



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.11.2006
KOM(2006) 735 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr:
Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts**

Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts

1. ANTWORT AUF DIE MIGRATIONSHerausforderungen

Im Oktober 2005 diskutierten die Staats- und Regierungschefs über die Migrationsthematik, die sie als eine der größten Herausforderungen der Globalisierung bezeichneten, und einigten sich darauf, ihr Handeln zu beschleunigen. Die EU war in der Lage, schnell zu reagieren. Innerhalb eines Monats erstellte die Kommission den Plan für ein umfassendes Aktionsprogramm *Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court*¹. In der Mitteilung schlug sie konkrete Maßnahmen vor, die ein umfassendes migrationspolitisches Konzept darstellten und dem Europäischen Rat als Grundlage für weitere Beratungen dienten, in denen dieser sich speziell mit Afrika und dem Mittelmeerraum befasste.

Im Dezember 2005 billigte der Europäische Rat den *Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum*. Der Gesamtansatz enthält kohärente Politiken und Maßnahmen zur Migrationsthematik, die die unterschiedlichsten migrationspolitischen Fragen betreffen und verschiedene damit in Zusammenhang stehende Politikbereiche, wie Außenbeziehungen, Entwicklung, Beschäftigung sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit, einbeziehen. Der gewählte Ansatz widerspiegelt greifbare, aktive Solidarität auf der Grundlage der zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern geteilten Verantwortung.

Das Phänomen der Migration gibt es seit jeher. Weltweit ist die Zahl der Migranten im Verhältnis zur Weltbevölkerung heute nicht höher als früher. Für Europa jedoch hat dieses Phänomen mittlerweile neue Ausmaße angenommen. Unser Kontinent hat sich in wenigen Jahrzehnten von einer Region, deren Bevölkerung zur Auswanderung gezwungen war, zu einer wichtigen Zielregion von Einwanderern entwickelt. Nach Informationen der OECD waren die Herkunftsländer der Personen, die 2004 in die EU15 eingewandert sind, hauptsächlich Bulgarien, Marokko, Rumänien, die Russische Föderation, die Türkei und die Ukraine. Die Zuwanderergruppen sind unterschiedlicher zusammengesetzt als früher; zunehmend kommen die Einwanderer aus anderen Ländern, d. h. aus mittel- und osteuropäischen Ländern, aus Asien (insbesondere China) sowie Mittel- und Lateinamerika (vornehmlich Ecuador). Die Migration aus Afrika hat in den letzten Monaten beträchtlich zugenommen. Diese Tendenz wird sich in absehbarer Zukunft kaum abschwächen, vielmehr kann der Migrationsdruck weiter zunehmen. Gleichzeitig wird die EU angesichts der Bevölkerungsentwicklung Migranten brauchen, um die Lebensfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte zu sichern. Sie muss sich im Wettbewerb mit anderen Regionen der Welt behaupten und benötigt dazu Migranten mit den entsprechenden Fertigkeiten.

Diese Mitteilung dient zwei Zielen: Erstens ist sie die Antwort auf die Aufforderung des Europäischen Rates, vor Ende 2006 **über die Fortschritte bei der Umsetzung der ersten Phase des Gesamtansatzes und der vorrangigen Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum Bericht zu erstatten**. Zweitens zeigt die Kommission darin auf, **wie das Konzept der Europäischen Union wirklich umfassend gestaltet werden kann**. Damit entspricht sie der Forderung der Minister für Justiz und Inneres vom 21. September in

¹ Die Angaben zu den genannten Dokumenten finden sich in **Anhang A**.

Tampere und der Forderung der Staats- bzw. Regierungschefs, die am 20. Oktober in Lahti eine Intensivierung der Anstrengungen angemahnt hatten. Beabsichtigt ist deshalb, andere Politikbereiche, wie legale Migration und Integrationsmaßnahmen, die im Gesamtansatz von 2005 nicht berücksichtigt waren, nunmehr einzubeziehen. Auf diese Weise werden in der Partnerschaft mit Drittländern sämtliche Themen, die für alle Beteiligten von Interesse, aber auch Anlass zu Besorgnis sind, behandelt.

Vor diesem Hintergrund ist angesichts der dringend erforderlichen Stärkung der EU-Maßnahmen in Bezug auf Migration und verwandte Bereiche **ein wirksames Beschlussfassungsverfahren**, u. a. im Bereich der legalen Migration, geboten, da die Europäische Union so den Erwartungen der Bürger in diesem Bereich entsprechen könnte. Mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa ließen sich die derzeitigen Schwächen des Beschlussfassungsverfahrens überwinden, da er für den Bereich der legalen Zuwanderung die qualifizierte Mehrheit und das reguläre Legislativverfahren (Mitbestimmung) vorsieht. In der derzeitigen Situation und solange noch keine umfassende institutionelle Regelung gefunden ist, ist die in Artikel 67 EGV enthaltene Überleitungsbestimmung ein wichtiges Hilfsmittel zur Erreichung dieses Ziels innerhalb des vom Europäischen Rat im Juni 2006 gesetzten Rahmens und sollte angewandt werden.

Um die umfassende Migrationspolitik der EU weiter zu stärken, hat die Kommission eine Gruppe von Kommissionsmitgliedern mit Zuständigkeit für Migrationsangelegenheiten eingerichtet. Ähnliche Anstrengungen zur Annäherung unterschiedlicher, aber dennoch verwandter Politikbereiche sind in mehreren Mitgliedstaaten zu beobachten; diese Entwicklung ist zu begrüßen und nach Möglichkeit zu unterstützen.

Diese Mitteilung legt den Schwerpunkt auf Afrika und den Mittelmeerraum, aber der Begriff **"umfassend" muss auch in Zukunft geographisch konkretisiert** werden. So ist ernsthaft zu überlegen, ob der Ansatz nicht auch auf andere Regionen, insbesondere diejenigen an den östlichen und südöstlichen EU-Außengrenzen, die als Migrationsrouten Probleme bereiten, angewendet werden sollte. Darüber hinaus ist der zunehmenden Bedeutung migrationsbezogener Fragen in unseren Beziehungen mit asiatischen und lateinamerikanischen Ländern und der höheren Erwartungen dieser Länder bezüglich einer Zusammenarbeit mit der EU Rechnung zu tragen, auch wenn dies keine kurzfristige Priorität darstellt. Ferner wurde auf dem kürzlich veranstalteten iberoamerikanischen Gipfel die Vertiefung des Dialogs und eine engere Zusammenarbeit in Migrationsangelegenheiten gefordert; der Kompromiss von Montevideo über Migration müsse konkret in nationale Maßnahmen, subregionale Foren und internationale Abkommen umgesetzt werden. So könnten denn auch viele der in Abschnitt 3 aufgeführten Maßnahmen und Politiken in ähnlicher Weise im Rahmen der Kooperation und des Dialogs mit Lateinamerika und Asien angewandt werden.

2. UMSETZUNG DES GESAMTANSATZES: ERGEBNISSE DES ERSTEN JAHRES IN AFRIKA UND IM MITTELMEERRAUM

2006 wurden mit Afrika wichtige Themen vereinbart. Im letzten Juli trafen auf einer Ministerkonferenz zum Thema Migration und Entwicklung in Rabat die Vertreter von rund 60 Ländern zusammen, durch die die west- und zentralafrikanischen Migrationsrouten verlaufen. Afrikanische und EU-Staaten nahmen im vergangenen September an dem hochrangigen Dialog über Migration und Entwicklung im Rahmen der UN teil. Libyen veranstaltete im November eine Ministerkonferenz EU-Afrika zum Thema Migration und

Entwicklung, auf der zum ersten Mal ein gemeinsames Konzept für die Migration zwischen der EU und dem gesamten afrikanischen Kontinent formuliert werden sollte. "Migration" erscheint immer wieder als Tagesordnungspunkt im Zusammenhang mit Programmen für Dialog und Kooperation mit verschiedenen Mittelmeerländern, wobei die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) unternommenen bedeutenden Arbeiten als Grundlage dienen; mithilfe des EuroMed-Forums wird der Austausch von beispielhaften Praktiken gefördert, und Arbeiten für ein gemeinsames Aktionsprogramm sind angelaufen. Migration war auch ein Thema bei Treffen mit hohen Vertretern der Afrikanischen Union und den Regionalorganisationen. Der Dialog über Migrationsbelange auf der Grundlage von Artikel 13 des Abkommens von Cotonou wurde mit den wichtigsten afrikanischen Staaten südlich der Sahara eröffnet. Der Krisenreaktionsmechanismus kam zum Einsatz, um Mauretanien und den Senegal bei ihrem Kampf gegen die illegale Migration zu unterstützen.

In weniger als zwölf Monaten wurden also in allen vorrangigen Bereichen Arbeiten eingeleitet. Noch vor Jahresende wird die Außengrenzagentur FRONTEX mehrere gemeinsame Seeoperationen im Atlantik und Mittelmeer starten und koordinieren und die Risikoanalyse betreffend Afrika sowie Durchführbarkeitsstudien für die Einrichtung eines Küstenpatrouillennetzes für das Mittelmeer und eines Überwachungssystems, das alle südlichen Seegrenzen der EU und das Mittelmeer abdeckt, abgeschlossen haben. Regionale Netzwerke von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen werden an den Hauptmigrationsrouten, die quer durch Afrika verlaufen, aufgebaut. Die Kommission hat einen Vorschlag für die Aufstellung schneller Grenzeinsatzteams vorgelegt und eine Analyse des internationalen Seerechts durchgeführt.

Ein detaillierterer Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes findet sich in **Anhang B**.

3. VERBESSERUNG DER KOHÄRENZ: EIN UMFASSENDES EUROPÄISCHES MIGRATIONS-KONZEPT

Das umfassende Konzept muss fest in drei Grundsätzen verankert werden: Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Partnerschaft mit Drittländern sowie Schutz von Migranten, insbesondere von besonders schutzbedürftigen Gruppen wie unbegleiteten Minderjährigen und Frauen. In den nächsten Abschnitten wird aufgezeigt, wie sich dieses Konzept mit Afrika und mit anderen Teilen der Welt entwickeln lässt.

3.1. Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern

3.1.1. Dialog mit afrikanischen Ländern

Das umfassende Konzept für die Zusammenarbeit der EU mit Afrika ergibt sich aus der **Strategie der Europäischen Union für Afrika**, die der Europäische Rat am 15.-16. Dezember 2005 angenommen hat. Die Strategie stellt vorrangig ab auf die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, von Sicherheit und verantwortungsvoller Staatsführung in Afrika. Die künftigen migrationsbezogenen Arbeiten müssen mit der Strategie in Einklang stehen, insbesondere hinsichtlich der Bekämpfung der wesentlichen Ursachen der Migration, wie Armut, Konflikte und Arbeitslosigkeit. Auch bei anderen EU-Politiken, einschließlich der für Handel, Landwirtschaft und Fischerei, müssen die genannten Ziele durch verstärkte Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung berücksichtigt werden.

Auf der von Libyen am 22.-23. November 2006 ausgerichteten Ministerkonferenz EU-Afrika über Migration und Entwicklung wurden mit Erfolg Kooperationsprioritäten herausgearbeitet und eine ehrgeizige Erklärung verabschiedet, die den Weg für ein gemeinsames Vorgehen Afrikas und der EU auf kontinentaler, regionaler und nationaler Ebene in einer Reihe von Gebieten ebnet: von der Bekämpfung der illegalen Migration bis zur Erleichterung legaler Migrationsbewegungen und Maßnahmen zur Bekämpfung der eigentlichen Gründe für Migration. Afrika und die EU sollten sich ernsthaft für die Umsetzung der in der Abschlusserklärung genannten Maßnahmen engagieren, um konkrete Ergebnisse zu erzielen, und der zweiten Ministerkonferenz, die innerhalb von drei Jahren stattfinden soll, berichten.

Ebenfalls erfolgreich war auf regionaler Ebene die Konferenz in Rabat, die Hindernisse für Maßnahmen aus dem Weg geräumt hat, die auf bestimmte Migrationsrouten zugeschnitten sind. Nunmehr sollten sich die Anstrengungen auf die Sicherung angemessener Folgemaßnahmen konzentrieren, und es sollte eine **zweite Ministerkonferenz in zwei Jahren** ins Auge gefasst werden, auf der die Fortschritte bewertet würden. Kontakte zwischen der EU und ostafrikanischen Staaten sollten ebenfalls weiter gefördert werden, um eine konkrete Zusammenarbeit entlang der ostafrikanischen Migrationsrouten auf den Weg zu bringen.

Auf der Grundlage der bisherigen Arbeiten zu Migrationsrouten wird die EU eine gezieltere Zusammenarbeit mit verschiedenen Regionen Afrikas fördern. **Kooperationsplattformen** werden afrikanischen Ländern, den EU-Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen ermöglichen, im Interesse aller gemeinsame Anstrengungen zur wirkungsvolleren Migrationssteuerung zu unternehmen. Dieser gemeinsame Rahmen könnte nachfolgend zur Ausarbeitung regionaler Abkommen mit interessierten afrikanischen Ländern führen.

Der Dialog und die Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Ländern auf bilateraler und regionaler Ebene werden im Rahmen der **Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)** weiterentwickelt. Migrationsfragen sind wesentlicher Bestandteil der ENP-Aktionspläne, des politischen Dialogs und der von der EU geleisteten finanziellen Unterstützung, die darauf abzielt, die Fähigkeit dieser Länder zur wirksameren Migrationssteuerung zu stärken. Die Beratungen im Rahmen von **EUROMED** müssen ebenfalls fortgesetzt werden. Die Partner haben vereinbart, konkrete Folgemaßnahmen zu dem Kapitel betreffend Migration, soziale Eingliederung, Recht und Sicherheit des auf fünf Jahre angelegten Arbeitsprogramms, das im November 2005 in Barcelona verabschiedet wurde, zu ergreifen. Daraufhin dürfte in der zweiten Jahreshälfte 2007 eine **Ministerkonferenz** zum Thema Migration einberufen werden.

Die EU wird auch weiterhin migrationspolitische Fragen in den regelmäßigen **politischen Dialog mit allen AKP-Ländern und den wichtigsten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften** einbeziehen. Dieser Dialog stützt sich auf das umfassende, eine große Vielfalt von migrations- und entwicklungsbezogenen Fragen einbeziehende Programm, auf das Artikel 13 des Abkommens von Cotonou abstellt. Für die EU wird der Dialog von den in den betreffenden Ländern befindlichen Kommissionsdelegationen und Botschaften des Vorsitzes unter Beteiligung interessierter Mitgliedstaaten geführt, wie in Artikel 8 des Abkommens bestimmt. Gegebenenfalls wird der Dialog im Rahmen spezifischer Missionen der Kommission weiter vertieft. 2006 fanden drei solcher "Artikel-13-Missionen" statt. **Weitere wichtige afrikanische Länder**, u. a. Äthiopien, Ghana, Kamerun und Nigeria, werden 2007 folgen. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe EU-ECOWAS (Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten) zum Thema Migration soll erstmals 2007 zusammentreffen.

Es wäre auch wichtig, dass die EU bei den **Folgemaßnahmen zu dem hochrangigen UN-Dialog über Migration und Entwicklung** insbesondere im Zuge der Einrichtung des globalen Forums für Migration eine aktive Rolle übernimmt. Die Kommission ist bereit und in der Lage, zur **ersten Zusammenkunft dieses Forums**, die im Sommer 2007 in Belgien geplant ist, beizutragen.

3.1.2. Förderung der migrations- und entwicklungspolitischen Agenda

Mit Blick auf die **migrations- und entwicklungspolitische Agenda** besteht die Hauptaufgabe darin, gegen die wichtigsten Push-Faktoren für Migration - Armut und Perspektivlosigkeit – vorzugehen. Die EU muss sich klar machen, dass der Migrationsdruck aus Afrika durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern wesentlich verringert werden könnte. Migranten sollten unterstützt werden, wenn sie zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen. Ein weiterer Aspekt sind Geldtransfers. Die Migranten werden künftig mehr Überweisungen tätigen, und die Kommission prüft Verfahren für eine diesbezügliche Zusammenarbeit mit Institutionen wie der Weltbank und der Europäischen Investitionsbank. Die Anstrengungen müssen vor allem abzielen auf die Verbesserung der Datenerhebung, die Senkung der Überweisungskosten, die Erleichterung der Nutzung des Finanzsektors als Überweisungskanal und die Suche nach Möglichkeiten, wie sich die Wirkung der Überweisungen auf entwicklungspolitische Maßnahmen weiter steigern lässt.

Mit dem **EU-Programm zur Migration und Entwicklung in Afrika** soll eine kurzfristige entwicklungspolitische Antwort auf die Migrationsprobleme der AKP-Länder gegeben werden. Das erste Ziel dieser gemeinsamen Programminitiative müsste darin bestehen, ernsthaft den Mangel an akzeptablen Arbeitsstellen in Afrika zu bekämpfen. Eine wichtige Vorrangstellung nimmt dabei – im größeren Kontext der Erleichterung der innerafrikanischen Migration und Mobilität von Arbeitskräften – die Förderung von Investitionen in arbeitsintensiven Sektoren und in Regionen mit hoher Emigration ein. Weitere Kooperationsbereiche werden Geldüberweisungen, die Abwanderung von Fachkräften (brain drain), Diaspora-Gemeinschaften, verantwortungsvolle Staatsführung sowie illegale Migration und Menschenhandel sein. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission entsprechende Maßnahmen planen. Die Kommission wird für die erste Phase dieser Initiative 40 Mio. EUR (Mittel des 9. EEF) bereitstellen, die durch Beiträge der Mitgliedstaaten aufgestockt werden sollen. Geografisch zielt die Initiative auf das südliche Afrika, doch können die Maßnahmen auf ganz bestimmte Länder oder Regionen, in der ersten Phase insbesondere auf Westafrika, ausgerichtet werden.

Unbeschadet bestehender Regionalabkommen über Migration und Mobilität muss die EU den afrikanischen Staaten weiterhin beim **Aufbau von Kapazitäten mit Blick auf die Steuerung von Migration und Asyl**, einschließlich der Süd-Süd-Migrationsströme, helfen. Wichtige Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten werden in ENP-Ländern ergriffen, die insbesondere zweierlei betreffen: Grenzschutz und –verwaltung und institutionelle Unterstützung, um die Aufnahme von Migranten zu verbessern, sowie der Schutz der Rechte von Migranten. Darüber hinaus hat die Kommission vorgeschlagen, für alle interessierten Entwicklungsländer **Migrationsprofile** zu entwickeln². Dieses politische Instrument dient dazu, die zur Ausarbeitung konkreter Maßnahmen für eine bestimmte migrations- und entwicklungsbezogene Situation erforderlichen Informationen zusammenzutragen und zu analysieren. Kurze Migrationsprofile werden für alle AKP-Länder als Anhang in die neue

² Siehe Anhang 8 der Mitteilung über Migration und Entwicklung.

Generation der Länder-Strategiepapiere aufgenommen. Auf mittlere Sicht sollten solche Profile für alle relevanten Partnerländer erstellt werden. Diese Informationen können dann für die Bereitstellung technischer und finanzieller Hilfe für afrikanische Länder zwecks Abhilfe bei den zugrunde liegenden Ursachen der Migrationsströme genutzt werden. Zu erwägen wäre eventuell die Einrichtung von **Migrationsunterstützungsteams (MUT)**, die aus Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten gebildet sind und die erforderliche Unterstützung für ersuchende afrikanische Staaten bereitstellen könnten. Europa sollte im Zusammenhang mit Migrationsangelegenheiten eine aktivere Haltung einnehmen und sich entgegenkommender zeigen.

Migrationsbezogene Maßnahmen müssen auf verlässliche Angaben gestützt sein und mit anderen, verwandten Maßnahmen in Einklang stehen. Die Förderung von Verbindungen zwischen **Politik und Forschung** kann zu einem besseren Verständnis des Migrationsphänomens und den bei der Politikentwicklung bestehenden Zwängen beitragen. Die Kommission wird in Anlehnung an das Netzwerk von Forschungsinstituten CARIM (Migration in den Mittelmeerländern) Initiativen zur Förderung der Einrichtung eines **panafrikanischen Netzwerks von Beobachtungsstellen für Migration und/oder Forschungsinstituten für Migration** unterstützen.

Maßnahmen zur Bildung von Partnerschaften wären ebenfalls wichtig; dabei sollten EU-Mittel dazu verwendet werden, afrikanische Länder bei der Entwicklung ihrer Migrations- und Asylpolitik zu unterstützen. Darüber hinaus müssten die in afrikanischen Ländern befindlichen Kommissionsdelegationen und Missionen der Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass sie migrationsbezogene Probleme regeln können, und für diese Aufgabe eine Kontaktperson bestimmen.

3.2. Legale Migration:

Die Weiterentwicklung einer gemeinsamen EU-Politik zur **Arbeitsmigration** ist ein wichtiger Bestandteil des Gesamtansatzes. Soll das europäische Migrationskonzept wirklich umfassend sein, muss die legale Migration sowohl in die externen als auch in die internen EU-Maßnahmen integriert werden. Die Migration kann den sich verändernden Bedarf des Arbeitsmarkts ausgleichen helfen, wobei die wirtschaftlichen Aspekte der Migrationspolitik berücksichtigt werden sollten. Am 28. November 2006 hat der Rat "Wirtschaft und Finanzen" (Ecofin) Schlussfolgerungen betreffend Maßnahmen zur Steigerung des wirtschaftlichen Nutzens, der der EU aus der Migration erwächst, angenommen. Wie in dem strategischen Plan zur legalen Zuwanderung dargelegt, wird die EU in den nächsten Jahren entsprechend den Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie einen zweigliedrigen Ansatz verfolgen, der Folgendes umfasst: Erleichterung der Zulassung bestimmter Gruppen von Einwanderern nach Maßgabe des Bedarfs (z. B. hochqualifizierte Kräfte und Saisonarbeitnehmer) unbeschadet der Anwendung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz und Festlegung einer gemeinsamen sicheren Rechtsstellung für alle legalen Arbeitsmigranten.

Mithilfe weiterer Maßnahmen sollten die Nachfrage nach Arbeitskräften und das Arbeitskräfteangebot besser ausgeglichen werden. Das künftige EU-Zuwanderungsportal, das Europäische Portal zur beruflichen Mobilität, die neuen Leitlinien 2007-2010 für das EURES-Netzwerk und das Mobilitätsportal für europäische Forscher sind zur Erreichung dieses Ziels von wesentlicher Bedeutung. Geplant ist, Drittländer – teilweise durch gezielte Informationskampagnen – über legale Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Bürger in Europa zu informieren. Die Förderung der beruflichen Bildung, Programme zur Entwicklung von Fähigkeiten sowie Sprachunterricht können die Chancen potenzieller Migranten, eine legale

Beschäftigung zu finden, verbessern. Zu diesem Zweck könnten in Partnerländern aus EG-Mitteln unterstützte **besondere Migrationszentren** eingerichtet werden. Diese Zentren könnten auch bei der Erleichterung der Steuerung des Zustroms von Saisonarbeitnehmern, des Austauschs von Studenten und Forschern und anderer Formen der legalen Einreise eine Rolle spielen.

Das Potenzial neuer Migrationsformen, insbesondere die zirkuläre Migration, sollte eingehender untersucht werden. Darüber hinaus wird es wichtig sein, die Entwicklung von Instrumenten zur besseren Steuerung der in Richtung EU verlaufenden Arbeitsmigration in Drittländern zu unterstützen, d.h. insbesondere Stärkung der für die Steuerung von Arbeitsmigration zuständigen Verwaltungen in Drittländern; Kapazitätsaufbau der nationalen Arbeitsämter in Drittländern, Entwicklung von Vermittlungsstellen sowie Umsetzung von Vor-Migrations-Maßnahmen in den Herkunftsländern.

Sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Zuwanderung und wirksame Rückübernahmeverfahren, könnte das Ziel sein, mit einer Reihe interessierter Drittländer **Mobilitätspakete** zu vereinbaren, die ihren Bürgern einen besseren Zugang zur EU ermöglichen würden. Die verschiedenen Formen der legalen Migration zwischen der EU und Drittländern müssen auf jeden Fall besser organisiert werden. Die Mobilitätspakete würden den großen Rahmen für die Steuerung solcher Wanderungsbewegungen bilden und die von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft gebotenen Möglichkeiten miteinander verbinden; die vollständige Achtung der im Vertrag verankerten Kompetenzverteilung wäre gewährleistet.

Im Rahmen breiterer "Pakete" können der Abschluss von Rückübernahmeabkommen, die engere Zusammenarbeit beim Problem der illegalen Zuwanderung und die Kooperation mit Blick auf einen wirksamen Grenzschutz Vorbedingungen für die erleichterte Visumerteilung sein. Die Erleichterung der Mobilität ist eine wichtige Komponente eines umfassenden Migrationskonzepts, insbesondere für die von der Europäischen Nachbarschaftspolitik abgedeckten Länder, für die ernsthaft geprüft werden muss, wie sich die Visaverfahren so gestalten lassen, dass sie künftig rechtmäßige Reisen in die EU und aus der EU weniger behindern³.

Die EU sollte sich bei entwicklungspolitischen Maßnahmen sehr bewusst machen, dass, auch wenn die Arbeitsmigration nach Europa für Drittländer von Nutzen sein mag, der **Braindrain** gravierende sozioökonomischen Folgen für Entwicklungsländer haben kann. So hat beispielsweise die Erkenntnis, dass sich die übermäßige Auswanderung von medizinischen Fachkräften für das Gesundheitswesen einiger Länder sehr nachteilig auswirkt, die EU veranlasst, eine koordinierte Strategie zu erarbeiten, die unter anderem Grundsätze für eine ethische Anwerbung von medizinischen Fachkräften außerhalb der EU und die Förderung einer Ausbildungspolitik in diesem Bereich vorsieht, die den eigenen Bedarf der EU stärker deckt. Damit soll künftig die Nachfrage so gering gehalten werden, dass fragile Gesundheitssysteme nicht zu Schaden kommen. Ähnliche Maßnahmen zur Bewältigung eines (möglichen) Defizits an Fertigkeiten und des Braindrain sollten auch in anderen Sektoren getroffen werden. Der Nutzen, der mit dem Strom von Wissen (brain circulation) verbunden ist, bedarf in diesem Zusammenhang ernster Überlegungen.

³ Siehe Mitteilung über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – KOM(2006) 726 endg.

3.3 Integration und interkultureller Dialog

Der **Zusammenhang zwischen Migration und Integration** wird die EU vorrangig beschäftigen. Die Kommission wird sich aktiv, aufbauend auf den Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration, die alle wichtigen Bereiche, einschließlich der Beschäftigung, sozioökonomischer Aspekte und des Gesundheitswesens sowie der kulturellen und politischen Dimension, umfassen, für die Anwendung der Gemeinsamen Integrationsagenda einsetzen. Sie wird Instrumente zur **verstärkten Einbindung der Akteure**, einschließlich der Migranten selbst, entwickeln und so zur Herausbildung einer wirksamen Integrationsstrategie beitragen. Im Einzelnen plant sie Folgendes: a) Einrichtung einer „Integrationsplattform“ für den regelmäßigen Meinungsaustausch zwischen den maßgeblichen Akteuren; b) ausgehend vom Erfolg der Konferenz von Rotterdam zum Thema „Städte-Integration- europäische Konzepte, lokale Praktiken“ (9. und 10. Oktober 2006) Festigung der Rolle der Gebietskörperschaften; c) Einrichtung einer Website „Integration“, Neuauflagen des Handbuchs für Integration und des Jahresberichts über Migration und Integration.

Von entscheidender Bedeutung ist die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die hochrangige Expertengruppe für die Eingliederung ethnischer Minderheiten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt wird 2007 voraussichtlich Empfehlungen vorlegen, die für die bestehenden Konzepte möglicherweise wertvoll sein werden. Die EU muss auch künftig ihr Augenmerk auf die schulische Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund legen; die einschlägigen Maßnahmen sollten sich in das Rahmenprogramm "Bildung und Berufsbildung 2010" einfügen. Auch muss verstärkt dafür gesorgt werden, dass Migranten die Sprache des Aufnahmelandes erlernen und an Schulungen in Staatsbürgerkunde teilnehmen, die die Grundwerte der EU vermitteln. Faktoren, die den **Erwerb von Sprachkenntnissen** behindern, müssen dringend beseitigt werden. Ebenso wichtig ist es aber auch, die Fähigkeit der Gesellschaft des Aufnahmelandes, sich an die Vielfalt anzupassen, zu stärken. Um für dieses Thema zu sensibilisieren wurde 2007 zum Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle ausgerufen.

Auch der **interkulturelle Dialog** sollte als Werkzeug zur Förderung der Integration eingesetzt werden. Im "Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs" (2008) wird die Bedeutung des Dialogs im Alltag, z.B. in der Schule, beim Sport, bei kulturellen Aktivitäten und am Arbeitsplatz hervorgehoben werden. Schließlich muss die EU auch weiterhin Projekte in den Bereichen interkulturelle Erziehung, allgemeine Bildung von Migranten und Integration benachteiligter Jugendlicher im Rahmen der einschlägigen Programme fördern.

3.4. . Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels

Auf EU-Ebene muss der Kampf gegen die illegale Zuwanderung in den vorrangigen Bereichen verstärkt werden, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom 19. Juli 2006 aufgezeigt hat. Vorrangig sind insbesondere die Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens und des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere über die Legalisierung illegaler Zuwanderer, die Verbesserung der Kontrolle des Zugangs zum EU-Gebiet und die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber, die sich illegal im Land aufhaltende Drittstaatsangehörige beschäftigen. Obwohl das Phänomen Schwarzarbeit nicht nur Migranten betrifft, wird die Kommission im Frühjahr 2007 Rechtsvorschläge zur **Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber** einbringen, die illegale Zuwanderer beschäftigen, denn die Tatsache, dass es möglich ist, in der EU auch ohne den vorgeschriebenen legalen Status Arbeit zu finden, ist ein wichtiger Pull-Faktor für illegale

Zuwanderung. Gleichzeitig wird darauf geachtet werden, dass bestehendes Recht, das auch Migranten schützt, z.B. die Richtlinien über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, angewandt wird. Außerdem ist darauf hinzuwirken, dass die Staaten den UN-Protokollen gegen die Schleusung von Migranten und gegen Menschenhandel beitreten.

Europol wird 2007 das Augenmerk auf den Kampf gegen die Beihilfe zur illegalen Zuwanderung und zum Menschenhandel legen und weiterhin Daten bereitstellen, Unterstützung leisten und Fortbildungsmaßnahmen anbieten, an denen auch die Strafvollzugsbeamten von Drittländern teilnehmen können. Die Agentur FRONTEX sollte im Rahmen der Außenpolitik der EU mit Drittländern technische Arbeitsvereinbarungen über gemeinsame Operationen schließen und diese Drittländer gegebenenfalls einladen, an operativen Aktivitäten teilzunehmen. Aktionspläne für die verschiedenen Migrationsrouten sind in Vorbereitung; die Empfehlungen der an diesen Routen stationierten Verbindungsbeamte für Migrationsfragen (ILO) werden für diese Arbeit genutzt. Die **ILO-Netzwerke** müssen dahingehend verstärkt werden, dass in jedem afrikanischen Land, das als Herkunftsland oder Transitland von Bedeutung ist, mindestens ein Verbindungsbeamter tätig ist. Außerdem sollte der Auftrag eines EU-Verbindungsbeamten für Migrationsfragen („EU-ILO“) festgelegt werden, der im Namen mehrerer Mitgliedstaaten tätig werden könnte.

Rückkehr und Rückübernahme bleiben zentrale Bestandteile der Migrationssteuerung. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Konzipierung und Durchführung von **Programmen zur freiwilligen und zur erzwungenen Rückkehr**, einschließlich zur Durchführung gemeinsamer Abschiebungsflüge, unterstützt werden. Eine Priorität wird es nach wie vor sein, die Mitgliedstaaten bei der Beschaffung der für die unverzügliche Rückführung und Rückübernahme illegaler Migranten erforderlichen Dokumente zu unterstützen. Im Rahmen der vorbereitenden RETURN-Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten Mittel zur Verbesserung sämtlicher Aspekte der Rückkehrprogramme erhalten. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen werden zur Ausrichtung der Ziele des Mehrjahresprogramms des künftigen Europäischen Rückkehrfonds herangezogen. Ebenfalls wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Normen für die Rückkehrverfahren der Mitgliedstaaten so rasch wie möglich angenommen wird.

Die Verhandlungen über ein **Rückübernahmeabkommen** der EG mit der Ukraine sind abgeschlossen, die entsprechenden Verhandlungen mit Marokko gut vorangekommen. Die Verhandlungen mit Moldawien und Algerien werden voraussichtlich in Kürze anlaufen. Im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes und aufbauend auf den in den ENP-Aktionsplänen vorgesehenen Dialog über Einwanderungs- und Visumfragen sollten mit jedem Nachbarstaat Verhandlungen über Rückübernahme und Visaserleichterungen aufgenommen werden, sobald die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind. Was die Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern betrifft, so ist die in Artikel 13 des Abkommens von Cotonou festgeschriebene Rückübernahmeverpflichtung eine sehr wichtige Grundlage für ergänzende bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und bestimmten AKP-Ländern. Die konkrete Umsetzung dieser Verpflichtung sollte allerdings im weiteren Zusammenhang von Artikel 13 betrachtet werden.

Wie sich jedoch gezeigt hat, muss die EU, wenn sie auf diesem Gebiet zu einer Einigung gelangen will, auch etwas anbieten. Im Rahmen ihrer Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen bieten die Mitgliedstaaten den betreffenden Drittstaaten zunehmend auch andere Formen von Unterstützung und Hilfe an, um den Abschluss dieser Abkommen zu erleichtern. Es sollte geprüft werden, inwieweit dieser erweiterte Ansatz auch für die EU-Ebene in Frage kommt.

Der integrierte Schutz der Seegrenzen ist ein wichtiger Bestandteil des Gesamtansatzes und Gegenstand der Mitteilung *Ausbau von Grenzschutz und –verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*.

3.5. Asyl und Flüchtlingsschutz

Es ist wichtig, verstärkt gegen die Probleme anzugehen, die die illegale Zuwanderung mit sich bringen, doch es muss auch dafür gesorgt werden, dass Menschen; die wirklich internationalen Schutz brauchen (Phänomen der gemischten Migrationsströme) Zugang zu den Asylverfahren erhalten. Die Vorschläge im 10-Punkte-Aktionsplan des UNHCR, der auf der Konferenz in Rabat vorgestellt wurde, sollten zur Intensivierung der operativen Zusammenarbeit herangezogen werden. Im Rahmen der Zusammenarbeit und des Dialogs mit Drittländern muss der Asyl- und Schutzproblematik auch in Zukunft eine zentrale Rolle eingeräumt werden. Die Umsetzung der Regionalen Schutzprogramme und die in anderen Gebieten ergriffenen Maßnahmen zur Unterstützung von Asylbewerbern und Personen, die internationalen Schutz brauchen, z.B. in Mauretanien und Südafrika, müssen fortgesetzt werden. Schließlich werden auch Mittel für ein Projekt des UNHCR bereitgestellt werden, das schutzbezogene Maßnahmen in den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums (Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Jordanien, Syrien und Libanon) vorsieht.

4. FINANZMITTEL FÜR EINE UMFASSENDE EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOLITIK

4.1. Mittel für die externe Dimension

Die Kommission bestätigt ihre in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2005 begrüßte Absicht, im Rahmen ihrer Beziehungen zu Drittländern ihre finanzielle Unterstützung in Bereichen zu verstärken, die die Migration betreffen oder damit in Zusammenhang stehen, unter anderem durch Bereitstellung von bis zu 3 % des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENPI) und durch vergleichbare Anstrengungen im Rahmen anderer Finanzierungsinstrumente. Ähnliche Maßnahmen werden insbesondere für afrikanische Länder südlich der Sahara zu erwägen sein, um bei den eigentlichen Ursachen der Migration anzusetzen. Die Mittel werden im Rahmen **geographischer Programme** bereitgestellt, **die auf der Grundlage der einschlägigen Außenhilfelinstrumente und des thematischen Migrations- und Asylprogramms aufgestellt werden.**

Für den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ist die Initiative der EU zur Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung in den AKP-Ländern ein wichtiges Instrument, denn sie sieht vor, dass die Mittel für diese Länder erheblich aufgestockt werden, wenn sie Reformen in diesem Bereich durchführen. Inwieweit aus dem 10. EEF derartige Mittel bereitgestellt werden, hängt vom Ergebnis des Dialogs der Kommission mit dem betreffenden Partnerland über die Fortschritte ab, die er auf diesem Gebiet, einschließlich der Migration, bereits erzielt hat, und den Verpflichtungen, die er diesbezüglich eingeht. Weitere Mittel werden im Rahmen des EU-Programms für Migration und Entwicklung in Afrika bereitgestellt.

Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur EU-Afrika-Konferenz über Migration und Entwicklung in Tripoli sollten Überlegungen darüber angestellt werden, wie den nordafrikanischen Ländern, die zur Verringerung des Migrationsdrucks in Ländern südlich der Sahara beitragen wollen, bei der Abstimmung ihrer Anstrengungen auf die EU-Maßnahmen finanziell geholfen werden kann.

Bei der Ausarbeitung des **neuen thematischen Migrations- und Asylprogramms** wurden die Erfahrungen mit dem Programm Aeneas berücksichtigt. Eine wichtige Neuerung besteht darin, dass die Mittel entweder nach einem geographischen Kriterium (Ansatz der „Migrationsroute“) oder transversal, d.h. im Rahmen internationaler oder multiregionaler Initiativen, die nicht nur eine einzige Migrationsroute betreffen, zugewiesen werden.

Schließlich bietet die europäische territoriale Zusammenarbeit im Rahmen der Regionalpolitik möglicherweise Raum für Maßnahmen zur gemeinsamen Steuerung von Migration mit den Nachbarländern, z.B. Schulungen für Grenzschutzbeamte, Zollbehörden und Polizeikräfte, verschärfte Kontrollen in See- und Flughäfen, Netzwerke für den Austausch von migrationsbezogenen Informationen, Kapazitätsaufbau und Förderung angemessener Migrationsrechtsvorschriften in den Herkunftsländern.

Weitere Angaben zu den bei den einzelnen Finanzierungsinstrumenten verfügbaren Mitteln sind **Anhang C** zu entnehmen.

4.2. Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten

Die Haushaltsbehörde hat das Rahmenprogramm „**Solidarität und Steuerung der Migrationsströme**“ für den Zeitraum 2007-2013 mit insgesamt 4,020 Mio. EUR ausgestattet. Dieser Betrag wurde auf vier Finanzinstrumente aufgeteilt, mit denen unterschiedliche Ziele verfolgt werden: Der Fonds zum Schutz der Außengrenzen (1,820 Mio. EUR), der Rückkehrfonds (676 Mio. EUR), der Flüchtlingsfonds (699 Mio. EUR) und der Integrationsfonds (825 Mio. EUR). Die Mittel der einzelnen Fonds werden größtenteils von den Mitgliedstaaten verwaltet (**geteilte Mittelverwaltung**). Diese neuen spezifischen Instrumente ergänzen die anderen Finanzinstrumente der Gemeinschaft, aus denen Maßnahmen zur Bewältigung der Migrationsprobleme finanziert werden, u.a. die regionalpolitischen Instrumente.

Die Mitgliedstaaten sollten für die Verwendung dieser Mittel einen strategischen und langfristigen Ansatz wählen und nationale Maßnahmen unterstützen, die auf die **Solidarität zwischen Mitgliedstaaten** hinwirken. Das Rahmenprogramm zielt im Wesentlichen auf eine verstärkte Umsetzung der **internen Dimension der Gemeinschaftspolitik in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzkontrollen** ab, doch viele der vorgesehenen Maßnahmen dürften auch zur Verwirklichung der in dieser Mitteilung dargelegten Ziele beitragen. Um diesen Bezug zwischen Rahmenprogramm und Mitteilung herauszustellen, wird die Kommission Strategieleitlinien zur Einbeziehung der migrationspolitischen Agenda in die operative Arbeit der einzelnen Fonds ausarbeiten. Dem umfassenden Charakter und den vielfältigen Zielen derartiger Aktionen wird Rechnung getragen werden, und das Rahmenprogramm wird verstärkt für das Ziel genutzt werden, die Kontinuität migrationssteuernder Maßnahmen zu fördern.

Außerdem wird die Kommission dafür Sorge tragen, dass die von ihr direkt verwalteten Maßnahmen im Rahmen der vier Fonds Möglichkeiten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung einer umfassenden Migrationspolitik bieten – durch Finanzierung von konkreter Zusammenarbeit, von gemeinsamen Werkzeugen und Referenzdokumenten sowie von innovativen Pilotprojekten, und indem den Akteuren die Möglichkeit geboten wird, im Rahmen politikorientierter Forschungen und sonstiger Tätigkeiten ihr Fachwissen in die Gestaltung der EU-Politik einzubringen. Schließlich wird die Kommission alle Möglichkeiten ausloten, wie mit den Fonds durch finanzielle Vereinbarungen mit anderen Akteuren, z.B. der Europäischen Investitionsbank, eine Hebelwirkung erzielt werden kann.

5. FAZIT

Die Europäische Union muss sich ein umfassendes Konzept an die Hand geben, um die zunehmenden und immer wieder neuen Probleme im Zusammenhang mit der Steuerung von Migrationsströmen in einer globalisierten Welt in den Griff zu bekommen. 2006 ist ein Pilotjahr für den Gesamtansatz. Der EU und ihren Mitgliedstaaten ist es gelungen, eine konkrete Zusammenarbeit in Gang zu bringen, die es bislang noch nie gegeben hat. Doch 2006 ist auch das Jahr, in dem sich der Migrationsdruck auf die EU, insbesondere auf ihre südlichen Grenzen, weiter verschärft hat. Es muss also noch mehr und noch entschlossener gehandelt werden um die Fähigkeit der EU zur Bewältigung der Migrationsprobleme zu erhöhen, was auch Verbesserungen des Beschlussfassungsverfahrens einschließt.

Die EU hat seit 1999 mehrfach die Initiative zu einer gemeinsamen Migrationspolitik ergriffen, mit dem Ziel eine gemeinsame Asylpolitik zu entwickeln, die illegale Migration und die Schleuserkriminalität zu bekämpfen, legale Migranten fair zu behandeln und mit Herkunfts- sowie Transitländern Partnerschaften aufzubauen. Die Kommission wird diesen Weg weitergehen, auch indem sie Rat und Parlament weitere Rechtsvorschläge zur legalen Zuwanderung, u.a. den Rechten von Arbeitsmigranten, vorlegt. Doch die Mitgliedstaaten müssen zum einen verstärkt darauf hinwirken, dass bereits vereinbarte Maßnahmen rascher durchgeführt werden, zum anderen selbst Maßnahmen ergreifen, die die Arbeit der EU ergänzt.

Die laufenden Tätigkeiten müssen unbedingt regelmäßig bewertet werden. Ebenfalls ist zu prüfen, ob die Strategien der EU auf einander abgestimmt sind. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine nachhaltige und adäquate Antwort auf die Migrationsproblematik kontinuierliche, langfristige Anstrengungen erfordert, für die erhebliche Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

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 'Migration Flows and Trends in the Mediterranean'.
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 Migration Flows'.
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 and trafficking action plan 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).