COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.5.2007
COM(2007) 248 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO´S

over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO´S

over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen

I. Inleiding

De Europese Raad verklaarde in zijn conclusies van december 2006 dat "*met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten op dit gebied, zal worden onderzocht hoe legale migratie kan worden ingebed in de externe-beleidsmaatregelen van de Unie teneinde te komen tot een evenwichtig partnerschap met derde landen dat is toegesneden op de specifieke arbeidsmarktbehoeften van de EU-lidstaten*; *gezocht zal worden naar wegen en middelen om circulaire en tijdelijke migratie te faciliteren; de Commissie wordt verzocht uiterlijk in juni 2007 met gedetailleerde voorstellen te komen voor een betere organisatie van, en voorlichting over, de diverse vormen van legaal verkeer tussen de EU en derde landen."*

Met deze mededeling beantwoordt de Commissie aan dit verzoek. Op basis van het bestaande beleids- en samenwerkingskader worden in deze mededeling nieuwe manieren voorgesteld voor een beter beheer van het legale personenverkeer tussen de EU en derde landen die illegale migratie actief willen bestrijden. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden om circulaire migratie te bevorderen; dit zal de EU-lidstaten helpen hun tekort aan arbeidskrachten op te vangen terwijl tegelijkertijd de positieve effecten van migratie op ontwikkeling worden benut en in de behoeften van de landen van herkomst aan kennisoverdracht en beperking van de braindrain wordt voorzien.

De mededeling bouwt voort op eerdere initiatieven van de Commissie, zoals de Mededeling over migratie en ontwikkeling[1] en het Beleidsplan legale migratie[2], en sluit aan op nieuwe pogingen om illegale immigratie tegen te gaan[3], met name door strenger op te treden tegen illegale arbeid en met name tegen werkgevers die illegale migranten in dienst nemen. De mededeling is tevens bedoeld als uitbreiding en operationele invulling van de algehele aanpak van migratie, die centraal staat in de conclusies van de Europese Raad van december 2005 en december 2006, in de mededeling van de Commissie "Eén jaar algehele aanpak van migratie"[4] en in de mededeling "De algehele aanpak van migratie toepassen op de grensregio's ten oosten en zuidoosten van de Europese Unie"[5].

II. Ontwikkeling van mobiliteitspartnerschappen

Voorstellen ter verbetering van de voorwaarden voor legaal personenverkeer tussen de EU en derde landen moeten uiteraard zijn gebaseerd op het bestaande kader voor het legale verkeer van personen naar de EU, dat kort wordt beschreven in bijlage I.

---

1 Migratie en ontwikkeling: een aantal concrete ideeën (COM(2005)390 def. van 1.9.2005).

2 COM(2005) 669 def. van 21.12.2005.

3 Mededeling inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen (COM(2006) def. van 19.7.2006).

4 "Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid" (COM(2006)735 def. van 30.11.2006).

5 Verwijzing toe te voegen.

De mededeling "Eén jaar algehele aanpak van migratie" stelt: "*Zodra bepaalde voorwaarden zijn vervuld, zoals samenwerking inzake illegale migratie en doeltreffende overnamemechanismen, kan de doelstelling erin bestaan dat met bepaalde landen die hiervoor belangstelling hebben,* ***mobiliteitspakketten*** *worden afgesproken, waardoor hun onderdanen betere toegang tot de EU krijgen. Er bestaat duidelijk behoefte aan een betere organisatie van de verschillende vormen van legaal verkeer tussen de EU en derde landen. Mobiliteitspakketten zouden zorgen voor een algemeen kader voor het beheer van dit verkeer en zouden de door de lidstaten en de Europese Gemeenschap geboden mogelijkheden bundelen, terwijl de bevoegdheidsverdeling van het Verdrag volledig in acht wordt genomen".*

De EU dient daarom na te gaan hoe dergelijke pakketten, die volgens de Commissie "mobiliteitspartnerschappen" genoemd zouden moeten worden, kunnen worden samengesteld en hoe de EG hierover samen met geïnteresseerde lidstaten kan onderhandelen met derde landen die zich ertoe hebben verbonden actief met de EU samen te werken op het gebied van het beheer van de migratiestromen, onder andere door illegale migratie te bestrijden, en die hun onderdanen betere toegang tot de EU zouden willen bieden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische aard en de vorm van mobiliteitspartnerschappen en op de mogelijke inhoud ervan.

A. Juridische aard en vorm van mobiliteitspartnerschappen

Het kan niet anders dan dat mobiliteitspartnerschappen juridisch complex van aard zijn, omdat sommige onderdelen ervan onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen en andere onder die van de lidstaten. De EU dient erop toe te zien dat er zo snel mogelijk een coherent partnerschap kan worden gevormd, waarbij de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten in acht wordt genomen en ervoor wordt gezorgd dat het partnerschap strookt met de bestaande regelgeving en het bestaande beleid op het gebied van de betrekkingen tussen de betrokken derde landen, de Gemeenschap en de lidstaten in kwestie.

Onderhandelingen over mobiliteitspartnerschappen moeten steunen op duidelijke beleidsrichtsnoeren van de Raad, die zijn gebaseerd op een aanbeveling van de Commissie. Bovendien dient elk mobiliteitspartnerschap een follow-upmechanisme te omvatten, waarvoor zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande kaders voor dialoog tussen de autoriteiten van het land in kwestie, de Commissie en de betrokken lidstaten (bv. de thematische subcomités of werkgroepen die in het kader van de desbetreffende overeenkomsten in het leven zijn geroepen). Bij de tenuitvoerlegging van mobiliteitspartnerschappen zou eventueel gebruik kunnen worden gemaakt van migratieondersteuningsteams[6].

B. Inhoud van mobiliteitspartnerschappen

Bij mobiliteitspartnerschappen moet rekening worden gehouden met de situatie van de EU-betrekkingen met het betrokken derde land en met de algemene benadering jegens dat land in de buitenlandse betrekkingen van de EU. De partnerschappen zullen worden toegesneden op de specifieke situatie van elk derde land, op de ambities van het betrokken land en van de EU en op de mate waarin het derde land bereid is verplichtingen aan te gaan op het gebied van illegale-immigratiebestrijding en de bevordering van herintegratie van remigranten, bijvoorbeeld door hun kans op werk te bieden. De structuur van de mobiliteitspartnerschappen dient te worden bepaald door migratieprofielen, indien die beschikbaar zijn. Het is niet mogelijk alle mogelijke onderdelen van een mobiliteitspartnerschap hier op te sommen,

---

[6] Zoals voorgesteld in de mededeling "Eén jaar algehele aanpak van migratie".

omdat die afhankelijk zijn van de situatie. Bovendien wordt de inbreng van de betrokken lidstaten in een mobiliteitspartnerschap mede bepaald door hun eigen juridische kader (in het bijzonder dat inzake de toelating van onderdanen van derde landen) en door politieke beperkingen en prioriteiten. Een standaardmobiliteitspartnerschap zou echter kunnen bestaan uit alle of sommige van de onderdelen die hieronder worden genoemd. Daarbij wordt eerst gekeken naar de verplichtingen die van de derde landen worden verwacht en vervolgens naar de verplichtingen die de EG en de deelnemende lidstaten dienen aan te gaan.

(1) Verplichtingen die van het derde land worden verwacht

De verplichtingen die van het betrokken derde land worden verwacht op het gebied van illegale-immigratiebestrijding verschillen per geval, afhankelijk van onder andere het juridische kader, maar zouden bijvoorbeeld het volgende kunnen omvatten:

- een verplichting om de eigen onderdanen over te nemen en mee te werken aan hun identificatie;
- een bijkomende verplichting om, onder duidelijk omschreven omstandigheden, onderdanen van derde landen en staatlozen die via het betrokken land naar de EU zijn gekomen, over te nemen, eventueel in het kader van een overnameovereenkomst met de EG;
- initiatieven om illegale migratie te ontmoedigen door middel van gerichte voorlichtingscampagnes;
- inspanningen om de grenscontrole en/of het grensbeheer te verbeteren, zo nodig ondersteund door operationele samenwerking met de lidstaten en/of Frontex;
- inspanningen om reisdocumenten, waar mogelijk door middel van biometrie, evenals, waar nodig, de documenten op basis waarvan de reisdocumenten worden afgegeven (zoals nationale identiteitskaarten), beter te beveiligen tegen fraude en namaak;
- een verplichting om samen te werken en informatie uit te wisselen met de bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten om de samenwerking op het gebied van grensbeheer te verbeteren en daarmee de veiligheidsrisico's die verband houden met internationaal personenverkeer te helpen beperken;
- specifieke maatregelen en initiatieven om migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden overeenkomstig het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, de desbetreffende protocollen bij het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad en/of de relevante regionale kaders zoals het Afrika/EU actieplan van Ouagadougou voor de bestrijding van mensenhandel;
- tevens moet ernaar worden gestreefd dat het derde land zich ertoe verbindt productieve werkgelegenheid en fatsoenlijk werk te bevorderen en meer in het algemeen de economische en sociale voorwaarden te verbeteren, omdat dit kan helpen de oorzaken van illegale migratie weg te nemen.

Bij de toepassing van dergelijke maatregelen dienen de grondrechten van de betrokkenen onverkort te worden geëerbiedigd, ook de specifieke rechten van personen die wellicht internationale bescherming behoeven. Wellicht zouden de EG en/of de deelnemende lidstaten specifieke financiële en/of technische bijstand kunnen verlenen aan de betrokken derde landen, bijvoorbeeld om de economische en sociale herintegratie van remigranten te vergemakkelijken.

(2) Verplichtingen die moeten worden aangegaan door de EG en de deelnemende lidstaten

Ook in dit geval worden de precieze verplichtingen bepaald door de omstandigheden, maar zij zouden bijvoorbeeld alle of sommige van de volgende punten kunnen omvatten:

a) Betere mogelijkheden voor legale migratie voor onderdanen van het derde land

Mobiliteitspartnerschappen vergemakkelijken de migratie van onderdanen van het derde land naar de deelnemende EU-lidstaten. Zij zouden uitsluitend betrekking kunnen hebben op economische migratie of kunnen worden uitgebreid tot andere vormen van legale migratie, zoals migratie met het oog op studie of andere vormen van opleiding. Mechanismen ter vergemakkelijking van economische migratie moeten gebaseerd zijn op de behoefte aan arbeidskrachten van de betrokken lidstaten, zoals zij die beoordelen, en het beginsel van communautaire preferentie voor EU-burgers onverkort eerbiedigen. Dit geldt met name voor de bepalingen van de Toetredingsakten van 2003 en 2005 waarin de lidstaten die overgangsmaatregelen toepassen voor het vrije verkeer van werknemers, worden verplicht de betrokken EU-burgers voorrang te geven boven onderdanen van derde landen. De lidstaten die deelnemen aan mobiliteitspartnerschappen moeten er dan ook op toezien dat dit beginsel wordt nageleefd. Daarnaast moet rekening worden gehouden met bestaande en toekomstige internationale overeenkomsten tussen de EU en het betrokken derde land ter vergemakkelijking van het tijdelijke verkeer van natuurlijke personen in verband met handel in diensten of investeringen.

Uitgaande van deze beperkingen zouden de preferentiële aspecten van een mobiliteitspartnerschap voor legale migratie twee vormen kunnen aannemen:

- mobiliteitspartnerschappen zouden een gezamenlijk aanbod van verschillende lidstaten kunnen omvatten om op vrijwillige basis de toegang tot hun arbeidsmarkten voor de onderdanen van het betrokken derde land te vergemakkelijken. Politiek gesproken zou het aanbod van de afzonderlijke lidstaten worden gebundeld om tot een gezamenlijk EU-aanbod aan het derde land te komen. Een nationaal aanbod kan bijvoorbeeld bestaan uit een arbeidsquotum voor de onderdanen van het derde land, of uit praktische instrumenten om het aanbod van arbeidsplaatsen in de lidstaat te koppelen aan werkzoekenden in het derde land. Bij het te bundelen aanbod moeten de bestaande toelatingsprocedures in acht worden genomen;
- het mobiliteitspartnerschap zou ook een gunstiger behandeling van de onderdanen van het derde land ten aanzien van de toelatingsvoorwaarden voor bepaalde categorieën migranten kunnen behelzen[7], waarbij rekening dient te worden gehouden met de vele facultatieve bepalingen in de betrokken richtlijnen voor de gebieden die onder het Gemeenschapsrecht vallen. Hierbij dient zowel het non-discriminatiebeginsel van artikel 12 van het Verdrag als de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht te worden gewaarborgd.

b) Bijstand om derde landen te helpen legale migratiestromen beter te beheren

Financiële en/of technische bijstand op gebieden die verband houden met het beheer van legale migratiestromen zou een nuttige aanvulling kunnen zijn op de andere onderdelen van een mobiliteitspartnerschap. Deze bijstand zou kunnen worden verstrekt door de EG – in het bijzonder in het kader van het thematische migratie- en asielprogramma – en/of door de

[7] Onverminderd de Toetredingsakten van 2003 en 2005, de associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije volgens welke de lidstaten zich dienen in te spannen om voorrang te geven aan Turkse arbeidskrachten, en het beginsel van communautaire preferentie.

lidstaten die aan een bepaald partnerschap deelnemen, en zou niet noodzakelijk beperkt hoeven te blijven tot het beheer van migratiestromen naar de EU, maar zou zich ook kunnen richten tot intraregionale migratiestromen, die in vele ontwikkelingslanden zeer omvangrijk zijn. Waar mogelijk zou dit kunnen gebeuren in de vorm van twinningregelingen met vergelijkbare instanties in de EU-lidstaten (werkgelegenheidsdiensten, arbeidsbureaus enz.).

Deze vorm van bijstand zal niet uitsluitend worden verstrekt aan landen die deelnemen aan een mobiliteitspartnerschap. Hij kan echter wel met voorrang beschikbaar worden gesteld aan die landen in het kader van het thematische programma voor migratie en asiel. Het zou hierbij in het bijzonder kunnen gaan om:

- het verstrekken van informatie over de arbeidsmarktbehoeften van de EU-lidstaten en over de voorwaarden om daar naartoe te emigreren;
- extra inspanningen om de mobiliteit van studenten, onderzoekers, jonge hoogopgeleiden, vrijwilligers en degenen die betrokken zijn bij jongerenorganisaties in het derde land te bevorderen;
- het geven van taalcursussus of technische opleidingen aan degenen met uitzicht op een concrete arbeidsplaats in het buitenland, voorafgaand aan het vertrek, en
- diensten om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen door vacatures in de EU en werkzoekenden in de betrokken landen aan elkaar te koppelen, waarbij rechtstreekse IT-verbinding met EU-systemen zoals het mobiliteitsportaal EURES zouden kunnen helpen. In landen waar de instanties voor het beheer van de nationale arbeidsmarkt nog niet goed ontwikkeld zijn, moet dit waarschijnlijk worden aangevuld met de ontwikkeling van grensoverschrijdende arbeidsbemiddelingsdiensten. Daarom zou ook technische bijstand beschikbaar kunnen worden gesteld voor de verbetering van de doeltreffendheid van de arbeidsmarkt;
- regelingen om de economische en sociale herintegratie van remigranten soepeler te laten verlopen;
- maatregelen, zoals samenwerkingsmechanismen, om het overmaken van geld door migranten te vergemakkelijken.

De EG heeft al enige ervaring met deze vorm van bijstand aan derde landen (zie bijlage II voor een overzicht van de afgesloten, lopende en geplande projecten op deze gebieden) en de Commissie vindt een meer systematische uitbreiding naar andere derde landen voorstelbaar. Het MEDA-project ter ondersteuning van het nationale bureau voor werk en vaardigheden in Marokko (Anapec) en het informatie- en beheercentrum voor migratie dat de EG helpt op te zetten in Mali, zullen een aantal van de hierboven genoemde taken verrichten en kunnen als model dienen voor vergelijkbare initiatieven.

c) Maatregelen om het risico van braindrain te beperken en circulaire migratie of remigratie te bevorderen

Mobiliteitspartnerschappen zouden, op verzoek van het derde land, maatregelen kunnen omvatten om braindrain tegen te gaan. Ten eerste zullen mobiliteitspartnerschappen op maat worden gemaakt. In onderling overleg zou dus kunnen worden besloten geen preferentiële behandeling toe te passen op migranten uit sectoren die onder druk staan. Tevens zouden mobiliteitspartnerschappen mechanismen kunnen omvatten ter bevordering van circulaire migratie, omdat deze vorm van migratie braindrain kan tegengaan. Bovendien zouden het derde land, de EG en de betrokken lidstaten in het kader van een mobiliteitspartnerschap kunnen besluiten tot stimulerende maatregelen om de terugkeer van tijdelijke of

seizoensmigranten te ondersteunen en zo circulaire migratie daadwerkelijk te bevorderen. Door dergelijke stimulerende maatregelen zouden de landen van herkomst de vaardigheden en andere vormen van sociaal kapitaal van remigranten kunnen benutten en de gevolgen van braindrain kunnen beperken. In hoofdstuk III worden voorbeelden gegeven van maatregelen die zouden kunnen worden genomen om circulaire migratie te bevorderen.

d) Verbetering en/of vereenvoudiging van de procedures voor de afgifte van visa voor kort verblijf aan onderdanen van het derde land

Bij de onderhandelingen over een mobiliteitspartnerschap zouden eventueel landenspecifieke verbeteringen op het gebied van visa voor kort verblijf kunnen worden opgenomen, naast de algemene verbeteringen die de Commissie al heeft voorgesteld (zie bijlage I). Daarbij valt te denken aan verbeteringen op twee niveaus:

i) Betere organisatie van de consulaire diensten van EU-lidstaten in het betrokken derde land

Aanvragers van visa voor kort verblijf voor de EU ondervinden in derde landen vaak praktische problemen, variërend van het ontbreken van consulaten van lidstaten ter plaatse tot lange wachtrijen of extreem lange wachttijden, oplopend tot enkele maanden, tussen het verzoek om een afspraak voor het indienen van de visumaanvraag en de afspraak zelf. In extreme gevallen moeten visumaanvragers naar een buurland reizen om een visum aan te vragen en hebben zij eerst een visum voor kort verblijf van het land waarin het consulaat is gevestigd nodig, voordat zij een visum voor hun voorgenomen reis kunnen aanvragen.

In het kader van een mobiliteitspartnerschap zijn verschillende oplossingen voor dit soort problemen denkbaar:

- de lidstaten die deelnemen aan het mobiliteitspartnerschap zouden zich er jegens het derde land toe kunnen verbinden voor praktische verbeteringen van de aanvraagprocedures te zorgen, bijvoorbeeld door ruimere openingstijden, extra personeel enz.;
- daarnaast zouden zij kunnen toezeggen de consulaire samenwerking ter plaatse te verbeteren. Delegaties van de Commissie in derde landen die partij zijn bij een mobiliteitspartnerschap zouden een nuttige rol kunnen spelen bij het stimuleren van deze samenwerking;
- de lidstaten zouden meer gebruik kunnen maken van de flexibiliteit in het bestaande communautaire acquis (gewijzigde gemeenschappelijke visuminstructies), dat bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt meervoudige inreisvisa voor een langere periode (maximaal vijf jaar) af te geven aan bonafide personen die vaak moeten reizen. Voorts kunnen de lidstaten visumaanvragers in afzonderlijke gevallen vrijstellen van leges enz. Meer gebruikmaken van deze flexibiliteit zou deel kunnen uitmaken van het aanbod van lidstaten die willen bijdragen aan een bepaald mobiliteitspartnerschap;
- intensievere samenwerking zou ertoe kunnen leiden dat verschillende lidstaten een gemeenschappelijk visumaanvraagcentrum in een bepaald derde land opzetten, zoals de Commissie heeft voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke visuminstructies (dat momenteel bij het Europees Parlement en de Raad in behandeling is). Er zou zelfs prioriteit kunnen worden gegeven aan het opzetten van gemeenschappelijke aanvraagcentra, die in aanmerking zouden komen voor financiering uit het Buitengrenzenfonds, in derde landen die deelnemen aan een mobiliteitspartnerschap.

ii) Visumversoepelingsovereenkomsten voor bepaalde categorieën personen

Systematische verbetering van de procedure voor de afgifte van visa kan ook worden bereikt door middel van een **visumversoepelingsovereenkomst** voor bepaalde categorieën personen tussen de EG en een derde land dat bereid is een mobiliteitspartnerschap aan te gaan. Het voordeel van dergelijke overeenkomsten is dat ze duidelijke rechten en verplichtingen voor visumaanvragers vastleggen. Bij de vorming van een mobiliteitspartnerschap moet de gemeenschappelijke aanpak van visumversoepeling die op Coreper-niveau is overeengekomen, als uitgangspunt dienen. Deze aanpak dient wellicht te worden herzien in het licht van de mogelijkheden die mobiliteitspartnerschappen bieden.

III. Circulaire migratie

A. Inleiding

Het verzoek van de Europese Raad om te zoeken naar manieren om circulaire migratie te bevorderen moet worden gezien tegen de achtergrond van de wereldwijd veranderende migratiepatronen en van het feit dat de Europese Unie een geloofwaardig alternatief voor illegale migratie dient te vinden. Circulaire migratie wordt steeds meer gezien als een belangrijke vorm van migratie die, mits goed beheerd, kan helpen om op internationaal niveau vraag en aanbod van arbeid op elkaar af te stemmen en zo kan bijdragen tot een efficiëntere verdeling van beschikbare middelen en tot economische groei.

Maar er kleven ook bezwaren aan circulaire migratie: bij een gebrekkige opzet en een gebrekkig beheer kan circulaire migratie gemakkelijk veranderen in permanente migratie, waardoor het doel dus wordt voorbijgestreefd.

In dit hoofdstuk worden een aantal punten behandeld waarover de EU en de lidstaten zich moeten buigen om na te gaan wat de beste manier is om circulaire migratie te bevorderen. Ten eerste is een **gemeenschappelijke definitie** nodig om duidelijk te maken wat onder circulaire migratie wordt verstaan. Tevens moet worden vastgesteld welke van de **verschillende vormen** van circulaire migratie het meest van belang kunnen zijn voor de Europese Unie en haar lidstaten. Er zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen, enerzijds, het ontwikkelen van het **wetgevingskader** waarmee circulaire migratie gemakkelijker kan worden gemaakt en, anderzijds, de mogelijkheid om **circulairemigratieregelingen** uit te werken. Dergelijke regelingen zouden migranten in staat stellen naar de EU te komen om er gedurende een bepaalde periode te werken, te studeren of een andere activiteit te verrichten. Ten slotte moeten de **voorwaarden en waarborgen** worden beschreven die ervoor moeten zorgen dat er daadwerkelijk sprake is van circulaire migratie.

B. Definitie en vormen van circulaire migratie

De Europese Unie moet duidelijk maken welk soort circulaire migratie zij wenst te bevorderen. Circulaire migratie kan worden omschreven als een vorm van migratie die zo wordt gestuurd dat een zekere mate van legale mobiliteit in twee richtingen tussen twee landen mogelijk is.

De twee vormen van circulaire migratie die voor de EU het meest relevant zijn, zijn:

1) circulaire migratie van onderdanen van derde landen die in de EU zijn gevestigd

Bij deze categorie circulaire migratie kunnen mensen in hun land van herkomst een (zakelijke, beroepsmatige, vrijwillige of andere) activiteit ontplooien terwijl zij hun hoofdverblijf in een van de lidstaten houden. Deze categorie omvat verschillende groepen, zoals:

- zakenmensen die in de EU werken en die in hun land van herkomst (of een ander derde land) een activiteit willen ondernemen; en
- artsen, hoogleraren of andere hoogopgeleiden die hun land van herkomst willen steunen door hun beroep deels daar uit te oefenen.

2) circulaire migratie van personen die in een derde land verblijven

Circulaire migratie kan onderdanen van derde landen de mogelijkheid bieden tijdelijk naar de EU te komen voor werk, studie, opleiding of een combinatie daarvan, op voorwaarde dat zij aan het einde van de periode waarvoor zij werden toegelaten, terugkeren naar hun land van herkomst om zich daar te vestigen en daar hun hoofdactiviteit uit te oefenen. Het circulaire karakter kan worden versterkt door migranten, nadat zij zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst, de mogelijkheid te bieden een bepaalde vorm van geprivilegieerde mobiliteit naar de lidstaat waar zij hebben verbleven te behouden, bijvoorbeeld in de vorm van vereenvoudigde toelatings-/inreisprocedures.

Deze categorie omvat een breed scala van situaties en het hele spectrum van migranten, zoals:

- onderdanen van derde landen die tijdelijk in de EU willen werken, bijvoorbeeld als seizoensarbeider;
- onderdanen van derde landen die in Europa een studie of opleiding willen volgen voordat zij naar hun land terugkeren;
- onderdanen van derde landen die na afronding van hun studie en voordat zij terugkeren naar hun land van herkomst in de EU (bijvoorbeeld als stagiair) werkervaring willen opdoen die in het land van herkomst moeilijk te verkrijgen is;
- onderzoekers uit derde landen die een onderzoeksproject in de EU willen uitvoeren;
- onderdanen van derde landen die willen deelnemen aan interculturele uitwisselingen en andere activiteiten op het gebied van cultuur, actief burgerschap, onderwijs en jongeren (zoals cursussen, seminars, evenementen, en studiereizen);
- onderdanen van derde landen die onbezoldigd vrijwilligerswerk willen verrichten met doelstellingen die het algemeen belang van de EU dienen.

C. Ontwikkeling van een EU-rechtskader dat circulaire migratie bevordert

Sommige lidstaten kennen in hun bestaande immigratiewetten al regels die een bepaalde mate van circulaire migratie bevorderen, doordat het alle of bepaalde categorieën onderdanen van derde landen die legaal in de lidstaat verblijven, is toegestaan de lidstaat voor bepaalde perioden te verlaten zonder verlies van de legale status, maar de voorwaarden waaronder en omstandigheden waarin dit mogelijk is, verschillen per lidstaat. Circulaire migratie van bepaalde categorieën personen zou echter verder bevorderd kunnen worden door een zekere harmonisatie van de wetgeving.

Maatregelen ter bevordering van circulaire migratie zouden met name kunnen worden opgenomen in een aantal toekomstige rechtsinstrumenten die al zijn aangekondigd in het beleidsplan legale migratie, zoals:

- **het voorstel voor een richtlijn over de toelating van hoogopgeleide migranten:**

– afhankelijk van verder onderzoek, zouden maatregelen ter bevordering van circulaire migratie gericht kunnen zijn op verdere versoepeling van de toegangsprocedures voor

personen die al gedurende een bepaalde periode legaal in de EU verblijven (voor hooggeschoold werk, studie of andere vormen van opleiding);

- **het voorstel voor een richtlijn over de toelating van seizoensmigranten:**

– de belangrijkste maatregel om circulaire migratie te bevorderen zou de invoering van een meerjarige verblijfs-/arbeidsvergunning voor seizoensmigranten zijn waarmee de migrant verschillende opeenvolgende jaren terug kan komen om seizoensarbeid te verrichten.

- **het voorstel voor een richtlijn over de toelating van betaalde stagiairs:**

– de mogelijkheid voor onderdanen van derde landen om voor een bepaalde opleidingsperiode naar Europa te komen, moet de mobiliteit van hoogopgeleiden en de overdracht van kennis en vaardigheden bevorderen. Om het circulaire karakter te benadrukken zou het voorstel kunnen behelzen dat voormalige stagiairs eventueel voor beperkte perioden terug kunnen komen voor verdere bijscholing.

De Commissie zal zich ook buigen over de vraag of een voorstel om geharmoniseerde toelatingsprocedures voor andere categorieën legale migranten in te voeren, bevorderlijk zou kunnen zijn voor circulaire migratie.

Tevens zou de Commissie te zijner tijd kunnen overwegen wijzigingen van bestaande rechtsinstrumenten voor te stellen om circulaire migratie te bevorderen, die in de volgende richting zouden kunnen gaan:

- **Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen:**

– nu bepaalt de richtlijn dat de status van langdurig ingezeten in de regel wordt ingetrokken bij een afwezigheid van meer dan 12 achtereenvolgende maanden van het grondgebied van de Gemeenschap. Deze periode zou kunnen worden verlengd tot twee of drie jaar.

- **Richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk en Richtlijn 2005/71/EG betreffende de toelating van onderzoekers**:

– een mogelijke wijziging zou kunnen zijn meervoudige inreis-/verblijfsvergunningen in te voeren die de houder het recht geven gedurende lange perioden afwezig te zijn van het EU-grondgebied zonder dat hij zijn verblijfsrecht verspeelt[8];

– een andere mogelijkheid zou zijn de facultatieve bepalingen van deze richtlijnen die de lidstaten de mogelijkheid bieden vereenvoudigde en snelle toelatingsprocedures toe te passen op personen die als onderzoekers of studenten in de EU hebben verbleven, om te zetten in een recht voor deze personen op snelle procedures, mits zij na afloop van hun verblijfsvergunning naar het land van herkomst zijn teruggekeerd;

– ten slotte zou het mogelijk kunnen zijn de beide richtlijnen te koppelen door gemakkelijker (dus met minder voorwaarden) toegang te verlenen aan onderzoekers uit derde landen die eerder als student in de EU hebben verbleven en na hun studie volgens de voorschriften zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Dit idee zou verder kunnen worden uitgebreid, waarbij studenten de mogelijkheid krijgen een aanvraag in te dienen om te

[8] Dit zou de houder het recht geven in de EU te verblijven en (eventueel) te werken gedurende een bepaalde periode, die zou kunnen worden onderverdeeld in kortere perioden die worden gescheiden door perioden waarin de betrokkene terugkeert naar het land van herkomst.

worden toegelaten als onderzoeker terwijl zij nog verblijven in de lidstaat waar zij studeren, mits de aanvraag wordt ingediend voordat hun studievergunning verloopt.

D. Instaan voor het circulaire karakter van de migratie

Er moeten praktische voorwaarden en waarborgen komen om ervoor te zorgen dat circulaire migratie aan haar doel beantwoordt en op de lange termijn voordelen oplevert. De Commissie is voornemens op basis van deze mededeling een discussie met de lidstaten aan te gaan over de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de migratie daadwerkelijk circulair van aard is.

1) Stimulerende maatregelen om het circulaire karakter te bevorderen

In de EU-beleidsinstrumenten zouden bijvoorbeeld de volgende stimulerende maatregelen kunnen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat de migratie daadwerkelijk circulair van aard is:

- **het vooruitzicht op toekomstige mogelijkheden voor legale mobiliteit naar de EU:** de belofte van voortdurende mobiliteit in ruil voor het naleven van de regels en voorwaarden zal de verleiding om te lang te blijven, aanzienlijk verminderen. Er moet worden onderzocht welke mogelijkheden moeten worden geboden en deze mogelijkheden zullen waarschijnlijk per categorie migranten verschillen, maar de achterliggende gedachte is dat bonafide migranten moeten worden beloond. De hierboven genoemde stimulerende maatregelen zouden kunnen overwogen (meervoudige inreis-verblijfs-/werkvergunningen, die herhaaldelijk tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst mogelijk maken; vereenvoudigde, versnelde toelatingsprocedures voor migranten die al een bepaalde periode in de EU hebben verbleven en na het verstrijken van hun verblijfsvergunning vrijwillig zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst; enz.).
- **een zo soepel mogelijke herintegratie van remigranten in hun land van herkomst (in het bijzonder in het beroepsleven)**: hierbij zou het kunnen gaan om bijstand bij het zoeken naar werk en/of het opzetten van een zaak door remigranten in het land van herkomst; om bijstand aan landen van herkomst bij het erkennen van de informele vaardigheden die remigranten tijdens hun verblijf in het buitenland hebben verworven; om een herintegratiepremie, een spaarregeling met belastingvoordelen in het land van herkomst, speciale huisvestingprogramma's, steun om terugkerende onderzoekers in staat te stellen een onderzoeksproject voort te zetten in het land van herkomst, of, in het geval van studenten, verlenging van een beurs gedurende een aantal jaren na terugkeer. De Gemeenschap en/of de betrokken lidstaten zouden kunnen toezeggen dergelijke maatregelen te steunen, met name in het kader van de in hoofdstuk II behandelde mobiliteitspartnerschappen.

(2) Instaan voor terugkeer

Een van de kernvoorwaarden is dat migranten terugkeren naar hun land van herkomst wanneer hun verblijfsvergunning verloopt. Er zal een overzicht worden opgesteld van alle maatregelen die terugkeer waarborgen of bevorderen. Een maatregel die zou kunnen worden overwogen en die ook zou kunnen worden opgenomen in het rechtskader, is de vereiste dat migranten schriftelijk moeten verklaren dat zij vrijwillig zullen terugkeren naar hun land van herkomst zodra hun contract verloopt. Indien migranten illegaal in de EU blijven in plaats van vrijwillig terug te keren nadat hun vergunning is verlopen, moet het land van herkomst de betrokkenen overnemen. Dit is gemakkelijker te realiseren indien er een overnameovereenkomst is tussen de EG of de betrokken lidstaat en het derde land.

(3) Toezicht op circulaire migratie

Er dient zorgvuldig toezicht te worden gehouden op regelingen voor circulaire migratie, zowel op de opzet als op de praktische uitvoering, om er enerzijds voor te zorgen dat ze aan de dubbele doelstelling beantwoorden dat ze moeten inspelen op de arbeidsmarktbehoeften in de EU en moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de landen van herkomst, en anderzijds dat circulaire migratie niet verandert in permanente migratie. Er moeten criteria worden ontwikkeld om toezicht te houden op de werking van dergelijke regelingen. Tevens dient bij de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de desbetreffende EG-richtlijnen ook te worden beoordeeld in hoeverre zij bijdragen tot circulaire migratie.

(4) Beperking van het risico van braindrain

Veel ontwikkelingslanden hebben te kampen met een grote uitstroom van bepaalde categorieën migranten, meestal middelbaar en hoogopgeleiden. Indien deze uitstroom zich vooral voordoet in sectoren die van wezenlijk belang zijn voor de ontwikkeling, zoals onderwijs of gezondheidszorg, kunnen zij nadelige gevolgen hebben voor het vermogen van een land om zijn bevolking bepaalde essentiële diensten aan te bieden. Het risico van braindrain is echter niet universeel en moet worden afgezet tegen de mogelijk positieve gevolgen van emigratie op de ontwikkeling van de landen van herkomst.

Tot op zekere hoogte kan circulaire migratie het langetermijnrisico van braindrain beperken, maar verdere maatregelen om dit risico te ondervangen zijn zeker nodig[9].

Dergelijke maatregelen moeten worden afgestemd op de situatie in het betrokken land. Mogelijke maatregelen zijn: toezeggingen van de EU-lidstaten om niet actief mensen te werven in de sectoren die in het betrokken land onder druk staan; mechanismen om het voor remigranten in het betrokken derde land gemakkelijker te maken hun beroepsleven te verdelen tussen twee landen; of steun van de Gemeenschap en/of de lidstaten om het partnerland te helpen om, als alternatief voor emigratie, ter plaatse aantrekkelijke beroepsmogelijkheden te creëren voor hoogopgeleiden.

(5) Partnerschap met derde landen

Dialoog en samenwerking met derde landen – zowel op het gebied van migratie als op aanverwante terreinen zoals werkgelegenheid, sociaal beleid en onderwijs/opleiding – is van wezenlijk belang om ervoor te zorgen dat circulaire migratie goed werkt en voor alle partijen voordelen oplevert. Via het bestaande institutionele kader voor dialoog en samenwerking kan overleg worden gepleegd met een aantal derde landen die mogelijk belangstelling hebben voor het bevorderen van circulaire migratie, eventueel als onderdeel van een mobiliteitspartnerschap. In het ontwikkelingsbeleid dient te worden uitgegaan van de belangen van de derde landen, met de klemtoon op het gevaar van braindrain (hoewel circulaire migratie, mits goed beheerd, dat gevaar in principe moet beperken) en mogelijke maatregelen om dit gevaar te ondervangen. Derde landen kunnen worden aangemoedigd wettelijke en administratieve regelingen te treffen om circulaire migratie te bevorderen. Partnerlanden dienen zich met name in te zetten voor de verbetering van hun diensten op het gebied van arbeidsvoorziening en het afstemmen van vraag en aanbod van werkgelegenheid,

---

[9] Een uitvoeriger beschrijving van de discussie over braindrain is te vinden in de mededeling van de Commissie over migratie en ontwikkeling. In die mededeling worden, evenals in de mededeling "'EU Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries" (COM(2005)642 definitief), ook praktische maatregelen tegen het gevaar van braindrain geschetst. Een van de doelstellingen van regelmatig bijgewerkte migratieprofielen is voor elk betrokken ontwikkelingsland vast te stellen in welke sectoren en beroepen sprake is van braindrain.

beroepsopleiding en taalcursussen, hun vermogen om vraag en aanbod in bepaalde sectoren te voorspellen en informatie te verstrekken over de vraag naar arbeidskrachten in het buitenland. Partnerlanden zouden ook kunnen worden gesteund bij het bieden van mogelijkheden aan remigranten om een bijdrage te leveren aan de samenleving in hun land van herkomst. Tevens zou van partnerlanden worden verlangd dat zij meewerken aan het aanpakken van illegale migratie en mensenhandel en dat zij onderdanen die deelnemen aan een circulairemigratieregeling garanderen dat zij na afloop of beëindiging van hun contract kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. En partnerlanden dienen meer stimulerende maatregelen te nemen om terugkeer en herintegratie te bevorderen, bijvoorbeeld door actief te werken aan het scheppen van productieve werkgelegenheid en fatsoenlijk werk.

6) Bilaterale overeenkomsten om circulaire migratie te bevorderen

Naast het EU-kader en het EU-beleid zouden bilaterale overeenkomsten tussen landen van herkomst en geïnteresseerde EU-lidstaten – met volledige inachtneming van de Gemeenschapsbevoegdheden – een nuttige manier kunnen zijn om circulaire migratie te bevorderen. Dergelijke overeenkomsten kunnen helpen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen, met name als het gaat om partnerschappen tussen de diensten voor arbeidsbemiddeling en de arbeidsmarktbureaus van beide partijen, waardoor snel kan worden ingespeeld op de behoeften aan arbeidskrachten van de betrokken EU-lidstaat. Met dit soort overeenkomsten kunnen sommige flexibele stimuleringsmaatregelen voor circulaire migratie, zoals beurzen voor "circulaire" studenten, stagiairs of jongeren die deelnemen aan interculturele uitwisselingen, veel gemakkelijker worden toegepast. Ten slotte kunnen bilaterale overeenkomsten ertoe bijdragen dat bij regelingen voor circulaire migratie voorrang wordt gegeven aan de sectoren die voor de landen van herkomst het belangrijkst zijn en dat mogelijke braindrain wordt tegengegaan. Koppeling van het EU-kader en bilaterale overeenkomsten zou tot synergie kunnen leiden waar alle betrokkenen voordeel bij hebben en moet nader worden besproken.

IV. **Conclusie: volgende stappen**

Het bevorderen van legaal verkeer van personen tussen derde landen en de EU, met name in de vorm van circulaire migratie, is een belangrijke en complexe aangelegenheid. Indien dit op de juiste manier wordt aangepakt, zou het de EU kunnen helpen om in haar behoeften aan arbeidskrachten te voorzien en de landen van herkomst om de voordelen van emigratie optimaal te benutten en de nadelen te beperken en tegelijkertijd de oorzaken van illegale migratie geheel of gedeeltelijk weg te nemen.

Om het begrip **circulaire migratie** en de praktische toepassing ervan te ontwikkelen, is de Commissie voornemens als eerste stap op basis van deze mededeling een raadplegingsronde op gang te brengen om de standpunten en ervaringen van andere instellingen van de Gemeenschap, de lidstaten en betrokken partijen te verzamelen. Deze raadplegingsronde kan ten minste drie maanden duren. Bij de te bespreken punten zou het kunnen gaan om bevoegdheidsterreinen van de EG en om mogelijk noodzakelijke aanpassingen van het Gemeenschapsrecht inzake de toelating van bepaalde categorieën migranten. Ook zaken die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen kunnen aan de orde komen, zoals feitelijke besluiten om individuele migranten al dan niet toe te laten.

Daarnaast is de Commissie voornemens verkennende gesprekken te voeren met een beperkt aantal landen die mogelijk geïnteresseerd zijn in een **mobiliteitspartnerschap** en bereid zijn zich ertoe te verbinden actief met de EU samen te werken aan het beheer van migratiestromen, onder meer door illegale migratie samen met de EU te bestrijden, met name in de vorm van maatregelen op het gebied van overname en terugkeer.

Het is duidelijk dat het uitstippelen van beleid om circulaire migratie te bevorderen en mobiliteitspartnerschappen te ontwikkelen, meer coördinatie en samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten vereist, om te zorgen voor maximale synergie tussen de activiteiten op beide niveaus en om te voorkomen dat beide partijen inbreuk maken op elkaars bevoegdheden. Om meer ervaring op te doen zou financiële steun kunnen worden verleend aan proefprojecten die gericht zijn op de bevordering van circulaire migratie in sectoren of beroepen die zowel voor de landen van herkomst als voor de lidstaten van belang zijn.

De Commissie is ook voornemens deze onderwerpen te behandelen in het kader van de politieke dialoog en samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en aanverwante beleidsterreinen, met name van die met landen die onder de algehele aanpak van migratie vallen of zullen vallen. Zij hoopt tevens dat deze richtsnoeren een bijdragen zullen leveren aan het wereldwijde debat over een beter beheer van internationale migratie, en met name aan de discussies in het kader van het Wereldforum voor migratie en ontwikkeling.

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.