



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 17.2.2017
JOIN(2017) 4 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document JOIN(2017) 4 final of 25.1.2017.

Concerns all language versions.

Minor changes in the text.

The text shall read as follows:

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE
RÅD OG RÅDET**

**Migration via den centrale Middelhavsroute
Forvaltning af migrantstrømmene og redning af menneskeliv**

DA

DA

INDLEDNING

I 2016 forsøgte et rekordstort antal flygtninge og migranter at nå frem til Europas kyster ved at krydse det centrale Middelhavsområde. Over 181 000 personer blev opdaget på ruten i 2016, hvoraf langt de fleste nåede til Italien. 2016 var også året med et rekordstort antal tab af menneskeliv til søs, idet over 4 500 personer druknede i forsøget på at krydse Middelhavet¹. Den centrale Middelhavsroute er nu igen blevet den dominerende rute, når migranter og flygtninge forsøger at nå til Europa, således som den var det tidligere inden den kraftige stigning i antallet af personer, der begyndte at komme via den østlige Middelhavsroute i slutningen af 2015 og begyndelsen af 2016. De menneskelige lidelser og omkostninger herved er uacceptable.

Der er mange årsager til den stigende tilstrømning af migranter via den centrale Middelhavsroute, bl.a. den manglende stabilitet i Libyen, men også bredere faktorer såsom voldelige konflikter og den økonomiske situation i Afrika syd for Sahara. Det er usandsynligt, at disse faktorer forsvinder i nær fremtid, hvilket medfører, at strømmen af migranter vil fortsætte og sætte de mest berørte EU-medlemsstater, Italien og Malta, under yderligere pres.

Libyen ligger i knudepunktet for den centrale Middelhavsroute og udgør for 90 %² af migranterne og flygtningene det sted, hvorfra de forsøger at rejse til Europa³. Menneskesmuglere og menneskehandlere udnytter den ustabile politiske situation og den fragmenterede kontrol med landets område og grænser. De er med deres handlinger og overtrædelser af menneskerettighederne med til at øge den manglende stabilitet i landet og dermed gøre migranterne mere sårbare. Det er vigtigt at arbejde hen imod at skabe en stabil politisk situation for at sikre en bæredygtig fremtid for Libyen og stabilitet i regionen som helhed. Det er fortsat en prioritet for EU, dets medlemsstater og internationale partnere at finde en varig løsning på Libyens forvaltnings- og sikkerhedsmæssige problemer og nøglen til en effektiv og bæredygtig langsigtet løsning på migrationsproblemet. Med henblik herpå vil EU fortsat støtte Libyens samlingsregering og præsidentråd som Libyens legitime myndigheder⁴ og som vigtige partnere i disse bestræbelser.

EU og dets medlemsstater har gradvist gjort en stærkere og mere målrettet politisk indsats for at forvalte migrationsstrømmene og redde liv i det centrale Middelhavsområde. På Det Europæiske Råds møde i december 2013 blev det konkluderet, at "øget kontakt med tredjelande for at undgå, at migranter begiver sig ud på farefulde rejser til EU, bør være en prioritet". I 2015 fremlagde Kommissionen en bred europæisk dagsorden for migration⁵. Efter at hundredevis af mennesker mistede livet ved et forlis nær Lampedusa, konkluderede Det Europæiske Råd i april 2015, at Den Europæiske Union "vil mobilisere alle de kræfter, som den har til sin rådighed, for at forhindre yderligere tab af menneskeliv på havet og håndtere de underliggende årsager til den humanitære nødsituation" og "har besluttet at styrke vores tilstedeværelse på havet". Som følge heraf er EU permanent til stede på havet og redder titusindvis af mennesker. EU indledte i oktober 2015 et intensivt samarbejde med partnere i Afrika via opfølgningen på topmødet i Valletta om migration i 2015⁶. Partnerskabsrammen har siden juni 2016 ført til et målrettet samarbejde med en række nøglelande, hvad angår migranternes oprindelsesland og transitruer⁷. I december 2016 understregede Det Europæiske Råd "behovet for at styrke støtten til den libyske kystvagt, herunder gennem

¹ Kilde: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>.

² Kilde: det italienske indenrigsministerium.

³ Det skønnede antal migranter i Libyen ligger på mellem 700 000 og 1 mio. Omkring 350 000 anses for at være internt fordrevne personer (tal fra Den Internationale Organisation for Migration), som ønsker eller har til hensigt at vende tilbage til deres oprindelsesland eller blive i Libyen.

⁴ I overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2259.

⁵ COM(2015) 240 final af 13.5.2015.

⁶ Det Europæiske Råds konklusioner fra december 2016. Se den politiske erklæring fra topmødet i Valletta og Vallettahandlingsplanen. Næste fase i processen vil være de højtstående embedsmænds møde den 8.-9. februar.

⁷ COM(2016) 960 final af 14.12.2016, Anden statusrapport: Første resultater af partnerskabsrammen med tredjelande i den europæiske dagsorden for migration. Næste rapport vil blive vedtaget i marts 2017.

EUNAVFOR MED operation SOPHIA", og at "det er nødvendigt samtidig at træffe foranstaltninger for at tilbyde migranter, der er strandet i Libyen, muligheder for støttet frivillig tilbagevenden og begrænse farlige rejser".

Det er tydeligt, at hvis der fra foråret 2017 ikke træffes yderligere foranstaltninger, vil den ukontrollerede irregulære migrationsstrøm via den centrale Middelhavsroute fortsætte. Som Maltas premierminister, Joseph Muscat, sagde i sin tale til Europa-Parlamentet: "Næste forår vil Europa opleve en massiv tilstrømning af migranter via det centrale Middelhavsområde. [...] Jeg kan ikke se, hvordan nogen enkelt medlemsstat kan forvalte eller absorbere endnu en bølge af migranter. Selve kernen i Den Europæiske Unions hovedprincipper vil således i alvorlig grad blive sat på prøve, medmindre vi handler nu"⁸.

EU og dets medlemsstater skal indkredse og fremme en række operationelle foranstaltninger, der kan gøre en forskel inden næste forår og sommer. EU's koordinerede indsats skal gennemføres i tæt samarbejde med medlemsstaterne, og når medlemsstaterne selv er i gang med en indsats – navnlig Italien og Malta – vil EU's indsats blive udformet således, at den bakker op om og støtter disse landes indsats ved at mobilisere alle disponible redskaber på EU-plan ved hjælp af en sammenhængende fælles tilgang. Libyens samlingsregering udgør en vigtig partner i disse bestræbelser, og indsatsen skal ske i fuld koordinering med og med støtte fra denne. EU vil styrke indsatsen for at forbedre samlingsregeringens kapacitet.

I denne fælles meddelelse indkredses en række vigtige foranstaltninger, der kan have direkte virkning, og der fokuseres på dem, der kan iværksættes inden for relativt kort tid, og som er rettet mod de forskellige faser af den centrale Middelhavsroute. De indgår som en del af en omfattende strategi, som har stærk fokus på ruten gennem Libyen, men som også tager hensyn til den bredere regionale kontekst (navnlig Tunesien, Egypten og Algeriet) med henblik på at forhindre, at ruten flytter sig, og for at undgå negative virkninger for nabolandene. Der tages også hensyn til betydningen af at inddrage de libyske kommuner og arbejde tæt sammen med internationale organisationer såsom IOM og UNHCR, som er aktive i landet.

Et andet vigtigt element er arbejdet internt i EU for at styre migrationen, navnlig ved hjælp af effektive procedurer og fuld registrering af migranter og flygtninge ved ankomsten til EU og ved reelt at tilbagesende dem, der ikke har brug for international beskyttelse. Hvis tilbagesendelsespolitikken skal være troværdig, skal det navnlig gøres klart, at faren ved at krydse Middelhavet ikke er risikoen værd. I lyset af de nye behov vil Kommissionen de kommende uger ajourføre EU's handlingsplan om tilbagesendelse⁹ for hurtigt at sikre en effektiv reaktion. Kommissionen vil navnlig på grundlag af de nuværende EU-regler finde frem til, hvordan det er muligt at sikre en bedre håndhævelse af afgørelser om tilbagesendelse ved brug af fleksibiliteten i disse regler, og yde klar vejledning i den henseende.

1. UDFORDRINGEN PÅ MIGRATIONSSOMRÅDET LANGS DEN CENTRALE MIDDELHAVSRUTE

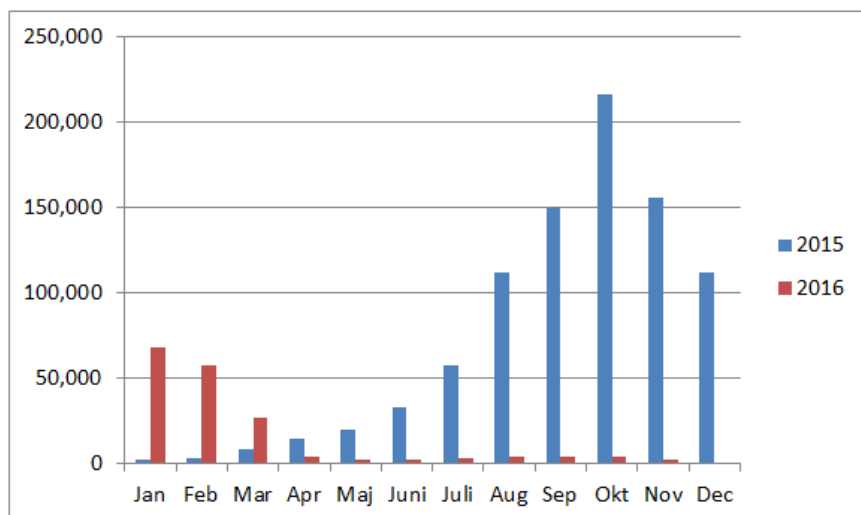
I 2016 blev der opdaget over 181 000 irregulære migranter på den centrale Middelhavsroute, hvoraf langt de fleste nåede til Italien. Italien rapporterede om en stigning på 18 % i antallet i forhold til 2015, hvilket endda overstiger den tidligere rekord fra 2014. Antallet af personer, der ankom til Malta, er lavt i forhold hertil. Libyen var det land, som næsten 90 % af migranterne udrejste fra, fulgt af Egypten (7 %), Tyrkiet (1,9 %), Algeriet (0,6 %) og Tunesien (0,5 %)¹⁰.

⁸ <https://www.eu2017.mt/en/news/Pages/Speech-by-Prime-Minister-Joseph-Muscat-at-the-EP-Plenary-Session-on-the-Presidency-Priorities.aspx>.

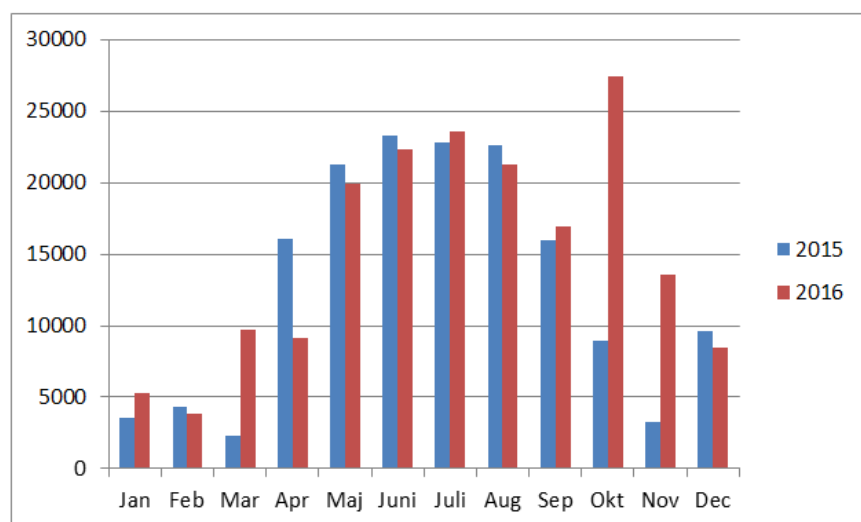
⁹ Den eksisterende EU-handlingsplan om tilbagesendelse blev vedtaget i 2015 (COM(2015) 453 final af 9.9.2015).

¹⁰ Kilde: det italienske indenrigsministerium.

Disse tal viser, at den centrale Middelhavsroute i 2016 var hovedruten, via hvilken de irregulære migranter ankom til Europa. Selv om man i 2015 opdagede et meget højt antal migranter (850 000), der på ulovlig vis havde passeret grænserne i det østlige Middelhavsområde, har faldet siden erklæringen af 18. marts 2016 fra EU og Tyrkiet¹¹ været dramatisk (se figur 1). Den fortsatte stigning i antallet af personer, der ankommer via den centrale Middelhavsroute, er derfor så meget desto mere tydelig (figur 2).



Figur 1. Antal personer, der ankom via den østlige Middelhavsroute 2015-2016 (Kilde: Frontex – oplysninger frem til november 2016).



Figur 2. Antal personer, der ankom via den centrale Middelhavsroute 2015-2016 (Kilde: det italienske indenrigsministerium – i alt i 2015: 153 842. I alt i 2016: 181 436).

Fordelingen på nationaliteter viser, at der har været en vedvarende tilstrømning fra Afrika syd for Sahara. De 10 nationaliteter, der først og fremmest ankom til Italien i 2016, var nigerianere (21 %), eritreere (11 %), guineanere (7 %), ivorianere (7 %), gambianere (7 %), senegalesere (6 %), malesere (6 %), sudanese (5 %), bangladeshere (4 %) og somaliere (4 %). De øvrige nationaliteter udgjorde 22 %.

¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Lidt over halvdelen af dem, der kom til Italien, anmodede om asyl. Selv om der altid har fundet migration sted, synes der at være en strukturel bevægelse fra Afrika syd fra Sahara, og der er ikke tegn på, at denne tendens vil kunne ændre sig, før den økonomiske og politiske/sikkerhedsmæssige situation i oprindelseslandene ændrer sig.

Det er en bekymrende tendens, at antallet af sårbare migranter, navnlig kvinder og mindreårige, stiger. Ud af 181 000 migranter, der ankom til Italien, var ca. 24 000 kvinder (13 %, næsten halvdelen af dem fra Nigeria), og ca. 28 000 var mindreårige (15 %), hvoraf langt de fleste (91 %) var uledsagede. Dette udgør en større andel i forhold til 2015 (10 %), og andelen af uledsagede mindreårige er i stigning (75 % i 2015). De uledsagede mindreårige var først og fremmest af følgende nationaliteter: eritreere (15 %), gambianere (13 %), nigerianere (12 %), egyptere (10 %) og guineanere (10 %).

2. REDUCERE ANTALLET AF PASSAGER OG REDDE LIV TIL SØS

Reaktion på tragedier til søs

I begyndelsen af tierne havde over 13 000 irregulære migranter mistet livet i deres forsøg på at krydse Middelhavet via den centrale Middelhavsroute for at komme til Europa. Italien og Malta har gjort en stor indsats for at mindske risikoen for tab af menneskeliv og har reageret ved at iværksætte eftersøgnings- og redningsaktioner, når de modtager nødsignaler fra havet. I 2013 indledte den italienske regering den første større koordinerede indsats for at redde liv til søs via operationen til søs og i luften Mare Nostrum.

EU-samarbejdet, der altid har overholdt menneskerettighederne og international ret, har siden slutningen af 2014 ydet et stort bidrag. Operation Triton og Sophia har medført, at over 200 000 migranter er blevet reddet på havet.

Vigtige EU-initiativer i det centrale Middelhavsområde

Den EU-ledede flådestyrke i Middelhavsområdet (EUNAVFOR MED operation SOPHIA) blev oprettet på rekordtid i juni 2015 for at finde, opbringe og bortskaffe fartøjer og aktiver, der anvendes af eller mistænkes for at blive anvendt af menneskesmuglere og menneskehandlere for derved at ødelægge deres forretningsmodel i den sydlige del af det centrale Middelhavsområde og forhindre yderligere tab af menneskeliv på havet. I oktober 2015 gik operationen ind i sin anden fase, som indebærer boarding, ransagning, beslaglæggelse og omdirigering på åbent hav af fartøjer, der mistænkes for at blive anvendt til menneskesmugling eller menneskehandel. Dens nuværende mandat udløber i juli 2017. I løbet af operationen har 25 medlemsstater¹² bidraget med næsten 1 800 medarbejdere og aktiver. Der er på nuværende tidspunkt indsat 6 overfladefartøjer og 6 luftfartøjer. I forbindelse med operation Sophia har man hidtil opbragt omkring 372 smuglerbåde, bistået med at anholde omkring 101 formodede smuglere og reddet næsten 32 000 mennesker på åbent hav. Dens mandat blev styrket i juni 2016 med to støtteopgaver, nemlig uddannelse af den libyske kystvagt og flåde og bidrag til gennemførelsen af FN's våbenembargo på åbent hav ud for Libyens kyst. I forbindelse med operation Sophia har man på nuværende tidspunkt tilladelse til at operere i åbent hav tæt på Libyen, men ikke i libysk territorialfarvand.

Operation Triton blev iværksat i november 2014 af Frontex med henblik på grænsekontrol, men også for at yde støtte til eftersøgnings- og redningsaktioner. I juli 2015 udvidede man imidlertid dens operationelle område sydpå for at gøre det lettere at støtte eftersøgnings- og redningsaktioner længere sydpå. De medarbejdere, som Frontex har indsat, bistår de italienske myndigheder med at registrere migranter ved ankomsten. Det operationelle fokus i forbindelse med Triton er blevet udvidet til også at omfatte grænseoverskridende kriminalitet såsom menneskesmugling, narkotikasmugling, ulovligt

¹² Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Spanien, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Sverige, Slovakiet, Slovenien og Det Forenede Kongerige.

fiskeri og havforurening. Det er det italienske indenrigsministerium, der har kommandoen over operationen. I alt 28 europæiske lande¹³ deltager i operationen og har indsat enten teknisk udstyr eller grænsevagter.

Parallelt hermed er et lille, men stadig voksende antal ikkestatslige organisationer siden slutningen af 2014 også begyndt aktivt at gennemføre eftersøgnings- og redningsaktioner i det centrale Middelhavsområde. På nuværende tidspunkt driver ca. 9 NGO'er omkring 14 skibe til det formål. Deres aktioner er fokuseret på aktiviteter tæt på Libyen ved brug af større skibe, der gennemfører selvstændige eftersøgnings- og redningsaktioner, samler migranter op og sejler dem til italienske havne. Mindre NGO'er fokuserer udelukkende på redning, uddeling af redningsveste og lægelig nødhjælp tæt på Libyens kyst, mens man overlader det til større skibe i området at transportere migranter til italienske havne. I 2016 stod den italienske kystvagt og flåde, operation Triton og Sophia og NGO'erne for mere eller mindre samme andel af redningerne i første omgang.

Patuljeringsaktiviteterne, herunder støtte til eftersøgnings- og redningsaktiviteterne, er gradvist gået over fra at finde sted tæt på italiensk område til farvande tættere på Libyen. En direkte konsekvens heraf har været, at menneskesmuglernes forretningsmodel har ændret sig. De placerer i stadig højere grad irregulære migranter og flygtninge i billige og ikkesødygtige oppustelige gummibåde, som der ikke er udsigt til nogensinde vil nå over til Italiens kyst, idet man går ud fra, at migranterne og flygtningene vil blive samlet op tæt på eller inden for libysk territorialfarvand. Det forhold, at sådanne gummibåde nu udgør 70 % af alle både, der forlader den libyske kyst, er med til at gøre rejsen stadig mere farlig og får antallet af døde til havs til at stige. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Europol bør overvåge forsyningslinjerne i forbindelse med disse oppustelige gummibåde i Libyen tæt og samarbejde med de libyske myndigheder om at ødelægge smuglernes forsyningslinjer.

EU fastholder, at det er nødvendigt at redde liv til søs af humanitære grunde. I forbindelse med operation Sophia har man på nuværende tidspunkt tilladelse til at operere på åbent hav tæt på Libyen, men ikke i libysk territorialfarvand. Under de nuværende forhold kan det tætte operationelle samarbejde i fuld enighed med de anerkendte libyske myndigheder via uddannelse og udstyr samt en styrket libysk kystvagt maksimere antallet af liv, der reddes, øge chancerne for at pågribe og stoppe smuglerne og afbøde eventuelle utilsigtede følger.

Øget støtte til den libyske kystvagt

For effektivt at klare den nuværende situation må en del af svaret være, at de libyske myndigheder forhindrer smuglerne i at udføre deres aktiviteter, og at den libyske kystvagt får kapacitet til i højere grad at forvalte søgrænsen og sikre en sikker ilandsætning på den libyske kyst. De libyske myndigheders indsats skal selvfølgelig støttes af EU og medlemsstaterne, navnlig gennem uddannelse, vejledning, kapacitetsopbygning m.m. Hvis der sikres et samarbejde inden for Sophias og Tritons respektive områder og mandater, kunne indsatsen fokuseres på bekæmpelse af smugleraktiviteter og støtte til eftersøgnings- og redningsaktiviteter længere ude på havet, og man kunne specialisere sig i overvågning for at kunne alarmere de libyske myndigheder og bekæmpe menneskesmuglerne.

Da det erkendes, at den libyske kystvagt¹⁴ bør spille en central rolle med hensyn til at håndtere situationen, er det en prioritet at få opbygget dens kapacitet for så vidt angår behovet for både

¹³ Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Island, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Sverige, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien og Det Forenede Kongerige.

¹⁴ Den nuværende libyske kystvagt blev oprettet i 1996 og er ansvarlig for statens udøvelse af suverænitæt og retshåndhævelse i henhold til FN's konventioner og national lovgivning. Kystvagten deler logistik, personale og uddannelsesaktiviteter med flåden. Det er generelt accepteret, at det er det mest operationelle organ, der varetager kystbevogtningsfunktionerne.

kvalifikationer og udstyr. Med henblik herpå sikrer EU bl.a. via operation Sophia og EU's grænsebistandsmission (EUBAM) en tæt koordinering med medlemsstaterne og andre aktører for derved at sikre kohærens i forbindelse med støtte til kapacitetsopbygning. Muligheden for også at uddanne det libyske søpoliti – som henhører under indenrigsministeriet og opererer til søs – bør også komme i betragtning inden for rammerne af EUBAM, operation Sophia eller andre EU-initiativer.

Den libyske kystvagt har komplekse uddannelsesbehov lige fra grundlæggende sømandsskab og evne til sikkert at operere til havs til gennemførelse af hele rækken af retshåndhævelsesopgaver, der forventes af en kystvagt, herunder en effektiv kontrol af Libyens internationale eftersøgnings- og redningszone. EU lægger særlig vægt på at sikre, at kapacitetsopbygningen er med til at garantere respekten for migranternes menneskerettigheder. Via operation Sophia er man begyndt at uddanne den libyske kystvagt gennem tre uddannelsespakker.

Uddannelsen suppleres af foranstaltninger, der gennemføres af aktører inden for rammerne af andre EU-programmer, der forvaltes af Kommissionen. Disse omfatter programmet Middelhavsnetværket Seahorse, der har til formål at styrke Libyens overvågning af grænserne og gennemføres af syv medlemsstater¹⁵ med den spanske civilgarde (Guardia Civil) i front. Dette bør nu optrappes, således at de supplerende foranstaltninger medfører, at hele rækken af konstaterede behov kan dækkes.

Her og nu vil Kommissionen hurtigt enes med Guardia Civil om at øge midlerne til finansiering af uddannelsen af den libyske kystvagt med 1 mio. EUR inden for rammerne af det eksisterende Seahorse-program¹⁶. Det vil derefter blive yderligere suppleret af et nyt program til støtte for den libyske kystvagt¹⁷ i bestræbelserne på at sikre, at de forskellige typer uddannelse, der tilbydes inden for rammerne af de forskellige programmer, vil være med til at dække alle den libyske kystvagts behov. Parallelt hermed har Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning også forestået supplerende uddannelse af den libyske kystvagt, og fremover vil der fortsat blive truffet lignende foranstaltninger. Der vil blive sikret en effektiv komplementaritet og sammenhæng mellem de forskellige aktørers uddannelsesinitiativer ved hjælp af den uformelle koordinationsmekanisme.

Denne koordinering omfatter også støtte via en tilskudsaftale på 2,2 mio. EUR med det italienske indenrigsministerium¹⁸, som omfatter en del (gennemført af Den Internationale Organisation for Migration) til støtte for redningsaktioner til søs og uddannelse af den libyske kystvagt og en anden del (der skal gennemføres i samarbejde med FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)) med henblik på de libyske myndigheders kapacitetsopbygning og bistand til flygtninge og asylansøgere, der befinder sig eller ildsættes i Libyen.

Disse programmer viser, at selv om det ikke er muligt at finansiere operation Sophia direkte over EU-budgettet, er det muligt at finansiere uddannelsen af den libyske kystvagt. I den forbindelse er Kommissionen parat til at finde andre hensigtsmæssige løsninger for at sikre en pålidelig langsigtet finansiering af disse programmer til støtte for den libyske kystvagt og derved supplere medlemsstaternes bidrag.

Ud over den libyske kystvagts manglende kapacitet mangler der generelt udstyr til patruljering. Noget af dette er blevet repareret uden for landet, og når det returneres, vil det sammen med den nødvendige uddannelse af besætningen og fastlæggelse af en passende kommando- og kontrolkæde øge den libyske kystvagts handlekraft. Når dette udstyr er blevet returneret, er det nødvendigt at bevare det i en effektiv operationel stand.

¹⁵ Spanien, Italien, Malta, Frankrig, Grækenland, Cypern og Portugal.

¹⁶ Dette finansieres via instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde. Uddannelsesaktiviteterne kan udvides til kystvagtspersonale i Tunesien, Algeriet og Egypten, når disse lande tilslutter sig Seahorse-programmet.

¹⁷ Blandt de mulige finansieringskilder er Nødtrustfonden for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika (EU's nødtrustfond for Afrika) og det europæiske naboskabsinstrument (ENI).

¹⁸ Undertegnet inden for rammerne af det regionale udviklings- og beskyttelsesprogram i Nordafrika.

Opbygningen af den libyske kystvags kapacitet har som langsigtet mål at skabe en situation, hvor de libyske myndigheder kan dække et eftersøgnings- og redningsområde i fuld overensstemmelse med landets internationale forpligtelser. I lyset heraf yder EU finansiel støtte til den italienske kystvagt for at bistå den libyske kystvagt med at oprette et søredningskoordinationscenter, hvilket er en forudsætning for effektivt at koordinere eftersøgninger og redninger inden for det libyske eftersøgnings- og redningsområde i overensstemmelse med international ret¹⁹. Den libyske kystvagt vil ved hjælp af den satellitbaserede kommunikationsinfrastruktur i Middelhavsnetværket Seahorse, som skal oprettes i år, kunne udveksle oplysninger om hændelser og koordinere patruljerings- og redningsaktiviteterne med kystvagterne i nabolandene, hvilket i høj grad vil bidrage til redningsaktionerne. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning vil støtte dette samarbejde med regelmæssige kontrol- og overvågningsoplysninger²⁰. Det vil være nødvendigt at se nærmere på retningslinjerne for støtten til og rådgivningen af den libyske kystvagt efter uddannelsesaktiviteterne og returneringen af udstyret.

Derudover vil Kommissionen i 2017 i forbindelse med handlingsplanen for Den Europæiske Unions strategi for maritim sikkerhed²¹ støtte forummet for kystvagtfunktionerne i Middelhavslandene (med et tilskud på 80 000 EUR), som skal hjælpe den libyske kystvagt med at udvikle kendskabet til andre kystvagter, udveksle erfaringer og bedste praksis og indkredse nye samarbejdsområder med kystvagter i medlemsstaterne og i andre tredjelande ved Middelhavet.

Vigtige foranstaltninger:

- Sikre finansieringen af uddannelsesprogrammer for den libyske kystvagt ved straks at yde yderligere 1 mio. EUR til Seahorse-programmet og et tilskud på 2,2 mio. EUR under det regionale udviklings- og beskyttelsesprogram i Nordafrika
- Sikre, at de bæredygtige finansieringskilder fremover dækker de forskellige uddannelsesbehov og supplerer hinanden
- Støtte de libyske myndigheder med at oprette et søredningskoordinationscenter og forbedre det operationelle samarbejde med medlemsstaterne
- Støtte leveringen af supplerende udstyr til patruljering til den libyske kystvagt og sikre vedligeholdelsen heraf.

3. OPTRAPNING AF BEKÆMPELSEN AF MENNESKESMUGLERE OG MENNESKEHANDLERE

I bestræbelserne for at forhindre migranter og flygtninge i at sejle ud og at redde liv er det vigtigt at intensivere indsatsen mod menneskesmuglere og menneskehandlere i Middelhavet og Nordafrika. At

¹⁹ Skibes pligt til at yde bistand til fartøjer i nød er både en tradition og fastsat i den internationale konvention af 1974 om sikkerhed for menneskeliv på søen. Den internationale konvention af 1979 om maritim eftersøgning og redning kræver, at konventionens parter sørger for at træffe foranstaltning til at sikre hensigtsmæssige eftersøgnings- og redningstjenester i deres kystnære farvande. Parterne opfordres også til at indgå aftaler om eftersøgnings- og redningstjenester med nabolande, hvilket indebærer afgrænsningen af eftersøgnings- og redningsregioner, samling af faciliteterne, indførelse af fælles procedurer, uddannelse og forbindelsesbesøg. I konventionen fastsættes det, at parterne bør træffe foranstaltninger til at tillade andre parters redningsenheders adgang til deres territorialfarvand. Libyen har ratificeret både den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen og den internationale konvention om maritim eftersøgning og redning.

²⁰ Eurosurs fusionstjenester, der forvaltes af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, gør det muligt at foretage regelmæssig overvågning af de steder i tredjelande, hvorfra mistænkelige skibe afsejler, og opdage og spore disse skibe i Middelhavsområdet ved hjælp af skibsrapporteringssystemer, satellitter og overvågningsfly.

²¹ Det Europæiske Råd vedtog Den Europæiske Unions strategi for maritim sikkerhed i juni 2014. Det er en fælles EU-plan for at forbedre den måde, hvorpå EU foregriber og reagerer på udfordringer såsom den overordnede sikkerhed og fred og kontrol af de ydre grænser.

bekæmpe menneskesmugling er et af hovedmålene for operation Sophia, og der arbejdes på at supplere den direkte indsats på åbent hav ved at bidrage til den libyske kystvagts kapacitet, således at den kan blive effektiv inden for Libyens territorialfarvand. Operation Sophia bidrager også til overordnet at øge situationsforståelsen af disse spørgsmål inden for dens indsatsområde. Andre muligheder vil blive udnyttet for at øge overvågningen og indsamlingen af efterretninger samt sikre tilpasningen til smuglernes måde at arbejde på, som hele tiden forandrer sig, for derved bedre at kunne bistå de libyske myndigheder i deres indsats.

Den første prioritet er at gøre Middelhavsnetværket Seahorse operationelt i foråret 2017. Formålet med dette program er at styrke de nordafrikanske landes grænsemyndigheder og udvikle deres kapacitet til at dele oplysninger og koordinere indsatsen med deres modparter i EU og medlemsstaterne i Middelhavsområdet. De specifikke mål er at øge de nordafrikanske landes myndigheders situationsforståelse, hvad angår strømmen af irregulære migranter og den ulovlige menneskehandel, der finder sted på deres område (navnlig i deres kystregioner og territorialfarvande), og at øge deres kapacitet til på nationalt og regionalt plan at reagere, herunder til at foretage eftersøgnings- og redningsaktioner til havs. En vigtig del heraf er at få oprettet et sikkert kommunikationsnetværk mellem grænsemyndighederne i alle Middelhavslandene.

Italien, Malta, Grækenland, Cypern, Frankrig, Spanien og Portugal har koblet deres nationale Eurosurkoordinationscentre for grænseovervågning til Middelhavsnetværket Seahorse. Der arbejdes på at sikre, at den libyske kystvagt har det udstyr, den har brug for for at koble sig til medlemsstaternes systemer, således at de alle vil kunne informere hinanden om hændelser i noget nær realtid og koordinere deres patruljeringsaktiviteter. Målet er at sikre det samme effektive samarbejde som det, der er ved at blive indledt på Atlanterhavet, herunder med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning for at forhindre smugling,

Da menneskesmuglerne i stadig højere grad anvender små joller og oppustelige gummibåde i stedet for træbåde, vil en effektiv måde at bringe deres aktiviteter til ophør på, være specifikt at sætte ind over for smuglernes forsyningslinjer (både, motorer, fartøjer). Det er en udfordring at nå dette mål, for det kræver en koordineret tilgang, og EU er via sine aktioner, agenturer og instrumenter parat til at anvende en sådan sammen med medlemsstaterne, Interpol og andre partnere i regionen. Efterretnings- og overvågningsressourcerne bør samles for derved bedre at kunne overvåge og indkredse lokaliteter og ruter og finde de menneskesmuglere, der anvender dem. Navnlig udnyttelsen af Eurosur fusionstjenester vil gøre det muligt at foretage regelmæssig overvågning af de steder i tredjelande, hvorfra mistænkelige skibe afsejler, og opdage og spore disse skibe i Middelhavsområdet ved hjælp af skibsrapporteringssystemer, satellitter og overvågningsfly. Denne indsats skal supplere indsatsen på åbent hav via operation Sophia med henblik på at bringe menneskesmugleres og menneskehandlers aktiviteter til ophør. Det bør derfor sikres, at der fortsat er udstyr til rådighed til operation Sophia, og det bør overvejes yderligere, hvordan den i højere grad kan bidrage til sikkerheden til søs. Det fælles operationelle hold Mare under Europol, som blev indført i marts 2015 for at bekæmpe organiseret kriminalitet, der er med til fremme den irregulære migration i Middelhavsområdet, yder et vigtigt bidrag. I februar 2016 blev det fælles operationelle hold Mare integreret i Europolis Europæiske Center for Migrantsmugling (EMSC). Det består af udstationerede eksperter fra syv medlemsstater. Disse medlemsstater udveksler oplysninger i realtid for at bringe smuglernetværkenes aktiviteter til ophør.

Det er desuden ikke muligt at opnå effektive og varige resultater med indsatsen mod kriminelle organisationer, der er involveret i smugling af migranter, hvis den ikke også ledsages af foranstaltninger, der tager fat om de grundlæggende årsager og gør det sværere for disse organisationer at rekruttere arbejdskraft til at drive deres forretning. I lyset heraf bør den igangværende støtte til lokalområderne langs migrationsruten (navnlig i migrationsknudepunkter og kystbyer) øges²², således

²² Regionsudvalget har arbejdet på at udvikle samarbejdet med de libyske kommuner om en række spørgsmål, herunder migration.

at den kapacitetsopbyggende socioøkonomiske udvikling og adgangen til grundlæggende tjenester (herunder for migranter) forbedres, og incitamentet til smugleraktiviteter hæmmes.

Vigtige foranstaltninger:

- Sikre, at Middelhavsnetværket Seahorse bliver operationelt i foråret 2017, således at det bliver muligt at sikre en større udveksling af oplysninger og operationel koordinering mellem den libyske kystvagt og de deltagende medlemsstater
- Fremme Tunesiens, Algeriets og Egyptens deltagelse i Middelhavsnetværket Seahorse
- Ramme menneskesmuglernes forsyningslinjer ved at samle og dele efterretninger mellem medlemsstaterne, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, Europol, Interpol og partnere i regionen, navnlig ved hjælp af Eurosurs fusionstjenester.

4. BESKYTTELSE AF MIGRANTER, STØTTET FRIVILLIG TILBAGEVENDEN OG GENBOSÆTNING

Den øgede indsats for at bekæmpe menneskesmuglingen vil øge behovet for at gøre en indsats på land for at yde beskyttelse og skabe muligheder for støttet frivillig tilbagevenden. Manglende stabilitet og sikkerhed har desuden allerede ført til, at store befolkningsgrupper, både nationale statsborgere og tredjelandsstatsborgere²³, hvoraf mange er meget sårbare, har bevæget sig til transit- og afrejseområder i landet, hvor der ingen reel forvaltning er. At hjælpe med at beskytte migranterne og håndtere det pres, der opbygges, er både en umiddelbar udfordring og et langsigtet behov. De fire områder, der kan sættes ind på, er: forbedring af beskyttelsen og den humanitære bistand til migranter, bistand til reintegration i lokaløkonomien, frivillig tilbagevenden til oprindelseslandet og genbosætning af dem, der har brug for international beskyttelse.

Det er nødvendigt i samarbejde og dialog med de libyske myndigheder at yde støtte til opbygningen af deres kapacitet til at styre migrationen. Der er allerede et projekt i gang, der har til formål at finde frem til kontaktpersoner i de relevante ministerier (indenrigsministeriet, justitsministeriet og udenrigsministeriet) og skabe synergi og platforme specielt vedrørende migrationsstyrings spørgsmål med de berørte ministerier²⁴.

Forholdene i de centre, hvor migranterne opholder sig, er uacceptable og opfylder ikke internationale menneskerettighedsstandarder. Det er af allerstørste betydning at sikre ordentlige forhold i disse centre og fortsat bekæmpe dårlig behandling, tortur, afpresning og umenneskelig behandling af migranterne. Det er en prioriteret opgave at samarbejde med de libyske myndigheder og internationale organisationer såsom IOM og UNHCR for at sikre, at disse centre tilbyder ordentlige forhold i overensstemmelse med internationale menneskerettighedsstandarder. Der bør i tæt samarbejde med internationale organisationer udvikles yderligere alternativer til tilbageholdelse, navnlig for kvinder og mindreårige. Derudover er der behov for at skabe sikkerhed for både migranterne og de organisationer, der arbejder i disse centre.

Et andet vigtigt spørgsmål er at sikre uhindret adgang for UNHCR og IOM til personer, der har brug for international beskyttelse, navnlig sårbare personer.

Kommissionen vil indlede drøftelser herom med de libyske myndigheder og de berørte internationale organisationer og øge den målrettede finansiering, hvis det er relevant.

En række af de personer, der indrejste i Libyen og nu opholder sig der, søgte ikke arbejde. Mange af dem er på nuværende tidspunkt strandet der som følge af den manglende stabilitet og tabet af

²³ Det skal bemærkes, at Libyen i lang tid har været afhængig af en betydelig arbejdsstyrke af migranter.

²⁴ ENI-finansieret projekt, 3 mio. EUR (projektets del 1 til støtte for rettighedsbaseret migrationsstyring og asyl i Libyen).

arbejdspladser. En mulig løsning på deres situation er at fremme den lokale integration, når det er muligt. Der er blevet iværksat et pilotprojekt, som bør styrkes, idet det sigter mod at stabilisere lokalsamfundet i områder, der er påvirket af intern fordrivelse og migranter i transit, herunder skabelse af jobmuligheder for personer med behov for international beskyttelse, også med henblik på at gøre det lettere for værtssamfundene at acceptere dem.

Mange andre migranter kan have et incitament til at vende tilbage til deres oprindelsesland, hvis deres planer om at finde arbejde i Libyen eller håb om at rejse til Europa ikke bliver til virkelighed. I disse tilfælde kan støttet frivillig tilbagevenden være en mulighed. EU er ved at gennemføre projekter²⁵, der sigter mod at gøre det lettere for migranter, der er strandet i Libyen, frivilligt at vende tilbage til deres oprindelsesland. I december 2016 blev der vedtaget en foranstaltning til 20 mio. EUR finansieret over EU's nødtrustfond for Afrika, som har til formål at styrke migrationsstyringen og reagere på migranternes pressende behov for beskyttelse og de uacceptable tab af menneskeliv. Projektet vil fokusere på støtte til migranter ved ildsætningssteder og i centre samt optrappe den humanitære repatriering til deres oprindelsesland (fra det første mål på 5 000 migranter) og reintegration²⁶. EU vil i samarbejde med de libyske myndigheder arbejde for at sikre ordentlige sikkerhedsforhold for internationale aktører, der er involveret i aktiviteter i forbindelse med støttet frivillig tilbagevenden, og er i lyset af projektets oprindelige udbredelse fortsat parat til hurtigt at optrappe dette arbejde, herunder med supplerende foranstaltninger i nabolande.

Mulighederne for reintegration i lokalsamfundene og for støttet frivillig tilbagevenden kan suppleres af muligheder for genbosætning, navnlig for de mest sårbare. EU er sammen med UNHCR ved at undersøge mulighederne for rent praktisk at genbosætte personer i Libyen med behov for international beskyttelse i EU-medlemsstaterne og andre internationale partnerlande. Genbosætning kan være med til at sikre, at personer med behov for international beskyttelse ankommer sikkert og på en ordentlig måde til genbosætningslandenes område. Det gør det også muligt at foretage sikkerhedskontrol, inden en person ankommer til genbosætningslandets område, og kan være en måde at udvise solidaritet med værtslandet på ved at hjælpe det med at klare det store antal personer, der flygter fra krig og forfølgelse. Det kan også fungere som en måde at fratage personer med behov for international beskyttelse incitamentet til at begive sig ud på farlige rejser. Det vil være nødvendigt i tæt samarbejde med den libyske regering og internationale partnere og i lyset af udviklingen af situationen i marken at se nærmere på mulighederne for sådanne genbosættninger, de konkrete retningslinjer herfor og den fart, hvormed det kan ske. Det vil også kræve, at medlemsstaterne er parate til at deltage i genbosætningen af migranter fra Libyen²⁷.

Ud over denne konkrete foranstaltning, der skal fremmes i Libyen, bør EU fortsat indgå i drøftelser med landene i regionen for at støtte dem i udviklingen af deres asyl- og migrationssystemer med udgangspunkt i registreringen af migranter. Det vil også være med til at forbedre beskyttelses- og asylsystemerne i regionen i overensstemmelse med målene for det regionale udviklings- og

²⁵ Projekter til i alt 35 mio. EUR, der finansieres under det europæiske naboskabsinstrument (ENI)/instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred/instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde/fonden for humanitær bistand og Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden/det regionale udviklingsprojekt.

²⁶ Dette projekt indgår som en del af et fælles initiativ til 100 mio. EUR mellem EU-trustfonden for Afrika og Den Internationale Migrationsfond, der skal sikre beskyttelsen og reintegrationen af tilbagevendte personer, som har fulgt migrationsruterne via det centrale Middelhavsområde, i fjorten lande i Sahel og regionen omkring Tchadsøen, herunder Libyen. Med bidrag fra Tyskland (45 mio. EUR) og Italien (22 mio. EUR). Med henblik herpå er det planen med dette fælles initiativ at beskytte 60 000 strandede migranter i nød, yde støtte til 24 000 migranternes tilbagevenden og reintegration samt informering og bevidstgørelse om farerne ved og alternativerne til irregulær migration i 2 000 lokalsamfund, hvorfra der sker migration, og blandt 200 000 migranter langs ruten. Inden for rammerne af disse foranstaltninger ydes der også støtte til indsamling og analyse af oplysninger i hvert af de lande, der er omfattet, og på regionalt plan for at tilpasse politikker og foranstaltninger baseret på dokumentation samt til regeringernes og de lokale interessenters kapacitetsopbygning for at sikre foranstaltningernes bæredygtighed og ejerskabet hertil.

²⁷ Også resultatet af forslaget om en EU-genbosætningsramme er vigtigt (COM(2016) 468 final af 13.7.2016).

beskyttelsesprogram i Nordafrika. Dette kan til gengæld føre til, at medlemsstaterne anvender princippet om sikkert tredjeland i asylreglerne i EU-retten, når betingelserne herfor er opfyldt. Bestemmelserne om sikkert tredjeland udgør en vigtig del af et effektivt redskab til at forvalte migrationskrisen, og der bør tages hensyn hertil i forbindelse med de igangværende drøftelser om reformen af det fælles europæiske asylsystem samt fremtidige drøftelser om EU's tilbagesendelsespolitik og den fremtidige anvendelse heraf.

Ud over at gennemføre informationskampagner i oprindelseslandene og langs migrationsruterne i Afrika er der også brug for målrettede informationskampagner i Libyen, hvor der gøres opmærksom på farerne ved irregulære afrejser og muligheden for støttet frivillig tilbagevenden. Disse aktiviteter bør i særlig grad være fokuseret på den forudgående del af ruten og de sydlige regioner i Libyen, da kort afstand til kysten generelt giver migranter et større incitament til at bevæge sig.

Vigtige foranstaltninger:

- Indlede drøftelser med de libyske myndigheder for at sikre, at forholdene i centre for migranter forbedres, idet der lægges særlig vægt på sårbare personer og mindreårige. Optrappe samarbejdet med IOM og UNHCR i den henseende
- Optrappe arbejdet og drøftelserne med de libyske kommuner for at fremme alternative indkomstmuligheder og støtte migranternes og de lokale værtssamfunds modstandsdygtighed
- Støtte de libyske myndigheders kapacitetsopbygning, hvad angår migrationsstyring
- Støtte samarbejdet med de libyske myndigheder og internationale organisationer såsom UNHCR om at håndtere situationen med personer med behov for international beskyttelse, herunder muligheden for genbosætning
- Støtte IOM's arbejde med at forbedre situationen for migranter i Libyen og gennemføre et projekt vedrørende støttet frivillig tilbagevenden fra Libyen og overveje at udvide det ud over det oprindelige mål på 5 000 migranter.

5. FORVALTNING AF MIGRANTSTRØMME OVER DEN SYDLIGE GRÆNSE

Selv om der allerede opholder sig et stort antal migranter og internt fordrevne i Libyen, er det for at mindske migrationspresset vigtigt at dæmme op for strømmene af migranter, der for nylig er kommet over den sydlige grænse. I den henseende vil Valletthandlingsplanen og -partnerskabsrammen være vigtige.

EU har iværksat en række forskellige foranstaltninger, navnlig missioner og projekter under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) på tværs af regionen, som bidrager til at klare denne udfordring.

EU's grænsebistandsmission (EUBAM) i Libyen, der på nuværende tidspunkt befinder sig i Tunesien, har nu udviklet kapacitet til at gennemføre uafhængige besøg i Tripoli. Den er ved at afslutte kortlægningen af de vigtigste aktører på sikkerhedsområdet og undersøger sammen med de libyske myndigheder mulighederne for en fremtidig civil FSFP-mission. En sådan mission kunne være på området politi/retsstatsprincippet/grænseforvaltning og kunne sikre de libyske myndigheder vejledning og uddannelse. Der vil blive gjort en yderligere indsats for at iværksætte foranstaltninger til støtte for de libyske myndigheder. Dette kan kombineres med foranstaltninger via andre instrumenter, herunder operation Sophia og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, for at forbedre overvågningen og informationsstrømmene²⁸. Det kan også overvejes at levere teknologi, køretøjer og andet for at forbedre kontrollen med landgrænsen mellem Libyen og nabolandene.

Indsatsen for at sikre en stabilisering af situationen lokalt spiller også en vigtig rolle i forbindelse med styrkelsen af værtssamfundene. Der har siden maj 2016 været et projekt, der er iværksat af IOM, i gang i det sydlige Libyen. Det er rettet mod værtssamfund, internt fordrevne og migranter. Det bør

²⁸ Eurosurs fusionstjenester kunne også udnyttes.

vurderes, om projektet skal udvides og anvendes som model andre steder. Via instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred, støtter EU adskillige projekter, der skal fremme konfliktløsning, gennemføre aftaler mellem konfliktens parter og styrke samfundets indsats for at mindske volden, navnlig i det sydlige Libyen.

EU's bidrag til styringen af migrationen i det sydlige Libyen omfatter støtte til opbygning af den sikkerheds- og forsvarsmæssige kapacitet og til processerne i forbindelse med det regionale sikkerhedssamarbejde i Sahel, navnlig inden for rammerne af G5. EU's uddannelsesmission og EUCAP Sahel Mali²⁹ er med til at forbedre grænsekontrollen i Mali via deres uddannelses- og rådgivningsaktiviteter. Niger drager som et vigtigt transitknudepunkt for migranter på deres vej til Europa gavn af et stærkere FSFP-engagement, herunder den permanente tilstedeværelse af missionen EUCAP Sahel Niger³⁰ i Agadez. Dette har til formål at støtte de nigerske myndigheder med at håndtere den irregulære migration og bekæmpe den tilknyttede menneskehandel og organiserede kriminalitet. Inden for rammerne af regionaliseringen af FSFP-missionerne i Sahel og den forventede oprettelse af et FSFP-netværk i regionen er man ved at udvide støtten yderligere på disse områder til andre lande i regionen, navnlig Mauretanien, Burkina Faso og Tchad.

Den indsats, der er gjort sammen med Niger under partnerskabsrammen, bør fuldt ud udnyttes til at dæmme op for strømmene over Libyens sydlige grænse. Antallet af personer, der forlader Niger for at forsøge den farlige rejse igennem Sahara, er faldet fra over 70 000 i maj 2016 til ca. 11 450 i november³¹. Arbejdet i Agadez kan spille en vigtig rolle i den henseende. De konkrete tiltag kunne omfatte mere opsøgende arbejde i samfundene og blandt migranterne med henblik på informering og bevidstgørelse og udvidelse af foranstaltningerne for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration fra lokaliteter længere væk end Agadez og Niamey. Agadez kan også udgøre et knudepunkt for støttet frivillig tilbagevenden for migranter, der er strandet i Libyen. Dette er knyttet til den igangværende støtte til Nigers grænsemyndigheder for at sikre bedre kontrol ved grænsen mellem Niger og Libyen.

Derudover vil der blive ydet støtte til udvikling af den del af lokaløkonomien i Agadez-området, som ikke har tilknytning til smugling. I forbindelse med indsatsen for at styrke Nigers kontrol med grænsen mellem Niger og Libyen, kontrollere strømmen af migranter og bistå med frivillig tilbagevenden skal der tages hensyn til de potentielle virkninger for samfundene i det nordlige Niger, som er økonomisk afhængige af smugling af migranter, igen for at sikre ordentlige alternative indkomstmuligheder og adgang til levedygtige og lovlige markeder i stedet for smugling af migranter.

Det intensive samarbejde med Niger omfatter også målrettede foranstaltninger mod smuglere. Den strategi, Niger er ved at udforme, omfatter fælles efterforskningshold, gennemførelse af loven fra 2015 til bekæmpelse af smugling og kapacitetsopbygning for efterforskere og anklagemyndighed, således at de kan bidrage til håndhævelsen af kontrollen med migrantstrømmene gennem Niger. Inden længe vil der blive indsat en europæisk migrationsforbindelsesofficer og en forbindelsesofficer fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Niger, som skal bistå EU med yderligere at øge dets kapacitet til at drøfte og udvikle samarbejdet med myndighederne i Niger om bekæmpelse af irregulær migration og bedre organisering af migrationsstyringen.

²⁹ EUCAP Sahel Mali blev iværksat i januar 2015 efter indsættelsen af EU's træningsmission i Mali i 2013 for at forbedre Malis interne sikkerhedsstyrkers kapacitet med henblik på at forbedre deres operationelle effektivitet, genskabe deres respektive hierarkiske struktur, styrke de retslige og administrative myndigheds rolle for så vidt angår forvaltningen af og tilsynet med deres opgaver og lette deres genindsættelse i den nordlige del af landet.

³⁰ EUCAP Sahel Niger blev iværksat i juli 2012 for at forbedre Nigers sikkerhedsstyrkers kapacitet til at bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet og bidrage til at forbedre den politiske stabilitet, sikkerheden og forvaltningen i Niger. Missionen har siden 2015 været med til at sikre en bedre kontrol med og forvaltning af migrationsstrømmene, bekæmpe irregulær migration og mindske omfanget af den hertil knyttede kriminalitet.

³¹ Kilde: Den Internationale Organisation for Migration (IOM).

Bedre forbindelser mellem EU's udsendte repræsentanter i Niger og Mali og Europol kan også forbedre vurderingen og analysen af menneskehandlernes og -smuglernes aktiviteter og sikre bedre støtte til de lokale myndigheder i forbindelse med et eksisterende program, der støttes af EU's trustfond for Afrika, med henblik på at skabe forbindelser til Interpol. Denne vellykkede model, som har vist sig at mindske antallet af migranter, bør anvendes som model i forbindelse med andre regionale partnere, navnlig Mali, Tchad, Egypten, Algeriet og Sudan samt andre lande, der er omfattet af Khartoumprocessen og Rabatprocessen.

EU fremmer allerede aktivt dialogen mellem Libyen og dets sydlige naboer om forvaltningen af deres fælles grænser og samarbejdet om efterretninger vedrørende migrationsruterne. I august 2016 blev der nedsat et udvalg mellem EU og Libyen om integreret forvaltning af landegrænser med henblik på at drøfte grænseforvaltning. Et andet potentielt forum for yderligere operationelt samarbejde i regionen er forummet for efterretningssamarbejde mellem Afrika og Frontex, som danner rammen om regelmæssig udveksling af viden og efterretninger vedrørende sikkerhed ved grænserne og kan foretage risikoanalyser og indsætte kortvarige missioner for at finde frem til migrationsruter og mulige ændringer i disse ved brug af satellitbilleder. Dialogen vil danne grundlag for potentielt prioriterede foranstaltninger og sektorer for øget samarbejde under EU's trustfond for Afrika. Regionale programmer såsom Euromed Migration IV³² og Mediterranean City to City Migration Profiles³³ udgør gode platforme for at fremme dialogen om migration mellem landene i regionen og udveksle erfaringer og bedste praksis på regionalt plan. Der blev sat gang i dette arbejde på et møde i juni 2016 mellem den højtstående repræsentant/næstformanden og udenrigsministrene fra Libyen, Niger og Tchad om grænseforvaltning. Dette forum kan udnyttes yderligere til at tage fat på smuglerdimensionen.

Vigtige foranstaltninger:

- Indsætte hele rækken af EU-missioner og -projekter for at støtte de libyske myndigheder med grænseforvaltningen og beskyttelsen af migranter i det sydlige Libyen
- Fremme grænsesamarbejdet, dialogen og udvekslingen af oplysninger mellem Libyen og dets sydlige naboer, herunder ved fuldt ud at udnytte forummet for efterretningssamarbejde mellem Afrika og Frontex
- På grundlag af det eksisterende samarbejde med Niger under partnerskabsrammen træffe yderligere foranstaltninger til at tackle migrationspresset nordpå, bekæmpe smugling og fremme støttet frivillig tilbagevenden.

6. ØGET SAMARBEJDE MED EGYPTEN, TUNESIEN OG ALGERIET - FOREBYGGELSE AF IRREGULÆR MIGRATION OG SKIFTENDE RUTER

Når der gøres en fælles indsats sammen med Libyen, er det nødvendigt at minimere risikoen for, at andre ruter eventuelt opstår i nabolandene, ved at uddybe dialogen og samarbejdet om migration i regionen. Lande som Algeriet, Egypten og Tunesien, hvor der er et betydeligt antal migranter, kunne komme i betragtning til at få støtte til at iværksætte støttet frivillig tilbagevenden. Der vil også være behov for yderligere bistand til disse lande til at udvikle egne asylsystemer, der fungerer, og støtte personer med behov for international beskyttelse. Samarbejdet med FN og EU's agenturer³⁴ kunne også gøres mere stabilt, og de kunne deltage i fælles initiativer såsom Middelhavsnetværket Seahorse.

³² Et regionalt projekt til 6,4 mio. EUR (finansieret via ENI) om gennemførelse af en omfattende og fælles tilgang til at skabe en effektiv dialog og et effektivt samarbejde om spørgsmål vedrørende migration, mobilitet og international beskyttelse i Naboskab Syd-regionen.

³³ Et regionalt projekt til 1,9 mio. EUR (finansieret via NEAR-TS) med henblik på at bidrage til en bedre planlægning på byniveau vedrørende migration i den sydlige Middelhavsregion gennem: samarbejde mellem repræsentanter for byerne og eksperter via et særligt netværk i fem sydlige byer og fem europæiske byer.

³⁴ Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning drøfter på nuværende tidspunkt en samarbejdsordning med de egyptiske myndigheder.

Dette ville fremme både det praktiske samarbejde og en fælles tilgang til bedre migrationsstyring og dermed redde liv til søs under fuld overholdelse af menneskerettighederne i overensstemmelse med internationale og EU's standarder.

EU's associeringsaftale med Egypten fra 2004 indeholdt bestemmelser om samarbejde om migration, men der har kun været en begrænset opfølgning heraf. Der er blevet sat gang i den formelle dialog mellem EU og Egypten under den ændrede europæiske naboskabspolitik, og prioriteterne for partnerskabet mellem EU og Egypten³⁵, der er den overordnede politiske ramme for relationerne de kommende år, vil også indeholde et særligt kapitel om styrkelse af samarbejdet om alle aspekter af migration og mobilitet. Dette er nu et væsentligt træk ved kontakterne på politisk plan, senest med syv kommissærers besøg i Kairo i efteråret 2016 fulgt op af en højtstående embedsmands besøg den 22. januar. Som følge heraf vil EU snart kunne indlede et omfattende migrationssamarbejde med Egypten. Den hurtige indsættelse af en europæisk migrationsforbindelsesofficer i EU-delegationen i Kairo vil også sætte gang i dette samarbejde.

Antallet af migranter, der er i transit gennem, og som rejser fra Tunesien, er lavt. Den ramme, som mobilitetspartnerskabet, der blev indgået i marts 2014, skabte, har dog medført en bedre forvaltning af den operationelle og finansielle støtte. Relationerne på dette område bringes nu op på et nyt niveau under partnerskabsrammen³⁶. I den fælles meddelelse om øget EU-støtte til Tunesien³⁷ blev det foreslået at øge EU's støtte og ændre strategien fra at tage fat på de grundlæggende årsager til den irregulære migration til at udvikle og gennemføre en omfattende og effektiv national migrations- og asylpolitik. Det indebærer et praktisk samarbejde om tilbagesendelse, lovlige migrationsmuligheder og støtte til Tunesiens kapacitet til at forhindre irregulær migration. Via et projekt til 23 mio. EUR om reformering af sikkerhedssektoren ydes der støtte til kapacitetsopbygning inden for grænseforvaltning. Den europæiske migrationsforbindelsesofficer, hvis indsættelse i EU-delegationen i Tunesien er nært forestående, vil fungere som en permanent støtte med henblik på at optrappe samarbejdet.

I oktober 2016 gennemførte Tunesien og EU også den første forhandlingsrunde om aftaler om lempelse af visumreglerne og tilbagetagelse. En hurtig afslutning af disse forhandlinger vil gøre Tunesien til det første land blandt EU's sydlige naboskabslande, der nyder godt af en effektiv og ambitiøs aftale om lempelse af visumreglerne. Tilbagetagelsesaftalen vil konsolidere relationerne på migrationsområdet og virke afskrækkende for potentielle migranter i transit. Et forbedret praktisk samarbejde om tilbagetagelse kan allerede omfatte hurtigere identifikation af migranter og en mere effektiv udstedelse af de nødvendige rejsedokumenter.

Prioriteterne for partnerskabet mellem EU og Algeriet³⁸ kommer til at omfatte et tættere samarbejde om migrations- og mobilitetsrelaterede spørgsmål. Der pågår drøftelser med de algeriske myndigheder om det første projekt, der skal finansieres af EU's trustfond for Afrika³⁹. Ved udviklingen af dette samarbejde vil der kunne tages hensyn til Algeriets stilling som både oprindelsesland og transitland.

Vigtige foranstaltninger:

- Uddybe dialogen og det operationelle samarbejde om forvaltningen af migrationsstrømmene med Egypten, Tunesien og Algeriet
- Uddybe det praktiske samarbejde med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning,

³⁵ Selv om forhandlingerne er afsluttet, er prioriteterne for partnerskabet mellem EU og Egypten endnu ikke formelt vedtaget.

³⁶ COM(2016) 385 final af 7.6.2016.

³⁷ JOIN(2016) 47 final af 29.9.2016.

³⁸ Selv om forhandlingerne er afsluttet, er prioriteterne for partnerskabet mellem EU og Algeriet endnu ikke formelt vedtaget.

³⁹ Projektet omfatter støtte til en statistisk undersøgelse om migration, til gennemførelse af den nationale strategi for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel samt til migranternes sundhed (bekæmpelse af forekomsten af HIV og tuberkulose).

7. MOBILISERING AF MIDLER TIL NORDAFRIKA

Selv om hovedproblemet med hensyn til at klare migrationsstrømmene via den centrale Middelhavsroute ikke først og fremmest er manglende midler, men snarere at finde en partner i marken, der kan gennemføre foranstaltningerne, vil en række af de foranstaltninger, der foreslås i denne fælles meddelelse, såsom uddannelse og udstyr til den libyske grænsevagt, forbedrede forhold på centrene for migranter, optrapning af tilfældene af støttet frivillig tilbagevenden eller grænseroverskridende og regionalt samarbejde, kræve midler.

Nogle af disse foranstaltninger kan finansieres inden for rammerne af den lange række af projekter, der er allerede i gang: Der er allerede sat 50 mio. EUR⁴⁰ til side til Libyen til migrationsrelaterede projekter. Der vil blive stillet yderligere midler til rådighed fra en række forskellige kilder. EU's trustfond for Afrika er via delen vedrørende Nordafrika det vigtigste særlige instrument til det formål, idet der sættes stærk fokus på den centrale Middelhavsroute. Der vil i 2017 blive stillet en finansieringsramme på 200 mio. EUR til rådighed til Nordafrika-delen af denne fond. Migrationsrelaterede projekter vedrørende Libyen vil blive prioriteret. I lyset af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af foranstaltningerne i denne fælles meddelelse, og resultaterne heraf i marken og med henblik på yderligere foranstaltninger i 2018 vil Kommissionen på et senere tidspunkt i 2017 igen undersøge, om der er brug for yderligere midler. EU's trustfond for Afrika er udformet således, at der kan ydes støtte ikke kun fra EU-budgettet, men også fra medlemsstaternes bidrag. De nationale finansielle bidrag beløber sig til 152 mio. EUR til trustfonden. Medlemsstaterne har også ydet betydelig støtte, navnlig ved at indsætte aktiver såsom skibe og via bilaterale programmer. Medlemsstaterne opfordres til at yde en støtte svarende til EU's bidrag til Nordafrika-delen for at udvide interventionernes omfang og maksimere virkningen i marken.

EU's trustfonde for Afrika har vist sig at være en effektiv kanal for hurtigt at opnå resultater. Kommissionen kan allerede konkludere, at den fortsat vil være et værdifuldt redskab i forbindelse med foranstaltningerne i denne fælles meddelelse.

Vigtige foranstaltninger:

- Mobilisere 200 mio. EUR til Nordafrika-delen af EU's trustfond for Afrika til projekter i 2017, idet der først og fremmest skal fokuseres på migrationsrelaterede projekter vedrørende Libyen
- Sikre, at medlemsstaterne yder en støtte svarende til EU's bidrag til Nordafrika-delen af EU's trustfond for Afrika.

8. KONKLUSION

Det er tydeligt, at hvis der fra foråret 2017 ikke træffes yderligere foranstaltninger, vil den ukontrollerede strøm af irregulære migranter langs den centrale Middelhavsroute fortsætte og nå op på samme høje niveau som i 2016. Da langt de fleste migranter forsøger at krydse Middelhavet fra Libyen, arbejder EU-medlemsstaterne, navnlig dem, der er mest påvirket af migrationsstrømmen, Italien og Malta, tæt sammen med de libyske myndigheder om at kontrollere disse strømme og redde liv til søs. Denne indsats fortjener fuld og helt at blive støttet af hele Den Europæiske Union. De seneste to år har EU i overensstemmelse med den europæiske dagsorden for migration iværksat en række foranstaltninger og politikker og skaffet midler til hjælp for en effektiv forvaltning af flygtninge- og migrantkrisen, bl.a. langs den centrale Middelhavsroute, i alle dens aspekter og i en ånd af solidaritet.

⁴⁰ Dette tal omfatter migrationsprojekter i Libyen til en værdi af for 30,5 mio. EUR, som finansieres via det europæiske naboskabsinstrument, instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred og de regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer, og 20 mio. EUR finansieret via EU's trustfond for Afrika.

Denne fælles meddelelse bygger på dette arbejde og fastsætter endnu et sæt omfattende operationelle foranstaltninger, der hurtigt skal træffes af alle aktører for at hjælpe til med at redde liv, bekæmpe menneskesmugling, forbedre forholdene for migranter og flygtninge i transitlande i Nordafrika, give migranterne incitament til at vende tilbage til deres oprindelsesland og i sidste ende dæmme op for strømmene af migranter. De fokuserer på alle vigtige faser langs den centrale Middelhavsroute, og der tages hensyn til den bredere regionale kontekst. Selv om der ikke findes en mirakelløsning, kan disse foranstaltninger samlet set have en reel virkning og være med til at ødelægge menneskesmuglernes forretningsmodel og dæmme op for antallet af migranter, der begiver sig ud på den farlige rejse tværs over Middelhavet. For at disse foranstaltninger kan blive vellykkede, kræves der et tæt samarbejde med de relevante partnere i Nordafrika og en fælles indsats og et fælles engagement fra medlemsstaternes og EU-institutionernes side samt samarbejde med internationale organisationer såsom UNHCR og IOM. Nogle af de foreslåede foranstaltninger kan kun gennemføres fuldt ud, når situationen i marken tillader det. De foreslåede foranstaltninger supplerer de foranstaltninger, der allerede er truffet i medfør af den europæiske dagsorden for migration såsom den nye migrationspartnerskabsramme med tredjelande og det igangværende arbejde med at styrke EU's interne politikker såsom det fælles europæiske asylsystem og fælles foranstaltninger vedrørende tilbagesendelse. På grundlag heraf henstiller Kommissionen, at stats- og regeringscheferne, der mødes i Valletta den 3. februar, godkender de operationelle foranstaltninger, der redegøres for i denne fælles meddelelse og bilag 1.