



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.1.2006  
KOM(2006) 26 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO  
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Siirtolais- ja turvapaikkakysymysten temaattinen ohjelma kolmansien maiden kanssa  
tehtävää yhteistyötä varten**

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto .....	3
2.	Tausta .....	3
2.1.	Aihepiirin tarkastelu.....	3
2.2.	Nykyinen poliittinen toimintakehys.....	4
2.3.	Aiemmin rahoitetut toimet ja niistä saadut kokemukset.....	5
2.4.	Miksi temaattinen lähestymistapa? .....	7
3.	Tuleva temaattinen ohjelma .....	7
3.1.	Yleinen tavoite ja soveltamisala.....	7
3.2.	Strategiset suuntaviivat .....	9
3.2.1.	Muuttoliikkeen ja kehityksen välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen.....	10
3.2.2.	Hyvin hallitun työvoiman maahanmuuton edistäminen .....	10
3.2.3.	Laittoman maahanmuuton torjunta ja laittomien maahanmuuttajien takaisinoton helpottaminen.....	11
3.2.4.	Siirtotyöläisten suojaaminen hyväksikäyttöä ja syrjäytymistä vastaan .....	12
3.2.5.	Turvapaikka-asioiden ja pakolaisten kansainvälisen suojelun edistäminen .....	13
3.3.	Ohjelmasuunnittelun ja täytäntöönpanon periaatteet.....	13

## 1. JOHDANTO

Järkeistääkseen ja yksinkertaistaakseen yhteisön ulkoisia toimia säätelevää nykyistä oikeudellista kehystä Euroopan komissio on ehdottanut vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymien yhteydessä uutta kuuden rahoitusvälineen muodostamaa kokonaisuutta. Välineistä kolme (humanitaarinen apu, vakautus ja makrotaloudellinen rahoitusapu) ovat luonteeltaan horisontaalisia ja niitä käytetään erityisiin tarpeisiin ja erityisissä olosuhteissa. Kolme muuta välinettä (liittymistä valmisteleva tuki, EU:n naapurialueiden tuki sekä kehitysyhteistyö ja taloudellinen yhteistyö) on tarkoitettu tiettyjen politiikkojen täytäntöönpanoa varten ja niillä on määrätty maantieteellinen soveltamisala. Kyseisistä välineistä annettavat säädökset muodostavat tulevaisuudessa oikeusperustan yhteisön varojen käytölle tuettaessa kolmansien maiden kanssa tehtäviä yhteistyöohjelmia, temaattiset ohjelmat mukaan luettuina, ja ne korvaavat nyt voimassa olevat eri aihealoja koskevat asetukset.

Ehdotusten mukaan temaattiset ohjelmat tuovat selvää lisäarvoa ja ne täydentävät maantieteellisiä ohjelmia, jotka ovat edelleen yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemän yhteistyön pääasiallinen toimintakehys<sup>1</sup>.

Komissio on sitoutunut avaamaan keskustelun Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa kunkin temaattisen ohjelman soveltamisalasta, tavoitteista ja painopisteistä antamalla niille ohjelmista viralliset tiedonannot. Keskustelujen tuloksena saadaan poliittiset suuntaviivat ohjelmasuunnittelun seuraavia vaiheita varten, ja tarkoitus on muun muassa laatia temaattiset strategia-asiakirjat edellä mainittuja rahoitusvälineitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on ehdottaa pääpiirteet kolmansien maiden kanssa toteutettavalle muuttoliike- ja turvapaikka-asioita käsittelevälle temaattiselle ohjelmalle.

## 2. TAUSTA

### 2.1. Aihepiirin tarkastelu

Muuttoliike on poliittisen keskustelun keskiössä Euroopassa ja se on yksi unionin ulkosuhteiden strategisista painopisteistä. Euroopasta, joka on yli kahden vuosisadan ajan ollut maastamuuton aluetta, on tullut yksi kansainvälisten muuttovirtojen kohdealueista. Tämän kehityksen selityksenä on epätasapaino yhtäältä rikkaiden, demokraattisten ja vakaiden Euroopan valtioiden ja toisaalta köyhempien ja epävakampien valtioiden, joiden väestö on nuorta ja kasvaa nopeasti, välillä, ja sen odotetaan jatkuvan tulevina vuosina.

Muuttoliikkeen nykytilanteelle tunnusomaisia piirteitä ovat muuttajien lukumäärän kasvu kokonaisuudessaan, naispuolisten muuttajien osuuden kasvu, muuttoliikkeen eri muotojen lisääntyminen, ihmiskaupan kasvu, maahanmuuttajayhteisöjen kasvu, kotoutumiseen liittyvät haasteet niin maahanmuuttajien kuin vastaanottajamaidenkin kannalta, siteiden lujittaminen lähtömaahan jääneisiin ihmisiin, lähtö- ja kohdemaiden moninaisuus sekä muuttoreittien moninkertaistuminen. Eurooppaan ja muihin teollisuusmaihiin kohdistuu entistäkin suurempi muuttopaine, mutta myös etelä/etelä-suuntainen muutto on merkittävä ilmiö, joten myös

---

<sup>1</sup> Ks. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Tulevien rahoitusnäkymien 2007–2013 yhteydessä temaattisina ohjelmina toteutettavat ulkoiset toimet [KOM(2005) 324 lopullinen], 3.8.2005.

siihen ja siihen liittyviin tekijöihin on kiinnitettävä huomiota. Joistakin maista, kuten tietyistä Keski- ja Itä-Euroopan ja Pohjois-Afrikan maista, jotka aivan viime aikoihin asti ovat olleet pelkästään lähtömaita ja/tai kauttakulkumaita, on tullut myös kauttakulku- tai vastaanottajamaita. Nämä maat eivät kuitenkaan ole aina tarpeeksi varustautuneita eikä niiden infrastruktuuri ja maahanmuuttoa hallinnoiva henkilöstö ole aina tilanteen tasalla. Samaan aikaan on annettava neuvoja ja käytännön apua maastamuuttoa suunnitteleville ja paluumuuttajat tarvitsevat monesti tukea kotoutumisessaan.

Tässä yhteydessä laitton maahanmuutto on jatkuvasti kasvava ja laajalle levinnyt ilmiö, vaikka sitä onkin mahdotonta arvioida luotettavalla tavalla. Vaikka merkittävä osa laittomista maahanmuuttajista työskentelee Euroopan talouksissa ja työmarkkinoilla, laitton maahanmuutto, josta osa perustuu ihmisten salakuljetukseen ja ihmiskauppaan, aiheuttaa myös monenlaisia ongelmia. Kohdemaat, joihin myös kaikki EU-maat kuuluvat, suunnittelevat parhaillaan erityisiä toimintaperiaatteita laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja yhtenäistävät samalla politiikkaansa maahanmuuton hallitsemiseksi ja sen sosiaalisten ja kehitykseen liittyvien näkökohtien huomioon ottamiseksi. Ollakseen tehokasta ja tuloksellista tämä politiikka edellyttää yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Muuttoliike on myös osa kehitysmaiden nykyaikaistumisprosessia, ja parhaillaan keskustellaan intensiivisesti siitä, kuinka muuttoliike voisi parhaiten edistää kehitystä. Tässä yhteydessä ensimmäinen pohdinnan kohde on siirtotyöläisten kotimaihinsa lähettämiin varoihin liittyvä potentiaali. Erityisesti olisi mietittävä, kuinka voitaisiin vähentää rahalähetysten siirtokuluja ja tukea kehitystä edistäviä investointeja. Vaikka kehitysmaat saattavat pitää ammattitaidottomien kansalaisten maastamuuttoa hyvänäkin asiana, keskitason tai hyvän ammattitaidon omaavien työntekijöiden lähtö voi merkitä inhimillisten voimavarojen menetystä. Toimenpiteiden miettiminen tämän aivovientiongelman ratkaisemiseksi ja ”aivokierron” edistämiseksi viennin sijaan on muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyksiä tarkastelevan keskustelun toinen vaihe. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, kuinka maastamuuttajia voitaisiin kannustaa antamaan panoksensa lähtömaan kehittämiseen.

Konfliktien ja turvattomuuden johdosta tapahtuva maastamuutto on yleensä luonteeltaan syklisempää kuin taloudellisista syistä tai perhesyistä tapahtuva muutto. Joukkomuuttoa seuraa usein joukkopaluu, kun olot muuttuvat turvallisemmiksi. Tällainen pakon sanelema siirtolaisuus synnyttää pakolaisia, ja nämä siirtyvät lähialueille, joilla on löydettävissä suojaa tai välitön turvapaikka. Pakolaisista saattaa aiheutua paineita poliittisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin rakenteisiin vastaanottajamaissa, joilla ei aina ole käytössään tarvittavaa infrastruktuuria ja sopivia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia keinoja. Pitkittänyt pakolaistilanne voi lisätä taloudellisia ja luonnonvaroihin kohdistuvia paineita ja joskus luoda jännitteitä. Toisinaan pakolaiset alkavat siirtyä maasta toiseen.

Kaikki edellä mainitut muutokset vaikuttavat kahdenvälisiin ja alueellisiin suhteisiin, joita Euroopan unionilla on kolmansien maiden kanssa.

## **2.2. Nykyinen poliittinen toimintakehys**

Amsterdamin sopimuksella luotiin oikeusperustat yhteisön politiikalle maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden alalla. Sopimuksessa vahvistetaan politiikalle tavoitteet, jotka Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto muotoili konkreettisemmin. Seuraavat Eurooppa-neuvostot kehittivät tavoitteita edelleen, ja Haagin Eurooppa-neuvosto tarkasteli niitä uudelleen marraskuussa 2004. Ne koskevat muuttovirtojen hallintaa, yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamista, kolmansien maiden kansalaisten tasapuolista kohtelua

ja kokonaisvaltaiseen, johdonmukaiseen ja tasapainoiseen lähestymistapaan perustuvaa kumppanuutta kolmansien maiden kanssa. Kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä todetaan Haagin ohjelmassa erityisesti, että ”EU:n olisi täyden kumppanuuden pohjalta ja tarvittaessa olemassa olevia yhteisön varoja käyttäen pyrittävä avustamaan kolmansia maita niiden pyrkiessä parantamaan valmiuksiaan hallita muuttoliikkeitä ja suojella pakolaisia, ehkäisemään ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa, tiedottamaan laillisen maahanmuuton kanavista, ratkaisemaan pakolaistilanteita tarjoamalla enemmän mahdollisuuksia kestäviin ratkaisuihin, kehittämään rajavalvontakapasiteettia, parantamaan asiakirjojen turvallisuutta ja käsittelemään paluuongelmaa”<sup>2</sup>.

Komissio on vastannut näihin pyyntöihin sisällyttämällä muuttoliike- ja turvapaikkakysymykset kolmansien maiden kanssa käymiinsä poliittisiin vuoropuheluihin ja ottamalla ne yleisesti huomioon yhteistyöstrategioissaan. Se on ehdottanut myös kokonaisvaltaista lähestymistapaa esimerkiksi 30. marraskuuta 2005 antamassaan tiedonannossa ”Muuttoliikkeisiin liittyvät ensisijaiset toimet – Hampton Courtin kokouksen ensimmäinen jatkotoimi”<sup>3</sup>.

Lisäksi komissio ehdotti vuonna 2003 uutta rahoitusvälinettä, Aeneas-ohjelmaa<sup>4</sup> (talousarvion kohta 19 02 03), kolmansien maiden auttamiseksi hallinnoimaan paremmin muuttovirtoja; ohjelma on tarkoitettu seuraajaksi vuosina 2001–2003 talousarvion kohdasta B7-667 rahoitetuille valmistelutoimille. Ohjelma hyväksyttiin yhteispäätösmenettelyllä vuonna 2004, sitä on tarkoitus soveltaa vuosina 2004–2008 ja sitä varten on varattu 250 miljoonan euron määräraha<sup>5</sup>. Koska EU:n nykyisen rahoituskehityksen soveltaminen päättyy vuoden 2006 lopussa<sup>6</sup>, Aeneas-ohjelman kestoja ollaan parhaillaan lyhentämässä kolmeen vuoteen ja on tarkoitus perustaa uusi temaattinen ohjelma, jota tämä asiakirja käsittelee. Se muun muassa jatkaa Aeneas-toimia rahoitusnäkyvien 2007–2013 soveltamisaikana.

### **2.3. Aiemmin rahoitetut toimet ja niistä saadut kokemukset**

#### *a) Maantieteellisistä rahoitusvälineistä rahoitetut toimet*

Vaikka uusi muuttoliikettä käsittelevä temaattinen ohjelma ei koske unioniin liittymistä valmistelevia maita, on paikallaan muistaa, että muuttoliike-, turvapaikka-, rajavalvonta- ja viisumiasiat ovat saaneet ja saavat myös jatkossa paljon huomiota unionin laajentumisen yhteydessä. Vuosina 1997–2003 käytettiin kymmenen hakijamaan kansallisissa Phare-ohjelmissa näitä asioita käsitteleviin hankkeisiin yhteensä 413,3 miljoonaa euroa. Monet hankkeista ovat liittyneet kummitoimintaan (twinning), jossa jäsenvaltioiden asiantuntijoita on lähetetty hakijamaiden hallintoelimiin.

Maantieteellisiin rahoitusvälineisiin kuuluvat myös Tacis- ja Meda-ohjelmat, joiden yhteydessä ohjelmoitiin kaudella 2002–2006 noin 450 miljoonaa euroa suoranaisesti muuttoliikettä koskevien toimien rahoittamiseen lähinnä Balkanin ja Välimeren alueilla ja Itä-

<sup>2</sup> 14292/1/04 REV 1, Puheenjohtajan päätelmät – Bryssel 4. ja 5. marraskuuta 2004, 1.6.1. kohta.

<sup>3</sup> KOM (2005) 621.

<sup>4</sup> ”Aeneas”-nimi on lainattu Virgiliuksen Aeneis-sankarilta.

<sup>5</sup> 30 miljoonaa euroa 2004, 45 miljoonaa euroa 2005, 45 miljoonaa euroa 2006, 60 miljoonaa euroa 2007 ja 70 miljoonaa euroa 2008 (alustava vuotuinen määräraha).

<sup>6</sup> Tästä syystä ei myöskään enää toteuteta Aeneas-ohjelman 2004–2006 viiteasiakirjan vuotta 2006 varten tarkistettua versiota, jossa suunnitellaan ohjelmaan kuuluva toiminta varainhoitovuosiksi 2007 ja 2008 ja joka sisältyy neuvoston 10. kesäkuuta 2005 hyväksymään Haagin ohjelman täytäntöönpanosuunnitelmaan (2.7 kohdan b alakohta).

Euroopassa. Pääasiallisia toiminnanaloja ovat olleet institutionaalisten valmiuksien kehittäminen, rajavalvonnan tehostaminen, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta, pakolaisten ja hätäsiirtolaisten paluu ja kotouttaminen sekä vastaanottopolitiikan ja turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottotilojen parantaminen.

Aasian, Latinalaisen Amerikan ja Saharan eteläpuolisen Afrikan osalta on toistaiseksi rahoitettu lähinnä pakolaisiin ja hätäsiirtolaisiin eikä niinkään varsinaisesti siirtolaispolitiikkaan liittyviä toimia.

*b) Valmistelutoimista 2001–2003 rahoitetut toimet*

Vuonna 2001 perustettiin budjettikohta B7-667 siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymysten alalla toteutettavia valmistelutoimia varten. Ensimmäisenä vuonna sen kokonaismääräraha oli 10 miljoonaa euroa. Määrää lisättiin niin, että vuonna 2002 se oli 12,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2003 20 miljoonaa euroa eli kolmena vuonna yhteensä 42,5 miljoonaa euroa. Näinä vuosina yhteisrahoitettiin kaikkiaan 49 tointa (usein alle 1 miljoonan euron määrällä).

Tärkeimpiä toiminnanaloja olivat muuttovirtojen hallinta, laittoman maahanmuuton ehkäiseminen, paluumuuttajien kotouttaminen takaisin lähtömaahansa, muuttoliikkeen ja kehityksen välinen yhteys sekä kansainvälinen suojelu. Maantieteellisesti toimia toteutettiin pääasiassa Balkanin alueella (aluksi Albaniassa), Itä-Euroopassa (erityisesti Ukrainassa ja Venäjällä), Välimeren maissa (Marokko, Tunisia, Turkki) ja Aasiassa (lähinnä Afganistanissa ja Sri Lankassa).

Budjettikohdasta B7-667 rahoitetuilla toimilla on lisätty siirtolaisuuden alalla toteutettavien yhteisön ulkoisten toimien näkyvyyttä jäsenvaltioissa sekä tiettyjen kolmansien maiden hallintojen, tiettyjen erikoistuneiden kansainvälisten järjestöjen ja yhä useampien valtiosta riippumattomien järjestöjen keskuudessa. Koska budjettikohtaan B7-667 liittyvään toimintaan on sovellettu uutta lähestymistapaa ja se on kehittynyt suhteellisen itsenäisesti yhteisön muuhun ulkomaanapuun verrattuna, on siitä joskus rahoitettu toimia, jotka eivät liity mihinkään käynnissä olevaan ohjelmaan.

Ehdotuspyyntöihin saatujen vastausten määrän kasvu kertoo kuitenkin selvästi, että mielenkiinto tätä rahoitusvälinettä kohtaan on kasvamassa. Mukaan on tullut myös erilaisia kumppaneita, joskin tältä osin on vielä parantamisen varaa.

*c) Aeneas-ohjelmasta rahoitetut toimet*

Aeneas-ohjelma on sinänsä vastaus valmistelutoimien yhteydessä todettuihin puutteisiin. Tässä yhteydessä kaikkein innovatiivisinta on ollut se, että on laadittu ohjelma-asiakirja, jossa määriteltiin alustavasti painopisteet ohjelman kolmen ensimmäisen vuoden (2004–2006) aikana toteutettavia toimia varten. Laadinnassa otettiin huomioon kansalliset ja alueelliset strategia-asiakirjat ja maa- ja alueohjelmat, ja näin asiakirja parantaa maantieteellisiin ja temaattisiin välineisiin perustuvien tarkastelutapojen keskinäistä johdonmukaisuutta.

On liian varhaista arvioida Aeneas-ohjelmaa kattavasti, koska ensimmäisen vuoden 2004 ehdotuspyynnön johdosta valituista ehdotuksista tehtävät rahoituspäätökset on vasta saatu

valmiiksi<sup>7</sup>, uusi ehdotuspyyntö vuoden 2005 työohjelman täytäntöönpanoa varten on juuri julkaistu<sup>8</sup> ja uutta vuoden 2006 työohjelmaa valmistellaan parhaillaan.

Aeneas-ohjelmasta voidaan tässä vaiheessa ainoastaan tehdä se päätelmä, että ohjelma on lisännyt kolmansien maiden ja EU:n jäsenvaltioiden valtiollisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen osallistumista, joka silti on yhä vähäistä. Tätä kehitystä, joka perustuu muun muassa ehdotuspyyntöjen suurempaan julkisuuteen, voidaan pitää pelkästään tervetulleena.

## **2.4. Miksi temaattinen lähestymistapa?**

Temaattisen lähestymistavan taustalla on tarve luoda horisontaalinen yhteisön toimintakehys yhteistyön lujittamiseksi niiden EU-toimijoiden, kolmansien maiden ja kansainvälisten toimijoiden välille, joita muuttoliikeilmiö koskee, ja sen avulla pyritään ymmärtämään haasteita paremmin ja etsimään tasapainoisia ja kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja.

Se vastaa myös tarpeeseen niveltää siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymykset yhteisön yhteistyö- ja kehityspolitiikkoihin samaan aikaan, kun se tukee yhteisön omia etuja kyseisillä aloilla ja lisää politiikan toivottua johdonmukaisuutta.

Temaattinen lähestymistapa vastaa komission toivetta taata parempi näkyvyys siirtolaisuuskysymyksiin liittyville yhteisön ulkopolitiikan toimille, ja se saattaa olla avuksi luotaessa synergiaa yhteisön ja jäsenvaltioiden toimien välille tällä alalla.

Sen odotetaan myös tuovan mukanaan joustavuutta niin, että olosuhteiden nopeisiin muutoksiin ja siirtolaisuuden erilaisiin kehityssuuntauksiin voidaan reagoida tehokkaasti ja tarpeeksi nopeasti.

Temaattinen lähestymistapa vastaa myös tarpeeseen liittää uudella tarkastelulla yhteen kaikki maat, jotka sijaitsevat saman muuttoreitin varrella tai joilla on samankaltaisia siirtolaisuuteen ja turvapaikkakysymyksiin liittyviä ongelmia.

## **3. TULEVA TEMAATTINEN OHJELMA**

### **3.1. Yleinen tavoite ja soveltamisala**

Temaattisen ohjelman yleisenä tavoitteena siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymysten alalla on Aeneas-ohjelman tavoin toimittaa tarkoin kohdennettua täydentävää tukea kolmansille maille niiden ponnistellessa hallinnoimaan paremmin erilaisia muuttovirtoja.

Temaattisen ohjelman toimilla ei ole tarkoitus korvata toimenpiteitä, joita kyseisillä aloilla ohjelmoidaan ja rahoitetaan maantieteellisten rahoitusvälineiden kautta, ja siirtolaisuuteen liittyvän toiminnan rahoitus maa- tai aluetasolla olisikin edelleen suunniteltava tapahtuvaksi maantieteellisten välineiden kautta. Koska temaattisesta ohjelmasta rahoitettavien

---

<sup>7</sup> Yhteisö aikoo yhteisrahoittaa 26 hanketta Pohjois-Afrikassa, Balkanin alueella, Itä-Euroopassa ja Etelä- ja Itä-Aasiassa yhteensä 30 miljoonalla eurolla. Ks. liite I.

<sup>8</sup> Tämän työohjelman ansiosta yhteisö voi yhteisrahoittaa hankkeita Pohjois-Afrikassa ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, Lähi-idässä, Itä-Euroopassa, Keski-Aasiassa, Balkanin maissa, Turkissa, Kiinassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Karibianmeren saarilla yhteensä 45 miljoonalla eurolla. Ks. liite II.

toimenpiteiden tukimäärä on periaatteessa rajoitettu<sup>9</sup>, ohjelma soveltuu täydentämään maantieteellisten välineiden kautta rahoitettavia toimia ja ehdottamaan uusia, mahdollisesti kokeiluluonteisia aloitteita. Tässä yhteydessä on otettava huomioon strateginen lähestymistapa, jonka yhteisö määrittelee asianomaisiin kolmansiin maihin ja alueisiin nähden.

Temaattinen ohjelma on myös parempi valita silloin, kun se tarjoaa yhteisölle toimivamman ja tehokkaamman välineen toivottujen tulosten saavuttamiseksi erityisesti tapauksissa, joissa

- toteutetaan maailmanlaajuisia tai useampia alueita koskevia aloitteita,
- tuetaan yhteistyöaloitteita, joissa lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden kumppanit hankkivat ja jakavat kokemuksia ja työmenetelmiä siirtolaisuuden eri näkökohtien yhteydessä,
- toteutetaan konkreettisella tavalla yhteisön ulkosuhteiden alalla yhteisöpolitiikan painopisteitä tai kansainvälisiä velvoitteita tai sitoumuksia,
- toteutetaan tarvittaessa valmistelutoimia maissa ja alueilla, joiden yhteydessä siirtolaisuus- ja/tai turvapaikka-asiat ovat nousemassa ensisijaisiksi kysymyksiksi mutta joiden osalta ei ole tehty strategia-asiakirjaa eikä ole olemassa maa- tai alueohjelmaa tai kyseisessä ohjelmassa ei ole ennakoitu siirtolaisuus- ja/tai turvapaikkakysymyksiin liittyviä toimia, koska näitä kysymyksiä ei pidetty ensisijaisina silloin, kun ohjelma on hyväksytty,
- rahoitetaan toimia valtiosta riippumattomien järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kautta ilman hallituksen hyväksyntää tilanteissa, joissa yhteistyö on rajoittunutta tai kumppanuuden solmiminen vaikeaa.

Kyseinen ohjelma kattaa tärkeimmät aihepiiriä koskevat toiminnanalat eli siirtolaisuusilmiön keskeiset osa-alueet, joita ovat erityisesti muuttoliikkeen ja kehityksen välinen yhteys, siirtolaisuus taloudellisista syistä, laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisy ja torjunta mukaan luettuna maahanmuuttajien vapaaehtoinen paluu ja kotouttaminen, sekä kansainvälinen suojelu. Ohjelmasta ei sinänsä ole tarkoitus rahoittaa toimia, joiden tarkoituksena on puuttua suoraan siirtolaisuuden perussyihin (konfliktit, köyhyys, huono hallintotapa jne.). Tähän sopivat paremmin laajat yhteistyöohjelmat, joita nykyisin rahoitetaan maantieteellisten välineiden ja jatkossa eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen ja kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön rahoitusvälineen kautta. Ohjelmasta rahoitettavien toimien on kuitenkin oltava yhteneviä niiden yhteisön ponnistelujen kanssa, joissa pyritään puuttumaan siirtolaisuuden perimmäisiin syihin. Tämä temaattinen ohjelma sopii rajatun soveltamisalansa ja erityisen ja teknisen luonteensa johdosta erityisen hyvin valmiuksien kehittämiseen, joka käsittää myös henkilöstön koulutuksen. Vaikka ohjelmassa toteutettavaan toimenpiteeseen voikin sisältyä varusteiden toimittamista, se ei saisi olla toimen olennainen sisältö.

Maantieteellisiä rajoituksia ei periaatteessa ole syytä asettaa, vaan kaikki edellä mainittujen välineiden soveltamisalaan kuuluvat maat eli naapurialueilla sijaitsevat maat ja kehittyvät

---

<sup>9</sup> Nykyisin Aeneas-ohjelmasta ehdotuspyyntöjen perusteella myönnettävien avustusten määrä on vähintään 500 000 euroa ja enintään 2 000 000 euroa ja avustuksen määrän on oltava 50–80 prosenttia toimen tukikelpoisten kustannusten koko määrästä.



kolmannet maat ovat tukikelpoisia<sup>10</sup>. Temaattisen ohjelman aiheena on silti pääasiassa, ei kuitenkaan yksinomaan, Euroopan unioniin (etelä/pohjoinen ja itä/länsi) suuntautuva muutto. Tältä osin olisi ensisijaisesti tarkasteltava maastamuutto- ja kauttakulkualueita, joilta muutto suuntautuu Euroopan unioniin, mutta huomiota olisi kiinnitettävä myös muuttoliikkeisiin liittyviin uusiin alueellisiin tai alueidenvälisiin aloitteisiin samoin kuin etelä/etelämuuttoliikkeen tärkeimpiin suuntiin.

Lisäksi temaattisesta ohjelmasta olisi voitava rahoittaa ominaispiirteidensä perusteella ja maantieteellisestä alueesta riippumatta valittavia innovatiivisia toimia edellyttäen, että ne liittyvät edellä määriteltyyn soveltamisalaan ja toteutetaan sillä.

Demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen sekä ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen samoin kuin asiaa koskevat kansainväliset sopimukset on otettava huomioon pantaessa temaattista ohjelmaa täytäntöön. Ohjelmasta rahoitettavat toimet olisi yhdistettävä mahdollisuuksien mukaan toimenpiteisiin, joilla pyritään lujittamaan demokratiaa, parantamaan ihmisoikeuksia, vakiinnuttamaan keskeisten työnormien soveltaminen ja ihmisarvoinen työ sekä lujittamaan oikeusvaltiota. Tarpeiden ja edistyksen arvioinnissa on olennaisen tärkeää arvioida sitä, miten näiden perusarvojen edistämässä on onnistuttu, ennen kuin toimien rahoitusta jatketaan. Näin voitaisiin edistää kolmansien maiden vastuullisuutta siirtolaisuuteen ja turvapaikka-asioihin liittyvissä kysymyksissä.

### **3.2. Strategiset suuntaviivat**

Edellä kuvattujen tavoitteiden ja soveltamisalan pohjalta temaattinen ohjelma voitaisiin toteuttaa samojen suuntaviivojen mukaisesti kuin Aeneas-ohjelma, joskin niitä olisi mukautettava politiikassa vuodesta 2004 tapahtuneita muutoksia vastaavasti. Näistä politiikan muutoksista luultavasti innovatiivisimmin vaikuttavat ne, jotka koskevat siirtolaisuutta ja kehitystä tai taloudellisista syistä johtuvaa siirtolaisuutta. Tämä vastaa sitä, että viime aikoihin asti siirtolaispolitiikan ulospäin suuntautuviissa toimissa on vallitsevasti keskitytty muuttovirtojen hallitsemiseen, jotta unioniin kohdistuvaa muuttopainetta saataisiin pienemmäksi. Vaikka tämä on edelleen ajankohtainen tavoite, haasteita asettaa nyt myös sellaisten politiikkojen kehittäminen, joissa tunnustetaan siirtotyöläisten tarve niillä taloutemme aloilla, joilla on pula työvoimasta ja ammattitaidosta, ja huolehditaan samalla siitä, että siirtotyöläiset ja heidän kotimaansa saavat siirtolaisuudesta mahdollisimman suuren hyödyn. Tämän vuoksi tarvitaan lähestymistapaa, jossa tarkastellaan rajavalvontaa ja laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevien kysymysten lisäksi myös siirtolaisuusilmiön muita ulottuvuuksia, kuten erityisesti kehitystä ja työllisyyttä.

Tämän vuoksi tulevalla temaattisella ohjelmalla olisi seuraavat viisi keskeistä tavoitetta:

- vahvistetaan muuttoliikkeen ja kehityksen välistä vuorovaikutusta,
- edistetään hyvin hallittua työvoiman maahanmuuttoa,
- torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja helpotetaan laittomien maahanmuuttajien takaisinottoa,

---

<sup>10</sup> EU-jäsenyyteen valmistautuvien maiden, esimerkiksi Länsi-Balkanin maiden, kanssa tehtävää yhteistyötä siirtolaisuus- ja turvapaikka-asioissa rahoitetaan edelleen liittymistä valmistelevalta tukivälineestä olennaisena osana kansallisia ohjelmia.

- suojataan siirtotyöläisiä hyväksikäyttöä ja syrjäytymistä vastaan,
- edistetään turvapaikkapolitiikkaa ja kansainvälistä suojelua mm. alueellisen suojelun ohjelmilla.

### 3.2.1. Muuttoliikkeen ja kehityksen välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen

Siirtolaisuus kuuluu olennaisesti kehitykseen, ja nykyään myönnetään yleisesti, että on syytä siirtyä toimintatavasta, jossa ”kehitystä lisäämällä vähennetään siirtolaisuutta” ”lisäämään kehitystä paremmin hallitulla siirtolaisuudella” (Better managing migration for more development)<sup>11</sup>. Joulukuussa 2002 komissio antoi siirtolaisuutta koskevien kysymysten sisällyttämistä EU:n ulkosuhteisiin käsittelevän tiedonannon<sup>12</sup>, johon sisältyi ”muuttoliike ja kehitys” -osa. Samalla kun tiedonannossa tunnustettiin, että yhteisön ensisijaisena tavoitteena pitkällä aikavälillä on puuttua siirtolaisuuden perimmäisiin syihin, siinä kehoitettiin unionia kiinnittämään enemmän huomiota tiettyihin näkökohtiin, jotka liittyvät siirtolaisuuden ja kehityksen keskinäiseen yhteyteen. Neuvosto hyväksyi tämän lähestymistavan ja kehotti komissiota kehittämään sitä edelleen<sup>13</sup>. Tämän johdosta komissio antoi syyskuussa 2005 toisen tiedonannon<sup>14</sup>, joissa määritellään joitakin käytännön suuntaviivoja, jotka todennäköisesti vaikuttaisivat myönteisellä tavalla muuttoliikkeen ja kehityksen väliseen yhteyteen. Temaattisen ohjelman olisi tuettava tässä yhteydessä määriteltyjen toimenpiteiden toteuttamista, mihin sisältyisi erityisesti seuraavaa:

- Kannustetaan maasta muuttaneita osallistumaan lähtömaansa sosioekonomiseen kehittämiseen ja lisätään heidän paluunsa arvoa.
- Vähennetään aivovienttiä ja edistetään aivokiertoa esimerkiksi väliaikaisen maastamuuton soveltuvien muotojen avulla.
- Helpotetaan siirtotyöläisten varojen siirtoa (rahalähetykset) lähtömaahan erityisesti vähentämällä siirtokuluja ja tuetaan varojen käyttöä kehitystä edistäviin kohteisiin.
- Tuetaan siirtolaisten vapaaehtoista paluuta alkuperämaahan sekä heidän kotouttamistaan ammatilliselta ja sosioekonomiselta kannalta muun muassa asianomaista politiikkaa ja sosiaaliturvajärjestelmiä tukemalla.
- Kehitetään valmiuksia hallinnoida muuttoliikettä aiempaa paremmin.

### 3.2.2. Hyvin hallitun työvoiman maahanmuuton edistäminen

Vuonna 2003 komissio toi Lissabonin toimintasuunnitelman mukaisesti maahanmuuttoa, kotouttamista ja työllisyyttä käsittelevässä tiedonannossaan<sup>15</sup> esille, että työllisyyden parantamiseksi olisi lailliseen maahanmuuttoon tarpeen soveltaa muutosta edistävää lähestymistapaa. Tällainen lähestymistapa on välttämätön, jotta unioni voisi selviytyä yhä kovemmiksi käyvistä väestöllisistä, sosiaalisista ja taloudellisista haasteistaan. Maahanmuutto

<sup>11</sup> Kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiskeskuksen (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD) vuonna 2005 järjestämän seminaarin nimi.

<sup>12</sup> KOM (2002) 703.

<sup>13</sup> Aiheesta lisää toukokuussa 2003 annetuissa muuttoliikettä ja kehitystä koskevissa neuvoston päätelmissä.

<sup>14</sup> KOM (2005) 390.

<sup>15</sup> KOM (2003) 336.

ei ole ainoa vaihtoehto näiden haasteiden hallitsemiseksi, mutta se voi ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä osaltaan lieventää muutosten vaikutuksia tuottaessaan tarpeellista työvoimaa Euroopan unionin työmarkkinoille.

Vuoden 2005 alussa komissio antoi vihreän kirjan taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon sovellettavasta yhteisön lähestymistavasta<sup>16</sup>, ja siinä pyrittiin yksilöimään pääasialliset haasteet ja mahdolliset vaihtoehdot yhteisön sääntelykehyksen muodostamiseksi taloudellista maahanmuuttoa varten. Vihreästä kirjasta käyty julkinen keskustelu on otettu huomioon laillista maahanmuuttoa koskevassa strategisessa suunnitelmassa, jonka komissio hyväksyi 21. joulukuuta 2005<sup>17</sup>. Tässä suunnitelmassa, johon sisältyy myös etenemissuunnitelma monenlaisia lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä varten, komissio korostaa, että taloudellisiin syihin perustuvan maahanmuuton hallinta edellyttää selkeän ja yhdenmukaisen maahanpääsypolitiikan lisäksi vuoropuhelua ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, jotta kansainvälistä työvoiman maahanmuuttoa voitaisiin hallita yhdessä paremmin. Tässä on ulkosuhteilla ja yhteistyöpolitiikalla oma tehtävänsä, mutta yhteisön etu on kuitenkin pantava etusijalle, koska on selvää, että EU:ssa jo olevia työvoimaresursseja on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti. Temaattisen ohjelman avulla voitaisiin tässä yhteydessä

- levittää tietoa maahanmuuton sekä unionin alueelle saapumisen ja siellä oleskelun edellytysten oikeuskehystä,
- levittää tietoa työvoiman maahanmuuton mahdollisuuksista ja jäsenvaltioiden siihen liittyvistä tarpeista sekä maahanmuutosta kiinnostuneiden kolmansien maiden kansalaisten pätevyysvaatimuksista samoin kuin tukea koulutuksen antamista EU:hun laillisesti muuttamista suunnitteleville henkilöille jo ennen muuttoa, muun muassa antaa tietoa kotoutumisesta jäsenmaihin ja maahanmuuttajien oikeuksista ja velvollisuuksista,
- rohkaista kolmansia maita määrittelemään ja panemaan täytäntöön siirtotyöläisiä koskeva sääntelykehys.

Kun otetaan huomioon muuttoliikkeen ja kehityksen yhteydestä ja EU:n toimintastrategiasta kehitysmaiden terveysalan henkilöresurssikriisiin vastaamiseksi hiljattain annetut tiedonannot<sup>18</sup>, olisi edellä toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa ehdotetut toimenpiteet toteutettava niin, että aivovientä tapahtuu mahdollisimman vähän. Tämän vuoksi olisi kiinnitettävä huomiota kolmansissa maissa tiettyjä aloja/ammatteja/alueita koskeviin rakenteellisiin tai väliaikaisiin tarpeisiin, joita aivovienti voimistaa. Tärkeää on myös omaksua kokonaisvaltainen ja johdonmukainen lähestymistapa siihen, miten työntekijät otetaan palvelukseen eettisesti hyväksyttävällä tavalla.

### *3.2.3. Laittoman maahanmuuton torjunta ja laittomien maahanmuuttajien takaisinoton helpottaminen*

Laittoman maahanmuuton torjuminen on olennaisen tärkeää. Sen vuoksi maahanmuuton valvonta on keskipitkällä aikavälillä edelleen strategisesti ensisijainen kysymys. Temaattisen ohjelman olisi osaltaan vietävä tilannetta eteenpäin tehostamalla kolmansien maiden kanssa

---

<sup>16</sup> KOM (2004) 811.

<sup>17</sup> KOM (2005) 669.

<sup>18</sup> KOM (2005) 642.

toteutettavia yhteistyöhankkeita ja erityisesti maahanmuuton hallinnasta vastaavien viranomaisten välistä koordinoitua seuraavilla aloilla:

- ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta,
- tiedottaminen, jolla pyritään estämään laitton maahanmuutto ja lisäämään tietoa siihen liittyvistä riskeistä,
- laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisy ja torjunta (muun muassa parantamalla rajavalvonta-, viisumi- ja passihallinnon valmiuksia esimerkiksi asiakirjojen turvallisuuteen ja biometristen tietojen käyttöönottoon ja asiakirjaväärennösten havaitsemiseen liittyvissä asioissa),
- yhteisön kanssa tehtyjen takaisinottosopimusten täytäntöönpano, mihin sisältyy myös paluumuuttajien sosiaalinen ja ammatillinen kotouttaminen kestävän paluun takaamiseksi;
- kolmansien maiden auttaminen laittoman maahanmuuton hallinnassa (autetaan maita neuvottelemaan ja panemaan täytäntöön omia takaisinottosopimuksia tai -järjestelyjä muiden kolmansien maiden kanssa, esimerkiksi varmistetaan riittävän inhimilliset olosuhteet keskuksissa, joihin laittomat maahanmuuttajat majoitetaan ennen heidän palauttamistaan, ja tuetaan laittomien maahanmuuttajien vapaaehtoista paluuta ja heidän kotouttamistaan alkuperämaihinsa kestävällä tavalla).

Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota perusvapauksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Olisi määriteltävä vaatimukset, joiden noudattaminen takaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen nykyistä paremmin, ja arvioitava hankkeet ihmisoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten perusteella.

#### *3.2.4. Siirtotyöläisten suojaaminen hyväksikäyttöä ja syrjäytymistä vastaan*

Ohjelman yhtenä painopisteenä tulisi olla, kuten Aeneas-ohjelmassakin, pyrkimys parantaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia kotoutua vastaanottajamaan yhteiskuntaan ja saada suojaa huonoa kohtelua vastaan. Toimenpiteet voisivat liittyä seuraaviin aloihin:

- laillista maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön laatiminen kolmansissa maissa; siinä täsmennetään erityisesti maahanpääsyä koskevat säännöt, maahantuloluvan saaneiden henkilöiden oikeudet ja asema sekä maassa laillisesti asuvien henkilöiden oikeudenmukainen kohtelu,
- maahanmuuttajien kotouttaminen ja syrjimätön kohtelu sekä toimenpiteet heidän suojaamiseen rasismilta ja muukalaisvihalta; tässä yhteydessä maahanmuuttajille myös kerrotaan, mitkä ovat heidän perusoikeutensa ja mitä oikeudellisia keinoja on käytettävissä, jos niitä rikotaan,
- ihmiskaupan ja missä tahansa muodossa ilmenevän orjuuden ennaltaehkäisy ja torjunta.

Näitä toimia toteutettaessa on kiinnitettävä asianmukaista huomiota huonon kohtelun kohteeksi joutumisen ja syrjäytymisen uhan alla erityisesti elävien maahanmuuttajaryhmien, kuten naisten ja lasten, suojeluun. Maahanmuuttajien oikeus ihmisarvoisiin työolosuhteisiin ja

oikeudenmukaiseen kohteluun yhteiskunta- ja ammattielämässä olisi myös otettava huomioon.

### *3.2.5. Turvapaikka-asioiden ja pakolaisten kansainvälisen suojelun edistäminen*

Turvapaikkakysymykset ovat nousseet EU:n politiikassa etusijalle ulkosuhteissa ja kehitysyhteistyössä sellaisten kolmansien maiden kanssa, joita pakolaisvirrat koskevat. Maailmanlaajuisesti pakolaisten kansainvälisen suojelun järjestelmää ohjaavat vuoden 1951 Geneven pakolaisyleissopimus ja New Yorkin pöytäkirja vuodelta 1967. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) Agenda for Protection- ja Convention Plus -aloitteet pyrkivät helpottamaan pakolaistilannetta erityisin valtioiden, muiden kumppanien ja UNHCR:n kanssa tehdyin sopimuksin, joissa keskeisiä asioita ovat erityisesti uudelleensijoittaminen, kehitysavun kohdentaminen ja pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden liikkuminen maasta toiseen. EU on UNHCR:n kanssa yhtä mieltä siitä, että pakolaisongelmat olisi pyrittävä ratkaisemaan ensi sijassa niiden syntyalueilla, joihin pakolaismäärät yleensä keskittyvät. Kyseisillä mailla ei useinkaan ole institutionaalisia ja taloudellisia valmiuksia ratkaista näitä haasteita yksin. Komissio painottaa ulkomaanapunsa yhteydessä tavoitetta parantaa edellytyksiä tarjota tehokasta suojelua ja kestäviä ratkaisuja lähtöalueilla. Siihen kuuluvat valmiuksien kehittäminen turvapaikka-asioiden alalla, vastaanottajamaahan kotouttaminen, kotiinpaluu ja uudelleensijoittaminen kolmanteen maahan. Tämä näkyy myös EU:n kansainvälisen suojelun järjestelmään soveltamassa lähestymistavassa, joka toteutetaan alueellisen suojelun pilottiohjelmilla (esimerkiksi entisen Neuvostoliiton läntisissä tasavalloissa ja Afrikan suurten järvien alueella).

Yksi Aeneas-ohjelman tavoitteista on tukea tätä kehitystä ja alueellisen suojelun pilottiohjelmiä. Temaattisen ohjelman avulla olisi jatkettava yhteisön tukea kestäville ratkaisuille pitkäaikaisiin pakolaisongelmiin ja erityisesti:

- vahvistettava kolmansien maiden institutionaalisia valmiuksia turvapaikan ja kansainvälisen suojelun tarjoamiseen ja kansallisen sääntelykehityksen luomiseen,
- tuettava turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten rekisteröintiä,
- painotettava pakolaisten suojeluun liittyviä kansainvälisiä normeja ja välineitä,
- tuettava vastaanotto-olojen parantamista, kotouttamista vastaanottajamaahan, paluumuuttajien uudelleenkotouttamista sekä uudelleensijoittamisohjelmia.

Vaikka pakolaisten tilanne poikkeaa suuresti taloudellisista syistä maasta muuttavien tilanteesta, pakolaiset tulevat luultavasti saamaan etua myös monista tämän ohjelman muihin osiin liittyvistä aloitteista, muun muassa niistä, jotka koskevat siirtolaisten kannustamista lähtömaansa avustamiseen, rahalähetysten siirron helpottamista tai suojaa syrjintää vastaan.

### **3.3. Ohjelmasuunnittelun ja täytäntöönpanon periaatteet**

Komissio tekee temaattiselle ohjelmalle monivuotisen suunnitelman samanaikaisesti ja johdonmukaisesti maantieteellisten ohjelmien kautta kanavoitavaa apua koskevan ohjelmasuunnittelun kanssa. Monivuotinen ohjelma toteutetaan temaattisella strategia-asiakirjalla ja monivuotisella maaohjelmalla. Ensimmäinen temaattinen strategia-asiakirja ja monivuotinen maaohjelma vahvistetaan vuosiksi 2007–2010 ja toinen vuosiksi 2011–2013.

Temaattisen strategia-asiakirjan ja monivuotisen maaohjelman pohjalta komissio laatii kunakin vuonna työohjelman, jossa vahvistetaan painopisteet tuen saajiksi valittaville toimille ja tarkennetaan maantieteelliset alueet ja eri aihealueet, erityiset tavoitteet, toivotut tulokset ja alustavat määrärahat. Vuotuista työohjelmaa laatiessaan komissio voi tarkastella mahdollisia uusia painopisteitä ja kehityssuuntauksia, joita ei ole otettu huomioon monivuotisessa maaohjelmassa. Vuotuinen työohjelma pannaan täytäntöön kaikin asianmukaisin keinoin voimassa olevien varainhoitoon ja sopimuksiin sovellettavien sääntöjen mukaisesti ja tiettyä joustonvaraa noudattaen, jotta voitaisiin reagoida olosuhteiden nopeisiin muutoksiin ja muuttoliikkeen uusiin kehityssuuntauksiin ja painopisteisiin.

Lisäksi vakavien ennakoimattomien tai kiireellisten tarpeiden<sup>19</sup> tai olosuhteiden tapauksessa komissio voi toteuttaa erityistoimenpiteitä, jotka eivät sisälly temaattiseen strategia-asiakirjaan tai monivuotiseen maaohjelmaan eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen ja kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta annettujen asetusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti.

Kriisitilanteisiin reagoimisen mahdollisuuksia olisi ensi sijassa tarkasteltava vakautusvälineen yhteydessä.

Komissiota avustaa komitea asianomaisissa oikeudellisissa asiakirjoissa määritellyn menettelyn mukaisesti.

Luettelon temaattisen ohjelman rahoitustuen saamisen edellytykset täyttävistä kumppaneista olisi oltava mahdollisimman laaja, ja siihen tulisi kuulua Euroopan unionin maiden sekä kolmansien maiden keskus-, alue- ja paikallishallinnot osastoinen ja virastoinen, kunnat, alueelliset ja kansainväliset järjestöt ja virastot sekä valtiosta riippumattomat järjestöt ja muut toimijat, tutkimuslaitokset, yhteisöt, työmarkkinaosapuolet sekä julkiset ja yksityiset toimijat erityisesti kumppanuuksia painottaen.

Komissio pyrkii saamaan kolmannet maat mukaan temaattisesta ohjelmasta rahoitettaviin toimiin, jotta ne ottaisivat hankkeita omalle vastuulle. Tästä syystä kolmansille maille tiedotetaan asianmukaisten kanavien kautta (lähetystöt, sekakomiteat, kokoukset, säännöllinen vaihto kahdenvälisen yhteistyösopimusten puitteissa jne.) ehdotuspyynnöistä sekä suunnitelluista ja toteutetuista toimista. Vaikka temaattisen ohjelman tavoitteena onkin virallinen sopimus kolmansien maiden kanssa ja niiden omavastuu, ohjelma antaa komissiolle tietyn määrän vapautta ja joustavuutta edunsaajamaiden hallituksiin nähden. Komissio voi rahoittaa toimia valtiosta riippumattomien järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kautta ilman hallituksen hyväksyntää tilanteissa, joissa yhteistyö on rajoittunutta tai kumppanuus on haasteellinen.

Ensimmäisen kolmivuotiskauden (2007–2009) toimista tehdään ulkopuolinen arviointi, jonka perusteella voidaan valmistella toista temaattista strategia-asiakirjaa (2011–2013). Arvioinnissa olisi arvioitava mahdollisuuksien mukaan niitä yhteisvaikutuksia, joita on muuttoliikkeen hallintaa koskevalla toimenpiteillä sekä toimenpiteillä ja toimilla, joilla tähdätään muuttoliikkeen kehitysvaikutusten parantamiseen, työvoiman muuton hallittuun edistämiseen ja kansainvälisen suojan parantamiseen. Arvioinnissa otetaan huomioon temaattisesta ohjelmasta rahoitettuja hankkeita toteuttaneiden toimijoiden näkemykset.

---

<sup>19</sup> Ks. myös puheenjohtajan päätelmät, Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. joulukuuta 2005, liite I – Maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa.

Arviointikertomukset toimitetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille ja niistä keskustellaan näiden toimielinten kanssa.

## ANNEX I

### Projects selected for co-financing by the European Commission under the 2004 budget for the AENEAS Programme

**(financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum)**

Applicant	Project Title	Location	EC contribution	Actions and objectives
Direccion General d'immigration de la Cooperación pour le Developpement et du Volontariat de la Communauté de Madrid	Accompagnement à l'amélioration des conditions d'accueil et de protection des mineurs de 14 ans regroupés en provenance du territoire de la Communauté de Madrid	Espagne et Maroc	1.999.999,00 €	Le projet a pour but de résoudre les problèmes qu'éprouvent des mineurs de moins de 14 ans d'origine marocaine, qui se trouvent tout seuls, non accompagnés et en situation irrégulière dans la région de Madrid. Il propose de mettre en place un mécanisme qui garantisse leur protection depuis leur identification et facilite de façon efficace et effective leur retour auprès de leur famille dans leur milieu et pays d'origine.
UNHCR	Building an Asylum structure in Serbia and Montenegro	Serbia et Montenegro	698.005,92 €	to assist Serbia and Montenegro in developing the asylum structure.
ERA	Training Action for the Balkans , Three intensive seminars on Asylum and International Protection for 120 civil servants	Balkans	512.617,00 €	Three seminars, one week each, will first and foremost give a general overview of all the issues related to the migration and asylum, in particular: legal migration; dialogue on migratory flows; readmission and reintegration of the returnees; illegal immigration.
Ministry of Interior, Public Administration and Decentralisation of the Hellenic Republic	Building on Mechanism to effectively and sustainably implement readmission agreements between Albania, the EC and third countries	Albanie et Greece	1.454.768,00 €	The main set of activities will be: capacity building of return and readmission entities in Albania; cooperative approaches to information exchange between administrations in the implementation of readmission agreements; building mechanisms of return to and from Albania including improving the identification of illegal immigrants bound for readmission and the re-integration of returnees.
Ministry of Interior Italy Across Sahara		Italy, Libya and Niger	1.567.158,27 €	enhancing cooperation between Libya and Niger in border control and fight against illegal migration, to organise their structures and to consider revision of legislation; training of trainers/officers of staff employed in specific sectors of interest
IOM	Enhanced Capacity building in Migration Management to Support Effective Return and Sustainable reintegration of refugees in Sri Lanka	Sri Lanka	1.873.464,00 €	To enhance the capacity of the Government of Sri Lanka to manage migration with a particular focus on return migration. To enhance measures to assist in the sustainable reintegration of returning migrants
IOM	Programme de renforcement et de soutien au Dialogue et a la gestion des migrations irrégulières et de Transit au Maghreb en provenance de l'Afrique de l'Ouest	EU, Maghreb, Afrique Sub-Saharien	1.561.245,56 €	Renforcement du dialogue et des mécanismes de suivi et de coordination Coopération technique en matière de renforcement des capacités institutionnelles des pays de transit et d'origine Campagnes d'information auprès des migrants potentiels au sein des pays émetteurs
IOM	An integrated approach to promoting legal migration through national capacity building	South Caucasus	777.397,00 €	to prevent illegal immigration, facilitate discussions on conclusion of bilateral readmission agreements based on the EU-standard, enable improved reintegration, and promote legal migration within each South Caucasus country and bilaterally with targeted receiving EU member states through dialogue and capacity building.
UNHCR	Strengthening protection and durable solutions for asylum seekers and refugees in Egypt	Egypt	524.058,00 €	Strengthening Protection and Durable Solutions for Asylum-Seekers and Refugees in Egypt



UNHCR	The cross border cooperation process	Belarus , Moldova, Ukraine	1.307.898,40 €	develop a coordinating mechanism to effectively respond to asylum, migration and border management challenges in Belarus, Moldova and Ukraine, and in the region at large in close cooperation with Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania Poland, Romania, Slovakia.
ILO	ILO/UNIFEM/EC Asian Programme of the Governance of Labour Migration	countries of the Mekong region China Korea Japan and South Asia countries	1.955.335,00 €	contribute to the promotion of rights and gender-based governance of labour migration and the protection of Asian migrant workers from exploitative and abusive treatment
IOM	TRIM	Libya	2.000.000,00 €	the Action will strengthen Libya's capacities to address illegal transit immigration in a humane and orderly manner
IOM	Regional Dialogue and Program on facilitating managed and legal migration between Asia and the EU	Asia	848.583,00 €	develop legal migration and enhance regional dialogue and cooperation in facilitating managed migration from Asia to the EU
CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei popoli	Projet réseau Afrique/Migration	Maghreb et Libye	1.307.131,00 €	Le projet vise à renforcer l'engagement opérationnel et la collaboration régionale des acteurs de la société civile en matière de gestion des flux migratoires, en particulier l'immigration illégale et le trafic des êtres humains, par la mise en place et la livraison d'un ensemble de services en faveur des immigrés illégaux, par la croissance de la perception et des informations de l'opinion publique et des autorités locales maghrébines sur la réalité de la migration et, enfin, par le renforcement et l'élargissement du réseau Afrique Migration.
Comune di Roma	W.A.R.M.	Albania	1.215.196,00 €	Reintegration of Albanian returnees through their insertion on labour market and through micro-enterprises creation.
Euro-Mediterranean Human Rights Network - EMHRN	Enhancing civil society participation in human rights management of migration	Libie et Maghreb	535.598,00 €	Enhancing civil society participation in human rights management of migration and asylum in the Southern Mediterranean and Middle East
Mairie de Cartaya	Programme de gestion integral de l'immigration saisonniere	Maroc Espagne	1.196.000,00 €	Gestion intégrale de l'immigration saisonnière de travailleurs marocains vers un groupe de municipalités agricoles espagnoles.
Guardia Civil Ministry of Interior	Project Seahorse	Maroc Mauritanie	2.000.000,00 €	Establish and develop Maghreb- Sub Saharan African relations and dialogue on migration questions.
MLAL - Progettomondo	Promotion d'une migration responsable	Maroc	868.214,40 €	Promouvoir une migration responsable dans la région de Tadla Azilal en encourageant la conscientisation des jeunes sur les risques de l'émigration clandestine.
World Bank	International migration from Middles East and North Africa	Middle East and North Africa	733.570,00 €	identify and support the implementation of projects, policies, regional arrangements, and institutional reforms that will maximise the benefits of international migration flows and reduce their costs
Croatian Law Centre	Protection of Asylum seekers in the Republic of Croatia and Region	Croatia and region	1.000.000,00 €	Strengthening the protection in CRO and region (BH, SMN) by developing asylum system consistent with international standards.
European Council on Refugees ,and Exiles - ECRE	The protection of refugees asylum seekers and forced migrants	Belarius, Moldova, Russia, Ukraine	529.705,00 €	Improve the implementation in Belarus, Molodva, Ukraine and European Russia of national and international refugee and human rights instruments – leading to increased security and protection for refugees.
Institut Universitaire Europeén	Action collective dee soutien à la réintégration des migrants de retour dans leur pays d'origine	Algerie Maroc Tunisie	1.076.000,00 €	soutenir la réintégration durable des personnes en retour en Algérie, au Maroc et en Tunisie (Construction d'une base de données sur les personnes en retour, production de rapports sur le retour et la réintégration, rencontres sur le thème de la réintégration, présentation de propositions
COOPI - Cooperazione Internazionale	ALBAMAR	Albanie et Maroc	1.334.572,00 €	definition and implementation of an integrated support to Moroccan and Albanian migrants forcedly or voluntarily repatriated from Italy that are highly exposed to the risks of illegal migration and criminal activities

VASA PRAVA - BiH	Strengthening the protection of asylum seekers	BiH	616.562,98 €	ensuring a maximum protection and access to justice for asylum seekers, recognized refugees and other categories of persons under international protection in BiH, and victims of human trafficking, ensuring the full access to their rights via the provision of free legal aid and information campaigns
Cabinet of Secretary for Security of the Macao Special Administrative Region	2005/2006 MIGRAMACAO	Macao , China	500.904,80 €	The aim of the MIGRAMACAO action is to ensure entities of Macao more effective management in all aspects of migration flows, including the prevention and combating of illegal immigration and trafficking in human beings through the cooperation with regional countries and the coordination with the EC
			<b>29.993.983,33 €</b>	

ANNEX II

AENEAS ANNUAL WORKPROGRAMME 2005

<b>Regions</b>	<b>Regions and countries</b>	<b>Areas</b>	<b>Article</b>	<b>Objectives</b>	<b>Types of activities (indicative)</b>	<b>Indicative amounts (million €)</b>	<b>AWP</b>
All regions	Countries concerned by readmission negotiations	Readmission	Art. 2 § 1 e	Support implementation of readmission agreement with the EC, once initialled, signed or concluded.	Develop the exchange of information between the administrations concerned, improve the identification and the documentation of returnees, improve the infrastructure of reception and develop capacity of reception of non-national returnees before transfer to their country of origin.	3.35	2005

North Africa	Countries of the region to be determined	Management of Migration+ Asylum and International Protection+ Fight against illegal migration	Art. 2 § 1 c & d	<p>1. Improve conditions of reception of refugees in the region.</p> <p>2. Improve international protection, complying with international conventions and reinforce legal structures in the regions. Promote regional cooperation in the field of management of migration flows, especially transit migration, illegal migration and trafficking in human beings.</p>	<p>1. Improvement of the conditions of reception and of the capacity of registration and of documentation of asylum seekers and refugees as well as of integration in the host country.</p> <p>2. Development of a regional dialogue on asylum and strengthening of the legislative capacities and of the expertise available in the region.</p> <p>3. Development of exchange of expertise and advice with the EU.</p> <p>4. Development of the training of the administrations concerned. Development of the transnational coordination of the central services for fight against illegal immigration in view of encouraging coordination, dialogue, exchange of experience and information between the specialised services of the national administrations.</p> <p>5. Development and setting up of a protocol defining short and medium term immediate responsibility for the victims of shipwreck and clandestine passage. Setting-up of an entity for legal assistance and support to the investigators allowing to reconcile the humanitarian responsibility and the research of the authors of the most serious offences of</p>	3,0	2005
--------------	--	---	------------------	---	--	-----	------

					trafficking of the human beings'. 6. Development of a network of liaison officers for harbour and airport control of migration in order to improve the fight against illegal migration.		
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	All the countries of the region and Russia in particular	Legal migration	Art. 2 § 1 a & b	1. Improve the protection and the treatment of migrants. 2. Improve the policies related to the management of immigration for labour purposes	1. Development of the training of staff and exchange of information and experience, creation of a network for information concerning migration for economic purposes. 2. Support of actions for fight against racism and xenophobia towards migrants. 3. Capacity building of regional and national authorities in order to evaluate	3,0	2005

					the needs and perspectives for foreign workforce and putting in place of appropriate strategies and pilot projects.		
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Moldova, Belarus, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Tajikistan	Legal Migration	Art. 2 § 1 a & b	Facilitate the use of remittances in favour of the macroeconomic development of the countries concerned.	Support initiatives in view of using remittances for productive goals.	2,0	2005
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Russia, Ukraine, Moldova and Belarus	Asylum and international protection.	Art. 2. § 1 c	Improve international protection	Improvement of the conditions of reception and of the capacity of registration and of documentation of their asylum seekers and refugees as well as of integration in the host country.	2,0	2005
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	All the countries of the region of Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Fight against illegal migration	Art. 2 § 1 d	Fight against trafficking and smuggling of human beings	1. Promotion of cooperation and of information exchange at the regional level, management of transit migration and fight against false documents. 2. Development of the capacities to persecute traffickers and of protection and reintegration of victims. 3. Development of information and awareness-raising of candidates for	5,0	2005

					migration. 4. Staff training for detection of false documents.		
Balkans	Region as a whole	Management of Migration	Art. 2 § 1	Support the development of national policies according to a unified approach in the fields of migration and asylum and visa	Improve the management capacity of the institutions involved in the fields of asylum, migration and visa.	4,0	2005
Turkey	Turkey	Asylum and international protection.	Art. 2 § 1 c	Reinforce asylum systems	Improve the necessary reception conditions and the capacity in the field of registration and documentation of asylum seekers and refugees as well as their integration in the host country.	1,0	2005
Turkey	Turkey	Fight against illegal migration	Art. 2 § 1 d	Increase the fight against illegal migration	Contribute to the implementation of the action plan for fight against illegal immigration	1,0	2005

Asia	China	Fight against illegal migration	Art. 2 § 1 d	Improve the cooperation EU/RPC in the field of the fight against illegal migration and smuggling of human beings.	Development of exchange of information, of cooperation and recognition of respective knowledge of systems between administrations of the RPC and the EU, especially in the field of return, false documents and biometrics.	4,0	2005
Latin America	Region as a whole (and in particular the countries of the Andean Community Argentina and Uruguay).	Legal Migration	Art. 2 § 1 a & b	Support the development of the interregional dialogue EU/LAC	1. Promote a more efficient use of remittances in the macro-economic development of the country. 2. Establish and/or develop systems for data collection and treatment in the field of migration flows.	3,0	2005
Sub-Saharan Africa	All the countries of the region.	Migration and development + Legal Migration	Art. 2 § 1 a & b & d	Support improvement of laws, policies and management structures in the field of migration especially through actions of regional character.	1. Reinforce the link between migration and development (notably by improving transfer systems for remittances, enhancing the role of diasporas, limiting 'brain drain', favouring "brain circulation" and starting experiences at intra-regional level). 2. Facilitation and circulation of legal migrants. 3. Fight against smuggling of human beings and illegal immigration. 4. Develop the capacity of authorities and responsible organisations to collect and	5,0	2005



					analyse data on migrants and to manage the questions related to migration.		
Sub-Saharan Africa	Countries receiving important quantities of refugees (with a priority for Tanzania)	Asylum and International Protection	Art. 2. § 1 c	Develop sustainable solutions in favour of refugees	Reinforce the capacity of protection in the host regions especially in order to 1) support the management capacity of the national authorities 2) develop registration and documentation systems for refugees et 3) tackle the problems concerning their integration in the host regions	4,0	2005
						40,350,000	