

KVTR Haikala Riikka

11.07.2008

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Eurooppalainen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Ranskan ehdotuksesta eurooppalaiseksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi.

Ylijohtaja

Antti Pelttari

LIITTEET 1. perusmuistio SM2008-00299 2. neuvoston asiakirja 11609/08 ranskaksi 3. asiakirjan epävirallinen käännös englanniksi

Asiasanat	maahanmuutto, turvapaikka
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OM, OPM, STM, TEM, TH, VNEUS

KVTR Nikander Maarit

11.07.2008

Asia

EU/OSA/Eurooppalainen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Ranska on tehnyt ehdotuksen eurooppalaiseksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi (Pacte européen sur l'immigration et asile). Ranska esitteli ehdotuksensa epävirallisessa OSA-neuvostossa 7.-8.7.2008. Seuraavaksi ehdotusta on tarkoitus puheenjohtajan ystävät -ryhmässä 17.7.2008 sekä OSA-neuvostossa 24.-25.7. ja 25.-26.9.2008. Puheenjohtajan tavoitteena on, että sopimus hyväksyttäisiin Eurooppa-neuvostossa 15.-16.10.2008.

Asiakirjat:

- Pacte européen sur l'immigration et asile, 11609/08

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Sisäasiainministeriö/KVY, Antti Pelttari, p. 160 42290
Sisäasiainministeriö/KVY, Maarit Nikander, p. 160 42735
Sisäasiainministeriö/RVLE, Jukka Savolainen, p. 020 410 6654
Sisäasiainministeriö/RVLE, Mika Rytönen, p. 020 410 6636
Sisäasiainministeriö/MMO, Tuomo Kurri, p. 160 42913
Sisäasiainministeriö/MMO, Eero Koskeniemi p. 160 42734
Sisäasiainministeriö/MMO, Jutta Gras, p. 160 42881
Sisäasiainministeriö/MMO, Tuomas Koljonen, p. 160 42720
Ulkoasiainministeriö/ POL-11, Ilkka Rentola, p. 160 55641
Ulkoasiainministeriö/ KEO-11, Janna Heikkinen, p. 160 56458
Oikeusministeriö/LAVO, Asko Välimaa, p. 1606 7700
Oikeusministeriö/LAVO, Lena Andersson, p 1606 7725

Suomen kanta/ohje:

Yleistä:

Suomi katsoo, että kokonaisvaltaisen muuttoliikepolitiikan kehittämistä tulee jatkaa Tampereen ja Haagin ohjelmien hengessä ja kunnioittaen näiden ohjelmien perintöä. Tulevan oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman tulee pohjautua Haagin ohjelman loppuun saattamiseen, ohjelman puitteissa tehtyjen päätösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon sekä annettujen säädösten tehokkuuden ja toimivuuden kattavaan arviointiin.

Suomi pitää lähitulevaisuuden kannalta olennaisena sitä, että maahanmuuttopolitiikkaa koskevat prosessit kyetään sovittamaan yhteen tavalla joka tukee jo tehtyjen sitoumusten toteuttamista ja edistää EU:n maahanmuuttopolitiikan johdonmukaisuutta. Päällekkäisiä järjestelyjä ei tulisi luoda, vaan pyrkiä ensisijaisesti vahvistamaan nykyisten mekanismien ja normien täytäntöönpanoa, toimivuutta ja yhdenmukaista soveltamista. Yhteisen politiikan järjestelmällinen seuranta ja arviointi on kannatettavaa. Kokonaisvaltaisen ja johdonmukaisen politiikan kannalta on keskeistä, ettei tulevaisuudessa ole useita rinnakkaisia seuranta- ja arviointimekanismeja. Seurannan ja arvioinnin tulee myös olla objektiivista, läpinäkyvää ja sen tulisi edistää konkreettisella tavalla sovittujen tavoitteiden saavuttamista. Poliitiikan seuranta ja arviointi tulisi myös järjestää siten, ettei siitä aiheudu jäsenmaille merkittävää hallinnollista lisärasitetta.

Suomi katsookin, että maahanmuuttopaktin arviointimekanismia - ja oikeus- ja sisäasioiden arviointiprosesseja yleisemminkin - tulisi pohtia huolellisesti. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi maahanmuuttoasioissa tulisi olla Eurooppa-neuvoston tasolla jatkossa vain yksi raide, johon sisällytettäisiin kaikki maahanmuuttokysymysten aspektit (maahanmuuttopaktin sisältämät asiat, komission ehdotukset ja nykyinen maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa). Eurooppa-neuvostossa voitaisiin vuosittain käydä yksi kattava keskustelu maahanmuuttoasioista yhden raportin pohjalta.

Suomi voi yleisesti yhtyä maahanmuuttopaktin esitettyyn sisältöön ja tavoitteisiin, joita on onnistuttu valmistelun edetessä paremmin sovittamaan yhteen käynnissä olevien prosessien kanssa. Paktin luonnoksessa on myös otettu aiempaa enemmän huomioon Haagin ohjelma sekä uuden monivuotisen ohjelman valmistelu.

Yksityiskohtaisia kantoja maahanmuuttopaktiin:

Luku I: Laillisen maahanmuuton järjestäminen ottaen huomioon jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeet sekä kotouttaminen

Suomi yhtyy periaatteeseen, jonka mukaan kolmansista maista tulevaa työvoimaa koskeva työvoimapolitiittinen päätöksenteko on sekä volyymien että rakenteen osalta säilytettävä kansallisena. Maahanmuuttopaktissa esitetään erityishuomiota korkeasti koulutettujen henkilöiden/erityisosaajien ja opiskelijoiden houkuttelemiseksi EU:iin. Suomi korostaa, että työvoimaa tarvitaan EU:ssa moniin tarpeisiin, mutta samanaikaisesti tulee kiinnittää huomiota myös eri työntekijäryhmiin. Korkeasti koulutettujen ja erityisosaajien houkuttelu on usein erityistoimia vaativaa, koska globaali kilpailu tästä ryhmästä on kovaa. Komissio pyrkii tähän sektorikohtaisten direktiiviehdotusten kautta. Parhaillaan EU:ssa käsitellään ns. erityisosaajadirektiiviehdotusta. Opiskelijoiden maahantulon osalta on jo hyväksytty EU-lainsäädäntöä (nk. opiskelijadirektiivi), joten uudelle lainsäädännölle ei liene EU:ssa välitöntä tarvetta.

Unionin on kolmansista maista työvoimaa rekrytoidessaan pyrittävä minimoimaan aivovuotoa ja samalla maksimoimaan maahanmuuton kehitysvaikutuksia. Tähän voidaan pyrkiä mm. eettisellä rekrytoinnilla ja tukemalla eri tavoin maahanmuuttajayhteisöjen mahdollisuuksia osallistua lähtömaidensa kehityksen tukemiseen. Maahanmuuttajat voivat myös kotimaahan - joko väliaikaisesti tai pysyvästi - palatessaan antaa panoksensa maan kehitykselle, ja EU:n on hyvä myös jatkossa tutkia vaihtoehtoja väliaikaiseen ja kiertomuuttoon liittyen. EU:n maahanmuuttopolitiikan laillisen maahanmuuton osalta ei kuitenkaan tule ensisijaisesti perustua väliaikaisen työvoiman ja kiertomuuton priorisoimiseen.

Suomi katsoo, että kaksisuuntainen kotoutuminen on edellytys maahanmuuton kasvulle tulevaisuudessa. Työmarkkinoille pääsyä edistävillä toimilla ja kielen oppimisella on tärkeä rooli kotoutumisprosessissa. Suomi ei kuitenkaan tue kielen oppimisen asettamista sitovaksi velvollisuudeksi. Kotouttamista ja perheen yhdistämistä koskevaa politiikkaa kehitettäessä lähtökohtana tulee yleisesti olla kansainvälisten sopimusten ja olemassa olevan EU-oikeuden velvoitteiden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perheen yhdistämisdirektiivin, noudattaminen. Suomi suhtautuu varauksellisesti yleisluonteisten kotouttamissopimusten tekoon osana kansallisia kotouttamisohjelmia ja ylipäänsä välineenä tehostaa maahanmuuttajien kotouttamista mm. vastuiden kasvattamisella. Kotouttamissopimusten ongelmakohtina voidaan pitää niiden sitovuuden merkitystä ja mahdollisten sopimusvelvoitteiden laiminlyönnestä aiheutuvia sanktiokysymyksiä. Lisäksi haasteena voi olla varsin eri perustein maahan muuttavien henkilöiden yhdenvertaisuuden huomioiminen yleisessä sopimusmallissa sekä se, minkälaista todellista vaikuttavuutta sopimuksilla saavutettaisiin kotoutumisessa.

Rasismien ja syrjinnän vastaisella työllä on merkittävä vaikutus maahanmuuttopolitiikan onnistumiseen ja Suomi pitää tärkeänä sen mainitsemista sopimuksessa.

Jäsenmaiden tiedonvaihdon kehittäminen maahanmuuttokysymyksistä on kannatettavaa. Uusia tiedonvaihtojärjestelmiä ei tule perustaa, vaan tulisi pyrkiä olemassa olevien järjestelmien tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käyttöön (esim. maahanmuuttoasioiden keskinäinen tiedonvaihtojärjestelmä MIM).

Luku II: Laittoman maahanmuuton torjunta varmistamalla laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tehokas palauttaminen

Suomi korostaa paluu - ja palautuspolitiikassa vapaaehtoisuutta sekä palautusten täytäntöönpanon tehostamista ja menettelyjen yhtenäistämistä. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota paluudirektiivin yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Käytännön yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tulisi myös edelleen tiivistää paluuseen liittyvissä kysymyksissä. Yhteistyölle lähtömaiden kanssa tulisi rakentaa koordinoitusti sääntömääräisiä kanavia, jotka ovat kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä.

Suomi on yleisesti suhtautunut kielteisesti joukottaisiin laillistamisiin maahanmuuttopolitiikan välineenä. Ensisijaisesti olisi pyrittävä eri keinoin ehkäisemään sellaisten tilanteiden kehittyminen, joissa laillistaminen nähdään viime kädessä ainoana tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Komission 17.6. julkistamassa maahanmuuttotiedonannossa esitetty ajatus kehittää yhteiset standardit laillistamisille, ml. minimivaatimukset aikaiselle tiedottamiselle, on periaatteessa kannatettava. Jatkotyössä tulisi huomioida komission tekemä selvitys laillistamisista.

Ihmiskaupan vastaista työtä tulee jatkaa määrätietoisesti. EU:n ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman kattavaan toimeenpanoon ja säännölliseen arviointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Ihmiskauppaa koskevien kv. sopimusten tehokas toimeenpano on tärkeää ja EU:n tulee toimia aktiivisesti tämän tavoitteen edistämiseksi. Oikeudellisten instrumenttien toimeenpanon ohella on tärkeää varmistaa alueellisten toimintasuunnitelmien kuten Tripolissa vuonna 2006 Suomen pj-

kaudella hyväksytyn EU-Afrikka -toimintasuunnitelman konkreettinen toimeenpano sekä huomioitava myös ETYJin ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen työ. Ihmiskaupan uhrien suojelua tulee parantaa esimerkiksi kehittämällä uhrien mahdollisuuksia toipua ja kotoutua.

Suomi suhtautuu myönteisesti laittoman työnteon sekä harmaan talouden torjuntaa koskevaan yhteistyöhön EU:ssa. On periaatteellisesti tärkeää, että sanktio laittoman työn teettämisestä kohdistuu työnantajaan. Suomi kuitenkin katsoo, että sanktioita harmonisoimalla voidaan laittoman työnteon ongelmaan puuttua vain rajallisesti. Sanktioita ja erityisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia tärkeämpi on tekijän kiinnijäämisriski.

EU:ssa jo voimassa olevan maastapoistamispäätösten vastavuoroista tunnustamista koskevan direktiivin mukaan jäsenvaltio voi tunnustaa toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemän maastapoistamispäätöksen. On huomattava, että kyseisen periaatteen mekaaninen soveltaminen ei ole Suomessa katsottu olevan mahdollista. Suomessa on katsottu, että täytäntöön panevalla jäsenmaalla tulee olla täytäntöön panevaan maahan syntyneiden siteiden arvioimisen lisäksi harkintavaltaa myös siinä suhteessa, onko rikollinen teko, jonka perusteella henkilö oli määrätty poistettavaksi toisesta jäsenmaasta, rangaistava myös täytäntöön panevassa maassa.

Luku III: Ulkorajavalvonta

Suomi katsoo, että ulkorajavalvontaa koskeva osuus on linjassa komission tiedonantojen ja kesäkuun OSA-neuvostossa hyväksyttyjen niitä koskevien päätelmien kanssa.

Suomi kannattaa EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä niin, että toiminta tehostuu, kansallisten viranomaistoimien läpinäkyvyys paranee, yhteisvastuuta kyetään osoittamaan tarvittaviin suuntiin kohtuuden mukaan ja lisäksi kyetään osoittamaan EU:n yhteistä tahtoa operoimalla kolmansien maiden vastaisella rajalla tai jopa yhdessä niiden kanssa. Nämä toiminnat voivat tapahtua parhaiten kehittämällä EU:n rajavirasto Frontexin koordinoimia operaatioita ja projekteja. Valvonta- ja johtamisjärjestelmiä tulee kehittää, toimintatapoja tulee yhdenmukaistaa ja tietojen sekä tilannekuvan vaihtamiseen tulee luoda edellytykset. Kaikissa tilanteissa tulee säilyttää jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan, mutta joitakin tarpeita varten tulee voida kehittää rajavirastolle itsenäiset operatiiviset toimintaedellytykset.

Ulkorajojen arviointijärjestelmien tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä parannetaan parhaiten nykyistä Schengen-arviointijärjestelmään kehittämällä hyödyntäen jäsenvaltioiden viranomaisten asiantuntemusta. Schengen-arviointijärjestelmää tulisi kehittää nykyistä vielä enemmän riskianalyysilähtöiseksi ja mukaan tulisi ottaa yllätystarkastuselementti.

Euroopan unionissa on pyrittävä yhteiseen viisumipolitiikkaan. Yhteinen viisumipolitiikka on yksi keskeinen tekijä maahanmuuttovirtojen hallinnan kokonaisuutta, jolla helpotetaan ihmisten liikkumista sekä rajat ylittävää matkustamista ja torjutaan laitonta maahanmuuttoa. Meneillään olevat mittavat uudistukset niin lainsäädännön kuin tietojärjestelmänkin osalta edellyttävät, että lähivuosina keskitytään niiden kunnolliseen ja kattavaan täytäntöönpanoon.

Tekstissä mainitaan myös "Eurooppalainen rajavartiolaitos" (tutkitaan mahdollisuutta perustaa Euroopan rajavoukot). Suomi voi hyväksyä paktissa esitetyn muotoilun sillä edellytyksellä, että kirjausta kansallisen vastuun periaatteesta ei poisteta sopimuksen tekstistä.

Luku IV: Turvapaikka

Suomen näkemyksen mukaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä tavoitteena tulee olla mahdollisimman pitkälle menevä lainsäädännön harmonisointi ja sen yhdenmukainen soveltaminen. Tämä edellyttää toisaalta enenevässä määrin yhteistä ja suoraan sovellettavaa

lainsäädäntöä ja toisaalta mahdollisesti myöhemmässä vaiheessa turvapaikka-asioihin perehtynyttä valituselintä. Myös käytännön yhteistyön tiivistäminen on tärkeää. Lähtökohtana yhteistä turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä tulee olla Tampereella vuonna 1999 sovitut linjaukset, erityisesti Geneven pakolaissopimuksen täysimääräinen ja kokonaisvaltainen soveltaminen, sekä muut keskeiset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on nähtävä osana unionin tavoittelemaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkekysymyksiin. Tarvitaan ensimmäisen vaiheen säädöksiä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa sekä pakolais- ja turvapaikkapolitiikan sovittamista paremmin yhteen EU:n muiden politiikkalohkojen kanssa. Toisaalta myös nykyisen järjestelmän elementtien – erityisesti Dublin-järjestelmän – toimivuutta tulee parantaa, mikä edellyttää kaikkien jäsenmaiden panosta.

Pakolaisen määritelmädirektiivissä on määritelty, mitä EU:ssa tarkoitetaan kansainvälisellä suojelulla. Myös maahanmuuttopakissa tulisi käyttää yhteistä kansainvälisen suojelun määritelmää. On keskeistä, että kansainvälistä suojelua saavia, toisin sanoen pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saavia, kohdellaan EU:ssa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Suomi pitää tärkeänä, että käytännön yhteistyön tukemiseksi perustetaan pysyvä rakenne. Eräs vaihtoehto on Euroopan unionin turvapaikka-asioden tukivirasto. Tukivirastolle ei Suomen mielestä lähtökohtaisesti tulisi luoda toimivaltaa, joka ylittäisi kansallisen päätöksenteon turvapaikka-asioissa. Virastolle voitaisiin sen sijaan ajatella annettavan lukuisia käytännön yhteistyön tukemiseen liittyviä tehtäviä, joiden avulla voitaisiin yhdenmukaistaa turvapaikkamenettelyjä ja parantaa päätösten laatua.

Suomi painottaa EU:n läheisempää yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kuten UNHCR:n kanssa pakolais- ja turvapaikkakysymyksissä. Yhteistyö UNHCR:n kanssa on ensiarvoisen tärkeitä esimerkiksi pyrittäessä tunnistamaan maahantulijoiden joukosta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. Kansainväliset järjestöt (ml. NGO:t) tulisi myös ottaa paremmin mukaan erityisesti turvapaikka-asioden käytännön yhteistyön kehittämiseen.

Suomi suhtautuu myönteisesti ajatukseen turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamisesta. EU-maiden panosta pakolaisten uudelleensijoittamisessa tulisi kasvattaa. Uudelleensijoittamista tulee voida kuitenkin edistää EU:ssa ilman välitöntä linkkiä alueellisiin suojeluohjelmiin. Alueelliset suojeluohjelmat arvioidaan tämän vuoden aikana ja on tärkeää, että arvioinnin perusteella pohditaan, mikä on kyseisillä ohjelmilla saavutettava lisäarvo.

Luku V: Globaali kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa muuttoliikkeen ja kehityksen synergian edistämiseksi

EU:n tulisi työskennellä muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyksien paremman ymmärtämisen edistämiseksi ja politiikkojen johdonmukaisuuden lisäämiseksi EU:ssa ja globaalilla tasolla. Erityisesti EU:n sisäistä koordinaatiota tulisi pyrkiä parantamaan näissä kysymyksissä. Koordinaation ja johdonmukaisuuden parantamiseksi voitaisiin harkita OSA-neuvoston ja YAUNin yhteiskokousten pitämistä tarvittaessa.

Suomi tukee kokonaisvaltaisen yhteisiin poliittisiin periaatteisiin perustuvan eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan kehittämistä, jossa voidaan ottaa huomioon kaikki muuttoliikkeen näkökohdat, muuttoliike- ja kehitysyhteistyökysymykset mukaan lukien, ja joka perustuu aitoon kumppanuuteen kolmansien maiden kanssa erottamattomana osana unionin ulkoisia politiikkoja. Pidämme tärkeänä EU-tason ponnisteluja muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan aikaansaamiseksi ja Rabatissa ja Tripolissa tehtyjen sitoumusten täytäntöönpanoa; ja korostamme tätä jo aikaansaatua kehystä lähtökohtana myös tälle sopimukselle muuttoliike ja kehitys -kysymyksissä.

Suomen näkökulmasta Rabatin jatkokokous sekä yleisemminkin lähtömaiden kanssa tehtävän yhteistyön edistäminen ja helpottaminen (mm. rahälähetykset) lähtömaiden tilanteen parantamiseksi ja sitä kautta laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi on tärkeää. Suomi tukee yleisesti tavoitetta toteuttaa toimenpiteitä rahälähetysten helpottamiseksi tekemällä niistä halvempia, nopeampia ja turvallisempia.

Suomi pitää tärkeänä kehitysmaiden tukemista muuttoliikkeen hallintaa koskevien valmiuksien vahvistamiseksi ja korostaa tarvetta sisällyttää maahanmuuttoasiat kumppanimaiden kanssa käytävän vuoropuhelun myötä entistä tiiviimmin kansallisiin köyhyysvähentämisstrategioihin.

Suomi pitää tärkeänä, että maahanmuuttajayhteisöjä koskevien politiikkojen johdonmukaisuus pyritään varmistamaan. Muuttoliikkeen ja kehityksen kaikista ulottuvuuksista on päätöksenteon tueksi pyrittävä keräämään tehokkaammin tietoa.

Pääasiallinen sisältö:

Pääasiallinen sisältö:

Ranskan puheenjohtajuuskauden yksi painopiste tulee olemaan ehdotus Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi. Ranska on jakanut jäsenmaille ehdotuksesta 16.6.2008 päivätyn epävirallisen luonnoksen, jonka Ranskan maahanmuuttoministeri Hortefeux esittelee jäsenmaille epävirallisessa OSA-neuvostossa 7.-8.7.2008 Cannesissa.

Puheenjohtajamaa Ranskan tavoitteena on hyväksyä asiakirja Eurooppa-neuvostossa lokakuussa. Sopimus ('pakti') on luonteeltaan vahvasti poliittinen asiakirja, kyse ei ole oikeudellisesti sitovasta instrumentista. Ranskan sisäpoliittiset painotukset näkyvät tekstissä selvästi.

Asiakirjan johdannossa todetaan, että vapaan liikkuvuuden alueen toteuttaminen on EU:n suurimpia saavutuksia. Kansainvälinen muuttoliike on pysyvä ilmiö, ja se on samalla mahdollisuus edistää taloudellista kasvua EU:ssa ja sen jäsenmaissa sekä luoda resursseja maahanmuuttajille ja siten edistää lähtömaiden kehittymistä. Oletus 'nollamaahanmuutosta' on sekä epärealistinen että vaarallinen.

Vaikka yli kaksi miljoonaa maahanmuuttajaa saapuu vuosittain EU:n alueelle, EU:lla ei ole resursseja vastaanottaa asianmukaisesti kaikkia halukkaita. Maahanmuuton organisoinnissa tulee ottaa huomioon Euroopan vastaanottokapasiteetti työ- ja asuntomarkkinoilla sekä terveys, koulu- ja sosiaalipalveluissa sekä suojella maahanmuuttajia rikollisverkostojen mahdolliselta hyväksikäytöltä.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tulee noudattaa (erityisesti ihmisoikeuksia ja pakolaisia koskevia) kansainvälisen oikeuden säännöksiä.

EU on pyrkinyt jo toistakymmentä vuotta lähentämään politiikkojaan maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä. Edistystä tähän suuntaan on jo tapahtunut erityisesti Tampereen ja Haagin ohjelmien sekä kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikepolitiikkaan (Global Approach to Migration) koskevan prosessin myötä, mutta edistys ei ole ollut riittävää. Eurooppa-neuvoston mukaan on aika antaa uusi sysäys yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan määrittelemiselle, joka ottaa huomioon sekä EU:n kollektiiviset intressit että yksittäisten jäsenmaiden erityistarpeet.

Keskinäisen vastuun, solidaarisuuden ja kumppanuuden hengessä sekä komission 17.6 antamien tiedonantojen valossa Eurooppa-neuvosto päättää hyväksyä eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen. Sopimuksella Eurooppa-neuvosto sitoutuu viiteen velvoitteeseen:

- järjestää laillinen maahanmuutto ottaen huomioon jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeet sekä kotouttaminen
- torjua laitonta maahanmuuttoa varmistamalla laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tehokas palauttaminen
- suojella Eurooppaa paremmin tehostamalla ulkorajavalvontaa
- rakentaa turvapaikka-Eurooppa
- rakentaa kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa niiden kehityksen edistämiseksi

Luku I: Laillisen maahanmuuton järjestäminen ottaen huomioon jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeet sekä kotouttaminen

Luvun johdannossa todetaan, että maahanmuuton tulee edellyttää sekä jäsenvaltion että maahanmuuttajan halukkuutta ('kaksoishalukkuus', double volonté). Lisäksi muistutetaan, että kukin jäsenvaltio päättää itse maassa laillisesti oleskelevien henkilöiden määrästä ja oleskelun edellytyksistä. Jäsenmaita pyydetään noudattamaan erityisesti työperäisen maahanmuuton osalta keskitettyä ja 'valikoivaa maahanmuuttopolitiikkaa' (immigration choisie). Samalla pidetään tärkeänä sitä, että maahanmuuttopolitiikka mahdollistaa maahanmuuttajien harmonisen kotoutumisen yhteiskuntaan.

Tavoitteen toteuttamiseksi Eurooppa-neuvosto

- a) pyytää jäsenmaita maaliskuun 2008 Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti toteuttamaan taloudellista maahanmuuttoa ottaen huomioon niiden työmarkkinoiden tarpeet; tekemään EU houkuttelevammaksi korkeasti koulutetuille työntekijöille ja erityisosajille sekä ottamaan käyttöön uusia toimia opiskelijoiden liikkuvuuden edistämiseksi.
- b) antaa prioriteetti väliaikaiselle tai kiertomaahanmuutolle aivovuodon ehkäisemisen varmistamiseksi.
- c) säännellä perheen yhdistämistä tehokkaammin ottamalla (Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksiä noudattaen) kansallisessa lainsäädännössään paremmin huomioon sekä oma vastaanottokapasiteetti että perheiden kotoutumiskapasiteetti. Tätä arvioidaan erityisesti perheiden resurssien ja asumismahdollisuuksiin sekä kielitaidon perusteella.
- d) vahvistaa keskinäistä maahanmuuttoa koskevaa tiedonvaihtoa parantamalla tarpeen mukaan olemassa olevia instrumentteja.
- e) pyytää jäsenmaita luomaan v. 2004 hyväksytyjen kotouttamista koskevien yhteisen periaatteiden mukaisesti kunnianhimoista politiikkaa maahanmuuttajien harmonisen kotouttamisen edistämiseksi. Tämän politiikan tulisi perustua tasapainoon maahanmuuttajien oikeuksien ja velvollisuuksien välillä ja sen tulisi sisältää erityistoimenpiteitä kielen oppimisen ja työllistymisen edistämiseksi. Lisäksi tulee korostaa kansallisen identiteetin sekä EU:n perusarvojen kunnioitusta.
- f) edistää tiedonvaihtoa parhaista käytännöistä neuvoston 2004 hyväksymien periaatteiden mukaisesti

Luku II: Laittoman maahanmuuton torjunta varmistamalla laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tehokas palauttaminen

Laitonta maahanmuuttoa tulee torjua päättäväisesti kolmen perusperiaatteen pohjalta:

- lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävä yhteistyö laittoman maahanmuuton torjumiseksi maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan (Global Approach) puitteissa

- laittomasti jäsenvaltioiden alueella olevien henkilöiden on poistuttava alueelta ja jokainen jäsenvaltio sitoutuu tämän periaatteen tehokkaan toteuttamisen ja tunnustaa toisen jäsenvaltion antamat maastapoistamispäätökset.
- kaikki jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan takaisin omat kansalaisensa, jotka oleskelevat laittomasti toisen jäsenvaltion alueella.

Näiden periaatteiden toteuttamiseksi Eurooppa-neuvosto

- a) välttää ehdottomia laillistamisia ja jatkossa käyttää laillistamisia ainoastaan poikkeustilanteissa (humanitaariset tai taloudelliset syyt) ja tapauskohtaisesti, kansallisen lainsäädännön puitteissa.
- b) tekee takaisinottosopimuksia EU:n tasolla tai kahdenvälisesti kaikkien niiden maiden kanssa joiden osalta se on tarpeen, jotta jokaisella jäsenvaltiolla on oikeudelliset välineet varmistaa laittomien maahanmuuttajien maastapoistaminen. EU:n takaisinottosopimusten tehokkuus arvioidaan ja epäonnistuneita neuvottelumandaatteja tarkastellaan uudelleen. Jäsenmaat ja komissio tekevät läheistä yhteistyötä neuvotellessa tulevista EU:n takaisinottosopimuksista.
- c) kehittää yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä käyttäen tarvittaessa yhteisiä vapaaehtoisia järjestelyjä laittomien maahanmuuttajien maastapoistamisen varmistamiseksi (esim. laittomien maahantulijoiden biometrinen tunnistaminen, yhteiset palautuslennot).
- d) lisää yhteistyötä lähtömaiden ja kauttakulkumaiden kanssa laittoman maahanmuuton torjumiseksi maahanmuuton kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa, erityisesti lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä taistelussa ihmiskauppaa harjoittavia rikollisverkostoja vastaan.
- e) pyytää jäsenvaltioita toteuttamaan vapaaehtoisen paluun avustamista koskevia kansallisia aloitteita ja informoimaan niistä toisiaan, jotta estettäisiin avustusta jo saaneiden henkilöiden palaaminen vilpillisesti takaisin EU:n alueelle.
- f) pyytää jäsenvaltioita taistelemaan voimakkaasti laittomasti oleskelevien henkilöiden hyväksikäyttäjiä vastaan (esim. työnantajat, vuokraisännät)
- g) pyytää jokaista jäsenvaltiota soveltamaan neuvostossa 2001 hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan yhden jäsenvaltion antama maastapoistamispäätös on sovellettavissa kaikissa jäsenvaltioissa.

Luku III: Suojella Eurooppaa paremmin tehostamalla ulkorajavalvontaa

Luvun alussa painotetaan, että jäsenvaltiot vastaavat ulkorajavalvonnasta niille kuuluvilta osin. Tätä valvontaa harjoitetaan yhteisvastuun hengessä kaikkien muiden jäsenvaltioiden puolesta. Jäsenvaltioiden, joihin saapuu niiden maantieteellisen aseman johdosta suuria määriä maahanmuuttajia tai joiden resurssit ovat rajalliset, tulisi voida tukeutua EU:n solidaarisuuteen.

Tämän tavoitteen toteuttamiseksi

- a) pyydetään jäsenvaltioita ja komissiota ottamaan käyttöön kaikki saatavissa olevat resurssit tehokkaamman valvonnan varmistamiseksi maa-, meri- ja ilmarajoilla.
- b) myönnetään ainoastaan biometrisia viisumeita viimeistään vuoden 2012 alusta lähtien, parannetaan välittömästi jäsenvaltioiden konsulaattien välistä yhteistyötä ja yhdistetään resursseja niin pitkälle kuin mahdollista sekä perustetaan asteittain, vapaaehtois pohjalta yhteisiä viisumitoimistoja.

c) tarjotaan Frontexille keinot, jotta se pystyy täyttämään koordinaatiotehtävänsä ulkorajavalvonnassa, vastaamaan kriisitilanteisiin ja johtamaan jäsenvaltioiden pyynnöstä kaikkia tarvittavia operaatioita neuvoston 5.-6.6.2008 hyväksymien päätelmien mukaisesti. Viraston ja sen operaatiokeskusten toiminnan arvioinnin perusteella viraston roolia ja operationaalisia resursseja vahvistetaan sekä mahdollisesti tehdään päätös perustaa erityistoimistoja vastaamaan erilaisiin tilanteisiin, erityisesti itäiselle maarajalle ja eteläiselle merirajalle. Lisäksi tutkitaan mahdollisuutta perustaa 'eurooppalaisten rajajoukkojen järjestelmä'.

d) hyödynnetään modernia teknologiaa ulkorajoilla, jotta varmistettaisiin järjestelmien yhteentoimivuus ja mahdollistetaan tehokas yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä kesäkuun 2008 OSA-neuvoston ja Eurooppa-neuvoston päätelmien linjausten mukaisesti. Vuodesta 2012 alkaen komission rajatiedonantojen ehdotusten mukaisesti työn painopiste tulisi olla EU:n rajanylitystietojärjestelmän (entry/exit) ja nopean rajanylityksen menettelyn (fast-track) luomisessa.

e) Lisätä yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa rajavalvontayhteistyön ja laittoman maahanmuuton torjunnan vahvistamiseksi lisäämällä EU:n apua näiden maiden maahanmuuton hallinnasta vastaavien viranomaisten koulutukseen ja kalustohankintoihin.

f) kehitetään Schengenin arviointiprosessia.

Luku IV: Rakentaa turvapaikka-Eurooppa

Asiakirjassa vahvistetaan oikeus hakea turvapaikkaa ja tulla edellytysten täytyessä tunnustetuksi pakolaiseksi. EU:ssa asiaa koskevien säännösten soveltaminen kuitenkin vaihtelee, minkä vuoksi viime vuosina saavutetusta harmonisaation edistymisestä huolimatta harmonisaatiota on jatkettava ja tiivistettävä. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, ettei ulkorajojen tehokkaampi valvonta saa johtaa sellaisten ihmisten EU:n alueelle pääsyn epäämiseen, joilla on oikeus pakolaisasemaan.

Tämän tavoitteen toteuttamiseksi Eurooppa neuvosto päättää

a) perustaa vuonna 2009 eurooppalaisen tukiviraston, jonka tehtävänä olisi helpottaa tiedonvaihtoa ja kehittää käytännön yhteistyötä turvapaikkaviranomaisten välillä.

b) pyytää komissiota antamaan ehdotukset yhtenäisen turvapaikkamenettelyn luomiseksi vuonna 2012, sisältäen yhteiset takeet turvapaikka-asioissa sekä yhtenäisen pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman.

c) luoda menettelyjä, jotka mahdollistavat jäsenmaahan saapuvien suurten turvapaikanhakijamäärien aiheuttamassa kriisitilanteessa toisaalta muiden jäsenvaltioiden virkamiesten osallistumisen avustustyöhön sekä toisaalta tehokkaan solidaarisuuden varmistamalla EU:n rahoitusohjelmien varojen nopean käyttöönoton kriisin kohteeksi joutuneen jäsenvaltion auttamiseksi.

d) vahvistaa turvapaikkapolitiikan ulkoista ulottuvuutta ja erityisesti yhteistyötä UNHCR:n kanssa, jotta varmistettaisiin parempi suoja EU:n ulkopuolella oleskeleville kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Tämän mukaisesti

- suhtaudutaan myönteisesti UNHCR:n identifioimien henkilöiden uudelleensijoittamiseen jäsenmaihin alueellisten suojeluohjelmien puitteissa;

- pyydetään komissiota tekemään ehdotuksia (yhdessä UNHCR:n kanssa) yhteistyöstä kolmansien maiden suojelujärjestelmien kehittämiseksi ja niiden kapasiteetin vahvistamiseksi.

Luku V: Globaali kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa muuttoliikkeen ja kehityksen synergian edistämiseksi

Luvun alussa vahvistetaan sitoutuminen muuttoliikekysymyksiä koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan (Global Approach to Migration) Eurooppa-neuvoston päätelmien (2005 ja 2007), Rabatin ja Tripolin konferenssien (2006) sekä Lissabonin EU-Afriikka huippukokouksen (2007) päätelmien mukaisesti. Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikekysymyksiin on ainoa toimiva yhteistyön muoto Etelä- ja Itä-Euroopan kanssa. Muuttoliikkeen tulee olla merkittävä osatekijä jäsenvaltioiden ja EU:n ulkosuhteissa. Tämä edellyttää, että kolmansien valtioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä tulee kiinnittää erityistä huomiota vuoropuhelun ja yhteistyön laatuun maahanmuuttokysymyksissä.

Eurooppa-neuvosto painottaa läheistä kumppanuutta lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja sitoutuu niiden kanssa muuttoliikkeen ja kehityksen synergiaa edistävään kumppanuuteen. Tämän mukaisesti

a) tehdään joko EU:n tasolla tai kahdenvälisesti lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa sopimuksia, jotka sisältävät jäsenmaiden työmarkkinatarpeiden mukaisia laillisen maahanmuuton mahdollisuuksia, laittoman maahanmuuton torjuntaa, takaisinottoa sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden kehitystä koskevat säännökset.

b) rohkaistaan jäsenmaita tarjoamaan, mahdollisuuksiensa puitteissa, eteläisen ja itäisen Euroopan kumppanuusmaille kansallisen työmarkkinatilanteensa puitteissa mahdollisuuksia lailliseen maahanmuuttoon, jotta mahdollistettaisiin lähtömaiden kansalaisten pääsy Eurooppaan ammatilliseen koulutukseen tai harjoitteluun sekä keräämään säästöjä, jotka nämä voivat tämän jälkeen käyttää kotimaansa hyödyksi.

c) jatketaan yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, erityisesti vahvistamalla näiden maiden kapasiteettia.

d) sisällytetään maahanmuuttokysymykset paremmin kehitysyhteistyötä ja kehitysapua koskeviin politiikkoihin tarkastelemalla miten nämä politiikat voisivat hyödyntää maahanmuuton alkuperäalueita, johdonmukaisesti muiden kehityspolitiikan aspektien kanssa toteutettuna. Jäsenmaita ja komissiota pyydetään priorisoimaan 'solidaariset kehityshankkeet', joilla parannetaan asukkaiden elinolosuhteita esimerkiksi ravinnon, terveydenhuollon, koulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja työllisyyden osalta yhdessä kumppanuusmaiden kanssa määriteltävien sektorikohtaisten prioriteettien puitteissa.

e) edistetään yhteiskehitystä (co-développement) koskevia hankkeita, jotka mahdollistavat maahanmuuttajien osallistumisen kotimaansa kehittämiseen. Jäsenmaita pyydetään tukemaan erityisten rahoitusinstrumenttien hyväksymistä, joilla helpotettaisiin maahanmuuttajien rahälähetyksiä kotimaahan (esim. alennusta rahansiirroista hyvinvointia edistäviin ja sijoitustarkoituksiin).

f) pannaan määrätietoisesti täytäntöön Lissabonissa joulukuussa 2007 sovittu EU:n ja Afrikan välinen kumppanuus sekä Rabatin toimintasuunnitelma; Kutsutaan koolle toinen muuttoliikettä ja kehitystä koskeva Euro-afrikkalainen ministerikonferenssi Pariisissa 20-21.10.2008 päättämään käytännön toimenpiteistä.

g) nopeutetaan muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensisijaisten toimenpiteiden toteuttamista (erityisesti liikkuvuuskumppanuudet, yhteistyöohjelmat), jotta varmistettaisiin tasapaino etelästä ja toisaalta idästä ja kaakosta suuntautuvien maahanmuuttoreittien välille, ja otetaan huomioon tässä yhteydessä saadut kokemukset neuvoteltaessa maahanmuuttoa ja takaisinottoa koskevia sopimuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

h) varmistetaan eri toimenpiteiden täytäntöönpanossa niiden yhdenmukaisuus EU:n kehityspolitiikan sekä muiden politiikkojen, erityisesti naapuruuspolitiikan kanssa.

Paktin täytäntöönpano ja arviointi

Sopimuksen lopussa pyydetään neuvostoa, komissiota ja jäsenvaltioita omalta osaltaan tekemään tarvittavat päätökset paktissa esitettyjen sitoumusten täytäntöönpanemiseksi sekä esitetään paktin täytäntöönpanon arviointia koskevat ehdotukset.

Eurooppa-neuvosto järjestää vuosittain keskustelun maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista. Tätä varten pyydetään neuvostoa yhdessä komission kanssa raporttoimaan vuosittain paktin täytäntöönpanosta. Lisäksi jäsenmailta pyydetään kvantitatiivisia indikaattoreita niiden politiikan tehokkuuden ja vaikutusten arvioimiseksi. Jäsenmaiden tulisi myös informoida toisiaan kaikista suunnitteilla olevista uusista lainsäädäntö- tai muista toimista. Lopuksi vahvistetaan tarve löytää riittävät resurssit maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien tarpeiden täyttämiseksi.

Kansallinen käsittely:

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, maahanmuutto, turvapaikka, rajavalvonta
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OPM, PLM, STM, TEM, TH, VM, VNEUS



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 9 juillet 2008

11609/08

LIMITE

ASIM 53

NOTE

de: la Présidence

au: Groupe des Amis de la présidence

en date du: 17 juillet 2008

Objet: Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Les délégations trouveront ci-après, en vue de la réunion du groupe des Amis de la présidence du 17 juillet 2008, un projet de texte relatif au Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Ce projet est celui qui a servi de support à la discussion lors de la réunion ministérielle informelle de Cannes le 7 juillet 2008.

Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Depuis un demi-siècle, le projet politique et de civilisation qui porte la création et l'approfondissement de l'Union européenne a permis des progrès considérables. L'un des fruits les plus remarquables de cette entreprise est la constitution d'un vaste espace de libre circulation couvrant aujourd'hui la majeure partie du territoire européen. Ce développement a permis un accroissement sans précédent des libertés pour les citoyens européens comme pour les ressortissants des pays tiers circulant librement sur ce territoire commun. Il représente aussi un important facteur de croissance et de prospérité. L'élargissement récent et à venir de l'espace Schengen conforte encore la liberté de circulation des personnes.

Les migrations internationales sont une réalité qui perdurera aussi longtemps notamment que demeureront les écarts de richesse et de développement entre les diverses régions du monde. Elles peuvent être une chance parce qu'elles sont un facteur d'échanges humains et économiques. Elles contribuent à la croissance économique de l'Union européenne et des Etats membres qui ont besoin de migrants en raison de leur situation démographique ou de l'état de leur marché du travail. Enfin, elles apportent des ressources aux migrants et à leurs pays d'origine, participant ainsi à leur développement. D'ailleurs l'hypothèse d'une immigration zéro apparaît à la fois irréaliste et dangereuse.

Par ailleurs, le Conseil européen a adopté en décembre 2005 l'Approche globale des migrations dont il confirme la pertinence. Il réaffirme sa conviction que les questions migratoires font partie intégrante des relations extérieures de l'Union et qu'une gestion harmonieuse et efficace des migrations doit être globale et donc traiter à la fois de l'organisation de la migration légale et de la lutte contre l'immigration illégale comme des moyens de favoriser les synergies entre les migrations et le développement. Il est convaincu que l'Approche globale des migrations n'a de sens que dans le cadre d'un partenariat étroit entre les pays d'origine, de transit et de destination.

L'Union européenne n'a toutefois pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent y trouver une vie meilleure. Une immigration mal maîtrisée peut porter atteinte à la cohésion sociale des pays de destination. L'organisation de l'immigration doit donc prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe, sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires et sociaux et protéger les migrants contre le risque d'exploitation par des réseaux criminels.

La création d'un espace commun de libre circulation confronte par ailleurs les Etats membres à des défis nouveaux. Le comportement d'un Etat peut affecter les intérêts des autres. L'accès au territoire de l'un des Etats membres peut être suivi de l'accès au territoire d'autres Etats membres. Aussi est-il impératif que chaque Etat membre prenne en compte les intérêts de ses partenaires dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques d'immigration, d'intégration et d'asile.

Dans ce contexte, les Etats membres de l'Union européenne ont entrepris depuis une vingtaine d'années de rapprocher dans ces domaines leurs politiques. Le Conseil européen salue les progrès déjà réalisés en ce sens : suppression des contrôles aux frontières intérieures sur la plus grande partie du territoire européen, adoption d'une politique commune des visas, harmonisation des contrôles aux frontières extérieures et des normes applicables à l'asile, coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, création de l'agence FRONTEX, mise en place de fonds dédiés exprimant la solidarité entre les Etats membres. Le Conseil européen salue en particulier les avancées majeures accomplies dans le cadre des programmes de Tampere (1999-2003) et de La Haye (2004-2009) qu'il s'engage à mettre pleinement en œuvre.

Fidèle aux valeurs qui n'ont cessé d'inspirer depuis l'origine le projet européen et les politiques mises en œuvre, le Conseil européen réaffirme solennellement que les politiques migratoires et d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés.

Si les progrès accomplis sur la voie d'une politique commune d'immigration et d'asile sont réels, ils restent insuffisants.

Le Conseil européen estime le moment venu de donner une impulsion nouvelle, dans un esprit de responsabilité mutuelle et de solidarité entre les Etats membres, mais aussi de partenariat avec les pays tiers, à la définition d'une politique commune de l'immigration et de l'asile qui prenne en compte à la fois l'intérêt collectif de l'Union européenne et les spécificités de chaque Etat membre.

Dans cet esprit et à la lumière de la communication de la Commission du 17 juin 2008, le Conseil européen décide d'adopter solennellement le présent Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Conscient que la mise en œuvre complète du Pacte nécessitera, dans certains domaines, une évolution du cadre juridique et notamment des bases conventionnelles, le Conseil européen prend ainsi cinq engagements fondamentaux :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration,
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière,
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières,
- bâtir une Europe de l'asile,
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

*

* *

I) Organiser l'immigration légale en tenant compte des besoins, des priorités et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration

Le Conseil européen estime que l'immigration légale doit relever d'une double volonté, celle du migrant et celle du pays d'accueil, avec un objectif de bénéfice mutuel. Il rappelle qu'il revient à chaque Etat membre de décider des conditions d'admission sur son territoire des migrants légaux et de fixer, le cas échéant, leur nombre. La mise en œuvre des contingents qui peuvent en résulter pourrait se faire en partenariat avec les pays d'origine. Le Conseil européen appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres Etats membres. Enfin, il souligne l'importance qu'il convient d'attacher à une politique qui permette l'intégration harmonieuse des migrants dans la société de leur pays d'accueil.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) d'inviter les Etats membres à mettre en place dans le respect de la préférence communautaire, avec les moyens qui leur paraissent les plus appropriés, des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte des besoins de leur marché du travail conformément aux conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 ; à renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et à prendre de nouvelles mesures pour favoriser l'accueil des étudiants et faciliter leur circulation dans l'Union;
- b) de veiller, en privilégiant la migration temporaire ou circulaire, conformément aux conclusions du Conseil européen du 14 décembre 2007, à ce que ces politiques n'encouragent pas la fuite des cerveaux;

- c) de mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre à prendre en compte dans sa législation nationale, dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays;
- d) de renforcer l'information mutuelle sur les migrations en améliorant en tant que de besoin les outils existants;
- e) d'inviter les Etats membres, conformément aux principes communs agréés en 2004 par le Conseil, à mettre en place, selon les procédures et avec les moyens qui leur paraîtront adaptés, des politiques ambitieuses pour favoriser l'intégration harmonieuse, dans leur pays d'accueil, des migrants ayant la perspective de s'y installer durablement; ces politiques devront reposer sur l'équilibre des droits des migrants (accès à l'éducation, au travail, à la sécurité et aux services publics et sociaux) et de leurs devoirs (respect des lois du pays d'accueil). Elles comporteront des mesures spécifiques pour favoriser l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, facteurs essentiels d'intégration ; elles mettront l'accent sur le respect des identités des Etats membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants;
- f) de promouvoir les échanges d'informations relatives aux bonnes pratiques mises en œuvre, conformément aux principes communs agréés en 2004 par le Conseil, en matière d'accueil et d'intégration, ainsi que des mesures communautaires de soutien aux politiques nationales d'intégration.

II) Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière

Le Conseil européen réaffirme sa détermination à lutter contre l'immigration irrégulière. Il rappelle son attachement à l'application effective de trois principes fondamentaux:

- le renforcement de la coopération des Etats membres avec les pays d'origine et de transit afin de lutter contre l'immigration irrégulière dans le cadre de l'Approche globale des migrations est une nécessité;
- les étrangers en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres doivent quitter ce territoire. Chaque Etat membre s'engage à assurer l'application effective de ce principe, dans le respect du droit et chaque Etat membre reconnaît les décisions de retour prises par un autre Etat membre ;
- tous les Etats ont l'obligation de réadmettre leurs ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat.

A cette fin, le Conseil européen convient :

- a) de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires ou économiques ;
- b) de conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral, de sorte que chaque Etat membre dispose des outils juridiques pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ; l'efficacité des accords communautaires de réadmission sera évaluée ; les mandats de négociation n'ayant pas abouti devront être revus ; les Etats membres et la Commission se concerteront étroitement à l'occasion de la négociation des futurs accords de réadmission au niveau communautaire;

- c) de développer la coopération entre les Etats membres en ayant recours sur la base du volontariat et autant que nécessaire à des dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (identification biométrique des clandestins, vols conjoints...);
- d) d'inviter les Etats membres à renforcer leur coopération avec les pays d'origine et de transit afin de lutter contre l'immigration irrégulière dans le cadre de l'Approche globale des migrations, de mener en particulier avec eux une ambitieuse politique de coopération policière et judiciaire pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées;
- e) d'inviter les Etats membres à se doter de dispositifs nationaux incitatifs concernant l'aide au retour volontaire et à s'informer mutuellement à ce sujet en vue notamment de prévenir le retour abusif dans l'Union européenne des personnes ayant bénéficié de ces aides;
- f) d'inviter les Etats membres à lutter avec la plus grande fermeté, aux moyens de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière (employeurs, ...);
- g) d'inviter chaque Etat membre à appliquer le principe adopté en 2001¹ selon lequel une décision d'éloignement prise par un Etat membre est applicable en tout lieu du territoire de l'Union européenne.

¹ Directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers.

III) Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières

Le Conseil européen rappelle que le contrôle des frontières extérieures incombe à chaque Etat membre pour la part de frontière qui est la sienne. Ce contrôle qui donne accès à un espace commun de libre circulation est exercé, dans un esprit de co-responsabilité, pour le compte de l'ensemble des Etats membres. Les conditions de délivrance des visas en amont de la frontière extérieure doivent pleinement participer à la gestion intégrée de celle-ci. Ceux des Etats membres qui sont exposés, de par leur situation géographique, à un afflux d'immigrants ou dont les moyens sont limités, doivent pouvoir compter sur la solidarité de l'Union européenne.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) d'inviter les Etats membres et la Commission à mobiliser tous leurs moyens disponibles pour assurer un contrôle plus efficace des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes;
- b) de généraliser au plus tard au 1^{er} janvier 2012 la délivrance des visas biométriques, de renforcer sans délai la coopération entre les consulats des Etats membres, de mutualiser autant que possible leurs moyens et de créer progressivement, sur la base du volontariat, s'agissant des visas, des services consulaires communs;
- c) de donner à l'agence FRONTEX les moyens d'exercer pleinement sa mission de coordination dans la maîtrise de la frontière extérieure, de faire face à des situations de crise et de mener à la demande des Etats membres les opérations nécessaires, temporaires ou permanentes, conformément notamment aux conclusions du Conseil des 5 et 6 juin 2008. Au vu des résultats de l'évaluation de cette agence et de ses centres opérationnels, son rôle et ses moyens opérationnels seront renforcés et la création de bureaux spécialisés pourra être décidée en tenant compte de la diversité des situations, en particulier pour les frontières terrestres de l'Est et maritimes du Sud. A terme, la création d'un système de gardes frontières européens pourra être étudiée;

- d) de déployer des outils de technologies modernes garantissant l'interopérabilité des systèmes et permettant une gestion intégrée efficace de la frontière extérieure conformément aux conclusions du Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 et du Conseil des 5 et 6 juin 2008. L'accent devrait être mis, à partir de 2012, en fonction des propositions de la Commission, sur la mise en place d'un enregistrement électronique des entrées et des sorties, assorti d'une procédure facilitée pour les citoyens européens et d'autres voyageurs;
- e) d'approfondir la coopération avec les pays d'origine ou de transit pour le renforcement du contrôle de la frontière extérieure et la lutte contre l'immigration irrégulière en accroissant l'aide de l'Union européenne pour la formation et l'équipement de leurs personnels chargés de la maîtrise des flux migratoires;
- f) d'améliorer les modalités et la fréquence de l'évaluation Schengen.

IV) Bâtir une Europe de l'asile

Le Conseil européen rappelle solennellement que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union Européenne en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et des autres traités y afférents. Le Conseil européen se félicite des progrès accomplis ces dernières années, grâce à la mise en œuvre de normes minimales communes, sur la voie de l'harmonisation des politiques d'asile. Il constate toutefois que de fortes disparités subsistent d'un Etat membre à un autre dans l'octroi de la protection et dans les formes que celle-ci revêt. Tout en rappelant que l'octroi de la protection et notamment du statut de réfugié relève de la responsabilité de chaque Etat membre, le Conseil européen estime que le moment est venu de prendre de nouvelles initiatives pour achever la mise en place, prévue par le programme de La Haye, du régime d'asile européen commun et offrir ainsi, comme le propose la Commission dans son plan d'action sur l'asile, un niveau de protection plus élevé. Enfin, le Conseil européen souligne que le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes fondées à en bénéficier.

A cet effet, le Conseil européen convient:

- a) de mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen qui aura pour mission de faciliter les échanges d'information, d'analyses et d'expériences entre Etats membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile. Ce bureau, qui ne sera doté, ni d'un pouvoir d'instruction, ni d'un pouvoir de décision, favorisera, sur le fondement d'une connaissance partagée des pays d'origine, l'harmonisation des pratiques et des procédures et, par voie de conséquence, des décisions nationales;
- b) d'inviter la Commission à présenter des propositions en vue d'instaurer en 2012 une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes de réfugié d'une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire d'autre part;

- c) de mettre en place, en cas de crise dans un Etat membre confronté à un afflux massif de demandeurs d'asile, des procédures permettant d'une part, la mise à disposition en appui à cet Etat, de fonctionnaires d'autres Etats membres, d'autre part, l'exercice au profit de cet Etat, d'une solidarité effective par une meilleure mobilisation des programmes communautaires existants;
- d) de renforcer la coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne, notamment:
 - en étudiant, sur la base du volontariat, la réinstallation sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, notamment dans le cadre des programmes de protection régionaux;
 - en invitant la Commission à présenter en liaison avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés des propositions de coopération avec les Etats tiers en vue du renforcement des capacités de leurs systèmes de protection.

V) Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement

En rappelant ses conclusions de décembre 2005 et juin 2007, le Conseil européen réaffirme son attachement à l'Approche globale des migrations qui a inspiré les conférences euro-africaines de Rabat et Tripoli en 2006 et le sommet euro-africain de Lisbonne en 2007. Il est convaincu que cette approche qui traite à la fois de l'organisation de la migration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et du développement des pays d'origine et de transit est une approche très pertinente à l'Est comme au Sud. La migration doit devenir une composante importante des relations extérieures des Etats membres et de l'Union, ce qui suppose de prendre en compte, dans les relations avec chaque pays tiers, la qualité du dialogue existant avec lui sur les questions migratoires.

Sur ces bases, le Conseil européen s'engage à soutenir le développement des pays concernés et à bâtir avec eux un partenariat étroit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) de conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, adaptées à l'état du marché du travail des Etats membres, à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la réadmission ainsi qu'au développement des pays d'origine et de transit ; le Conseil européen invite les Etats membres à s'informer mutuellement et à se concerter sur les objectifs et les limites de ces accords bilatéraux ainsi que sur les accords de réadmission;
- b) d'encourager les Etats membres, dans le cadre de leurs possibilités, à offrir aux ressortissants des pays partenaires, à l'Est comme au Sud de l'Europe, des possibilités d'immigration légale adaptées à l'état du marché du travail des Etats membres, permettant à ces ressortissants d'acquérir une formation ou une expérience professionnelle et de se constituer une épargne qu'ils pourront mettre au service de leur pays. Le Conseil européen invite les Etats membres à privilégier à cette occasion des formes de migration temporaire afin de ne pas priver les pays d'origine de leurs compétences;

- c) de conduire des politiques de coopération avec les pays d'origine et de transit en vue de dissuader ou combattre l'immigration clandestine notamment par le renforcement des capacités de ces pays;
- d) de mieux intégrer les politiques migratoires et du développement en examinant comment ces politiques pourront profiter aux régions d'origine de l'immigration, en cohérence avec les autres aspects de la politique du développement. Le Conseil européen invite les Etats membres et la Commission à privilégier à cette occasion et dans le cadre des priorités sectorielles identifiées avec les pays partenaires, des projets de développement solidaire qui améliorent les conditions de vie des populations par exemple pour leur alimentation ou en matière de santé, d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi;
- e) de promouvoir des actions de codéveloppement qui permettent aux migrants de participer au développement de leur pays d'origine. Le Conseil européen recommande aux Etats membres de favoriser l'adoption d'instruments financiers spécifiques encourageant le transfert au meilleur coût de l'épargne des migrants vers leur pays à des fins d'investissement ou de prévoyance;
- f) de mettre en œuvre avec détermination le partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique, conclu à Lisbonne en décembre 2007, ainsi que le plan d'action de Rabat et d'appeler à cet effet la seconde conférence ministérielle euro-africaine sur le développement et la migration à décider à Paris les 20 et 21 octobre 2008 de mesures concrètes;
- g) d'accélérer le déploiement des outils privilégiés de l'Approche globale des migrations que sont les plateformes de coopération et les partenariats pour la mobilité, en veillant à un équilibre entre les routes migratoires du Sud et celles de l'Est et du Sud-est et de tenir compte de l'expérience acquise dans ce cadre lors de la négociation des accords communautaires et bilatéraux avec les pays d'origine et de transit relatifs aux migrations et à la réadmission;

- h) de veiller dans la mise en œuvre de ces diverses actions à leur cohérence avec les autres aspects de la politique de coopération au développement et avec les autres politiques de l'Union, notamment la politique de voisinage.

*

* *

Le Conseil européen invite le Conseil, la Commission ainsi que les Etats membres, chacun pour ce qui concerne, à prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des engagements contenus dans le présent Pacte.

Il décide d'organiser, à son niveau, un débat annuel sur les politiques d'immigration et d'asile. A cette fin, il demande au Conseil, en liaison avec la Commission, de lui faire rapport chaque année sur la mise en œuvre des engagements contenus dans le présent Pacte. En outre, il invite les Etats membres à se doter d'indicateurs chiffrés pour évaluer l'impact et l'efficacité de leurs politiques et à s'informer mutuellement de toute nouvelle mesure ou réforme législative dont ils envisagent l'adoption. Enfin, il réaffirme la nécessité de couvrir les besoins liés aux politiques d'immigration et d'asile par des ressources adaptées.

European pact on immigration and asylum

(Version II)

In the last half-century, the political and civilisational project that underlay the creation and deepening of the European Union has achieved considerable progress. One of the most remarkable benefits of this enterprise is the creation of a wide area of free movement that now covers most of Europe. This development has provided an unprecedented increase in freedom for European citizens and nationals of third countries who travel freely across this common territory. It is also a major factor for growth and prosperity. Recent and future enlargements of the Schengen Area are further strengthening the freedom of movement for individuals.

International migration is a reality that will persist as long as there are differentials of wealth and development between the various regions of the world. It can be an opportunity, because it is a factor of human and economic exchange. It contributes to the economic growth of the European Union and of those Member-States which need migrants because of their demography or the state of their labour markets. Not least, it provides resources for the migrants and their home countries, and thus contributes to their development. The hypothesis of zero immigration is both unrealistic and dangerous.

In December 2005, the European Council adopted the Global Approach to Migration, and considers it still relevant. It reaffirms its conviction that migration issues are an integral part of the EU's external relations and that any harmonious and effective management of migration must be comprehensive and consequently address the organisation of legal migration, the control of irregular immigration and the ways of encouraging the synergy between migration and development. The European Council is convinced that the Global Approach to Migration can only make sense within a close partnership between the countries of origin, transit and destination.

The European Union, however, does not have the resources to decently receive all the migrants who hope to find a better life here. Poorly managed immigration may disrupt the social cohesion of the host countries. The organisation of immigration must consequently take account of Europe's reception capacity in terms of its labour market, housing, and health, education and social services, and protect migrants against possible exploitation by criminal networks.

The creation of a common area of free movement also brings Member States new challenges. One Member State's actions may affect the interests of the others. Access to the territory of one Member State may be followed by access to the others. It is consequently imperative that each Member State take account of its partners' interests in the design and implementation of its immigration, integration and asylum policies.

EU Member States have sought for some twenty years to bring their policies in these areas closer together. The European Council recognises the progress already made in this direction: abolition of internal border controls across most of Europe, adoption of a common visa policy, harmonisation of external border controls and asylum standards, cooperation in controlling irregular immigration, establishment of the Frontex agency, and creation of dedicated funds for solidarity between Member States. The European Council particularly welcomes the major advances achieved under the Tampere (1999-2003) and Hague (2004-2009) programmes, which it undertakes to fully implement.

In line with the values that have always inspired the European project and the policies implemented, the European Council solemnly reaffirms that migration and asylum policies must comply with the norms of international law, particularly those that concern human rights, human dignity and refugees.

Although real progress has been achieved on the path to a common immigration and asylum policy, it is insufficient.

The European Council considers that the time has come to provide a new impetus, in a spirit of mutual responsibility and solidarity between Member States and also of partnership with third countries, to the definition of a common immigration and asylum policy that will take account of both the collective interest of the European Union and the specific needs of each Member State.

In this spirit and in the light of the Commission's communication of 17 June 2008, the European Council decides to solemnly adopt the present European Pact on Immigration and Asylum. Aware that the full implementation of the Pact will require changes to the legal framework and treaty bases, the European Council makes five basic commitments:

- to organise legal immigration to take account of the priorities, needs and reception capacities determined by each Member State, and to encourage integration;
- to control irregular immigration by ensuring the return of irregular aliens to their country of origin or a country of transit;
- to make border controls more effective;
- to construct a Europe of asylum;
- to create a comprehensive partnership with the countries of origin and transit to encourage the synergy between migration and development.

I) Organise legal immigration to take account of the priorities, needs and reception capacities determined by each Member State, and encourage integration

The European Council considers that legal immigration should be the result of a desire on the part of both the migrant and the host country to their mutual

benefit. It recalls that it is for each Member State to decide on the conditions of admission of legal migrants to its territory and, where necessary, to set the number of migrants. The implementation of the quotas that may be involved might be achieved in partnership with the countries of origin. The European Council calls on Member States to implement an immigration policy that is both selective, particularly with respect to all the needs of the labour market, and concerted, given the impact it may have on other Member States. The European Council stresses the importance of adopting a policy that enables the harmonious integration of migrants into the societies of their host countries.

To that end, the European Council agrees to:

- a) invite Member States to devise policies for economic migration, with Community preference and using the resources they deem most appropriate, that take account of the needs of their labour markets, pursuant to the conclusions of the European Council of 13 and 14 March 2008; to increase the attractiveness of the European Union for highly qualified workers and take new measures to promote the reception of students and facilitate their movement within the EU;
- b) give priority to temporary or circular migration, pursuant to the conclusions of the European Council of 14 December 2007, to ensure that these policies do not aggravate the brain drain;
- c) regulate family migration more effectively by inviting each Member State, in compliance with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, to take account in its national legislation of its own reception capacities and families' integration capacities as evaluated by their resources and accommodation in the host country and, for example, their knowledge of that country's language;
- d) strengthen mutual information about migration by improving existing instruments where necessary;
- e) invite Member States, in line with the common principles approved by the Council in 2004, to establish ambitious policies, in a manner and with resources they deem appropriate, to promote the harmonious integration in host countries of immigrants who are likely to settle permanently; these policies should be based on a balance between migrants' rights (to education, work, security and public and social services) and duties (compliance with host country laws, etc.). They will include specific measures to promote language-learning and access to employment, an essential factor in integration; they will stress respect both for the national identities of Member States and the European Union and their fundamental values such as human rights, freedom of expression, tolerance, equality between men and women, and compulsory school attendance;

- f) promote information exchange on best practice implemented, in line with the common principles approved by the Council in 2004, in terms of reception and integration, and EU measures to support national integration policies.

II) Control irregular immigration by ensuring the return of irregular aliens to their country of origin or a country of transit

The European Council reaffirms its determination to control irregular immigration. It recalls its attachment to the effective application of three basic principles:

- greater cooperation between Member States and the countries of origin and transit to control irregular immigration under the Global Approach to Migration is a necessity;
- irregular aliens on Member States' territory must leave that territory. Each Member State undertakes to see that this principle is effectively applied, within the law, and each Member State shall recognise return orders made by another Member State;
- all States are required to readmit their own nationals who are residing irregularly on the territory of another State.

To that end, the European Council agrees to:

- a) use only case-by-case rather than general regularisation for humanitarian or economic reasons, within national legislation;
- b) conclude readmission agreements at EU or bilateral level with those countries where it is necessary so that each Member State has the legal instruments to ensure the deportation of irregular aliens; the effectiveness of EU readmission agreements will be evaluated; negotiation mandates that have not succeeded will be reviewed; Member States and the Commission will consult closely when future EU readmission agreements are negotiated;
- c) develop cooperation between Member States, using common arrangements on a voluntary basis, where necessary, to ensure the deportation of irregular aliens (biometric identification of illegal entrants, joint flights, etc.);
- d) invite Member States to increase their cooperation with countries of origin and transit to control irregular immigration under the Global Approach to Migration, in particular to follow an ambitious policy with them for law enforcement cooperation to combat international criminal organisations engaged in human trafficking, and provide better information for communities under threat;
- e) invite Member States to devise national systems of incentives for voluntary return and to keep each other informed on this point in order to prevent the fraudulent return to the European Union of those who receive such aid;

- f) invite Member States to take the most rigorous action, by way of dissuasive and proportionate penalties, against those who exploit irregular aliens (employers, etc.);
- g) invite each Member State to apply the principle, adopted in 2001,¹ that a deportation order made by one Member State is applicable in all parts of the EU.

III) Make border controls more effective

The European Council recalls that external border controls are the responsibility of each Member State for that section that belongs to them. This control, giving access to a common area of free movement, is exercised in a spirit of joint responsibility on behalf of all Member States. Conditions for granting visas outside the external border should contribute to the integrated management of border control. Those Member States which are exposed by their geographical location to large numbers of immigrants, or whose resources are limited, should be able to count on the solidarity of the European Union.

To that end, the European Council agrees to:

- a) invite Member States and the Commission to mobilise all available resources to ensure more effective control of the external land, sea and air borders;
- b) issue only biometric visas as from 1 January 2012 at the latest, immediately improve cooperation between Member States' consulates, pool resources as far as possible and gradually set up, on a voluntary basis, joint consular services for visas;
- c) give the Frontex agency the resources to fulfil its mission of coordinating the control of the external border, cope with crisis situations and undertake, at the request of Member States, any necessary operations, whether temporary or permanent, pursuant to the conclusions of the Council on 5 and 6 June 2008. In the light of the results of an evaluation of the agency and its operations centres, its role and operational resources will be strengthened and it may be decided to create specialised offices to account for the diversity of situations, particularly for the land border to the East and the sea border to the South. Ultimately, the possibility may be examined of setting up a system of European border guards;
- d) deploy modern technological means to ensure systems are interoperable and enable the effective integrated management of the external border, in line with the conclusions of the European Council on 19 and 20 June 2008 and of the Council on 5 and 6 June 2008. From 2012, depending on the Commission's proposals, the focus should be on establishing electronic

¹ Directive 2001/40/CE of 28 May on the mutual recognition of decisions to deport nationals of third countries.

recording of entry and exit, together with a fast-track procedure for European citizens and other travellers;

- e) intensify cooperation with the countries of origin and transit to strengthen external border control and combat irregular immigration by increasing the European Union's aid for the training and equipment of those countries' staff in charge of managing migration;
- f) improve the form and frequency of the Schengen evaluation process.

IV) Construct a Europe of asylum

The European Council solemnly reiterates that any persecuted foreigner is entitled to obtain aid and protection on the territory of the European Union in application of the Geneva Convention of 28 July 1951 on refugee status, modified by the New York Protocol of 31 January 1967, and other relevant treaties. The European Council welcomes the progress achieved in recent years as a result of the implementation of common minimum standards with a view to harmonising asylum policies. It observes, however, that considerable disparities continue between one Member State and another concerning the grant of protection and the forms this protection takes. While reiterating that the grant of protection and refugee status is the responsibility of each Member State, the European Council considers that the time has come to take new initiatives to complete the establishment of a common European asylum system, provided for in the Hague programme, and thus to offer a higher degree of protection, as proposed by the Commission in its asylum action plan. The European Council stresses that the necessary strengthening of European border controls should not prevent access to the protection systems by those people entitled to them.

To that end, the European Council agrees to:

- a) establish in 2009 a European support office, which will have the task of facilitating the exchange of information, analyses and experience among Member States, and developing practical cooperation between the administrations in charge of examining asylum applications. This office will not have the power to examine applications or take decisions but will use the shared knowledge of countries of origin to harmonise national practices, procedures, and consequently decisions;
- b) invite the Commission to present proposals for establishing a single asylum procedure in 2012 comprising common guarantees and for adopting a uniform status for refugees and the beneficiaries of subsidiary protection;
- c) establish procedures, in the case of crisis in a Member State faced with a massive influx of asylum-seekers, to enable the secondment of officials from other Member States to help that State and the demonstration of effective solidarity with that State by mobilising existing EU programmes more rapidly;

- d) strengthen cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees to ensure better protection for people outside European Union Member States who request it, in particular by
 - examining on a voluntary basis the resettlement within the European Union of people placed under the protection of the UNHCR, particularly as part of regional protection programmes;
 - inviting the Commission, in liaison with the UNHCR, to present proposals for cooperation with third countries in order to strengthen the capacities of their protection systems.

V) Create a comprehensive partnership with the countries of origin and transit to encourage the synergy between migration and development

Recalling its conclusions of December 2005 and June 2007, the European Council reaffirms its attachment to the Global Approach to Migration that was the inspiration for the Euro-African conferences in Rabat and Tripoli in 2006 and the Euro-African summit in Lisbon in 2007. It is convinced that this approach, which addresses the organisation of legal migration, the control of irregular immigration, and the development of the countries of origin and transit, is a highly valuable approach to the East and South of Europe. Migration must become a major component in Member States' and EU external relations, which presupposes examination of the quality of the existing dialogue with each third country on migration.

The European Council commits itself, on this basis, to supporting the development of these countries and to build a close partnership encouraging the synergy between migration and development.

To that end, the European Council agrees to:

- a) conclude EU-level or bilateral agreements with the countries of origin and transit containing clauses on the opportunities for legal migration, adapted to the labour market situation in Member States, the control of irregular immigration, readmission and the development of the countries of origin and transit; the European Council invites Member States to inform and consult each other concerning the objectives and limits of these bilateral agreements and also readmission agreements;
- b) encourage Member States, as far as they can, to offer the nationals of partner countries to the East and South of Europe opportunities for legal immigration adapted to the state of the labour market in Member States, enabling these nationals to acquire training or professional experience and accumulate savings that they can use for the benefit of their home country. The European Council invites Member States to give priority to forms of temporary migration, in order not to deprive home countries of their skilled people;

- c) pursue policies of cooperation with the countries of origin and transit in order to deter or prevent illegal immigration, in particular by capacity-building in those countries;
- d) integrate migration and development policies more effectively by examining how these policies may benefit the regions of origin of immigration, consistent with other aspects of development policy. The European Council invites Member States and the Commission to focus, within the sectoral priorities identified with the partner countries, on solidarity development projects that raise the living standards of citizens, for example in the areas of diet, health care, education, vocational training and employment;
- e) promote co-development actions that enable migrants to take part in the development of their home countries. The European Council recommends that Member States support the adoption of specific financial instruments for transferring migrants' savings more cheaply for the purposes of investment and welfare insurance;
- f) firmly implement the partnership between the European Union and Africa agreed in Lisbon in December 2007, and the Rabat action plan and call on the second Euro-African ministerial conference on development and migration in Paris, on 20 and 21 October 2008, to decide on practical measures;
- g) speed up the deployment of the key tools of the Global Approach to Migration that are cooperation platforms and partnerships for mobility, to ensure a balance between the migration routes from the South and those from the East and South-East, and to take account of experience in these matters when negotiating EU and bilateral agreements on migration and readmission with the countries of origin and transit;
- h) ensure when implementing these various actions that they are consistent with other aspects of the EU's development cooperation policy and other policies, particularly the neighbourhood policy.

The European Council invites the Council, the Commission and Member States, insofar as each is concerned, to take the necessary decisions for the implementation of the commitments contained in the present Pact.

It decides, for its own part, to hold an annual debate on immigration and asylum policies. To that end, it requests the Council, together with the Commission, to present a report each year on the implementation of the commitments contained in the present Pact. Furthermore, it invites Member States to devise quantitative indicators to assess the impact and effectiveness of their policies and to keep each other informed of any new measure or legislative reform they intend to enact. Finally, it reaffirms the need to find appropriate resources to meet the requirements relating to immigration and asylum policies.