AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 16.5.2007
COM(2007) 248 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről

I. Bevezetés

Az Európai Tanács 2006 decemberében elfogadott következtetéseiben rögzítette, hogy „*a tagállamok e területen meglévő hatásköreinek tiszteletben tartása mellett mérlegelik azt, hogy hogyan építhető be a legális migráció lehetőségeinek előmozdítása az Unió külső politikáiba a harmadik országokkal való kiegyensúlyozott, az egyes uniós tagállamok munkaerőpiaci igényeihez alkalmazkodó partnerség kialakítása érdekében; feltárják az ideiglenes és körkörös migráció megkönnyítésének módjait; a Bizottság felkérést kap arra, hogy nyújtson be részletes javaslatokat a tekintetben, hogy 2007 júniusáig hogyan lehet jobban megszervezni az EU és a harmadik országok közötti legális migráció különböző formáit és azokról tájékoztatást nyújtani*.”

Ez a közlemény e kérésnek kíván eleget tenni. A már fennálló politikai és együttműködési keretre építve újszerű megközelítési módokat kíván azonosítani a személyek legális mozgása kezelésének javítására az EU és azon harmadik országok között, amelyek készek jelentős erőfeszítéseket tenni az illegális migráció leküzdése érdekében. Ezenkívül a közlemény megvizsgálja a körkörös migráció megkönnyítésének módjait, amely segítségül szolgálhat a tagállamoknak munkaerőigényük kezelésében, egyúttal kiaknázva a migráció fejlesztésre gyakorolt lehetséges pozitív hatásait és választ adva a származási országok igényeire a készségek átadása és az agyelszívás hatásainak mérséklése tekintetében.

A közlemény korábbi közösségi kezdeményezésekre épít, így különösen „A migráció és a fejlődés kapcsolata”[1] és a „Politikai terv a legális migrációról”[2] című közleményekre, valamint az illegális bevándorlás elleni küzdelem terén tett megújult erőfeszítésekre[3], főleg az illegális munka, és különösen az illegális bevándorló munkásokat alkalmazó munkáltatók elleni erőteljesebb fellépés útján. Célja továbbá, hogy kiterjessze és operatív tartalmat adjon az EU migrációval kapcsolatos általános megközelítésének, az Európai Tanács 2005 decemberi és 2006 decemberi következtetéseiben és „A migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában”[4], valamint „A migrációval kapcsolatos általános megközelítés alkalmazása az Európai Unióval szomszédos keleti és délkeleti régiókra”[5] című bizottsági közleményekben foglaltaknak megfelelően.

---

1 A migráció és a fejlődés kapcsolata: az EU és a fejlődő országok közötti partnerségre vonatkozó egyértelmű iránymutatások (COM(2005) 390 végleges, 2005.9.1.)

2 COM (2005) 669 végleges, 2005.12.21.

3 Közlemény a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól (COM (2006) 402 végleges, 2006.7.19.)

4 „A migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában: helyzetértékelés az átfogó európai migrációs politikáról” (COM (2006) 735 végleges, 2006.11.30.)

5 Hivatkozást beilleszteni.

II. Mobilitási partnerségek kialakítása

Az EU és harmadik országok közötti legális mozgás feltételeinek javítására irányuló javaslatoknak az EU-ba irányuló legális mozgásra vonatkozó fennálló keretrendszeren kell alapulnia, amelynek rövid leírását az I. melléklet tartalmazza.

„A migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában" című közlemény rögzítette, hogy „*Bizonyos feltételek teljesülése esetén, mint pl. az illegális migrációval kapcsolatos együttműködés vagy a hatékony visszafogadási mechanizmusok, a célkitűzés az lehetne, hogy az EU számos érdekelt harmadik országgal mobilitási csomagokra kötne megállapodást, melyek alapján azok állampolgárai kedvezőbb feltételekkel juthatnának be az EU-ba. Egyértelműen szükség van az EU és a harmadik országok közötti legális migráció különböző formáinak hatékonyabb megszervezésére. A mobilitási csomagok feladata lenne általános keretet biztosítani az ilyen mozgások kezeléséhez, és egyben összefognák a tagállamok és az Európai Közösség által kínált lehetőségeket, a Szerződés által meghatározott hatáskörmegosztás teljes tiszteletben tartása mellett.*"

Az EU-nak ezért meg kell vizsgálnia, hogyan lehet az ilyen csomagokat – amelyeket a Bizottság véleménye szerint mobilitási partnerségeknek kellene nevezni – összeállítani, és az ez iránt érdeklődést mutató tagállamokkal együttműködésben, az EK és azon harmadik államok között letárgyalni, amelyek elkötelezték magukat az EU-val való aktív együttműködés iránt a migrációs áramlatok kezelése terén, beleértve az illegális migráció elleni küzdelmet is, és állampolgáraiknak az EU területéhez való jobb hozzáférést kívánnak biztosítani.

Ez a fejezet megvizsgálja a mobilitási partnerségek jogi természetét és formáját, valamint lehetséges tartalmukat.

A. A mobilitási partnerségek jogi természete és formája

A mobilitási partnerségek jogi természete szükségszerűen összetett lesz, mivel számos összetevőből fognak állni, amely összetevők közül egyesek a Közösség, mások a tagállamok hatáskörébe tartoznak majd. Az EU-nak biztosítania kell, hogy a lehető leggyorsabban koherens partnerségeket lehessen összeállítani, az EK és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tiszteletben tartása, valamint az érintett harmadik ország, a Közösség és az érintett tagállamok közötti kapcsolatok fennálló jogi és politikai kereteivel való összhang biztosítása mellett.

Az egyes mobilitási partnerségek tárgyalásának a Tanácstól származó világos politikai iránymutatásokon kell alapulnia, a Bizottság ajánlásai alapján. Ezenkívül valamennyi mobilitási partnerségnek nyomon követési mechanizmust kell biztosítania, a szóban forgó ország hatóságai, a Bizottság és az érdekelt tagállamok közötti párbeszéd fennálló kereteinek (pl. a megfelelő megállapodások alapján létrehozott tematikus albizottságok vagy munkacsoportok) lehető legnagyobb mértékű kihasználásával. A mobilitási partnerségek végrehajtását migrációs támogató csoportok[6] is segíthetik, ahol szükséges.

B. A mobilitási partnerségek tartalma

A mobilitási partnerségeknek tekintettel kell majd lenniük az EU érintett harmadik országgal fennálló kapcsolatainak aktuális állapotára, valamint az adott országra vonatkozó általános uniós külkapcsolati megközelítésre. A partnerségeket az adott harmadik ország jellegzetességeire, az érintett ország és az EU céljaira, valamint azon kötelezettségekre

---

[6] „A migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában" című közleményben tett javaslatnak megfelelően.

tekintettel alakítják ki, amelyeket a harmadik ország az illegális migráció elleni fellépés és a hazatérők újrabeilleszkedésének megkönnyítése terén kész vállalni, beleértve a hazatérők részére munkalehetőségek biztosítására irányuló erőfeszítéseket. A mobilitási partnerségek pontos felépítésének a migrációs profilokra kell alapoznia, ahol ezek rendelkezésre állnak. Lehetetlen itt felsorolni a mobilitási partnerségek valamennyi lehetséges összetevőjét, mivel ezek az adott helyzettől függnek majd. Ezenkívül az, hogy az érintett tagállamok milyen dimenziókat kívánnak majd belefoglalni a mobilitási partnerségekbe, a tagállam saját jogi keretrendszerétől (különösen a harmadik országok állampolgárainak befogadásának feltételeitől), valamint politikai korlátoktól és prioritásoktól is függ. Mindazonáltal egy tipikus mobilitási partnerség tartalmazhat néhányat vagy az összes elemet az e szakaszban említettek közül, amelyek között először az érintett harmadik országoktól elvárt kötelezettségvállalásokat vesszük sorra, majd pedig az EK és a részt vevő tagállamok által vállalandó kötelezettségeket.

(1) Az érintett harmadik országtól elvárt kötelezettségvállalások.

A harmadik országoktól az illegális migráció elleni küzdelem terén elvárt kötelezettségvállalások esetről esetre eltérőek lehetnek, többek között a már létező jogi kerettől függően, de például az alábbiakat tartalmazhatják:

- Kötelezettség vállalása a saját állampolgárok visszafogadására és teljes körű együttműködés az azonosítás során;
- További kötelezettségvállalás az érintett ország területén keresztül az EU-ba érkezett harmadik országok állampolgárai és a hontalanok pontosan meghatározott feltételek melletti visszafogadására, adott esetben az EK-val kötött visszafogadási megállapodás keretében;
- Az illegális migráció célzott tájékoztatási kampányokon keresztül történő visszaszorítására irányuló kezdeményezések;
- A határellenőrzés és/vagy igazgatás javítására irányuló erőfeszítések, adott esetben tagállamokkal és/vagy a FRONTEX-szel való operatív együttműködés segítségével;
- Az úti okmányok csalás és hamisítás elleni biztonságának javítására irányuló erőfeszítések, adott esetben biometrikus azonosítók alkalmazásával, valamint szükség esetén az úti okmányok kiállítása alapjául szolgáló okmányok (pl. nemzeti személyazonosító okmányok) biztonságának javítása
- Kötelezettség vállalása az EU-tagállamok megfelelő hatóságaival való együttműködésre és információcserére a határigazgatási kérdések terén való együttműködés javítása, és ezáltal a személyek nemzetközi mozgásával járó biztonsági kockázatok csökkentése érdekében;
- Különleges intézkedések és kezdeményezések elfogadása az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni elkötelezett küzdelem érdekében, az Európa Tanács emberkereskedelem elleni egyezményével, az ENSZ transznacionális szervezett bűnözésről szóló egyezményének releváns jegyzőkönyveivel és/vagy a releváns regionális keretekkel, így például az Afrika/EU Ouagadougou-i emberkereskedelem elleni cselekvési tervvel összhangban.
- A produktív foglalkoztatás és a tisztességes munka támogatására, általánosabban véve a gazdasági és szociális keretfeltételek javítása vonatkozó

kötelezettségvállalást is kérni kell az érintett harmadik országtól, mivel ez is hozzájárulhat a szabálytalan migráció kiváltó okainak csökkentéséhez.

Az ilyen típusú intézkedéseket az érintett személyek alapvető jogainak teljes tiszteletben tartása mellett kell végrehajtani, beleértve az esetlegesen nemzetközi védelemre szoruló személyek különleges jogait is. A harmadik országok az EK vagy a részt vevő tagállamok által nyújtott különleges anyagi és/vagy technikai segítségben részesülhetnének, például a hazatérő migránsok gazdasági és társadalmi újrabeilleszkedésének megkönnyítése érdekében.

(2) Az EK és a részt vevő tagállamok által vállalandó kötelezettségek

Az egyes kötelezettségvállalások itt is a konkrét körülményektől függnének, de például tartalmazhatnak néhányat, vagy tartalmazhatják az összeset az alábbiak közül:

(a) Kedvezőbb legális bevándorlási lehetőségek biztosítása a harmadik ország állampolgárai számára

A mobilitási partnerségek megkönnyítik majd a harmadik ország állampolgárainak az érdekelt EU-tagállamokba való bevándorlását. A partnerségek szabályozhatják kizárólag a gazdasági migrációt, vagy kiterjedhetnek a legális migráció egyéb formáira is, így például a tanulmányi vagy egyéb képzési célú migrációra. A gazdasági migráció megkönnyítését szolgáló intézkedéseknek az érdekelt tagállamok által felmért munkaerő-igényeken kell alapulniuk, az uniós polgárokra vonatkozó közösségi preferencia elvének teljes tiszteletben tartásával. Ez különösen a 2003-as és 2005-ös csatlakozási okmányok rendelkezéseit foglalja magában, amelyek az uniós polgárok harmadik országok állampolgáraival szembeni előnyben részesítésére vonatkozó kötelezettséget állapítanak meg a munkavállalók szabad mozgása tekintetében átmeneti intézkedéseket alkalmazó tagállamok részére. A mobilitási partnerségekben részt vevő tagállamoknak tehát biztosítaniuk kell ezen elv hatékony alkalmazását. Ezenkívül szintén figyelembe kell venni az EU és az érintett harmadik ország közötti már létező, illetve jövőbeli, a természetes személyek ideiglenes mozgását megkönnyítő nemzetközi egyezményeket, ahol ezek összefüggnek a szolgáltatások kereskedelmével vagy a befektetésekkel.

E korlátozásokra is figyelemmel a legális migrációt szabályozó mobilitási partnerségek előnyben részesítésre vonatkozó rendelkezései két fő formát ölthetnek:

- A mobilitási partnerségek tartalmazhatják több tagállam önkéntes alapú, összevont ajánlatát, amely megkönnyítené az érintett harmadik ország állampolgárainak a munkaerőpiacaikhoz való hozzáférést. Politikai szempontból ezeket a külön ajánlatokat egyesítenék egy összesített, az érintett harmadik országnak címzett uniós ajánlattá. E nemzeti ajánlatok ölthetik például az érintett harmadik ország állampolgárai részére fenntartott foglalkoztatási kvóták, vagy az érintett harmadik állam álláskeresői részére a kérdéses tagállamban a megfelelő állásajánlatok megtalálását segítő gyakorlati eszközök formáját. Az összesítendő ajánlatoknak tiszteletben kell tartaniuk a befogadási eljárásokat;
- A mobilitási partnerségek tartalmazhatják továbbá kedvezőbb bánásmód előírását az érintett ország állampolgárai részére a bevándorlók egyes csoportjaira megállapított befogadási feltételek tekintetében[7], figyelemmel továbbá a vonatkozó irányelvekben foglalt számos opcionális rendelkezésre, amennyiben a közösségi jog által szabályozott

[7] A 2003-as és 2005-ös csatlakozási okmányra, az EU-Törökország társulási megállapodásra, amely értelmében a tagállamok törekszenek arra, hogy előnyben részesítsék a török munkásokat, valamint a közösségi preferencia elvére is figyelemmel.

területekről van szó. Ezen szabályozások azonban nem sérthetik a Szerződés 12. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a közösségi jog egységes alkalmazását.

(b) Harmadik országoknak a legális migrációs áramlatok kezelésére szolgáló kapacitásaik fejlesztéséhez nyújtott támogatás

A legális migrációs áramlatok kezelésével összefüggő területeken nyújtott pénzügyi és/vagy technikai támogatás hasznos kiegészítője lehet a mobilitási partnerségek egyéb elemeinek. A támogatást nyújthatná az EK – különösen a migrációs és menekültügyi tematikus program keretében – és/vagy az adott partnerségben részt vevő tagállamok, és a támogatásnak nem kellene kizárólag az EU-ba irányuló migrációs áramlatok kezelésére korlátozódna, hanem kiterjedhetne a régión belüli migrációs áramlatokra is, amelyek a fejlődő világ számos részében nagy jelentőséggel bírnak. Ez adott esetben az EU-tagállamok hasonló intézményeivel (foglalkoztatási szolgálatok, elhelyezkedést segítő ügynökségek stb.) kötött partnerségi megállapodások formáját is ölthetné.

Ilyen jellegű támogatásban nem kizárólag a mobilitási partnerségben részt vevő országok részesülhetnek majd. Ezen országok részére azonban kiemelten hozzáférhetővé lehetne tenni a támogatást a migrációs és menekültügyi tematikus program keretében. A támogatás részét képezheti különösen:

- információk szolgáltatása az EU-tagállamok munkaerőpiaci igényeiről és a bevándorlás feltételeiről;
- a diákok, kutatók, fiatal szakemberek, önkéntesek és az érintett ország ifjúsági szervezeteiben résztvevők mobilitásának támogatására irányuló további erőfeszítések;
- a kiutazás előtt nyelvi vagy technikai képzés nyújtása a külföldön konkrét foglalkoztatási kilátással rendelkező személyek részére; valamint
- munkaközvetítési szolgáltatások, az EU-ban kínált állások és az érintett országok álláskeresőinek összehozása, amelyek során különösen hasznosak lehetnek az EU informatikai rendszereivel, mint például az EURES mobilitási portállal való közvetlen kapcsolatok. Az olyan országokban, ahol a hazai munkaerőpiac kezelésére szolgáló intézmények nem fejlettek, ezt valószínűleg ki kell majd egészíteni hatékony, határon átnyúló munkaerő-közvetítési szolgáltatások kifejlesztésével is. A munkaerőpiaci hatékonyság javítását szolgáló technikai segítséget is lehetne tehát nyújtani;
- a visszatérő migránsok gazdasági és társadalmi újrabeilleszkedésének megkönnyítését szolgáló programok;
- a migránsok hazautalásainak megkönnyítését szolgáló erőfeszítések, beleértve az együttműködési mechanizmusokat.

Az EK már szert tett bizonyos mértékű tapasztalatra a harmadik országoknak nyújtott ilyen típusú támogatások terén (lásd a II. mellékletet a már befejeződött, folyamatban levő, illetve tervezett projektek áttekintéséhez e területeken), és a Bizottság elképzelhetőnek tartja ezek további harmadik országokra való kiterjesztését, rendszeresebb alapon. A marokkói Országos Foglalkoztatási és Szakképzési Ügynökség (ANAPEC) támogatását szolgáló MEDA-projekt és a fent megjelöltek közül néhány feladat ellátására Maliban az EK segítésével felállítandó Migrációs Információs és Igazgatási Központ mintául szolgálhat a hasonló kezdeményezésekhez.

(c) Az agyelszívás veszélyének kezelésére és a körkörös vagy visszatérő migráció ösztönzésére szolgáló intézkedések

A mobilitási partnerségek az érintett harmadik ország kérelmére tartalmazhatnak az agyelszívás veszélyének kezelésére szolgáló intézkedéseket. Az első megoldás abból adódik, hogy a mobilitási partnerségek testreszabottak lesznek. Így egy mobilitási partnerség a felek közös megegyezése alapján kizárhatná a kedvezményes elbánásban részesülők köréből a nyomás alatt álló ágazatokban dolgozó migránsokat. A partnerség továbbá tartalmazhat a körkörös migráció megkönnyítésére szolgáló intézkedéseket, amelyek természetüknél fogva segíthetik az agyelszívás mérséklését. Ezenkívül a mobilitási partnerség részeként az érintett harmadik ország, az EK és az érdekelt tagállamok megállapodhatnak ösztönző intézkedésekről az ideiglenes vagy szezonális bevándorlók visszatérésének támogatása és a hatékony körkörös migráció elősegítése érdekében. Az ilyen ösztönző intézkedések segítenék a származási országokat a visszatérők szakképzettsége és társadalmi tőkéjük egyéb formáinak hasznosításában, valamint az agyelszívás hatásának mérséklésében. A körkörös migráció megkönnyítését szolgáló intézkedésekre a III. fejezetben mutatunk be példákat.

(d) A harmadik ország állampolgárainak adandó rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására irányuló eljárások javítása és/vagy könnyítése

A mobilitási partnerségekről való tárgyalási folyamat során célszerű lehet az adott országra vonatkozó javításokat rögzíteni a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó politika területén, a Bizottság által már javasolt általános javítások mellett (lásd az I. mellékletet). Az ilyen javítások két különböző szinten lehetségesek:

(i) Az EU-tagállamok konzuli szolgáltatásainak jobb szervezése az érintett országban

A harmadik országban az EU-ban való rövid távú tartózkodásra jogosító vízumot kérelmezők gyakran ütköznek gyakorlati nehézségekbe, amelyek a tagállam helyi konzulátusának hiányától a nagyon hosszú sorokig vagy a vízumkérelem benyújtására vonatkozó időpont igénylése és maga az időpont közötti akár több hónapos várakozási időig terjednek. Egyes szélsőséges esetekben a kérelmezőnek a kérelem benyújtásához egy szomszédos országba kell utaznia, és ehhez rövid távú tartózkodásra jogosító vízumot kell igényelnie attól az államtól, ahol a konzulátus található, mielőtt a tervezett utazásához szükséges vízum iránti kérelmet benyújthatná.

A mobilitási partnerség keretén belül számos megoldás elképzelhető az ilyen típusú nehézségek kiküszöbölésére:

- A mobilitási partnerségben részt vevő tagállamok kötelezettséget vállalhatnak az érintett harmadik ország felé gyakorlati javítások elvégzésére a kérelmezési eljárások tekintetében, mint például hosszabb nyitvatartási idők, az emberi erőforrások fejlesztése stb.;
- Ezzel párhuzamosan a részt vevő tagállamok megállapodhatnak a konzuli együttműködés helyi szintű javításáról is. A Bizottság küldöttségei a mobilitási partnerségekben részt vevő harmadik országokban szintén hasznos szerepet játszhatnának az ilyen együttműködés erősítésében;
- A tagállamok továbbá nagyobb mértékben kihasználhatnák a fennálló közösségi vívmányok (a módosított közös konzuli utasítás) rugalmasságát, amelyek többek között rendelkeznek arról, hogy hosszabb távra (5 évig terjedő időszakra) érvényes többszöri beutazásra jogosító vízumot lehet kiadni olyan jóhiszemű személyek részére, akiknek gyakran kell utazniuk. A tagállamok továbbá egyedi esetekben mentesíthetik a vízumot kérelmezőt a vízumdíj-fizetési kötelezettség alól stb. Ezen rugalmasság teljesebb mértékű kihasználása részét képezhetné az adott mobilitási partnerségben való részvételben érdekelt tagállamok ajánlatának;

- Az ilyen típusú fokozott együttműködés eredményeként több tagállam közös vízumigénylési központot nyithatna egy adott harmadik országban, a közös konzuli utasítás módosítására vonatkozó bizottsági javaslatnak megfelelően (a javaslatot jelenleg az Európai Parlament és a Tanács vizsgálja). A közös vízumigénylési központok felállítása – amely finanszírozható a Külső Határok Alapból – elsőbbséget élvezhetne a mobilitási partnerségekben részes harmadik országokban.

(ii) Vízumkönnyítési megállapodások személyek egyes csoportjai számára

A vízumkiadási eljárások szisztematikusabb javítása is ajánlható a személyek egyes csoportjaira vonatkozó, az EK és a mobilitási partnerségben részt venni kívánó harmadik ország közötti **vízumkönnyítési megállapodások** formájában. Az ilyen megállapodások előnye, hogy egyértelmű jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg a vízumkérelmezők részére. A mobilitási partnerségek meghatározásakor figyelembe kell venni a Coreper szintjén megállapodott, a vízumkönnyítésre vonatkozó közös megközelítést, és a mobilitási partnerségek fejlődése által kínált lehetőségek fényében esetleg ennek felülvizsgálata is szükséges lehet.

III. Körkörös migráció

A. Bevezetés

Az Európai Tanács általi, a körkörös migráció megkönnyítésére vonatkozó lehetőségek megvizsgálására vonatkozó felkérés hátteréül a migráció szerkezetének világszerte megfigyelhető átalakulása szolgál, valamint az igény, hogy az Európai Unió mutasson fel hitelt érdemlő alternatívát az illegális bevándorlás mellett. A körkörös migrációt egyre inkább elismerik a migráció kulcsformájaként, amely megfelelő kezelés mellett segíthet a nemzetközi munkaerő-kínálat és -kereslet megfeleltetésében, hozzájárulva így a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felosztásához és a gazdasági növekedéshez.

A körkörös migráció azonban bizonyos kihívásokat is jelent: nem megfelelő tervezés és kezelés esetén a körkörösnek szánt migráció könnyen állandóvá válhat, így meghiúsítva eredeti célját.

Ez a fejezet néhány olyan kérdéssel foglalkozik, amelyet az EU-nak és a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk a körkörös migráció megkönnyítése legkedvezőbb módjainak felderítése érdekében. Először is szükség van a körkörös migráció fogalmának **közös meghatározására**. Azonosítani kell továbbá a körkörös migráció azon **különböző formáit**, amelyek a leginkább relevánsak lehetnek az Európai Unió és tagállamai számára. Különbséget lehetne tenni egyrészt a körkörös migráció megkönnyítését szolgáló **jogi keretrendszer** megteremtése, másrészt a **körkörös migrációs programok** létrehozása között. Az ilyen programok lehetővé tennék a bevándorlók részére az EU-ba való beutazást meghatározott időre, munkavállalási vagy tanulmányi céllal, vagy más tevékenység kifejtése céljából. Végül fontos azon **feltételek és biztosítékok** meghatározása, amelyeket be kell iktatni a migráció körkörösségének biztosítása érdekében.

B. A körkörös migráció meghatározása és formái

Az Európai Uniónak tisztában kell lennie azzal, hogy a körkörös migráció mely típusát kívánja megkönnyíteni. A körkörös migráció úgy határozható meg, mint a migráció olyan formája, amelyet két ország között bizonyos fokú jogszerű oda-vissza mobilitást lehetővé tevő módon kezelnek.

A körkörös migráció valószínűleg leginkább releváns két fő formája az EU szempontjából:

(1) Az EU-ban letelepült harmadik országbeli állampolgárok körkörös migrációja

A körkörös migrációja ezen típusa lehetőséget ad valamely (üzleti, szakmai, önkéntes vagy egyéb) tevékenység kifejtésére a származási országban, a tagállamok egyikében való fő lakóhely megtartása mellett. Ez számos csoportra kiterjed, így többek között:

- az EU-ban dolgozó üzletemberekre, akik a származási országukban (vagy más harmadik országban) kívánnak tevékenységbe kezdeni; és
- orvosokra, tanárokra vagy más olyan személyekre, akik készek támogatni származási országukat azzal, hogy szakmai tevékenységüket részben ott fejtik ki.

(2) Harmadik országban lakóhellyel rendelkező személyek körkörös migrációja

A körkörös migráció lehetőséget teremthet harmadik országban lakóhellyel rendelkező személyek részére arra, hogy ideiglenesen az EU-ba utazzanak munkavállalási, tanulási, képzési vagy ezek valamely kombinációját jelentő céllal, azzal a feltétellel, hogy a tartózkodásra engedélyezett időtartam lejártával ismét származási országukban kell fő lakóhelyet létesíteniük, és ott kell kifejteniük fő tevékenységüket. A körkörösséget úgy lehet erősíteni, hogy a migránsoknak hazatértük után valamilyen formában különleges mobilitás biztosítható abba a tagállamba, ahol korábban lakóhellyel rendelkeztek, például egyszerűsített befogadási/újra-beléptetési eljárások révén.

Ez a kategória a migránsok teljes körét átfogó helyzetek széles skáláját foglalja magában, így az alábbiakat:

- ideiglenesen, például idénymunka keretében az EU-ban dolgozni szándékozó harmadik országbeli állampolgárok;
- hazatértük előtt az EU-ban tanulni vagy képzésen részt venni szándékozó harmadik országbeli állampolgárok;
- harmadik országbeli állampolgárok, akik tanulmányaik befejezése után hazájukban nehezen megszerezhető szakmai tapasztalatszerzés céljából az EU-ban kívánnak dolgozni hazatértük előtt (például gyakornokként);
- az EU-ban kutatási projektet kivitelezni kívánó harmadik országbeli állampolgárok;
- interkulturális csereprogramokban és a kultúra, az aktív polgári szerepvállalás, az oktatás és az ifjúság területén egyéb tevékenységekben (például képzési tanfolyamok, szemináriumok, rendezvények, tanulmányi látogatások) részt venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok;
- az EU-ban közérdekű célokat szolgáló, javadalmazás nélküli önkéntes szolgálatot ellátni kívánó harmadik országbeli állampolgárok.

C. A körkörös migráció ösztönzését szolgáló uniós jogi keretrendszer megteremtése

Számos tagállam bevándorlási törvényei már tartalmaznak bizonyos fokú körkörösséget ösztönző szabályokat, amelyek lehetővé teszik a jogszerűen lakóhellyel rendelkező személyek vagy ezek egyes csoportjai részére az ország területének meghatározott időre történő elhagyását jogállásuk elvesztése nélkül, azonban az előfeltételek és így a lszabályozott helyzetek eltérőek az egyes tagállamokban. A személyek egyes csoportjainak körkörös migrációja megfelelő jogharmonizációval tovább könnyíthető.

A körkörös migrációt segítő intézkedéseket néhány, a legális migrációról szóló politikai tervben már meghirdetett jogalkotási aktusba is be lehetne iktatni, különösen:

- **A magasan képzett migránsok belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat:**

– További vizsgálatok függvényében, a körkörösséget elősegítő intézkedések körében a korábban (magasan képzett munka, tanulmányok vagy más képzési formák céljából) meghatározott ideig már jogszerűen az EU-ban lakóhellyel rendelkezett személyek részére a befogadási eljárások további könnyítésére lehetne összpontosítani;

- **Az idénymunkás migránsok belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat:**

– A körkörösséget elősegítő fő intézkedés egy többéves tartózkodási/munkavállalási engedély bevezetése lenne az idénymunkás migránsok részére, amely lehetővé tenné a visszatérést több egymást követő évben idénymunka végzése céljából.

- **A javadalmazással járó képzésen résztvevők belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslat:**

– Az Európában történő képzésen való részvétel lehetősége harmadik országbeli állampolgárok részére hozzájárul a szakemberek többoldalú kölcsönös cseréjének elősegítéséhez, valamint az ismeretek és készségek átadásához. A körkörösség erősítése érdekében a javaslat lehetőséget biztosíthatna a képzésen részt vettek számára később korlátozott időre való visszatérésre, szaktudásuk felfrissítése érdekében további képzésen való részvétel céljából.

A Bizottság ezenkívül tovább fogja vizsgálni, hogy a legális migránsok egyéb csoportjaira vonatkozó összehangolt befogadási eljárások bevezetésére irányuló javaslat kedvező hatással lehetne-e a körkörös migrációra.

A fentieken kívül a Bizottság megfelelő időben megfontolás tárgyává teheti módosító javaslatok benyújtását egyes már létező jogalkotási aktusokhoz a körkörös migráció elősegítése érdekében, elsősorban az alábbiak szerint:

- **2003/109/EK irányelv a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállásáról:**

– Jelenleg az irányelv általános szabályként úgy rendelkezik, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást visszavonják a Közösség területétől 12 egymást követő hónapnyi időtartamon át tartó távollét esetén. Ezt az időszakot meg lehetne hosszabbítani két vagy három évre.

- A 2004/114/EK irányelv a harmadik országok állampolgárainak tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásáról és a 2005/71/EK irányelv a kutatók fogadásáról:

– Az egyik lehetséges módosítás a többszöri belépésre jogosító tartózkodási engedélyek bevezetése, amely lehetővé tenné a jogosult részére, hogy hosszabb időszakokra távol legyen az EU területétől anélkül, hogy elveszítené tartózkodáshoz való jogát[8].

– Egy másik lehetőség lenne ezen irányelvek opcionális rendelkezéseinek átalakítása – amelyek jelenleg lehetővé teszik, hogy a tagállamok a korábban az EU-ban kutatóként tevékenykedett vagy ott tanult személyek részére egyszerűsített vagy gyorsított befogadási

[8] Ez meghatározott időre az EU-ban való tartózkodáshoz és (adott esetben) munkavállaláshoz való jogot biztosítana a jogosultnak, amely időtartam több alszakaszra lenne osztható, amelyeket a származási országba való visszatérés időszakai választanak el egymástól.

eljárásokat alakítsanak ki – az érintett személyek részére gyorsított eljáráshoz való joggá, amennyiben tartózkodási engedélyük lejártakor visszatértek származási országukba.

– Végül a két irányelvet össze lehetne kapcsolni az olyan nem uniós polgár kutatók részére (kevesebb feltétellel) biztosított könnyebb beutazással, akiknek korábban diákként engedélyezték a beutazást, és akik tanulmányaik befejeztével visszatértek származási országukba. Ezt a koncepciót ki is lehetne terjeszteni, hogy a diákok még abban a tagállamban való tartózkodásuk alatt, ahol tanulmányaikat folytatják, kérelmezhessék a beutazást kutatóként, azzal a feltétellel, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában tanulmányi célú tartózkodási engedélyük még nem járt le.

D. A migráció tényleges körkörösségének biztosítása

A mobilitási partnerségeknek gyakorlati feltételeket és biztosítékokat is kell majd tartalmazniuk annak biztosítására, hogy a körkörös migráció megvalósítsa kitűzött céljait, és hosszú távú előnyökkel járjon. A Bizottság ezen közlemény alapján vitát szándékozik indítani a migráció tényleges körkörösségének biztosítása érdekében szükséges intézkedésekről, elsősorban a tagállamok részvételével.

(1) A körkörösséget ösztönző intézkedések

Az európai uniós politikai eszközökbe számos, a körkörösséget ösztönző intézkedést lehetne beépíteni, így például:

- **Az EU-ba irányuló legális mobilitás jövőbeli lehetőségei:** a további mobilitás ígérete a szabályok és feltételek betartásáért cserébe jelentősen csökkenteni fogja a megengedettnél tovább tartózkodás kísértését. Meg kell vizsgálni a kínálható lehetőségek skáláját, amely valószínűleg eltérően fog alakulni a migránsok egyes csoportjai tekintetében, azonban az alapgondolat a jóhiszemű migránsok jutalmazása. Meg kell fontolni a fent említett ösztönző intézkedéseket (többszöri beutazásra jogosító tartózkodási/munkavállalási engedélyek, amelyek lehetővé teszik a migránsoknak a hazájukba való ideiglenes visszatérést több alkalommal; gyorsított befogadási eljárás az EU-ban korábban lakóhellyel rendelkezett és engedélyük lejártakor hazájukba önként visszatért migránsok számára stb.).
- A visszatérõ migránsok hazájukban való újrabeilleszkedésének minél zökkenõmentesebbé tétele (különösen szakmai téren): ez tartalmazhatná a visszatérők álláskeresésének és/vagy vállalkozás indításának támogatását származási országukban; a származási országok támogatását a hazatérők által külföldi tartózkodásuk során elsajátított informális készségek elismerése érdekében; újrabeilleszkedési prémiumot, adókedvezményes takarékszámlát a migránsok származási országában, különleges lakhatási programokat, a visszatérő kutatók támogatását annak érdekében, hogy hazájukban folytatni tudjanak egy kutatási projektet, vagy – diákok esetében – ösztöndíjak meghosszabbítását a visszatérést követő néhány évig. A Közösség és/vagy az érdekelt tagállamok megállapodhatnának ilyen intézkedések támogatásáról a II. fejezetben leírt mobilitási partnerségek részeként.

(2) A tényleges visszatérés biztosítása

Az egyik fő feltétel a migránsok hazájukba való visszatérése tartózkodási engedélyük lejárta után. Összeállításra kerül a visszatérést biztosító vagy elősegítő valamennyi intézkedés jegyzéke. Az egyik ilyen lehetséges intézkedés, amelyet be lehetne illeszteni a jogi keretrendszerbe is, a migránsok általi írásos kötelezettségvállalás követelménye szerződésük lejártakor a származási országukba való önkéntes visszatérésre. Amennyiben a migránsok az engedély lejártakor az önkéntes visszatérés helyett illegálisan továbbra is az EU területén tartózkodnak, a származási ország általi visszafogadásra kerülne sor. Ez könnyebben

megvalósítható azokban az esetekben, ahol az EK vagy az érintett tagállam és a származási ország között vannak hatályos visszafogadási megállapodások.

(3) A körkörös migráció figyelemmel kísérése

A körkörös migrációs programokat gondosan figyelemmel kell kísérni, mind a tervezés, mind a gyakorlati végrehajtás tekintetében, a programok kettős célja – az EU munkaerőpiacainak igényeire való válaszadás és a származási országok fejlődéséhez való hozzájárulás – elérésének, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a körkörös migráció ne váljon állandóvá. Ki kell dolgozni a megfelelő kritériumrendszert az ilyen programok figyelemmel kíséréséhez. Ezenkívül a vonatkozó EK-irányelvek végrehajtása értékelésének tartalmaznia kell a körkörös migrációhoz való hozzájárulásuk értékelését is.

(4) Az agyelszívás kockázatának csökkentése

Számos fejlődő ország szenved a migránsok meghatározott csoportjai, általában a közepesen és a magasan képzettek nagy számban történő kivándorlásától. Ha ezek a kiáramlások a fejlődés szempontjából kulcsfontosságú területekre koncentrálódnak, mint például az oktatás vagy az egészségügy, akkor hátrányos hatással járhatnak az ország alapvető lakossági szolgáltatások nyújtására vonatkozó képességére. Ugyanakkor az agyelszívás kockázata nem általánosan jellemző, és egyensúlyban kell tartani a kivándorlásnak a származási ország fejlődésére gyakorolt lehetséges pozitív hatásaival.

A körkörös migráció bizonyos fokig korlátozhatja az agyelszívás hosszú távú kockázatát, azonban a kockázatok ellensúlyozásához további intézkedések szükségesek.[9]

Az agyelszívás elleni konkrét intézkedéseket az érintett országban fennálló helyzetre tekintettel kell kialakítani. Ezek a következőket foglalhatják magukban: kötelezettségvállalás az EU-tagállamok által, hogy nem fognak az adott ország által nyomás alatt állóként megjelölt ágazatokban aktívan munkavállalókat toborozni; az érintett harmadik országba visszatérők számára munkával töltött életük két ország közötti megosztását megkönnyítő mechanizmusok; vagy a Közösség és/vagy a tagállamok által a partnerországnak nyújtott támogatás kellően vonzó álláslehetőségek helyben történő megteremtéséhez, különösen a magasan képzett munkavállalók részére, a kivándorlás alternatívájaként.

(5) Partnerség harmadik országokkal

A harmadik országokkal folytatott párbeszéd és együttműködés – mind a migráció területén, mind az ehhez kapcsolódó területeken, úgymint a foglalkoztatás, szociálpolitika és oktatás/képzés – alapvető jelentőségű a körkörös migráció megfelelő működésének és kölcsönös kedvező hatásainak biztosítása érdekében. Ahol lehet, a párbeszéd és együttműködés meglevő intézményi kereteinek felhasználásával konzultációt lehetne kezdeményezni számos harmadik országgal, amelyek érdeklődhetnek a körkörös migráció elősegítése iránt, esetlegesen egy mobilitási partnerség részeként. A politikák kialakítása során tekintetbe kell venni a harmadik országok érdekeit, különös figyelmet fordítva az agyelszívás kockázatára (annak ellenére, hogy a megfelelően kezelt körkörös migráció elvben csökkenti ezt a kockázatot) és az ilyen kockázatokat ellensúlyozó lehetséges intézkedésekre. A harmadik országokat ösztönözni lehetne a körkörös migrációt megkönnyítő jogi és

---

[9] Az agyelszívásra vonatkozó vita részletesebb kifejtése található a Bizottság „A migráció és a fejlődés kapcsolata” című közleményében. Ez utóbbi, valamint „A fejlődő országokban az egészség terén mutatkozó emberi erőforrás-hiányra vonatkozó európai uniós cselekvési stratégia” című közlemény (COM(2005) 642 végleges) is tartalmaz az agyelszívás kihívásaira való néhány gyakorlati választ. A rendszeresen aktualizált migrációs profilok egyik célja az agyelszívás által érintett ágazatok és foglalkozások azonosítása a releváns fejlődő országokban.

közigazgatási szabályok elfogadására. A partnerországok kötelezettséget vállalhatnának különösen a munkaközvetítési szolgáltatások, a szakképzések és nyelvi képzések, valamint a képzettség iránti igények és kínálat előrejelzésének javítására, és a külföldi munkaerőpiaci keresletről való információszolgáltatásra. A partnerországokat abban is támogatni lehetne, hogy segítsék a hazatérő migránsokat a hazájuk társadalmához való hatékony hozzájárulásban. A partnerországokat továbbá felkérnék a szabálytalan migráció és az emberkereskedelem kezelésében való közreműködésre, valamint arra vonatkozó biztosítékok nyújtására, hogy a körkörös migrációs programokban részt vevő állampolgáraik szerződésük lejárta vagy megszüntetése után vissza tudnak majd térni származási országukba, és vissza is fogadják őket. A partnerországoknak továbbá törekedniük kell a visszatérést és az újrabeilleszkedést ösztönző intézkedések erősítése, többek között a produktív foglalkoztatás és a tisztességes munka elősegítését szolgáló aktív intézkedések révén.

(6) A biztonságos körkörös migráció elősegítését szolgáló kétoldalú megállapodások

Az uniós keretek és politikák mellett a küldő országok és az érdekelt EU-tagállamok közötti kétoldalú megállapodások – a közösségi hatáskörök teljes tiszteletben tartása mellett – hasznos eszközei lehetnek a körkörös migráció elősegítésének és megkönnyítésének. Ezen megállapodások segíthetik a munkaerő-kereslet és -kínálat megfeleltetését, különösen mindkét oldalon a megfelelő foglalkoztatási szolgálatok és munkaerőpiaci ügynökségek közötti partnerségek esetében, lehetővé téve így a gyors választ az érintett EU-tagállamok munkaerőpiaci szükségleteire. Az ilyen megállapodások sokkal egyszerűbbé tehetik a körkörös migráció rugalmasabb ösztönzőinek működtetését, így például ösztöndíjakat „körkörös” diákok, képzésben vagy kultúrák közti ifjúsági csereprogramokban résztvevők részére. Végül a kétoldalú megállapodások segíthetnek annak biztosításában, hogy a körkörös migrációs programok előnyben részesítsék a származási országok számára legnagyobb jelentőséggel bíró ágazatokat, és segítsenek az agyelszívás esetleges kockázatának csökkentésében. Az EU-s keretek összekapcsolása a kétoldalú megállapodásokkal valamennyi érintett fél számára kedvező szinergiahatásokat eredményezhetne, így ezt részletesebben meg kell majd vitatni.

IV. **Következtetés: a következő lépések**

A harmadik országok és az EU közötti legális mozgások – és különösen a körkörös migráció – megkönnyítése fontos és összetett kérdés. Ha megfelelően kezelik, hozzájárulhat az EU munkaerőigényének fedezéséhez, és segítheti a származási országokat a kivándorlás kedvező hatásainak optimalizálásában és a negatív hatások korlátozásában, egyúttal megszüntetve vagy csökkentve számos, az illegális migrációt ösztönző tényezőt.

A **körkörös migráció** koncepciójának kialakítása és gyakorlati alkalmazása érdekében a Bizottság első lépésként a közlemény alapján konzultációs folyamatot szándékozik indítani a többi közösségi intézmény, a tagállamok és egyéb érdekeltek véleményének és tapasztalatainak megismerése érdekében. A konzultációs folyamat legalább három hónapig tarthat. A tárgyát képező kérdések érinthetnek az EK hatáskörébe tartozó kérdéseket, és szükségessé tehetik EK jogalkotási aktusok módosítását a migránsok egyes csoportjainak befogadására vonatkozóan. Valószínűleg érintenek továbbá tagállami hatáskörbe tartozó kérdéseket, például az egyes migránsok fogadására vonatkozó tényleges döntések tekintetében.

A Bizottság továbbá tájékozódási célú kapcsolatfelvételt szándékozik kezdeményezni bizonyos korlátozott számú, a **mobilitási partnerségek** iránt esetlegesen érdeklődő országgal, amelyek készek kötelezettséget vállalni az EU-val való aktív együttműködésre a migrációs áramlatok kezelése terén, beleértve az illegális migráció elleni küzdelmet az EU-val való partnerségben, elsősorban a visszafogadás és a visszatérés területén.

Mindezek alapján a körkörös migrációt elősegítő hatékony politikák kidolgozására és a mobilitási partnerségek kialakítására irányuló erőfeszítések egyértelműen a Bizottság és a tagállamok közötti fokozott koordinációt és együttműködést tesznek szükségessé a két szinten kivitelezett tevékenységek közötti lehető legnagyobb mértékű szinergiahatás biztosítása és az egymás hatáskörei megsértésének elkerülése érdekében. A tapasztalatszerzés érdekében pénzügyi támogatást lehetne nyújtani egyes kísérleti programoknak, amelyek a származási országok és a tagállamok számára egyaránt jelentős ágazatokban vagy foglalkozásokban a körkörös migráció elősegítésére irányulnak.

A Bizottság továbbá integrálni kívánja ezen – elsősorban a migrációval kapcsolatos általános megközelítés által lefedett vagy a jövőben lefedendő – kérdéseket a harmadik országokkal a migrációról és az ehhez kapcsolódó területekről folytatott politikai párbeszédbe és együttműködésbe. A Bizottság reméli, hogy ezek az iránymutatások hozzájárulnak a nemzetközi migráció jobb kezeléséről folytatott általános vitához, elsősorban a nemzetközi migrációval és fejlesztéssel foglalkozó globális fórum keretén belül folyó vitákhoz.

ANNEX I

THE EXISTING COMMUNITY LEGAL FRAMEWORK for movements of persons to the EU

A. Framework for legal migration.

Since 1999, the EU has been progressively developing a common policy on legal immigration. So far three Directives regulating admission of third country nationals have been adopted at Community level.

Third country nationals wishing to pursue their studies in one of the Member States are covered by Directive *2004/114/EC*. Following admission, they are given limited access to the labour market as a means of supporting their studies plus the possibility to continue their studies in another Member State. Member States may also apply this scheme to persons on voluntary service, unremunerated trainees and pupils.

Finally Directive *2005/71/EC on the procedures for admitting third country researchers* to the Member States provides a flexible scheme aiming at attracting this group of migrants to the Community. Third country researchers admitted to a Member State under the Directive have the possibility to teach and pursue their research project in another Member State without a working permit.

The conditions for admission set by these Directives normally include sufficient resources, health insurance as well as the absence of threat to public health, security, etc. All the Directives include clear rules on withdrawal of the right to stay.

Beyond the admission schemes, third country nationals staying for longer periods in a Member State benefit from *Directive 2003/109/EC*, which places an obligation on Member States to grant long-term resident status to third country nationals who meet the conditions of sufficient resources and health insurance and who legally reside on their territory for at least five years. Long-term resident confers a long list of important socio-economic rights including intra-community mobility under certain conditions. Furthermore, long-term residents qualify for greater protection against expulsion.

In addition, the EU-Turkey Association Agreement – although not granting any right to move to an EU Member State, or between EU Member States, to take up employment - gives Turkish nationals free access to the labour market in the host Member State after four years of legal employment. It also stipulates that Member States that decide to enlist workers other than Community nationals should endeavour to give priority to Turkish workers.

Finally, third country nationals who are members of the family of EU national migrant workers enjoy certain derived rights under Directive 2004/38/EC. These include the right to free access to employment and the right to reside with the migrant worker in the host Member State. Furthermore, after residing with the migrant worker for a continuous period of five years they can acquire permanent resident status.

The 2005 Policy Plan on legal migration sets out the broad lines for further development of a common European policy on legal and, in particular, **labour immigration**, which is an important component of EU policies to compensate the negative effects of demographic ageing and meet the changing needs of labour markets. In this context, with the aim of attracting the professionals needed to sustain the EU's competitiveness, in September 2007the Commission will present a proposal for a directive on the conditions of entry and residence for highly skilled workers from third-countries. Three other proposals aimed at facilitating circular and temporary migration will be put forward addressing seasonal workers and remunerated trainees (both in autumn 2008), and intra-corporate transferees (2009). At the

same time there is a need to provide a common secure legal status for all immigrant workers legally residing in the EU but not yet fulfilling the conditions for obtaining long-term resident status: a proposal to this end will also be presented in September 2007.

B. International trade agreements liberalising provision of services and establishment

In the context of its trade policy the European Community has entered into a number of international agreements which facilitate temporary movement of natural persons related to trade in services or investment. Commitments have been made both at multilateral level (WTO) and bilaterally (in the context of free trade agreements). One fundamental characteristic of these commitments is that the beneficiaries must not enter the EU labour market and must have obtained a services contract before they can apply to enter the territory of EU Member States. Such commitments relate only to the right to perform a given economic activity and do not cover visa and other conditions on entry, stay and work.

C. Framework for short term movements: the Schengen common visa policy

Within the framework of the Schengen cooperation, as one of the flanking measures necessary in order to establish an area without internal borders in which free movement of persons is ensured, a common visa policy has been developed for third country nationals -for stays of three months per six month period, providing in particular for mutual recognition of short stay visas issued on the basis of common procedures and conditions.

At the heart of this common policy lies Council Regulation n° 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders (the "negative list") and those whose nationals are exempt from that requirement (the " positive list"). The two lists are determined by a considered, case-by-case assessment of a variety of criteria relating, inter alia, to illegal immigration, public policy and security, and the EU's external relations, also taking into consideration the implications of regional coherence and reciprocity.

The Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders (Article 8 et sq.) lays down the basic principles of the common visa policy, including mutual recognition of short stay visas, and defines both the conditions for entry with a view to a short stay for third country nationals exempt from the visa obligation, and for movement within the Schengen area by third country nationals exempt from or subject to the visa obligation. The Common Consular Instructions (CCI) and a series of decisions of the Executive Committee of Schengen and of the Council contain detailed rules on the conditions and procedures for issuing short stay visas.

Council Regulation n° 1683/95 of 29 May 1995 laid down a uniform format for short stay visas.

This common visa policy is fully implemented by the Member States and associated countries that are part of the Schengen area without internal frontiers. The Member States that joined the EU in 2004 and 2007 apply only Council Regulation n° 539/2001 and the uniform format for visas.

Certain weakspots in the current Schengen acquis should also be recognised: ambiguous provisions, lack of harmonisation of several aspects, etc. Therefore, in accordance with the Hague Programme, the Commission has presented a proposal recasting the whole of the Schengen acquis on the conditions and procedures for issuing visas. Once adopted, this proposed Visa Code will bring significant improvements for all visa applicants, whatever their

nationality, such as an obligation to give reasons for any refusal of a visa and to offer the possibility of appeal, harmonisation of certain forms, a more precise definition of supporting documents, etc. The need to give visa applicants more information about their rights and obligations is addressed in the Visa Code, building on cooperation between local consulates.

ANNEX II

Examples of EC-funded projects to facilitate the management of legal migration flows in third countries and circular migration[10]

1. Projects to facilitate orderly management of legal migration flows, including the provision of information on the possibilities and avenues for legal migration

a. Main focus on migration to the EU

Project Name	Promoting regular migration in the Western Balkans through establishment of regional migrant service centres providing information and migration related services" (2003/HLWG/051*)*
Location	*Western Balkans*
Implementation period	*December 2004 – June 2006*
Implementing Partner	*Organisation for Migration (IOM)*
Budget/EC contribution	*€ 815.119,64,EU grant: € 652.095,71*
Funding Programme	*B7-667*
Responsible DG	*JLS*
Objectives	*This regional project aimed to promote orderly migration flows and related awareness-raising through the creation of the first regional networks of Migration Services Centres (MSCs) in the Western Balkans. The inspiration of the project was the MSC of Tirana, which has been functioning successfully since 2003.* *All MSCs are established and public awareness campaigns are underway and ongoing. The website www.migrantinfonet.com is operational.* *Several thousand people were provided counselling and advisory service in the 6 MSCs (Tirana, Skopje, Prishtina, Belgrade, Zagreb and Sarajevo).* *Profiling and data collection were launched in the beginning of 2006, as well as leaflets and brochures on return and reintegration.*
Project Name	**Programme de gestion intégral de l'immigration saisonnière**

[10] Some of these projects also address other issues, such as the fight against illegal migration and human trafficking.

	(2005/103564)
Location	Morocco – Spain
Implementation period	January 2006 – June 2008
Implementing Partner	Municipality of Cartaya
Budget/EC contribution	€ 1.495.000 / €1.196.000
Funding Programme	AENEAS 2004
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project will implement a system for the management of seasonal migration of Moroccan workers towards a group of agricultural municipalities in Spain which every year need a larger quantity of foreign labour force for the strawberry and citrus fruit cultivations. The objectives are to develop legal immigration for temporary jobs between the two regions concerned, including an overall management system for all stages of the employer-worker relation and various pioneer services for the attention of the workers and to prevent illegal practices which encourage clandestine flows and to guarantee the return after the season. Activities include the setting in operation of two "Seasonal workers Centres" in Benslimane and Cartaya, the setting in operation of an Internet server for communication between these two centres and the creation of a NGO for the sustainability of the programme.
Project Name	**An integrated approach to promoting legal migration through national capacity building (2005/103475)**
Location	South Caucasus
Implementation period	January 2006 – December 2007
Implementing Partner	IOM - International Organization for Migration
Budget/EC contribution	€ 971.747,- / € 777.397,-
Funding Programme	AENEAS 2004

Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to prevent irregular migration, facilitate discussions on conclusion of bilateral readmission agreements based on the EU standard, enable improved reintegration, and promote legal migration within each South Caucasus country and bilaterally with targeted receiving EU member states through dialogue and capacity building.

Project Name	**MESURE - Migrations en Sécurité (2006/120-093)**
Location	Tunisia - Italia
Implementation period	December 2006 – May 2009
Implementing Partner	Associazione per la Cooperazione Transregionale Locale ed Europea
Budget/EC contribution	€ 1.718.465,95 / €1.374.772,76
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The overall objective of the project is to contribute to the promotion of legal migration, in line with the demographic, economic and social realities in the countries of origin and the host country and to provide better information to the population on the advantages of legal migration and the consequences of illegal migration. The specific objective is to develop and improve the capacities and the possibilities of the final beneficiaries to migrate to Italy legally and in safety. MESURE - Migrations en Securité aims at, in particular, to support the efforts made by the Tunisian authorities to improve the management of migration flows towards Italy through the identification and development of strategies in Tunisia which, on the one hand, discourage illegal migration and, on the other, encourage legal migration from the Maghreb region.

Project Name	**Sharing learning for a better migration life (2006/120-199)**
Location	Egypt - Morocco - Italy
Implementation period	December 2006 – May 2008

Implementing Partner	Direzione Generale dell'Immigrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Repubblica Italiana
Budget/EC contribution	€ 649.166,50 / € 519.333,20
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The overall objective of the project is to improve the system of legal migration for labour purposes between Northern African countries – Egypt and Morocco - and Italy. The project aims to reinforce existing labour migration management capacities, trough the creation of a stable multilateral framework, training activity addressing public officials as well as counselling activity on implementation structures The project activities will develop in three phases: Analysis on the field and definition of a working plan: the Steering Committee; Training, ICT counselling and internships; and dissemination of the foreign workers lists in the Italian labour market.

Project Name	**Temporary and circular labour migration (TCLM) between Colombia and Spain: a model for consolidation and replication (2006/120-237)**
Location	Spain and Colombia
Implementation period	January 2007 – December 2008
Implementing Partner	IOM – International Organization for Migration
Budget/EC contribution	€ 625.046,85 / € 500.037,48
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to provide Spain and Colombia with a consolidated, improved and replicable model to effectively regulate temporary labour migration The project seeks to consolidate and replicate a temporary and circular labour migration (TCLM) model facilitating regular migration of Colombian workers to Catalonia and other parts of Spain. This model was originally initiated by the Pagesos Union

	and its foundation "Fundación Agricultores Solidaris (FAS), in 2001. This first program has been successful, involving 1,200 migrants from a small number of rural communities in Colombia and 600 Catalan farmers and cooperatives in Spain. The present action intends to increase the positive impact of the present model and improve sustainability and growth by: 1) generating improved knowledge of the migration situations in sending and recipient countries and thus an improved platform for actions to ensure dignified migration processes; 2) supporting the development of new policies and providing capacity building in Colombia in order to increase national capacity to regulate migration flows and prevent irregular migration towards Europe, and 3) introducing new elements such as support and capacity building to set up systems that will provide Colombian migrants with training before departure and allow them access to social and productive services upon return, and thus promoting sustainable development processes and increased generation of growth in both country of origin and host country. The action will include activities aimed at optimising the use of remittances as a driver for socio-economic development and improved living conditions.
Project Name	**Lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains à travers la participation des familles victimes de l'émigration clandestine, des association organisées de la société civile et des institutions locales (2006/120-280)**
Location	Morocco, Italy, Spain
Implementation period	March 2007 – February 2010
Implementing Partner	Movimento Laici America Latina Onlus
Budget/EC contribution	€ 1.081.779,95 / € 865.423,96
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The projecst links its intervention above all to the civil society and institutions of the regions of Chaouia Ouardigha and Tadla Azilal, the main regions of origin of irregular migration towards Italy and Spain, based on three main components: 1. the creation of a community vigilance programme by families and the victims of the tragedy of irregular migration and of a centre to listen to and provide emergency assistance to that target audience; 2. the reinforcement of youth associations in the two target regions through training and social

mobilisation activities; 3. the creation of a system for local cooperation between local administrations and employment promotion centres with a view to fostering economic cooperation between three Italian target regions (Veneto, Piedmont, Emilia Romagna), a Spanish region (Andalusia) et the regions of Chaouia Ouardigha and Tadla Azilal.

Project Name	**Support to the movement of people (MED/2003/5725)**
Location	Morocco
Implementation period	January 2005 – December 2008
Implementing Partner	Agence Nationale pour l'Emploi
Budget/EC contribution	€ 7.736.000 / € 5.000.000,-
Funding Programme	MEDA
Responsible DG	Del Morocco
Description	The specific objective of this project is the institutional strengthening of the relevant structures of the National Agency for the Promotion of Employment and Skills (ANAPEC). The first expected results are 1 The strengthening and specialisation of ANAPEC through: a. The creation of an international Division (DI) within ANAPEC and of an office in Brussels. b. The creation of 4 regional agencies specialised in international issues and the setting up of international 'spaces' in a further 10 agencies. c. The recognition of ANAPEC as the official Moroccan partner for dealing with job offers from Europe. d. An increased role of international intermediation for ANAPEC. e. The carrying out of a study on the conditions for viable, voluntary return of Moroccans residing abroad. f. The creation of a service to support returnees. 2. The training of potential migrants through: a. The execution of an awareness programme on legal migration for the population

b. The creation and setting up of a basic training programme for potential migrants adapted to the labour environment in the EU.
c. The creation and setting up of technical training modules adapted to the needs of European businesses.
d. Improvements in the process of recognition of applicants' qualifications in the EU.

3. Information/Documentation

a. The creation of a material and virtual documentation centre on the avenues for legal migration towards the EU.

Project Name	**Capacity building of Migration management: Ukraine (2004/096-462)**
Location	Ukraine
Implementation period	March 2005 – December 2007
Implementing Partner	IOM – International Organisation for Migration
Budget/EC contribution	€ 4.204.672,-/ €**3.781.505,-**
Funding Programme	TACIS
Responsible DG/Del	DEL Ukraine
Description	The project is aimed at enhancing the capacity of the Government of Ukraine (GoU) to manage the migration flows and control the illegal movement of migrants to and through the territory of Ukraine. The project will achieve this by addressing needs within the three major migration components. The project seeks to develop the migration management system in Ukraine by carrying out various capacity building actions, i.e. an assessment of migration situation, the development of best practices, based upon international standards and conventions, the refurbishment of accommodation centres for detained migrants and the piloting of a voluntary return programme as well as th establishment of four information points for potential migrants.

b. Main focus on South-South migration

Project Name	**Management of labour migration as an instrument for development (2002/HLWG/41)**
Location	Africa
Implementation period	March 2004 – February 2006
Implementing Partner	ILO - International Labour Organization
Budget/EC contribution	€ 1.957.011,16 / € 1.442.407,16
Funding Programme	HLWG – B7-667
Responsible DG	DG JLS
Description	In the context of strengthening relations between the EU and Africa, this project implemented by the International Labour Organization (ILO) promoted the adoption of new policy frameworks and mechanisms for managing labour migration as an instrument for development. It aimed to promote social dialogue and raise awareness among stakeholders regarding regional labour migration issues, facilitate engagement in policy debates with a view to developing regional policy frameworks and enhancing cooperation between Europe and the different African regions concerned. The project provided a forum for engaging regional partners in core activities concerning labour migrations, with the help of the ILO's experience. Seminars were organised in each region, for example on capacity building and social dialogue, and two sets of studies - on the situation of labour migration and on the relevant legislations - were conducted in 13 countries. Advocacy campaigns followed the publication of the studies in the different countries.

Project Name	**Asian Programme of the Governance of Labour Migration (2005/103503)**
Location	Countries of the Mekong region China Korea Japan and South Asia countries
Implementation period	January 2006 – December 2008

Implementing Partner	ILO
Partners	UNIFEM
Budget/EC contribution	€ 2.447.840 / € 1.955.335
Funding Programme	AENEAS 2004
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to promote active dialogue and cooperation for enhanced gender and rights-based management of labour migration among countries in the Asian region, and thereby minimize exploitative and abusive treatment of migrant workers. The establishment of such dialogue and cooperation shall concern Governments and their social partners, namely employers' and workers' organizations, as well as national and regional advocates/intermediaries and civil society organizations. The project shall contribute towards the adoption of appropriate policies and the enactment of enabling laws, the training of labour administrators, improving information systems for decision-making, and promoting bilateral agreements and regular consultations among the countries in the region. The project will be executed by the ILO in collaboration with the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

Project Name	**Towards sustainable partnerships for the effective governance of labour migration in the Russian Federation, the Caucasus and Central Asia (2006/120-072)**
Location	Russian Federation, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan
Implementation period	December 2006 – December 2009
Implementing Partner	ILO - International Labour Organization
Budget/EC contribution	€ 2.433.508 / € 1.945.105
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid

Description	The Project offers a sustainable, participative and equitable approach to the governance of labour migration in the study countries. It focuses on key labour migration issues that have received limited attention in these countries to date, but that are rising quickly on political agendas there and are essential components for stability and sustainable and equitable economic growth. There are five specific objectives: (1) To develop practical methods for assessing and forecasting labour market requirements with a view to improving migration governance; (2) to promote decent work and enhance the protection of migrant workers' rights; (3) to develop a system of earned regularisation and introduce sound regularisation policies and procedures; (4) to contribute to the productive utilization of the region's human resources by developing systems for the portability of qualifications and reducing bureaucratic obstacles to recruitment; and (5) to develop policies that enhance the positive impact of migration on development in origin countries
Project Name	Migration information and management centre
Location	Mali
Implementation period	To be determined
Implementing Partner	To be determined
Budget/EC contribution	To be determined
Funding Programme	EDF
Responsible DG	Del Mali
Description	The proposed project is directly aimed at implementing the joint Mali-ECOWAS- EC-France- Spain Declaration of February 2007, in the wake of the Tripoli EU-Africa Ministerial Conference on migration and development. During the high level meeting in Bamako, "the Parties agreed to support the creation by le Mali of the Migration Information and Management Centre". The general objective is the definition and implementation by Mali of a migratory policy adapted to the regional and European policies and dynamics. The specific objective is the setting up of the Migration Information and Management Centre which will implement and coordinate the various elements of Mali's migration policy. The expected results are (i) definition and implementation of an information and communication strategy on the legal conditions for

migration and the prevention of irregular migration, (ii) putting in place a mechanism for welcoming, orientating and accompanying potential migrants (iii) putting in place a service for welcoming, orientating and accompanying returnees (iv) productively using the human, financial and technical capital lof the diaspora (v) knowledge and analysis of the migratory flows of relevance to Mali (vi) coordination of the various hierarchical structures so that they can properly steer the above-mentioned components.

2. Projects to facilitate circular migration for migrants settled in the EU

Project Name	**Programme to support entrepreneurs of Moroccan origin in Europe in setting up sustainable economic activities in Morocco (2001/HLWG/119)**
Location	Morocco
Implementation period	December 2001- January 2004
Implementing Partner	Stichting Intent
Budget/EC contribution	€ 553.073,00 / € 448.291
Funding Programme	B7-667 - HLWG
Responsible DG	JLS
Description	This project promoted private initiatives leading to the establishment and development of small and medium enterprises by Moroccan entrepreneurs living in the EU. It aimed to help migrant entrepreneurs to set up companies in their country of origin by strengthening a foundation which provides a set of services to the new entrepreneurs. The project enabled the creation of a more permanent infrastructure to assist migrant entrepreneurs wishing to start SMEs. Training materials and information documents for the programme were developed in various languages. The programme has gained credibility within the Moroccan community through co-operation with Moroccan organisations in the Netherlands and Belgium.

Project Name	Co-development Program in Morocco (2001/HLWG/117*)*
Location	Morocco
Implementation period	May 2003 - May 2007
Implementing Partner	Agence Française de Développement (AFD),
Budget/EC contribution	€ 3.810.000 / € 1.500.000
Funding Programme	B7-667 - HLWG
Responsible DG	JLS
Description	This project aims at helping Moroccans resident in the EU to invest in their community of origin. It focuses more on the development of economic structures than on cooperation with administrative and migration authorities. The project helps small and medium sized enterprises to be set up in Morocco and the development of rural tourism.

Project Name	**The Moroccan migrant in Italy as development and innovation agent in his/her community of origin: a pilot project in the Northern Province of Morocco (2002/HLWG/023)**
Location	Morocco
Implementation period	May 2003 – April 2005
Implementing Partner	Cooperazione Internazionale (COOPI),
Budget/EC contribution	€ 1.084.906,17 / € 867.924,94
Funding Programme	B7-667
Responsible DG	JLS
Objectives	The aim of this COOPI project was the definition of a strategy of development of migrants' regions of origin. The focus was on the importance of the migrants as agents of development in their regions of origin. A migration pool was developed thanks to studies and

research conducted as well as a database and relationships with stakeholders in Italy and Morocco.

The project's primary outcome was a report on migratory movements from Morocco and their consequences on the development of the country, as well as on the best conditions for the migrant to be a development agent for Morocco. Guidelines for an action plan were drawn from this report.

International conferences on migration and development were organised with a view to broadening the audience in the Mediterranean area.

As for the realisation of the pilot project, training activities were set up in Italy and in the community of origin of the migrants, with their participation as mediators and trainers. The training focused on company creation and management.