



Bryssel den 7.6.2016
COM(2016) 385 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET OCH EUROPEISKA INVESTERINGSBANKEN**

om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan

Meddelande om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan

Trots ökade insatser från EU fortsätter människor att dö i Medelhavet varje dag. För närvarande ser Europa aldrig tidigare skådade migrationsströmmar till följd av geopolitiska och ekonomiska faktorer som kommer att fortsätta och kanske intensifieras de kommande åren. Det är ett globalt problem med över 60 miljoner människor på flykt i världen. Flyktingströmmarna drivs av hänsynslösa smugglare som försöker profitera på de utsatta gruppernas desperation. EU har en plikt att reagera, att se till migranternas och flyktingarnas öde, att visa medborgarna att migrationen, även i dagens omfattning, kan hanteras på ett långsiktigt sätt. I detta meddelande förklaras hur EU:s yttre åtgärder kan bidra till att nå dessa mål.

Sedan den europeiska migrationsagendan¹ antogs för ett år sedan har mycket gjorts, inte minst utanför EU:s gränser. Hundratusentals människor har räddats till sjöss. Vid toppmötet i Valletta i november 2015 sattes migrationsfrågorna i centrum för EU:s förbindelser med de afrikanska länderna. I uttalandet från EU och Turkiet fastställs nya sätt att skapa ordning i migrationsströmmar och rädda liv. Effekterna var omedelbara. För att ge den nödvändiga hjälpen har EU:s nya finansinstrument börjat bidra till att skapa en bättre framtid i hemländerna för personer som annars skulle ha varit beredda att riskera sina liv på farliga resor till Europa. Dessa åtgärder visar EU:s vilja att ta itu med särskilda migrationsutmaningar men även de långsiktiga faktorerna bakom migration.

Mycket mer måste dock göras. EU står fortfarande inför en humanitär kris. Tredjeländer och EU:s partnerländer hyser i dag miljontals flyktingar, varav många ensamkommande minderåriga, som tvingats lämna sina hem², och ekonomiska migranter som vill komma till Europa. Rapporter tyder på att det finns tiotusentals migranter i Libyen i dag, som söker efter sätt att komma in i EU, och fler anländer ständigt.

För att reagera på ett meningsfullt sätt måste EU använda alla tillgängliga medel och sätta upp klara prioriteringar och mätbara mål. Utvecklingspolitiken och grannskapspolitiken bör stärka lokal kapacitetsuppbyggnad för bl.a. gränskontroll, asyl, smugglingsbekämpning och återanpassning. Alla aktörer, medlemsstaterna, EU-institutionerna och viktiga tredje länder, måste arbeta tillsammans i partnerskap för att skapa ordning i migrationsströmmarna. Samtidigt krävs insatser mot de underliggande orsakerna till irreguljär migration och folkfördrivning genom kontinuerliga medelfristiga och långfristiga politiska strategier och bättre utnyttjande av befintliga processer och program. Detta arbete måste ske under fullständigt hänsynstagande till folkrätten och de grundläggande rättigheterna. Detta är idén om en ny partnerskapsram.

Denna nya partnerskapsram bör öka stödet till behövande i deras ursprungsländer och transitländer. Den bör bidra till att utveckla säker och hållbar mottagningskapacitet och tillhandahålla varaktiga framtidsutsikter i närområdet för flyktingar och deras familjer i tredjeländer som påverkas av migrationstryck. Den måste skapa verkliga möjligheter till vidarebosättning i EU för att motverka irreguljära och farliga resor. En viktig förutsättning för detta är en enhetlig, trovärdig och verkningsfull politik för återsändande av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig illegalt i EU, under fullständigt iakttagande av de mänskliga rättigheterna, de berörda personernas värdighet och principen om *non-refoulement*. EU ska ha beredskap att ge ökat stöd till de partnerländer som gör störst insatser, men får inte skygga för negativa incitament, och EU:s bistånd och politik bör utformas för att åstadkomma konkreta resultat i att hejda flödet av irreguljära migranter.

¹ COM(2015) 240 final, 13 maj 2015.

² Exempelvis hyser Turkiet, Libanon och Jordanien tillsammans omkring 5 miljoner syriska flyktingar, Iran har tagit emot 2–3 miljoner afghaner, Tunisien står värd för 1 miljon libyer och länderna på Afrikas horn har härbärgerat mer än en halv miljon flyktingar var under många år.

Den nya partnerskapsramen kommer inte bara att bidra till att hantera kriser genom omedelbara och mätbara resultat, utan även lägga grunden för ett förstärkt samarbete med ursprungs-, transit- och destinationsländerna med en välskött migrations- och rörlighetspolitik i centrum.

1. LÄRDOMAR

Budskapet att migrationsfrågor nu har högsta prioritet i EU:s yttre förbindelser har ännu inte fullständigt nått ut till partnerländerna. Det är viktigt att det i nära samarbete med alla medlemsstater klargörs för våra partnerländer att en lösning på de irreguljära och okontrollerade människoflödena är en prioritering för EU som helhet. Högnivådialogerna, som omfattar viktiga intressen för EU och dess partnerländer, har visserligen lett till konkreta politiska åtaganden och de första praktiska åtgärderna för att förbättra samarbetet, men mycket återstår att göra, särskilt när det gäller återvändande och återtagande.

Regelbundna kontakter varje vecka och operativa åtgärder är nödvändiga för att driva den europeiska migrationsagendan vidare

Högnivådialoger om migration³ och den reviderade **europiska grannskapspolitiken**⁴ har medfört en ny inriktning på migration i förbindelserna med centrala länder. Vid **toppmötet på västra Balkan** i oktober 2015⁵ inrättades ett system med regelbunden, strukturerad dialog, informationsdelning och samarbete mellan länderna i regionen, kompletterat med direkt EU-stöd för särskilda behov. Sådant löpande samarbete kan anpassas för att användas på andra betydande migrationsvägar, t.ex. för att stärka det operativa genomförandet av Rabat- och Khartoumprocesserna i Afrika. **Vallettatoppmötet**, med en handlingsplan med 16 prioriterade initiativ, visade på ett delat ansvar och att EU och de afrikanska länderna måste arbeta i en anda av partnerskap. Denna handlingsplan måste nu omsättas i praktiken. Intensiteten i genomförandeprocessen måste ökas.

För att få reella effekter kan EU inte förlita sig enbart på sin verktygslåda för migration

I centrum för **uttalandet från EU och Turkiet** av den 18 mars stod samspelet mellan migrationshanteringen på ömse sidor om Egeiska havet, med ett unikt samarbete mellan **EU och en extern partner**. I full överensstämmelse med unionsrätten och folkrätten var syftet att undanröja incitament att söka irreguljära rutter. Tillsammans med arbetet inom Nato och Frontex hade genomförandet av uttalandet, inbegripet återtagande av alla anländande tredjelandsmedborgare, omedelbar inverkan på antalet anländande från Turkiet till Grekland⁶. Uttalandet visade att internationellt samarbete kan lyckas – för att rädda liv till havs och knäcka smugglarnas affärsmodell⁷. Detta har uppnåtts genom ekonomiskt stöd, möjligheter till vidarebosättning och framtidsutsikterna i de pågående visum- och anslutningsförhandlingarna. Alla länder är visserligen olika, och uttalandet från EU och Turkiet tillkom under särskilda omständigheter, men delar av det kan inspirera till samarbete med andra viktiga tredjeländer och pekar på de viktigaste verktyg som kan användas.

³ Dialoger på ministernivå har hållits med myndigheterna i flera länder. De flesta dialogerna fördes av den höga representanten/vice ordföranden och av kommissionen, och i vissa fall av medlemsstaterna på EU:s vägnar. Tyska, franska och nederländska ministrar har besökt tredjeländer i detta sammanhang. Se bilaga 2 för mer information.

⁴ JOIN(2015) 50 final. För närvarande finns det kontrakterade projekt till ett värde av 1,2 miljarder euro i grannskapspolitiken och utvidgningsländerna för att stödja flyktingar och värdsamhällen, bl.a. migrationshantering, socioekonomisk utveckling och utbildning.

⁵ COM(2015) 676 final, 15 december 2016.

⁶ COM(2016) 231 final, 20 april 2016. Den nedåtgående tendensen har fortsatt (det genomsnittliga antalet nyanlända från Turkiet till de grekiska öarna var omkring 300 personer per vecka under 9–29 maj 2016).

⁷ Det intensifierade samarbetet efter uttalande från EU och Turkiet har lett till en betydande ökning av de turkiska myndigheternas åtgärder: 124 migrantsmugglare greps i april 2016. Turkiet har också sänt en sambandsman till Europol. För västra Balkan öppnades ett gemensamt operativt kontor i Wien för utbyte av underrättelser och som bas för utredare som arbetar med gemensamma insatser mot människosmugglare.

Det ekonomiska stödet måste öka

EU och medlemsstaterna är världens största givare av utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd, med allt större anslag till omedelbart humanitärt stöd till flyktingar och mer strukturellt stöd i fråga om migration. EU har en lång tradition av **stöd till flyktingar, internflyktingar och värdsamhällen** till exempel på Afrikas horn och kring Tchadsjön (Kenya, Somalia, Uganda, Etiopien och Sudan)⁸. De enorma globala behoven förutsätter dock att insatserna är mer målinriktade och effektiva, med investeringar som har en verklig inverkan på migrationen och är anpassade till behoven och förhållandena i respektive land. Kommissionen har fastställt sin strategiska syn på hur EU:s yttre åtgärder kan **främja tvångsfördrivnas återhämtningsförmåga och självförsörjning**⁹ så nära flyktingarnas ursprungsländer som möjligt. Omedelbart **humanitärt bistånd för syriska flyktingar** har överstigit 1 miljard euro och är en del av EU:s totala åtagande på 6 miljarder euro i humanitärt bistånd, utvecklingsbistånd och stabiliseringsbistånd sedan krisens början. EU:s och medlemsstaternas totala bidrag som utlovades vid **Londonkonferensen om stöd till Syrien och regionen** i februari översteg 7,15 miljarder euro, med över 70 % av alla utfästelser inräknade, så det som gäller nu är att infria detta åtagande.

Nya innovativa instrument för att erbjuda riktat stöd

EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien syftar till att tillgodose de mer långsiktiga behoven av återhämtningsförmåga hos syriska flyktingar i grannländerna samt stödja värdsamhällena, genom utbildning, försörjningsmöjligheter och sjukvård¹⁰. Genom **Förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika**, med ursprungliga anslag på 1,88 miljarder euro, har beslut fattats om projekt till ett värde av över 750 miljoner euro inom sådana områden som skapande av arbetstillfällen och återhämtningsförmåga, med fokus på de mest utsatta, i Sahelregionen och området kring Tchadsjön samt på Afrikas horn¹¹. **Faciliteten för flyktingar i Turkiet**¹² kombinerar både akut och strukturellt stöd för sammanlagt 3 miljarder euro under 2016–2017. Nästan 200 miljoner euro i stöd till flyktingar och värdsamhällen har redan beslutats och kontrakterats ut, med det kortsiktiga målet att senast i slutet av juli kontraktera sammanlagt 1 miljard euro¹³. Ytterligare 3 miljarder euro kommer att ges fram till slutet av 2018, förutsatt att det ursprungliga anslaget används fullt ut och alla åtaganden har iakttagits.

Behovet av operativa åtgärder för att bekämpa smuggling av migranter

Smugglarnas affärsmodell måste helt enkelt knäckas, och ett trovärdigt och effektivt återvändande är vägen till detta mål. Dessutom behövs det operativt samarbete mot smugglare. Samarbetet längs **Västra Medelhavs- och Atlantrutten** har varit effektivt och fortsätter att utgöra ett föredöme för partnerskap. I **Egeiska havet** och **centrala Medelhavet** samarbetar Frontex med Nato och insatsen Eunavformed Sophia, och kombinerar deras olika roller när det gäller att hantera migration, insamling av underrättelser om smuggling, informationsutbyte, samordning av patruller samt samarbete om landsättningar¹⁴. Man borde gå ett steg längre i centrala Medelhavet genom utbyte av resurser i realtid

⁸ Se bilaga 3 för exempel på viktiga pågående EU-finansierade insatser.

⁹ COM(2016) 234 final, 26 april 2016.

¹⁰ Av totalt 733 miljoner euro har 427,5 anslagits under 2015 och 2016, med 200 miljoner euro kontrakterade och 96 miljoner euro utbetalda, medan ytterligare 267 miljoner euro kommer att anslås i juni 2016, vilket innebär att 38,5 miljoner euro återstår utöver eventuella nya bidrag.

¹¹ Med ytterligare 150 miljoner euro till Sahel och Nordafrika som planeras till juni.

¹² Faciliteten inrättades i november 2015 enligt EU:s och Turkiets gemensamma handlingsplan. Se bilaga 4 för bidrag.

¹³ I faciliteten prioriteras särskilt åtgärder på omedelbar och medellång sikt, inbegripet humanitärt bistånd, migrationshantering, utbildning, vård, kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd. En särskild åtgärd på 60 miljoner euro godkändes i april för att hjälpa de återvändande med logi, mat och vård.

¹⁴ Exempelvis upptäckte Frontex i oktober 2015 flera migrantfartyg genom en kombination av fartygsrapporteringsystem och satellitbilder, som organiseras av Frontex i samarbete med Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa) och EU:s satellitcentrum. 350 migranter räddades från fyra båtar.

och en gemensam riskbedömning av hot mot sjöfartsskyddet och gränssäkerhet – ett arbete som också kan omfatta den italienska operationen ”Mare sicuro”.

Verksamheten i **insatsen Eunavformed Sophia** har lett till att 71 misstänkta smugglare gripits och att 129 fartyg som använts för smuggling har tagits ur bruk. Att förhindra ytterligare förluster av människoliv till sjöss är också ett grundläggande och rättsligt bindande inslag i insatsen, som hittills direkt har räddat 14 857 personer. Ytterligare 31 096 personer har räddats av andra med stöd av insatsens resurser. Informationsutbyte har haft avgörande betydelse, och detta kan vidareutvecklas genom förstärkta kopplingar mellan Eunavformed och Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling vid Europol. Rådet har beslutat att förlänga mandatet för insatsen med ett år och lägga till två ytterligare understödjande uppgifter. Det är fråga om åtgärder som kapacitetsbyggande och utbildning för Libyens kustbevakning och flotta, och tillämpning av FN:s vapenembargo till havs, på grundval av en ny resolution från FN:s säkerhetsråd.

Effektiv migrationshantering i Europa: en förutsättning för effektiv politik utanför Europa

Erfarenheten har visat att migrationspolitiken inom EU har ett direkt samband med den utanför. Faktum är att under det gångna året, längs samtliga migrationsrutter, har de ställen där gräns- och migrationsförvaltningen upplevdes svikta blivit en attraherande faktor. Trovärdiga åtgärder inom EU, både för att motverka smuggling och irreguljär inresa och för att visa att lagliga vägar finns, är av avgörande betydelse för att uppnå våra utrikespolitiska mål.

En **europaisk gräns- och kustbevakning**¹⁵ skulle skapa konsekvens och tillförlitlighet på säkerhetsområdet längs EU:s yttre gräns, särskilt i tider av hög belastning. Ett reformerat **gemensamt europeiskt asylsystem**¹⁶ kan åtgärda det faktum att det befintliga systemet inte kunde hantera att människor helt enkelt struntade i reglerna och reste till ett land de själva valt. Att återställa ordningen inom dessa områden kommer att drastiskt minska incitamenten för irreguljär inresa, men förutsätter också tillräckliga EU-anslag i paritet med det gemensamma ansvaret. Effektiva åtgärder mot **smuggling av migranter**¹⁷ i EU, särskilt genom Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling vid Europol, är en förutsättning för framgångsrikt praktiskt samarbete med tredjeländer.

EU behöver både minska möjligheterna till irreguljär inresa och skapa sätt att ta sig till EU lagligt¹⁸, oavsett om det är för att ansöka om internationellt skydd, söka arbete, utbilda sig, forska eller investera¹⁹.

2. PARTNERSKAPSRAMEN – MOT ETT NYTT HELTÄCKANDE SAMARBETE MED TREDJELÄNDERNA OM MIGRATION

Ett högt yttre migrationstryck är det nya normalläget både för EU och för partnerländerna. Detta kräver en mer samordnad, systematisk och strukturerad strategi för att maximera synergier och öka hävstångsverkan i EU:s interna och externa politik. Partnerskapet måste därför stämma överens både med EU:s och våra partnerländers intressen, med tydliga mål och en tydlig plan för hur målen ska nås, genom positivt samarbete där så är möjligt men även genom påtryckningar om det krävs. Detta upplägg kommer att omsättas i pakter som arbetas in i befintliga och framtida processer och partnerskap.

¹⁵ COM(2015) 671 final, 15 december 2015.

¹⁶ COM(2016) 270 final, 4 maj 2016.

¹⁷ I EU:s åtgärdsplan mot smuggling av migranter nämns samarbetet med transit- och ursprungsländer som en central prioritering (COM(2015) 285 final, 27 maj 2015).

¹⁸ I detta sammanhang syftar reformen av blåkortet, som lades fram den 7 juni 2016 (COM(2016) 378), till att attrahera högutbildade migranter till EU:s arbetsmarknad.

¹⁹ Detta var en viktig fråga i EU:s reviderade grannskapspolitik, där förmånsordningar för medborgare i de länder i det europeiska grannskapet som vill samarbeta mer med EU om migration förespråkades.

Pakternas mål på kort sikt är följande:

- Att rädda liv i Medelhavet.
- Att öka återvändandena till ursprungs- och transitländerna.
- Att göra det möjligt för migranter och flyktingar att stanna nära hemmet och undvika farliga resor.

Omedelbara åtgärder bör vidtas med viktiga partner på följande områden där särskilda, mätbara mål bör fastställas:

- Samarbete med centrala aktörer för att förbättra den rättsliga och institutionella ramen för migration.
- Konkret stöd till kapacitetsuppbyggnad inom gräns- och migrationsförvaltning, inbegripet skydd av flyktingar.
- Fler återvändanden och återtaganden, särskilt frivilligt återvändande och återanpassning.
- Motverka irreguljära migrationsströmmar och samtidigt erbjuda lagliga migrationskanaler, däribland ökade satsningar på vidarebosättning.

På lång sikt bör EU fortsätta att öka sina ansträngningar för att åtgärda de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsflyttningar och ge kapacitetsbyggande stöd till värdsamhällena och de berörda institutionerna. Pakterna kommer att dra nytta av synergier med alla strategier, initiativ och processer som syftar till att ta itu med de långsiktiga målen, som de politiska, sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer som utgör grundorsakerna (bl.a. genom att främja diasporans ekonomiska, sociala och kulturella investeringar i sina ursprungsländer).

Den nya partnerskapsramen för migration har sist och slutligen som mål en enhetlig, skraddarsydd insats där EU och medlemsstaterna agerar samordnat och sätter samman instrument, verktyg och påtryckningsmedel för att uppnå heltäckande partnerskap (*pakter*) med tredjeländer för att bättre hantera migrationen under fullständigt iakttagande av våra humanitära plikter och våra åligganden i fråga om mänskliga rättigheter.

För att få till stånd en förändring måste samtliga politikområden och politiska instrument för EU:s yttre förbindelser sättas in. Detta innebär en ändrad strategi och ett nytänkande med en kombination av positiva och negativa incitament och alla till buds stående påtryckningsmedel och verktyg. Det är klart att vi måste vara beredda att anpassa vår programplanering till de bilaterala förbindelserna och även finansieringen för att uppnå våra mål.

Pakterna kommer att utgöra viktiga delar av de övergripande förbindelserna mellan EU och de tredjeländer som är migranternas ursprungs- eller transitländer. Dessa förbindelser kommer att bero på de ländernas förmåga och beredvillighet att samarbeta om migrationshantering, särskilt för att effektivt förebygga irreguljär migration och för att återta irreguljära migranter.

Olika partnerländer står inför olika utmaningar och omständigheter. Pakterna bör återspegla detta till fullo. Ursprungsländerna står inför behovet att hjälpa människor att finna försörjning och stabilitet hemma och hantera migrationen lokalt. Transit- och mottagarländerna står inför ett akut tryck att tillhandahålla humanitärt bistånd och tjänster till migranter och flyktingar, stödja den ekonomiska hållbarheten för migranter, flyktingar och värdsamhällena samt angripa de kriminella nätverk som ägnar sig åt människosmuggling och människohandel för att stävja de irreguljära flödena. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt kapacitetsuppbyggnad för att stärka kapaciteten för migrationshantering.

Resultat i fråga om återvändande, återtagande och återanpassning

Effektiv återvändande-, återtagande- och återanpassningspolitik för dem som inte är berättigade till skydd utgör en väsentlig del av kampen mot irreguljär migration och kommer att bidra till att avskräcka människor från att riskera sina liv. Att öka antalet återvändanden ska knäcka smugglarnas

affärsmodell – så att människor inser att det inte är värt risken att betala stora summor pengar för att nå EU:s på livsfarliga villkor²⁰. Effekterna av fler återvändanden kommer att mångfaldigas om det dessutom skapas lagliga vägar in i EU.

EU:s återvändandesystem måste vara effektivt, och först och främst måste handlingsplanen för återvändande²¹ genomföras. Det krävs dock ytterligare insatser, eftersom tredjeländerna kan vara motvilliga att samarbeta om återtagande och återvändande. För irreguljära migranternas **ursprungsländer** krävs samarbete för att underlätta identifiering²² och återtagande av deras medborgare och att EU erbjuder stöd för återanpassning av de återvändande, särskilt när det gäller stärkt styrning och förmåga att tillhandahålla tjänster. Ökat samarbete med **transitländerna** är lika viktigt, då de har ett större ansvar för att hantera irreguljär migration – och har mer incitament att intensifiera sin gränsförvaltning – särskilt om de är skyldiga att återta irreguljära migranter som har rest genom deras territorier.

Hittills har erfarenheterna av dialogerna med partnerländer visat att det finns en klyfta mellan förväntningar och resultat när det gäller återvändande och återtagande.

EU:s **mål bör nu vara specifika och mätbara öknings av antalet återvändande och återtagna personer och takten i processen**. Därför kommer en viktig del av varje pakt att vara gemensamma ansträngningar för att få återvändande och återtagande att fungera. Pakterna kommer också att inriktas på att öka effektiviteten och långsiktigheten i återvändandeprocessen och ge tillräckligt ekonomiskt stöd till återtagande länder, framför allt de samhällen som ska återanpassa de återvändande. Partnerländerna bör också kunna dra nytta av EU:s stöd till frivilligt återvändande och återanpassning (i samarbete med Internationella organisationen för migration).

För att se till att tredjeländerna uppfyller sina skyldigheter att återta sina medborgare behöver följande prioriteras och säkerställas:

- Fokus på ursprungsländerna, något som även bör underlätta samarbete om återtagande med transitländerna.
- En samordnad och konsekvent hållning från EU:s och medlemsstaternas sida i fråga om återtagande, där den viktigaste prioriteringen är att uppnå snabbt genomförande av återvändanden i praktiken, inte nödvändigtvis formella återtagandeavtal²³.
- Bättre identifiering av irreguljära migranter så att de kan återtas genom att stärka tredjeländernas kapacitet att säkerställa fungerande folkbokföringsregister och digitalisering av fingeravtryck eller biometriska kännetecken samt kapacitetsuppbyggnad inom gräns- och migrationsförvaltning.
- Ökat stöd till initiativ för frivilligt återvändande och återanpassning längs migrationsrutterna för att hjälpa transitländerna att återföra tredjelandsmedborgare till sina hemländer när så är möjligt, bl.a. genom att främja regionalt samarbete mellan ursprungs- och transitländer.
- Partnerländernas godkännande av EU:s laissez-passer vid återvändande.

²⁰ Återvändandedirektivet innehåller skyddsmekanismer för att säkerställa att insatser för återsändande är humana och respekterar migranternas rättigheter, bl.a. principen om *non-refoulement*, effektiva rättsmedel, rätten till familjens enhet, barnens bästa och särskilt utsatta personers behov.

²¹ COM(2015) 453 final, 9 september 2015.

²² Diskussioner pågår med berörda länder i Afrika att anordna besök i EU för hjälp med identifiering. Fyra länder har redan åtagit sig att anordna sådana besök.

²³ Den senaste tidens exempel på EU:s engagemang i samarbete med medlemsstaterna i västra och östra Afrika och i Asien bör tas som ett exempel.

Genomförandet av pakterna: bättre enhetlighet och samordning mellan EU och medlemsstaterna.

En effektiv strategi gentemot tredjeländerna kräver inte bara **en skräddarsydd strategi utan också en samlad och bättre samordnad strategi mellan alla EU:s aktörer och medlemsstater**. EU kan endast nå bättre resultat genom att tala med en röst.

Nyligen har EU gått in för ett nytt tillvägagångssätt för vissa tredjeländer. Som underlag för högnivådialogerna har **landspaketet** för 16 prioriterade länder²⁴ diskuterats med medlemsstaterna, där man kartlagt olika intressen och förtecknat de verktyg och incitament som står till förfogande på EU-nivå för att främja samarbete om migration, även om återvändande och återtagande. De valda tredjeländerna bör känna till landpaketets upplägg och innehåll, och vilka möjligheter de erbjuder men också vilka konsekvenser omfattningen av deras samarbete kan få. Landspaketet måste dock nu **omsättas i pakter med ett begränsat antal prioriterade utomeuropeiska ursprungs- och transitländer** för en integrerad och samordnad strategi för att nå påtagliga resultat i praktiken på kort sikt. Detta kräver också att positiva och negativa incitament tydligt anges. Därför uppmanas **medlemsstaterna** att förstärka de incitament som EU fastställt med kompletterande åtgärder som omfattas av deras nationella behörighet.

De särskilda förbindelser som en del medlemsstater har med vissa tredjeländer, till följd av politiska, historiska och kulturella band som odlats genom årtionden av kontakter, bör också utnyttjas till förmån för EU. För närvarande är det ofta tvärtom. Förtroendet måste byggas upp. De medlemsstater som har de mest utvecklade bilaterala förbindelserna med ett visst partnerland bör delta fullt ut i EU:s dialog med landet. De bör ingå i en samordningsmekanism mellan EU och medlemsstaterna som måste inrättas för att genomföra pakterna för de olika partnerländerna. EU:s institutioner och de berörda medlemsstaterna bör arbeta tillsammans för att ta vara på EU:s kollektiva inflytande för att uppnå gemensamma mål.

Den sakkunskap och de resurser som finns i medlemsstaterna är avgörande för att genomföra pakterna. Ett effektivt samarbete är starkt beroende av nätverk av EU-experter på plats i tredjeländerna. Fler utplaceringar av **europiska sambandsmän för migration** till prioriterade ursprungs- och transitländer kan bidra till samordningen av EU:s samarbete mot migrantsmuggling, och sambandsmännen för migration kan prioritera medlemsstaternas gemensamma åtgärder för att underlätta genomförandet. Därför bör medlemsstaterna snabbt utse kandidater. **EU-plattformar för samarbete om smuggling av migranter** bör inrättas på centrala platser för att förbättra samordningen av EU:s verksamhet för att stödja partnerländernas förmåga att ta itu med den organiserade brottsligheten som ligger bakom migrantsmugglingen.

Genomförandet av pakterna: ett nytt sätt att använda alla politiska medel

Varje pakt kommer att utformas med lämpliga paket som kombinerar olika politiska åtgärder inom EU:s behörighetsområde (grannskapspolitiken, utvecklingsbistånd, handel, rörlighet, energi, säkerhet, digitalpolitik etc.) som ska dra åt samma håll. Denna nya, ändrade användning av alla politiska medel måste avspeglas i medlemsstaternas nationella politiska verktyg och incitament.

För att stödja pakternas mål på kort sikt erbjuder **migrationspolitiken** flera påtryckningsmöjligheter. Det kommande förslaget till ett strukturerat system för vidarebosättning, med en gemensam strategi för säkra och lagliga ankomster till unionen för personer i behov av internationellt skydd genom vidarebosättning, är ett direkt bevis på EU:s engagemang för att hjälpa de länder som har det största flyktingtrycket²⁵. Andra **lagliga vägar** till EU är också ett vedertaget mål för många av EU:s partnerländer, till ömsesidig nytta för EU och partnerländerna: i Vallettahandlingsplanen ingår ett åtagande från EU och medlemsstaterna att inleda pilotprojekt som samlar erbjudanden om reguljär

²⁴ Etiopien, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Elfenbenskusten, Algeriet, Marocko, Tunisien, Afghanistan, Bangladesh och Pakistan.

²⁵ Se COM(2016) 197 final, 6 april 2016.

migration. Viseringspolitiken kan vara ett mycket kraftfullt inslag i diskussionerna med tredjeländer om samarbete i migrationsfrågor. Särskilda åtgärder kan också bidra till att förbereda reguljära migranter inför behoven på EU:s arbetsmarknader, eller stödja gireringar och återinvesteringar av migranternas penningöverföringar till hemlandet. Slutligen kan **samarbete och informationsutbyte** utvecklas ytterligare till ömsesidig nytta för EU och dess partner. Teknikens utveckling, särskilt biometrisk eller digital identifiering, kan fungera som ett praktiskt verktyg för att få migrationsmyndigheterna att samarbeta. Utvecklingen av en **gemensam plattform för registrering av fördrivna befolkningsgrupper** kan underlätta tillhandahållandet av bistånd i tredjeländer och inresa och vidarebosättning i EU och på andra håll.

Kommissionen har haft en konsekvent strategi i migrationsfrågor med partnererna i öster och söder, och har ytterligare förstärkt denna genom översynen av **den europeiska grannskapspolitiken 2015**, där migration och rörlighet utpekats som ett av huvudområdena för samarbete. Då ungefär hälften av budgeten ägnas åt migrationsfrågor är detta en god grund för pakterna.

Ökad **samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitiken** är viktigt för att garantera att utvecklingsbiståndet hjälper partnerländerna att hantera migrationen effektivare och ger dem incitament att samarbeta verkningsfullt om återtagande av irreguljära migranter. Positiva och negativa incitament bör arbetas in i EU:s utvecklingspolitik, så att man belönar länder som uppfyller sina internationella skyldigheter att återta sina egna medborgare och samarbetar för att förvalta flödet av irreguljära migranter från tredjeländer, och också belönar dem som vidtar åtgärder för att på ett adekvat sätt ta emot dem som flyr konflikter och förföljelse. Det måste dessutom bli konsekvenser för de länder som inte samarbetar om återtagande och återvändande. Detsamma bör gälla för **handelspolitiken**, särskilt där EU ger förmånsbehandling för partnerländerna: migrationssamarbete bör tas i beaktande vid den kommande översynen av handelspreferenser i GSP+-systemet.

Även om de kan ha effekt och redan påverkat migrationen i rätt riktning är grannskaps-, utvecklings- och handelspolitiken inte de enda politikområden som är relevanta som stöd till pakterna. Inga politikområden bör vara undantagna²⁶. All EU-politik för bland annat utbildning, forskning, klimatförändringar, energi, miljö och jordbruk bör i princip vara en del av ett paket som ger maximala påtryckningsmöjligheter under diskussionerna.

Genomförandet av pakterna: lämpligt ekonomiskt stöd

I syfte att uppnå pakternas mål måste alla EU:s och medlemsstaternas finansiella instrument användas och utnyttjas på det mest effektiva sättet, i enlighet med ländernas förmåga och vilja att samarbeta om migrationshanteringen, särskilt för att effektivt förebygga irreguljär migration och återta irreguljära migranter. I princip bör anslagen till bättre migrationshantering inom EU:s externa instrument öka ytterligare, med full användning av innovativa finansiella förvaltningsverktyg, t.ex. EU:s förvaltningsfonder eller kombinationsinstrument samt de möjligheter som nationella, regionala och tematiska instrument ger.

Ekonomiskt stöd för att uppnå pakternas mål i närtid

Alla tillgängliga instrument och resurser kommer att utnyttjas på ett snabbare, mer målinriktat, samordnat och flexibelt sätt.

För det första kan man genom att **använda befintliga finansieringsinstrument ge särskild uppmärksamhet** åt projekt som syftar till att förbättra migrationshanteringen och prioritera de projekt som gör det möjligt för tredjeländer att fullgöra skyldigheten att återta sina egna medborgare²⁷.

²⁶ Inga villkor får dock ställas för behovsbaserat humanitärt bistånd i enlighet med de humanitära principerna.

²⁷ På Afrikas horn syftar projekt till ett värde av 124 miljoner euro till att skapa konkreta förutsättningar för återvändande och återanpassning av irreguljära migranter och flyktingar som befinner sig i andra länder – till exempel 50 miljoner euro för stöd till frivilligt återvändande av somalier från både närområdet och Europa genom ökad tillgång till grundläggande tjänster, nya ekonomiska möjligheter och minskad sårbarhet för både

För det andra kommer befintliga innovativa finansiella instrument att användas till sin **fulla potential** för att stödja närtidsåtgärderna i pakterna. **Faciliteten för flyktingar i Turkiet, EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien och EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika** har gjort det möjligt att mer flexibelt, samordnat och snabbare ta fram och kontraktera målinriktade projekt. På så sätt vidtas närtidsåtgärder, med stöd till flyktingar och värdsamhällen samt migrationshantering, återvändande och återtagande genom återanpassning och kapacitetsuppbyggnad. Samma upplägg kommer att användas för att genomföra pakterna. Full delaktighet från medlemsstaternas sida är nödvändigt, eftersom stödet hittills inte motsvarat behoven på långa vägar, och inte alla medlemsstater har deltagit. EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien har en målsumma på 1 miljard euro. Totalt 0,27 miljarder euro av medlemsstaternas åtaganden återstår för närvarande. När det gäller EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika har kommissionen avsatt 1,8 miljarder euro och är redo att öka detta belopp med ytterligare 0,5 miljarder euro från Europeiska utvecklingsfondens (EUF) reserv för finansiering av närtidsåtgärder i pakterna. Medlemsstaterna och andra givare uppmanas att matcha kommissionens bidrag så snart som möjligt²⁸.

För det tredje bör **planeringen av EU:s och medlemsstaternas bistånd bli ännu mer målstyrd**²⁹. Nyligen uppgick det offentliga utvecklingsbiståndet från EU och dess medlemsstater till de centrala prioriterade länderna till i genomsnitt 4,4 miljarder euro om året³⁰. För att genomföra pakterna kommer kommissionen att fortsätta att se till att alla program på de prioriterade områden som väljs för ett land utformas och genomförs så att den positiva inverkan på migrationsflöden och migrationshantering maximeras. Därför kommer exempelvis åtgärder i de årliga genomförandeåtgärderna inom de geografiska instrumenten i de berörda ursprungsländerna att inriktas på migranternas huvudsakliga ursprungsområden. Dessutom kommer kommissionen att se till att de fleråriga vägledande programmen i prioriterade länder överensstämmer med aktuella behov, särskilt för att genomföra pakterna. Kommissionen kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att vid behov anpassa sådana vägledande program. Medlemsstaterna uppmanas att bidra till dessa ansträngningar genom en riktad omorientering av deras bilaterala ekonomiska bistånd och gemensamma programplanering. Programplaneringen av tematiska budgetposter efter 2017 kommer att återspegla den nya partnerskapsramen.

För det fjärde kommer **synergier med andra finansiella instrument** att utnyttjas till fullo. Till exempel kommer grannländerna att kunna fortsätta att få stöd i undantagsfall och i förening med ett utbetalningsprogram från Internationella valutafonden i form av makroekonomiskt stöd från EU som lån (eller ibland bidrag) för att hjälpa dem att lösa en betalningsbalanskris. Makroekonomiskt stöd är visserligen inte i sig ett migrationspolitiskt instrument, men det kan genom att bidra till att stabilisera ekonomier hantera migrationsflödenas konsekvenser eller hindra att flöden uppstår på grund av ekonomisk instabilitet. Makroekonomiskt stöd främjar också reformer som minskar incitamenten att ge sig av och gör investeringsklimatet mer attraktivt.

Mot denna bakgrund kan följande huvudsakliga finansieringskällor från EU och dess medlemsstater vara tillgängliga för genomförandet av pakterna:

- Medel för finansiering av närtidsåtgärder i pakterna: 1 miljard euro som läggs till EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika, varav 0,5 miljarder euro från EUF:s reserv och 0,5 miljarder euro från medlemsstaterna.

de återvändande personerna och de samhällen de återvänder till. På liknande sätt utvecklas ett projekt för Afghanistan, Pakistan och Bangladesh för att stärka kapaciteten för återvändande och återtagande i de länderna, och ge återanpassningspaket till personer som återvänder från EU.

²⁸ Medlemsstaternas bidrag uppgår hittills till cirka 80 miljoner euro.

²⁹ Med undantag för humanitärt bistånd, som är helt och hållet behovsbaserat.

³⁰ Källa: OECD:s biståndskommitté, nettoutbetalningar för offentligt utvecklingsbistånd. Uppgifter för 2015 blir inte tillgängliga förrän i slutet av 2016.

- Medel från befintliga nyskapande finansieringsinstrument: 3,6 miljarder euro från EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika³¹ och 1 miljard euro från EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien³².
- Nära 2,4 miljarder euro i totala utlovade bidrag från EU och dess medlemsstater som kompletterande medel till Libanon, Jordanien (och Syrien) vid Londonkonferensen.
- Makroekonomiskt stöd för att undvika ekonomisk instabilitet på upp till 1 miljard euro i lån till Tunisien (0,3 miljarder euro håller på att genomföras och 0,5 miljarder euro föreslogs av kommissionen i februari 2016) och Jordanien (0,2 miljarder euro övervägs).
- Det totala biståndet från EU och dess medlemsstater till de centrala prioriterade länderna uppgick nyligen till i genomsnitt 4,4 miljarder euro om året.

Om alla medlemsstater drar sitt strå till stacken innebär det att nästan **8 miljarder euro** görs tillgängligt för perioden 2016–2020 för genomförande av pakterna, vilket kompletteras med det årliga offentliga utvecklingsbiståndet från EU och medlemsstaterna.

Åtgärder på längre sikt – gå till roten med problemet

På längre sikt kommer EU att fortsätta att ta itu med de underliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttningar. Detta kommer att kräva att man i grunden omprövar omfattningen och karaktären på traditionella modeller för utvecklingssamarbete. En mycket större roll måste ges till privata investerare som letar efter nya investeringsmöjligheter i tillväxtekonomierna. I stället för att låta irreguljära migranter riskera sina liv när de försöker nå europeiska arbetsmarknader, bör europeiska privata och offentliga medel mobiliseras för investeringar i ursprungsländer. Detta kommer att bidra till hållbar utveckling i den lokala ekonomin och den omvandling som efterlyses i Agenda 2030.

Därför bör hela skalan av innovativa finansieringsmekanismer få en särskilt viktig roll. Finansieringsmekanismerna kan utnyttjas och utvecklas för att få fram finansiering genom lån och bidrag, främja offentlig-privata partnerskap och dra till sig privata investeringar. Om de används på ett intelligent sätt, med användning av de begränsade budgetmedlen, kommer de att skapa tillväxt och arbetstillfällen i ursprungs- och transitområdena. Avlägsnande av hinder för investeringar i små och medelstora företag och hållbar infrastruktur torde råda bot på några av de grundläggande orsakerna till migration, med tanke på hur stor effekt dessa investeringar har för sysselsättning och minskad ojämlikhet.

Kommissionen ser därför behovet av en **ambitiös extern investeringsplan** för att angripa de bakomliggande orsakerna till migrationen och samtidigt bidra till att uppnå andra utvecklingsmål. En sådan plan bör bygga på Europeiska investeringsbankens (EIB) erfarenhet och kunnande, precis som den framgångsrika investeringsplanen för Europa, och vara uppdelad i tre delar. Den första delen möjliggör användning av begränsade offentliga resurser på ett innovativt sätt för att mobilisera privata investeringar genom att erbjuda extra garantier och subventionerade medel. Den andra delen inriktas på tekniskt bistånd, och hjälper de lokala myndigheterna och företagen att utveckla ett större antal solida projekt och göra dem kända för internationella investerare. Den tredje delen handlar om att skapa ett bättre allmänt företagsklimat genom att främja god samhällsstyrning, bekämpa korruption, undanröja hinder för investeringar och motverka snedvridning av marknaden. Detta är tänkt att bygga på dagens satsningar och lärdomar. EU, medlemsstaterna, tredjeländerna, de internationella finansinstituten och de europeiska bilaterala utvecklingsinstituten samt den privata sektorn bör alla bidra. Vid utformningen av planen kommer Europaparlamentet och alla berörda parter att involveras på ett lämpligt sätt.

Hösten 2016 kommer kommissionen att lägga fram ett förslag med beaktande av erfarenheterna av befintliga EU-investeringsprogram (till exempel Europeiska investeringsbankens investeringsanslag

³¹ Varav över 0,75 miljarder euro redan avsatts till överenskomna projekt.

³² Varav 428 miljoner euro har anslagits hittills.

för AVS-länder, kombinerade investeringsanslag som förvaltas av kommissionen och Europeiska investeringsbankens externa utlåning). Att säkerställa komplementaritet och samarbete med Europeiska investeringsbankens, europeiska bilaterala utvecklingsinstitut, andra internationella finansiella institut och givares verksamhet i målregionen blir en central del av denna strategi för att garantera högsta möjliga grad av resultat och effekter.

I detta förslag anges närmare uppgifter om en ny fond för externa investeringar, som bygger på både befintliga kombinerade faciliteter (t.ex. faciliteten för investeringsklimat i Afrika och investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken) för att upprätta regionala investeringsplattformar som kan mobilisera ytterligare medel från medlemsstaterna och andra givare³³. Detta skulle förbättra effektiviteten och genomslaget, maximera synergieffekterna och locka privata och institutionella investerare. Detta skulle också göra det möjligt att utvidga den innovativa finansieringen i dessa sköra, konfliktdrabbade länder, som ofta har stor betydelse för migrationsströmmarna men där potentialen för privata eller offentliga investeringar är begränsad.

Fonden för externa investeringar kommer att mobilisera resurser för investeringar i ekonomisk och social infrastruktur och den privata sektorn, inklusive mikroföretag och små och medelstora företag. Den nya fonden är tänkt att inleda verksamheten i Afrika och i det europeiska grannskapet (syd och öst) till stöd för prioriteringarna i den nya partnerskapsramen, och utvidgas till andra regioner senare.

Fonden ska erbjuda mer lån, riskdelning, investeringsstöd och tekniskt bistånd på basis av garantier och finansiering från EUF och EU:s budget och andra bidragsgivare i enlighet med deras respektive stödregler.

För detta ändamål kommer kommissionen att anslå sammanlagt **3,1 miljarder euro** fram till 2020, bestående av **2 miljarder euro** från EUF, varav **1,6 miljarder euro** från faciliteten för investeringsklimat i Afrika och ytterligare **0,4 miljarder euro** från EUF:s anslag. Dessutom tas **0,94 miljarder euro** från investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken och **0,16 miljarder euro** från instrumentet för utvecklingssamarbete i anspråk. Denna summa på **3,1 miljarder euro** förväntas generera ytterligare offentliga och privata investeringar på upp till **31 miljarder euro**. För att ytterligare öka den nya fondens slagkraft och effektivitet uppmanar kommissionen medlemsstaterna och andra partner att matcha dessa totala EU-bidrag, vilket skulle innebära ytterligare investeringar på potentiellt nära **62 miljarder euro**.

Europeiska investeringsbanken kommer att fortsätta att spela en avgörande roll i Afrika, i länderna i grannskapet och andra regioner utanför EU. I synnerhet förvaltar Europeiska investeringsbanken investeringsanslaget till AVS-länderna och finansierar infrastruktur och utveckling av den privata sektorn i Afrika. Tidigare i år uppmanade Europeiska rådet Europeiska investeringsbanken att lägga fram ett initiativ i juni för att snabbt få fram mer finansiering för hållbar tillväxt, vital infrastruktur och social sammanhållning i de södra grannländerna och länderna på västra Balkan. Därför arbetar Europeiska investeringsbanken nu på ett förslag till ett paket som kan mobilisera betydande ytterligare finansiering under de kommande fem åren i målländerna.

Genomförandet av pakterna: Effektiv multilateralism

Att genomföra pakterna kan underlättas ytterligare genom starka och effektiva **multilaterala partnerskap**. Migration är ett globalt fenomen som kräver en samordnad internationell reaktion. Det senaste året har samarbetet ökat med internationella organisationer, t.ex. **Förenta nationerna** och särskilt FN:s högkommissarie för flyktingar och Internationella organisationen för migration samt med partnerländerna inom ramen för **G7 och G20**. FN:s initiativ om bl.a. globalt delat ansvar för syriska flyktingar³⁴ och det första världstoppmötet om humanitära frågor någonsin i maj 2016 har satt fokus på

³³ Finansieringen från den nya fonden ska följa de bidragande fondernas och instrumentens regionala anslagsfördelning och stödregler.

³⁴ Högnivåmötet om globalt delat ansvar för mottagning av syriska flyktingar under ledning av FN:s flyktingkommissariat ägde rum i mars 2016 i Genève.

världssamfundets gemensamma ansvar. FN:s generalförsamlings möte om stora flöden av flyktingar och migranter i september 2016 är ett unikt tillfälle att säkerställa konkreta åtaganden från samtliga deltagare. EU stöder fullt ut de FN-ledda insatserna för att stärka den långsiktiga kapaciteten och effektiviteten i det internationella systemet för hantering av flyktingar och migranter i en anda av delat ansvar och solidaritet.

Visserligen har EU en plikt att dra sitt strå till stacken för att hjälpa fördrivna personer i behov av internationellt skydd, men **vidarebosättning av flyktingar**, särskilt personer som fördrivits till följd av konflikten i Syrien, är världssamfundets gemensamma ansvar. EU:s internationella partner måste ta sin del av ansvaret. EU bör använda sitt politiska inflytande för att få ett starkare stöd från sina partnerländer för att skapa ett mer rättvist system för vidarebosättning. EU bör stödja införandet av ett FN-stött globalt vidarebosättningsystem så att personer kan vidarebosättas snabbt och effektivt i säkra länder. Alla länder bör uppmanas att delta i ett sådant system enligt principerna om delat ansvar och solidaritet.

Som världens största givare av utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd bör EU och medlemsstaterna engageras fullt ut i alla diskussioner om den globala institutionella och rättsliga ramen för migrationshantering.

Nyckelåtgärder för att genomföra pakterna: ett nytt heltäckande partnerskap med prioriterade tredjeländer

Omedelbara operativa åtgärder i närtid:

- Stöd till partnerskapsramen – ett nytt resultatnriktat, heltäckande partnerskap för att mobilisera och styra EU:s åtgärder och resurser till att bättre hantera migrationen tillsammans med tredjeländer.
- Med utgångspunkt i de befintliga 16 landspaketen enas om ett begränsat antal prioriterade ursprungs- och transitländer att ingå pakter med.
- På grundval av erfarenheterna av högnivådialogerna inrätta en mekanism för samordning mellan EU och medlemsstaterna i syfte att genomföra pakterna, vid behov med användning av de särskilda förhållandena mellan vissa medlemsstater och tredjeländer. Kartläggning av negativa och positiva incitament bör vara centralt i denna process.
- Medlemsstaterna bör utse europeiska sambandspersoner på migrationsområdet så att nätverket blir färdigt senast hösten 2016.
- Att integrera målen för partnerskapsramen i alla EU:s politikområden, verktyg och budgetområden på ett innovativt, målinriktat och samordnat sätt för att säkerställa nödvändiga samverkansfördelar.
- Se till att alla långfristiga eller kortfristiga åtgärder i EU:s externa politik för att ta itu med grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttning också stöder partnerskapsramen.
- EU:s och medlemsstaternas samtliga tillgängliga instrument och resurser kommer att utnyttjas på ett snabbare, mer målinriktat, samordnat och flexibelt sätt.
- Ta i anspråk nära 8 miljarder euro 2016–2020 för att genomföra pakterna.
- Lägga fram ett förslag till extern investeringsfond för att generera upp till 62 miljarder euro i investeringar för det långsiktiga målet att angripa migrationens bakomliggande orsaker.

3. PAKTER MED PRIORITERADE LÄNDER

Prioriteringar på kort sikt

För att bättre hantera migrationen tillsammans med tredjeländerna och skapa ordning i migrationsströmmarna bör EU på kort sikt inleda diskussioner med ett begränsat antal prioriterade ursprungs- och transitländer om pakter.

EU lägger nu sista handen vid nya partnerskapsprioriteringar med **Jordanien** och **Libanon** efter översynen av den europeiska grannskapspolitiken 2015, med målet att nå en överenskommelse senast sommaren 2016. Pakterna med de här länderna ska innehålla ömsesidiga åtaganden för att hjälpa både de drabbade syriska flyktingarna och de mottagande samhällena, och hjälpa de här mottagarländerna att hantera krisen. Pakterna ska innehålla övergripande paket med olika politiska element för samma mål, både inom EU:s behörighetsområde (handel, rörlighet, energi, säkerhet osv.) och inom den nationella behörigheten. När det gäller Libanon är det fråga om en uppgradering av grundläggande tjänster (avfallshantering, vatten, utbildning och sjukvård) samt ökade ekonomiska möjligheter i Libanon för både de syriska flyktingarna och de mest utsatta libanesiska samhällena. I utbyte bör den libanesiska regeringen satsa på social och ekonomisk integration av syriska flyktingar i syfte att förbättra deras levnadsvillkor och uppehållstillstånd. När det gäller Jordanien ska pakten lätta på ursprungsreglerna för varukategorier för export som framställs i särskilda ekonomiska zoner av en arbetsstyrka med en överenskommen andel syrier, enligt Jordaniens förslag. Hittills har kommissionen anslagit 639 miljoner euro för krishantering i Libanon, bl.a. för grundläggande behov, sjukvård och skydd, och 637 miljoner euro i bistånd till Jordanien. Förutom handelsförmåner i form av en lättnad av ursprungsreglerna enligt Jordaniens förslag ingår även 180 miljoner euro i makroekonomiskt stöd under 2015, och ett nytt makroekonomiskt lån på cirka 200 miljoner euro övervägs.

Sedan 2011 har **Tunisien** gjort enorma framsteg med att slutföra sin övergång till en fredlig och demokratisk samhällsordning efter revolutionen och är ett exempel på ett land där den arabiska våren haft positiva resultat. Denna process är dock fortfarande i ett känsligt stadium. Med en redan hög ungdomsarbetslöshet och terroristhot kommer landets stabilitet och välbefinnande att vara avgörande för att hantera migrationsströmmarna i regionen, men flödena till EU har varit mycket låga på sistone. Förutom Tunisiens åtagande att kontrollera sina gränser och migrationsströmmar från det egna territoriet, behövs ökat ekonomiskt och politiskt stöd för att komplettera den sköra tunisiska övergången. EU bör fortsätta processen för gradvis integrering av den tunisiska ekonomin med EU:s inre marknad genom att fortsätta förhandlingarna för att bygga vidare på det befintliga associeringsavtalet och avtala om ett djupgående och omfattande frihandelsområde. Dessa förhandlingar kommer att åtföljas av tekniskt och ekonomiskt stöd från EU³⁵, bland annat kompletterande möjligheter för rörlighet för tunisier i EU. Med utgångspunkt i ett bredare engagemang som bygger på befintliga partnerskap för rörlighet bör ett effektivare samarbete om återvändande och återtagande utvecklas, bl.a. genom förhandlingar om ett återtagandeavtal. Ett strategiskt meddelande om Tunisien kommer snart att antas, och för att förbindelserna med Tunisien ska fördjupas måste en heltäckande och verkningsfull migrationspolitik ingå. Det totala stödet till Tunisien från det europeiska grannskapsinstrumentet uppgår 2016 till över 200 miljoner euro, varav merparten till migrationsrelaterade insatser som socioekonomisk utveckling, ungdomars anställbarhet, reform av säkerhetssektorn samt migration.

Västafrika är en av de främsta ursprungsregionerna för irreguljär migration till Europa. Särskild tonvikt har lagts vid migrationens regionala dimension, med utgångspunkt i existerande strukturer som Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) och G5 Sahel. Särskilda medel från Förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika tas i anspråk för att stödja överenskomna projekt och verksamheter som gör det möjligt att på lång sikt komma till rätta med grundorsakerna till irreguljär migration och förbättra migrationshanteringen på kort sikt.

³⁵ En ny omgång makroekonomiskt stöd på 500 miljoner euro föreslogs av kommissionen i februari 2016 och antogs av rådet den 1 juni 2016.

För att öka samarbetets samlade genomslag i regionen bör EU föra en dialog med Nigeria, Niger, Mali och Senegal och ingå skräddarsydda pakter som bygger på högnivådialogerna och de incitament som framkommit. Detta ska bygga på befintliga partnerskap med de berörda länderna. En gemensam agenda för migration och rörlighet undertecknades med **Nigeria** i mars 2015, och utgör en viktig referens för förstärkt dialog och samarbete om migrationsfrågor. Förhandlingarna om ett återtagandeavtal bör inledas snart. I **Senegal** pågår en dialog i migrationsfrågor som bör stärkas, särskilt för att erbjuda ekonomiska möjligheter och minska de irreguljära migrationsströmmarna. **Mali** är ett viktigt ursprungsland för irreguljär migration till Europa och en partner i det bredare europeiska engagemanget i Sahelregionen. En högnivådialog ägde rum i april. **Niger** är det största navet för migranterna från Väst- och Centralafrika, och i maj 2016 transiterade uppskattningsvis över 16 000 personer per vecka genom Niger på väg norrut. I EU:s stöd till Niger bör arbetet med det befintliga flerfunktionscentrumet fortsätta i samarbete med internationella organisationer som FN:s flyktingkommissariat. Särskild tonvikt bör också läggas på kampen mot migrantsmuggling och människohandel och stöd till alternativ för tillväxt och sysselsättning:

På **Afrikas horn** har 46 miljoner euro³⁶ anslagits till projektet för bättre migrationshantering som startar i sommar inom Khartoumprocessen. Projektet ska vara ett föredöme för hur man ska rikta särskilda åtgärder mot migrationsproblemen. Likaledes utvecklar EU inom Rabatprocessen en ”regional migrationsfacilitet” för att stödja genomförandet av initiativ för migrationshantering i ursprungs-, transit- och destinationsländer i Sahelregionen och området runt Tchadsjön.

Etiopien är en strategisk partner med en gemensam agenda för migration och rörlighet som gällt sedan november 2015, och migrationsfrågor är redan en viktig del av de strategiska förbindelserna. Där finns över 750 000 fördrivna personer, bland annat från Somalia, Eritrea och Sydsudan. Etiopien är ett av de viktigaste ursprungs- och transitländerna för irreguljär migration till Europa. Att stärka samarbetet genom en pakt med Etiopien bör prioriteras, bl.a. i form av konkret uppföljning av Etiopiens åtagande att samarbeta om återvändande.

Situationen i **Libyen** kräver särskild uppmärksamhet och strategiska insatser. Över 230 000 migranter har identifierats i Libyen³⁷. Av dessa sitter 4 000–5 000 i förvar, och många saknar tillgång till sjukvård och mat. Eftersom den libyska staten är skör råder det uppenbara tvivel om deras grundläggande skydd och respekten för deras rättigheter³⁸. Det finns också över 400 000 internflyktingar som behöver bistånd. Även om vissa begränsade insatser har gjorts i fråga om migration i Libyen, i synnerhet i samarbete med FN:s flyktingkommissariat och Internationella organisationen för migration, kan inte mer göras förrän den politiska situationen har stabiliserats och säkerheten förbättras. Detta kräver fortsatt politisk vilja och beslutsamhet samt ekonomiskt stöd för att få fram en stabil och enad libysk regering. Stöd till den nationella samlingsregeringen så att den kan tillhandahålla grundläggande sociala tjänster och säkerhet för sina egna medborgare kommer därför att vara det främsta målet. Detta kommer att stärka den nya regeringens legitimitet och främja stabiliteten.

EU har ett paket för att stödja den nationella samlingsregeringen och befolkningen, varav en del redan håller på att genomföras. Stödprogrammet omfattar följande delar:

- Nuvarande ekonomiskt stöd: Totalanslag till projekt för totalt ca 100 miljoner euro har beslutats, och en del har redan utbetalats. Sedan 2014 har EU gett 12,5 miljoner euro i rent humanitära projekt och upp till 40 miljoner euro i projekt för att tillgodose behoven hos dem som drabbats av konflikten.
- Skydd: Det är av största vikt att främja skydd, återhämtning och stabilisering av fördrivna befolkningar, tillsammans med deras mottagarsamhällen i och utanför förvaren.

³⁶ 40 miljoner euro från Förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika med 6 miljoner euro i medfinansiering från Tyskland.

³⁷ IOM:s uppgifter om fördrivna personer.

³⁸ Av de 765 västafrikanska medborgare som sitter i förvar har 572 uttryckt intresse för att återvända till sina ursprungsländer.

- Stöd till reform av säkerhetssektorn, med fokus på polis, straffrätt och gränsförvaltning: Ett eventuellt civilt uppdrag inom den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken, som bygger på EU:s gränsövervakningsuppdrag liksom andra EU-finansierade program för kapacitetsutveckling, kan inrättas på begäran av den libyska regeringen för att bidra till att bygga upp kapacitet och tillhandahålla stöd, bland annat till gränsförvaltning och migration. Detta kan komplettera utbildningen av den libyska kustbevakningen och flottan.
- Styrning: EU är berett att stödja regeringen i utarbetandet av rättsliga och institutionella ramar som överensstämmer med de mänskliga rättigheterna och internationella konventioner. Detta inbegriper kapacitetsuppbyggnad hos berörda myndigheter och institutioner, inklusive brottsbekämpande organ.
- Tekniskt stöd: Utöver möjligheterna till tekniskt stöd inom samarbetet kan eventuellt stöd ges från Frontex med hjälp av det befintliga mandatet för att få till stånd ett samarbete med Libyen.

Söder om Libyen har EU intensifierat sin dialog och sitt samarbete på områdena för migration, säkerhet och utveckling med ökat regionalt egenansvar för G5 Sahel. I detta sammanhang har insatsen Eucap Sahel nu öppnat lokalkontor i Agadez och ett gemensamt utredningsteam har startat tillsammans med Niger. Utöver den nuvarande verksamheten kan man tänka sig att de tre uppdragen inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna i regionen öppnar sin utbildning för andra G5 Sahel-styrkor, på inbjudan av respektive regeringar. Detta kan bidra till att främja interaktion och underlätta gemensamma patruller över gränserna. Stöd till upprättandet av ett operativt gränsöverskridande samarbete skulle också kunna övervägas. Nära samordning av insatserna inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna i Mali och Niger med utvecklingsprojekt, även de som stöds av EU:s förvaltningsfond för Afrika, kommer att fortsätta att vara avgörande

Även om prioriterade länder anges i detta meddelande bör denna modell förr eller senare tillämpas för alla berörda länder. Pakternas långsiktiga mål, nämligen att ta itu med grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttning, ska få stöd av de kommande strategiska instrumenten, särskilt den globala strategin och EU:s strategi för Afrika.

Långsiktiga mål

På lång sikt är **Afrika** fortfarande den prioriterade regionen, och detta kommer att återspeglas i genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling, i förbindelserna mellan EU och AVS-länderna efter Cotonouavtalet och i den kommande integrerade strategin för Afrika. Nya idéer om säkerhet, investeringsmöjligheter, målen för hållbar utveckling efter ett reviderat samförstånd och inriktning på ungdomssysselsättningen bör vara en del av detta, och dessutom bör EU:s redan nu betydande offentliga bistånd till Afrika (20 miljarder euro/år) öka för att nå målet på 0,7 % av BNI. Allt detta kommer att leda fram till toppmötet mellan EU och Afrika 2017.

I **Asien** är **Afghanistan** en viktig källa till irreguljära migranter och flyktingar som når Europa. Samtidigt som EU fortsätter sitt långvariga arbete för att stödja stabiliseringen av landet bör EU intensifiera sitt engagemang för att få Afghanistan att samarbeta om återtagande. Andra prioriterade ursprungsländer i Asien är Pakistan och Bangladesh. **Iran** är ett ursprungsland för sina egna medborgare och ett betydande transitland för utomiranska migranter, särskilt från Afghanistan men också från Irak, Pakistan och Bangladesh, och hyser för närvarande cirka 2–3 miljoner afghaner. Därför bör EU och Iran inleda en heltäckande migrationsdialog. EU bör också fortsätta stödja Irans försök att socialt integrera afghanska flyktingar i Iran. EU:s humanitära insatser (9 miljoner euro under 2016) kommer att fortsätta att komplettera den iranska regeringens ansträngningar att säkerställa tillgången till grundläggande tjänster till flyktingar.

Inom det europeiska **grannskapet** har EU ett långvarigt partnerskap med **Marocko** om migrationsfrågor och kommer att fortsätta detta framgångsrika samarbete så snart som rätt förutsättningar föreligger. **Algeriet** är för närvarande inte ett land där migrationsfrågorna står i centrum, men EU är redo att fördjupa dialogen och samarbetet kring detta vid lämplig tidpunkt. Vidare

kommer EU att engagera sig mer aktivt i **Egypten**, bland annat genom mer ekonomiskt stöd till kapacitetsuppbyggnad, skydd av utsatta grupper och socioekonomiskt stöd till migrationsbenägna grupper. Detta engagemang bör intensifieras med tanke på de ökande migrationsflödena från Egypten på den centrala Medelhavsrutten, och de gemensamma insatserna för bekämpning av smuggling bör stärkas som en del av ett bredare engagemang i Khartoumprocessen.

Nyckelåtgärder:

- Att ingå pakter med Jordanien och Libanon och undersöka hur relationerna med Tunisien kan fördjupas.
- Att inleda och ingå pakter med Niger, Nigeria, Senegal, Mali och Etiopien.
- Att vara redo att stödja den libyska nationella samlingsregeringen i dess ansträngningar för att hantera irreguljär migration, bl.a. genom insatser för att främja det regionala samarbetet med Libyens grannar i söder och Sahelregionen.

4. SLUTSATSER

I syfte att avsevärt öka effekterna av våra insatser inom den externa delen av den europeiska migrationsagendan föreslår kommissionen och utrikesrepresentanten en ny resultatriktad modell för samarbete, nämligen partnerskapsramen. Målet är ett samstämt EU-engagemang där EU och dess medlemsstater agerar samordnat. EU och medlemsstaterna bör samordna sina respektive instrument och verktyg för att ingå pakter med tredjeländer för att hantera migrationen bättre. Detta innebär för varje partnerland en kombination av positiva och negativa incitament där det tydligt bör framgå att förbindelserna mellan EU och landet kommer att vara beroende av i synnerhet landets förmåga och vilja att samarbeta i fråga om migrationshantering. All politik, alla finansiella instrument och alla EU:s instrument för yttre förbindelser kommer att behöva användas. I detta sammanhang är det också viktigt att öka insatserna för att genomföra Vallettahandlingsplanen, som beslutades vid toppmötet i Valletta, även de finansiella aspekterna. För att säkerställa att EU och dess medlemsstater drar åt samma håll måste en samordningsmekanism mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna inrättas. Detta innebär att man fullt ut, till nytta för EU och de berörda medlemsstaterna, drar fördel av de särskilda förhållandena mellan vissa medlemsstater och tredjeländer.

På kort sikt, för att komplettera pakterna med Jordanien och Libanon, föreslås att man undersöker hur man bäst kan fördjupa EU:s och Tunisien's samarbete och inleda och ingå pakter med Niger, Nigeria, Senegal, Mali och Etiopien. Vidare föreslås beredskap för att stödja den libyska nationella samlingsregeringen i dess ansträngningar att hantera irreguljära migrationsströmmar, bl.a. genom insatser för att främja det regionala samarbetet med Libyens grannar i söder och Sahelregionen. I syfte att främja genomförandet av pakterna föreslås att nästan 8 miljarder euro tas i anspråk under 2016–2020, utöver medlemsstaternas och EU:s årliga offentliga utvecklingsbistånd.

På lång sikt bör EU öka sina ansträngningar för att åtgärda de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttningar och ge kapacitetsbyggande stöd till värdssamhällena. Kommissionen anser att ytterligare 62 miljarder euro kan mobiliseras för att ta itu med dessa utmaningar, förutsatt att samtliga medlemsstater och partner, bland annat de internationella finansinstituten, visa prov på samma engagemang som kommissionen och att Europaparlamentet helhjärtat stöder dessa ansträngningar. Partnerskapsramens mål är att göra det möjligt för EU att hantera de största migrationsströmmar som världen har skådat sedan andra världskriget. EU kommer då att ta upp alla aspekter av migrationskrisen, från dess grundorsaker till de dagliga tragedier som inträffar i Medelhavet. Dessa ambitioner kan endast nås genom ett nära och långsiktigt samarbete mellan EU och dess medlemsstater, i partnerskap med migranternas ursprungs- och transitländer.

Därför uppmanas Europeiska rådet att godkänna följande:

- En ny partnerskapsram som inrättas för att mobilisera och styra EU:s åtgärder och resurser till att bättre hantera migrationen tillsammans med tredjeländerna. Hela raden av EU:s och medlemsstaternas politiska instrument bör användas för att nå detta mål. En kombination av positiva och negativa incitament kommer att integreras i synnerhet i EU:s utvecklings- och

handelspolitik för att belöna de länder som är beredda att samarbeta effektivt med EU om migrationshantering och för att se till att det blir konsekvenser för dem som inte samarbetar.

- Ökade ansträngningar för att genomföra Vallettbehandlingsplanen, även de finansiella aspekterna, kommer också att vara väsentligt för denna process.
- Ett nära och långsiktigt samarbete mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna för att genomföra pakterna.
- En snabb mobilisering av medel från EU:s och medlemsstaternas budgetar för att bl.a. komplettera EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika och bidra till att genomföra pakterna.
- Ett snabbt inrättande av en extern investeringsfond för att mobilisera upp till 62 miljarder euro. För att nå detta mål uppmanas medlemsstaterna, Europeiska investeringsbanken och andra internationella finansinstitut att bidra till fonden.
- Skräddarsydda pakter, som inleds som ett första steg med Niger, Nigeria, Senegal, Mali och Etiopien, och ett fördjupat samarbete med Tunisien och Libyen.

Bilagor

- Bilaga 1: Olaglig gränspassage till EU, beslut om återsändande och faktiskt återsändande, 2014–2015
- Bilaga 2: Högnivådialoger som hållits
- Bilaga 3: Några av de viktigaste EU-finansierade åtgärder som genomförs i ursprungs- och transitländer
- Bilaga 4: Finansiella utfästelser och bidrag