EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 16.5.2007
COM(2007) 248 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

par cirkulāro migrāciju un mobilitātes partnerībām starp Eiropas Savienību un trešām valstīm

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

par cirkulāro migrāciju un mobilitātes partnerībām starp Eiropas Savienību un trešām valstīm

I. Ievads

Eiropadome 2006. gada decembrī pieņemtajos secinājumos apliecināja, ka „*ievērojot dalībvalstu kompetenci šajās jomā, tiks ņemts vērā tas, kā legālās migrācijas iespējas varētu iekļaut Eiropas Savienības ārpolitikā, lai ar trešām valstīm izveidotu līdzsvarotas partnerības, kuras būtu pielāgotas ES dalībvalstu darba tirgus īpašām vajadzībām*; *tiks izpētīts, kādā veidā un kādiem līdzekļiem veicināt cirkulāro migrāciju un pagaidu migrāciju; Komisija tiek aicināta līdz 2007. gada jūnijam iesniegt sīki izstrādātus priekšlikumus par to, kā labāk organizēt daudzveidīgās legālās pārvietošanās iespējas starp ES un trešām valstīm un informēt par tām.”*

Šī paziņojuma mērķis ir atbildēt uz šo aicinājumu. Izmantojot esošo politisko un sadarbības regulējumu, tajā mēģināts noteikt jaunas pieejas iespējas, lai uzlabotu pārvaldību personu legālai kustībai starp ES un trešām valstīm, kuras ir gatavas ievērojamai līdzdalībai cīņā pret nelegālo migrāciju. Turklāt tajā aplūkotas iespējas veicināt cirkulāro migrāciju, kas palīdzēs ES dalībvalstīm apmierināt savas darba tirgus vajadzības, vienlaikus izmantojot migrācijas iespējamo pozitīvo ietekmi uz attīstību un reaģējot uz izcelsmes valstu vajadzībām attiecībā uz prasmju nodošanu un intelektuālā darbaspēka emigrācijas seku mazināšanu.

Paziņojuma pamatā ir iepriekšējās Komisijas iniciatīvas, jo īpaši Paziņojums par migrāciju un attīstību[1] un Politikas plāns par legālo migrāciju[2]; tas pastiprina atjaunotos centienus apkarot nelegālo imigrāciju[3], jo īpaši veicot noteiktākas darbības, kas vērstas pret nelegālo darbu un darba devējiem, kuri nodarbina nelegālos imigrantus. Tā mērķis ir arī paplašināt un īstenot ES Vispārējo pieeju migrācijas jautājumiem, kā uzsvērts Eiropadomes 2005. un 2006. gada decembra secinājumos un Komisijas Paziņojumā „Vispārējā pieeja migrācijas jautājumiem un tās attīstība gada laikā”[4] un „Piemērojot vispārējo pieeju migrācijai uz Austrumu un Dienvidaustrumu reģioniem ES kaimiņos”[5].

II. Mobilitātes partnerību veidošana

Priekšlikumos nolūkā uzlabot nosacījumus personu legālai kustībai starp ES un trešām valstīm acīmredzami ir jāņem vērā esošais regulējums personu legālai kustībai uz ES, kas īsumā ir aprakstīts I pielikumā.

Paziņojumā „Vispārējā pieeja migrācijas jautājumiem un tās attīstība gada laikā” jo īpaši ir norādīts, ka, „*tiklīdz būs ievēroti konkrēti nosacījumi, piemēram, sadarbība nelegālās migrācijas jomā un efektīvi atpakaļuzņemšanas mehānismi, mērķis varētu būt panākt vienošanos par* ***mobilitātes paketēm*** *ar vairākām ieinteresētajām trešām valstīm, kas dotu to*

---

1 Migrācijas un attīstības saikne: daži konkrēti partnerattiecību virzieni (COM (2005) 390 galīgā redakcija, 1.9.2005.)

2 COM (2005) 669 galīgā redakcija, 21.12.2005.

3 Paziņojums par trešo valstu pilsoņu nelegālās imigrācijas apkarošanas politikas prioritātēm (COM (2006) 402 galīgā redakcija, 19.7.2006.)

4 „Vispārējā pieeja migrācijas jautājumiem un tās attīstība gada laikā: ceļā uz visaptverošu Eiropas migrācijas politiku” (COM (2006) 735 galīgā redakcija, 30.11.2006.)

5 Jāpievieno atsauce

pilsoņiem labāku pieeju Eiropas Savienībai. Acīmredzami ir nepieciešams labāk organizēt dažādos legālās kustības veidus starp ES un trešām valstīm. Mobilitātes paketes nodrošinātu vispārēju struktūru šādu kustības veidu vadībai un apvienotu dalībvalstu un Eiropas Kopienas piedāvātās iespējas, vienlaikus pilnībā respektējot Līgumā paredzēto kompetences dalījumu."

Tādēļ ES tagad jānoskaidro, kā sadarbībā ar ieinteresētajām dalībvalstīm varētu izveidot šādas paketes, kuras Komisija ierosina saukt par „mobilitātes partnerībām" un Kopiena apspriestu ar trešām valstīm, kuras ir apņēmušās aktīvi sadarboties ar ES migrācijas plūsmu pārvaldības jomā, tostarp iesaistoties cīņā pret nelegālo migrāciju, un kuru interesēs ir nodrošināt saviem pilsoņiem labāku pieeju ES teritorijai.

Šajā sadaļā ir apskatīts mobilitātes partnerību juridiskais raksturs un forma un to iespējamās sastāvdaļas.

A. Mobilitātes partnerību juridiskais raksturs un forma

Mobilitātes partnerībām noteikti būs sarežģīts juridiskais raksturs, jo tās veidos vairākas sastāvdaļas, no kurām dažas būs Kopienas kompetencē, savukārt citas - dalībvalstu kompetencē. ES pēc iespējas ātrāk ir jānodrošina saskaņotas partnerības izveide, vienlaikus ievērojot pilnvaru sadalījumu starp EK un dalībvalstīm un nodrošinot saskanību ar esošo tiesisko un politisko regulējumu attiecībām ar konkrētajām trešām valstīm, Kopienu un attiecīgajām dalībvalstīm.

Pārrunu par katru mobilitātes partnerību pamatā jābūt skaidrām politiskām vadlīnijām, ko pieņem Padome atbilstīgi Komisijas ieteikumam. Turklāt katrai mobilitātes partnerībai ir jāparedz turpmāko pasākumu mehānisms, kas ļautu visefektīvāk izmantot esošo regulējumu dialogam starp konkrētās valsts iestādēm, Komisiju un ieinteresētajām dalībvalstīm (piemēram, tematiskās apakškomitejas vai darba grupas, kas izveidotas saskaņā ar attiecīgiem nolīgumiem). Mobilitātes partnerību īstenošanu var atbalstīt, ja vajadzīgs, Migrācijas atbalsta vienības (*MIST*)[6].

B. Mobilitātes partnerības sastāvdaļas

Mobilitātes partnerībās ir jāņem vērā pašreizējais stāvoklis ES attiecībās ar attiecīgo trešo valsti, kā arī ES ārējās attiecībās pieņemtā vispārējā nostāja pret šo valsti. Šīs partnerības tiks veidotas, ievērojot attiecīgās trešās valsts īpatnības, minētās valsts un ES ieceres un saistību apjomu, kuras trešā valsts ir gatava uzņemties, veicot darbības pret nelegālo migrāciju un veicinot repatriantu reintegrāciju, tostarp centienus piedāvāt repatriantiem darba iespējas. Mobilitātes partnerības precīza struktūra ir jāpaziņo ar migrācijas profiliem, ja tādi ir. Nav iespējams iekļaut sarakstā mobilitātes partnerības visas iespējamās sastāvdaļas, jo tās būs atkarīgas no konkrētās situācijas. Turklāt to, cik plaši ieinteresētās dalībvalstis varētu vēlēties iesaistīties mobilitātes partnerībā, noteiks šajās valstīs spēkā esošais tiesiskais regulējums (jo īpaši attiecībā uz trešo valstu piederīgo uzņemšanu) un politiskie apsvērumi un politiskās prioritātes. Tomēr parasti mobilitātes partnerībai jāietver dažas vai visas sastāvdaļas, kas minētas šajā sadaļā, vispirms pievēršot uzmanību saistībām, kādas tiek sagaidītas no attiecīgajām trešām valstīm, un tad saistībām, kādas būtu jāuzņemas EK un iesaistītajām dalībvalstīm.

(1) Attiecīgo trešo valstu saistības

No attiecīgajām trešām valstīm sagaidāmās saistības nelegālās migrācijas apkarošanā dažādās situācijās var būt atšķirīgas, cita starpā atkarīgas no esošā juridiskā regulējuma, bet varētu izpausties, piemēram, šādi:

---

[6] Kā ierosināts paziņojumā „Vispārējā pieeja migrācijas jautājumiem un tās attīstība gada laikā".

- apņemšanās efektīvi uzņemt atpakaļ savus valsts piederīgos un pilnībā sadarboties, lai tos identificētu;
- papildu apņemšanās skaidri definētos apstākļos uzņemt atpakaļ trešo valstu piederīgos un bezvalstniekus, kuri ieradušies ES, šķērsojot konkrētās valsts teritoriju, attiecīgā gadījumā saskaņā ar EK atpakaļuzņemšanas līgumu;
- iniciatīvas novērst nelegālo imigrāciju, veicot mērķtiecīgas informācijas kampaņas;
- centieni uzlabot robežkontroli un/vai pārvaldību, ko atbilstīgi papildina operatīva sadarbība ar dalībvalstīm un/vai *FRONTEX*;
- centieni uzlabot ceļošanas dokumentu aizsardzību/drošību pret krāpšanu vai viltošanu, attiecīgā gadījumā izmantojot biometriskos datus un, ja nepieciešams, to dokumentu aizsardzību, uz kuru pamata tiek izdoti ceļošanas dokumenti (piem., personas identifikācijas dokumentus);
- apņemšanās sadarboties un piedalīties informācijas apmaiņā ar attiecīgām ES dalībvalstu iestādēm, lai uzlabotu sadarbību robežu pārvaldības jautājumos un tādējādi palīdzētu samazināt drošības riskus, kas saistīti ar personu starptautisko pārvietošanos;
- īpaši pasākumi un iniciatīvas, lai ievērojami apkarotu migrantu kontrabandu un cilvēku tirdzniecību saskaņā ar Eiropas Padomes Konvenciju par rīcību pret cilvēku tirdzniecību, ANO Konvencijas pret starptautisko organizēto noziedzību attiecīgiem protokoliem un/vai attiecīgo reģionālo regulējumu, piemēram, Āfrikas un ES Ugadugu rīcības plānu cīņai pret cilvēku tirdzniecību;
- apņemšanās veicināt ražīgu nodarbinātību un pieņemamu darbu un kopumā uzlabot ekonomiskos un sociālos apstākļus būtu jālūdz arī no attiecīgajām trešām valstīm, jo tādējādi tās varētu mazināt nelegālās migrācijas stimulus.

Šāda veida pasākumi ir jāīsteno, pilnībā ievērojot attiecīgo personu pamattiesības, tostarp īpašās tiesības personām, kurām varētu būt vajadzīga starptautiskā aizsardzība. Trešās valstis varētu izmantot priekšrocības no īpašās finansiālās un/vai tehniskās palīdzības, ko sniedz EK un/vai iesaistītās dalībvalstis, piemēram, lai veicinātu repatriantu ekonomisko un sociālo reintegrāciju.

(2) EK un iesaistīto dalībvalstu saistības

Arī šajā gadījumā īpašās saistības būs atkarīgas no apstākļiem, bet varētu ietvert, piemēram, visas šīs sastāvdaļas vai dažas no tām:

(a) Labākas iespējas trešo valstu piederīgo legālai migrācijai

Mobilitātes partnerības veicinās trešo valstu piederīgo legālo migrāciju uz ieinteresētajām ES dalībvalstīm. Tās varētu attiekties tikai uz ekonomisko migrāciju vai arī uz citām legālās migrācijas formām, piemēram, migrācija studiju vai citu mācību nolūkā. Mehānismu ekonomiskās migrācijas veicināšanai pamatā jābūt darba tirgus vajadzībām ieinteresētajās dalībvalstīs, ko tās pašas ir novērtējušas, vienlaikus pilnībā ievērojot Kopienas principu, ka priekšroka tiek dota ES pilsoņiem. To nosaka jo īpaši 2003. un 2005. gada pievienošanās akti, kuros noteikts pienākums tām dalībvalstīm, kuras piemēro pārejas pasākumus attiecībā uz darbaspēka brīvu apriti, dot priekšroku attiecīgiem ES pilsoņiem nevis trešo valstu piederīgajiem. Tādēļ dalībvalstīm, kuras piedalās mobilitātes partnerībās, ir jānodrošina šī principa efektīva īstenošana. Turklāt jāņem vērā esošie un turpmākie starptautiskie nolīgumi

starp ES un attiecīgām trešām valstīm, kuri veicina fizisko personu pagaidu pārvietošanos, ja tas saistīts ar pakalpojumu tirdzniecību vai ieguldījumiem.

Ievērojot šos ierobežojumus, mobilitātes partnerības vēlamās izpausmes legālas migrācijas nodrošināšanai varētu izpausties divējādi:

- Mobilitātes partnerības varētu veidot kā konsolidētu piedāvājumu, ko vairākas dalībvalstis izsaka brīvprātīgi, lai veicinātu attiecīgo trešo valstu piederīgo piekļuvi šo dalībvalstu darba tirgiem. No politikas viedokļa šos atsevišķos piedāvājumus apvienotu, lai sagatavotu konsolidētu ES piedāvājumu attiecīgām trešām valstīm. Šie valstu piedāvājumi varētu izpausties kā darba kvotas, kas rezervētas attiecīgo trešo valstu piederīgajiem, vai praktiski instrumenti, lai palīdzētu saskaņot darba piedāvājumus attiecīgajās dalībvalstīs ar darba meklētāju piedāvājumu attiecīgās trešās valstīs. Piedāvājumos, kuros apkopos, jāņem vērā spēkā esošās uzņemšanas procedūras.
- Mobilitātes partnerībās varētu paredzēt labvēlīgāku režīmu attiecīgās valsts piederīgajiem, ja tiek izpildīti nosacījumi noteiktu kategoriju migrantu uzņemšanai[7], ņemot vērā arī daudzos neobligātos noteikumus, kas minēti atbilstīgajās direktīvās, ja tas skar jomas, uz kurām attiecas Kopienas regulējums. Tomēr šie pasākumi nedrīkst ierobežot Līguma 12. pantā noteikto nediskriminācijas principu, kā arī Kopienas tiesību aktu vienotu piemērošanu.

[7] Atbilstīgi 2003. un 2005. gada Pievienošanās aktiem, ES un Turcijas Asociācijas nolīgumam, saskaņā ar kuru dalībvalstīm jācenšas dot priekšroku darba ņēmējiem no Turcijas, un Kopienas priekšrocības principam.

(b) Atbalsts, lai palīdzētu trešām valstīm attīstīt rīcībspēju legālas migrācijas plūsmu pārvaldībai

Finansiāla un/vai tehniska palīdzība jomās, kas saistītas ar legālas migrācijas plūsmu pārvaldību, varētu lietderīgi papildināt mobilitātes partnerības pārējās sastāvdaļas. Šādu palīdzību varētu sniegt EK, jo īpaši tematisko programmu migrācijas un patvēruma jomā ietvaros, un/vai dalībvalstis, piedaloties konkrētā partnerībā, turklāt palīdzība attiektos ne tikai uz migrācijas plūsmu ES virzienā pārvaldību, bet to varētu plašāk attiecināt uz starpreģionu migrācijas plūsmām, kas daudzviet jaunattīstības valstīs ir ļoti svarīgs jautājums. Vajadzības gadījumā palīdzība varētu izpausties kā mērķsadarbības pasākumi ar līdzīgām iestādēm ES dalībvalstīs (nodarbinātības dienesti, darbā iekārtošanas biroji utt.).

Šāda veida palīdzību varēs saņemt ne tikai valstis, kuras ir kādas mobilitātes partnerības dalībnieces. Tomēr šādām valstīm varētu dot priekšroku, sniedzot palīdzību tematisko programmu migrācijas un patvēruma jomā ietvaros. Palīdzība varētu izpausties šādi:

- sniegt informāciju par ES dalībvalstu darba tirgus vajadzībām un par nosacījumiem emigrācijai uz šīm valstīm;
- papildu centieni atbalstīt studentu, pētnieku, jauno speciālistu, brīvprātīgo un jauniešu organizāciju dalībnieku migrāciju no attiecīgās valsts;
- personām, kurām ir konkrētas darba iespējas ārzemēs, pirms izceļošanas nodrošināt valodas kursus vai praktisko apmācību; kā arī
- darbā iekārtošanas pakalpojumi, lai saskaņotu vakances ES ar darba meklētāju piedāvājumu attiecīgās trešās valstīs, ko varētu veicināt tieša IT sasaiste ar ES sistēmām, piemēram, Eiropas Nodarbinātības dienestu (*EURES*) mobilitātes portālu. Valstīs, kurās nav stabilu iestāžu vietējā darba tirgus pārvaldībai, šo nepilnību, iespējams, varētu novērst, izveidojot efektīvus pārrobežu dienestus darbā iekārtošanas pakalpojumu sniegšanai. Tādēļ varētu sniegt arī tehnisko palīdzību nolūkā uzlabot darba tirgus efektivitāti;
- shēmas repatriantu ekonomiskās un sociālās reintegrācijas veicināšanai;
- centieni, tostarp sadarbības mehānismi, lai veicinātu migrantu naudas pārvedumus.

ES jau ir guvusi zināmu pieredzi, sniedzot šāda veida palīdzību trešām valstīm (skatīt II pielikumu ar pārskatu par pabeigtiem, īstenojamiem vai plānotiem projektiem šajās jomās), un Komisija var plānot attiecībās ar trešām valstīm šo pieredzi izmantot sistemātiskāk. *MEDA* projekts Marokas Nodarbinātības un prasmju valsts aģentūrai (*ANAPEC*) un Migrācijas informācijas un pārvaldības centram, kuru EK palīdz izveidot Mali, lai tas veiktu dažus no iepriekš minētajiem uzdevumiem, varētu kalpot par paraugu līdzīgām iniciatīvām.

(c) Pasākumi, lai novērstu intelektuālā darbaspēka emigrācijas risku un veicinātu cirkulāro migrāciju vai reemigrāciju

Mobilitātes partnerības varētu paredzēt, ka pēc attiecīgās trešās valsts pieprasījuma tiek veikti pasākumi, kas palīdzētu novērst intelektuālā darbaspēka emigrācijas risku. Kā pirmo argumentu var minēt to, ka mobilitātes partnerības būs pielāgotas katrai konkrētai situācijai. Tādējādi mobilitātes partnerībā, savstarpēji vienojoties, varētu neattiecināt atvieglojumu režīmu uz migrantiem nozarēs, kurās ir saspringta situācija. Partnerībā varētu paredzēt arī mehānismus cirkulārās migrācijas veicināšanai, kas pēc sava rakstura varētu mazināt intelektuālā darbaspēka emigrāciju. Turklāt mobilitātes partnerības ietvaros attiecīgā trešā valsts, EK un ieinteresētās dalībvalstis varētu vienoties par veicinošiem pasākumiem, lai atbalstītu pagaidu migrantu vai sezonas strādnieku atgriešanos un veicinātu efektīvu cirkulāro migrāciju. Šādi veicinoši pasākumi palīdzētu izcelsmes valstīm izmantot repatriantu vai

cirkulāro migrantu sociālā kapitāla prasmes un citas formas, kā arī mazināt intelektuālā darbaspēka emigrācijas ietekmi. Piemēri pasākumiem, par kuriem varētu vienoties cirkulārās migrācijas veicināšanai, ir norādīti III Pielikumā.

(d) Uzlabot un/vai vienkāršot procedūras īstermiņa vīzu izsniegšanai trešo valstu piederīgajiem

Papildus Komisijas jau ierosinātajiem visaptverošajiem uzlabojumiem (skat. I pielikumu), apspriežot mobilitātes partnerību un atkarībā no konkrētās valsts, varētu būt lietderīgi veikt uzlabojumus īstermiņa vīzu izsniegšanas politikā. Šādus uzlabojumus varētu veikt divos dažādos līmeņos:

(i) ES dalībvalstu konsulāro dienestu labāka organizācija attiecīgajā valstī

Personas, kas pieprasa ES īstermiņa vīzu trešā valstī, bieži saskaras ar praktiskām grūtībām, sākot ar to, ka dalībvalstij uz vietas nav konsulāta vai garām rindām, un beidzot ar ārkārtīgi gariem termiņiem no brīža, kad tiek izteikta vēlme iesniegt vīzas pieprasījumu, līdz nozīmētajam termiņam vīzas pieteikuma iesniegšanai, kas var ilgt vairākus mēnešus. Ārkārtas gadījumos vīzas pieprasītājam ir jābrauc uz kaimiņvalsti, lai iesniegtu vīzas pieprasījumu, un tad viņam var rasties vajadzība saņemt īstermiņa vīzu no tās valsts, kurā atrodas konsulāts, pirms viņš var pieprasīt vīzu savam plānotajam ceļojumam.

Šāda veida grūtībām mobilitātes partnerībā var paredzēt vairākus iespējamos risinājumus:

- dalībvalstis, kuras piedalās mobilitātes partnerībā, attiecībā pret konkrēto trešo valsti var apņemties veikt praktiskus uzlabojumus vīzu izsniegšanas procedūrās, piemēram, noteikt ilgākus pieņemšanas laikus, nozīmēt papildu darbiniekus utt.;
- vienlaikus tās var vienoties par konsulārās sadarbības uzlabošanu vietējā mērogā. Trešās valstīs, kuras ir mobilitātes partnerības dalībnieces, Komisijas delegācijām var būt nozīmīga loma šādas sadarbības veicināšanā;
- dalībvalstis varētu arī labāk izmantot esošā Kopienas *acquis* (grozītās kopīgās konsulārās instrukcijas) elastību, kas, piemēram, paredz, ka daudzkārtēju ieceļošanas vīzu, kas derīga ilgu laiku (līdz pieciem gadiem), var izsniegt uzticamām personām, kurām bieži jāceļo. Atsevišķos gadījumos dalībvalstis var atbrīvot vīzas pieprasītāju no maksas par vīzu, utt. Šīs elastības plašāka izmantošana varētu būt daļa no ieinteresēto dalībvalstu ieguldījuma konkrētā mobilitātes partnerībā;
- šādas uzlabotas sadarbības rezultātā vairākas dalībvalstīs varētu konkrētā trešā valstī atvērt kopīgu vīzu pieteikumu centru, kā to paredz Komisijas priekšlikums par grozījumiem kopīgajā konsulārajā instrukcijā (kuru šobrīd pārbauda Eiropas Parlaments un Padome). Izveidojot šādus kopīgus vīzu pieteikumu centrus, kas būtu tiesīgi saņemt finansējumu no Ārējo robežu fonda, priekšroku varētu dot tām trešām valstīm, kuras ir mobilitātes partnerības dalībnieces.

(ii) Nolīgumi par vīzu režīma atvieglojumiem īpašām personu grupām

Vīzu izsniegšanas procedūras sistemātiskāk var uzlabot arī, izmantojot **nolīgumus par vīzu režīma atvieglojumiem** īpašām personu grupām, EK vienojoties par šādu nolīgumu ar trešo valsti, kas vēlas iesaistīties mobilitātes partnerībā. Šādu nolīgumu priekšrocība ir tā, ka tie konkrēti nosaka vīzu pieprasītāju tiesības un pienākumus. Definējot mobilitātes partnerību, ir jāņem vērā „Kopējā pieeja vīzu režīma atvieglošanai", par kuru vienojās pastāvīgo pārstāvju komitejas līmenī, un iespējams, ka to nāksies pārskatīt sakarā ar iespējām, ko piedāvās mobilitātes partnerību attīstība.

III. Cirkulārā migrācija

A. Ievads

Eiropadomes aicinājums izpētīt iespējas, kā veicināt cirkulāro migrāciju, ir izteikts laikā, kad visā pasaulē notiek pārmaiņas migrācijas modeļos un Eiropas Savienībai ir jāpiedāvā droša alternatīva nelegālai imigrācijai. Cirkulārā migrācija aizvien plašāk tiek atzīta par migrācijas galveno formu, kas, ja to atbilstīgi pārvalda, var palīdzēt saskaņot darbaspēka starptautisko pieprasījumu un piedāvājumu, tādējādi veicinot pieejamo resursu efektīvāku sadali un ekonomisko izaugsmi.

Tomēr cirkulārā migrācija ir saistīta ar dažām problēmām: ja to atbilstoši neplāno un nevada, sākotnēji kā cirkulāra iecerētā migrācija viegli var kļūt pastāvīga un tādējādi nesasniegt nosprausto mērķi.

Šajā sadaļā ir apskatīti vairāki jautājumi, kas ES un tās dalībvalstīm ir jāņem vērā, lai atrastu visizdevīgākos veidus cirkulārās migrācijas veicināšanai. Vispirms ir vajadzīga cirkulārās migrācijas koncepcijas **kopīga definīcija**. Jānosaka arī cirkulārās migrācijas **dažādie veidi**, kas varētu būt visnozīmīgākie Eiropas Savienībai un tās dalībvalstīm. No vienas puses, ir jānošķir **tiesiskā pamata** izveide cirkulārās migrācijas veicināšanai un, no otras puses, iespēja izstrādāt **cirkulārās migrācijas** shēmas. Šādas shēmas ļautu migrantiem ieceļot ES, lai strādātu, studētu vai veiktu citas darbības noteiktā laika posmā. Visbeidzot ir svarīgi paredzēt vajadzīgos **nosacījumus un aizsardzības pasākumus**, lai nodrošinātu, ka migrācija tiešām ir cirkulāra.

B. Cirkulārās migrācijas definīcija un veidi

Eiropas Savienībai jābūt skaidram priekšstatam par cirkulāro migrāciju, kuru tā vēlas veicināt. Cirkulāro migrāciju var definēt kā migrācijas veidu, kuru iespējams organizēt tā, ka ir atļauta zināma legāla pārvietošanās starp divām valstīm abos virzienos.

Divi galvenie cirkulārās migrācijas veidi, kas varētu būt visnozīmīgākie no ES viedokļa, ir šādi.

1) Trešo valstu piederīgo, kuri ir apmetušies uz dzīvi ES, cirkulārā migrācija

Šis cirkulārās migrācijas veids dod cilvēkiem iespēju sākt darbību (komercdarbību, profesionālu, brīvprātīgu vai citu darbību) savā izcelsmes valstī, vienlaikus saglabājot pastāvīgo dzīvesvietu kādā no dalībvalstīm. Tas attiecas uz dažādām grupām, piemēram:

- uzņēmēji, kuri darbojas ES un vēlas sākt darbību savā izcelsmes valstī (vai citā trešā valstī); kā arī
- ārsti, profesori un citi profesionāļi, kuri vēlas atbalstīt savu izcelsmes valsti, veicot tajā daļu no savas profesionālās darbības.

2) Personu, kuru dzīvesvieta ir kādā trešā valstī, cirkulārā migrācija

Cirkulārā migrācija var dot iespēju personām, kuru dzīvesvieta ir kādā trešā valstī, ieceļot ES pagaidu darbam, studijām, mācībām vai apvienojot šos mērķus ar nosacījumu, ka, beidzoties laikposmam, uz kuru tiem ir piešķirta uzturēšanās tiesības, viņiem jāatjauno pastāvīgā dzīvesvieta un pamatnodarbošanās savā izcelsmes valstī. Attiecībā uz migrantiem, kuri iepriekš ir oficiāli uzturējušies kādā dalībvalstī un atgriezušies izcelsmes valstī, var saglabāt priviliģētās mobilitātes iespējas ieceļošanai dalībvalstīs un izceļošanai no tām, piemēram, vienkāršojot uzņemšanas/atkārtotas ieceļošanas procedūras, un tādējādi veicinot cirkulāro migrāciju.

Šis veids ir attiecināms uz daudzām situācijām, kas aptver plašu migrantu loku, tostarp:

- trešo valstu piederīgie, kuri vēlas ES strādāt pagaidu darbu, piemēram, sezonas strādnieki;
- trešo valstu piederīgie, kuri pirms atgriešanās savā valstī vēlas Eiropā studēt vai mācīties;
- trešo valstu piederīgie, kuri ir pabeiguši studijas, bet pirms atgriešanās savā valstī vēlas strādāt ES (piemēram, kā mācekļi), lai iegūtu profesionālo pieredzi, kādu viņiem būtu grūti iegūt savā valstī;
- trešo valstu pētnieki, kuri vēlas ES īstenot izpētes projektu;
- trešo valstu piederīgie, kuri vēlas piedalīties starpkultūru apmaiņas pasākumos un citās darbībās kultūras, aktīva pilsoniskuma, izglītības un jaunatnes jomā (piemēram, mācību kursi, semināri, pasākumi, mācību braucieni);
- trešo valstu piederīgie, kuri bez atlīdzības vēlas veikt brīvprātīgu darbu, kas kalpo mērķiem ES vispārējas interesēs.

C. ES tiesiskā pamata izveide cirkulārās migrācijas veicināšanai

Vairāku dalībvalstu spēkā esošajos tiesību aktos imigrācijas jomā jau ir iekļauti noteikumi, kas veicina zināmu cirkularitāti, ļaujot visām vai dažām trešo valstu piederīgo grupām, kas likumīgi pastāvīgi uzturas attiecīgā dalībvalstī, uz noteiktu laikposmu izbraukt no šīs valsts, nezaudējot savu statusu, tomēr šo priekšnoteikumu un situāciju regulējums katrā dalībvalstī atšķiras. Cirkulāro migrāciju attiecībā uz dažu kategoriju personām tomēr varētu veicināt arī turpmāk, atbilstīgi saskaņojot tiesību aktus.

Pasākumus cirkulārās migrācijas veicināšanai varētu iekļaut, piemēram, dažos jaunos juridiskos instrumentos, kas jau ir minēti Politikas plānā par legālu migrāciju, jo īpaši šādos:

- **Priekšlikums direktīvai par augsti kvalificētu migrantu ieceļošanu:**

– lai arī vēl ir jāveic pārbaudes, pasākumi cirkulārās migrācijas veicināšanai varētu būt vērsti uz to, ka arī turpmāk uzņemšanas procedūras atvieglotu personām, kuras jau ir likumīgi uzturējušās ES noteiktu laikposmu (lai strādātu augsti kvalificētu darbu, studētu vai apgūtu cita veida mācības);

- **Priekšlikums direktīvai par sezonas strādnieku ieceļošanu:**

– galvenais pasākums cirkulārās migrācijas veicināšanai būtu daudzgadu uzturēšanās/darba atļaujas ieviešana sezonas strādniekiem, ļaujot tiem ieceļot vairākus gadus pēc kārtas sezonas darbu veikšanai;

- **Priekšlikums direktīvai par algotu mācekļu ieceļošanu:**

– iespējai trešo valstu piederīgajiem ieceļot Eiropā uz apmācības laiku ir jāveicina kvalificētu darbinieku aprite un iemaņu un zināšanu nodošana. Lai veicinātu cirkulāro mobilitāti, priekšlikumā varētu paredzēt iespēju, ja vajadzīgs, uz noteiktu laikposmu ļaut bijušajiem mācekļiem atgriezties turpmākām papildu mācībām prasmju uzlabošanas nolūkā.

Komisija arī turpmāk sekos līdzi tam, vai priekšlikums par saskaņotu uzņemšanas procedūru ieviešanu attiecībā uz citām legālo migrantu grupām varētu veicināt cirkulāro migrāciju.

Turklāt Komisija var atbilstoši izskatīt iespēju ierosināt pielāgojumus vairākos esošos juridiskos instrumentos, lai veicinātu cirkulāro migrāciju jo īpaši šādos dokumentos:

- **Direktīva 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji:**

– pašlaik direktīva nosaka, ka parasti pastāvīgā iedzīvotāja statuss tiks atsaukts gadījumā, ja persona Kopienas teritorijā neuzturas vairāk kā 12 secīgus mēnešus. Šo laikposmu var pagarināt līdz diviem vai trīs gadiem.

- **Direktīva 2004/114/EK par nosacījumiem attiecībā uz trešo valstu pilsoņu uzņemšanu studiju, skolēnu apmaiņas, prakses vai stažēšanās, nesaņemot atalgojumu, vai brīvprātīga darba nolūkā un Direktīva 2005/71/EK par īpašu procedūru trešo valstu valsts piederīgo uzņemšanai zinātniskās pētniecības nolūkos**:

– viens no iespējamiem grozījumiem varētu būt vairākkārtējas ieceļošanas un uzturēšanās atļaujas ieviešana, kas ļauj tās turētājam periodiski izceļot no ES teritorijas uz ilgāku laiku, neskarot viņa uzturēšanās tiesības[8];

– vēl viena iespēja būtu šo direktīvu neobligātos noteikumus, kas ļauj dalībvalstīm piemērot vienkāršotas vai paātrinātas uzņemšanas procedūras attiecībā uz personām, kuras ES iepriekš ir strādājušas kā pētnieki vai studējušas, pārvērst tiesībās, kas nodrošina šādām personām paātrinātas procedūras, ar noteikumu, ka, beidzoties atļaujas termiņam, tās atgriežas savā mītnes zemē;

– Visbeidzot, varētu būt iespējams saistīt abas direktīvas, atļaujot vienkāršotas uzņemšanas procedūras (paredzot mazāk nosacījumu) attiecībā uz pētniekiem, kas nav ES pilsoņi, un kuri iepriekš ir studējuši un pēc studiju pabeigšanas atgriezušies savā izcelsmes valstī. Šo koncepciju varētu paplašināt, ļaujot studentiem pieprasīt uzturēšanās atļauju kā pētniekiem, kamēr tie vēl pastāvīgi uzturas tajā dalībvalstī, kurā tie studē, ar noteikumu, ka pieteikums tiek iesniegts, pirms ir beidzies studentu vīzas derīguma termiņš.

D. Efektīvas cirkulārās migrācijas nodrošināšana

Jāparedz praktiski nosacījumi un aizsardzības pasākumi, lai nodrošinātu to, ka cirkulārā migrācija sasniedz nospraustos mērķus un ir ilgtermiņā efektīva. Pamatojoties uz šo paziņojumu, Komisija plāno uzsākt apspriešanu jo īpaši ar dalībvalstīm par pasākumiem, kas nepieciešami efektīvas cirkulārās migrācijas nodrošināšanai.

1) Stimuli cirkulārās migrācija veicināšanai

ES politikas instrumentos varētu iekļaut vairākus stimulus cirkulārās migrācijas veicināšanai, piemēram:

- **Legālās mobilitātes uz ES turpmākās iespējas:** Apliecinājums nodrošināt nepārtrauktu mobilitāti pretstatā noteikumu un nosacījumu ievērošanai ievērojami samazinās motivāciju pārsniegt atļauto uzturēšanās laiku. Jāizpēta piedāvājamās iespējas, un šķiet, ka tās varētu būt atšķirīgas atkarībā no migrantu kategorijas, bet galvenais uzdevums ir atzinīgi novērtēt uzticamu migrantu rīcību. Būtu jāņem vērā iepriekš minētie stimuli: (vairākkārtējas ieceļošanas un uzturēšanās/darba atļaujas, kas ļauj periodiski atgriezties mītnes zemē; vienkāršotas, paātrinātas uzņemšanas procedūras attiecībā uz migrantiem, kas jau ir uzturējušies ES noteiktu laikposmu un brīvprātīgi atgriezušies savās mītnes zemēs, beidzoties atļaujas termiņam; utt.).

- **Pēc iespējas netraucētāka repatriantu reintegrācija (jo īpaši profesionālajā jomā) mītnes zemē:** repatriantiem atgriežoties izcelsmes valstī, tas varētu izpausties kā atbalsts darba meklējumos un/vai uzņēmējdarbības uzsākšanā, atbalsts izcelsmes valstīm, atzīstot neoficiālās prasmes un iemaņas, kuras repatrianti ir ieguvuši, uzturoties ārzemēs;

---

[8] Tas piešķirtu atļaujas turētājam tiesības uzturēties un (vajadzības gadījumā) strādāt ES noteiktu laikposmu, ko varētu sadalīt vairākos apakšposmos, kuru starplaikā persona atgriežas izcelsmes valstī.

reintegrācijas prēmija, labvēlīgāka nodokļu režīma attiecināšana uz krājkontiem migranta mītnes zemē, īpašas mājokļu programmas, atbalsts repatriētiem pētniekiem izpētes projektu turpināšanai mītnes zemē vai studentu gadījumā – stipendiju izmaksa vēl pāris gadus pēc atgriešanās. Kopiena un/vai ieinteresētās dalībvalstis varētu vienoties par atbalstu šādiem pasākumiem, jo īpaši II sadaļā aprakstītās mobilitātes partnerības ietvaros.

(2) Atgriešanās efektīva nodrošināšana

Viens no galvenajiem nosacījumiem ir, lai pēc uzturēšanās atļaujas termiņa beigām migranti atgrieztos savās mītnes zemēs. Tiks pārbaudīts un sastādīts saraksts par visiem pasākumiem, kas varētu nodrošināt vai veicināt atgriešanos. Viens pasākums, ko varētu ņemt vērā un arī iekļaut tiesiskajā regulējumā, ir prasība, lai migranti iesniedz rakstisku apliecinājumu, ka viņi labprātīgi atgriezīsies savā izcelsmes valstī pēc līguma termiņa beigām. Ja migranti uzturas ES teritorijā nelegāli tā vietā, lai labprātīgi atgrieztos pēc atļaujas termiņa beigām, izcelsmes valstij šādas personas ir jāuzņem atpakaļ. To varētu labāk panākt, ja starp EK vai attiecīgo dalībvalsti un izcelsmes valsti ir spēkā atpakaļuzņemšanas mehānismi.

(3) Cirkulārās migrācijas uzraudzība

Cirkulārās migrācijas shēmas būs rūpīgi jāuzrauga attiecībā uz to izstrādi un īstenošanu praksē, lai nodrošinātu, ka tās sasniedz abus mērķus: reaģēt uz ES darba tirgus vajadzībām un veicināt izcelsmes valstu attīstību, un ka cirkulārā migrācija nekļūst par pastāvīgu migrāciju. Šādu shēmu darbības uzraudzībai ir jāizstrādā kritēriju kopums. Turklāt attiecīgo EK direktīvu ieviešanas novērtējumā jāiekļauj novērtējums par šo direktīvu ietekmi uz cirkulāro migrāciju.

(4) Intelektuālā darbaspēka emigrācijas riska samazināšana

Vairākas jaunattīstības valstis cieš no tā, ka no tām aizplūst īpašu kategoriju migranti, parasti vidēji līdz augsti kvalificēti speciālisti. Ja šāda darbaspēka aizplūšana ir koncentrēta jomās, kas ir nozīmīgas attīstībai, piemēram, izglītībā vai veselības aprūpē, tam var būt kaitīga ietekme uz valsts spēju sniegt saviem iedzīvotājiem būtiskus pakalpojumus. Vienlaikus intelektuālā darbaspēka emigrācijas risks nav universāls, un tas ir jālīdzsvaro ar iespējamo pozitīvo ietekmi, kāda var būt emigrācijai uz izcelsmes valstu attīstību.

Zināmā mērā cirkulārā migrācija ļauj mazināt intelektuālā darbaspēka emigrācijas risku ilgtermiņā, tomēr ir vajadzīgi turpmāki pasākumi šādu risku novēršanai[9].

Īpašas darbības intelektuālā darbaspēka emigrācijas novēršanai ir jāpiemēro situācijai attiecīgajā valstī. Tās var būt: ES dalībvalstu apņemšanās aktīvi nepieņemt darbā speciālistus nozarēs, kuras šī valsts ir atzinusi par problemātiskām; mehānismi, kas attiecīgo trešo valstu repatriantiem atvieglotu iespēju veikt profesionālo darbību divās valstīs; vai atbalsts no Kopienas un/vai dalībvalstīm, lai palīdzētu partnervalstij izveidot pietiekami pievilcīgas nodarbinātības iespējas uz vietas, jo īpaši augsti kvalificētiem speciālistiem, kas būtu alternatīva emigrācijai.

(5) Partnerība ar trešām valstīm

---

[9] Izvērstākas pārrunas par intelektuālā darbaspēka emigrāciju skatīt Komisijas paziņojumā par migrāciju un attīstību. Šajā paziņojumā, kā arī Paziņojumā par ES stratēģiju rīcībai saistībā ar cilvēkresursu krīzi veselības nozarē jaunattīstības valstīs (COM (2005) 642 galīgā redakcija) ir iekļautas dažas praktiskas atbildes, kā risināt intelektuālā darbaspēka emigrācijas problēmas. Viens no regulāri atjauninātu migrācijas profilu mērķiem ir noteikt katrai attiecīgai jaunattīstības valstij nozares un profesijas, kurās notiek intelektuālā darbaspēka emigrācija.

Dialogs un sadarbība ar trešām valstīm migrācijas un ar to saistītās jomās, piemēram, nodarbinātības, sociālās politikas un izglītības/apmācības jomā, ir būtiska, lai nodrošinātu to, ka cirkulārā migrācija darbojas atbilstīgi un ir savstarpēji izdevīga. Kad vien iespējams izmantojot iestāžu sistēmu dialogam un sadarbībai, varētu sākt apspriešanos ar vairākām trešām valstīm, kuras varētu interesēt cirkulārās migrācijas veicināšana, iespējams, mobilitātes partnerību ietvaros. Izstrādājot politikas virzienus, jāņem vērā trešo valstu intereses, īpašu uzmanību pievēršot intelektuālā darbaspēka emigrācijas riskam (pat tad cirkulārai migrācijai, ja to labi pārvalda, principā vajadzētu mazināt šo risku) un iespējamiem pasākumiem šādu risku novēršanai. Varētu rosināt trešās valstis veikt tiesiskus un administratīvus pasākumus cirkulārās migrācijas veicināšanai. Partnervalstīm jo īpaši vajadzētu apņemties uzlabot nodarbinātības un darbā iekārtošanas pakalpojumus, kā arī profesionālo sagatavošanu un valodu apmācību, un paredzēt vajadzīgo prasmju pieprasījumu un piedāvājumu un sniegt informāciju par darba tirgus vajadzībām ārzemēs. Partnervalstīm ir jāsniedz atbalsts arī, lai repatriētie migranti varētu efektīvi iesaistīties savā mītnes zemes sabiedrībā. Partnervalstīm būtu arī jāsadarbojas nelegālās migrācijas un cilvēku tirdzniecības novēršanā, un jāsniedz garantijas, ka ikvienam to valstspiederīgajam, kas piedalās cirkulārās migrācijas shēmās, būs iespēja atgriezties un tiks ļauts ieceļot savā izcelsmes valstī pēc tam, kad būs beidzies vai pārtraukts viņa līgums. Dalībvalstīm arī jācenšas pilnveidot stimulus, lai cilvēki atgrieztos un reintegrētos, tostarp veicot aktīvus pasākumus ražīgas nodarbinātības un pieņemama darba veicināšanai.

6) Divpusējie nolīgumi, lai veicinātu drošu cirkulāro migrāciju

Papildu ES regulējumam un politikas virzieniem, divpusēji nolīgumi starp izcelsmes valstīm un ieinteresētajām dalībvalstīm, pilnībā ievērojot Kopienas kompetenci, var būt lietderīgi līdzekļi cirkulārās migrācijas sekmēšanai un veicināšanai. Tie var palīdzēt saskaņot darbaspēka pieprasījumu un piedāvājumu, jo īpaši, ja pastāv partnerība starp attiecīgajiem nodarbinātības dienestiem un darba tirgus aģentūrām abās valstīs, tādējādi ļaujot ātri reaģēt uz darba tirgus vajadzībām attiecīgajās ES dalībvalstīs. Šādi nolīgumi var ievērojami atvieglot dažu elastīgāko stimulu cirkulārās migrācijas veicināšanai izmantošanu, piemēram, stipendiju piešķiršana „cirkulāriem" studentiem, mācekļiem vai personām, kuras piedalās starpkultūru jauniešu apmaiņas programmās. Visbeidzot, divpusēji nolīgumi var palīdzēt nodrošināt to, ka cirkulārās migrācijas shēmas nosaka prioritātes izcelsmes valsts visnozīmīgākajām nozarēm un palīdz mazināt iespējamu intelektuālā darbaspēka emigrāciju. Apvienojot ES regulējumu ar divpusējiem nolīgumiem, varētu radīt sinerģijas, kas būtu izdevīgas visām iesaistītajām dalībniecēm un būtu jāapspriež sīkāk.

IV. **Secinājums: Turpmākie pasākumi**

Jautājums par personu legālas pārvietošanās starp trešām valstīm un ES, un jo īpaši cirkulārās migrācijas veicināšanu ir nozīmīgs un sarežģīts. Ja to atbilstīgi risina, tas varētu nodrošināt darba tirgus vajadzības ES, sniegt izcelsmes valstīm priekšrocības un mazināt emigrācijas negatīvo ietekmi, novēršot vai samazinot daudzus stimulus nelegālai migrācijai.

Lai izstrādātu **cirkulārās migrācijas** koncepciju un to piemērotu praksē, Komisija plāno vispirms uzsākt apspriešanu, pamatojoties uz šo paziņojumu, lai apkopotu pārējo Kopienas iestāžu, dalībvalstu un interesentu viedokļus un pieredzi. Šī apspriešana varētu ilgt vismaz trīs mēnešus. Tajās varētu iztirzāt jautājumus, kas saistīti ar EK kompetenci un aicinājumu veikt grozījumus EK tiesību aktos attiecībā uz noteiktu migrantu kategoriju uzņemšanu. Iespējams, ka apspriešanā varētu arī pārrunāt valstu kompetencē esošus jautājumus, piemēram, lēmumus par atsevišķu migrantu uzņemšanu.

Turklāt Komisija plāno veikt izpētes pārrunas ar dažām valstīm, kuras potenciāli varētu būt ieinteresētas mobilitātes partnerībās un gatavas aktīvi sadarboties ar ES migrācijas plūsmu

pārvaldības jomā, tostarp partnerībā ar ES nelegālās migrācijas apkarošanā, jo īpaši personu atpakaļuzņemšanas un atgriešanās jomā.

Ņemot vērā minēto, centieni izstrādāt efektīvu politiku cirkulārās migrācijas veicināšanai un attīstīt mobilitātes partnerības nepārprotami norāda uz to, ka vajadzīga plašāka koordinācija un sadarbība starp Komisiju un dalībvalstīm, lai nodrošinātu pēc iespējas lielāku sinerģiju starp abu līmeņu darbībām un izvairītos no abu kompetenču sadursmes. Lai apkopotu plašāku pieredzi, finanšu atbalstu varētu sniegt izmēģinājuma programmām, kas īpaši izstrādātas cirkulārās migrācijas veicināšanai nozarēs vai profesijās, kuras būtu gan izcelsmes valstu, gan dalībvalstu interesēs.

Komisija arī plāno iekļaut šos jautājumus dialoga un sadarbības tīklos migrācijas jomā, ko tā īstenos ar trešām valstīm, jo īpaši ar tām, uz kurām attiecas vai attieksies Vispārējā pieeja migrācijai. Tā arī cer, ka šie orientējošie norādījumi visā pasaulē veicinās debates par to, kā labāk pārvaldīt starptautisko migrāciju, jo īpaši pārrunas vispasaules forumā par starptautisko migrāciju un attīstību.

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.