AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 21.12.2005
COM(2005) 669 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Politikai terv a legális migrációról

{SEC(2005) 1680}

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés 3
1.1. A politikai háttér 3
1.2. A lisszaboni menetrend és a demográfiai tendenciák 4
2. A munkavállalás céljából történő bevándorlásra vonatkozó jogalkotási intézkedések 5
2.1. Általános keretirányelv 6
2.2. Négy különös irányelv 6
2.2.1. A magasan képzett munkaerő belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat 7
2.2.2. Az idénymunkások belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat 7
2.2.3. A vállalatokon belül áthelyezettek (ICT-k) belépését, ideiglenes ottlétét és tartózkodását szabályozó eljárásokról szóló irányelvre irányuló javaslat 8
2.2.4. A javadalmazással járó képzésen résztvevők belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvre irányuló javaslat 8
2.3. Egyéb jogalkotási intézkedések 8
3. Tudásépítés és információ 8
3.1. Információ és politikai vita 9
3.2. Az Európai Munkahelyi Mobilitás Portál (EURES) 9
3.3. Az Európai Migrációs Hálózat (EMH) 9
4. Beilleszkedés 10
5. Együttműködés a származási országokkal 10
5.1. A körkörös és a visszatérési migráció támogatását szolgáló eszközök 11
5.2. Képzés a származási országokban 11
6. Következtetés 12
Mellékletek 13

1. BEVEZETÉS

Az Európai Tanács által 2004. november 4-5-én elfogadott hágai program hangsúlyozta a gazdasági bevándorlásról szóló EU-szintű nyílt vita fontosságát, amely – a tagállamok legjobb gyakorlataival és azoknak a lisszaboni stratégiában játszott szerepével együtt – alapul szolgál a 2005 végén előterjesztendő, „*a legális migrációra vonatkozó politikáról"* szóló tervhez, „*beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz*"[1]. Ez a dokumentum a Bizottság válasza az Európai Tanács kérésére.

2005. január 11-én a Bizottság elfogadta *A gazdasági migráció kezelésének európai uniós megközelítéséről szóló zöld könyvet*[2], hogy teljesítse politikai megbízatását és elindítsa a gazdasági bevándorlók befogadásához szükséges legmegfelelőbb közösségi szabályokról, illetve e közös intézkedések elfogadásának hozzáadott értékéről szóló alapos megbeszéléseket. A nyilvános konzultációra adott reakció érzékeltette az ügy iránti jelentős politikai érdeklődést[3]. Az Európai Parlament, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottság és a Régiók Bizottsága véleményt fogadott el[4]. 2005. június 14-én nyilvános meghallgatást tartottak.

A hozzájárulások elemzése alapján a legtöbben támogatják a gazdasági bevándorlásra vonatkozó közös EU-politika kidolgozását, ugyanakkor jelentős eltérések mutatkoznak a kívánatos megközelítések és a várt végeredmény terén. A felmerült kérdések és a megfogalmazott javaslatok szolgálnak e dokumentum kidolgozásának alapjául.

Ez a politikai terv a fennálló keretre építve meghatározza a hágai program hátralévő időszakának (2006-2009) útitervét, és felsorolja azokat az intézkedéseket és jogalkotási kezdeményezéseket, amelyeket a Bizottság az EU legális migrációval kapcsolatos politikájának koherens továbbfejlesztése érdekében tervez[5]. Választ ad a Bizottság 2005 júliusában elfogadott lisszaboni programjára is.

1.1. A politikai háttér

Az elmúlt évtizedekben világszerte jelentősen megnőtt a migráció aránya[6]. A munkaerő mobilitásában tapasztalható folyamatos növekedéshez hozzájárultak a fejlett és a fejlődő országok közötti gazdasági különbségek, az országokon belüli demográfiai változások, illetve mindezek mellett a kereskedelem, a származási országok politikai problémái és instabilitása.

Figyelembe véve az EU folyamatosan alakuló gazdasági és szociális helyzetét, a nemzetközi hátteret és a bevándorlás jövőben várható növekedését, az Európa felé tartó és Európán belüli migrációs hullámok hatékony kezelése érdekében megállapodásra van szükség a migrációval

---

1 Az Európai Tanács következtetései, I. melléklet, III 1.4. pont

2 Az e dokumentumban említett eszközökről részletesen lásd az irodalomjegyzéket.

3 http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

4 EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045.

5 1999 óta négy – az EK-Szerződés 63. cikkének (3) és (4) bekezdésén alapuló –, a munkához való hozzáférésre (hosszú távú tartózkodás, családok újraegyesítése, diákok, kutatók) vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó irányelvet és számos közleményt fogadtak el.

6 Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 2004-es jelentése; Világbank 2005-ös jelentése; EU gazdaság 2005-ös áttekintése.

kapcsolatos kérdések széles skáláját lefedő, közös EU-szabályokról, amint azt a 2005. októberi, *Európai értékek a globalizált világban*[7] című közlemény is megerősíti.

Meg kell jegyezni, hogy, noha az EU-ba munkavállalás céljából érkező gazdasági bevándorlók számának meghatározása a tagállamok felelőssége, a harmadik ország állampolgárainak egyik országba történő beengedése nyilvánvalóan befolyásolja a többi tagállamot és azok munkaerő-piacát. A jövő politikáiról szóló eszmecseréknek ezenkívül figyelembe kell venniük a közösségi preferencia elvét, és meg kell fontolniuk az új tagállamok állampolgárainak szabad mozgását jelenleg befolyásoló átmeneti intézkedésekről és azok politikai és gazdasági hatásáról folytatandó megbeszéléseket.

A hatékony migrációs politika nem korlátozódhat a bevándorlók befogadásával kapcsolatos eszközökre. Szükség van további, hasonlóan fontos jogalkotási és operatív intézkedésekre is, mert a bevándorlás összetett jelenség, amelynek minden dimenziójával koherensen kell foglalkozni. A gazdasági bevándorlók befogadása elválaszthatatlan a beilleszkedést szolgáló intézkedésektől, valamint az illegális bevándorlás és foglalkoztatás – beleértve az emberkereskedelmet is – elleni küzdelemtől. Ennek érdekében az EU-nak meg kell erősítenie az illegális bevándorlást ösztönző és gyakran a munkaerő kihasználásához vezető nem hivatalos gazdaság visszaszorítására tett erőfeszítéseket. Tekintettel a kérdés fontosságára, 2006 áprilisáig elkészül az illegális bevándorlás területének jövőbeli prioritásairól szóló külön közlemény.

Ez a közlemény ezért az e területeken kidolgozandó kezdeményezéseket vázolja, beleértve a származási országokkal való együttműködést is. A különböző kezdeményezések kidolgozásakor megfelelő figyelmet kell fordítani a nemi kérdésekre, hogy megvédjék a legsérülékenyebb helyzetben lévő csoportokat.

1.2. A lisszaboni menetrend és a demográfiai tendenciák

A gazdasági bevándorlás tekintetében az EU munkaerő-piacainak jelenlegi és várható helyzetét a „szükség” forgatókönyve jellemzi. Egyes tagállamokban a gazdaság bizonyos ágazataiban már most is tapasztalható a munkaerő és a szakképzettség jelentős hiánya, és ezt az űrt nem tudják a nemzeti munkaerő-piacról betölteni. A jelenség a képesítések teljes skáláját érinti, a szakképzetlen munkásoktól az egyetemi végzettségű szakemberekig.

Az Eurostat előrejelzései[8] szerint az EU-ban „*a népességnövekedés oka 2025-ig elsősorban a nettó migráció lesz, mert 2010-től az összes halálozás több lesz, mint az összes születés. 2025 után a nettó migráció hatása már nem lesz nagyobb, mint a természetes csökkenés.*” Ez jelentősen befolyásolja majd a 25 EU-tagállamban foglalkoztatottak számát, mert „*a teljes népesség munkavégzésre alkalmas korban lévő része* […] *a várakozások szerint erősen csökkenni fog, a 2004-es 67,2%-ról a 2050-es 56,7%-ra, ami 52 millió főnyi csökkenést jelent* [...]”. A teljes népesség csökkenése 2025-re, a munkavégzésre alkalmas korúaké 2011-re várható. Egyes tagállamokban (Lettország, Magyarország, Németország, Olaszország) már most is tapasztalható a munkavégzésre alkalmas korúak csökkenése, míg más országokban ez később fog bekövetkezni (Írországban például 2035-től). E demográfiai tendenciák nem

---

7 COM(2005) 525.

8 Az Eurostat népességre vonatkozó előrejelzése egyike a népesség alakulásával kapcsolatos, a termékenységen, a halálozási arányon és a migráción alapuló forgatókönyveknek. A tendencia-forgatókönyv nem veszi figyelembe a demográfiai tendenciákat esetleg befolyásoló jövőbeli intézkedéseket, és négy változata van: az „alapváltozat” (ennek eredményeit ismerteti e közlemény), a „magas népesség”, az „alacsony népesség” és a „nulla migráció” változat. Az adatok forrása: STAT/05/48.

egyforma mértékben érintik a tagállamokat, azonban összehangoltan és hatékonyan kell foglalkozni velük.

A bevándorlás önmagában hosszú távon nem oldja meg a születési arányok visszaesését és az elöregedő népességet, de egyike a szélesebb körű politikák rendelkezésre álló eszközének. A számos EU-országban tapasztalható alacsony foglalkoztatottság és magas munkanélküliség kapcsán[9] prioritásként kell kezelni az EU-állampolgárok és a legálisan bevándorlók munkára ösztönzését célzó fellépéseket, hogy megvalósuljanak az új, növekedést és munkahelyteremtést célzó lisszaboni stratégia, különösen a foglalkoztatásról szóló iránymutatások[10] célkitűzései. A munkavállalás céljából történő bevándorlás – mint az EU-gazdaság versenyképességének növelését célzó, a lisszaboni stratégiában foglalt átfogó intézkedéscsomag része – rövid és közép távon hozzájárulhat a demográfiai változások hatásainak kezeléséhez, és kritikus fontosságúnak bizonyul majd a munkaerőpiac jelenlegi és jövőbeli igényeinek kielégítéséhez, így biztosítva a gazdasági fenntarthatóságot és növekedést.

2. A MUNKAVÁLLALÁS CÉLJÁBÓL TÖRTÉNŐ BEVÁNDORLÁSRA VONATKOZÓ JOGALKOTÁSI INTÉZKEDÉSEK

A megkezdett nyilvános konzultáció megerősítette a területen érvényes közös EU-szabályok kidolgozásának szükségességét, és hasznos alapot biztosított a Bizottság számára a kiegyensúlyozott és reális javaslatok megfogalmazásához.

A nyilvános konzultáció felhívta a figyelmet a tagállamok munkaerő-piacaira belépni kívánó, harmadik országból érkező állampolgárok befogadásának feltételeire vonatkozó horizontális keret lehetséges előnyeire. Maguk a tagállamok azonban nem támogatták kellőképpen ezt a megközelítést. A nemzeti munkaerő-piacok eltérő szükségleteinek kielégítéséhez elegendő rugalmasságra van szükség. Ezért egy sor célzott és egymást kiegészítő intézkedés – egy általános keretirányelv és négy különös irányelv – megfelelőbbnek tűnik a célkitűzések, vagyis az átláthatóság, az EU-jogalkotás hatékonysága és a diszkrimináció leküzdésének eléréséhez. E csomag célja tehát nem bürokratikus és rugalmas eszközök kidolgozása, hogy a munkavállalás céljából bevándorlók számára igazságos, jogokon alapuló megközelítést kínáljon, ugyanakkor vonzó feltételeket nyújtson a bevándorlók EU-ban keresett kategóriái részére.

A gazdasági migrációról szóló 2001-es irányelvjavaslattal ellentétben – amely a harmadik országok valamennyi, fizetett és önálló vállalkozói tevékenységeket folytató állampolgárainak belépési és tartózkodási feltételeit kívánta szabályozni – ez a csomag csak a gazdasági bevándorlók néhány válogatott kategóriája esetében foglalkozik a belépés feltételeivel és eljárásaival. Ezenkívül azt kívánja meghatározni, hogy a harmadik országok foglalkoztatásban részt vevő állampolgárai milyen jogokat élvezhetnek, miután beléphettek valamely tagállam területére.

E javaslatokat megbeszélések és az illetékes szakértőkkel folytatott konzultációk előzik meg. Figyelembe veszik a javaslatok foglalkoztatásra és növekedésre gyakorolt hatását is.

---

[9] 2005 szeptemberében (és augusztusában) 8,6% volt az EU 25-ök szezonálisan kiigazított munkanélküliségi aránya: 4,3% (Írország) és 17,7% (Lengyelország) között mozgott. 2004 szeptemberében 9,0% volt (Eurostat: 141/2005).

[10] A Tanács 2005. július 12-i határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról.

Ez a csomag nem kimerítő. Szükség esetén kiegészítő javaslatokra kerülhet sor a további vizsgálatot igénylő területeken (pl. azon esetek kezeléséhez, amikor a felvételhez személyes kapcsolatra van szükség a gazdasági bevándorlók és a leendő munkáltatók között, az önálló vállalkozói tevékenységre vonatkozó szabályok kidolgozásához stb.).

2.1. Általános keretirányelv

A közös engedély iránti egyetlen kérelem kivételével ez az eszköz nem foglalkozik a gazdasági bevándorlók befogadási feltételeivel és eljárásaival, mert ezekkel a különös eszközök foglalkoznak. Nem érinti a közösségi preferencia[11] elvének alkalmazását sem.

E horizontális eszköz elsődleges célja közös jogi keret biztosítása a valamely tagállamba már beengedett, törvényesen munkát vállaló, harmadik országból származó valamennyi állampolgárnak, akik még nem jogosultak hosszú távú tartózkodásra. Erre nem csak azért van szükség, hogy igazságosan bánjunk a munkájukkal és adójukkal a mi gazdaságunkhoz hozzájáruló személyekkel, hanem azért is, hogy hozzájáruljunk az EU-n belüli azonos érvényesülési esélyekhez. E tekintetben foglalkozni kell a diplomák és egyéb képesítések elismerésének kérdésével is, hogy a bevándorlók ne kényszerüljenek jóval a képességeik alatti munkára, ami a bevándorló, a lakóhely és a származási ország számára is bevételbeli és szakmai veszteséget jelent.

Javasolható lenne a munkavállalónak kiadott és a legmodernebb biometrikus azonosítókat tartalmazó közös munkavállalási/tartózkodási engedély iránti egyetlen kérelem. A nemzeti belső eljárásokra nem járna különösebb hatással, a bevándorlók és a munkaadók számára azonban egyszerűsítené az eljárásokat. A visszaélések korlátozása és az illegális munkavállalás leküzdése érdekében a kutatókról szóló irányelvhez hasonlóan itt is be lehetne vezetni a munkáltató pénzügyi felelősségét. A dokumentum érvényességét feltétlenül a legális munkaszerződés meglétéhez kell kötni; a nemzeti munkaerő-piacok speciális feltételei miatt kivételek fogalmazhatók meg, ezekkel a különös irányelvek foglalkoznak.

2.2. Négy különös irányelv

Megvizsgálták, hogy a gazdaság meghatározott ágazataira vagy a bevándorlók széles kategóriáira vonatkozóan van-e szükség konkrét szabályozásokra. A jelen helyzetben és figyelembe véve a különbségeket a tagállamok demográfiai előrejelzései, társadalmi körülményei és munkaerő-piaci struktúrái, tendenciái és szükségletei között, gazdaságilag és szociálisan nem hatékony a konkrét ágazatok megcélzása, mert az a nemzeti munkaerő-piacok szükségtelen merevedésével járna. A nyilvános konzultáció ugyanakkor világosan azonosította a közös szükségletekkel és érdekekkel rendelkező munkavállalói kategóriákat. Egyensúlyt kell teremteni továbbá az elsősorban magasan képzett munkaerőt vonzó és a főként idénymunkásokat kereső tagállamok érdekei között. Ezek az eszközök kiegészítik a keretirányelvet, és csak a fizetett munkaerővel foglalkoznak.

Általános elvként a befogadást a munkaszerződés meglétéhez és a „gazdasági szükségletek” vizsgálatához kell kötni. Bizonyos ágazatokban/foglalkozásokban/régiókban kivételekre lehet szükség a bejelentett strukturális/ideiglenes szükségletek folytán. Biztosítani kell az EK vagy

---

[11] *A tagállamok csak akkor foglalkoznak a területükön történő munkavállalás iránti kérelemmel, ha a tagállamban létrejövő betöltetlen álláshelyeket nem tudják nemzeti vagy közösségi, illetve nem közösségi, de az adott tagállamban állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező és a tagállam szabályos munkaerő-piacának már részét képező munkaerővel betölteni* (1994. június 20-i tanácsi állásfoglalás, összefüggésben az 1612/1968/EGK tanácsi rendelettel). Megjegyzendő, hogy a 2003. április 16-i és 2005. április 25-i csatlakozási szerződések a tagállamok munkaerő-piacaira való belépés tekintetében előnyben részesítik a tagállamok állampolgárait a harmadik országok állampolgáraival szemben.

az EK és tagállamai által – különösen a közös kereskedelempolitika keretében – aláírt nemzetközi megállapodások tiszteletben tartását. Meg kell fontolni az etikus munkaerő-felvételt az agyelszívásra különösen érzékeny ágazatokban: például az egészségügyi humán erőforrás globális válsága – Afrika bizonyos részein, amelyeket az agyelszívás különösen érint, jelentős az egészségügyi dolgozók hiánya – esetében az egészségügyi dolgozók etikus felvételének átfogó és koherens megközelítésére van szükség[12].

2.2.1. A magasan képzett munkaerő[13] belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat

A tagállamok túlnyomó részének szüksége van ilyen munkaerőre, mert a munkaerő-piacon hiány lépett fel magasan képzett munkaerőből. A legfrissebb tanulmányok szerint például a Med-MENA országokból (a Távol-Kelet és Észak-Afrika földközi-tengeri országai) származó első generációs bevándorlók közül az egyetemi diplomával rendelkezők 54%-a Kanadában és az Egyesült Államokban, míg az alapfokúnál alacsonyabb, alap- vagy másodfokú képesítéssel rendelkezők 87%-a Európában él[14]. E helyzetre a válaszintézkedés egy közös speciális eljárás lehetne, amellyel gyorsan kiválaszthatók és befogadhatók lennének ezek a bevándorlók; ezenkívül vonzó feltételekkel kell őket Európa választására ösztönözni. E tekintetben további értékelésre szorul az EU-n belüli mobilitás esetleges bevonása, de nagyra törőbb javaslatra is sor kerülhet: az egy tagállam által kiadott, de az EU egész területén érvényes EU munkavállalási engedély (EU-s zöld kártya), a nemzeti munkaerő-piacokhoz történő hozzáférésre vonatkozó szabályok teljes körű tiszteletben tartása mellett.

A migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozások[15] csak rugalmas és egyszerűsített eljárásokkal kezelhetők. A javaslat tartalmazhatna egy bevezető rendelkezést, amelyet akkor kell alkalmazni, amikor a magasan képzett munkaerőn (vagyis a szakmunkásokon) kívül más munkaerő-kategóriákra van szükség, vagy bizonyos régiókban munkaerőhiány lép fel. Az egyetlen kötelezettség az lenne, hogy jelentést kell tenni a bevándorlással és menekültekkel kapcsolatos kölcsönös információs rendszeren keresztül.

2.2.2. Az idénymunkások belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat

Bizonyos ágazatokban – elsősorban a mezőgazdaságban, az építőiparban és az idegenforgalomban – rendszeresen szükség van idénymunkásokra, és ezek azok az ágazatok, amelyekben számos bevándorló dolgozik illegálisan, méltatlan körülmények között. A szabályozás olyan tartózkodási/munkavállalási engedélyt javasol, amely lehetővé teszi a harmadik ország állampolgára számára, hogy 4-5 évig, az év adott számú hónapjában dolgozhasson. A be- és kilépéskor adott pecsét megelőzi a visszaéléseket.

A cél a szükséges munkaerő biztosítása a tagállamokban, az érintett bevándorlók biztos jogállásának és rendszeres munkalehetőségének biztosításával párhuzamosan, megvédve ezzel a dolgozók különösen védtelen kategóriáját és hozzájárulva a származási országok fejlődéséhez[16]. A bevándorló munkaerő e kategóriája még a magas munkanélküliség mellett is csak ritkán ütközik az EU munkavállalóinak érdekeivel, mert az EU állampolgárai és lakói általában nem szívesen vállalnak idénymunkát.

---

12 COM(2005) 642.
13 Kivéve a kutatók.
14 CARIM 2005. évi jelentés (21. o.).
15 Lásd az 1. lábjegyzetet.
16 COM(2005) 390.

2.2.3. A vállalatokon belül áthelyezettek (ICT-k) belépését, ideiglenes ottlétét és tartózkodását szabályozó eljárásokról szóló irányelvre irányuló javaslat

Ez a szabályozás megállapítja az ICT-k EU-ba történő belépését, ideiglenes ottlétét és tartózkodását szabályozó közös eljárásokat. Ezek az eljárások nem érintik az EK vagy az EK és tagállamai által vállalt nemzetközi kötelezettségvállalásokat. A nemzetközi cégek kulcsfontosságú alkalmazottainak és szakértőinek Európán belüli újraelosztása érdekében az ICT-k EU-n belüli mobilitásával is foglalkozni kell, mert ez az EU-beavatkozás nyilvánvaló hozzáadott értéke lenne.

2.2.4. A javadalmazással járó képzésen résztvevők belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvre irányuló javaslat

A képzésben részt vevő személyek e sajátos kategóriájára nem vonatkoznak közös szabályok (szemben a javadalmazás nélküli képzésben résztvevőkkel[17]): ezért pótolni kell a jogalkotási hiányosságot. Ha lehetővé tesszük a harmadik ország állampolgárainak az európai képzési időszak során elsajátítható képességek és tudás megszerzését, azzal a tudás küldő és a fogadó ország számára egyaránt hasznos áramlását ösztönözzük. Biztosítékokkal kell megakadályozni a visszaéléseket, vagyis a valójában alulfizetett ideiglenes alkalmazottként dolgozó gyakornokokat.

2.3. Egyéb jogalkotási intézkedések

A legális bevándorlásról és a menedékjogról szóló irányelvek mindegyike tartalmaz rendelkezéseket a harmadik országok érintett állampolgárainak munkához történő hozzáféréséről[18]. Az értékelést követően módosítási javaslatokat lehet benyújtani, hogy még a vonatkozó jogszabályokban előírt középidejű felülvizsgálat előtt megvalósuljon a további harmonizáció.

3. TUDÁSÉPÍTÉS ÉS INFORMÁCIÓ

A megkérdezett érdekeltek egyértelműen hangsúlyozták az EU-fellépés hozzáadott értékét a migráció különböző aspektusaira vonatkozó információkhoz való hozzáférés, az információk cseréje és terjesztése érdekében. Elismerték továbbá a politikai vita megerősítése és a tudásépítés fontosságát. Ezért az elkövetkező években számos eszközt dolgozunk ki a rendelkezésre álló információkhoz való hozzáférés, az információk cseréje és összehangolása jelentős fejlesztése érdekében. Az ismertetett fellépések listája nem kimerítő, kiegészítő tevékenységekre is sor kerülhet.

3.1. Információ és politikai vita

Az EU politikáit és vívmányait, híreket és információkat, a kapcsolódó nemzeti weboldalak, az EURES-hálózat és a leendő EU integrációs weboldal linkjeit, valamint az EU- és nemzetközi szintű kutatási eredményeket stb. tartalmazó EU bevándorlási portál 2007 végére készül el. Az EU bevándorláspolitikájáról szóló speciális tájékoztató kampányokra kerül sor, és további tanulmányokat végeznek, különös tekintettel a munkakeresők engedélyeire és a magasan képzett munkavállalókra vonatkozó szabályozásokra.

Célzott EU-tevékenységek támogatják az érdekeltek közötti vitát és tapasztalatcserét. A munkavállalók mobilitásának európai éve 2006 és az esélyegyenlőség mindenki számára

---

[17] 2004/114/EK irányelv.

[18] III. melléklet.

európai év 2007 azonosítja, megvitatja és kezeli a harmadik országból érkező bevándorlókkal kapcsolatos jelentős kérdéseket.

A hatályos jogi eszközök végrehajtásának felügyelete mellett a Bizottság támogatja a tudatosság ösztönzésére, a tájékoztatásra és a képzésre irányuló nemzeti és EU-szintű kezdeményezéseket.

3.2. Az Európai Munkahelyi Mobilitás Portál (EURES)

A konzultációs folyamat tapasztalatai szerint az európai munkahelyi mobilitás portálon és az EURES-hálózaton[19] keresztül az EU-állampolgárok mobilitásának erősítését célzó szolgáltatások támogathatják a harmadik országból érkező gazdasági bevándorlók kezelését is. E tekintetben az EURES-iránymutatások hamarosan bekövetkező felülvizsgálata keretet biztosít a portálon keresztül elérhető szolgáltatások kiigazításához és kiszélesítéséhez a fent vizsgált információs szükségletek egy részének kielégítése céljából (pl. rendszeres tájékoztatás az európai munkalehetőségekről, az EU munkaerő-piaci trendjeiről stb.), a leendő EU bevándorlási portállal és az európai kutatók mobilitásának portáljával való szinergiák optimalizálásával[20]. Az új, 2007-2010-re érvényes iránymutatások közép távú tervet biztosítanak a szükséges kiigazítások végrehajtásához.

3.3. Az Európai Migrációs Hálózat (EMH)

Az EMH célja az volt, hogy objektív, megbízható és összehasonlítható információkat nyújtson a migrációról és a menekültügyről az EK-nak, a tagállamoknak, valamint hosszabb távon a nyilvánosságnak[21]. Az EMH jövőjéről szóló zöld könyv[22] nyilvános konzultációja eredményének elemzése azonosítja a jövőbeli prioritásokat, kidolgozza a megfelelő struktúrákat, és megteszi a szükséges lépéseket az eredmények kielégítő elérése érdekében, a rendelkezésre álló információk fejlesztése céljából. E tekintetben végig kell gondolni a migrációval kapcsolatos jelenlegi és leendő EK-hálózatok és információs források korszerűsítésének miként jét.

4. BEILLESZKEDÉS

A *Bevándorlás, beilleszkedés és foglalkoztatás* című 2003-as közlemény hangsúlyozta, hogy a munkaerő-piachoz történő hozzáférés kulcsfontosságú a harmadik ország állampolgárainak beilleszkedéséhez. A *beilleszkedés közös programjáról* szóló 2005-ös közlemény – amelyet a Bizottság aktívan nyomon követ majd – létrehozta a harmadik országok állampolgárainak az EU-ba történő beilleszkedése keretrendszerét. A beilleszkedés közös programjáról szóló, 2005 decemberében elfogadott következtetéseiben a Tanács támogatta az e közleményben szereplő irányvonalakat.

Mivel az integráció több területet is érint – foglalkoztatás, várospolitikák és oktatás –, a Bizottság biztosítani fogja a közös erőfeszítéseket, hogy a különböző politikák koherensen tükrözzék az integráció prioritásait. A különböző érintett területeken ajánlott intézkedések[23] között szerepel a legális bevándorlóknak és eltartottaiknak szóló bevezető programok és tevékenységek képességének megerősítése. Az intézkedésekhez tartoznak továbbá az újonnan érkezett gazdasági bevándorlóknak szóló tájékoztató csomagok, valamint a nyelvi és polgári eligazító képzések, amelyek célja, hogy a bevándorlók megértsék, tiszteletben tartsák és

---

19 http://europa.eu.int/eures

20 http://europa.eu.int/eracareers

21 Laekeni Európai Tanács.

22 COM(2005) 606.

23 Részletekért lásd: COM(2005) 389.

hasznosítsák az közös európai és nemzeti értékeket. Az integráció folyamatát továbbra is oktatási, képzési és kulturális kezdeményezések támogatják.

Az EU pénzügyi eszközökkel, például a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését célzó előkészítő intézkedésekkel (INTI) segíti a tagállamok integrációs politikáit. A 2007-2013-as pénzügyi terv keretében a Bizottság új, célzott szolidaritási eszközt javasolt: a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alapot. Az Európai Szociális Alapot (ESZA) kiegészítő célkitűzései a harmadik országok állampolgáraival összefüggő kihívásokhoz kapcsolódnak, és a beilleszkedésnek a 2004. novemberi IB-Tanács által elfogadott közös alapelveire épülnek.

A 2007-2013-ra vonatkozó ESZA-rendelettervezet egyik prioritása a bevándorlók részvételének növelése a foglalkoztatásban és társadalmi beilleszkedésük megerősítése. E tekintetben a Bizottság kiemelt figyelmet kíván fordítani annak biztosítására, hogy ennek a prioritásnak hatékony fellépést és megfelelő forrásokat szenteljenek. A stratégiai nemzeti keretek – és a megfelelő operatív programok – kidolgozása szolgáltatja az intézményi eszközt annak biztosítására, hogy az elkövetkező években hatékonyan használják az EU-alapokat erre a célra. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap szintén támogat bizonyos integrációs intézkedéseket.

5. EGYÜTTMŰKÖDÉS A SZÁRMAZÁSI ORSZÁGOKKAL

A konzultáció egyértelműen rámutatott, hogy meg kell erősíteni a harmadik országokkal a gazdasági migrációval kapcsolatos együttműködést, és olyan lehetőségeket kínáló kezdeményezéseket kell kidolgozni a származási országok, a célországok, valamint a munkavállalás céljából bevándorlók számára, amelyekkel minden fél nyer. Az egyik lehetséges intézkedés a fejlődő országokból az EU-ba érkező szakmunkások migrációjának megfigyelése, hogy azonosítsák a jelentős agyelszívást szenvedő ágazatokat és származási országokat. A lehetséges megoldások érdekében megbeszéléseket kell folytatni az EU-n belül és ezekkel az országokkal. A Bizottság tisztában van továbbá azzal, hogy átfogóbb tájékoztatást kell nyújtani a származási országokban az EU felé tartó legális migráció lehetőségeiről és feltételeiről, ezért meg kívánja tenni a szükséges lépéseket a jelenleg elérhető információforrások kibővítése érdekében.

A következő területeken egyéb kezdeményezéseket kell kidolgozni, és az EU biztosíthatja a megfelelő pénzügyi támogatást, amennyiben lehetséges.

5.1. A körkörös és a visszatérési migráció támogatását szolgáló eszközök

A *migrációról és a fejlődésről* szóló közlemény hangsúlyozta a visszatérési migráció és a körkörös migráció megkönnyítésének fontosságát. Konkrét intézkedésekkel történő nyomon követése jelentősen hozzájárulhat az EU gazdasági migrációval kapcsolatos politikájának fejlődéséhez. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállásáról szóló irányelv érdekes lehetőségeket kínál: ilyen például az a lehetőség, hogy a tagállamok a 9. cikkben előírt egy éves időszaknál hosszabb ideig is engedélyezhetik a visszatérő bevándorlók számára a jogállásuk megőrzését. Megvalósíthatósági tanulmányok készülnek a lehetséges új intézkedésekről, például a visszatérő bevándorlók hosszú távú, többszöri belépésre jogosító vízumáról vagy arról a lehetőségről, hogy az egykori bevándorlók prioritást élvezzenek és egyszerűsített eljárással további ideiglenes munkavállalásra jogosító, új tartózkodási engedélyt kapjanak az egykori fogadó országban. E tekintetben létre lehetne hozni azon harmadik országbeli állampolgárok EU-adatbázisát, akik ideiglenes tartózkodási/munkavállalási engedélyük lejártával elhagyták az EU-t. A belépési-kilépési

rendszer[24] kapcsán elvégzendő hatásvizsgálat része lehetne például az ilyen adatbázis megvalósíthatósági/célszerűségi elemzése.

Az EU-nak továbbá aktívan folytatnia kell az olyan ideiglenes migrációval foglalkozó szabályozások kialakítására vonatkozó erőfeszítéseit, amelyek maximálisra növelhetik az előnyöket minden érdekelt számára, vagyis kielégítik a tagállamok munkaerő-igényeit, ugyanakkor a lehetséges visszatéréssel hozzájárulnak a származási országok fejlődéséhez, továbbá képesítést és más előnyöket kínálnak a részt vevő migránsok számára.

A különös eszközök (2.2. pont) egy része tartalmazni fogja az ellenőrzött ideiglenes és körkörös migrációra vonatkozó rendelkezéseket.

5.2. Képzés a származási országokban

Az utazás előtti beilleszkedési intézkedésektől függetlenül a származási országban rendelkezésre álló szakmai gyakorlat és nyelvtanfolyam segítheti a bevándorlókat képességeik fejlesztésében és az EU munkaerővel kapcsolatos szükségleteihez való alkalmazkodásban, megkönnyítve ezzel a legális munkavállalást. Feltérképezzük annak a politikai lehetőségét és technikai/pénzügyi megvalósíthatóságát, hogy a helyi hatóságok és/vagy civil társadalmi szereplők felelőssége mellett, EK-alapokból támogassák a megfelelő gyakorlati struktúrák létrehozását.

Bármilyen intézkedés történik is, a munkavállaló felvételének nem lehet feltétele az ilyen tanfolyamokon való részvétel, noha könnyítések megfontolandók.

6. KÖVETKEZTETÉS

Ezzel a politikai tervvel a Bizottság teljesíti a hágai program megbízatását, és választ ad a nyilvános konzultáció során felmerült elképzelésekre és javaslatokra. Az elkövetkező négy évben pontos intézkedéseket javasolunk, és további tanulmányokat és elemzéseket végzünk (lásd az I. mellékletet). Hamarosan további megbeszélésekre és konzultációkra sor kerül a tagállamok szakértőivel, a társadalmi partnerekkel és a többi fontos érdekelttel.

[24] COM(2005) 597.

MELLÉKLETEK

I. Roadmap for the proposed measures

This roadmap should be considered as indicative and not exhaustive, as other actions may be scheduled in the coming years. It gives an overview of the Commission's intentions, but its implementation will depend, amongst other things, on the necessary preliminary work – including impact assessments and consultations – to be carried out before putting forward the concrete proposals, as explained in the main text of the policy plan on legal migration.

Year	Policy Plan section	Actions envisaged
2006	2.	Discussion with and consultation of the relevant experts (from Member States, the other EU institutions and international organisations , social partners, civil society, etc) in preparation of the possible legislative instruments for the entry and residence of third-country nationals (will continue throughout the 2006-2009 period).
	3.1.	- Research studies and dissemination of available results (will continue throughout the 2006-2009 period), in particular studies on job-seekers permits and on highly skilled schemes, including the creation of a possible EU green card system (for 2006); - Activities under the umbrella of the European Year of Workers Mobility - Feasibility analysis and possibly pilot phase of the EU migration portal.
	3.2.	Development of the new EURES Guidelines
	3.3.	- Analysis of the contributions to the Green Paper on the Future of the European Migration Network (EMN), adopted in 2005, and selected expert meeting (March 2006); - Depending on the outcome of the public consultation: decision on the future of EMN and, if it is to be maintained, adoption by the Commission of a proposal to provide a legal base for the network (second half of 2006).
	4.	- Implementation of measures for integration via the ESF (will continue throughout the 2006-2009 period); - Annual call for proposals for preparatory actions for integration of third-country nationals INTI. INTI should be followed by the European Fund for the Integration of third-country nationals proposed by the Commission under the financial perspectives 2007-2013; - Handbook on integration for policy-makers and practitioners – second edition, covering also integration in the labour market; - Integration website: pilot phase. It will also contain best practice in the

		area of integration in the labour market.
	5.	- With a view to foster and facilitate circular migration, analysis of the transposition and implementation in particular of Art. 9 of Council directive 2003/109/EC (long-term residents) by the Member States (to be continued in 2007); - Feasibility studies on long-term multi-entry visas and on how to effectively implement circular migration. - Availability of financial support under EU financial instruments for pilot projects for the creation of training structures in the countries of origin (from 2006).
2007	2.1. 2.2.1.	- Presentation by the Commission of proposals for the framework directive and for the directive on the conditions of entry and residence of highly skilled workers (negotiations in Council will start in 2007 and, if necessary, continue in 2008).
	2.3.	Starting a process of reflection on the revision of existing directives based on the actual implementation by the Member States, including discussion with the relevant stakeholders (will be carried out throughout the period according to the transposition date of the different measures).
	3.1.	- Activities under the umbrella of the European Year of Equal Opportunities; - Launch of information campaigns explaining the EU policies on immigration (continuation in the following years); Setting-up of an operational EU migration portal (end of 2007).
	3.2.	- Adaptation of the EURES portal.
	3.3.	- Depending on the outcome of 2006 consultation: start-up of 'new' EMN, i.e. with legal basis and new structure resulting from the Green Paper consultation and legal basis procedure, definition of longer term priorities (for next two years) and further consolidation and active incorporation of representatives from all the Member States.
	4.	European Integration Forum to bring together a range of stakeholders at EU level, including social partners and local authorities.
	5.	- Feasibility of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Feasibility of workable temporary migration schemes, including incentives to foster the voluntary return of migrants; - Feasibility/opportunity analysis of the database of third-country nationals having left the EU at the end of their temporary residence/work

		permit ("returnees database"); - Conference with the Member States, third-countries and other relevant stakeholders on how to concretely encourage and develop brain circulation and return migration.
2008	2.2.2	- Presentation by the Commission of a proposal for a directive on the conditions of entry and residence of seasonal workers.
	2.3.	Proposals for amendments of the existing directives, where necessary and based on the 2007 analysis and consultations (could continue in 2009 and after).
	3.2.	Follow-up activities on the EURES portal.
	4.	- Impact assessment on the implementation of measures to support integration via the ESF and, if necessary, via other Community instruments;
	5.	- Setting up of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Based on the 2007 feasibility analysis, possible proposal for setting up the "returnees database".
2009	2.2.3. 2.2.4	- Presentation by the Commission of two proposals for a directive on the procedures regulating the entry into, temporary stay and residence of intra-corporate transferees and on the conditions of entry and residence of remunerated trainees;
	5.	- Based on preceding studies and feasibility analysis, possible presentation of proposals for concretely support circular and return migration.

II. Bibliography

The following bibliography contains the full reference of the documents and legislative instruments and proposals quoted in the Policy Plan, together with other documents which are considered of relevance for the issues discussed in the text. It must nevertheless not be considered as exhaustive of the literature/instruments existing in this field.

A. *Article 63 of the EC Treaty*:

"The Council […] shall adopt:

[…]

3. measures on immigration policy within the following areas:

(a) conditions of entry and residence, and standards on procedures for the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion,

(b) illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents;

4. measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements. […]"

B. *Legislative instruments and proposals:*

(1) Council Directive 2005/71/EC of 12 November 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research;

(2) Council Recommendation 2005/762/EC of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community;

(3) Recommendation 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research;

(4) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final;

(6) Council Decision of 12 July 2005 on guidelines for the employment policies of the Member States, OJ L 205 of 06.08.2005 (New Lisbon Agenda).

(7) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (applicable as of 12 January 2007);

(8) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006)

(9) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality;

(11) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001)386);

(12) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(13) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(14) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(15) Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons;

(16) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference").

C. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission on *EU/EC Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries*, COM(2005) 642;

(2) Communication from the Commission on *Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow up to Hampton Court*, COM(2005)621 final;

(3) Green paper on *The future of the European migration network*, COM(2005)606 final;

(4) Communication from the Commission on *Improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs*, COM(2005)597 final;

(5) Communication from the Commission on *European values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*, COM(2005)525 final;

(6) Communication from the Commission on *A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005)389 final;

(7) Communication from the Commission on *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005)390 final;

(8) Green Paper on *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM(2005)94 final;

(9) Green Paper on *An EU approach to managing economic migration*, COM(2004)811 final;

(10) Communication from the Commission *Study on the links between legal and illegal immigration*, COM (2004)412 final;

(11) *First Annual Report on Migration and Integration*, COM(2004)508 final;

(12) Communication from the Commission on *Immigration, integration and employment*, COM(2003)336 final;

(13) Communication from the Commission on *Integrating migration issues in the EU relations with third countries*, COM(2002)703 final;

(14) Communication from the Commission on *A Community immigration policy*, COM(2000)757 final;

D. Eurostat publications and statistics:

(15) Eurostat, Euro-indicators, news release, 141/2005 of 4 November 2005, *Unemployment data of September 2005* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_11/3-04112005-EN-BP.PDF).

(16) Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 15/2005, *Population in Europe 2004 – First results* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-015/EN/KS-NK-05-015-EN.PDF).

(17) Eurostat, news release, STAT/05/48 of 8 April 2005, *Population projections 2004-2050* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/3-08042005-EN-AP.PDF).

E. Studies and other documents:

(18) Council Conclusions on *A Common Agenda for Integration*, Council Document 14390/05 of 1-2 December 2005;

(19) European Commission, *The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy Special Reports N°19, November 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp19en.pdf);

(20) European Commission – European University Institute – CARIM, *Mediterranean Migration – 2005 report*, (http://www.carim.org/Publications/AR2005CARIM.pdf);

(21) European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, November 2004, written by the Migration Policy Group, Brussels. The handbook can be downloaded from the following address: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf;

(22) *Common Basic Principles on integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2004;

(23) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries

as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC;

(24) *Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity*, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.

D. International organisations' studies and documents:

(25) Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, November 2005 (www.gcim.org);

(26) World Bank report, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, eds. M. Schiff and C. Özden, New York October 2005 (http://econ.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1572893&contentMDK=20693491&pagePK=64168182&piPK=64168060);

(27) ILO action plan on migrant workers adopted by the 2004 International Labour Conference(http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf);

(28) International Labour Organisation, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf), Geneva 2004.

III. EU acquis concerning the right to work for third-county nationals

Directive	Transposition deadline	Article(s) concerning the right to work	Text of the Article
1. Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 0012 - 0023	31.12.2002	12	The Member States shall authorise, for a period not exceeding that of temporary protection, persons enjoying temporary protection to engage in employed or self-employed activities, subject to rules applicable to the profession, as well as in activities such as educational opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and citizens of States bound by the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals who receive unemployment benefit. The general law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
2. Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal L 031, 06/02/2003 P. 0018 - 0025	6.2.2005	11	1. Member States shall determine a period of time, starting from the date on which an application for asylum was lodged, during which an applicant shall not have access to the labour market. 2. If a decision at first instance has not been taken within one year of the presentation of an application for asylum and this delay cannot be attributed to the applicant, Member States shall decide the conditions for granting access to the labour market for the applicant. 3. Access to the labour market shall not be withdrawn during appeals procedures, where an appeal against a negative decision in a regular procedure has suspensive effect, until such time as a negative decision on the appeal is notified. 4. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and nationals of States parties to the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals.
3. Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03/10/2003 P. 0012 - 0018	3.10.2005	14	1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to: (…) (b) access to employment and self-employed activity; (…) 2. Member States may decide according to national law the conditions under which family members shall exercise an employed or self-employed activity. These conditions shall set a time limit which shall in no case exceed 12 months, during which Member States may examine the situation of their labour market before authorising family members to exercise an employed or self-employed activity. 3. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.
4. Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal L 016, 23/01/2004 P. 0044 - 0053	23.1.2006	11	1. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards: (a) access to employment and self-employed activity, provided such activities do not entail even occasional involvement in the exercise of public authority, and conditions of employment and working conditions, including conditions regarding dismissal and remuneration;

			(…) 3. Member States may restrict equal treatment with nationals in the following cases: (a) Member States may retain restrictions to access to employment or self-employed activities in cases where, in accordance with existing national or Community legislation, these activities are reserved to nationals, EU or EEA citizens; (b) Member States may require proof of appropriate language proficiency for access to education and training. Access to university may be subject to the fulfilment of specific educational prerequisites.
		21	1. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy equal treatment in the areas and under the conditions referred to in Article 11. 2. Long-term residents shall have access to the labour market in accordance with the provisions of paragraph 1. Member States may provide that the persons referred to in Article 14(2)(a) shall have restricted access to employed activities different than those for which they have been granted their residence permit under the conditions set by national legislation for a period not exceeding 12 months. Member States may decide in accordance with national law the conditions under which the persons referred to in Article 14(2)(b) or (c) may have access to an employed or self-employed activity.
5. Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Official Journal L 261, 06/08/2004 P. 0019 – 0023	6.8.2006	11	1. Member States shall define the rules under which holders of the residence permit shall be authorised to have access to the labour market, to vocational training and education. Such access shall be limited to the duration of the residence permit. 2. The conditions and the procedures for authorising access to the labour market, to vocational training and education shall be determined, under the national legislation, by the competent authorities.
6. Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 - 0023	10.10.2006	26	1. Member States shall authorise beneficiaries of refugee status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service, immediately after the refugee status has been granted. 2. Member States shall ensure that activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience are offered to beneficiaries of refugee status, under equivalent conditions as nationals. 3. Member States shall authorise beneficiaries of subsidiary protection status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service immediately after the subsidiary protection status has been granted. The situation of the labour market in the Member States may be taken

			into account, including for possible prioritisation of access to employment for a limited period of time to be determined in accordance with national law. Member States shall ensure that the beneficiary of subsidiary protection status has access to a post for which the beneficiary has received an offer in accordance with national rules on prioritisation in the labour market. 4. Member States shall ensure that beneficiaries of subsidiary protection status have access to activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience, under conditions to be decided by the Member States. 5. The law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
7. Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23/12/2004 P. 0012 - 0018	12.1.2007	17	1. Outside their study time and subject to the rules and conditions applicable to the relevant activity in the host Member State, students shall be entitled to be employed and may be entitled to exercise self-employed economic activity. The situation of the labour market in the host Member State may be taken into account. Where necessary, Member States shall grant students and/or employers prior authorisation in accordance with national legislation. 2. Each Member State shall determine the maximum number of hours per week or days or months per year allowed for such an activity, which shall not be less than 10 hours per week, or the equivalent in days or months per year. 3. Access to economic activities for the first year of residence may be restricted by the host Member State. 4. Member States may require students to report, in advance or otherwise, to an authority designated by the Member State concerned, that they are engaging in an economic activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise.
8. Directive 2005/71/EC - on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Official Journal L 289, 3/11/2005 P. 0015 - 0022 –	10.2007	6	1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose (…). 2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met: (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of: (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out; (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives (…) (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social assistance system; (c) during his /her stay the researcher will have sickness

			insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned. (d) the hosting agreement shall specify the legal relationship and working conditions of the researchers. 3. (…). 4. The hosting agreement shall automatically lapse when the researcher is not admitted or when the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. 5. (…)
		11	Researchers admitted under this Directive may teach in accordance with national legislation. Member States may set a maximum number of hours or of days for the activity of teaching
		12	Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards: (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures; (b)working conditions, including pay and dismissal; (…)

IV. Statistics

Table 1 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: Total population

Member States	Population at 1 January (1000 inhabitants)				Percentage increase with respect to 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
EU25	**456 815**	**467 307**	**470 057**	**449 831**	**2.3**	**2.9**	**-1.5**
EU15	**382 674**	**394 727**	**398 780**	**384 356**	**3.1**	**4.2**	**0.4**
New Member States	**74 141**	**72 580**	**71 278**	**65 475**	**-2.1**	**-3.9**	**-11.7**
Belgium	10 396	10 674	10 898	10 906	2.7	4.8	4.9
Czech Republic	10 212	10 012	9 812	8 894	-2.0	-3.9	-12.9
Denmark	5 398	5 498	5 557	5 430	1.9	2.9	0.6
Germany	82 532	82 864	82 108	74 642	0.4	-0.5	-9.6
Estonia	1 351	1 279	1 224	1 126	-5.3	-9.4	-16.6
Greece	11 041	11 390	11 394	10 632	3.2	3.2	-3.7
Spain	42 345	45 264	45 556	42 834	6.9	7.6	1.2
France	59 901	62 616	64 392	65 704	4.5	7.5	9.7
Ireland	4 028	4 555	4 922	5 478	13.1	22.2	36.0
Italy	57 888	58 630	57 751	52 709	1.3	-0.2	-8.9
Cyprus	730	828	897	975	13.3	22.8	33.5
Latvia	2 319	2 174	2 068	1 873	-6.3	-10.8	-19.2
Lithuania	3 446	3 258	3 134	2 881	-5.5	-9.1	-16.4
Luxembourg	452	499	544	643	10.4	20.5	42.3
Hungary	10 117	9 834	9 588	8 915	-2.8	-5.2	-11.9
Malta	400	439	468	508	9.8	17.0	27.1
Netherlands	16 258	16 957	17 429	17 406	4.3	7.2	7.1
Austria	8 114	8 358	8 501	8 216	3.0	4.8	1.3
Poland	38 191	37 429	36 836	33 665	-2.0	-3.5	-11.8
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	2.7	2.4	-4.4
Slovenia	1 996	2 019	2 014	1 901	1.1	0.9	-4.8
Slovakia	5 380	5 309	5 237	4 738	-1.3	-2.7	-11.9
Finland	5 220	5 354	5 439	5 217	2.6	4.2	-0.1
Sweden	8 976	9 373	9 769	10 202	4.4	8.8	13.7
United Kingdom	59 652	61 934	63 792	64 330	3.8	6.9	7.8
Bulgaria	7 801	7 130	6 465	5 094	-8.6	-17.1	-34.7
Romania	21 711	20 917	19 746	17 125	-3.7	-9.1	-21.1

Source: Eurostat; data for France refers to Metropolitan France

Over the next two decades the total population of the **EU25** is expected to increase by more than 13 million inhabitants, from 456.8 million on 1 January 2004 to 470.1 million on 1 January 2025. Population growth in the **EU25** until 2025 will be mainly due to net migration, since total deaths in the **EU25** will outnumber total births from 2010. The effect of net migration will no longer outweigh the natural decrease after 2025, when the population will start to decline gradually. The population will reach 449.8 million on 1 January 2050, that is a decrease of more than 20 million inhabitants compared to 2025. Over the whole projection period the **EU25** population will decrease by 1.5%, resulting from a 0.4% increase for the **EU15** and a 11.7% decrease for the ten new Member States.

Table 2 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: population structure– Main age groups

	Percentage aged 0-14			Percentage aged 15-64			Percentage aged 65+		
	2004	2025	2050	2004	2025	2050	2004	2025	2050
EU25	**16.4**	**14.4**	**13.4**	**67.2**	**63.0**	**56.7**	**16.4**	**22.6**	**29.9**
EU15	**16.3**	**14.4**	**13.5**	**66.7**	**62.8**	**56.5**	**17.0**	**22.8**	**30.0**
New Member States	**16.7**	**14.4**	**13.2**	**69.7**	**64.5**	**57.7**	**13.6**	**21.1**	**29.1**
Belgium	17.3	15.6	14.7	65.6	61.9	57.6	17.1	22.5	27.7
Czech Republic	15.2	13.5	12.6	70.8	64.1	56.5	14.0	22.4	30.9
Denmark	18.9	15.9	15.7	66.2	62.9	60.2	14.9	21.2	24.1
Germany	14.7	12.9	11.9	67.3	62.5	56.5	18.0	24.6	31.6
Estonia	16.0	16.2	14.8	67.9	63.9	59.6	16.1	19.9	25.6
Greece	14.5	13.3	12.3	67.7	63.9	55.2	17.8	22.8	32.5
Spain	14.5	12.8	11.5	68.6	65.2	52.9	16.9	22.0	35.6
France[5]	18.6	16.7	15.8	65.1	60.9	57.0	16.3	22.4	27.2
Ireland	20.9	18.2	16.0	68.0	65.3	57.8	11.1	16.5	26.2
Italy	14.2	12.1	11.2	66.6	62.9	53.5	19.2	25.0	35.3
Cyprus	20.0	15.6	13.3	68.1	65.2	60.5	11.9	19.2	26.2
Latvia	15.4	16.2	14.8	68.4	64.1	59.1	16.2	19.7	26.1
Lithuania	17.7	15.1	13.7	67.3	65.7	59.6	15.0	19.2	26.7
Luxembourg	18.8	17.1	16.6	67.1	64.9	61.3	14.1	18.0	22.1
Hungary	15.9	14.3	13.8	68.6	63.7	58.1	15.5	22.0	28.1
Malta	18.2	15.6	14.5	68.7	63.1	60.8	13.1	21.3	24.7
Netherlands	18.5	16.1	15.8	67.6	63.3	60.7	13.9	20.6	23.5
Austria	16.3	13.8	12.3	68.2	64.1	57.3	15.5	22.1	30.4
Poland	17.2	14.6	13.0	69.8	64.3	57.6	13.0	21.1	29.4
Portugal	15.7	14.2	13.1	67.4	63.7	55.0	16.9	22.1	31.9
Slovenia	14.6	13.4	12.8	70.4	63.8	56.0	15.0	22.8	31.2
Slovakia	17.6	14.0	12.8	70.9	67.1	57.9	11.5	18.9	29.3
Finland	17.6	16.0	15.3	66.8	59.4	57.8	15.6	24.6	26.9
Sweden	17.8	17.1	16.3	65.0	60.7	59.4	17.2	22.2	24.3

United Kingdom	18.3	16.1	14.7	65.7	63.0	58.7	16.0	20.9	26.6
Bulgaria	14.2	11.7	11.5	68.7	64.5	55.0	17.1	23.8	33.5
Romania	16.4	14.1	12.5	69.1	66.9	57.9	14.5	19.0	29.6

Source: Eurostat

The share of the population of working age (between 15 and 64) in the total population is expected to decrease strongly in the **EU25**, from 67.2% in 2004 to 56.7% in 2050, that is a fall of 52 million inhabitants of working age. The share of the population aged between 0 and 14 will also be reduced, from 16.4% in 2004 to 13.4% in 2050, while the proportion of elderly people (aged 65 and more) is expected to almost double over this period, from 16.4% in 2004 to 29.9% in 2050.

Table 3 – Net migration, including corrections (in thousands)

Source: Eurostat estimates

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU (25 countries)	1118.4	826.0	632.5	732.7	658.0	468.5	644.6	905.7	993.2	1311.5	1707.3	2091.5
EU (15 countries)	1216.1	896.9	678.8	765.9	684.2	482.8	665.1	903.2	1055.6	1321.8	1701.2	2052.1
Euro-zone	1139.9	763.0	533.2	608.6	556.8	377.4	429.3	716.1	852.6	1096.9	1534.2	1755.9
Belgium	25.7	18.3	17.3	1.8	15.1	9.8	11.6	16.7	12.9	35.7	40.5	35.6
Czech Republic	11.8	5.5	10.0	9.9	10.2	12.0	9.5	8.8	-28.0	-8.5	12.3	25.8
Denmark	11.6	11.4	10.5	28.6	17.5	12.1	11.0	9.4	10.1	12.0	9.6	7.0
Germany	776.3	462.4	315.6	398.3	281.5	93.4	47.0	202.1	167.8	274.8	218.8	142.2
Estonia	-41.5	-28.3	-20.9	-15.6	-13.4	-6.9	-6.7	-1.1	0.2	0.1	0.2	0.0
Greece	94.5	86.5	78.1	77.3	70.9	61.5	54.8	45.1	29.3	37.8	38.0	35.8
Spain	54.2	59.2	54.7	60.4	73.5	83.6	148.8	227.3	378.5	427.8	649.9	738.5
France	36.5	16.5	-3.5	-14.5	-18.5	-13.5	-6.5	45.0	50.1	60.4	65.1	55.0
Ireland	1.7	-3.4	-3.0	6.0	15.9	17.4	16.2	24.3	31.5	38.8	32.7	31.3
Italy	27.8	24.2	25.7	31.5	59.5	55.7	64.1	46.4	55.2	47.6	349.3	600.6
Cyprus	10.7	8.7	7.0	6.6	6.0	5.5	4.2	4.2	4.0	4.6	6.9	12.4
Latvia	-53.5	-32.4	-22.8	-13.8	-10.1	-9.4	-5.8	-4.1	-5.4	-5.2	-1.8	-0.9
Lithuania	-24.5	-24.0	-24.2	-23.7	-23.4	-22.4	-22.1	-20.7	-20.3	-2.5	-1.9	-6.3
Luxembourg	4.1	3.9	3.8	4.3	3.5	3.6	3.8	4.4	3.5	3.3	2.6	2.1
Hungary	18.5	18.2	18.0	17.8	17.8	17.5	17.3	16.8	16.7	9.8	3.5	15.5
Malta	0.9	1.0	1.0	-0.2	0.7	0.6	0.4	0.5	9.9	2.2	2.0	1.8
Netherlands	43.2	44.5	20.4	15.0	21.3	30.5	44.1	43.9	57.0	56.0	27.6	7.0
Austria	71.5	33.5	3.1	2.1	3.9	1.5	8.5	19.8	17.2	43.5	34.8	38.2
Poland	-11.6	-16.8	-19.0	-18.2	-12.8	-11.7	-13.2	-14.0	-19.6	-16.8	-18.0	-13.8
Portugal	-4.5	8.4	17.3	22.3	26.2	29.4	32.3	38.0	47.1	64.9	70.1	63.5
Slovenia	-5.5	-4.5	0.0	0.8	-3.5	-1.4	-5.5	10.9	2.7	4.9	2.2	3.6
Slovakia	-2.9	1.7	4.7	2.9	2.2	1.8	1.3	1.5	-22.4	1.1	0.9	1.4
Finland	9.1	9.1	3.7	4.2	4.0	4.8	4.5	3.4	2.4	6.1	5.2	5.8
Sweden	19.8	32.1	50.8	11.7	5.8	5.9	11.0	13.6	24.5	28.6	30.9	28.7
United Kingdom	44.8	90.2	84.2	117.0	104.0	87.4	213.8	164.2	168.5	184.3	126.4	260.5

Net migration is the difference between immigration into and emigration from the area during the year (net migration is therefore negative when the number of emigrants exceeds the number of immigrants). Since most countries either do not have accurate figures on immigration and emigration or have no figures at all, net migration is estimated on the basis of the difference between population change and natural increase between two dates. The statistics on net migration are therefore affected by all the statistical inaccuracies in the two components of this equation, especially population change.

The table above shows that most EU Member States are now immigration countries and that even those which are still emigration countries (Latvia, Lithuania and Poland) are in the path towards becoming immigration countries as well, as negative net migration is gradually evolving towards migratory balance.

Table 4: Estimates of Annual Inflows of Work Permit Holders in 16 EU Countries

Country	All Work Permit Holders	Professionals with Work Permits	Total Employment 2002	Comments
DK	1600	500	2741000	2003. Professionals relate to occupations requiring special skills which are in demand
DE	165000	3300	36275000	2003. Figures relate to non-EU persons arriving in Germany. The total includes multiple entries, the vast majority of whom are unskilled. Professional category relates only to "Green Card" scheme for IT specialists
ES	65000	-	16241000	Approximate net estimate for 2002/2003 for the rise in the numbers in the SI system (excluding EU nationals)
FR	31200	12400	23885000	Professionals covers the inflows of those with Autorisations Provisoire de Travail (APTs) and qualified "travailleurs permanents" in 2003.
IE	16100	2000	1750000	2003 data. Professionals include WP holders with occupations defined as in ISCO88 and the highly skilled on Working Visas. New member States (EU10) are excluded.
IT	78800	500	21757000	Visas issued to non EU nationals in 2003 for self employment and contract work. Professional figure is reserved quota for highly skilled.
LV	2800	-	987000	2002
LT	500	160	1421000	2003
HU	40300	3800	3868000	No. of non-EU workers holding valid WPs on 31/12/03. Professionals have "college" or "university " education.
NL	38000	10900	8176000	2003
PL	5600	1700	13820000	Estimated new permits (i.e. excl renewals) for non-EU persons in 2002.Professionals are those classed as "experts and consultants"
SK	1000	-	2111000	Total non-EU inflow for 2002
FI	13100	1700	2406000	2003. Covers non-EU WP holders.
SE	6700	4300	4348000	2002. Covers non-EU WP holders.
UK	89200	15800	28338000	2003 data. Persons who entered the UK from abroad on WPs in 2003. Excludes renewals and "first permissions" for those already resident in the UK. Professions defined as in ISCO 88. Includes small number of EU10 citizens.
Total	(554900)	(57060)	168124000	
EU25	633200 (est)	74300 (est)	191841000	

Source: Study on assessing the question of applying numerical ceilings to the temporary movement of contract service suppliers (Mode 4) in the context of the GATS negotiations on trade in services. Prepared by Prof. J.J. Sexton for the European Commission (DG TRADE), April 2005

The category "professionals with work permits" can in most cases be equated with "highly skilled". Thus, the table above gives an indication of the minimum number of people (estimation of 74,300 for EU25) who could be covered by a scheme for the admission of highly skilled workers.

Table 5: Examples of regularisations in EU Member States (data from regularisation campaigns)

Greece

Year	Number of applicants	Number regularised
1998—White card Green card	370,000 228,000	370,000 220,000
2001	368,000	228,000

Italy

Year	Number of applicants	Number regularized
1986-1987		118,700
1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700

France

Year	Number regularised
1981-82	121,100
1997-98	77,800

Spain

Year	Number of applicants	Number regularised
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (estimated)

Portugal

Year	Number of applicants	Number regularised
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000
2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

3,703,845 persons have been regularised in these five EU countries since the early 1980s. This does not necessarily concern an equal number of irregular migrants, as the same person may have been subject to different regularisation procedures (if after a period of time the person has fallen once again in irregularity). Other EU countries have also used regularisations in the past. Regularisation figures point to a fundamental dysfunction in the system for admission of migrants in many EU Member States: Migrants enter irregularly to fill the gaps in the labour market because legal ways to do so are very limited and ineffective. Usually, irregular migrants work in the 'hidden' economy, as evidenced by the latest Spanish regularisation campaign.

These are estimates provided by non-official EU sources. The Commission is aware that there is a need for comprehensive and reliable data in the field of immigration and asylum. In order

to dispose of comparable and reliable data, and to foster information sharing and policy debate within the Member States of the EU in immigration and asylum issues, it has recently put forward in particular two proposals for legislation:

(29) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(30) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final.