KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.12.2005
COM(2005) 669 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI

Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji

{SEC(2005) 1680}

SPIS TREŚCI

1. Wstęp 3
1.1. Kontekst polityczny 3
1.2. Agenda lizbońska oraz trendy demograficzne 4
2. Środki legislacyjne w dziedzinie imigracji pracowników 5
2.1. Ogólna dyrektywa ramowa 6
2.2. Cztery dyrektywy szczegółowe 7
2.2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych 7
2.2.2. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych 8
2.2.3. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie procedur regulujących wjazd, tymczasowy pobyt i zamieszkanie osób przeniesionych w ramach przedsiębiorstwa 8
2.2.4. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu stażystów pobierających wynagrodzenie 9
2.3. Inne środki legislacyjne 9
3. Gromadzenie wiedzy i informacja 9
3.1. Informacje oraz debata na temat polityki 9
3.2. Europejski Portal Mobilności Zawodowej (EURES) 10
3.3. Europejska Sieć Migracji (ESM) 10
4. Integracja 10
5. Współpraca z krajami pochodzenia 11
5.1. Instrumenty wspierania migracji cyrkulacyjnych i powrotnych 12
5.2. Szkolenie w krajach pochodzenia 12
6. Wniosek 12
Załączniki 14

1. WSTĘP

W programie haskim, przyjętym przez Radę Europejską w dniach 4-5 listopada 2004 r., podkreślano wielką wagę otwartej debaty w sprawie imigracji zarobkowej na szczeblu UE, która - wraz z najlepszą praktyką państw członkowskich oraz jej istotną rolą w realizacji strategii lizbońskiej – powinna stanowić podstawę „*programu polityki dotyczącej migracji legalnej, w tym procedur przyjmowania, zdolnych do szybkiego reagowania na zmieniający się popyt na pracę imigrantów na rynku pracy*[1]", który ma zostać przedstawiony do końca 2005 r. Niniejszy dokument stanowi odpowiedź Komisji na wniosek Rady Europejskiej.

W dniu 11 stycznia 2005 r. Komisja przyjęła Zieloną księgę w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją zarobkową[2], by wypełnić swoje zadanie polityczne i rozpocząć proces szczegółowej dyskusji na temat najbardziej odpowiednich wspólnotowych zasad przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz wartości dodanej wynikającej z podjęcia takich wspólnych środków. Konsultacje publiczne ujawniły, że istnieje znaczne zainteresowanie polityczne tą kwestią[3]. Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów także przyjęły opinie w tej sprawie[4]. Otwarte posiedzenie odbyło się 14 czerwca 2005 r.

Analiza opinii wykazała ogólne poparcie dla wspólnej polityki UE dotyczącej imigracji zarobkowej, choć istnieją istotne różnice w proponowanych podejściach oraz różne oczekiwania co do wyniku końcowego. Podniesione kwestie oraz zgłoszone sugestie stanowią dobrą podstawę dla opracowania niniejszego dokumentu.

Opierając się na istniejących ramach, w niniejszym planie polityki określono wskazówki na okres pozostający do realizacji programu haskiego (lata 2006-2009), a także wskazano, jakie zadania i inicjatywy legislacyjne zamierza podjąć Komisja, by kontynuować opracowywanie konsekwentnej polityki UE w dziedzinie legalnej migracji[5]. Stanowi to także odpowiedź na program lizboński Komisji przyjęty w lipcu 2005 r.

1.1. Kontekst polityczny

W ostatnich dziesięcioleciach obserwowano znaczny wzrost przepływów migracyjnych na świecie[6]. Różnice gospodarcze pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, a także zachodzące w nich zmiany demograficzne, na tle problemów handlowych i politycznych oraz braku stabilności w krajach pochodzenia przyczyniły się do stałego wzrostu mobilności siły roboczej.

Biorąc pod uwagę rozwój sytuacji gospodarczej i społecznej w UE, kontekst międzynarodowy oraz prawdopodobny wzrost imigracji w przyszłości, konieczne jest osiągnięcie porozumienia w sprawie wspólnych zasad na szczeblu UE obejmujących szeroki zakres zagadnień związanych z migracją dla zagwarantowania skutecznego zarządzania

---

1 Konkluzje Rady Europejskiej, załącznik I, par. 3, pkt 1.4.

2 Szczegółowe informacje na temat wszystkich instrumentów, o których mowa w niniejszym dokumencie, znajdują się w bibliografii.

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

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

5 Od 1999 r. przyjęto 4 dyrektywy - w oparciu o art. 63 ust. 3 i 4 TWE - zawierające przepisy o dostępie do pracy (rezydenci długoterminowi, łączenie rodzin, studenci, naukowcy) oraz kilka komunikatów.

6 Sprawozdanie oficerów łącznikowych ds. imigracji z 2004 r.; Raport Banku Światowego z 2005 r.; Gospodarka UE. Przegląd 2005.

przepływami migracyjnymi zarówno do Europy, jak i w obrębie jej terytorium, co zostało również potwierdzone w komunikacie z października 2005 r. w sprawie europejskich wartości w zglobalizowanym świecie[7].

Należy zauważyć, że choć decyzje w sprawie liczby przyjmowanych imigrantów zarobkowych przybywających do UE w celu poszukiwania pracy są obowiązkiem państw członkowskich, jest oczywiste, że przyjmowanie obywateli krajów trzecich w jednym państwie członkowskim może mieć wpływ na inne państwa oraz na rynki pracy w tych państwach. Ponadto w toczących się rozważaniach na temat przyszłej polityki należy także wziąć pod uwagę zasadę preferencji wspólnotowej oraz należycie uwzględnić dyskusje w sprawie środków przejściowych, które obecnie wpływają na swobodę przemieszczania się obywateli nowych państw członkowskich, a także ich oddziaływanie w kontekście politycznym i ekonomicznym.

Skuteczna polityka migracyjna nie może być ograniczona do instrumentów dotyczących przyjmowania imigrantów. Konieczne są inne, równie ważne środki legislacyjne i operacyjne, ponieważ imigracja jest zjawiskiem złożonym, w przypadku którego trzeba podjąć spójne działania dotyczące wszystkich jego aspektów. Przyjmowanie imigrantów zarobkowych jest nieodłącznym elementem zarówno działań związanych z integracją, jak i walki z nielegalną emigracją i nielegalnym zatrudnieniem, w tym także walki z handlem ludźmi. Właśnie w tym kontekście UE musi zintensyfikować swoje wysiłki na rzecz ograniczenia szarej strefy w gospodarce, która w sposób oczywisty przyciąga nielegalnych imigrantów, ale też stwarza warunki do wykorzystywania ludzi. Ze względu na wagę tej kwestii najpóźniej w kwietniu 2006 r. wydany zostanie oddzielny komunikat w prawie przyszłych priorytetów dotyczących nielegalnej imigracji.

W związku z tym w niniejszym dokumencie przedstawiono inicjatywy, które będą rozwijane we wszystkich tych obszarach, w tym także w dziedzinie współpracy z krajami pochodzenia. Przy rozwijaniu tych inicjatyw w należyty sposób uwzględnione zostaną zagadnienia płci w celu ochrony osób szczególnie narażonych na niebezpieczeństwa związane z migracją.

1.2. Agenda lizbońska oraz trendy demograficzne

W odniesieniu do imigracji zarobkowej obecną sytuację oraz perspektywy dla rynków pracy w UE można ogólnie określić jako scenariusz oparty na potrzebach. Niektóre państwa członkowskie już odczuwają znaczne niedobory siły roboczej oraz pracowników o określonych kwalifikacjach w niektórych sektorach gospodarki, których nie można zaspokoić w ramach krajowych rynków pracy. Zjawisko to dotyczy szerokiego zakresu kwalifikacji i obejmuje zarówno pracowników niewykwalifikowanych jak i naukowców o najwyższych kwalifikacjach.

Prognozy Eurostatu[8] wskazują, że w UE „*wzrost populacji do 2025 r. wynikać będzie przede wszystkim z dodatniego salda migracji, ponieważ od 2010 r. łączna liczba zgonów będzie wyższa od łącznej liczby urodzeń. Po 2025 r. dodatnie saldo migracji nie będzie już przewyższać naturalnego ubytku ludności."* Odbije się to w sposób poważny na liczbie osób zatrudnionych w UE-25, ponieważ „*zgodnie z przewidywaniami udział osób w wieku*

---

[7] COM(2005) 525

[8] Zestaw prognoz ludnościowych przygotowanych przez Eurostat to jeden z kilku scenariuszy rozwoju ludnościowego opartych na określonych założeniach dotyczących płodności, śmiertelności i migracji. Scenariusz rozwoju nie uwzględnia żadnych dalszych środków, które mogłyby wpłynąć na tendencje demograficzne i obejmuje cztery warianty: wariant podstawowy, którego wyniki prezentowane są w niniejszym dokumencie, jak również warianty wysokiej i niskiej liczby ludności oraz wariant zerowej migracji. Dane pochodzą z prognozy STAT/05/48.

produkcyjnym […] *w ogólnej liczbie ludności ma zmniejszyć się z 67,2% w 2004 r. do 56,7% w roku 2050, co stanowi spadek o 52 miliony"* […] . Spadek łącznej liczby ludności spodziewany jest do 2025 r., a spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym do 2011 r. Niektóre państwa członkowskie (Niemcy, Węgry, Włochy i Łotwa) już odnotowują spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, natomiast w innych państwach nastąpi to w latach późniejszych (np. w Irlandii począwszy od 2035 r.). Wspomniane tendencje demograficzne nie dotkną wszystkich państw członkowskich w tym samym stopniu, niemniej jednak należy się do nich odnieść w sposób skoordynowany i skuteczny.

Imigracja nie stanowi sama w sobie długoterminowego rozwiązania problemów związanych ze spadkiem liczby urodzeń oraz starzeniem się społeczeństwa, ale jest jednym z narzędzi dostępnych w ramach szerszych działań politycznych. Biorąc pod uwagę niskie wskaźniki zatrudnienia i wysokie wskaźniki bezrobocia w wielu państwach UE[9], priorytet należy nadać działaniom skierowanym na przyciągnięcie do pracy większej liczby obywateli UE oraz migrantów legalnie mieszkających na terenie UE, dążąc do osiągnięcia celów określonych w nowej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, a w szczególności wytycznych dotyczących zatrudnienia.[10] W perspektywie średnio- i krótkoterminowej imigracja pracowników może przyczynić się – w ramach obszernego pakietu środków mających służyć zwiększeniu konkurencyjności gospodarki UE, przewidzianych w strategii lizbońskiej - do rozwiązania problemów wynikających ze skutków rozwoju demograficznego i okazać się kluczowym elementem zaspokajania obecnych i przyszłych potrzeb rynku pracy, przyczyniając się w ten sposób do stabilności i rozwoju gospodarczego.

2. ŚRODKI LEGISLACYJNE W DZIEDZINIE IMIGRACJI PRACOWNIKÓW

Przeprowadzone konsultacje publiczne potwierdziły potrzebę opracowania wspólnych zasad UE w tej dziedzinie. Stanowią one także dobrą podstawę do przedstawienia przez Komisję wyważonych i realistycznych propozycji.

Konsultacje publiczne zwróciły uwagę na ewentualne zalety ram horyzontalnych, które obejmowałyby warunki przyjęcia dotyczące obywateli krajów trzecich starających się uzyskać dostęp do rynków pracy państw członkowskich. Jednak same państwa członkowskie nie wykazały odpowiedniego poparcia dla takiego podejścia. Ponadto istnieje potrzeba zapewnienia odpowiedniej elastyczności, by można było zaspokoić różne potrzeby krajowych rynków pracy. Dlatego też bardziej odpowiednie okazuje się dążenie do osiągnięcia takich celów jak przejrzystość i skuteczność prawodawstwa UE oraz niedyskryminacja za pomocą specjalnego zestawu środków uzupełniających: ogólnej dyrektywy ramowej oraz czterech instrumentów szczegółowych. Pakiet ten ma służyć opracowaniu niebiurokratycznych i elastycznych narzędzi, tak by można było zaproponować z jednej strony sprawiedliwe i oparte na określonych prawach podejście do wszystkich imigrantów zarobkowych, a z drugiej atrakcyjne warunki dla określonych kategorii imigrantów potrzebnych w UE.

W przeciwieństwie do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie migracji zarobkowej z 2001 r., która miała regulować warunki wjazdu i pobytu dla wszystkich obywateli krajów trzecich wykonujących działalność za wynagrodzeniem oraz działalność w ramach samozatrudnienia, proponowany obecnie pakiet odnosi się tylko do warunków i procedur

---

[9] Wyrównywana sezonowo stopa bezrobocia dla UE-25 wynosiła 8,6 % we wrześniu 2005 r. (tak jak w sierpniu), na który składały się wskaźniki w przedziale od 4,3 % (Irlandia) do 17,7 % (Polska). We wrześniu 2004 r. stopa ta wynosiła 9,0% (Eurostat 141/2005).

[10] Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw Członkowskich.

przyjmowania kilku wybranych kategorii imigrantów zarobkowych. Ponadto w proponowanym pakiecie mają zostać określone prawa, jakie przysługiwać będą zatrudnionym obywatelom krajów trzecich po przyjęciu ich na teren państwa członkowskiego.

Wnioski te będą poprzedzone dyskusjami i konsultacjami z właściwymi ekspertami. Pod uwagę wzięty zostanie także ekonomiczny wpływ na zatrudnienie i rozwój.

Proponowany pakiet nie ma charakteru wyłącznego. Jeśli będzie to wskazane, mogą zostać przedstawione dodatkowe wnioski w obszarach, w których konieczne są dalsze badania (np. by uwzględnić sytuacje, w których kontakty osobiste pomiędzy imigrantami zarobkowymi oraz przyszłymi pracodawcami są wstępnym warunkiem zatrudnienia, lub by wprowadzić regulacje dotyczące osób samozatrudnionych itp.)

2.1. Ogólna dyrektywa ramowa

Ten instrument prawny, z wyjątkiem jednego wniosku o łączne zezwolenie, nie będzie odnosił się do warunków przyjęcia i procedur dotyczących imigrantów zarobkowych, które określone zostaną w instrumentach szczegółowych. Nie będzie on miał też wypływu na stosowanie zasady preferencji wspólnotowej[11].

Głównym celem tego instrumentu horyzontalnego jest zagwarantowanie wspólnych ram prawnych wszystkim obywatelom krajów trzecich zatrudnionym zgodnie z prawem i przyjętym w państwie członkowskim, którym nie przysługuje jeszcze status rezydenta długoterminowego. To byłoby nie tylko sprawiedliwe wobec osób wnoszących wkład do gospodarki państw członkowskich w postaci swojej pracy oraz wpłacanych podatków, ale też przyczyniłoby się do stworzenia równych warunków w ramach UE. W tym kontekście należy odnieść się do kwestii uznawania dyplomów oraz innych kwalifikacji, aby uniknąć sytuacji, w której imigranci wykonują pracę poniżej swoich kwalifikacji, co stanowi stratę dla imigranta pod względem dochodów oraz możliwości podnoszenia kwalifikacji, jak również stratę dla kraju zamieszkania i kraju pochodzenia.

Można zaproponować jeden wniosek o łączne pozwolenie jednocześnie na pracę i na pobyt, które byłoby przeznaczone dla pracowników i zawierałoby najnowocześniejsze identyfikatory biometryczne. Rozwiązanie to ułatwiłoby procedury dla imigrantów i pracodawców, nie wpływając w sposób zasadniczy na krajowe procedury wewnętrzne . Aby ograniczyć nadużycia oraz walczyć z nielegalnym zatrudnieniem, można by wprowadzić odpowiedzialność finansową pracodawcy, tak jak dokonano tego w dyrektywie w sprawie naukowców. Ważność takiego dokumenty powinna być nieodłącznie związana z istnieniem legalnej umowy o pracę; wyjątki od tej zasady można by przewidzieć dla szczególnych warunków panujących na krajowych rynkach pracy i uwzględnić w dyrektywach szczegółowych.

---

[11] *Państwa członkowskie będą rozpatrywać wnioski o przyjęcie na swoje terytorium w celu zatrudnienia tylko w tych przypadkach, gdy miejsca pracy w danym państwie członkowskim nie będą mogły zostać obsadzone przez krajową lub wspólnotową siłę roboczą, bądź też przez siłę roboczą spoza Wspólnoty przebywającą na stałe w danym państwie członkowskim zgodnie z prawem i należącą już do rynku legalnej pracy w tym państwie członkowskim* (rezolucja Rady z 20 czerwca 1994 r. w związku z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1612/1968). Należy zwrócić uwagę, że traktaty o przystąpieniu z dnia 16 kwietnia 2003 r. i 25 kwietnia 2005 r. w zakresie dostępu do rynków pracy państw członkowskich dają pierwszeństwo pracownikom, którzy są obywatelami państw członkowskich, przed pracownikami będącymi obywatelami państw trzecich.

2.2. Cztery dyrektywy szczegółowe

Zbadano, czy istnieje konieczność zaproponowania szczegółowych planów dla określonych sektorów gospodarki lub dla szerokich kategorii imigrantów. W obecnej sytuacji uznano, biorąc pod uwagę różnice pomiędzy państwami członkowskimi pod względem prognoz demograficznych, warunków społecznych i struktury rynków pracy, a także różne tendencje i potrzeby na rynkach pracy, że odniesienie się do określonego sektora nie byłoby skuteczne z punktu widzenia gospodarczego czy społecznego, ponieważ mogłoby to spowodować niepożądane usztywnienie się krajowych rynków pracy. Z drugiej jednak strony dzięki publicznym konsultacjom zidentyfikowano wyraźnie kategorie pracowników, na które istnieje wspólne zapotrzebowanie i które są przedmiotem wspólnego zainteresowania. Chodzi również o to, by zapewnić odpowiednią równowagę pomiędzy interesami niektórych państw członkowskich, bardziej nastawionych na pozyskiwanie pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz państw, w których istnieje zapotrzebowanie przede wszystkim na pracowników sezonowych. Instrumenty te będą stanowić uzupełnienie dyrektywy ramowej i odnosić się będą tylko do pracowników otrzymujących wynagrodzenie.

Zgodnie z zasadą ogólną przyjęcie powinno być uzależnione od istnienia umowy o pracę oraz od testu potrzeb rynku. Być może trzeba będzie przewidzieć wyjątki dla deklarowanych strukturalnych/ tymczasowych potrzeb w niektórych sektorach, zawodach czy regionach. Zobowiązania międzynarodowe, które przyjęła na siebie Wspólnota Europejska lub Wspólnota Europejska oraz jej państwa członkowskie, zwłaszcza w ramach wspólnej polityki handlowej, będą musiały być respektowane. Ponadto w odniesieniu do sektorów zagrożonych w sposób szczególny „drenażem mózgów" należy rozważyć rekrutację etyczną: za przykład może tu posłużyć światowy kryzys w dziedzinie zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej; z nim związane są poważne braki pracowników służby zdrowia szczególnie w niektórych częściach Afryki, które dodatkowo pogłębia „drenaż mózgów". Taka sytuacja wymaga kompleksowego i spójnego podejścia do etycznej rekrutacji pracowników służby zdrowia[12].

2.2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych[13]

W większości państw członkowskich istnieje zapotrzebowanie na tego rodzaju pracowników ze względu na niedobór wysoko wykwalifikowanych pracowników dostępnych na rynku pracy. Ponadto niedawne badania wskazują na przykład, że 54% imigrantów pierwszego pokolenia z państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej leżących w basenie Morza Śródziemnego, posiadających wykształcenie uniwersyteckie zamieszkuje w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych, podczas gdy 87% osób z wykształceniem niższym niż podstawowe, podstawowym oraz średnim mieszka w Europie[14]. W odpowiedzi na tę sytuację można by opracować wspólną procedurę specjalną pozwalającą na szybką selekcję i przyjęcie takich imigrantów oraz atrakcyjne warunki, które zachęcałyby ich do przyjazdu do Europy. W tym względzie trzeba poddać dalszej ocenie kwestię tego, czy należy uwzględnić mobilność wewnątrz UE czy zgłosić bardziej ambitny wniosek i zaproponować np. pozwolenie na pracę w UE (zielona karta UE), które wydawane byłoby przez jedno państwo członkowskie i ważne na terenie całej UE pod warunkiem, że zasady regulujące dostęp do krajowych rynków pracy byłyby w pełni przestrzegane.

---

12 COM(2005) 642.

13 innych niż naukowcy.

14 Raport CARIM 2005 (str. 21).

Zmienny popyt na napływową siłę roboczą[15] można zaspokoić tylko poprzez stosowanie elastycznych ułatwionych procedur. Wniosek taki mógłby zatem przewidywać klauzulę rozszerzającą, która miałaby zastosowanie w razie zapotrzebowania na określone kategorie pracowników innych niż pracownicy wysoko wykwalifikowani (np. na pracowników wykwalifikowanych) lub w przypadku braku siły roboczej w niektórych regionach. Jedyny obowiązek polegałby na składaniu sprawozdań z wykorzystaniem wspólnego systemu informacji w sprawach imigracji i azylu.

2.2.2. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych

W niektórych sektorach, takich jak np. rolnictwo, budownictwo czy turystyka, w których wielu imigrantów pracuje nielegalnie w niebezpiecznych warunkach, istnieje regularne zapotrzebowanie na pracowników sezonowych. System przewidywałby pozwolenie na pobyt i pracę zezwalające obywatelom krajów trzecich na pracę przez określoną ilość miesięcy w roku w okresie 4-5 lat. Pieczątki wjazdu i wyjazdu powinny zapobiegać nadużyciom.

Chodzi tutaj o zapewnienie państwom członkowskim niezbędnej siły roboczej, a jednocześnie zagwarantowanie zainteresowanym imigrantom bezpiecznego statusu prawnego i perspektywy regularnej pracy, co służyłoby ochronie tej kategorii pracowników o szczególnie słabej pozycji i przyczyniłoby się do rozwoju ich krajów pochodzenia[16]. Nawet w sytuacji dużego bezrobocia ta kategoria napływowych pracowników rzadko konkuruje z pracownikami z UE, ponieważ niewielu obywateli i mieszkańców UE pragnie angażować się w prace sezonowe.

2.2.3. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie procedur regulujących wjazd, tymczasowy pobyt i zamieszkanie osób przeniesionych w ramach przedsiębiorstwa

System ten będzie określać wspólne procedury regulujące wjazd, tymczasowy pobyt i zamieszkanie na terenie UE osób przeniesionych w ramach przedsiębiorstwa. Procedury te nie będą naruszać międzynarodowych zobowiązań przyjętych przez Wspólnotę Europejską bądź też Wspólnotę Europejską oraz jej państwa członkowskie. Aby umożliwić przeniesienia kluczowego personelu i specjalistów zatrudnionych w przedsiębiorstwach międzynarodowych na terenie Europy, należy także odnieść się do kwestii mobilności osób przeniesionych w ramach przedsiębiorstwa wewnątrz UE, ponieważ środki przyjęte przez UE przyniosłyby tutaj oczywistą wartość dodaną.

2.2.4. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu stażystów pobierających wynagrodzenie

Jest to szczególna kategoria osób odbywających przeszkolenie, w odniesieniu do której nie istnieją żadne wspólne zasady (w odróżnieniu od stażystów nie pobierających wynagrodzenia[17]): dlatego też istotne jest wypełnienie tej luki legislacyjnej. Zezwolenie obywatelom krajów trzecich na nabywanie umiejętności i wiedzy poprzez odbycie stażu w Europie może być jednym ze sposobów stymulacji przepływu wiedzy, korzystnego zarówno dla krajów wysyłających jak i krajów przyjmujących stażystów. Konieczne będą zabezpieczenia, by uniknąć nadużyć, np. sytuacji, w których stażyści w istocie są pracownikami czasowymi otrzymującymi niedostateczne wynagrodzenie.

---

15 Patrz: przypis 1.
16 COM(2005) 390.
17 Dyrektywa 2004/114/WE.

2.3. Inne środki legislacyjne

Wszystkie dyrektywy dotyczące legalnej imigracji i azylu zawierają przepisy regulujące kwestię dostępu do pracy grup obywateli państw trzecich, w stosunku do których wspomniane dyrektywy mają zastosowanie[18]. Po dokonaniu oceny można by przedłożyć wnioski w sprawie zmian w celu osiągnięcia dalszej harmonizacji, nawet przed przeglądem śródokresowym przewidywanym w poszczególnych tekstach.

3. GROMADZENIE WIEDZY I INFORMACJA

Konsultowane osoby i podmioty zainteresowane podkreślały wartość dodaną działań na poziomie UE dla zapewnienia lepszego dostępu do informacji na temat różnych aspektów migracji, a także wymiany oraz rozpowszechniania tych informacji. Za ważne uznały one także wspieranie debaty politycznej oraz rozwój wiedzy. Dlatego też w najbliższych latach opracowane zostaną narzędzia, które ułatwią dostęp do informacji, a także ich wymianę i koordynację. Wykaz prezentowanych działań nie jest wyczerpujący; można rozważyć działania uzupełniające.

3.1. Informacje oraz debata na temat polityki

Do końca 2007 r. utworzony zostanie Portal Imigracyjny UE, gdzie znajdą się informacje na temat polityki UE w tej dziedzinie, dorobek prawny, aktualności oraz inne informacje, a także linki do odpowiednich krajowych witryn internetowych, sieci EURES oraz przyszłej witryny UE poświęconej integracji. Będą tam także dostępne wyniki stosownych badań międzynarodowych, badań na szczeblu UE itd. Przeprowadzone zostaną odpowiednie kampanie informacyjne w sprawie polityki UE w dziedzinie imigracji, a także dalsze analizy, w szczególności w sprawie zezwoleń na poszukiwanie pracy oraz systemów dla osób o wysokich kwalifikacjach.

Ukierunkowane działania UE wspierać będą debatę oraz wymianę doświadczeń pomiędzy zainteresowanymi osobami i podmiotami. Działania podejmowane w ramach Europejskiego Roku Mobilności Pracowników (2006) oraz Europejskiego Roku Równych Szans dla Wszystkich (2007) służyć będą określeniu, omówieniu oraz odniesieniu się do istotnych kwestii związanych z imigrantami z krajów trzecich.

Oprócz monitorowania procesu wprowadzania w życie istniejących instrumentów prawnych Komisja będzie wspierać inicjatywy w zakresie kształtowania świadomości, a także inicjatywy informacyjne i szkoleniowe, podejmowane zarówno na szczeblu krajowym jak i na szczeblu UE.

3.2. Europejski Portal Mobilności Zawodowej (EURES)

W procesie konsultacji stwierdzono, że usługi świadczone za pośrednictwem Europejskiego Portalu Mobilności Zawodowej oraz sieci EURES[19] w celu wspierania mobilności obywateli UE mogłyby także służyć wspieraniu zarządzania imigracją zarobkową obywateli krajów trzecich. W tym kontekście zbliżający się przegląd wytycznych EURES posłuży stworzeniu ram dla dostosowania i poszerzenia zakresu usług udostępnianych za pośrednictwem portalu w odpowiedzi na niektóre z omówionych wyżej potrzeb informacyjnych (np. regularne zapewnianie informacji o możliwościach zatrudnienia w Europie, tendencjach na rynku pracy UE itp.), co zapewniłoby optymalny efekt synergii z portalem UE poświęconym zagadnieniom imigracji, który ma zostać uruchomiony w przyszłości, oraz portalem

[18] Załącznik III.

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

poświęconym mobilności europejskich naukowców[20]. Nowe wytyczne na lata 2007–2010 stanowić będą średnioterminową perspektywę dla wprowadzenia w życie niezbędnych dostosowań.

3.3. Europejska Sieć Migracji (ESM)

Celem ESM było zapewnienie Wspólnocie Europejskiej, jej państwom członkowskim, a w dalszej perspektywie także społeczeństwu, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji dotyczących azylu i imigracji[21]. Analiza wyników konsultacji publicznych w sprawie zielonej księgi na temat przyszłości ESM[22] posłuży określeniu przyszłych priorytetów, opracowaniu odpowiednich struktur oraz podjęciu niezbędnych kroków w celu zapewnienia zadowalającej skuteczności, tak by podnieść jakość dostępnych informacji. W związku z tym zostaną poddane pod rozwagę także możliwości usprawnienia różnych istniejących i przyszłych sieci istniejących w ramach WE, a także dostępu do źródeł informacji na temat migracji.

4. INTEGRACJA

W komunikacie w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia z 2003 r. podkreślano, że dostęp do rynku pracy jest kluczowym elementem integracji obywateli krajów trzecich. W komunikacie w sprawie wspólnej agendy na rzecz integracji z 2005 r., w oparciu o który Komisja podejmie działania, określone zostały ramy dla integracji obywateli krajów trzecich w UE. W swoich konkluzjach w sprawie wspólnej agendy na rzecz integracji przyjętych w grudniu 2005 r. Rada poparła kierunki określone w tym komunikacie.

Ponieważ integracja dotyka wielu dziedzin, w tym także zatrudnienia, polityki urbanistycznej oraz edukacji, Komisja zagwarantuje, by wspólne wysiłki w sposób spójny odzwierciedlały priorytety w zakresie integracji w różnych dziedzinach polityki. Wśród środków zalecanych w poszczególnych obszarach[23]wymienić należy rozwój programów i działań wprowadzających przeznaczonych dla legalnych imigrantów oraz członków ich rodzin. Powinny one obejmować pakiety informacyjne dla nowo przybyłych imigrantów zarobkowych, jak również kursy językowe i kursy kształtujące świadomość obywatelską, mające zapoznać imigrantów ze wspólnymi wartościami europejskimi i wartościami narodowymi, a także zapewnić, że imigranci będą te wartości szanować i z nich korzystać. Wspieraniu procesów integracji służyć będą inicjatywy edukacyjne, szkoleniowe i kulturalne.

UE wspiera państwa członkowskie w realizacji różnych aspektów polityki imigracyjnej za pośrednictwem instrumentów finansowych, takich jak działania przygotowawcze w związku z programem integracji obywateli krajów trzecich. W ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013 Komisja zaproponowała nowy instrument solidarnościowy o specjalnym przeznaczeniu - Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Zadania funduszu, który stanowi uzupełnienie dla Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), związane są z wyzwaniami określonymi w odniesieniu do obywateli krajów trzecich i opierają się wspólnych podstawowych zasadach w sprawie integracji przyjętych przez Radą ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w listopadzie 2004 r.

Szczegółowym priorytetem projektu rozporządzenia w sprawie EFS na lata 2007–2013 jest zwiększenie aktywności zawodowej imigrantów oraz wzmocnienie ich integracji społecznej.

---

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

21 Szczyt Rady Europejskiej w Laeken.

22 COM(2005) 606.

23 Dalsze szczegóły można znaleźć w: COM(2005) 389.

W tym względzie Komisja zamierza zwrócić szczególną uwagę, by podjęto skuteczne działania i przeznaczono odpowiednie środki na realizację tego priorytetu. Negocjacja strategicznych krajowych ram prawnych oraz odpowiadających im programów operacyjnych będą instytucjonalnym środkiem mającym zagwarantować, że w nadchodzących latach fundusze UE będą skutecznie wykorzystane do tego celu. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego również wspiera niektóre działania integracyjne.

5. WSPÓŁPRACA Z KRAJAMI POCHODZENIA

Konsultacje wykazały też wyraźnie, że istnieje potrzeba zacieśnienia współpracy z krajami trzecimi w sprawie migracji zarobkowej oraz opracowania inicjatyw, które stwarzałyby możliwości odnoszenia korzyści zarówno przez kraje pochodzenia, jak i przez kraje docelowe oraz samych imigrantów. Jednym z możliwych działań jest monitorowanie migracji wykwalifikowanych pracowników z krajów rozwijających się do UE w celu zidentyfikowania sektorów oraz krajów pochodzenia podlegających w sposób znaczący „drenażowi mózgów". Należy przeprowadzić dyskusje w ramach UE oraz dyskusje z udziałem tych państw, by poszukać rozwiązań tego problemu. Ponadto Komisja, mając na uwadze konieczność zapewnienia w krajach pochodzenia bardziej wszechstronnych informacji na temat możliwości i warunków legalnej imigracji do UE, zamierza podjąć niezbędne kroki, by zwiększyć ilość dostępnych informacji.

Można by zaproponować inne inicjatywy w następujących dziedzinach, a tam, gdzie byłoby to możliwe, UE mogłaby zapewnić odpowiednie wsparcie finansowe.

5.1. Instrumenty wspierania migracji cyrkulacyjnych i powrotnych

W komunikacie w sprawie migracji i rozwoju podkreślono, jak ważne jest ułatwianie migracji powrotnych oraz migracji cyrkulacyjnych. Szczegółowe środki podejmowane w następstwie tego komunikatu mogą przyczynić się w istotny sposób do opracowania polityki UE w dziedzinie migracji zarobkowej. Dyrektywa w sprawie statusu rezydentów długoterminowych już stwarza ciekawe możliwości, takie jak np. dopuszczenie przez państwa członkowskie możliwości zachowania przez migrantów powracających tego statusu dłużej niż przez okres jednego roku, o którym mowa w art. 9. Przewidywane jest przeprowadzenie studiów wykonalności w sprawie nowych środków, tj. długoterminowych wiz wielokrotnego wjazdu dla migrantów powracających lub możliwości uzyskania przez byłych migrantów pierwszeństwa bądź też uzyskania nowego pozwolenia na pobyt na potrzeby dalszego zatrudnienia tymczasowego w poprzednim państwie przyjmującym w ramach ułatwionej procedury. W związku z tym można by stworzyć bazę danych na poziomie UE, która zawierałaby informacje na temat obywateli krajów trzecich, którzy wyjechali z UE po wygaśnięciu tymczasowego pozwolenia na pobyt i pracę. Studium wykonalności/możliwości takiej bazy danych można by na przykład włączyć do oceny wpływu, która powinna zostać przeprowadzona w odniesieniu do systemu wjazdów i wyjazdów[24].

Ponadto UE powinna kontynuować działania w celu opracowania programów migracji czasowej, które pomogłyby zapewnić maksymalne korzyści dla wszystkich zainteresowanych stron, tzn. stanowiłyby odpowiedź na zapotrzebowanie na pracowników w państwach członkowskich, przyczyniając się jednocześnie – poprzez ostateczny powrót migranta – do rozwoju krajów pochodzenia, a także umożliwiając uczestniczących w nim migrantom na podnoszenie kwalifikacji i odnoszenie innych korzyści.

---

[24] COM(2005) 597.

W niektórych spośród instrumentów szczegółowych (par. 2 ust. 2) wprowadzone będą zapisy dotyczące rozwiązań w dziedzinie zarządzania migracją czasową i migracją cyrkulacyjną.

5.2. Szkolenie w krajach pochodzenia

Niezależnie od środków integracyjnych podejmowanych przed wyjazdem imigrantów, profesjonalne szkolenia oraz kursy językowe w krajach pochodzenia mogłyby pomóc imigrantom w wykształceniu umiejętności i lepszym dostosowaniu się do potrzeb rynku pracy UE, ułatwiając im w ten sposób znalezienie legalnego zatrudnienia. Dokładnie zbadane zostaną możliwości polityczne, a także możliwości technicznego i finansowego wsparcia ze środków WE budowy odpowiednich struktur szkoleniowych, za które odpowiedzialność ponosiłby władze lokalne i/lub organizacje pozarządowe.

Bez względu na podejmowane działania przyjęcie pracownika nie powinno być uwarunkowane uczestnictwem w takich kursach, aczkolwiek można przewidzieć pewne ułatwienia dla uczestników.

6. WNIOSEK

Przedkładając niniejszy plan polityki Komisja wypełnia zadanie nałożone na nią programem haskim i odpowiada na propozycje i sugestie zgłoszone podczas konsultacji publicznych. W ciągu najbliższych czterech lat zostaną zaproponowane środki szczegółowe, a także przeprowadzane będą dodatkowe badania i analizy (patrz załącznik I). W stosownym czasie odbędą się tez dalsze dyskusje i konsultacje z ekspertami z państw członkowskich, partnerami społecznymi oraz odpowiednimi podmiotami i osobami zainteresowanymi.

ZAŁĄCZNIKI

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:

(1) 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).

(2) 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).

(3) 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:

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

(2) 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);

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

(4) 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;

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

(6) 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;

(7) *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:

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

(2) 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);

(3) 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);

(4) 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:

(1) 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;

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