EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 16.5.2007
COM (2007) 248 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Dėl apykaitinės migracijos ir Europos Sąjungos bei trečiųjų šalių judumo partneryščių

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Dėl apykaitinės migracijos ir Europos Sąjungos bei trečiųjų šalių judumo partneryščių

I. Įvadas

Savo 2006 m. gruodžio mėn. priimtose išvadose Europos Vadovų Taryba nurodo, kad: „*Atsižvelgiant į valstybių narių kompetenciją šioje srityje, bus svarstoma, kaip, siekiant darnios partnerystės su trečiosiomis šalimis, būtų galima į Sąjungos išorės politiką įtraukti legalios migracijos galimybes, kurios būtų pritaikytos prie konkrečių ES valstybių narių darbo rinkos poreikių; bus nagrinėjami būdai ir priemonės, kurias taikant būtų lengviau vykdyti apykaitinę ir laikiną migraciją; Komisija kviečiama iki 2007 m. birželio mėn. teikti išsamius pasiūlymus, kaip būtų galima geriau organizuoti įvairias legalaus judėjimo tarp Europos Sąjungos ir trečiųjų šalių formas ir apie jas informuoti.*“

Šis komunikatas – atsakas į tokį raginimą. Komunikatas grindžiamas dabartiniu politikos ir bendradarbiavimo pagrindu ir jame siekiama apibrėžti naujas legalaus žmonių judėjimo tarp ES ir tų trečiųjų šalių, kurios pasirengusios intensyviai kovoti su nelegalia migracija, valdymo strategijas. Be to, jame nurodomi būdai, kuriuos taikant būtų lengviau vykdyti apykaitinę migraciją – tai padėtų ES valstybėms narėms spręsti darbo jėgos poreikio klausimus, o kilmės šalys galėtų pasinaudoti teigiamu migracijos poveikiu vystymuisi ir sprendžiant su įgūdžių perdavimu susijusias problemas bei mažinant protų nutekėjimo pasekmes.

Komunikatas paremtas ankstesnėmis Komisijos iniciatyvomis, visų pirma Komunikatu dėl migracijos ir vystymosi[1] bei Legalios migracijos politikos planu[2], taip pat jame atsižvelgiama į atnaujintas pastangas kovoti su nelegalia imigracija[3], pirmiausiai naudojant griežtesnes priemones, kuriomis siekiama pažaboti nelegalų darbą ir, svarbiausia, nelegalius darbuotojus įdarbinančius darbdavius. Jame taip pat siekiama išplėsti ir pradėti taikyti ES visuotinį požiūrį į migraciją, kaip pabrėžiama Europos Vadovų Tarybos 2005 m. gruodžio mėn. ir 2006 m. gruodžio mėn. išvadose bei Komisijos komunikatuose „Visuotinis požiūris į migraciją po vienerių metų“[4] ir „Visuotinio požiūrio į migraciją taikymas Europos Sąjungos kaimyniniams rytų ir pietryčių regionams“[5].

II. Judumo partneryščių kūrimas

Savaime suprantama, kad pasiūlymai gerinti legalaus žmonių judėjimo tarp ES ir trečiųjų šalių sąlygas turėtų būti grindžiami esamu legalaus asmenų judėjimo į ES teisiniu pagrindu, kuris glaustai apžvelgiamas I priede.

Komunikate „Visuotinis požiūris į migraciją po vienerių metų“ teigiama: „*Patenkinus tam tikras sąlygas, tokias kaip bendradarbiavimas neteisėtos migracijos srityje ir veiksmingų*

---

1 „Migracija ir vystymasis: keletas konkrečių orientyrų“ (COM (2005) 390 galutinis, 2005 9 1).

2 COM(2005) 669 galutinis, 2005 12 21.

3 Komunikatas dėl politikos prioritetų kovojant su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija (COM(2006) 402 galutinis, 2006 7 19).

4 „Visuotinis požiūris į migraciją po vienerių metų: visapusės Europos migracijos politikos link“ (COM(2006) 735 galutinis, 2006 11 30).

5 Nuoroda bus pateikta vėliau.

*readmisijos susitarimų sudarymas, galėtų būti siekiama suderinti **judumo priemonių paketus** su daugeliu suinteresuotųjų trečiųjų šalių ir tai sudarytų galimybes jų piliečiams lengviau atvykti į ES. Matomas aiškus poreikis geriau organizuoti įvairius teisėto judėjimo tarp ES ir trečiųjų šalių būdus. Judumo priemonių paketai leistų visai sistemai valdyti tokį judėjimą ir sutelktų valstybių narių bei Europos bendrijos teikiamas galimybes, paisant Steigimo sutartyje nustatytos kompetencijos pasiskirstymo.“*

Todėl ES turi nuspręsti, kaip tokie paketai – Komisijos nuomone jie turėtų būti vadinami „judumo partnerystėmis“ – galėtų būti sudaromi ir kaip Bendrija, bendradarbiaudama su suinteresuotomis valstybėmis narėmis, turėtų dėl jų derėtis su tomis trečiosiomis šalimis, kurios yra įsipareigojusios aktyviai bendradarbiauti ES migracijos srautų valdymo bei kovos su nelegalia migracija srityse ir kurios suinteresuotos siekti, kad jų piliečiai galėtų lengviau patekti į ES.

Šiame skyriuje aptariami tiek judumo partneryščių teisinis statusas ir jų forma, tiek tokių partneryščių turinys.

A. Judumo partneryščių teisinis statusas ir forma

Judumo partneryščių teisinis statusas, be abejo, bus sudėtingas, nes jas sudarys įvairūs aspektai: vieni iš jų priskiriami Bendrijos, o kiti – valstybių narių kompetencijai. ES turi sudaryti sąlygas, kad per kuo trumpesnį laiką būtų galima sukurti nuoseklią partnerystę, atsižvelgiant į kompetencijos pasiskirstymą tarp Europos bendrijos ir valstybių narių bei užtikrinant, kad bus laikomasi esamo teisinio ir politinio pagrindo, taikomo susijusių trečiųjų šalių, Bendrijos ir valstybių narių santykiams.

Visose derybose dėl judumo partneryščių turi būti remiamasi aiškiomis politinėmis gairėmis, kurias parengia Taryba, atsižvelgdama į Komisijos rekomendaciją. Be to, kiekvienoje judumo partnerystėje turi būti numatytas tolesnės veiklos vykdymo mechanizmas, kurį įgyvendinant reikėtų kuo veiksmingiau pasinaudoti esamomis dialogo tarp konkrečios šalies institucijų, Komisijos ir suinteresuotųjų valstybių narių priemonėmis (pvz., pagal susijusius susitarimus įsteigtais teminiais pakomitečiais arba darbo grupėmis). Įgyvendinant judumo partnerystes tam tikrais atvejais galėtų padėti Migracijos paramos grupės (MIST)[6].

B. Judumo partneryščių turinys

Kuriant judumo partnerystes reikės atsižvelgti į tai, kokie šiuo metu yra ES ir konkrečios trečiosios šalies santykiai, bei į bendrą požiūrį, kurio tos šalies atžvilgiu laikomasi ES išorės santykiuose. Judumo partnerystės bus kuriamos atsižvelgiant į su konkrečia trečiąja šalimi susijusius specifinius aspektus, susijusios šalies ir ES siekius, taip pat į tai, kokius įsipareigojimus trečioji šalis yra pasirengusi prisiimti kovos su nelegalia migracija ir grįžtančiųjų asmenų reintegracijos lengvinimo, įskaitant pastangas suteikti grįžtantiesiems asmenims galimybių įsidarbinti, srityse. Jeigu įmanoma, konkreti judumo partnerystės struktūra turėtų būti nustatoma pagal migracijos modelius. Šiame komunikate neįmanoma nurodyti visų galimų judumo partnerystės aspektų, nes jie priklausys nuo konkrečios situacijos. Be to, tai, kokios judumo partnerystės apimties pageidaus suinteresuotosios valstybės narės, priklausys nuo jų teisinės sistemos (visų pirma reglamentuojančios trečiųjų šalių piliečių priėmimą) ir politinių suvaržymų bei prioritetų. Tačiau standartinė judumo partnerystė galėtų apimti kai kuriuos arba visus šiame skirsnyje, kuriame aptariami, pirma, įsipareigojimai, kurių tikimasi iš susijusių trečiųjų šalių, ir, antra, įsipareigojimai, kuriuos turėtų prisiimti EB ir dalyvaujančios valstybės narės, nurodytus aspektus.

---

[6] Tai siūloma komunikate „Visuotinis požiūris į migraciją po vienerių metų“.

1) Įsipareigojimai, kuriuos turėtų prisiimti susijusi trečioji šalis

Įsipareigojimai dėl kovos su nelegalia migracija, kuriuos turėtų prisiimti susijusi trečioji šalis, skirtųsi kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į, *inter alia*, galiojančios teisinės sistemos, tačiau juos galėtų sudaryti, pavyzdžiui:

- Įsipareigojimas stengtis veiksmingai susigrąžinti savo piliečius ir visapusiškai bendradarbiauti nustatant jų tapatybę.
- Papildomas įsipareigojimas susigrąžinti, esant aiškiai apibrėžtoms sąlygoms, trečiųjų šalių piliečius ir asmenis be pilietybės, kurie į ES atvyko per susijusios šalies teritoriją, kai tai leidžiama pagal EB readmisijos susitarimą.
- Iniciatyvos, skirtos atgrasyti nuo nelegalios migracijos pasitelkiant informavimo kampanijas.
- Pastangos gerinti sienų kontrolę ir (arba) valdymą, kurios būtų atitinkamai remiamos operatyviai bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis ir (arba) FRONTEX.
- Pastangos gerinti kelionės dokumentų saugumą, kad būtų užkirstas kelias sukčiavimui ir jų klastojimui, naudojant, kai įmanoma, biometrinius duomenis, taip pat, jeigu reikia, dokumentų, kuriuos būtina pateikti išduodant kelionės dokumentus (pvz., nacionalinių asmens tapatybės dokumentų), saugumą.
- Įsipareigojimas bendradarbiauti ir keistis informacija su susijusiomis ES valstybių narių institucijomis, siekiant geresnio bendradarbiavimo sienų valdymo srityje ir tokiu būdu prisidedant prie pavojaus saugumui, susijusio su tarptautiniu žmonių judėjimu, mažinimo.
- Specialios priemonės ir iniciatyvos, skirtos rimtai kovoti su nelegaliu migrantų įvežimu ir prekyba žmonėmis, nustatytos atsižvelgiant į Europos Tarybos konvenciją dėl veiksmų kovojant su prekyba žmonėmis, susijusius JT konvencijos dėl tarpvalstybinio organizuoto nusikalstamumo protokolus ir (arba) tokias susijusias regionines priemones kaip Afrikos ir ES Uagadugu kovos su prekyba žmonėmis veiksmų planas.
- Taip pat reikėtų siekti, kad trečioji valstybė narė įsipareigotų siekti produktyvaus užimtumo ir užtikrinti tinkamą darbą bei bendrai gerinti ekonomines ir socialines sąlygas, nes taip būtų galima sumažinti paskatas nelegaliai migruoti.

Tokios priemonės turi būti įgyvendinamos visapusiškai atsižvelgiant į pagrindines susijusių asmenų teises, įskaitant specialias asmenų, kuriems gali prireikti tarptautinės apsaugos, teises. Europos bendrija ir (arba) dalyvaujančios valstybės narės greičiausiai galėtų suteikti trečiosioms šalims specialią finansinę paramą ir (arba) techninę pagalbą, skirtą, pavyzdžiui, ekonominei ir socialinei grįžtančiųjų asmenų reintegracijai.

2) Įsipareigojimai, kuriuos turėtų prisiimti EB ir dalyvaujančios valstybės narės

Šiuo atveju konkretūs įsipareigojimai taip pat priklausytų nuo esamų aplinkybių, tačiau juos galėtų sudaryti kai kurie arba visi toliau nurodyti aspektai:

a) Geresnės galimybės legaliai migruoti trečiosios šalies piliečiams

Dėl judumo partneryščių trečiosios šalies piliečiams bus lengviau migruoti į tuo suinteresuotas ES valstybes nares. Šios judumo partnerystės gali apimti tik ekonominę migraciją arba į jas gali būti įtrauktos ir kitos legalios migracijos formos, pavyzdžiui, su studijomis ar kitomis ugdymo formomis susijusi migracija. Rengiant mechanizmus, skirtus

sudaryti palankesnes sąlygas ekonominei migracijai, turėtų būti atsižvelgiama į darbo jėgos poreikį suinteresuotose valstybėse narėse (poreikį įvertina pačios valstybės narės), taip pat turėtų būti visapusiškai laikomasi principo, pagal kurį Bendrija pirmenybę teikia ES piliečiams. Visų pirma reikia atsižvelgti į 2003 m. ir 2005 m. stojimo aktų nuostatas, kuriomis valstybės narės, taikančios laisvam darbuotojų judėjimui nustatytas pereinamojo laikotarpio priemones, yra įpareigotos ES piliečiams teikti pirmenybę prieš trečiųjų šalių piliečius. Todėl judumo partnerystėse dalyvaujančios valstybės narės privalo užtikrinti veiksmingą šio principo įgyvendinimą. Be to, reikėtų atsižvelgti į esamus ir būsimus tarptautinius ES ir susijusios valstybės narės susitarimus, kuriais sudaromos palankesnės sąlygos fiziniams asmenims laikinai išvykti į kitą šalį, kai tai susiję su prekyba paslaugomis arba investicijomis.

Atsižvelgiant į šiuos apribojimus, judumo partnerystėse dėl legalios migracijos galima numatyti dvi pagrindines lengvatų formas:

- į judumo partnerystę galėtų būti įtrauktas bendras kelių valstybių narių, kurios dalyvautų savanoriškai, pasiūlymas sudaryti palankesnes sąlygas konkrečios trečiosios šalies asmenims patekti į tų valstybių narių darbo rinką. Politiniais tikslais šie atskiri pasiūlymai būtų surinkti ir sujungti į bendrą ES pasiūlymą konkrečiai trečiajai valstybei narei. Šiuose valstybių narių pasiūlymuose galėtų būti nustatytos, pavyzdžiui, konkrečios trečiosios šalies piliečiams skirtos darbuotojų kvotos arba nurodytos praktinės priemonės, skirtos suderinti valstybėse narėse esančių darbo vietų pasiūlą su konkrečios trečiosios šalies darbuotojų pasiūla. Teikiamuose pasiūlymuose turėtų būti laikomasi esamos leidimo atvykti tvarkos.
- Judumo partnerystėje taip pat būtų galima numatyti palankesnį režimą konkrečios trečiosios šalies piliečiams, pagal kurį tam tikroms migrantų grupėms būtų taikomos palankesnės sąlygos [7]; jose taip pat būtų galima atsižvelgti į daugelį susijusiose direktyvose numatytų neprivalomų nuostatų, reglamentuojančių sritis, kurioms taikoma Bendrijos teisė. Tačiau šiomis priemonėmis neturėtų būti pažeistas Sutarties 12 straipsnyje nustatytas nediskriminavimo principas ir turėtų būti užtikrinamas vienodas Bendrijos teisės aktų taikymas.

[7] Remiantis 2003 m. ir 2005 m. stojimo aktais, ES ir Turkijos asociacijos susitarimu, pagal kurį valstybės narės pirmenybę stengiasi taikyti Turkijos pilietybę turintiems darbuotojams, ir Bendrijos pirmenybės principu.

b) Pagalba, skirta padėti trečiosioms šalims ugdyti gebėjimus valdyti legalios migracijos srautus

Finansinė parama ir (arba) techninė pagalba sritims, susijusioms su legalios migracijos srautų valdymu, būtų naudingas judumo partnerystę papildantis aspektas. Tokią pagalbą galėtų teikti EB, visų pirma pagal teminę migracijos ir prieglobsčio programą, ir (arba) partnerystėje dalyvaujančios valstybės narės; ši pagalba nebūtinai turėtų būti skirta tik migracijos srautų į ES valdymo sričiai, ji galėtų būti skiriama ir tarpregioniniams migracijos srautams, kurių svarba daugelyje besivystančiųjų šalių yra labai didelė. Tam tikrais atvejais būtų galima sudaryti giminiavimosi susitarimus su panašiomis įstaigomis ES valstybėse narėse (įdarbinimo tarnybomis ar agentūromis ir kt.).

Tokio pobūdžio pagalbą bus galima teikti ne tik judumo partnerystėje dalyvaujančioms šalims. Tačiau ji tokioms šalims galėtų būti teikiama pirmenybės tvarka pagal teminę migracijos ir prieglobsčio programą. Visų pirma būtų galima:

- teikti informaciją apie ES valstybių narių darbo rinkos poreikius ir emigravimo į ES sąlygas;
- papildomai remti konkrečios šalies studentų, mokslininkų, jaunų specialistų, savanorių ir jaunimo organizacijų veikloje dalyvaujančių asmenų judumą;
- rengti kalbos ar techninius mokymus prieš išvykimą asmenims, turintiems konkrečių įsidarbinimo užsienyje galimybių; ir
- teikti darbo pasiūlos ir paklausos derinimo paslaugas, siekiant suderinti ES esančių laisvų darbo vietų pasiūlą su darbuotojų pasiūla susijusiose šalyse; tam būtų galima naudotis tiesioginio IT ryšio su tokiomis ES sistemomis, kaip EURES judumo portalas, priemonėmis. Šalyse, kuriose vidaus darbo rinką administruojančios institucijos nėra gerai išvystytos, greičiausiai reikėtų papildomai steigti veiksmingo tarpvalstybinio tarpininkavimo užimtumo klausimais tarnybas. Todėl būtų galima numatyti teikti techninę pagalbą, skirtą siekti veiksmingesnio darbo rinkos veikimo;
- parengti schemas, skirtas supaprastinti grįžtančiųjų migrantų ekonominę ir socialinę reintegraciją;
- taikyti priemones, įskaitant bendradarbiavimo mechanizmą, dėl kurių migrantams būtų paprasčiau atlikti pinigų perlaidas.

EB jau turi tam tikros patirties, susijusios su tokios pagalbos teikimu trečiosioms šalims (žr. II priedą, kuriame pateikiama ankstesnių, šiuo metu vykdomų ir planuojamų projektų šiose srityse apžvalga), o Komisija gali numatyti sistemingesnį tokios pagalbos teikimą kitoms trečiosioms šalims. Įgyvendinant panašias iniciatyvas, MEDA projektas, pagal kurį remiama Maroko nacionalinė užimtumo skatinimo ir kvalifikacijos kėlimo agentūra (ANAPEC), bei Informacijos apie migraciją ir migracijos valdymo centras, kurį EB padeda steigti Malyje ir kuris skirtas tam tikriems pirmiau minėtiems uždaviniams atlikti, galėtų būti tinkami pavyzdžiai.

c) Priemonės, skirtos spręsti protų nutekėjimo problemą ir skatinti apykaitinę arba grįžtamąją migraciją

Konkrečiai trečiajai šaliai pageidaujant, judumo partnerystėje būtų galima numatyti priemones protų nutekėjimo problemai spręsti. Pirmiausiai reikėtų pabrėžti, kad kiekviena judumo partnerystė bus individuali. Todėl judumo partnerystėje būtų galima numatyti, kad palankesnis režimas, bendru sutarimu, nebūtų taikomas migrantams, dirbantiems sektoriuose, kuriuose trūksta darbuotojų. Jose taip pat būtų galima numatyti mechanizmus, skirtus sudaryti

palankesnes sąlygas apykaitinei migracijai, dėl kurios pobūdžio galima sumažinti protų nutekėjimą. Be to, konkreti trečioji šalis, EB ir suinteresuotosios valstybės narės galėtų susitarti dėl skatinamųjų priemonių, skirtų remti laikinųjų arba sezoninių migrantų grįžimą ir tokiu būdu skatinti veiksmingą apykaitinį migrantų judėjimą – tai būtų judumo partnerystės dalis. Tokios paskatos padėtų kilmės šalims pasinaudoti grįžtančiųjų asmenų arba apykaitinių migrantų įgūdžiais ir kitomis socialinio kapitalo formomis bei sumažinti protų nutekėjimo poveikį. Priemonių, dėl kurių būtų galima susitarti siekiant sudaryti palankesnes sąlygas apykaitinei migracijai, pavyzdžiai pateikiami III skyriuje.

d) Trumpalaikių vizų išdavimo trečiosios šalies piliečiams tvarkos gerinimas ir (arba) supaprastinimas

Derantis dėl judumo partnerystės gali būti tikslinga, be Komisijos jau pasiūlytų bendrų trumpalaikių vizų išdavimo politikos patobulinimų (žr. I priedą), į judumo partnerystę įtraukti kiekvienai šaliai būtinus patobulinimus. Tokius patobulinimus būtų galima nagrinėti dviem skirtingais aspektais:

i) Geresnis ES valstybių narių konsulinių tarnybų, esančių konkrečioje šalyje, paslaugų teikimas

Trečiosiose šalyse prašymus trumpalaikių vizų į ES vizas prašantys asmenys dažnai susiduria su įvairiais praktiniais sunkumais, pavyzdžiui, valstybių narių konsulatų trūkumu šalyje ir labai ilgomis eilėmis arba itin ilgu laukimo laikotarpiu (jis gali trukti keletą mėnesių) nuo dienos, kai paprašoma paskirti susitikimą siekiant pateikti prašymą išduoti vizą, iki paties susitikimo dienos. Kraštutiniais atvejais prašymą pateikti norintiems asmenims tenka vykti į kaimyninę šalį, be to, prieš pateikdami prašymą išduoti vizą, kurios reikia jų suplanuotai kelionei, jie dar turi gauti trumpalaikę šalies, kurioje įsikūręs konsulatas, vizą.

Judumo partnerystėje būtų galima numatyti keletą galimų tokio pobūdžio problemų sprendimo būdų:

- judumo partnerystėje dalyvaujančios valstybės narės galėtų įsipareigoti susijusiai trečiajai šaliai įgyvendinti praktinius prašymų teikimo tvarkos patobulinimus, pavyzdžiui, prailginti darbo valandas, sustiprinti žmogiškuosius išteklius ir t. t.
- Taip pat jos galėtų susitarti gerinti konsulinį bendradarbiavimą vietos lygmeniu. Komisijos delegacijos judumo partnerystėje dalyvaujančiose trečiosiose šalyse galėtų daug prisidėti prie tokio bendradarbiavimo skatinimo.
- Be to, valstybės narės galėtų visapusiškiau naudotis galiojančiomis daugiau galimybių suteikiančiomis Bendrijos *acquis* nuostatomis (iš dalies pakeistomis Bendrosiomis konsulinėmis instrukcijomis), kuriose numatyta, pavyzdžiui, kad *bona fide* asmenims, kurie turi dažnai keliauti, gali būti išduodama ilgą laiką (iki penkerių metų) galiojanti daugkartinė viza. Atskirais atvejais valstybės narės vizos prašančius asmenis gali atleisti nuo vizos mokesčio ir kt. Visapusiškesnis daugiau galimybių suteikiančių nuostatų taikymas galėtų sudaryti dalį valstybių narių, suinteresuotų prisidėti prie konkrečios judumo partnerystės, pasiūlymo.
- Siekdamos glaudesnio bendradarbiavimo, kelios valstybės narės galėtų atidaryti bendrą prašymų išduoti vizą centrą kurioje nors trečiojoje šalyje – tokia priemonė numatyta Komisijos pasiūlyme iš dalies pakeisti Bendrąsias konsulines instrukcijas (jį šiuo metu svarsto Europos Parlamentas ir Taryba). Be to, pirmenybė galėtų būti teikiama judumo partnerystėje dalyvaujančiosiose trečiosiose šalyse steigiamiems bendriems prašymų išduoti vizą centrams, kurie gali būti finansuojami iš Išorės sienų fondo.

ii) Susitarimai dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo konkrečioms asmenų grupėms

Vienas iš vizų išdavimo tvarkos sisteminių patobulinimų galėtų būti **susitarimai dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo** konkrečioms asmenų grupėms; dėl šių susitarimų turėtų derėtis EB ir trečioji šalis, pareiškusi norą sudaryti judumo partnerystę. Šių susitarimų privalumas – juose aiškiai apibrėžiamos vizos prašančių asmenų teisės ir įsipareigojimai. Apibrėžiant judumo partnerystę reikėtų vadovautis „Bendru požiūriu į vizų režimo supaprastinimą“, dėl kurio susitarta Nuolatinių atstovų komiteto lygmeniu, ir galbūt net jį peržiūrėti, atsižvelgiant į sudaromų judumo partnerysčių siūlomas galimybes.

III. Apykaitinė migracija

A. Įvadas

Europos Vadovų Tarybos kvietimas išnagrinėti būdus, kaip būtų galima sudaryti palankesnes sąlygas apykaitinei migracijai, pateiktas tokiu metu, kai pasaulyje keičiasi migracijos modeliai, o Europos Sąjungai iškilusi būtinybė pasiūlyti patikimą alternatyvą nelegaliai imigracijai. Apykaitinė migracija vis dažniau pripažįstama kaip viena pagrindinių migracijos formų, dėl kurios, jei ji būtų gerai valdoma, būtų lengviau suderinti tarptautinę darbo jėgos pasiūlą bei paklausą ir tokiu būdu prisidėti prie veiksmingesnio esamų išteklių paskirstymo bei ekonomikos augimo.

Tačiau apykaitinė migracija susijusi ir su tam tikromis problemomis, būtent, jeigu migracija, turėjusi būti apykaitine, nėra tinkamai organizuojama ir valdoma, ji gali lengvai tapti nuolatine, tokiu būdu neįgyvendinant ja siekiamo tikslo.

Šiame skyriuje pateikiama keletas klausimų, kuriuos turi išnagrinėti ES ir valstybės narės, siekdamos išanalizuoti, kokiu būdu būtų galima naudingiausiai palengvinti apykaitinę migraciją. Pirmiausiai būtina **bendra** apykaitinės migracijos sąvokos **apibrėžtis**. Taip pat reikia nurodyti **skirtingas** apykaitinės migracijos **formas**, kurios labiausiai tiktų Europos Sąjungai ir jos valstybėms narėms. Būtų galima atskirti, pirma, **teisinės sistemos**, dėl kurios būtų lengviau vykdyti apykaitinę migraciją, sukūrimą ir, antra, galimybę sukurti **apykaitinės migracijos schemas**. Naudodamiesi tokiomis schemomis migrantai galėtų nustatytam laikotarpiui atvykti į ES darbo, studijų arba kitokios veiklos vykdymo tikslais. Galiausiai bus svarbu nustatyti **sąlygas ir apsaugos priemones**, kurias būtina įgyvendinti siekiant, kad migracija iš tiesų būtų apykaitinė.

B. Apykaitinės migracijos apibrėžtis ir formos

Europos Sąjunga turi aiškiai nustatyti, kokios rūšies apykaitinei migracijai ji norėtų sudaryti palankesnes sąlygas. Apykaitinę migraciją galima apibrėžti kaip migracijos, valdomos taip, kad būtų galimas tam tikro lygio legalus judumas abiem kryptimis tarp dviejų šalių, rūšį.

Dvi pagrindinės apykaitinės migracijos rūšys, kurios būtų tinkamiausios atsižvelgiant į ES aplinkybes:

1) ES įsikūrusių trečiųjų šalių piliečių apykaitinė migracija

Tokios rūšies apykaitinė migracija suteikia žmonėms galimybę vykdyti kokią nors veiklą (verslo, profesinę, savanorišką ar kt.) savo kilmės šalyje, išsaugant savo nuolatinę gyvenamąją vietą vienoje iš valstybių narių. Tai taikoma įvairioms asmenų grupėms, pavyzdžiui:

- verslininkams, dirbantiems ES ir norintiems pradėti vykdyti kokią nors veiklą savo kilmės šalyje (arba kitoje trečiojoje šalyje), ir
- gydytojams, dėstytojams ir kitų profesijų atstovams, norintiems paremti savo kilmės šalį tam tikrą savo profesinės veiklos dalį vykdant joje.

2) Trečiojoje šalyje gyvenančių asmenų apykaitinė migracija

Apykaitinė migracija galėtų suteikti galimybę trečiojoje šalyje gyvenantiems asmenims laikinai atvykti į ES dirbti, studijuoti ar dalyvauti mokymuose arba suderinti visas šias veiklos rūšis su sąlyga, kad pasibaigus laikotarpiui, kuriam jiems buvo leista atvykti, jie privalės atkurti nuolatinę gyvenamąją vietą ir vėl pradėti vykdyti nuolatinę veiklą savo kilmės šalyje. Apykaitinį judėjimą galima skatinti į savo šalį grįžusiems migrantams suteikiant galimybę išsaugoti tam tikras judumo privilegijas, taikytinas keliaujant į valstybes nares, kuriose jie anksčiau gyveno, arba iš jų, pavyzdžiui, jiems būtų galima taikyti supaprastintą atvykimo ir (arba) pakartotinio įvažiavimo tvarką.

Į šią kategoriją įtraukta daug skirtingų atvejų, susijusių su įvairiomis migrantų grupėmis, pavyzdžiui:

- trečiųjų šalių piliečiai, norintys laikinai dirbti ES, pvz., sezoninius darbus;
- trečiųjų šalių piliečiai, kurie prieš sugrįždami į savo šalį nori studijuoti arba tobulintis Europoje;
- studijas baigę trečiųjų šalių piliečiai, norintys įsidarbinti ES (pvz., stažuotojais) tam, kad prieš grįždami į savo šalį įgytų profesinės patirties, kurios įgyti kilmės šalyje būtų sudėtinga;
- trečiųjų šalių mokslininkai, norintys vykdyti mokslinį projektą ES;
- trečiųjų šalių piliečiai, norintys dalyvauti tarpkultūriniuose mainuose „žmonės žmonėms“ ir kitoje veikloje, kuri vykdoma kultūros, aktyvaus pilietiškumo, švietimo ir jaunimo srityse (pvz., mokymai, seminarai, renginiai, mokymosi vizitai ir kt.);
- trečiųjų šalių piliečiai, norintys teikti neatlygintinas savanoriškas paslaugas, skirtas ES bendrų interesų tikslams.

C. ES teisinės sistemos, skatinančios apykaitinę migraciją, kūrimas

Jau dabar keletos valstybių narių galiojančiuose imigracijos įstatymuose pateikiamos nuostatos, kuriomis skatinamas tam tikro lygio apykaitinis judėjimas, suteikiant visiems šalyje legaliai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams arba kai kurioms jų grupėms leidimą tam tikram laikui išvykti iš šalies neprarandant teisinio statuso; tačiau taikytinos sąlygos ir numatyti atvejai skiriasi priklausomai nuo valstybės narės. Suderinus susijusius teisės aktus, būtų galima sudaryti dar palankesnes sąlygas tam tikrų asmenų grupių apykaitinei migracijai.

Priemonės, skirtos skatinti apykaitinę migraciją, galėtų būti numatytos tam tikruose teisės aktuose, apie kuriuos jau paskelbta Legalios migracijos politikos plane ir kurie bus priimti ateityje, pirmiausiai į:

- **Direktyvos dėl kvalifikuotų migrantų priėmimo pasiūlymas**

– toliau nagrinėjant apykaitinio judėjimo skatinimo priemones, daugiausiai dėmesio reikėtų skirti galimybei dar labiau supaprastinti asmenų, kurie jau tam tikrą laiką legaliai gyveno ES (dirbo kvalifikuotą darbą ir studijavo), priėmimo tvarką.

- **Direktyvos dėl sezoninių migrantų priėmimo pasiūlymas**

– pagrindinė apykaitinio judėjimo skatinimo priemonė būtų sezoniniams migrantams skirto daugiamečio darbo leidimo ir (arba) leidimo gyventi, kuris suteiktų teisę kelerius metus iš eilės grįžti ir dirbti sezoninio pobūdžio darbą, parengimas.

- **Direktyvos dėl apmokamų stažuotojų priėmimo pasiūlymas**

– suteikiant galimybę trečiųjų šalių piliečiams atvykti į Europą stažuotis, būtų galima prisidėti prie protų apykaitos ir įgūdžių bei žinių perdavimo skatinimo. Siekiant skatinti apykaitinį judėjimą, būtų galima numatyti galimybę buvusiems stažuotojams sugrįžti tam tikram laikui, kad jie galėtų papildomai mokytis ir, kai galima, patobulinti savo įgūdžius.

Komisija taip pat svarstys, ar siūlymas taikyti suderintą priėmimo tvarką kitoms legalių migrantų grupėms galėtų būti naudingas apykaitinei migracijai.

Be to, Komisija, siekdama skatinti apykaitinę migraciją, gali svarstyti galimybę pasiūlyti iš dalies pakeisti keletą galiojančių teisės aktų, pirmiausiai:

- **Direktyvą 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso:**

– šiuo metu direktyva nustato, kad paprastai ilgalaikio gyventojo statusas panaikinamas, jeigu asmuo yra išvykęs iš Bendrijos teritorijos ilgiau kaip 12 mėnesių iš eilės. Šį terminą būtų galima pratęsti iki dvejų arba trejų metų.

- Direktyva 2004/114/EB dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų ir Direktyva 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos

– vienu iš pakeitimų būtų galima numatyti parengti daugkartinio atvykimo ir gyvenimo leidimą, kurio turėtojas galėtų ilgam išvykti iš ES teritorijos nerizikuodamas, kad bus panaikinta jo nuolatinės gyvenamosios vietos teisė[8].

– Taip pat būtų galima šiose direktyvose esančias neprivalomas nuostatas, pagal kurias valstybės narės gali taikyti supaprastintą arba pagreitintą priėmimo tvarką asmenims, anksčiau dirbusiems mokslinį darbą arba studijavusiems ES, pakeisti taip, kad tokiems asmenims būtų numatyta teisė į greitą procedūrą su sąlyga, kad pasibaigus jiems išduoto leidimo galiojimui, jie grįš į savo gimtąją šalį.

– Galiausiai būtų galima šias dvi direktyvas susieti sudarant galimybę ES pilietybės neturintiems mokslininkams taikyti supaprastintą priėmimo tvarką (t. y. taikyti mažiau sąlygų), jeigu jie anksčiau buvo atvykę kaip studentai ir baigę studijas grįžo į savo kilmės šalį. Ši galimybė galėtų būti išplėsta taip, kad studentams būtų leidžiama teikti prašymus dėl priėmimo mokslininko statusu jiems tebegyvenant valstybėje narėje, kurioje studijuoja, su sąlyga, kad prašymas pateikiamas nepasibaigus jų leidimo studijuoti galiojimui.

D. Veiksmingos apykaitinės migracijos užtikrinimas

Siekiant užtikrinti, kad būtų įvykdyti apykaitinės migracijos tikslai ir pasiekta ilgalaikės naudos, turės būti nustatytos praktinės sąlygos ir apsaugos priemonės. Remdamasi šiuo komunikatu Komisija ketina pradėti diskusijas, visų pirma, su valstybėmis narėmis, dėl priemonių, kurių reikia norint užtikrinti veiksmingą migrantų apykaitinį judėjimą.

1) Apykaitinio judėjimo skatinimo priemonės

Siekiant skatinti apykaitinį judėjimą, į ES politikos priemones būtų galima įtraukti keletą paskatų, pavyzdžiui:

- **Būsimų judumo ES kryptimi galimybių perspektyva.** Pažadėjus suteikti nuolatinio judumo galimybę, jeigu bus laikomasi nustatytų taisyklių ir sąlygų, labai sumažėtų pagunda pasilikti ilgiau nei leistina. Turi būti išnagrinėtos įvairios siūlytinos priemonės,

[8] Šio dokumento turėtojui būtų suteikta teisė gyventi ir (kai reikia) dirbti ES tam tikrą laikotarpį, kuris būtų padalintas į keletą trumpesnių laikotarpių, tarp kurių dokumento turėtojas grįžtų į savo kilmės šalį.

kurios greičiausiai bus nevienodos skirtingoms migrantų grupėms, nors jomis siekiama bendro tikslo – atsilyginti *bona fide* migrantams. Būtų galima apsvarstyti pirmiau minėtas paskatas (daugkartinio atvykimo ir gyvenimo šalyje leidimai, suteikiantys galimybę laikinai grįžti į kilmės šalį; supaprastintos ir pagreitintos priėmimo tvarkos, taikomos migrantams, tam tikrą laiką gyvenusiems ES ir pasibaigus leidimo galiojimui savanoriškai grįžusiems į savo kilmės šalį, sukūrimas ir kt.).

- **Sudaryti tokias sąlygas, kad grįžtančiųjų migrantų reintegracija jų gimtojoje šalyje būtų kuo sklandesnė (pirmiausiai profesiniu požiūriu).** Tai galėtų būti: pagalba, teikiama į kilmės šalį grįžusiems asmenims ieškant darbo ir (arba) steigiant savo įmonę; pagalba kilmės šalims siekiant, kad jos pripažintų grįžtančiųjų asmenų įgūdžius, įgytus buvimo užsienyje metu, kurių jie negali patvirtinti dokumentais; grįžtantiesiems mokslininkams – reintegracijos premija, taupomosios sąskaitos, kurioms taikomi mažesni mokesčiai, kilmės šalyje, specialios būsto programos, pagalba siekiant, kad grįžusieji mokslininkai savo kilmės šalyje galėtų tęsti mokslinius projektus; studentams – po jų grįžimo toliau keletą metų mokėti stipendijas. Bendrija ir (arba) suinteresuotosios valstybės narės galėtų sutikti teikti paramą šioms priemonėms, kurios yra II skyriuje aptartų judumo partneryščių dalis.

2) Veiksmingo grįžimo užtikrinimas

Viena iš svarbiausių sąlygų – migrantai turi grįžti į savo kilmės šalį pasibaigus jų turimų leidimų gyventi galiojimui. Bus sudarytas visų priemonių, kuriomis būtų užtikrinamas arba skatinamas asmenų grįžimas, sąrašas. Viena iš priemonių, kurią būtų galima apsvarstyti ir įtraukti į teisinę sistemą, – reikalavimas migrantams raštu įsipareigoti, kad pasibaigus darbo sutarčiai, jie savanoriškai grįš į savo kilmės šalį. Tuo atveju, jeigu migrantai, pasibaigus leidimo galiojimui, ne savanoriškai grįžtų į savo kilmės šalį, bet neteisėtai liktų ES teritorijoje, turėtų būti pradėta jų grąžinimo į kilmės šalį procedūra. Tai padaryti būtų lengviau, kai EB arba konkreti valstybė narė ir kilmės šalis yra pasirašiusios susitarimą dėl readmisijos.

3) Apykaitinės migracijos stebėsena

Siekiant užtikrinti, kad būtų pasiektas dvejopas apykaitinės migracijos tikslas, t. y. būtų patenkinamas darbo rinkų ES poreikis bei prisidedama prie kilmės šalių vystymosi, ir kad migracija netaptų nuolatine, reikės atidžiai stebėti tiek apykaitinės migracijos schemų struktūrą, tiek jų praktinį įgyvendinimą. Reikės nustatyti tokių schemų veikimo stebėsenos kriterijus. Be to, susijusių EB direktyvų įgyvendinimo vertinimuose taip pat turėtų būti įvertinta, kaip tokios direktyvos prisideda prie apykaitinės migracijos.

4) Protų nutekėjimo pavojaus mažinimas

Daugelis besivystančių šalių kenčia nuo to, kad iš jų išvyksta labai daug tam tikrų grupių migrantų, paprastai turinčių vidutinę arba aukštą kvalifikaciją. Jeigu itin daug asmenų išvyksta iš vystymuisi labai svarbių sričių, pavyzdžiui, švietimo arba sveikatos priežiūros, tai gali neigiamai paveikti šalies gebėjimus suteikti būtinas paslaugas savo piliečiams. Tačiau protų nutekėjimo pavojus nėra visuotinis – reikia atkreipti dėmesį į galimą teigiamą emigracijos poveikį kilmės šalių vystymuisi.

Apykaitinė migracija gali sumažinti ilgalaikį protų nutekėjimo pavojų, tačiau šiai problemai spręsti būtinos papildomos priemonės[9].

---

[9] Išsamesnė informacija apie diskusiją protų nutekėjimo klausimu pateikta Komisijos komunikate dėl migracijos ir vystymosi. Minėtame komunikate, taip pat komunikate „ES veiksmų žmogiškųjų išteklių

Specialios kovai su protų nutekėjimu skirtos priemonės turėtų būti rengiamos atsižvelgiant į konkrečioje šalyje esamą padėtį. Tokios priemonės galėtų būti: ES valstybių narių pasižadėjimas nesiūlyti darbo asmenims iš tų sektorių, kuriuos šalis yra nurodžiusi kaip sektorius, kuriuose trūksta darbuotojų; mechanizmai, kuriuos taikant į susijusią trečiąją šalį grįžtantiems asmenims būtų paprasčiau derinti savo profesinį gyvenimą dviejose šalyse, arba Bendrijos ir (arba) valstybių narių pagalba, skirta padėti šaliai partnerei savo viduje sudaryti pakankamai patrauklias sąlygas profesinėje srityje, pirmiausiai labai kvalifikuotiems asmenims, kaip alternatyvą emigracijai. ***5) Partnerystė su trečiosiomis šalimis***

Siekiant užtikrinti, kad apykaitinė migracija vyktų tinkamai ir būtų naudinga abiem šalims, reikia keistis nuomonėmis ir bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis tiek migracijos srityje, tiek tokiose susijusiose srityse, kaip užimtumas, socialinė politika, taip pat mokymas ir lavinimas. Kai įmanoma naudojant esamas institucines struktūras, kurių pagalba keičiamasi nuomonėmis ir bendradarbiaujama, būtų galima pradėti konsultacijas (jas būtų galima įtraukti į judumo partnerystes) su keletu trečiųjų šalių, kurios galėtų būti suinteresuotos skatinti apykaitinę migraciją. Plėtojant politiką reikėtų atsižvelgti į trečiųjų šalių interesus ir ypatingą dėmesį skirti su protų nutekėjimu susijusiam pavojui (nors apykaitinė migracija, jeigu būtų gerai valdoma, iš esmės turėtų sumažinti šį pavojų), taip pat reikėtų apsvarstyti galimas priemones, kurias taikant būtų išvengta tokio pavojaus. Trečiosios šalys turėtų būti skatinamos nustatyti teisines ir administracines priemones, kurios sudarytų palankesnes sąlygas apykaitinei migracijai. Svarbu, kad šalys partnerės įsipareigotų gerinti užimtumo ir įdarbinimo paslaugų, taip pat profesinio ir kalbų mokymo, kokybę arba ugdyti gebėjimą numatyti kvalifikuotų darbuotojų poreikį ir pasiūlą bei teikti informaciją apie darbo jėgos poreikį užsienyje. Taip pat būtų galima padėti šalims partnerėms sudaryti sąlygas grįžtantiesiems migrantams, kad jie galėtų veiksmingai dirbti savo kilmės šalies visuomenės labui. Iš šalių partnerių taip pat būtų reikalaujama bendradarbiauti kovojant su nelegalia migracija ir prekyba žmonėmis bei užtikrinti, kad visi jų piliečiai, dalyvaujantys apykaitinės migracijos programose, galės sugrįžti ir bus priimti į savo kilmės šalį nustojus galioti jų sutarčiai arba ją nutraukus. Be to, šalys partnerės turėtų didinti paskatas grįžti ir reintegruotis; to būtų galima siekti aktyviai taikant priemones, kuriomis būtų skatinamas produktyvus užimtumas ir tinkamo darbo užtikrinimas.

6) Dvišaliai susitarimai, skirti skatinti saugią apykaitinę migraciją

Ne tik ES teisinė sistema ir politika, bet ir dvišaliai siunčiančiųjų šalių ir suinteresuotųjų valstybių narių susitarimai, kuriuos sudarant būtų griežtai atsižvelgiama į Bendrijos kompetenciją, galėtų būti naudingi skatinant apykaitinę migraciją ir sudarant jai palankesnes sąlygas. Tokie susitarimai gali padėti suderinti darbo jėgos pasiūlą ir paklausą, visų pirma, kai sudarytos partnerystės tarp abiejų šalių susijusių įdarbinimo įstaigų ir darbo rinkos agentūrų, ir suteikti galimybę greitai reaguoti į darbo jėgos poreikius susijusiose ES valstybėse narėse. Dėl tokių susitarimų gali būti daug paprasčiau taikyti tam tikras daugiau galimybių suteikiančias paskatas, skirtas apykaitinei migracijai, pavyzdžiui, skirti stipendijas „apykaitiniams“ studentams, stažuotojams arba asmenims, dalyvaujantiems tarpkultūriniuose jaunimo mainuose. Galiausiai dvišaliai susitarimai taip pat gali padėti užtikrinti, kad apykaitinės migracijos schemose pirmenybė būtų numatyta tiems sektoriams, kurie svarbiausi kilmės šalims, ir padėti sumažinti galimo protų nutekėjimo mastą. Derinant ES sistemą ir

---

krizei besivystančių šalių sveikatos apsaugos srityje išspręsti strategija“ (COM(2005) 642 galutinis), nurodomos ir kai kurios praktinės priemonės, skirtos užkirsti kelią protų nutekėjimui. Vienu iš tikslų – nuolatos atnaujinti migracijos aprašus – siekiama nustatyti, kuriuose susijusios besivystančios šalies sektoriuose ir profesinėse srityse gresia protų nutekėjimo pavojus.

dvišalius susitarimus būtų galima sukurti partnerystes, kurios būtų naudingos visoms dalyvaujančioms šalims, todėl šį aspektą reikės aptarti išsamiau.

IV. Išvada. Tolesni veiksmai

Palankesnių sąlygų asmenims legaliai judėti tarp trečiųjų šalių ir ES, o pirmiausiai apykaitinei migracijai, sudarymas yra svarbus ir sudėtingas klausimas. Šį klausimą sprendžiant tinkamai, būtų galima patenkinti darbo jėgos poreikius ES ir padėti kilmės šalims kiek galima labiau pasinaudoti teigiamais emigracijos aspektais bei sumažinti jos neigiamą poveikį ir tuo pat metu panaikinti arba sumažinti daugelį nelegalios migracijos paskatų.

Siekdama apibrėžti **apykaitinės migracijos** sąvoką ir jos taikymą praktikoje, Komisija pirmiausiai ketina pradėti šiuo komunikatu paremtas konsultacijas, kad galėtų išklausyti kitų Bendrijos institucijų, valstybių narių ir susijusių suinteresuotųjų šalių nuomonę bei gauti informacijos apie jų patirtį. Toks konsultacijų procesas truktų ne trumpiau kaip tris mėnesius. Klausimai, kuriuos ketinama aptarti, gali būti susiję su EB kompetencijai priklausančiomis sritimis, todėl gali prireikti patikslinti kai kuriuos EB teisės aktus, reglamentuojančius tam tikrų migrantų grupių priėmimą. Jie taip pat gali būti susiję su nacionalinės kompetencijos klausimais, pavyzdžiui, su galiojančiais sprendimais priimti atskirus migrantus.

Be to, Komisija ketina surengti parengiamąsias derybas su keliomis šalimis, kurias galėtų dominti **judumo partnerystės** ir kurios yra pasirengusios įsipareigoti aktyviai bendradarbiauti su ES migracijos srautų valdymo, pirmiausiai asmenų readmisijos ir grįžimo srityse, klausimais, pavyzdžiui, kartu su ES kovoti su nelegalia migracija.

Todėl akivaizdu, kad siekiant sukurti veiksmingą politiką, kuria būtų skatinama apykaitinė migracija ir plėtojamos judumo partnerystės, būtina geriau derinti Komisijos ir valstybių narių veiksmus, be to, šios šalys turi aktyviau bendradarbiauti, kad būtų užtikrinta kuo didesnė dviejuose lygmenyse vykdomų veiksmų sąveika ir nebūtų pažeista nė vienos iš jų kompetencija. Kad būtų gauta kuo daugiau praktinės informacijos, būtų galima skirti finansinę paramą bandomiesiems projektams, kurie specialiai parengti siekiant skatinti apykaitinę migraciją kilmės šalims ir valstybėms narėms svarbiuose sektoriuose ar profesinėse srityse.

Komisija taip pat ketina įtraukti šiuos klausimus į politinį dialogą ir bendradarbiavimą migracijos bei susijusiose srityse su trečiosiomis šalimis, visų pirma tomis šalims, kurioms taikomas visuotinis požiūris į migraciją. Ji tikisi, kad į šias gaires bus atsižvelgta pasaulinėse diskusijose dėl priemonių, skirtų gerinti tarptautinės migracijos valdymą, o pirmiausiai – pasauliniame forume migracijos ir vystymosi klausimais vykstančiose diskusijose.

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.