



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.11.2006
KOM(2006) 735 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan
ensimmäinen soveltamisvuosi –
tavoitteena kattava eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka**

**Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan
ensimmäinen soveltamisvuosi –
tavoitteena kattava eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka**

1. MITEN VASTATA MUUTTOLIIKKEEN SYNNYTTÄMIIN HAASTEISIIN?

Valtioiden ja hallitusten päämiehet keskustelivat lokakuussa 2005 muuttoliikkeestä: he pitivät sitä yhtenä tärkeimmistä globalisaation haasteista ja olivat yhtä mieltä siitä, että toimia siihen vastaamiseksi on tehostettava kiireesti. EU reagoi nopeasti. Kuukauden sisällä komissio laati suunnitelman kattavaksi ohjelmaksi: *Muuttoliikkeisiin liittyvät ensisijaiset toimet – Hampton Courtin kokouksen ensimmäinen jatkotoimi*.¹ Kyseisessä tiedonannossa ehdotetaan käytännön toimenpiteitä, jotka yhdessä muodostavat kattavan lähestymistavan muuttoliikkeeseen ja toimivat Eurooppa-neuvostossa käydyn, Afrikkaan ja Välimeren alueeseen keskittyneen keskustelun pohjana.

Joulukuussa 2005 Eurooppa-neuvosto hyväksyi asiakirjan *Siirtolaisuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa: Afrikkaa ja Välimeren aluetta koskevat ensisijaiset toimet*. Asiakirjassa on kyse muuttoliikkeeseen keskittyvistä johdonmukaisista toimintalinjoista ja toimista. Se kattaa monenlaisia muuttoliikkeeseen liittyviä kysymyksiä ja nivoo yhteen asiaankuuluvat politiikanalat, joita ovat muiden muassa ulkosuhteet, kehitystyö, työllisyys sekä oikeus, vapaus ja turvallisuus. Omaksuttu lähestymistapa on aktiivisen yhteisvastuun käytännön ilmaus, ja sen perusajatuksena on vastuun jakaminen jäsenvaltioiden kesken ja kolmansien maiden kanssa.

Muuttoliikettä on esiintynyt kautta aikojen. Maailman väkilukuun suhteutettuna nykypäivän muuttajamäärät eivät ole suurempia kuin aiemminkaan. Euroopan näkökulmasta muuttoliikkeen merkitys on kuitenkin kasvanut. Muutamassa vuosikymmenessä Eurooppa on muuttunut maastamuuttoalueesta maahanmuuttoalueeksi. OECD:n ja Eurostatin vuotta 2004 koskevien tietojen mukaan EU:hun tuli eniten maahanmuuttajia Romaniasta, Marokosta, Bulgariasta, Turkista, Ukrainasta ja Venäjän federaatiosta. Maahanmuuttajia tulee entistä laajemmalta alueelta; Keski- ja Etelä-Euroopassa, Aasiassa (erityisesti Kiina) sekä Keski- ja Latinalaisessa Amerikassa (erityisesti Ecuador) on uusia lähtömaita, joista saapuvien maahanmuuttajien määrä on kasvussa. Muuttoliike Afrikasta on viime kuukausina kasvanut huomattavasti. Tämä suuntaus tuskin muuttuu lähitulevaisuudessa, ja muuttopaineet voivat jopa kasvaa. Samaan aikaan EU tarvitsee mantereen väestönkehityksen huomioon ottaen maahanmuuttajia, jotta sen työmarkkinat säilyisivät kestävinä. EU:n on kilpailtava maailman muiden alueiden kanssa ja onnistuakseen se tarvitsee maahanmuuttajia, joilla on Euroopan tarvitsemia taitoja.

Tällä tiedonannolla on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin se on vastaus Eurooppa-neuvoston komissiolle esittämään pyyntöön **raportoida kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäisen vaiheen täytäntöönpanossa saavutetusta edistyksestä sekä Afrikkaan ja Välimeren alueeseen keskittyvistä ensisijaisista toimista** vuoden 2006 loppuun mennessä. Toiseksi siinä ehdotetaan **keinoja tehdä Euroopan unionin lähestymistavasta todella kattava** ja vastataan siten oikeus- ja sisäministeriiden Tampereella 21. syyskuuta sekä valtioiden ja hallitusten päämiesten Lahdessa 20. lokakuuta esittämiin pyyntöihin toimien tehostamisesta. Tiedonannossa ehdotetaan, että joulukuussa 2005 sovittuun

¹ Kaikki asiakirjat, joihin tässä tiedonannossa viitataan, luetellaan **liitteessä A**.

kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan otetaan siihen aiemmin kuulumattomia toimintaloikoja, kuten laillinen maahanmuutto ja kotouttamistoimenpiteet. Tämä mahdollistaa sen, että kolmansien maiden kanssa solmituissa kumppanuuksissa voidaan käsitellä kaikkia osapuolia kiinnostavia ja huolestuttavia kysymyksiä laidasta laitaan.

Kun otetaan huomioon, että muuttoliikettä koskevaa EU:n toimintalinjaa ja siihen liittyviä asioita on kiireesti vahvistettava, **päätöksentekomenettelyjä** on välttämätöntä **tehostaa** muun muassa laitonta maahanmuuttoa koskevissa asioissa, jotta unionilla olisi eväät vastata kansalaisten odotuksiin. Sopimuksella Euroopan perustuslaista voitaisiin paikata nykyisen päätöksentekomenettelyn heikkoudet, koska sopimuksen myötä lailliseen maahanmuuttoon sovelletaan määräenemmistöpäätöksentekoa ja tavanomaista lainsäätämisjärjestystä (yhteispäätösmenettely). EY:n perustamissopimuksen 67 artiklaan sisältyvä yhdyskäytävälauseke on nykytilanteessa merkittävä väline tämän tavoitteen saavuttamiseen ja sitä onkin käytettävä samalla, kun etsitään kattavaa institutionaalista ratkaisua Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2006 luomissa puitteissa.

Pyrkiessään vahvistamaan kattavaa EU:n maahanmuuttopolitiikka komissio on perustanut alan kysymysten käsittelyyn oman komissaariryhmänsä. Myös useissa jäsenvaltioissa erilaisia toisiinsa liittyviä politiikanaloja ollaan nivomassa yhteen. Suuntaus on tervetullut, ja sitä on mahdollisuuksien mukaan tuettava.

Vaikka tässä tiedonannossa keskitytään Afrikkaan ja Välimeren alueeseen, jatkossa kattavuuden on oltava myös maantieteellistä. Lähestymistavan soveltamista muihin, varsinkin EU:n itä- ja kaakkoisrajoilla sijaitseviin alueisiin, on syytä harkita tosissaan kyseisiin muuttoreitteihin liittyvät haasteet huomioon ottaen. Maahanmuuttokysymysten merkitys suhteissamme Aasian ja Latinalaisen Amerikan maihin kasvaa jatkuvasti siinä missä kyseisten maiden odotukset yhteistyöstä EU:n kanssa; ne eivät ole lyhyen aikavälin ensisijaisia tavoitteita, mutta ne on silti syytä pitää mielessä. Lisäksi äskettäisessä Latinalaisen Amerikan maiden huippukokouksessa kehoitettiin tehostamaan muuttoliikettä koskevaa vuoropuhelua ja yhteistyötä sekä soveltamaan muuttoliikkeestä ja kehityksestä laadittua nk. Montevideon kompromissia käytännössä kansallisissa politiikoissa, alueellisissa foorumeissa ja kansainvälisissä sopimuksissa. Monia jäljempänä 3 kohdassa kuvattuja toimenpiteitä ja toimintalinjoja voitaisiinkin soveltaa yhteistyöhön ja vuoropuheluun Latinalaisen Amerikan ja Aasian kanssa.

2. KOKONAISVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN TOTEUTUS – ENSIMMÄISEN VUODEN SAAVUTUKSET AFRIKASSA JA VÄLIMEREN ALUEELLA

Vuotta 2006 on leimannut yhteisen asialistan laatiminen Afrikan maiden kanssa. Rabatissa järjestettiin viime heinäkuussa muuttoliikettä ja kehitystä käsittelevä ministerikokous, johon osallistui noin 60 Länsi- ja Keski-Afrikan muuttoreittien alueelle sijoittuvaa maata. YK:n johdolla muuttoliikkeestä ja kehityksestä syyskuussa käytyyn korkean tason vuoropuheluun osallistui Afrikan maita ja EU:n jäsenvaltioita. Myös Libyassa järjestettiin marraskuussa EU:n ja Afrikan yhteinen ministerikokous muuttoliikkeestä ja kehityksestä. Kokouksessa laadittiin ensimmäisen kerran EU:n ja koko Afrikan mantereen yhteinen lähestymistapa muuttoliikkeeseen. Muuttoliike ilmiönä on ollut toistuvasti esillä vuoropuhelussa ja yhteistyöohjelmissa Välimeren maiden kanssa Euroopan naapuruuspolitiikan puitteissa jo tehdyn mittavan työn pohjalta. EuroMed-foorumeissa on vaihdettu parhaita käytäntöjä ja jatkettu yhteisen toimintaohjelman valmistelua. Kysymystä on käsitelty myös Afrikan unionin ja alueellisten järjestöjen välisissä korkean tason tapaamisissa. Cotonoun sopimuksen

13 artiklaan perustuva vuoropuhelu muuttoliikkeestä on aloitettu keskeisten Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden kanssa. Nopean toiminnan järjestelmää on käytetty Mauritanian ja Senegalin tukemiseksi niiden pyrkiessä selviytymään laittomien maahanpyrkijöiden virrasta.

Työ kaikilla painopistealoilla on saatu käyntiin alle vuodessa. Vuoden loppuun mennessä EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex on käynnistänyt Atlantilla ja Välimerellä useita merirajojen valvontaa koskevia yhteishankkeita, joita se myös koordinoi, tehnyt Afrikkaa koskevat riskianalyysit ja esitellyt Välimeren rannikkovartioverkoston sekä EU:n koko eteläisen merirajan ja Välimeren kattavan valvontajärjestelmän perustamista koskevien toteutettavuustutkimusten tulokset. Afrikan keskeisten muuttoreittien varrelle ollaan perustamassa maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden alueverkostoja. Komissio on tehnyt ehdotuksen nopeiden rajainterventioyhmien perustamisesta ja tehnyt kansainvälistä merioikeutta koskevan analyysin.

Yksityiskohtainen raportti kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutuksesta on **liitteessä B**.

3. JOHDONMUKAISUUDEN LUJITTAMINEN – KATTAVA EUROOPPALAINEN MAAHANMUUTTOPOLITIikka

Kattavan lähestymistavan on oltava lujasti ankkuroitu kolmeen periaatteeseen, jotka ovat jäsenvaltioiden yhteisvastuu, kumppanuus kolmansien maiden kanssa ja maahanmuuttajien, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kuten vailla huoltajaa olevien alaikäisten ja naisten, suojelu. Seuraavissa kolmessa kohdassa ehdotetaan keinoja lähestymistavan kehittämiseksi suhteessa Afrikkaan ja yleisemmin.

3.1. Vuoropuhelun ja yhteistyön vahvistaminen afrikkalaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa

3.1.1. Vuoropuhelu Afrikan maiden kanssa

EU:n ja Afrikan välisen yhteistyön yleiset puitteet on määritelty **EU:n Afrikka-strategiassa**, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi kokoontuessaan 15. ja 16. joulukuuta 2005. Strategian ensisijaisena tavoitteena on saavuttaa vuosituhattavoitteet sekä edistää kestävästä kehityksestä, turvallisuutta ja hyvää hallintoa Afrikassa. Maahanmuuttoasioissa jatkossa toteutettavien toimien on oltava linjassa strategian kanssa, erityisesti silloin, kun pyritään puuttumaan muuttoliikkeen perussyihin, kuten köyhyyteen, konflikteihin ja työttömyyteen. EU:n muilla politiikanaloilla, muun muassa kauppa-, maatalous- ja kalastuspolitiikalla, olisi pyrittävä samoihin tavoitteisiin parantamalla kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta.

Libyan 22. ja 23. marraskuuta 2006 isännöimässä, muuttoliikettä ja kehitystä käsitelleessä EU:n ja Afrikan ministerikokouksessa sovittiin yhteistyön painopisteistä ja annettiin kunnianhimoinen julistus, jolla tasoitetaan tietä Afrikan ja EU:n yhteisille eri alojen toimille. Toimet koskevat muun muassa laittoman maahanmuuton torjumista ihmisten laillisen liikkumisen helpottamista ja muuttoliikkeen perussyihin puuttumista niin mannerten tasolla kuin alueittain ja maittain. Afrikan ja EU:n olisi määrätietoisesti ryhdyttävä loppujulistukseen

sisältyvien toimien täytäntöönpanoon, jotta niillä olisi käytännön tuloksia raportoitavana kolmen vuoden kuluttua pidettävässä toisessa ministerikokouksessa.

Aluetasolla Rabatissa heinäkuussa järjestetty kokous oli sekin onnistunut ja tasoitti tietä määrättyihin muuttoreitteihin kohdistettaville toimille. Nyt olisi keskityttävä tarkoituksenmukaisen seurannan varmistamiseen niin, että edistymistä voitaisiin arvioida **toisessa ministerikokouksessa kahden vuoden kuluttua**. EU:n ja Itä-Afrikan maiden välistä yhteydenpitoa pitäisi lisätä entisestään käytännön yhteistyön kehittämiseksi Itä-Afrikan muuttoreiteillä.

Muuttoreiteillä toteutettavien toimien pohjalta EU pyrkii kohdennetumpaan yhteistyöhön Afrikan eri alueiden kanssa. **Yhteistyöjärjestelmissä** Afrikan maat, EU:n jäsenvaltiot ja kansainväliset järjestöt yhdistävät voimansa muuttoliikkeiden hallitsemiseksi nykyistä tehokkaammin kaikkien etuja palvelleen. Yhteinen yhteistyökehys voi johtaa alueellisten sopimusten tekemiseen asiasta kiinnostuneiden Afrikan maiden kanssa.

Kahdenvälistä ja alueellista vuoropuhelua ja yhteistyötä Pohjois-Afrikan maiden kanssa on tarkoitus kehittää edelleen **Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP)** puitteissa. Muuttoliikkeeseen liittyvät kysymykset ovat olennainen osa ENP:n toimintaohjelmia, poliittista vuoropuhelua ja taloudellista apua; tavoitteena on lisätä asianomaisten maiden valmiuksia hallita muuttoliikettä tehokkaammin. Myös **Euro-Välimeri-kumppanuustoimintaa** on jatkettava. Kumppanit ovat sopineet käytännön jatkotoimista Barcelonassa marraskuussa 2005 käyttöön otetun viisivuotisen työohjelman maahanmuuttoa, kotoutumista, oikeutta ja turvallisuutta koskeville osioille. Tarkoitusta varten olisikin kutsuttava koolle muuttoliikettä käsittelevä **ministerikokous** vuoden 2007 jälkipuoliskolla.

EU jatkaa myös muuttoliikkeeseen liittyvien kysymysten sisällyttämistä **kaikkien AKT-maiden ja alueellisten talousyhteisöjen kanssa** säännöllisesti **käytävään poliittiseen vuoropuheluun**. Vuoropuhelu perustuu Cotonoun sopimuksen 13 artiklaan ja kattaa mitä erilaisimpia muuttoliikkeeseen ja kehitykseen liittyviä aiheita. EU:sta vuoropuhelua johtavat komission ja puheenjohtajavaltion lähetystöt asianomaisissa maissa ja siihen voivat osallistua asiasta kiinnostuneet jäsenvaltiot Cotonoun sopimuksen 8 artiklan määräysten mukaisesti. Tarvittaessa vuoropuhelua tehostetaan komission erityisoperaatioilla. Vuonna 2006 tällaisia 13 artiklaan perustuvia operaatioita oli kolme. Vuonna 2007 yhteistyötä tehdään **muiden keskeisten Afrikan maiden**, kuten Etiopian, Ghanan, Kamerunin ja Nigerian kanssa. Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön (ECOWAS) ja EU:n yhteisen muuttoliikettä käsittelevän työryhmän on määrä kokoontua ensimmäisen kerran vuonna 2007.

EU:n olisi omaksuttava aktiivinen rooli myös **YK:n johdolla muuttoliikkeestä ja kehityksestä käytävän korkean tason vuoropuhelun seurannassa** varsinkin siinä vaiheessa, kun maailmanlaajuinen muuttoliikefoorumi perustetaan. **Foorumin avausistunto** on määrä järjestää Belgiassa vuoden 2007 kesällä, ja komissiolla on valmiudet ja halua osallistua siihen aktiivisesti.

3.1.2. Muuttoliikkeen ja kehityksen välisen yhteyden korostaminen

Muuttoliikkeestä ja kehityksestä puhuttaessa suurimpana haasteena on tarttua tärkeimpiin muuttoliikkeen työntekijöihin eli köyhyyteen ja työllistymismahdollisuuksien vähäisyyteen. EU:n on ymmärrettävä, että Afrikasta suuntautuvaa muuttopainetta on mahdollista vähentää merkittäväällä tavalla luomalla työpaikkoja kehitysmaissa. Maahanmuuttajia olisi tuettava kantamaan kortensa kekoon kotimaidensa kehittämisessä. Maahanmuuttajien rahalahetykset ovat jatkuvassa kasvussa, ja komissio kartoittaa siihen liittyviä yhteistyömahdollisuuksia esimerkiksi Maailmanpankin ja Euroopan investointipankin kanssa. Toimissa keskitytään parantamaan tiedonkeruuta, alentamaan lähetyskuluja, edistämään rahoituslaitosten käyttämistä rahojen lähettämiseen sekä kartoittamaan keinoja, joilla rahalahetysten vaikutusta kehityspolitiikkoihin voitaisiin lisätä.

Afrikan muuttoliikettä ja kehitystä koskevalla EU:n ohjelmalla pyritään löytämään lyhyellä aikavälillä vastaus haasteeseen, jonka maastamuutto on synnyttänyt AKT-maiden kehitykselle. Tämän yhteisen ohjelma-aloitteen ensisijaisena tavoitteena on pyrkiä määrätietoisesti korjaamaan kunnollisten työpaikkojen puutetta Afrikassa. Investointien edistäminen työvaltaisilla aloilla alueilla, joilta muuttaminen on yleistä, on yksi painopiste ja osa laajempaa toimintaa, jolla helpotetaan työvoimaperusteista muuttoliikettä ja liikkumista Afrikan sisällä. Muita yhteistyökohteita ovat muun muassa maahanmuuttajien rahalahetykset, aivovuoto, diaspora, hyvä hallinto, laiton maahanmuutto ja ihmiskauppa. Jäsenvaltioita kehoitetaan osallistumaan komission rinnalla näiden toimien suunnitteluun. Komissio varaa 40 miljoonaa euroa (9. Euroopan kehitysrahaston varoista) tämän hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen. Jäsenvaltiot täydentävät rahoitusta omilla osuuksillaan. Aloitteen maantieteellinen soveltamisalue on Saharan eteläpuolinen Afrikka, mutta toimet voidaan kohdistaa yksittäisiin maihin tai alueisiin, ja ensimmäisessä vaiheessa etenkin Länsi-Afrikkaan.

EU:n on jatkossakin autettava Afrikan maita **parantamaan valmiuksiaan hallita muuttoliikettä ja turvapaikkamenettelyä**, kehitysmaiden sisäiset muuttovirrat mukaan luettuina, rajoittamatta kuitenkaan olemassa olevien, muuttoliikkeestä ja liikkumisesta tehtyjen alueellisten sopimusten soveltamista. Naapuruuspolitiikan soveltamisalaan kuuluvissa maissa on käynnissä merkittäviä hankkeita erityisesti rajahallintoon ja institutionaaliseen tukeen liittyvien valmiuksien kehittämiseksi, jotta maahanmuuttajien vastaanottoa ja heidän oikeuksiensa suojelua voitaisiin parantaa. Lisäksi komissio on ehdottanut, että kaikille asianomaisille kehitysmaille laaditaan nk. **siirtolaisprofiili**.² Siirtolaisprofiilit ovat keino koota ja analysoida merkityksellisiä tietoja, joita tarvitaan, kun suunnitellaan määrätyssä tilanteessa toteutettavia käytännön toimenpiteitä muuttoliikkeeseen ja kehitykseen liittyvissä kysymyksissä. Seuraavan sukupolven maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin ollaan liittämässä suppeita siirtolaisprofiileja kaikkien AKT-maiden osalta. Keskipitkällä aikavälillä siirtolaisprofiili pitäisi laatia kaikille kysymykseen tuleville kumppanimaille. Kerättyjä tietoja voidaan käyttää teknisen ja taloudellisen avun antamiseen Afrikan maille niiden ongelmien ratkaisuun, jotka synnyttävät maastamuuttoa. Yksi idea on perustaa EU:n jäsenvaltioiden muuttoliikeasiantuntijoista koottavia **tukiryhmiä**, jotka antaisivat apua sitä

²

Ks. Muuttoliikkeen ja kehityksen yhteydestä laaditun tiedonannon liite 8.

pyytävälle Afrikan maille. Euroopan olisi oltava muuttoliikekysymyksissä nykyistä aktiivisempi ja helpommin lähestyttävä.

Maahanmuuttopolitiikan on perustuttava luotettavaan aineistoon ja oltava linjassa muiden muuttoliikkeeseen liittyvien politiikkojen kanssa. **Politiikan ja tutkimuksen** välisiä yhteyksiä edistämällä voidaan osaltaan ymmärtää paremmin muuttoliikkeen syntytekijöitä ja kehittää politiikkaa. Välimeren maiden muuttoliikkeeseen erikoistuneiden instituuttien akateemisen yhdysverkoston (CARIM) innoittamana komissio tukee aloitteita, joilla kannustetaan perustamaan **muuttoliikkeen seurantakeskusten ja/tai tutkimuslaitosten panafrikkalainen verkosto**.

EY:n rahoituksella pitäisi myös toteuttaa **kummitoimintaa**, jolla Afrikan maita autetaan laatimaan omat muuttoliikettä ja turvapaikkaa koskevat politiikkansa. Lisäksi Afrikassa sijaitsevista komission ja jäsenvaltioiden lähetystöissä pitäisi nimetä muuttoliikkeeseen erikoistunut yhteyshenkilö sen varmistamiseksi, että lähetystöt pystyvät käsittelemään ilmiöön liittyviä kysymyksiä.

3.2. Laillinen maahanmuutto

Työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon sovellettava yhteinen eurooppalainen politiikka on tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, ja sitä olisi kehitettävä edelleen. Jotta eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka olisi todella kattavaa, laillinen maahanmuutto on aiheena sisällytettävä sekä EU:n ulkoisiin että sisäisiin politiikkoihin. Maahanmuutto voi osaltaan auttaa vastaamaan työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin, ja maahanmuuttopolitiikan taloudelliset näkökohdat onkin otettava huomioon. Ecofin-neuvoston 28. marraskuuta 2006 tekemissä päätelmissä esitetään toimintatapoja, joilla lisätä maahanmuutosta EU:lle koituvaa taloudellista hyötyä. Kuten laillista maahanmuuttoa koskevassa toimintapolitiisessa suunnitelmassa todetaan, EU soveltaa lähivuotena Euroopan työllisyysstrategian tavoitteiden mukaisesti kaksitahoista lähestymistapaa eli pyrkii helpottamaan tiettyjen maahanmuuttajaryhmien (esim. korkeasti koulutetut ja kausityöntekijät) maahanpääsyä tarvearvioinnin perusteella rajoittamatta kuitenkaan yhteisön etuuskohteluperiaatteen soveltamista ja myöntämään kaikille laillisille siirtotyöläisille sama oikeudellinen asema.

Muilla toimilla on määrä edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista. Tuleva maahanmuuttoasioiden portaali, eurooppalainen ammatillisen liikkuvuuden portaali (EURES) ja sen uudet suuntaviivat vuosille 2007–2010 sekä tutkijoiden liikkuvuutta edistävä eurooppalainen portaali ovat kaikki keskeisiä välineitä tämän tavoitteen saavuttamisessa. Kolmansille maille annetaan tietoa laillisista työskentelymahdollisuuksista Euroopassa muun muassa tiedotuskampanjoiden avulla. Ammatilliseen koulutukseen, osaamisen kehittämisohjelmiin ja kielikursseille osallistumalla maastamuuttoa harkitsevat voivat parantaa mahdollisuuksiaan työllistyä laillisesti. Kumppanimaihin voitaisiin perustaa tätä varten **erityisiä muuttokeskuksia**, joita tuettaisiin EY:n rahoituksella. Tällaiset keskukset voisivat myös auttaa hallitsemaan kausityöntekijöiden virtoja, opiskelija- ja tutkijavaihtoa sekä muuta laillista muuttamista.

Muuttoliikkeen uusien muotojen, varsinkin kiertosiirtolaisuuden, tarjoamia mahdollisuuksia olisi selvitettävä lisää. Lisäksi on tärkeää tukea sellaisten välineiden kehittämistä, joilla EU:hun suuntautuvaa työvoimaperusteista muuttoa voidaan hallita nykyistä paremmin kolmansissa maissa. Tämä edellyttää, että tuetaan muun muassa työvoimaperusteisen muuton hallinnasta vastaavien hallintoyksikköjen vahvistamista kolmansissa maissa, kansallisten

työvoimapaalvelujen valmiuksien parantamista kolmansissa maissa, työväliytysorganismien kehittämistä sekä muuttoa edeltävien toimenpiteiden täytäntöönpanoa lähtömaissa.

Kunhan tietyt edellytykset – joita ovat esimerkiksi yhteistyö laittoman maahanmuuton torjunnassa ja tehokkaiden takaisinottojärjestelyjen käyttöönotto – ovat täyttyneet, tavoitteeksi voitaisiin asettaa, että kolmansien maiden kanssa voidaan sopia **liikkumista edistävästä toimenpidekokonaisuuksista**, joilla niiden kansalaisten EU:hun pääsyä helpotetaan. On olemassa selvä tarve organisoida EU:n ja kolmansien maiden välillä tapahtuvan laillisen liikkumisen eri muodot nykyistä paremmin. Liikkumista edistävät toimenpidekokonaisuudet muodostaisivat kehyksen liikkumisen hallintaan ja kokoaisivat yhteen jäsenvaltioiden ja Euroopan yhteisön tarjoamat mahdollisuudet perustamissopimuksessa määrättyä toimivallan jakoa täysimääräisesti kunnioittaen.

Laajempien toimenpidekokonaisuuksien yhteydessä takaisinottosopimusten tekeminen, yhteistyön vahvistaminen laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja yhteistoimet rajahallinnon tehostamiseksi voidaan asettaa ehdoksi viisuminsaannin helpottamiselle. Komissio katsoo, että liikkuvuuden helpottaminen on tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa siirtolaisuuteen. Tämä koskee erityisesti Euroopan naapuruuspolitiikan soveltamisalaan kuuluvia maita, joiden osalta on selvitettävä perinpohjaisesti, miten viisumimenettelyjä voidaan helpottaa kyseisten maiden ja EU:n välillä tapahtuvan laillisen matkustamisen sujuvoittamiseksi.³

Laatiessaan toimintalinjoja, joissa otetaan huomioon kolmansille maille Eurooppaan suuntautuvasta työvoimaperusteisesta maahanmuutosta aiheutuvat hyödyt, EU:n on pidettävä mielessä **aivovuodon** riskit ja sosio-ekonomiset seuraukset kehitysmaissa. Koulutetun työvoiman liiallisen maastamuuton kielteiset vaikutukset joidenkin maiden terveydenhuoltoon on esimerkiksi tunnustettu, ja sen johdosta on laadittu koordinoitu EU-strategia, johon kuuluu terveysalan ammattilaisten työhönottoa koskevat eettiset periaatteet sekä toimet, joilla edistetään Euroopan omavaraisuutta terveysalan ammattilaisten suhteen, jotta herkästi haavoittuviin terveydenhoitojärjestelmiin kohdistuvaa kysyntää voitaisiin jatkossa vähentää. Vastaavanlaisia aloitteita olisi tehtävä (mahdollisesti tapahtuvaan) ammattitaidon karkaamiseen ja aivovuotoon puuttumiseksi myös muilla aloilla. Osaamiskiertoon liittyviä hyötyjä on tässä yhteydessä pohdittava perusteellisesti.

3.3. Kotouttaminen ja kulttuurienvälinen vuoropuhelu

Maahanmuuton ja kotouttamisen välinen yhdysside on EU:n asialistan kärjessä. Komissio edistää määrätietoisesti kotouttamista koskevan yhteisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa yhteisten perusperiaatteiden pohjalta, jotka kattavat kaikki merkitykselliset alat työmarkkinoista sosio-ekonomisiin, kansanterveydellisiin, kulttuurisiin ja poliittisiin näkökohtiin. Komissio aikoo kehittää välineitä, joiden avulla **eri sidosryhmien, myös maahanmuuttajien itsensä, osallistumista voidaan laajentaa** ja siten edistää toimivan kotouttamisstrategian aikaansaamista. Tällaisia välineitä ovat a) kanavan luominen kumppaneiden väliseen kotouttamista koskevien näkemysten säännölliseen vaihtamiseen; b) paikallisviranomaisten roolin vahvistaminen Rotterdammassa 9. ja 10. lokakuuta järjestetyn konferenssin ("Kotouttaminen kaupungeissa – eurooppalaiset politiikat, paikalliset käytännöt") annin pohjalta; ja c) kotouttamissivuston luominen, uusien laitosten

³ Ks. tiedonanto Euroopan naapuruuspolitiikan vahvistamisesta, KOM(2006) 726 lopullinen.

julkaiseminen kotouttamiskäsikirjasta sekä maahanmuuttoa ja kotouttamista käsittelevien vuosikertomusten laatiminen.

On olennaisen tärkeää parantaa työmarkkinoille pääsyä. Etnisten vähemmistöjen yhteiskuntaan sopeutumista ja niiden esteetöntä pääsyä työmarkkinoille pohtivan korkean tason ryhmän odotetaan esittävän vuonna 2007 käytännön suosituksia, joiden ansiosta nykyiset toimintatavat toivottavasti monipuolistuvat. EU:n on jatkossakin keskitettävä huomionsa maahanmuuttajataustaisten lasten koulutukseen ja sovellettava *Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus 2010* –prosessia tähän tarkoitukseen. Lisätoimia tarvitaan myös, jotta voidaan huolehtia, että maahanmuuttajat saavat eurooppalaisiin perusarvoihin keskittyvää **kansalaiskasvatusta** ja oppivat heidät vastaanottavan maan kielen. Mahdolliset esteet **kielikoulutuksen** tieltä on raivattava kiireesti. Yhtä tärkeää on parantaa vastaanottajamaan valmiuksia sopeutua monikulttuurisuuteen. Vuosi 2007 on nimetty yhdenvertaisten mahdollisuuksien eurooppalaiseksi teemavuodeksi; tavoitteena on lisätä tietoisuutta näistä asioista.

Myös **kulttuurienvälistä vuoropuhelua** pitäisi käyttää kotouttamisvälineenä. Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuonna (2008) etusijalle asetetaan arkipäivän vuoropuhelu esimerkiksi kouluissa, urheilu- ja kulttuuritoiminnassa sekä työpaikoilla. Lisäksi EU:n on jatkossakin tuettava kulttuurienvälisyyskasvatusta edistäviä hankkeita, maahanmuuttajien koulutushankkeita ja vähempiosaisten nuorten osallisuutta edistäviä hankkeita.

3.4. Laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuminen

Laittoman maahanmuuton torjuntaa EU:n tasolla on tehostettava komission 19. heinäkuuta 2006 antamassa tiedonannossa määritetyillä painopistealoilla. Näitä painopisteitä ovat keskinäisen luottamuksen lisääminen, jäsenvaltioiden välisen, muun muassa laittomien maahanmuuttajien aseman laillistamiseen liittyvän tiedonvaihdon tehostaminen, EU:n alueelle pääsyn valvonnan parantaminen ja laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille työtä tarjoavien työnantajien rankaiseminen. Vaikka laittomat työntekijät eivät ole yksinomaan maahanmuuttajia, keväällä 2007 on tarkoitus ehdottaa **uutta lainsäädäntöä** laittomia maahanmuuttajia palkkaavien **työnantajien rankaisemisesta**, koska mahdollisuus työnsaantiin EU:ssa ilman vaadittua laillista asemaa on yksi laittoman maahanmuuton houkutin. Samalla on tarkoitus painottaa voimassa olevan, maahanmuuttajia suojelevan lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa; erityisesti kyseeseen tulevat työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat direktiivit. Lisäksi maita pitäisi rohkaista liittymään **ihmissalakuljetuksen ja –kaupan vastaisiin YK:n lisäpöytäkirjoihin**.

Europol aikoo vuonna 2007 panostaa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan avustamisen torjuntaan. Se myös jatkaa operatiivista tiedustelua sekä tuen ja kaikille kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisille avoimen koulutuksen antamista. Frontexin pitäisi EU:n ulkosuhdepolitiikan puitteissa sopia asianomaisten kolmansien maiden kanssa toteutettaviin yhteishankkeisiin liittyvistä teknisistä järjestelyistä ja kehottaa niitä osallistumaan kenttätoimintaan soveltuvin osin. Eri muuttoreittejä koskevia toimintasuunnitelmia ollaan laatimassa maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden verkostojen suositusten pohjalta. **Näitä verkostoja** on vahvistettava niin, että kaikissa keskeisissä Afrikan lähtö- ja kauttakulkumaassa olisi vähintään yksi yhteyshenkilö. Lisäksi olisi laadittava toimintaohjeet EU:n omaa maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostoa varten, joka voisi toimia useiden jäsenvaltioiden lukuun.

Paluu- ja takaisinottokysymykset ovat jatkossakin olennainen osa muuttoliikkeen hallintaa. Jäsenvaltioita on tuettava niiden laatiessa ja pannessa täytäntöön **vapaaehtoisen paluun ohjelmia** ja **pakkoon perustuvan paluun suunnitelmia**, joihin sisältyvät yhteiset palautuslennot. Etusijalla on edelleen jäsenvaltioiden auttaminen saamaan asiakirjat, joita tarvitaan, jotta laittomat maahanmuuttajat voidaan palauttaa rajalta ja ottaa takaisin lähtömaihin. Jäsenvaltioita on tuettu taloudellisesti niiden pyrkiessä parantamaan paluun hallintaa sen kaikissa ulottuvuuksissa osana paluuohjelman valmistelutoimia, joiden tulokset auttavat kohdentamaan myöhemmin perustettavan Euroopan palauttamisrahaston monivuotista ohjelmasuunnittelua. Tässä yhteydessä on yhtä tärkeää, että ehdotus direktiiviksi yhteisten sääntöjen vahvistamisesta jäsenvaltioiden palautusmenettelyihin annetaan mahdollisimman pian.

EY:n ja Ukrainan välistä **takaisinottosopimusta** koskevat neuvottelut on saatu päätökseen ja vastaavat neuvottelut Marokon kanssa ovat edenneet pitkälle. On odotettavissa, että viralliset neuvottelut Moldovan ja Algerian kanssa aloitetaan pian. Osana tasapainoista lähestymistapaa voitaisiin harkita, että takaisinotosta ja viisuminsaannin helpottamisesta käytäisiin neuvotteluja kunkin naapurimaan kanssa ENP:n toimintaohjelmien mukaisen maahanmuutto- ja viisumikysymyksistä käytävän vuoropuhelun perusteella, kunhan asianmukaiset ennakoedellytykset täyttyvät. Cotonoun sopimuksen 13 artiklaan sisältyvä takaisinottovelvoite on AKT-maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä keskeisellä sijalla, ja se on hyvä lähtökohta takaisinottoa koskevien kahdenvälisen lisäsopimusten tekemiselle EU:n jäsenvaltioiden ja joidenkin AKT-maiden välillä. Velvoitetta soveltaessa olisi kuitenkin pidettävä mielessä 13 artikla kokonaisuudessaan.

Kokemus on osoittanut, että sopimukseen pääsemiseksi myös EU:n on tarjottava jotain vastapuolelle. Takaisinottoa koskevissa kahdenvälisissä neuvotteluissa jäsenvaltiot tarjoavat kolmansille maille enenevässä määrin muunlaista tukea ja apua sopimusten tekemisen helpottamiseksi, ja olisi selvitettävä mahdollisuudet soveltaa tätä lähestymistapaa EU:n tasolla.

Merirajojen yhdenmukainen hallinnointi on tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, ja siitä laaditaankin erillinen tiedonanto *Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta*.

3.5. Turvapaikkakysymykset ja pakolaisten suojelu

Vaikka onkin tärkeää tehostaa toimia laittomaan maahanmuuttoon puuttumiseksi, on myös varmistettava, että **eri ryhmistä muodostuvien maahanpyrkijöiden** joukossa olevat, kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt voivat hakea turvapaikkaa. Rabatin konferenssissa esiteltyä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) 10 kohdan toimintaohjelmaa olisi käytettävä kentällä tehtävän yhteistyön parantamiseen. On ehdottoman tärkeää pitää **turvapaikka- ja suojeluasiat** keskeisenä osana EU:n laaja-alaista yhteistyötä ja vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa. Alueellisten suojeluohjelmien toteutusta samoin kuin muiden alojen toimia turvapaikanhakijoiden ja kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tukemiseksi on syytä jatkaa esimerkiksi Mauritaniassa ja eteläisessä Afrikassa. Lisäksi rahoitetaan UNHCR:n hanketta, joka koskee suojelutoimenpiteitä kaikissa eteläisen ja itäisen Välimeren maissa: Marokossa, Algeriassa, Tunisiassa, Libyassa, Jordaniassa, Syyriassa ja Libanonissa.

4. KATTAVAN EUROOPPALAISEN MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN TUKEMINEN TALOUDELLISESTI

4.1. Ulkoisen ulottuvuuden tukeminen

Joulukuussa 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti komissio vahvistaa aikomuksensa lisätä muuttoliikettä suoraan koskevilla tai siihen liittyvillä aloilla antamaansa rahoitusapua suhteissaan kolmansiin maihin muun muassa jakamalla jopa 3 prosenttia eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) määrärahoista ja vastaavansuuruisia summia muista asiaankuuluvista rahoitusvälineistä. Vastaavaa rahoitusapua myönnetään erityisesti Saharan eteläpuoliselle Afrikalle tarkoituksena puuttua muuttoliikkeen perussyihin. Rahoitus kanavoidaan **asiaankuuluvilla ulkomaanavun välineillä perustettujen maantieteellisten ohjelmien sekä maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevien temaattisten ohjelmien** käyttöön.

Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitettavan, AKT-maille tarkoitetun EU:n hallintoaloitteen myötä kyseiset maat voivat saada merkittävää lisärahoitusta hallinnonuudistustensa suunnitteluun ja toteutukseen. Tämän kymmenennestä EKR:stä myönnettävän kannustinrahan saaminen riippuu komission ja kumppanimaan välisen vuoropuhelun tuloksesta; vuoropuhelua käydään kumppanimaan aiemmista saavutuksista ja tulevista sitoumuksista hallinnon alalla muuttoliike mukaan luettuna. Varoja myönnetään myös muuttoliikettä ja kehitystä Afrikassa koskevasta EU:n ohjelmasta.

Muuttoliikkeestä ja kehityksestä Tripolissa järjestetyn EU:n ja Afrikan konferenssin jatkotoimena pitäisi lisäksi selvittää, miten niitä Pohjois-Afrikan maita, jotka haluavat lievittää Saharan eteläpuolisissa maissa vallitsevaa muuttopainetta, voitaisiin taloudellisesti auttaa sovittamaan toimintansa yhteen EU:n toimien kanssa.

Uusi muuttoliikettä ja turvapaikkaa koskeva **temaattinen ohjelma** on laadittu Aeneas-ohjelmasta saatujen kokemusten ja aiemmasta toiminnasta opitun perusteella. Uutuutena on se, että määrärahat jaetaan joko maantieteellisesti muuttoreitit huomioon ottaen tai horisontaalisesti osana maailmanlaajuisia ja monia alueita kattavia hankkeita, jotka eivät ole sidoksissa vain yhteen muuttoreittiin.

Aluepolitiikan puitteissa tehtävä eurooppalainen alueellinen yhteistyö kattaa myös toimet, joilla pyritään edesauttamaan muuttoliikkeen hallitsemista yhdessä naapurimaiden kanssa. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi yhteiset koulutushankkeet rajavalvonta-, tulli- ja poliisiviranomaisille, valvonnan tehostaminen satamissa ja lentokentillä, maahanmuuttoa koskevien tietojen vaihtaminen sekä valmiuksien lisääminen ja asianmukaisesta alan lainsäädännöstä huolehtiminen lähtömaissa.

Tarkempia tietoja eri rahoitusvälineistä käytettävissä olevista määristä on **liitteessä C**.

4.2. Jäsenvaltioiden yhteisvastuun lisääminen

Budjettivallan käyttäjä on myöntänyt 4 020 miljoonan euron määrärahan **yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa** koskevalle puiteohjelmalle vuosiksi 2007–2013. Määräraha jaetaan neljän eri rahoitusvälineen kesken, joista kullakin tuetaan EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen hallinnan eri tavoitteita: ulkorajarahasto (1 820 milj. euroa) palauttamisrahasto (676 milj. euroa), pakolaisrahasto (699 milj. euroa) ja kotouttamisrahasto (825 milj. euroa). Valtaosa kunkin rahaston varoista osoitetaan suoraan jäsenvaltioille

yhteishallinnointijärjestelyjen puitteissa. Nämä uudet välineet ovat aihekohtaisia ja täydentävät yhteisön muuta rahoitusta, esimerkiksi aluepoliittisia välineitä, joilla tuetaan muuttoliikkeeseen liittyvien kysymysten käsittelyä.

Jäsenvaltioiden olisi omaksuttava pitkän aikavälin strateginen lähestymistapa näiden varojen käyttöön ja tuettava kansallisia toimenpiteitä, joilla **lisätään jäsenvaltioiden yhteisvastuuta**. Vaikka puiteohjelman päätarkoituksena on **tukea yhteisön politiikkojen sisäisen ulottuvuuden toteutumista** turvapaikka-, maahanmuutto- ja rajavalvontakysymyksissä, monet ohjelman toimet ovat omiaan edistämään tässä tiedonannossa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tämän vuorovaikutuksen korostamiseksi komissio aikoo ehdottaa strategisia suuntaviivoja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden sisällyttämiseksi kunkin rahaston toimintakehykseen. Tällaisten toimien kattava ja monipuolinen luonne otetaan huomioon, ja puiteohjelman tavoitetta, joka on tukea muuttoliikkeen hallintaan jäsenvaltioissa liittyvien toimien jatkuvuutta, vahvistetaan entisestään.

Komissio haluaa myös varmistaa, että näistä neljästä rahastosta rahoitettavat, komission suoraan hallinnoimat **yhteisön toimet** tarjoavat mahdollisuuden tukea jäsenvaltioita kattavan maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanossa. Yhteisön toimin rahoitetaan käytännön yhteistyötä, yhteisten välineiden kehittämistä, viiteasiakirjojen laatimista ja innovatiivisia kokeiluhankkeita sekä tarjotaan asiantuntijoille mahdollisuus valjastaa erityisosaamisensa EY-politiikkojen laatimiseen niihin suuntautuvaa tutkimusta ja toimintaa harjoittamalla. Komissio on myös sitoutunut kartoittamaan keinoja rahastoihin kytkeytyvän vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi sopimalla rahoitusjärjestelyistä muiden sidosryhmien, esimerkiksi Euroopan investointipankin, kanssa.

5. PÄÄTELMÄT

Globaalistuvassa maailmassa Euroopan unionin on vastattava kattavalla tavalla muuttovirtojen hallintaan liittyviin haasteisiin, jotka lisääntyvät jatkuvasti ja muuttavat luonnettaan. Vuosi 2006 on ollut kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi. EU ja sen jäsenvaltiot ovat onnistuneet käynnistämään ennennäkemättömän käytännön yhteistyön. Myös EU:hun, etenkin sen etelärajoihin kohdistuva muuttopaine on lisääntynyt vuoden 2006 aikana. Toimia on siis lisättävä ja tehostettava kattavalla tavalla esimerkiksi soveltamalla EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan yhdyskäytävälauseketta, jotta EU:n valmiuksia kohdata muuttoliikkeeseen kytkeytyvät haasteet voitaisiin parantaa.

Euroopan unioni on vuodesta 1999 tehnyt useita aloitteita yhteisen maahanmuuttopolitiikan muotoilemiseksi. Tavoitteena on luoda yhteinen turvapaikkapolitiikka, torjua laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa, varmistaa laillisten maahanmuuttajien oikeudenmukainen kohtelu sekä solmia kumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Komissio aikoo edetä määrätietoisesti tällä tiellä muun muassa tekemällä neuvostolle ja parlamentille laillista maahanmuuttoa koskevia säädösaloitteita muun muassa siirtotyöläisten oikeuksista. Mutta myös jäsenvaltioiden on tehostettava toimiaan, jotta jo sovitut toimenpiteet voitaisiin panna ripeästi täytäntöön ja jotta niiden omat aloitteet täydentäisivät EU:n toimia.

On äärimmäisen tärkeää, että käynnissä olevaa toimintaa arvioidaan säännöllisesti ja että EU:n strategioita mukautetaan arvioinnin tuloksena. Samalla on hyväksyttävä se tosiasia, että jos muuttoliikkeeseen ilmiönä halutaan vaikuttaa pysyvästi ja tarkoituksenmukaisesti, se vaatii jatkuvaa ja pitkäjänteistä työtä ja huomattavasti resursseja.

Annex A

REFERENCES

The following list contains the full reference of each document quoted in the Communication, as well as some additional recent documents of relevance.

COMMISSION COMMUNICATIONS

- Communication from the Commission on Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders, COM(2006) of 30 November 2006.
- Communication from the Commission on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006) 726 final of 29 November 2006.
- **Communication from the Commission on The demographic future of Europe – from challenge to opportunity, COM(2006) 571 of 12 October 2006.**
- Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third country nationals, COM (2006) 402 final of 19 July 2006.
- Communication from the Commission on Implementing the Hague Programme: the way forward, COM (2006) 331 final of 28 June 2006.
- Communication from the Commission on **Promoting decent work for all: The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world**, COM(2006) 249 of 24 May 2006.
- Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669 final of 21 December 2005.
- Communication from the Commission on an EU Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries, COM(2005) 642 of 12 December 2005.
- Communication from the Commission on Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court, COM(2005) 621 final of 30 November 2005.
- Communication from the Commission on Migration and Development: Some concrete orientations, COM(2005) 390 final of 1 September 2005.
- Communication from the Commission on A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389 final of 1 September 2005.

COUNCIL AND EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

- Presidency Conclusions on the Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, European Council, Brussels, 15-16 December 2005.
- EU Strategy for Africa, European Council, SEC 15961/07, 15-16 December 2005.
- A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice, 14366/3/05, 12 December 2005.
- Council Conclusions on A Common Agenda for Integration, 14390/05, 1-2 December 2005.

OTHER DOCUMENTS

- Annual Report on Migration and Integration SEC(2006) 892.
- National Action Plans for Social Inclusion 2006-2008.
- European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, November 2004, written by the Migration Policy Group, Brussels. The handbook can be downloaded from the following address:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf
- *Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges*, published in September 2006 in the series Economic Papers and available on the following website:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm.

ANNEX B

OVERVIEW OF WORK CARRIED OUT ON EACH PRIORITY ACTION IN 2006

The following gives details of work carried out on the priority actions during the course of 2006. Its purpose is to give an idea regarding the amount and type of work that has taken place, but is not intended to be comprehensive.

I. INCREASING OPERATIONAL COOPERATION BETWEEN MEMBER STATES

The FRONTEX Agency has coordinated several important joint operations to assist southern Member States. These activities have been a first test for the Agency and a show of solidarity with those Member States most affected by high numbers of migrants arriving every day. Among the important operations that have been carried out in the autumn are HERA II in the Canary Islands and off the coast of North-western Africa and NAUTILUS in the central Mediterranean. The purpose of these operations, which have also involved the cooperation of neighbouring African States, has been to enforce the control of the external maritime borders of the European Union, thereby disrupting and preventing illegal immigration by sea, and at the same time contribute to saving the lives of illegal immigrants in distress at sea (search and rescue operations). Moreover, FRONTEX has coordinated the detachment of experts in nationality identification from other Member States to Spain and Malta to assist the authorities of these two Member States in repatriating third country nationals who cannot legally remain in their territories.

Two important studies will inform future work. In July FRONTEX completed the feasibility study on a Mediterranean Coastal Patrols Network (MEDSEA). The study calls for the establishment of National Coordination Centres in the Member States, which would, twenty-four hours a day and seven days a week, coordinate the activities of the different national authorities involved, in cooperation with the national coordination centres of neighbouring Member States and third countries. FRONTEX is also carrying out the study on the technical feasibility of establishing a surveillance system covering the whole southern maritime borders of the EU and the Mediterranean Sea (BORTEC). This study will comprise an overview of the existing monitoring and surveillance systems in use, their area of coverage and their technical solutions, as well as the needs and wishes for further development with modern technology to cover the entire EU southern maritime borders. It is due to be completed by the end of 2006.

The development of Regional Networks of Immigration Liaison Officers (ILOs) has progressed well as part of the overall Migration Routes Initiative. Four key migration routes from Africa to Europe were identified, and the presence of ILOs along these routes was determined. Reports on illegal immigration were drafted by these ILOs, which gave a picture of the situation in their respective countries and operational recommendations for stepping up cooperation along the routes. Meanwhile, Spain, France, Italy and the UK accepted leadership for each of the Regional Networks, and preparatory meetings got underway quickly. The Regional Networks will now work on developing an action plan for each route, consisting of concrete, operational projects that can be implemented to help combat illegal immigration.

In July the Commission put forward a proposal for the establishment of Rapid Border Intervention Teams to be managed by FRONTEX. Such teams would be made up of specially trained border guard officers of the national services of Member States who on short notice

can be deployed to a requesting Member State to provide technical and operational assistance. All costs associated with the training and deployment of these officers by FRONTEX will according to the proposal be covered by the Community. The proposal is currently being discussed in the Council; quick adoption would mean they could become operational in the foreseeable future.

The Commission has also been carrying out an analysis of the law of the sea from the point of view of the fight against illegal immigration. The study examines Member State control powers in the different maritime spaces, as well as third countries' obligations on the basis of international sea law and maritime law and as regards the fight against the smuggling of migrants. The possibility for an institutionalised regional cooperation mechanism along the lines of the one existing amongst the Baltic States is also explored.

EU Member States and the Commission played an active role in preparations for the UN High Level Dialogue on international migration and development. An EU Common Position was developed in the Council as a contribution to the Dialogue, supplemented by a Commission Communication. It set out the EU's approach to issues being covered by the Dialogue. The event itself was a success. High-level representatives from around the world joined together for two days to pledge their support for closer cooperation on migration and development issues. Many States expressed their wish to continue the dialogue through a global, informal and voluntary Forum. Belgium has offered to host the Global Forum on migration and development in July 2007. The aim will be to share expertise and best practice and enhance co-operation in the area of migration and development.

PART I: INCREASING OPERATIONAL COOPERATION BETWEEN MEMBER STATES	
1. Call on FRONTEX to:	
1.1.implement border management measures in the Mediterranean region, in particular joint operations and pilot projects, as early as possible in 2006	
Several joint operations and pilot projects were planned and implemented during 2006. The UK negotiated a framework partnership agreement with FRONTEX to allow UK officials to participate in joint operations on a case-by-case basis. Project proposals were also submitted by Member States to the various Community programmes, including ARGO and AENEAS. These included the Spanish projects 'Seahorse', 'Atlantis' and 'Gate to Africa'.	
Actions and events:	
25 June-5 July	Operation Poseidon: this project measured the effectiveness of border control on the 'Balkan route'. Joint action was carried out to combat illegal immigration. It took place at various places along the land border between Greece and Turkey, as well as in harbours in Greece and Italy.

15 July-15 September	Operation AGIOS: a joint operation to tackle forged documents in Spain's Mediterranean ports. Deployment of EU officers started at the beginning of August. The implementation of the AGIOS-Project is closely linked to the ARGO-funded project 'Gate of Africa'.
HERA I: 17 July-31 October HERA II: 11 August to date	Operation HERA: a project that aimed to reduce the flow of migrants from Senegal and Mauritania towards the Canary Islands. The objective was reached by raising the number of repatriations performed (HERA I – Identification and Return), as well as establishing patrols on the open sea near Senegal and Mauritania to reduce the departure of vessels from these shores (HERA II - Patrolling).
31 July-31 October Second phase is foreseen from mid-November to mid-December	Operation Migration Flow Malta: the main objective of this operation was to tackle the flow of illegal immigrants embarking from Libyan shores, to enhance knowledge and intelligence of the Maltese authorities and to increase the percentage of successfully identified illegal immigrants.
5 October-15 October	Operation NAUTILUS: the main scope of this joint operation was to patrol the area south of Sicily, Lampedusa and Malta in the Mediterranean Sea to reduce the immigration flows originating mainly from Libya. The involvement of Libya in this project was sought.
1-22 November	Operation Amazon: so-called Focal Point Offices were established in international airports in Spain, Portugal, UK, France, Italy, Netherlands and Germany, with the objective of preventing illegal immigration. The focus was on Latin American migration routes.
Next steps:	○ Continue carrying out joint operations
1.2. Present a Risk Analysis report on Africa, building on recent studies, by May 2006	
FRONTEX shared its analysis report, <i>Brief Assessment of Illegal Immigration Flows and Routes on the African Continent</i> , in May. This report assisted in the identification of the main illegal immigration routes from Africa, and was used to support the work on setting up regional ILO networks.	
Actions and events:	
Spring	EUROPOL issued a study on the eastern Mediterranean.
April	FRONTEX delivered a tailored Risk Analysis report on Illegal Immigration from Mauritania, identifying recently used illegal immigration routes from Western Africa that transit Mauritania.
30 May	FRONTEX delivered the Risk Analysis on illegal migration from Africa with special focus on Morocco and Libya and presented the results to its Management Board Meeting in Siofok.

22-23 May, Casablanca	Interpol meeting on illegal migration in Africa
7-9 June, Brdo, Slovenia	Joint ICMPD-EUROPOL meeting held within the framework of the Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM), on the topic ' <i>Migration Flows and Trends in the Mediterranean</i> '.
13-14 November, Porto	Joint ICMPD-EUROPOL-FRONTEx meeting held within the framework of the Dialogue on MTM, on the topic 'Project Towards Comprehensive Response to Mixed <i>Migration Flows</i> '.
Next steps:	○ Risk analyses to be used in planning and preparation of further operations.
1.3. Launch a feasibility study on reinforcing monitoring and surveillance of the southern maritime border of the EU, namely in the Mediterranean Sea, and on a Mediterranean Coastal Patrols Network involving EU Member States and North African countries, as early as possible in 2006	
A support group currently consisting of 14 Member States was set up to undertake the MEDSEA study, which was completed in July. The main recommendation of the study is to establish national coordination centres in all Member States, which should on a 24/7 basis coordinate the activities of Member States and third countries.	
Actions and events:	
1 March	A core team of experts from SP, IT, FR and GR started work in FRONTEX. Participating Member States submitted answers to a questionnaire circulated by FRONTEX.
6 April, Warsaw	First meeting of MEDSEA Support Group.
10 May, Warsaw	Second meeting of MEDSEA Support Group.
8 June, Helsinki	Third meeting of MEDSEA Support Group.
20 June, Warsaw	Fourth meeting of MEDSEA Support Group.
6 July, Warsaw	Fifth meeting of MEDSEA Support Group.
24 July	Study presented to the Council and the Commission.
Next steps:	○ Recommendations of the study to be implemented by Member States as soon as possible, where necessary with support from FRONTEX – timetable and costing to be put together ○ Third countries to be contacted once the EU has a clear view on how it wants to reinforce monitoring and surveillance – sufficient flexibility for modifying the EU approach to be kept to allow for the integration of the wishes and views of third countries

2. Explore the technical feasibility of establishing a surveillance system covering the whole southern maritime border of the EU and the Mediterranean Sea by the end of 2006. Such a system would use modern technology with the aim of saving lives at sea and tackling illegal immigration	
Working arrangements for the 'BORTEC' study were transferred from the Commission to FRONTEX.	
Actions and events:	
Spring	Expert group established to carry out the study, bringing together both technical and operational people, including those with expertise with the Galileo system.
5 April	Coordination meeting between Commission and FRONTEX to enable transfer and continuation of the work.
2 June	Project template approved.
7 July	First meeting of the Support Group.
Next steps:	○ Study due in December
3. Establish regional networks of Immigration Liaison Officers (ILOs) involving priority countries or regions as early as possible in 2006, and present reports on illegal immigration and trafficking, with the assistance where appropriate of ILOs in key countries, by May 2006	
The work to set up regional networks of ILOs has been closely linked to the migration routes initiative and the EU-Africa Ministerial Regional Conference held in Rabat. On the basis of existing data and statistics, four key migration routes from the African continent towards Europe were identified and selected for detailed work. For each of these routes the presence of ILOs in the relevant countries was determined. The ILOs were approached to draft targeted illegal immigration reports and to submit concrete, operational recommendations for stepping up cooperation along the routes. EC Delegations in the relevant third countries identified immigration contact persons who supported the reporting activity. The ICONet system was adapted for specific use by the ILO Networks. In addition, for each key route a lead Member State was identified: SP, FR, IT and UK for regional networks 1 to 4 respectively. Leading Member States were requested to draft a six-month calendar of activities, including start-up regional meetings, with the final objective of developing an operational action plan for each route.	
Actions and events:	
May-June	Illegal immigration reports drafted by ILOs.
14 June, Madrid	Joint preparatory meeting for ILO regional networks 1 and 2, organised by SP and FR.
6 July, Las Palmas de Gran Canarias	Joint start up meeting for ILO regional networks 1 and 2 organised by SP and FR, bringing together ILOs along both routes.
6 October, London	Joint preparatory meeting for ILO regional networks 3 and 4 organised by IT and UK.
14-15 November, Rome	Joint start up meeting for ILO regional networks 3 and 4, bringing

	together ILOs along both routes.
Next steps:	○ Local meetings of ILO regional networks to be held regularly ○ Operational action plans to be drafted
4. Bring forward a proposal for the creation of rapid reaction teams made up of national experts able to provide rapid technical and operational assistance at times of high influxes of migrants, in accordance with the Hague Programme, by Spring 2006	
In July the Commission put forward a proposal for the establishment of Rapid Border Intervention Teams to be managed by FRONTEX. Such teams would be made up of specially trained border guard officers of the national services of Member States who on short notice can be deployed to a requesting Member State to provide technical and operational assistance. All costs associated with the training and deployment of these officers by FRONTEX will, according to the proposal, be covered by the Community.	
Actions and events:	
April	Study on legal competences of border guards completed.
19 July	Proposal for a Regulation on the setting up of a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams (RABITs) submitted by the Commission to the European Parliament and the Council.
Next steps:	○ Council discussion of proposal, followed by adoption of the Regulation ○ Continued work by Commission on a proposal for expert intervention teams in the asylum context
5. Ensure a substantial follow-up to the report of the Global Commission on International Migration, and prepare for the UN High Level Dialogue on Migration and Development that will be launched in September 2006	
Several preparatory events were organised in the lead-up to the HLD, and the Commission and Member States took an active part in all of them. A Commission Memorandum on EU policies, a Communication and an EU Common Position were all submitted as contributions to the preparations. The HLD itself was a success. High-level representatives from around the world committed to closer co-operation on migration and development issues and agreed to continue dialogue through a global forum.	
Actions and events:	
4-7 April, New York	39 th Session of the Commission on Population and Development.
May	Commission Memorandum on EU policies sent to the UN Secretary-General by President Barroso.
12 June, Brussels	BE organised a seminar to discuss follow up to the HLD.
28-30 June, Turin	International Symposium on Migration and Development organised by DESA – Commission organised a session on EU policies on migration and development, including as a speaker a representative from the ACP Secretariat.

14 July	Commission Communication issued.
17 July, Brussels	EU Common Position adopted by the General Affairs and External Relations Council.
14-15 September, New York	UN High Level Dialogue on International Migration and Development.
Next steps:	○ Participation in and support to the Global forum to be hosted by BE in July 2007
6. Present an analysis of the existing international instruments on the law of the sea, including relevant aspects of refugee law, by March 2006	
The Commission has been carrying out this study with a particular focus on the Mediterranean. The study is essentially a gaps analysis identifying the issues that could be further explored. It is due to be published shortly.	
Actions and events:	
23-24 May, Madrid	Meeting on Rescue at Sea and Maritime Interception in the Mediterranean, organised by UNHCR, attended by maritime and immigration representatives of almost all states bordering the Mediterranean, as well as other interested countries. The meeting illustrated the need for a concerted and complementary approach that involves all state actors, not only those engaged in rescue at sea and interception activities. Three specific recommendations to come out of the meeting were: discussion on issues including rescue at sea, interception and disembarkation needs to continue; IMO Member States have a collective responsibility to comply with the SAR and SOLAS Conventions and the IMO guidelines; and with improved data collection and strengthened cooperation, states can continue to draw lessons from good practices identified elsewhere and seek to benefit from the complementary roles that may be played by IGOs in the area of reception, screening and assistance in finding solutions for the various categories of people.
Next steps:	○ Commission to present report ○ Discussion of the analysis, and development of an EU common position on the open legal questions

II. DIALOGUE AND COOPERATION WITH AFRICA

This first year has very much been a year of agenda-setting. With the recognition of the necessity to work in partnership with African and Mediterranean countries and to address the needs and concerns of all concerned, 2006 has acted as a preparatory year, paving the way for engagement with African states on the range of migration issues.

The amount of agenda space given to migration in regional fora this year has to some extent been surprising. An EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development was held in Tripoli on 22-23 November, which adopted a Joint Declaration. This was a highly significant event, with the EU and the whole of Africa coming together for the first time to make a political commitment to working together on migration. Similarly, other regional bodies gave their attention to migration – the ACP states held their first meeting of ministers responsible for asylum and migration, which resulted in a declaration and plan of action; migration was discussed and featured prominently in the conclusions of the EU-ECOWAS Troika; and for the first time migration was on the agenda as a discussion point at the ACP-EU Council.

The ministerial conference held in Rabat in July was a successful and important event. A joint initiative between Morocco, Spain and France and co-financed by the Commission, the conference brought together West, Central and North African states with EU Member States to discuss common responses to migratory flows along the West African route. States committed themselves to developing a close partnership "to work together, in the framework of a global, balanced, pragmatic and operational approach, with respect for the fundamental rights and dignity of migrants and refugees, on the phenomenon of migratory routes". The conference agreed that this framework must involve countries of origin, transit and destination, and that central to this partnership is the fight against poverty and the promotion of sustainable development in African states. It will now be important to implement initiatives contained in the Action Plan, so as "to respond to the urgency of the situation and give visibility and credibility to the new dynamic brought about by the conference". The Rabat Declaration called for a second, follow up ministerial conference in two years' time at the latest.

Dialogue on the basis of article 13 of the Cotonou Agreement has been initiated with certain key Sub-Saharan African states. Meetings with the authorities in Mauritania, Senegal and Mali were extremely positive and productive, and discussion on migration now continues as part of the political dialogue led by Heads of Missions. Linked to this, migration is currently being incorporated into the programming exercise for the 10th European Development Fund (EDF). Where relevant, every Country Strategy Paper for ACP countries should contain a migration profile, and discussions between delegations, Member States and the third countries concerned should result in the identification of priorities for the funding of migration-related activities and projects for the next five years. Given the importance of assisting developing countries in managing migration, an intra-ACP migration facility of €25 million has been developed and programming work is underway. It will focus in particular on the management of south-south migration.

Mention should also be made of other ongoing work on the migration and development agenda. In March Belgium and the IOM, with the support of the World Bank and the Commission, organised a conference on migration and development. It successfully brought together high level representatives from across continents, to discuss achieving greater

coherence between migration and development policies, forming partnerships among countries of origin, transit and destination, and involving migrant communities in the development of their home countries. In June the Commission hosted an expert meeting on migration and development. This was a good opportunity to share experiences and information on current projects, in particular regarding the four main topics: remittances, working with the diaspora, temporary and circular migration and brain drain. Participants agreed on the need to share information better and improve coordination in this field. Of course, this agenda links in with the UN High Level Dialogue, and it also needs to be reflected in EU assistance to interested countries in Africa.

With much of the political agenda-setting now in place, it will be important to move quickly to implement the commitments taken between Africa and the EU in the course of 2007 and beyond.

PART II: DIALOGUE AND COOPERATION WITH AFRICA	
7. Work to make migration a shared priority for political dialogue between the EU and the African Union, including through regular senior officials' meetings to prepare for EU-Africa Ministerial Troika discussions	
Migration has featured prominently on the agenda of the AU and joint meetings between the AU and EU this year, with senior officials' meetings to prepare them as appropriate. Dialogue culminated in an EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development in Tripoli in November 2006.	
Actions and events:	
1 March, Addis Ababa	AU Commission and EU Commission Task Force – included discussion of the possibilities for a dialogue on migration.
3-5 April, Algiers	AU expert meeting – defined a draft common position on migration and development.
8 May, Vienna	EU-Africa Ministerial Troika, preceded by a senior officials' meeting – discussion included the EU-pan African conference on migration
1-2 July, Banjul	AU common position on migration and development formally adopted at AU Summit.
11-12 September, Brussels	EU-AU Commissions Joint Task Force – discussion focused on exchange of information and preparation of the Tripoli conference.
2 October, Addis Ababa	Commission to Commission meeting involving many Commissioners from both sides – migration was high on the agenda and the principle of the Tripoli conference was endorsed.
9 October, Brazzaville	EU-Africa Ministerial Troika – concluded that the ministerial conference on migration and development will take place in Tripoli on 22-23 November.
22-23 November, Libya	EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development –

	joint declaration adopted. Preparations took place in the High Level Working Group on Asylum and Migration; an extended Troika meeting hosted by Malta; and a senior official's meeting held in Tripoli on 21 November.
Next steps:	○ Follow-up to the Joint Declaration of the ministerial conference
8. Work in partnership with African countries and regional organisations, such as ECOWAS, through a range of fora, initiatives and regional meetings, including an EU-Africa Ministerial Conference in Morocco in 2006 and a conference on migration and development in Brussels in March 2006	
Some successful high profile events have acted to keep migration firmly on the international agenda this year and the subject of much political debate.	
Actions and events:	
6-8 February, Kenya	IOM workshop on 'International Travel Documents and Issuance Systems: Technical review of standards and systems for East and Central African Governments, and participating West African Governments.
15-16 March, Brussels	Migration and Development Conference organised by BE and IOM, with the support of the World Bank and the Commission
4-6 April, Brussels	African-European Inter-regional Dialogue on Managing Labour Migration for Integration and Development, organised by ILO with financial support from the EU.
13 April, Brussels	First meeting of ACP Ministers in charge of Asylum, Migration and Mobility – declaration and plan of action adopted.
22-23 May, Vienna	EU-ECOWAS Troika – migration was on the agenda and figured prominently in the conclusions; agreement to set up a joint working group on migration.
6 June, Lisbon	IOM seminar on "Migration and development within the Portuguese Speaking Countries Community – engaging diasporas as agents for development".
6 June, Papua New Guinea	ACP-EU Council – migration was on the agenda as a 'C' point (discussion) for the first time
28-29 June, Niamey	Technical seminar, funded by the AENEAS 2004 Across Sahara project – focused on the situation in Libya and Niger concerning a range of issues such as illegal immigration, transit migration, visas, to readmission and return, asylum and statistics, and included an analysis report drawn up on the basis of questionnaire replies from the Nigerian and Libyan authorities
10-11 July, Rabat	Euro-Africa ministerial conference on migration and development – declaration and action plan adopted, with the commitment to hold a next ministerial within two years to assess progress. Preparation took place in steering committee meetings, senior officials' meetings (including one hosted by Senegal), and in the High Level Working

	Group on Asylum and Migration with the participation of the Ambassador of Morocco.
26-27 October, Niamey	EU-ECOWAS Troika – migration was once again high on the agenda and in the conclusions.
Next steps:	○ Ongoing follow-up and implementation of initiatives contained in the Rabat action plan ○ Develop East Africa migration route initiative ○ Rapidly set up EU-ECOWAS joint working group on migration and initiate its work
9. Explore the feasibility of a migration routes initiative for operational cooperation between countries of origin, transit and destination, with a view to developing a concrete initiative in 2006	
Development of the migration route concept has made good headway, with several steps being taken to bring together countries of origin, transit and destination along the same migratory route. Four key migration routes on the African continent towards Europe were identified, as set out in action 3 above. Other related initiatives include a General Action Plan prepared by EUROPOL concerning cooperation with third countries for the purposes of Police Chiefs Task Force; and a pilot project proposal submitted by BE to Morocco on return and reintegration of Malians, as well as a regional initiative to help Mali dismantle smuggling networks.	
Actions and events:	
10-11 July, Rabat	Euro-Africa ministerial conference on migration and development, which aimed at identifying operational action along the West Africa migration routes.
7-10 November, Las Palmas	SP hosted a police conference in the framework of the Seahorse project, which was attended by Member States, FRONTEX and EUROPOL.
July	UK presented proposals for an East Africa Migration Routes Initiative to the High Level Working Group on Asylum and Migration. This includes a stock-take of Member States' activities in the region; an analysis of the gaps in relevant transit countries and the requirements; and the ILO regional network developments with Italy.
Next steps:	○ A global approach action plan for each of the routes will be developed, using a variety of sources including the ILO reports
10. Enhance dialogue by spring 2006 with key sub-Saharan African states on the basis of Article 13 of the Cotonou Agreement, covering a broad range of issues from institution and capacity building and effective integration of legal migrants to return and the effective implementation of readmission obligations, in order to establish a mutually beneficial cooperation in this field	
The Commission proposed launching bilateral dialogue on migration on the basis of article 13 of the Cotonou Agreement between the EU and Senegal, Mali, Cameroon, Ghana, Nigeria, Mauritania and Niger. This has so far proceeded with Mauritania, Senegal and Mali. Three other countries had to be removed from the list due to varying political circumstances. Seven Member States proposed adding Ethiopia, Sudan, Eritrea and Somalia to this initial list of countries; BE proposed adding Guinea (Conakry) and Rwanda; and DE proposed adding Burkina Faso.	

At the same time migration is being integrated into the Country Strategy Papers for ACP countries, as part of the programming exercise for the 10th European Development Fund (EDF). Once drafted by Delegations and ACP countries, with the participation of Member States, they will be formally adopted by the EDF-Committee.

Actions and events:

January	Commission delegations in selected countries were contacted to explore the possibilities of article 13 Cotonou dialogue.
April-June	Technical mission Mauritania in the framework of the Rapid Reaction Mechanism; the final decision on financial support was taken in June to a total of 2.45 million euro.
5-6 June, Dakar	Informal contacts were made with several African countries in the margins of the meeting in Dakar that prepared the Rabat Ministerial Conference on migration and development.
23-25 May	Commission mission to Mauritania and Senegal to initiate article 13 dialogue, so that it can continue at Head of Mission level in the context of the regular political dialogue (article 8 Cotonou).
25-28 September	Commission mission to Mali in context of article 13.
September-November	Technical mission to Senegal in the framework of the Rapid Reaction Mechanism; the financial decision will be taken shortly.
18-20 October, Brussels	Training workshop for EC delegations on migration in EC external assistance.
Next steps:	○ Heads of Mission in Ethiopia, Sudan, Eritrea and Somalia to assess the feasibility of launching dialogue with these countries ○ Article 13 dialogue to be initiated with further key countries, with regular reporting back to Member States, and to be actively continued with all relevant countries

11. Establish and implement a pilot Regional Protection Programme (RPP) involving Tanzania as early as possible in 2006, with a steering group to oversee the programme. Based on findings from the pilot, develop plans for further programmes in Africa

Following the Council Conclusions on Regional Protection Programmes in November 2005, several proposals for projects to initiate the pilot RPPs were submitted under the 2005 AENEAS call for proposals. One of these was submitted by UNHCR and focused specifically on Tanzania and the surrounding region. The proposal was selected by the AENEAS Management Committee, and is expected to get underway in 2007. The project will include strengthening the capacity of national authorities to protect refugees, improving security in refugee camps, promoting voluntary return of Burundian refugees, enhancing access to resettlement, and registration of refugees.

Actions and events:

14 February, Brussels	Expert meeting with Member States convened by the Commission.
July	AENEAS project proposal for Tanzania accepted.

Next steps:	○ Initiate projects as soon as contracts signed ○ Initiate UNHCR-run project for North Africa ○ Develop further protection-oriented projects with UNHCR
12. Carry out a study to improve understanding of the root causes of migration to underpin the long-term approach	
The Joint Research Centre is currently carrying out a case study focusing on Senegal and Mali. It will analyse the root causes of migration in these two countries and their policy implications.	
Actions and events:	
July	Drafting commenced and Member States were invited to provide information on existing studies on root causes.
Next steps:	○ Study expected in November 2006 ○ Study should be discussed and used as part of the long-term EU approach
13. Develop regular dialogue with UNHCR as early as possible in 2006, to share experience and expertise on working with countries in Africa	
Dialogue with UNHCR on the implementation continued via regular meetings.	
Next steps:	○ A high-level meeting will be organised between the Commission and UNHCR in early January in order to operationalise the UNHCR 10-Point Plan of Action presented at the Rabat conference; the feasibility of holding such meetings regularly to update on the situation in different countries will be examined
14. Launch initiatives in early 2006 to promote cheaper and more easily available remittance services, and support ongoing efforts by international organisations to improve data on remittance flows; consider supporting efforts of African states to facilitate members of diasporas to contribute to their home countries, including through co-development actions, and explore options to mitigate the impact of skill losses in vulnerable sectors	
This wide agenda was the subject of much discussion during the year. An expert meeting organised by the Commission in June was a useful opportunity to share experiences and best practice, while productive discussion took place in the UN High Level Dialogue on Migration and Development in New York and the Africa-EU Ministerial Conference on Migration and Development in Libya.	
Actions and events:	
15-16 March, Brussels	Migration and Development Conference organised by BE and IOM, with the support of the World Bank and the Commission.
20 June, Brussels	Member State expert meeting on the main subjects covered by the September 2005 Migration and Development Communication convened by the Commission.

10-11 July, Rabat	Euro-Africa ministerial conference on migration and development.
14-15 September, New York	UN High Level Dialogue on Migration and Development.
13-14 November, London	UK-World Bank Conference on Remittances – UK also made available its publication on the UK remittances market.
22-23 November, Tripoli	EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development
Next steps:	○ Establish 'virtual' working groups on each of the main topics on the migration and development agenda, involving Member States, international organisations, Commission services and other experts as appropriate ○ Support projects on migration and development in interested African countries as part of EU financial assistance under the EDF, the MEDA programme, Aeneas or the future thematic programme on migration
15. Establish information campaigns targeting potential migrants to highlight the risks associated with illegal migration and raise awareness about legal channels for migration	
IOM carried out information campaign work with Senegal during the summer. Portugal has also organised information campaigns in embarkation/disembarkation bulletins disseminated at airports of origin and destination and travel agencies, with information concerning the requirements for legal entry in Portugal and raising awareness of the risks of illegal migration and networks of trafficking in human beings.	

III. WORK WITH NEIGHBOURING COUNTRIES

Although progress in the EuroMed framework has not developed as quickly as was hoped, important and productive senior officials' meetings were held in June and October. These renewed motivation and optimism for furthering cooperation on migration, which has been given concrete expression through the preparation of a working document detailing projects and best practices of each of the EuroMed partners relating to legal migration, migration and development and the fight against illegal migration, and a more detailed action programme with recommendations for future cooperation. Portugal has also offered to host a EuroMed Ministerial meeting on migration in 2007.

Meanwhile, work with individual North African countries has made good headway. The dialogue and cooperation with Morocco has intensified and the EU has decided to grant political and considerable financial support to Morocco (up to €90 million) to assist this country in its efforts to better manage migration. A major step forward was taken with a twinning project on the fight against illegal migration, as well as budgetary support for purchasing border control equipment. Negotiations on an EC Readmission agreement have also continued, and are expected to be launched with Algeria soon. An important programme of support (€10 million) to the Algerian border police, approved in 2005, is ongoing. Discussions with Libya on issues concerning migration have also continued and Libya has invited a team of EU experts to carry out a mission to its southern borders. All in all, cooperation with the Mediterranean countries is set to develop strongly in the future, on the basis of the relevant Association Agreements and Neighbourhood Policy Action Plans.

PART III: WORK WITH NEIGHBOURING COUNTRIES	
16. Hold a EuroMed Ministerial meeting on migration in 2006	
At a positive senior officials' meeting, it was agreed to collect information on projects and best practice in areas identified by the Barcelona Summit in November 2005: legal migration, migration and development and illegal migration, trafficking and return issues. With contributions from all 35 delegations, the Commission undertook to prepare a background document with all the information provided, as well as a more detailed action programme containing recommendations for future cooperation.	
Actions and events:	
20 June, Brussels	Senior officials' meeting to discuss further cooperation and to prepare the Ministerial meeting.
20 October, Brussels	Second senior officials' meeting, which discussed the draft action programme.
Next steps:	○ Continue developing ideas for concrete joint projects ○ Continue preparations for the EuroMed Ministerial, planned to take place during the Portuguese Presidency in 2007

17. Engage Mediterranean third countries in the feasibility study of a Mediterranean Coastal Patrols Network, Mediterranean surveillance system and related pilot projects, where appropriate	
See priority action 1.3.	
18. Make available experiences and best practices where appropriate from other regional cooperation structures, including those relating to the Baltic Sea	
9 June, Helsinki	Finland hosted a Member State expert visit to the Helsinki Headquarters of the Border Guards to assess the Baltic experience in dealing with Border security management, comprising technical means, legal framework, regional cooperation and operational activities
19. Use all available frameworks for cooperation with Mediterranean partners, including those mentioned below, to prevent and combat illegal migration and trafficking in human beings, build capacity to better manage migration, and explore how best to share information on legal migration and labour market opportunities, for example through the development of migration profiles and through strengthening sub-regional fora	
The possibilities of implementing the priority actions in the framework of the 5+5 cooperation were explored in the 5+5 group under the Chair of France and then Spain. For example, France, Spain and Morocco are working on a joint project that aims to promote the institutional capacity between these countries on labour migration, so as to connect labour demand and offer between them. The project started in December 2005 and will finish in November 2008. Meanwhile, the concept of the Migration Profile has been developed. The IOM and the JRC both drafted initial proposals for how the tool could work. The idea was then formally presented at the UN High Level Dialogue in New York on 14-15 September. Funding has been earmarked in the AENEAS 2006 call for proposals to further develop Migration Profiles for key countries.	
Actions and events:	
12 May, Nice	5+5 Interior Ministers – Commission was invited to take part in the lunch.
29-30 June, Paris	Follow-up meeting to the ministerial conference on migration held in Paris in November 2005, with discussion including migration and development, labour migration and reception and integration of migrants.
Next steps:	○ Continue using all relevant fora to further work on the Global Approach ○ Continue developing the Migration Profile concept, in particular using AENEAS funding
20. Undertake priority work with the following three countries:	
20.1 Morocco – implement projects to combat trafficking and conclude negotiations of the EC-Morocco readmission agreement as early as possible	
Implementation of various projects using MEDA and AENEAS funding has been promoted, and negotiations on an EC Readmission agreement have continued. Morocco was also host of the Euro-Africa ministerial conference on migration and development, held in Rabat in July.	

Actions and events:	
18 May	EU-Morocco subcommittee on JHA.
10-11 July, Rabat	Euro-Africa ministerial conference on migration and development.
22 November, Rabat	Meeting of the EU-Morocco subcommittee on migration and social affairs and readmission discussions.
November, Rabat	EU-Morocco Working Group on migration and social affairs.
Next steps:	○ Continuation of the negotiations on an EC Readmission agreement ○ Effective implementation of cooperation projects and continued dialogue on migration-related issues
20.2 Algeria – hold a first meeting in early 2006 to take forward cooperation on the basis of the migration provisions of the EC-Algeria Association Agreement and begin the negotiation of the readmission agreement as quickly as possible on the basis of the mandate given to the Commission	
Algeria hosted an AU expert meeting on migration and development in April. Negotiations on the EC readmission agreement are expected to be launched in early 2007.	
Actions and events:	
16 May	First EU-Algeria Association Council meeting.
Next steps:	○ First meeting of the EU-Algeria subcommittee on migration and social affairs, 5-6 December, Algiers ○ Effective start of negotiations on an EU-Algeria readmission agreement ○ Effective dialogue on migration-related issues
20.3 Libya – conclude the work to agree the EU-Libya Action Plan on migration as early as possible in 2006, in accordance with the Council Conclusions of 3 June 2005 on initiating dialogue and cooperation with Libya on migration issues, and implement projects as soon as possible thereafter	
The Commission has been doing its utmost to work bilaterally with Libya in addressing the issue of illegal migration, and there have been various missions to discuss cooperation. Libya hosted the EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development in November. The AENEAS-funded IOM Programme for the Enhancement of Transit and Irregular Migration Management in Libya (TRIM) has continued.	
Actions and events:	
February	Commission visited Tripoli and presented proposals for concrete cooperation and dialogue on migration issues to the Libyan side
21-22 May	Commission visited Tripoli. Libya confirmed interest in developing dialogue and cooperation with the EU, although not in the framework of the Barcelona process.
May	Response received from Libya, expressing willingness to host the AU-

	EU conference and inviting an expert mission to the southern border
4-6 July	Commission visited Libya to discuss enhanced cooperation in several areas including migration
Next steps:	○ Organise expert mission to Libya's southern borders as a matter of priority ○ Explore possibilities for developing an EU-Libya joint risk analysis ○ Examine the possibility of establishing direct contacts between FRONTEX and Libya to explore areas for joint cooperation, for instance in carrying out joint risks assessment and joint patrolling
21. Intensify research to improve understanding and management of migratory flows, building on the migration component of the regional JHA I MEDA programme	
Activities launched by the Consortium for Applied Research on International Migration in the Mediterranean region (CARIM), hosted by the European University Institute in Florence, Italy, were continued throughout the year.	
Actions and events:	
May	Financed by AENEAS 2004, a new website, <i>Migration de retour vers le Maghreb</i> (MIREM), was opened at http://www.mirem.eu . It is hosted by the European University Institute as part of CARIM. The MIREM project aims to examine the current challenges linked to return migration and its impact on development in Maghreb countries. The website includes data and information on the premises and implications of the EU common return policy; patterns of cooperation on readmission and their challenges; and the bilateral agreements linked to readmission involving the Maghreb countries and EU Member States. There is also an annotated inventory of the statistical data on return migration to the Maghreb countries , including various typologies of returnees, and studies related to the return mechanisms that have been implemented in the Maghreb.
20 June, Brussels	Commission's proposals for JHA MEDA II were presented to the EuroMed partners at the senior officials' meeting on migration.
Next steps:	○ CARIM will continue its research on migration in the Maghreb region ○ Inspired by the success of the academic network (CARIM) linking migration research institutes of all the Mediterranean countries and funded by the MEDA programme, the EU should facilitate an academic conference in view of the establishment of a pan-African network of migration 'observatories' and/or migration research institutes
22. Help strengthen links between North and sub-Saharan African countries in the framework of the possible migration routes initiative	
See priority action 9.	

23. Continue dialogue and cooperation with UNHCR in helping third countries develop capacity for refugee protection	
The Commission has financed a UNHCR project aimed at building asylum capacity in North Africa. The results of the project have been just transmitted to the Commission. In order to ensure continuity and build on this first experience, the Commission intends to finance under AENEAS 2006 another UNHCR project for protection actions in all the Southern and Eastern Mediterranean countries, from Morocco to Syria.	
24. Hold a conference on <i>The role of internal security in relations between the EU and its neighbours</i> in Vienna in May 2006	
Following adoption by the Council of the Strategy for the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in December 2005, the Vienna Ministerial Conference was held on 4-5 May. The 'Vienna Declaration on Security Partnership' was adopted, and then welcomed by the European Council of 15-16 June.	
Actions and events:	
4-5 May, Vienna	Conference took place.
Next steps:	○ The Commission will continue to monitor progress of the Strategy and will report to the Council every 18 months

Annex C

FINANCING

In the context of its December 2005 Conclusions on priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, the European Council welcomed the increased priority being given to migration and the Commission's intention to intensify its financial assistance in areas concerning or related to migration in respect of its relations with third countries, including by an allocation of up to 3% of the ENPI, and comparable efforts in respect of other relevant financial instruments. It also called for equivalent efforts in particular in Sub-Saharan Africa, with a view to tackling the root causes of migration.

As stated in section 4.1. of this Communication, funding will be channelled through the geographic programmes established under the relevant external assistance instruments and the Thematic programme on migration and asylum.

As regards the European neighbourhood countries, the 3% commitment represents an amount of about €50 million a year, of which €30 million will be brought by the ENPI contribution to the Thematic programme on migration and asylum. The remaining part will be financed under the national, regional and cross-border geographic programmes established within the ENPI.

In addition to the initiatives on migration and asylum financed under the geographic programmes of the DCI, the DCI will contribute for about €25 million a year to the Thematic programme on migration and asylum, for funding projects in developing countries located outside of the European Neighbourhood.

As regards the ACP countries, and within the framework of the 9th EDF, an overall €40 million has been set aside for the EU Programme on Migration and Development in Africa, including the €25 million intra-ACP migration facility, whose specific destination is currently in an identification phase. Concerning the 10th EDF, which covers the period 2008-13, migration is being fully incorporated into the programming of Country and Regional Strategy Papers. Through the EU Governance Initiative and its 'incentive tranche', ACP countries will be able to obtain substantial additional financial support to develop and implement governance reforms. Access to these 10th EDF incentive resources will depend on the outcome of a dialogue between the Commission and the partner country on the past performance and future commitments in the area of governance, including on migration.

Finally, it should not be overlooked that further to the geographic programmes and to the thematic programme on asylum and migration, , other thematic programmes / instruments such as the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), the Thematic programme for cooperation with non-state actors and local authorities or the Thematic programme "investing in people" can also occasionally provide funds on specific migration relevant issues such as trafficking in human beings or on aspects of the migration and development debate. The new Structural Funds' regulations make possible that in the context of cross-border, transnational and interregional cooperation, the ERDF may finance expenditure incurred in implementing operations or parts of operations on the territory of countries outside the European Community (up to a limit of 10% of the amount of its contribution to the operational programme concerned).