbättra ändamålsenligheten i sitt stöd till länder som hyser stora flyktinggrupper, och förvaltningen av flödena inom Europeiska unionen. EU samarbetar också med andra internationella partner som har stora resurser, bl.a. i Mellanöstern, i sina insatser för att öka det övergripande stödet och möjligheterna till återflyttning för personer i behov av internationellt skydd.

Samarbete om återtagande av och återvändande för irreguljära migranter

En ändamålsenlig politik för återvändande för migranter som har rest in på ett värdlands territorium irreguljärt och inte har rätt till internationellt skydd måste ingå i en konsekvent EU-strategi för att motverka irreguljär migration. Andelen återvändande i EU:s medlemsstater är för närvarande relativt låg. År 2014 återvände i praktiken färre än 40 % av de irreguljära migranter som ålades att lämna EU.

Artikel 13 i Cotonouavtalet med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna) är den rättsliga grunden för gemensamma åtgärder när det gäller återvändande för och återtagande av medborgare i AVS-länderna. EU är fast beslutet att stärka samarbetet med sina afrikanska partner för ett effektivt genomförande av systemen för återtagande.

Förutom ett fullständigt genomförande av befintliga återtagandeavtal[17] och ett snabbt slutförande av pågående förhandlingar[18] kommer insatserna att inriktas på **praktiska samarbetsåtgärder** i fråga om återvändande, bl.a. vidareutveckling av systemen för bistånd till frivilligt återvändande. I detta avseende kommer **det nyligen överenskomna pilotprojektet om återvändande till Pakistan och Bangladesh** att ge viktiga erfarenheter om vägen framåt. Europeiska unionen måste öka sina insatser för att uppmuntra återvändande för irreguljära migranter utmed migrationsvägarna. **EU:s stöd till inrättandet av ett multifunktionellt centrum i Agadez tjänar detta syfte.**

EU:s handlingsplan för återvändande[19], som antas parallellt med detta meddelande, behandlar detta politikområde.

Kamp mot den organiserade brottsligheten när det gäller smuggling av migranter och människohandel

Att bekämpa kriminella nätverk är en viktig del av Europeiska unionens insatser för att rädda liv och förebygga exploatering av migranter. Det är av avgörande betydelse att stärka det internationella samarbetet mellan polis- och rättsväsendena i ursprungs- och destinationsländerna, samt med relevanta EU-organ och medlemsstater. I många länder kommer det att kräva att man stöder utvecklingen av polis, rättsväsende och gränsförvaltningskapacitet.

Europeiska unionen är en viktig aktör när det gäller att förbättra partnerländernas kapacitet i fråga om gränsförvaltning, genomföra frivilligt återvändande och återanpassning samt tillämpa en integrerad strategi som garanterar att gränserna är säkra samtidigt som snabba lagliga flöden av människor och varor möjliggörs.

[17] För närvarande är 17 återtagandeavtal i kraft med Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Ryssland, Ukraina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro, Serbien, Moldavien, Pakistan, Georgien, Armenien, Azerbajdzjan, Turkiet och Kap Verde.
[18] Förhandlingar pågår med Marocko och Tunisien.
[19] COM(2015) 453

Den europeiska migrationsagendan innehåller ett antal initiativ för att stärka de EU-instrument som finns tillgängliga för att ta itu med nätverk för människosmuggling, särskilt EU:s handlingsplan mot smuggling av migranter.[20] Sambandsmän på migrationsområdet och säkerhetsexperter i viktiga EU-delegationer kommer att bidra till samarbete om dessa frågor. Många GSFP-insatser och GSFP-uppdrag spelar redan en viktig roll i kampen mot organiserad brottslighet.

Europeiska unionens militära insats i södra centrala Medelhavsområdet (**Eunavfor MED**) är en **krishanteringsinsats** som syftar till att tillhandahålla övervakning, underrättelseverksamhet och potentiella operativa insatser mot smugglingsverksamhet i södra Medelhavsområdet med full respekt för folkrätten.[21]

Eucap Sahel Niger håller på att förstärkas för att kunna bistå de nigeriska myndigheterna i att kontrollera irreguljära migrationsströmmar genom Niger och särskilt Agadez.[22] Uppdragets utvidgade mandat kommer främst att omfatta i) en förstärkning av Nigers regelverk om migration, gränskontroll och kampen mot brottslig verksamhet som har samband med irreguljär migration, ii) uppbyggnad av kapaciteten hos de nigeriska säkerhetsorgan som ansvarar för gränsförvaltning, migrationskontroll och kampen mot organiserad brottslighet samt iii) förbättring av domstolsväsendets effektivitet. **Eucap Sahel Mali** bidrar redan indirekt till förebyggandet av irreguljär migration genom att utbilda de interna säkerhetsstyrkorna. Uppdraget nådde full operativ kapacitet i augusti 2015. Man håller för närvarande på att undersöka en utvidgning av dess mandat på liknande sätt som i Niger. Andra initiativ och GSFP-uppdrag i andra länder i Sahel och på Afrikas horn övervägs också, i samordning med medlemsstaternas bilaterala åtgärder.

IV. Sammanfattning och fortsatt arbete

För att ta itu med flyktingkrisen och hantera utmaningar och möjligheter tillsammans kommer Europeiska unionens förmåga att samarbeta med partner i tredjeländer att vara av avgörande betydelse. Partnerskapet mellan EU och Afrika om migration, rörlighet och sysselsättning, Rabat- och Khartoumprocesserna, Prag- och Budapestprocesserna[23], unionen för Medelhavsområdet, partnerskapet för migration med länderna längs Sidenvägen, det östliga partnerskapet eller migrationsdialogen mellan AVS och EU är mycket viktiga i detta hänseende.

Flera av de utmaningar som beskrivs i det här meddelandet kan och håller på att hanteras genom politiska och diplomatiska ansträngningar. Först och främst görs förnyade ansträngningar för att ta itu med de grundläggande orsakerna till krisen, nämligen kriget i

[20] COM(2015) 285 final.
[21] Rådets beslut (Gusp) 2015/778 av den 18 maj 2015 om Europeiska unionens militära insats i det södra centrala Medelhavsområdet (Eunavfor MED) (EUT L 122, 19.5.2015, s. 31).
[22] Öppnandet av ett lokalkontor i Agadez kommer att ge uppdraget en ökad förståelse av migrationsflöden och därmed sammanhängande frågor, samt en möjlighet att dagligen samarbeta med de myndigheter som ansvarar för att hantera migrationsströmmarna.
[23] Budapestprocessen sammanför länder från Öst- och Centralasien till Sydost- och Västeuropa.

Syrien och Irak. På Europeiska rådets begäran för den höga representanten högnivådialoger om dessa frågor. Dialogerna bygger på redan befintliga partnerskap och fungerar som en hävstång för Europeiska unionens stöd till länderna och regionerna.

Samarbete med ursprungs- och transitländer genomförs på bilateral nivå inom alla befintliga ramar, särskilt **partnerskapen för rörlighet**[24], **den gemensamma agendan för migration och rörlighet** och **återtagandeavtalen**. Samarbete i andra frågor, inklusive handel och utveckling, kommer också att utnyttjas för att diskutera samarbete på migrationsområdet.

EU-delegationerna kommer också att intensifiera kontakterna med lokala myndigheter. Delegationer i viktiga transit- och ursprungsländer håller på att förstärkas genom införandet av **europeiska sambandsmän på migrationsområdet**, i enlighet med den europeiska agendan för migration.

Dessutom anordnar Europeiska unionen två högnivåkonferenser i enlighet med det mandat som Europeiska rådet gav vid sitt möte i juni 2015:

1. **Toppmötet i Valletta om migration** (den 11–12 november 2015) kommer att föra samman ledare för europeiska och viktiga afrikanska länder, särskilt de som ingår i Khartoum- och Rabatprocesserna samt Afrikanska unionens kommission och kommissionen för Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap. Vid toppmötet kommer man bl.a. att diskutera migrationens utvecklingsfördelar och grundorsaker, laglig migration och rörlighet, internationellt skydd och asyl, förebyggande och bekämpning av smuggling av migranter och människohandel samt samarbete om återvändande och återtagande.

2. **Högnivåkonferensen om östra Medelhavsrutten och västra Balkanrutten** (hösten 2015) kommer att föra samman EU:s medlemsstater, länder på västra Balkan och Turkiet för diskussioner om flykting- och migrationsflöden via östra Medelhavsrutten och Västra Balkanrutten.

Under många år har EU bemött flykting- och migrationsrelaterade utmaningar genom sina yttre åtgärder, med en kombination av politiska och utvecklingsrelaterade verktyg samt humanitärt bistånd. Dagens flyktingkris är ett akut resultat av långvariga och komplexa problem. Krisen har många orsaker som inte kan åtgärdas omedelbart. För att ta itu med dem på ett heltäckande sätt krävs det en strategi som omfattar insatser på såväl kort som lång sikt. Allra viktigast är att solidaritet och ansvar kommer att vara av avgörande betydelse och att de olika instrument som står till unionens förfogande, från diplomati till finansiellt stöd, måste användas på ett samordnat sätt.

Europeiska kommissionen och den höga representanten uppmanar medlemsstaterna att visa beslutsamhet när det gäller att ta itu med den svåra situationen för flyktingar och de problem som får människor att lämna sina länder. Det krävs solidaritet, ansvar och sammanhållning för

[24] Partnerskapen för rörlighet ger en övergripande ram för bilateralt samarbete om rörlighet, migration och asylfrågor. Sju partnerskap har ingåtts hittills med Kap Verde, Moldavien, Georgien, Armenien, Marocko, Azerbajdzjan och Tunisien.

att leva upp till de rättsliga, institutionella och moraliska skyldigheter som Europeiska unionen står inför i dag.