

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Migration längs den centrala Medelhavsrutten

(2017/C 342/04)

Föredragande: Hans Janssen (NL–EPP), borgmästare, Oisterwijk**Referensdokument:** Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet

Migration längs den centrala Medelhavsrutten – Hantera flödena och rädda liv

JOIN(2017) 4 final

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

Inledning och bakgrund

1. Europeiska regionkommittén (ReK) konstaterar att detta meddelande från EU utgör en viktig del av en bredare reform av EU:s politik. Det har ett mervärde i och med att förslag läggs fram om konkreta åtgärder som en komplettering till rådets strategiska riktlinjer från 2014, där europeiska ledare kom överens om att under de kommande åren erbjuda en möjlighet till framtida utveckling av politiken inom området rättsliga och inrikes frågor, inbegripet för invandring och asyl.
2. För ett sådant känsligt och strategiskt område anser vi att EU:s medlemsstater och EU-institutionerna bör fortsätta att utforma en strategi för regionen inom ramen för dess förbindelser med EU och, som en följd av detta, fastställa en verklig migrationspolitik och ta politiskt ansvar för att den genomförs i de europeiska folkens intresse och med beaktande av medlemsstaternas och ursprungsländernas särskilda förhållanden och migranternas rättigheter i enlighet med internationella och europeiska konventioner.
3. Migrationspolitik och utvecklingspolitik är tätt sammankopplade. Internationellt, nationellt, regionalt och lokalt samarbete är av avgörande betydelse för att kunna förverkliga en gemensam europeisk migrationspolitik och för att genomföra den europeiska migrationsagendan.
4. Vi förordar att en helhetssyn antas för hanteringen av migration, genom vilken en mer decentraliserad och effektiv hantering av migrationsflöden möjliggörs. En sådan decentraliserad förvaltning bör säkra likabehandling och lika rättigheter.
5. Vi betonar att det är ytterst viktigt att minska antalet dödsfall till sjöss i samband med att människor försöker ta sig till Europa och att fortsätta och utöka insatserna för att rädda människor i nöd. Vi uttrycker vår djupa sorg över de hundratals människoliv som redan gått förlorade och lovordar alla länder och organisationer som deltar i arbetet för att förebygga denna mänskliga tragedi⁽¹⁾. ReK uppberor att utvecklingen av ytterligare säkra och tillgängliga lagliga vägar för migration till EU, t.ex. humanitära visum, vidarebosättning och ökade inslag av familjeåterförening, måste ingå som en del i insatserna för att utforma en heltäckande och human migrationspolitik.
6. Vi välkomnar de ytterligare åtgärder som tillförts genom detta gemensamma meddelande för att stärka initiativ längs den centrala Medelhavsrutten, inbegripet i och kring Libyen. Med tanke på att det stora antal liv som går förlorade till sjöss och längs den centrala Medelhavsrutten förblir frågan om att hantera flöden och rädda liv högprioriterad.
7. Vi anser att flernivåstyrning är en förutsättning för att uppnå optimala resultat. Mot denna bakgrund är det avgörande att EU-myndigheter samt nationella och regionala myndigheter har ett nära samarbete med lokala och regionala myndigheter i transitländerna samt med det civila samhället, migrantsammanslutningar och lokala samhällen i värdländerna och att de är lyhörda för deras åsikter.

⁽¹⁾ CdR 5728/2014, yttrande om "Insatserna för att främja genuin solidaritet för en verklig EU-migrationspolitik", föredragande: François Decoster (FR–ALDE).

8. Vi understryker att dessa åtgärder bara kan fungera om det finns ett nära samarbete med relevanta partner i länderna längs den centrala Medelhavsrutten och samordnade insatser från EU-institutionerna och medlemsstaterna, såväl som samarbete med internationella organisationer såsom Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och Internationella organisationen för migration (IOM). Vi varnar för att vissa av de föreslagna åtgärderna endast kan genomföras framgångsrikt om situationen på plats gör detta möjligt. Dessa åtgärder ska ses som kompletterande till det väsentliga antal initiativ som redan genomförs av EU och dess medlemsstater, särskilt inom ramen för den europeiska migrationsagendan och programmet för migrationspartnerskap ⁽²⁾.

9. Vi vill uttrycka vår uppskattning av de åtgärder som vidtagits av Italien, Malta, Grekland, Cypern, Frankrike, Spanien och Portugal, som redan har kopplat upp sina nationella Eurosur-samordningscentraler för gränsövervakning till Seahorse-nätverket för Medelhavet.

10. Den centrala Medelhavsrutten har åter blivit den dominerande vägen för migranter och flyktingar som försöker nå Europa. Över 180 000 personer upptäcktes på den centrala Medelhavsrutten 2016, varav de allra flesta nådde kontinenten via Italien. Nästan 90 % av dem som färdas längs denna rutt påbörjar resan från Libyen, där den instabila politiska och ekonomiska situationen ger människosmugglare möjlighet att utöka sin verksamhet. ReK understryker den brådskande nödvändigheten av att minska antalet överfarter och av att stoppa gummijollar och båtar som olagligen försöker ta sig till EU. Vi framhåller vikten av förebyggande åtgärder på alla myndighetsnivåer.

11. Vi noterar att människosmugglarna och människohandlarna bidrar till den instabila situationen i Libyen genom sina gärningar och kränkningar av de mänskliga rättigheterna, och därigenom ökar migranternas utsatthet. Att finna en varaktig lösning för Libyens styre och säkerhetsläge fortsätter att vara en viktig prioritering för Europeiska unionen, dess medlemsstater och internationella partner, eftersom detta är en förutsättning för en hållbar hantering av den nuvarande situationen.

12. Majoriteten av migranterna i Libyen är tredjelandsmedborgare, varav den största andelen har sitt ursprung i länder i Afrika söder om Sahara. För att en metod ska vara verkkningsfull måste därför även åtgärder i södra Libyen beaktas.

13. Vi understryker mervärdet av de åtgärder som tillkännages i meddelandet: utökning av utbildningsprogram för den libyska kustbevakningen, säkerställande av att det finns långsiktig finansiering för att täcka utbildningsbehoven framöver, vidtagande av kraftfulla åtgärder för intensifiering av kampen mot människosmugglare och människohandlare samt tillhandahållande av incitament för Tunisien, Algeriet och Egypten att delta i Seahorsenätverket för Medelhavsområdet för att säkerställa lokal acceptans. ReK framhåller att återuppbyggandet av respekten för grundläggande mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen till gagn för migranterna och den lokala befolkningen måste bli en prioriterad åtgärd i all denna verksamhet.

Fokus på Libyen: behövt men sårbart

14. Vi upprepar behovet av betydande kontakter med de libyska myndigheterna för att se till att förhållandena i migrantförvaren förbättras. Man bör i detta sammanhang ta särskild hänsyn till utsatta personer och minderåriga samt se till att det bedrivs ett nära samarbete med Internationella organisationen för migration och FN:s flyktingkommissarie och att dessa sörjer för en effektiv övervakning av standarderna.

15. Vi välkomnar att arbetet och kontakterna intensifieras med libyska kommuner för att främja alternativa sätt till försörjning och stödja motståndskraften hos lokalsamhällen som tar emot migranter, samt att det tekniska samarbetet utökas så att de libyska kommunerna kan utarbeta utvecklingsstrategier för sina områden och förbättra stödtjänsterna till lokalbefolkningen.

16. Vi understryker behovet av en samarbetsstrategi på medellång och lång sikt med syftet att stödja de libyska lokala och nationella myndigheterna i arbetet med att bygga upp deras kapacitet att förvalta sina områden.

17. Vi uppmuntrar främjande av gränssamarbete, dialog och utbyte av information mellan Libyen och dess grannländer i söder, bl.a. genom att använda Afrikas och Frontex underrättelsegemenskap till dess fulla potential.

18. Vi noterar att när gemensamma åtgärder vidtas tillsammans med Libyen behöver risken att andra rutter uppstår i grannländerna minimeras. Vi välkomnar därför en heltäckande regional strategi med utökat samarbete med Egypten, Tunisien och Algeriet samt mer dialog och operativt migrationsrelaterat samarbete med dessa länder. Ytterligare bistånd till

⁽²⁾ COR-2016-04555-00-00-AC-TRA, yttrande om "Partnerskapsram med tredjeländer för migration", föredragande: Peter Bossman (SI-PES).

dessas länder att utveckla sina egna fungerande asylsystem och att hjälpa dem som behöver internationellt skydd behövs.

19. Med tanke på EU:s olika projekt och program i regionen, som är inriktade på inbördes relaterade frågor, är det, för att dessa initiativ ska vara effektiva, mycket viktigt att samordna dessa i samband med genomförandet av de mål som anges ovan.

20. Vi noterar att hittills har det vanligaste svaret från EU på irreguljär migration tagit formen av säkerhetsstrategier som inriktas på stater, och som huvudsakligen fokuserar på bekämpning av människosmuggling genom samarbete med statliga myndigheter.

21. Vi efterlyser att större uppmärksamhet ägnas åt de olika lokala politiska ekonomier som är inblandade i irreguljär migration. Inblandade aktörer inbegriper lokala transportföretag som möjliggör migranternas irreguljära rörelser, lokalbefolkning som tillhandahåller mat och husrum för sin försörjning, lokala säkerhetsstyrkor som ökar sina inkomster genom mutor och vägsatser, politiska eliter som använder de finansiella medel som intjänats genom underlättandet av irreguljär migration för att köpa politiska förmåner och politiskt inflytande, väpnade grupper som livnär sig på människosmuggling och utnyttjande av migranter för att stärka sin position etc. Att förstå dessa olika aktörer och deras förhållande till lokalt styre och stabilitet/konfliktdynamik och att se till att de involveras i debatten om strategier för att stabilisera och skapa en framtid för deras land utgör en nödvändig förutsättning för effektiv migrationshantering.

22. Vi välkomnar därför förslaget om att befintligt socioekonomiskt stöd till kommuner längs med migrationsrutten skulle kunna stärkas genom att de involveras i genomförandet av strategier som gör det möjligt för lokalbefolkningen att få bättre levnadsvillkor och därmed skapar bättre framtidsutsikter i området.

23. Vi betonar att en tillbörligt utformad migrationspolitik skulle kunna bidra till alternativa sätt till försörjning och institutioner av högre kvalitet på lång sikt – och därmed lokalt ta itu med några av de underliggande orsakerna till migration. För att säkerställa sådan effektiv utformning av politik behöver nuvarande migrationspolitik stämmas av mot det faktum att frågor om styrelseformer och stabilitet utgör orsakerna till irreguljär migration genom Sahara.

24. Vi upprepar att de irreguljära migrationsrutterna löper genom många länder i regionen där statliga myndigheter är svaga eller obefintliga. Libyen är ett uppenbart typexempel. Flera rapporter har visat att vinster från olaglig människosmuggling och människohandel stärker irreguljära väpnade styrkor som verkar som myndigheter *de facto* på plats, vilket möjliggör för desamma att fördärva de övergripande konfliktlösningsprocesserna. Även i de fall där formella statliga myndigheter faktiskt fortfarande existerar är samarbete med sådana aktörer i kampen mot irreguljär migration till sin natur ett politiskt företag som kan leda till en förankring av intressena hos människosmugglare och irreguljära väpnade styrkor som är allierade med staten. När en splittrad suveränitet råder finns det inga naturliga samtalspartner.

25. ReK betonar att klimatförändringar och naturkatastrofer kan vara faktorer som ger upphov till migration och tvångsflyttningar av människor. Kommittén efterlyser dessutom investeringar i uppbyggnaden av motståndskraft mot katastrofrelaterade risker som en förebyggande åtgärd för att ta itu med de underliggande orsakerna till migration.

Förbättring av migrationshanteringen i Libyen

26. Vi uppmuntrar fortsatta insatser för systematisk kontakt med de libyska myndigheterna, med fokus på gränsförvaltning, bekämpning av irreguljär migration, mänskliga rättigheter och hanteringen av migranternas behov i Libyen. Bland annat bör man, i samarbete med civilsamhället, ta fram alternativ till förvar av migranter, som endast bör tillgripas om det inte finns något annat alternativ och endast på villkor som uppfyller internationella humanitära standarder och människorättsstandarder. Utbildning och logistiskt stöd på dessa områden bör utgöra en viktig del av de kapacitetssupplemningsprogram som stöds av EU.

27. Vi föreslår att möjligheten att vidta praktiska åtgärder för vidarebosättning för migranter som behöver internationellt skydd, från Libyen till EU-medlemsstater eller andra internationella partnerländer, undersöks tillsammans med UNHCR.

28. Vi efterlyser en förstärkning av det pilotinitiativ som syftar till att stabilisera samhällen i områden som påverkas av internflykt och migranttransitering, t.ex. genom att samarbeta i samband med utarbetandet av strategier för deras områden som syftar till att skapa värddiga levnadsförhållanden för invånarna i landet, bland annat genom att skapa arbetstillfällen för

personer i behov av skydd, vilket skulle tillföra ett mervärde eftersom det underlättar acceptansen för dem i värdsamhällena, men även genom att till exempel förbättra de offentliga tjänsterna och instrumenten för stöd till befolkningen.

29. Vi förordar en förstärkning av pågående stöd vid självmant återvändande från Libyen om situationen på plats tillåter detta och i samarbete med internationella partner, i synnerhet IOM.

Lokal förvaltning: en mycket viktig del av lösningen

30. Vi välkomnar erkännandet av lokala och regionala myndigheter som viktiga aktörer för att lösa och förvalta migrationsfrågor, rädda liv och bekämpa brottslighet.

31. Vi upprepar att städerna är ledande aktörer inom global migration, och dessutom de som mest direkt drabbas av dess negativa konsekvenser. Den lokala förvaltningen har det omedelbara ansvaret för migranternas levnadsförhållanden, framgångar och utmaningar. Lokal förvaltning kan lyckas där många nationella regeringar står inför utmaningar eller till och med misslyckas⁽³⁾.

32. Vi understryker den roll som lokala myndigheter i ursprungsländerna, transitländerna och destinationsländerna spelar inom migrationspolitiken, i synnerhet i samband med integration och social sammanhållning. Med tanke på lokala myndigheters mandat, deras närvaro "i fält" och deras erfarenhet av hantering av dagliga realiteter av alltmer mångfasetterade samhällen befinner sig dessa utan tvekan i frontlinjen vad gäller hantering av migrationsutmaningar. Migration är dock ett gemensamt ansvar och en fråga som hanteras på alla nivåer: på EU-nivå och på nationell, regional och lokal nivå. Men samtidigt är det viktigt att hänsyn tas till lokala och regionala förutsättningar för ett så bra och hållbart mottagande av migranter som möjligt och därmed en framgångsrik integration.

33. EU bör utnyttja potentialen och erfarenheterna hos de regioner som utgör EU:s södra sjögräns – både i Medelhavet och i Atlanten – som viktiga förbindelselänkar för utvecklingen av ömsesidigt fördelaktiga förbindelser med tredjeländer.

34. Vi understryker behovet av att stärka lokala samhällen i framför allt Libyen, i linje med förklaringen, utfärdad på Malta av Europeiska rådets medlemmar, om de yttre aspekterna av migration⁽⁴⁾. Kommittén stöder därför projekt såsom Nicosiainitiativet, och uppmanar Europeiska utrikestjänsten och kommissionen att i samarbete med ReK och sammanslutningen av lokala och regionala myndigheter utforska möjligheterna till liknande projekt i andra länder.

35. Vi erkänner mervärdet av Nicosiainitiativet som ett kapacitetsuppbyggnadsprojekt till stöd för libyska kommuner som utförs i partnerskap med europeiska lokala och regionala myndigheter och med finansiellt bidrag från Europeiska kommissionen. Vi konstaterar att initiativet bör förstärkas så att dess insatser kan bli effektivare och ge bättre resultat, men erinrar samtidigt om behovet av att vara uppmärksam på den komplexa situationen vad gäller frågan om legitimitet i Libyen och av att förbli lyhörd för eventuella politiska konsekvenser.

36. Vi medger att de lokala myndigheternas kapacitet längs den centrala Medelhavsrutten inte är välutvecklad. Utmaningen blir mer komplex vid försök att ta itu med varierande behov, i synnerhet i ett ekonomiskt bräckligt klimat. Lokala myndigheter måste ha de verktyg som behövs för att bedöma de mest brådskande behoven hos olika migrantgrupper, i synnerhet ensamkommande barn och ungdomar samt kvinnor.

37. Vi betonar behovet av att i högre grad uppmärksamma skydd av barn. De senaste tre månaderna har uppvisat ett rekordhøgt dödstal för flyktingar och migranter i centrala Medelhavet, inbegripet uppskattningsvis 190 barn. Vi instämmer i Unicefs uppmaning till EU och dess medlemsstater att åta sig att skydda flyktingbarn och migrerande barn, särskilt ensamkommande, mot utnyttjande, våld och människohandel med barn, samt stärka program för skydd av barn i Libyen.

38. Vi klargör att EU-stöd för kapacitetsuppbyggnad av lokala myndigheter inte endast innebär en utökning av de lokala myndigheternas tekniska kapacitet utan även säkerställande av effektiv försörjning av grundläggande behov och tillhandahållande av grundläggande tjänster. Empiriska bevis visar att decentraliserad förvaltning av socialtjänster och kollektiva nyttigheter ger optimalt "värde för pengarna" inom planering och genomförande avseende utveckling.

39. Vi förordar främjande av program för decentralisering och lokala styrelseformer, i linje med nationella strategier för fattigdomsminskning.

⁽³⁾ CdR 9/2012 fin, yttrande om "Migration och rörlighet – en övergripande strategi", föredragande: Nichi Vendola (IT-PES).

⁽⁴⁾ <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

40. Vi insisterar på att samstämmighet och samspel mellan nationell migrationspolitik och lokala initiativ vid tillhandahållande av tjänster och skydd till migranter samt främjande av deras sociala inkludering, i de fall de har rätt till internationellt skydd, är ett område som förtjänar ytterligare uppmärksamhet. Som ett minimum behöver lokal förvaltning befogenhet och resurser för att på ett tillbörligt sätt reagera på behoven hos migranterna i de samhällen som står under deras jurisdiktion. Under idealiska förhållanden bör de kunna verka i en övergripande politisk miljö som främjar en inkluderande strategi när förutsättningarna finns.

41. Vi noterar att Libyen har erfarit politisk och social oro de sex senaste åren som en direkt följd av händelserna under den "arabiska våren". Den generella kris som Libyen befinner sig i sedan 2014 har orsakat fullständigt kaos och en kraftig försämring av levnadsvillkoren i hela landet. Den nära nog totala avsaknaden av statliga funktioner och de mycket begränsade medel som står till kommunfullmäktiges förfogande gör institutionell svaghet till ett betydande hinder för stabilitet och utveckling. Samtidigt har landet valt reformer genom vilka ett system för decentraliserade styrelseformer har inrättats. Libyen antog 2012 lag 59 (om lokala styrelseformer) och, trots instabiliteten i landet, förblir den en referenspunkt för alla libyska partier, oavsett politisk tillhörighet.

42. Vi betonar att många ungdomar från libyska städer har blivit involverade i "migrationsaffärer" eftersom det är en mycket lönsam inkomstkälla. Ungdomar som har deltagit i väpnade konflikter och milisgrupper är särskilt svåra att integrera. De traditionella sociala organisationerna (stammar, familjer, skolor och institutioner) har svårt att hantera ungdomar. Droger och kriminalitet är vanligt förekommande. Avsaknaden av en särskild ungdomspolitik har gjort situationen värre för ungdomar.

43. Vi betonar att kommuner inte endast i Libyen, utan även i de olika länderna längs Medelhavsrutten, kan spela en viktig roll. I sin roll som institutionella och legitima aktörer som ansvarar för lokala frågor uppmanas de att ge ett viktigt bidrag till stabilisering. Lokal ekonomisk utveckling, samordning med säkerhetsaktörer och effektiv politik för ungdomar och migration utgör pelarna för en sådan roll. Lokal förvaltning behöver dock mycket stöd för att kunna ta på sig detta ansvar.

44. Vi förordar program som bidrar till ett starkare, effektivare och mer självständigt lokalt styre i Libyen och andra länder längs den centrala Medelhavsrutten genom att fokusera på tre dimensioner av lokalt styre: förvaltning, tillhandahållande av tjänster samt deltagande. Ansträngningar bör också göras för att förbättra lokala ekonomiska förutsättningar, det sociala livet och politisk inkludering av högutbildade ungdomar i inlandets landsbygd, städer och samhällen i syfte att försvaga faktorer som leder till radikaliserings- och migration.

45. Vi betonar att det är möjligt att skapa genomslag för förbättrat styre på lokal nivå trots att de lokala myndigheterna i själva verket inte har tillräcklig kapacitet i nuläget, och påpekar att det är mycket viktigt att stödja den lokala förvaltningen eftersom detta ofrånkomligen kommer att främja stabilisering och skapa förhållanden för framtida återuppbyggnad, en förutsättning för effektiv och hållbar migrationshantering i Libyen.

46. Vi understryker vikten av kvinnors deltagande och engagemang av ungdomar, något som bör förbli avgörande i de olika stödåtgärderna, i synnerhet genom medverkan av aktiva organisationer i det civila samhället och oberoende politiker.

47. Vi insisterar på mervärdet av riktade mål för att minska de negativa effekterna av de olika formerna av migration, tvångsförflyttning och oro genom att höja landsbygdens ekonomiska attraktionskraft och åtgärder till stöd för kommuner inom ramen för utövandet av deras nya mandat, i enlighet med decentraliseringsåtgärderna.

48. Vi erkänner att tragedin har sin början i ursprungsländerna, inte till sjöss. Vi uppmanar sålunda EU att bidra till lokal ekonomisk utveckling i länderna längs den centrala Medelhavsrutten genom att stödja kommuner i deras roll som lokala aktörer inom utveckling och genom att möjliggöra deltagande av ungdomar och kvinnor i lokala frågor och socioekonomisk verksamhet.

49. Vi erbjuder ytterligare stöd för utformning och genomförande av EU:s migrationspolitik, genom att även utnyttja kunskapen och expertisen hos församlingen för lokala och regionala myndigheter i EU och Medelhavsområdet (Arlem).

Bryssel den 12 juli 2017.

Markku MARKKULA

Europeiska regionkommitténs
ordförande