KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 16.5.2007
KOM(2007) 248 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi

I. Wprowadzenie

W konkluzjach z grudnia 2006 r. Rada Europejska stwierdziła: „Z poszanowaniem kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie rozważony zostanie także problem, jak sprawić, by możliwości legalnej migracji stały się częścią polityk zewnętrznych UE; celem tych działań jest wypracowanie wyważonego partnerstwa z państwami trzecimi, dostosowanego do konkretnych potrzeb na rynkach pracy w państwach członkowskich UE; przeanalizowane zostaną metody ułatwiania migracji wahadłowej i czasowej; Komisja jest proszona o przedstawienie do czerwca 2007 roku szczegółowych wniosków na temat tego, jak lepiej zorganizować legalne formy przemieszczania się pomiędzy UE a państwami trzecimi".

Niniejszy komunikat jest odpowiedzią na powyższe wezwanie. W oparciu o prowadzoną politykę i obowiązujące ramy współpracy poszukuje się w nim nowych metod sprawniejszego zarządzania legalnymi przepływami osób między UE a krajami trzecimi, które są gotowe podjąć realne wysiłki na rzecz zwalczania nielegalnej migracji. Ponadto omawia się w nim sposoby ułatwiania migracji wahadłowej, która może okazać się odpowiedzią na potrzeby rynków pracy państw członkowskich, wykorzystując potencjalnie pozytywny wpływ migracji na rozwój oraz odpowiadając na potrzeby krajów pochodzenia w zakresie transferu umiejętności i łagodzenia skutków drenażu mózgów.

Niniejszy komunikat stanowi, obok najnowszych działań na rzecz walki z nielegalną imigracją[1], uzupełnienie wcześniejszych inicjatyw Komisji, a w szczególności komunikatu w sprawie związku pomiędzy migracją i rozwojem[2] oraz planu polityki w dziedzinie legalnej migracji[3], kładąc szczególny nacisk na ostrzejsze działania przeciwko nielegalnej pracy, a przede wszystkim pracodawcom zatrudniającym nielegalnych migrantów. Celem komunikatu jest także rozszerzenie zakresu globalnego podejścia UE do migracji, a także wzbogacenie go o szereg praktycznych rozwiązań, jak podkreślono w konkluzjach Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. i grudnia 2006 r. oraz w komunikatach Komisji pt. „Podejście globalne do migracji w rok później"[4] i „Zastosowanie globalnego podejścia do migracji do regionów sąsiadujących z Unią Europejską na wschodzie i południowym wschodzie"[5].

II. Rozwijanie partnerstw na rzecz mobilności

Wnioski dotyczące poprawy warunków dla legalnych form przemieszczania się osób między UE i krajami trzecimi powinny oczywiście opierać się na obowiązujących przepisach

---

1 Komunikat w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich (COM (2006) 402 wersja ostateczna z 19.7.2006)

2 Związek pomiędzy migracją i rozwojem: konkretne kierunki działania (COM (2005) 390 wersja ostateczna z 1.9.2005)

3 COM(2005) 669 wersja ostateczna z 21.12.2005.

4 „Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej" (COM (2006) 735 wersja ostateczna z 30.11.2006)

5 Dodać odsyłacz

prawnych dotyczących legalnego przemieszczania się osób do UE, które pokrótce opisano w załączniku I.

W komunikacie pt. „Podejście globalne do migracji w rok później" stwierdzono w szczególności: „Po spełnieniu określonych warunków, takich jak współpraca w zakresie nielegalnej migracji oraz skuteczne mechanizmy readmisji, celem działań mogłoby być uzgodnienie **programów mobilności** z szeregiem zainteresowanych krajów trzecich, co pozwoliłoby ich obywatelom na uzyskanie lepszego dostępu do UE. Istnieje wyraźna potrzeba lepszego zorganizowania różnych form legalnego przemieszczania się między UE a krajami trzecimi. Programy mobilności określałyby ogólne ramy zarządzania ruchami ludności i łączyłyby w sobie możliwości oferowane przez państwa członkowskie oraz Wspólnotę Europejską, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu podziału kompetencji zgodnie z Traktatem".

UE musi zatem zbadać sposoby zespolenia takich programów, które zdaniem Komisji powinno się nazwać „partnerstwami na rzecz mobilności", a także negocjowania przez WE wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi warunków ich przyjęcia z krajami trzecimi, które zobowiązały się do czynnej współpracy z UE w zakresie zarządzania ruchami migracyjnymi, w tym zwalczania nielegalnej migracji, i które pragną zapewnić swoim obywatelom bezpieczniejszy dostęp do terytorium UE.

W niniejszym rozdziale analizuje się zarówno charakter prawny, jak i formę prawną partnerstw na rzecz mobilności oraz ich ewentualną treść.

A. Charakter prawny i forma prawna partnerstw na rzecz mobilności

Partnerstwa na rzecz mobilności będą z założenia miały złożony charakter prawny, ponieważ będą obejmować szereg elementów, z których część będzie wchodzić w zakres uprawnień Wspólnoty, a część – w zakres uprawnień państw członkowskich. UE musi zapewnić jak najszybsze opracowanie spójnego partnerstwa, przy pełnym poszanowaniu podziału uprawnień między WE a państwami członkowskimi i zagwarantowaniu zgodności z ramami politycznymi i prawnymi obowiązującymi w sferze stosunków między konkretnymi krajami trzecimi, Wspólnotą i państwami członkowskimi, których to dotyczy.

Negocjacje w sprawie partnerstw na rzecz mobilności musiałyby być prowadzone w oparciu o jasne polityczne wytyczne Rady oraz zalecenie Komisji. Dodatkowo każde partnerstwo powinno określać dalsze kierunki rozwoju, optymalnie wykorzystując istniejące zasady dialogu między władzami danego kraju trzeciego, Komisją i zainteresowanymi państwami członkowskimi (np. podkomitety lub grupy robocze ds. konkretnych zagadnień, ustanowione na mocy odpowiednich umów). Przy wdrażaniu partnerstw można by skorzystać z pomocy zespołów wspierających ds. migracji[6].

B. Treść partnerstw na rzecz mobilności

Partnerstwa na rzecz mobilności będą musiały uwzględniać aktualne stosunki UE z danym krajem trzecim, jak również ogólną strategię stosunków zewnętrznych przyjętą przez UE dla tego kraju. Będą one dostosowane do szczególnych warunków panujących w danym kraju trzecim i jego aspiracji, jak również zamiarów UE, oraz do poziomu zobowiązań, jakie kraj trzeci jest gotowy podjąć w zakresie zwalczania nielegalnej migracji i ułatwiania ponownej integracji powracających migrantów, w tym stwarzania możliwości zatrudnienia. Tam gdzie to możliwe, precyzyjna struktura partnerstw na rzecz mobilności powinna być opracowana na podstawie charakterystyki ruchów migracyjnych. Nie da się ująć wszystkich możliwych

[6] Zgodnie z propozycją zawartą w komunikacie „Podejście globalne do migracji w rok później".

elementów partnerstw na rzecz mobilności w niniejszym dokumencie, ponieważ będą one różne w zależności od konkretnego przypadku. Ponadto wymiar, jaki zainteresowane państwa członkowskie mogą zechcieć nadać konkretnemu partnerstwu ma rzecz mobilności, będzie zależał od ich krajowych ram prawnych (w szczególności w zakresie przyjmowania obywateli krajów trzecich) oraz ograniczeń i priorytetów politycznych. Typowe partnerstwo na rzecz mobilności powinno jednak zawierać kilka elementów wymienionych poniżej (lub wszystkie), dotyczących z jednej strony zobowiązań, jakich się oczekuje od krajów trzecich, oraz z drugiej strony zobowiązań podejmowanych przez WE i państwa członkowskie będących stroną partnerstwa.

(1) Zobowiązania krajów trzecich będących stroną partnerstwa

Zobowiązania, jakich się oczekuje od krajów trzecich w sferze zwalczania nielegalnej migracji, będą różne zależnie od przypadku oraz, między innymi, od obowiązujących ram prawnych. Mogą obejmować np.:

- zobowiązanie do skutecznej readmisji własnych obywateli oraz pełnej współpracy w ustalaniu ich tożsamości;
- dodatkowe zobowiązanie do readmisji w jasno określonych okolicznościach obywateli krajów trzecich i bezpaństwowców, którzy przybyli do UE przez terytorium danego kraju trzeciego, jeśli jest to zgodne z warunkami określonymi we wspólnotowej umowie o readmisji;
- inicjatywy służące zniechęcaniu do nielegalnej migracji poprzez ukierunkowane kampanie informacyjne;
- wysiłki na rzecz usprawnienia kontroli na granicach i/lub zarządzania granicami, również w kontekście współpracy operacyjnej z państwami członkowskimi i/lub agencją FRONTEX;
- wysiłki na rzecz lepszego zabezpieczenia dokumentów podróży przed podrobieniem i sfałszowaniem, w stosownych przypadkach poprzez zastosowanie biometryki, oraz, w określonych przypadkach, na rzecz lepszego zabezpieczenia dokumentów będących podstawą do wydania dokumentów podróży (np. krajowe dokumenty tożsamości);
- zobowiązanie do współpracy i wymiany informacji z właściwymi władzami w państwach członkowskich UE w celu usprawnienia współpracy w zakresie zarządzania granicami i tym samym zmniejszenia ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa w związku z przemieszczaniem się osób między krajami;
- działania i inicjatywy szczególne służące zwalczaniu zjawiska przemycania migrantów i handlu ludźmi, zgodnie z konwencją Rady Europy o przeciwdziałaniu handlowi ludźmi, odpowiednimi protokołami do Konwencji ONZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i/lub odpowiednimi programami regionalnymi, takimi jak plan działania z Wagadugu pomiędzy Afryką a UE dotyczący zwalczania handlu ludźmi;
- od krajów trzecich powinno się również wymagać podjęcia zobowiązania do wspierania efektywnego zatrudnienia i godnej pracy, a także ogólnego zobowiązania do poprawy warunków ekonomiczno-społecznych, jako że mogą one eliminować czynniki wywołujące nielegalną migrację.

Tego typu środki muszą być całkowicie zgodne z prawami podstawowymi osób, których dotyczą, w tym prawami specjalnymi osób, które mogą wymagać ochrony międzynarodowej.

Kraje trzecie mogłyby ewentualnie skorzystać ze szczególnej pomocy finansowej i/lub technicznej ze strony WE i/lub zainteresowanych państw członkowskich, np. aby ułatwić w ten sposób ponowną integrację ekonomiczno-społeczną migrantów powracających do swojego kraju.

(2) Zobowiązania WE i państw członkowskich będących stroną partnerstwa

Również w tym przypadku poszczególne zobowiązania będą zależały od okoliczności, choć ogólnie mogą objąć część (lub wszystkie) z poniższych elementów.

a) Nowe możliwości legalnej migracji dla obywateli krajów trzecich

Partnerstwa na rzecz mobilności będą ułatwiać migrowanie obywateli krajów trzecich do zainteresowanych państw członkowskich UE. Będą dotyczyć wyłącznie migracji zarobkowej, ewentualnie innych legalnych form migracji, takich jak migracja w celu podjęcia studiów lub innych form szkolenia. Mechanizmy ułatwiania migracji zarobkowej powinny odnosić się do potrzeb rynku pracy zainteresowanych państw członkowskich, zgodnie z oceną tych państw, przy pełnym poszanowaniu zasady preferencji wspólnotowej w odniesieniu do obywateli UE. Chodzi przede wszystkim o postanowienia aktów o przystąpieniu z 2003 i 2005 r., które nakładają na państwa członkowskie stosujące przepisy przejściowe dotyczące swobodnego przemieszczania się pracowników obowiązek uprzywilejowanego traktowania obywateli UE względem obywateli krajów trzecich. Państwa członkowskie będące stroną partnerstwa na rzecz mobilności muszą zapewnić skuteczne wdrażanie tej zasady. Ponadto powinno się także uwzględnić obowiązujące i przyszłe umowy międzynarodowe między UE a krajami trzecimi, które ułatwiają czasowe przemieszczanie się osób fizycznych, kiedy wiąże się to z usługami handlowymi lub inwestycjami.

Zależnie od tych ram przywileje związane z partnerstwami na rzecz legalnej mobilności mogłyby przede wszystkim przyjąć dwie następujące formy:

- Partnerstwa na rzecz mobilności mogłyby obejmować dobrowolną ofertę kilku państw członkowskich dotyczącą łatwiejszego dostępu do ich rynków pracy dla obywateli danych krajów trzecich. Od strony politycznej wyglądałoby to w ten sposób, że poszczególne oferty byłyby zbierane w jeden pakiet i przedstawiane danemu krajowi trzeciemu jako całościowa oferta UE. Oferty krajowe mogłyby być wyrażone w formie określonej liczby miejsc pracy zarezerwowanych dla obywateli krajów trzecich będących stroną partnerstwa lub w formie praktycznych narzędzi umożliwiających dopasowanie ofert pracy w państwie członkowskim do osób poszukujących pracy w danym kraju trzecim. Gromadzone oferty powinny być zgodne z obowiązującymi procedurami przyjmowania migrantów.
- Partnerstwa na rzecz mobilności mogłyby również zawierać zapis o uprzywilejowanym traktowaniu obywateli danego kraju w zakresie warunków przyjmowania niektórych kategorii migrantów[7], uwzględniając także liczne klauzule wyboru przewidziane w odpowiednich dyrektywach dla obszarów wchodzących w zakres prawa wspólnotowego. Uzgodnienia te nie powinny jednak naruszać zakazu dyskryminacji, wyrażonego w art. 12 Traktatu, ani zasady jednolitego stosowania prawa wspólnotowego.

[7] Z zastrzeżeniem aktów o przystąpieniu z 2003 i 2005 r., układu o stowarzyszeniu między UE a Turcją, zgodnie z którym państwa członkowskie podejmują zobowiązanie do uprzywilejowanego traktowania pracowników tureckich, oraz zasady preferencji wspólnotowej.

b) Pomoc krajom trzecim w rozwijaniu ich zdolności do zarządzania legalnymi przepływami migracyjnymi

Pomoc finansowa i/lub techniczna w obszarach związanych z zarządzaniem legalnymi przepływami migracyjnymi mogłaby w przydatny sposób dopełniać inne elementy partnerstwa na rzecz mobilności. Pomocy takiej mogłyby dostarczać: Wspólnota Europejska, w szczególności w ramach programów tematycznych dotyczących migracji i azylu, i/lub państwa członkowskie będące stroną danego partnerstwa. Nie musiałaby się ona ograniczać do zarządzania przepływami migracyjnymi do UE, lecz mogłaby obejmować również przepływy migracyjne między regionami, które stanowią duży odsetek ruchów migracyjnych w wielu krajach rozwijających się. Tam, gdzie to stosowne, pomoc mogłaby przyjąć formę umów partnerskich z podobnymi instytucjami w państwach członkowskich UE (urzędy pracy, agencje pośrednictwa pracy itp.).

Tego typu pomoc nie będzie ograniczona jedynie do krajów będących stroną partnerstwa na rzecz mobilności. Mogłaby jednak z zasady być dostępna właśnie dla tych krajów w ramach programów tematycznych dotyczących migracji i azylu. Pomoc mogłaby obejmować:

- informowanie o potrzebach rynków pracy państw członkowskich UE i warunkach emigrowania do tych państw;
- dodatkowe wysiłki na rzecz mobilności studentów, badaczy, młodych przedstawicieli różnych zawodów, wolontariuszy i osób działających w organizacjach młodzieżowych z różnych krajów, których pomoc dotyczy;
- szkolenia językowe lub techniczne osób, które mają już konkretną perspektywę zatrudnienia za granicą, prowadzone jeszcze przed ich wyjazdem oraz
- usługi pośrednictwa pracy pomagające dopasować oferty pracy w UE do osób poszukujących pracy w krajach trzecich; usługi te mogłyby się opierać bezpośrednio na unijnych systemach informatycznych, takich jak portal mobilności zawodowej EURES. W krajach, w których instytucje zarządzające krajowym rynkiem pracy nie są dobrze rozwinięte, trzeba by zapewne dodatkowo rozwinąć efektywne transgraniczne usługi pośrednictwa pracy. Oznacza to zatem możliwość udzielenia pomocy technicznej w celu usprawnienia funkcjonowania rynku pracy;
- programy służące ułatwianiu ponownej integracji ekonomiczno-społecznej migrantów powracających do kraju;
- wysiłki na rzecz ułatwiania przesyłania przekazów pieniężnych dokonywanych przez migrantów, w tym mechanizm współpracy.

Wspólnota Europejska ma już pewne doświadczenie w udzielaniu krajom trzecim tego typu pomocy (przegląd przeszłych, bieżących lub planowanych projektów w tych obszarach zawarto w załączniku II), a zatem Komisja może rozszerzyć taką pomoc w bardziej usystematyzowany sposób na inne kraje trzecie. Projekt MEDA wspierający Marokańską Agencję Zatrudnienia i Umiejętności oraz wspomagane przez WE działania prowadzące do utworzenia Centrum Informacji i Zarządzania Migracją w Mali, które będzie wykonywać część z wyżej opisanych zadań, mogą służyć za wzór podobnych inicjatyw.

c) Przeciwdziałanie ryzyku drenażu mózgów i wspieranie migracji wahadłowej oraz powracających migrantów

Partnerstwa na rzecz mobilności mogłyby na wniosek kraju trzeciego określać środki przeciwdziałania ryzyku drenażu mózgów. Po pierwsze, partnerstwa będą dostosowane do konkretnych potrzeb krajów będących stroną tych partnerstw. W związku z tym partnerstwa

na rzecz mobilności mogłyby na podstawie obopólnego porozumienia wyłączać z zasady preferencyjnego traktowania migrantów z sektorów, w których szczególnie odczuwalny jest brak siły roboczej. Mogłyby również przewidywać mechanizmy ułatwiania migracji wahadłowej, która ze względu na swój charakter może przyczyniać się do zmniejszenia ryzyka drenażu mózgów. Ponadto w ramach partnerstwa dany kraj trzeci, WE i zainteresowane państwa członkowskie mogłyby porozumieć się co do środków zachęcania migrantów zatrudnionych na czas określony lub na czas prac sezonowych do powrotu do kraju pochodzenia oraz środków wspierania migracji wahadłowej. Takie środki pomogłyby krajom pochodzenia wykorzystać umiejętności oraz inne formy kapitału społecznego powracających migrantów lub obywateli migrujących w trybie wahadłowym, a także łagodzić skutki drenażu mózgów. W rozdziale III podano przykłady takich środków, które mogłyby po uzgodnieniach służyć ułatwianiu migracji wahadłowej.

d) Usprawnienie i/lub uproszczenie procedur wydawania wiz krótkoterminowych obywatelom krajów trzecich

W trakcie negocjacji w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności, oprócz przekrojowych ulepszeń już zaproponowanych przez Komisję (por. załącznik I), właściwe mogłoby się okazać usprawnienie zasad dotyczących wiz krótkoterminowych według potrzeb poszczególnych krajów. Tego rodzaju usprawnienia można by rozważyć w dwóch różnych płaszczyznach:

(i) Lepsza organizacja usług konsularnych państw członkowskich UE w danym kraju trzecim

Osoby w kraju trzecim składające wniosek o wydanie wizy krótkoterminowej do UE często napotykają praktyczne trudności, takie jak brak lokalnych placówek konsularnych państw członkowskich czy bardzo długie kolejki albo niezwykle długi okres oczekiwania (do kilku miesięcy) od momentu umówienia się na spotkanie w celu złożenia wniosku wizowego do samego spotkania. W skrajnych przypadkach wnioskodawcy mogą być zmuszeni do odbycia podróży do sąsiedniego kraju w celu złożenia wniosku i uzyskania wizy krótkoterminowej na pobyt w kraju, w którym znajduje się konsulat, przed złożeniem wniosku o wizę do kraju docelowego.

W partnerstwach na rzecz mobilności można by zawrzeć różnorodne rozwiązania tego typu problemów:

- Państwa członkowskie będące stroną partnerstwa mogłyby wyrazić zobowiązanie wobec danego kraju trzeciego do praktycznego usprawnienia procedur składania wniosków, np. wydłużając godziny otwarcia placówki, zatrudniając więcej pracowników itd.
- Równocześnie strony mogłyby porozumieć się w kwestii poprawy lokalnej współpracy konsularnej. Delegacje Komisji w krajach trzecich będących stronami partnerstwa mogłyby odegrać ważną rolę we wspieraniu takiej współpracy.
- Państwa członkowskie mogłyby również w większym stopniu wykorzystać elastyczność obowiązującego dorobku wspólnotowego (zmienione wspólne instrukcje konsularne), który stanowi między innymi, że wizy wielokrotnego wjazdu z długim okresem ważności (do 5 lat) mogą być wydawane osobom, które podróżują często w dobrej wierze. W indywidualnych przypadkach państwa członkowskie mogą także zwolnić wnioskodawców z opłat wizowych itd. Pełniejsze wykorzystanie elastyczności przepisów mogłoby stanowić część oferty

zainteresowanych państw członkowskich składanej w ramach partnerstw na rzecz mobilności.

- Efektem lepszej współpracy mogłoby być otwarcie przez kilka państw członkowskich wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych w danym kraju trzecim, jak już przewidziano we wniosku Komisji zmieniającym wspólne instrukcje konsularne (obecnie rozpatrywanym przez Parlament Europejski i Radę). Pierwszeństwo można by przyznać projektom założenia takich wspólnych ośrodków (kwalifikującym się do finansowania z Funduszu Granic Zewnętrznych) w krajach trzecich będących stroną partnerstwa na rzecz mobilności.

(ii) Umowy o ułatwieniach wizowych dla określonych kategorii osób

Bardziej systematyczne usprawnianie procedur wydawania wiz może być także przedmiotem **umów o ułatwieniach wizowych** dotyczących określonych kategorii osób, które Wspólnota Europejska negocjowałaby z krajem trzecim zainteresowanym udziałem w partnerstwie na rzecz mobilności. Tego typu umowy są korzystne, ponieważ określają jasne prawa i obowiązki wnioskodawców. W toku prac nad partnerstwami na rzecz mobilności powinno się uwzględniać uzgodnione przez Komitet Stałych Przedstawicieli wspólne podejście do ułatwień wizowych, które skądinąd powinno się być może poddać przeglądowi pod kątem możliwości związanych z partnerstwami na rzecz mobilności.

III. Migracja wahadłowa

A. Wprowadzenie

Wezwanie Rady Europejskiej do zbadania możliwości ułatwienia migracji wahadłowej pojawia się w czasie, gdy na całym świecie obserwuje się zmiany migracyjne, a Unia Europejska potrzebuje realnych rozwiązań problemu nielegalnej imigracji. Migracja wahadłowa coraz częściej postrzegana jest jako podstawowa forma migracji, która w przypadku dobrego zarządzania może przyczyniać się do równoważenia popytu i podaży na pracę w różnych krajach, przyczyniając się tym samym do bardziej efektywnego rozdziału zasobów i wzrostu gospodarczego.

Tego typu migracja wiąże się jednak z pewnymi wyzwaniami: źle pomyślana i nieprawidłowo zarządzana, migracja, która miała przyjąć charakter wahadłowy, może łatwo stać się migracją stałą i tym samym rozminąć się z założeniami leżącymi u jej podstaw.

W niniejszym rozdziale omawia się zagadnienia wymagające uwagi UE i jej państw członkowskich w celu zbadania najbardziej korzystnych sposobów ułatwiania migracji wahadłowej. Przede wszystkim potrzebna jest **wspólna definicja** pojęcia migracji wahadłowej. Konieczne jest też określenie **różnych form** tego zjawiska, mogących mieć potencjalne znaczenie dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Można by dokonać rozróżnienia między wprowadzeniem **ram prawnych** mających ułatwiać tego typu ruchy migracyjne z jednej strony a możliwością opracowywania **programów dotyczących migracji wahadłowej** z drugiej strony. Takie programy pozwalałyby migrantom na wjazd na teren UE w celu podjęcia pracy, nauki lub innej działalności przez pewien okres czasu. Wreszcie istotne znaczenie ma określenie **warunków i zabezpieczeń** koniecznych dla zapewnienia rzeczywistej fluktuacji migrantów.

B. Definicja i formy migracji wahadłowej

Unia Europejska musi mieć jasność co do formy migracji wahadłowej, jaką pragnie wspierać. Migrację wahadłową można by zdefiniować jako formę migracji zarządzanej w sposób, który pozwala na pewien stopień legalnej mobilności z jednego kraju do drugiego i z powrotem.

Poniżej opisano dwie główne formy migracji wahadłowej, które mogą okazać się najważniejsze w kontekście UE.

(1) Migracja wahadłowa obywateli krajów trzecich zamieszkujących w UE

Migracja wahadłowa dla tej kategorii osób jest szansą na podjęcie działalności (gospodarczej, zawodowej, wolontariackiej lub innej) we własnym kraju pochodzenia przy zachowaniu głównego miejsca zamieszkania w jednym z państw członkowskich. Do tej kategorii można zaliczyć różne grupy osób, np.:

- przedsiębiorców pracujących w UE i pragnących podjąć działalność w kraju pochodzenia (lub innym kraju trzecim) oraz
- lekarzy, profesorów lub inne grupy zawodowe pragnące prowadzić częściowo działalność w kraju pochodzenia, a tym samym wspierać ten kraj.

(2) Migracja wahadłowa osób mających miejsce zamieszkania w krajach trzecich

Migracja wahadłowa jest dla osób zamieszkałych w kraju trzecim szansą na czasowy pobyt w UE w celu podjęcia pracy, nauki lub połączenia obu tych działalności, pod warunkiem powrotu na końcu okresu, którego dotyczyło zezwolenie na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego, do głównego miejsca zamieszkania i ponownego podjęcia pracy lub nauki w kraju pochodzenia. Na zachowanie wahadłowego charakteru migracji może pozytywnie wpływać możliwość zachowania po powrocie do kraju pochodzenia pewnej uprzywilejowanej formy mobilności między krajem pochodzenia a państwem członkowskim, w którym migrant przebywał, na przykład w postaci uproszczonych procedur przyjmowania/ ponownego wjazdu.

Kategoria ta obejmuje szeroką gamę sytuacji i migrantów, w tym:

- obywateli krajów trzecich pragnących podjąć pracę w UE na czas określony, np. zatrudnienie sezonowe;
- obywateli krajów trzecich pragnących podjąć naukę lub staż w Europie przed powrotem do swojego kraju;
- obywateli krajów trzecich pragnących podjąć po zakończeniu nauki i przed powrotem do domu pracę w UE (np. jako stażyści), aby zdobyć doświadczenie zawodowe trudno dostępne w kraju pochodzenia;
- badaczy z krajów trzecich pragnących realizować projekty badawcze w UE;
- obywateli krajów trzecich pragnących wziąć udział w międzykulturowych i międzyludzkich wymianach oraz innych działaniach w sferze kultury, aktywnej postawy obywatelskiej, edukacji i młodzieży (takich jak np. kursy szkoleniowe, seminaria, imprezy, wizyty studyjne);
- obywateli krajów trzecich pragnących świadczyć bez wynagrodzenia usługi w ramach wolontariatu, realizujących cele użyteczności publicznej w UE.

C. Wprowadzenie unijnych ram prawnych wspierających migrację wahadłową

Obowiązujące obecnie przepisy imigracyjne niektórych państw członkowskich zawierają zasady wspierające w pewnym stopniu migrację wahadłową, gdyż zezwalają wszystkim lub niektórym kategoriom obywateli krajów trzecich, legalnie zamieszkującym na terytorium danego państwa członkowskiego, na opuszczenie tego terytorium na pewien czas bez utraty statusu prawnego, choć pod względem warunków wstępnych i sytuacji objętych tymi przepisami między państwami członkowskimi występują różnice. Dzięki odpowiedniej

harmonizacji przepisów migracja wahadłowa niektórych kategorii osób mogłaby stać się jeszcze łatwiejsza.

Środki mające na celu ułatwianie migracji wahadłowej mogłyby zostać uwzględnione w niektórych przyszłych aktach prawnych, zapowiedzianych już w planie polityki w dziedzinie legalnej migracji, a w szczególności w aktach niżej wymienionych.

- **Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych:**

– potrzeba dalszej analizy; przepisy wspierające migrację wahadłową mogłyby dotyczyć przede wszystkim usprawnienia procedur wydawania zezwoleń na wjazd osobom, które już kiedyś przez jakiś czas mieszkały legalnie w UE (w celu podjęcia przez nie pracy wymagającej wysokich kwalifikacji, nauki lub innych form szkolenia).

- **Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych:**

– główną formą wspierania migracji wahadłowej byłoby wprowadzenie wieloletnich zezwoleń na pobyt/ pozwoleń na pracę dla pracowników sezonowych, które umożliwiałyby im powracanie przez kilka kolejnych lat do danego państwa członkowskiego na czas prac sezonowych.

- **Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania stażystów pobierających wynagrodzenie:**

– możliwość przyjazdu do Europy na czas stażu dostępna dla obywateli krajów trzecich powinna przyczynić się do większego przepływu wiedzy i transferu umiejętności i wiedzy. Aby zwiększyć wymiar wahadłowego przepływu migrantów, we wniosku można by przewidzieć, w stosownych przypadkach, możliwość powrotu byłych stażystów na czas dodatkowych szkoleń w celu podniesienia umiejętności.

Komisja zastanowi się również, czy propozycja wprowadzenia jednolitych procedur wydawania zezwoleń innym kategoriom legalnych migrantów sprzyjałaby migracji wahadłowej.

Ponadto Komisja może w odpowiednim czasie rozważyć złożenie propozycji wprowadzenia zmian do kilku obowiązujących aktów prawnych z myślą o wsparciu migracji wahadłowej. Dotyczyłoby to w szczególności aspektów wymienionych poniżej.

- **Dyrektywa nr 2003/209/WE dotycząca statusu rezydentów długoterminowych:**

– Obecnie dyrektywa stanowi, że status rezydenta długoterminowego zostaje cofnięty w przypadku nieobecności na terytorium Wspólnoty przez okres dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy. Okres ten może ulec przedłużeniu do dwóch albo trzech lat.

- **Dyrektywa nr 2004/114/WE w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie oraz dyrektywa nr 2005/71/WE w sprawie przyjmowania badaczy:**

– Możliwą zmianą byłoby wprowadzenie zezwolenia na pobyt uprawniającego do wielokrotnego wjazdu i dopuszczającego długie okresy nieobecności posiadacza zezwolenia na terytorium UE bez uszczerbku dla jego prawa pobytu[8].

– Inną możliwością byłoby przekształcenie klauzul wyboru w dyrektywach pozwalających państwom członkowskim na wprowadzenie uproszczonych lub przyspieszonych procedur przyjmowania osób, które w przeszłości pracowały jako badacze lub studiowały w UE, w prawo takich osób do korzystania z szybkich procedur, pod warunkiem że powrócą one do kraju pochodzenia po wygaśnięciu zezwolenia.

– Możliwe byłoby również powiązanie obu dyrektyw poprzez dopuszczenie (pod nielicznymi warunkami) łatwiejszych procedur przyjmowania jako badaczy obywateli spoza UE, którzy wcześniej uzyskali prawo wjazdu do UE na czas studiów i którzy po zakończeniu studiów powrócili do kraju pochodzenia. Zakres tego przepisu można by rozszerzyć, pozwalając studentom, którzy wciąż jeszcze studiują i przebywają w danym państwie członkowskim, na składanie wniosków o przyjęcie jako badaczy, pod warunkiem że złożą wniosek przed wygaśnięciem ich zezwolenia na pobyt na czas studiów.

D. Zapewnianie rzeczywiście wahadłowego przepływu migrantów

Dla zapewnienia skutecznej realizacji celów migracji wahadłowej oraz dla długotrwałych korzyści konieczne będzie uwzględnienie w aktach prawnych praktycznych warunków i zabezpieczeń. Komisja zamierza zainicjować debatę z państwami członkowskimi na podstawie niniejszego komunikatu, w szczególności w kwestii środków koniecznych do zapewnienia faktycznie wahadłowego charakteru migracji.

(1) Środki wspierające migrację wahadłową

W unijnych instrumentach prawnych można by uwzględnić szereg środków wspierających migrację wahadłową, na przykład:

- **Perspektywa legalnego przemieszczania się do UE w przyszłości:** obietnica stałej mobilności w zamian za przestrzeganie zasad i warunków wpłynie w znaczący sposób na zmniejszenie pokusy przekroczenia okresu legalnego pobytu. Należy przyjrzeć się różnym możliwościom, które będą prawdopodobnie różnić się w zależności od kategorii migrantów, przy podstawowym założeniu wynagradzania migrantów podróżujących w dobrej wierze. Pod rozwagę można by poddać wyżej wymienione zachęty dla migrantów (zezwolenia na pobyt/ pozwolenia na pracę uprawniające do wielokrotnego wjazdu i pozwalające na czasowy powrót do kraju pochodzenia; uproszczone, przyspieszone procedury przyjmowania migrantów, którzy mieszkali już w UE przez pewien okres czasu i dobrowolnie wrócili do kraju pochodzenia pod koniec okresu ważności zezwolenia na pobyt itd.).
- **Ułatwianie ponownej integracji (przede wszystkim zawodowej) migrantów powracających do kraju pochodzenia:** działania te mogłyby obejmować pomoc w poszukiwaniu pracy i/lub zakładaniu działalności gospodarczej przez migrantów powracających do kraju pochodzenia; wsparcie krajów pochodzenia w uznawaniu nieformalnych umiejętności zdobytych przez ich obywateli podczas pobytu za granicą; premię reintegracyjną, nisko opodatkowane rachunki oszczędnościowe w kraju pochodzenia migranta, specjalne programy mieszkaniowe, wsparcie dla badaczy na

[8] Zezwolenie takie przyznawałoby posiadaczowi prawo pobytu i (w stosownych przypadkach) prawo do podjęcia pracy w UE w danym okresie, który można by podzielić na kilka krótszych okresów, pomiędzy którymi posiadacz zezwolenia wracałby do swojego kraju pochodzenia.

kontynuację projektu naukowego w kraju pochodzenia lub – w przypadku studentów – dalsze wypłacanie stypendium przez około dwa lata po powrocie do kraju pochodzenia. Wspólnota i/lub zainteresowane państwa członkowskie mogłyby się porozumieć co do takich środków, szczególnie w kontekście partnerstw na rzecz mobilności, opisanych w rozdziale II.

(2) Zapewnienie faktycznego powrotu migrantów do kraju pochodzenia

Jednym z zasadniczych warunków jest powrót migranta do kraju pochodzenia po upływie okresu ważności zezwolenia na pobyt. Przygotowany zostanie wykaz wszystkich środków, które będą miały zapewniać powrót migrantów do kraju pochodzenia lub promować takie zachowanie. Jednym z potencjalnych środków, który można by również uwzględnić w przepisach prawnych, jest wymóg złożenia przez migranta pisemnego zobowiązania do dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia w chwili wygaśnięcia umowy. W przypadku nielegalnego pozostania migranta na terytorium UE, zamiast dobrowolnego powrotu po wygaśnięciu zezwolenia powinno się przeprowadzać readmisję do kraju pochodzenia. Przepis ten łatwiej będzie wyegzekwować w krajach, w których obowiązuje umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską albo konkretnym państwem członkowskim a krajem pochodzenia.

(3) Monitorowanie migracji wahadłowej

W przypadku programów w zakresie migracji wahadłowej konieczne byłoby ich dokładne monitorowanie, zarówno pod względem samej ich koncepcji, jak i praktycznej realizacji, aby tym samym zagwarantować ich zgodność z podwójnym celem, jakim jest odpowiadanie na potrzeby rynków pracy UE i przyczynianie się do rozwoju krajów pochodzenia, oraz zapobiec przekształceniu się migracji wahadłowej w stałą. Powinno się zatem opracować kryteria monitorowania działań w ramach takich programów. Ponadto ocena z wdrażania stosownych dyrektyw WE powinna obejmować ocenę stopnia, w jakim popierają one do migrację wahadłową.

(4) Zmniejszanie ryzyka drenażu mózgów

Szereg rozwijających się krajów doświadcza w związku z migracją utraty szczególnych kategorii obywateli, zazwyczaj średnio- i wysoko wykwalifikowanych. Jeśli zjawisko to dotyczy przede wszystkim obszarów o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju, takich jak edukacja lub opieka zdrowotna, może to mieć szkodliwe skutki dla zdolności danego kraju do świadczenia podstawowych usług społecznych. Jednocześnie ryzyko drenażu mózgów nie jest powszechne i musi być równoważone potencjalnie pozytywnym wpływem emigracji na rozwój w krajach pochodzenia.

Migracja wahadłowa może do pewnego stopnia ograniczyć długoterminowe ryzyko drenażu mózgów, choć konieczne jest także podjęcie innych środków przeciwdziałających temu ryzyku[9].

Konkretne działania związane z drenażem mózgów powinny być dostosowane do sytuacji danego kraju. Mogłyby one obejmować: zobowiązanie państw członkowskich UE do

---

[9] Szczegóły na temat debaty poświęconej zjawisku drenażu mózgów można znaleźć w komunikacie Komisji w sprawie migracji i rozwoju. Komunikat ten, podobnie jak komunikat na temat strategii działań UE w związku z kryzysem zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się (COM (2005) 642 wersja ostateczna) zawiera propozycje praktycznych rozwiązań tego problemu. Jednym z celów regularnie aktualizowanych charakterystyk ruchów migracyjnych jest określenie dla każdego kraju rozwijającego się, dla którego taka charakterystyka jest przygotowywana, sektorów i zawodów najbardziej dotkniętych zjawiskiem drenażu mózgów.

niezatrudniania migrantów z danego kraju w sektorach wskazanych przez ten kraj jako sektory, w których szczególnie odczuwalny jest brak specjalistów; mechanizmy pomagające migrantom powracającym do kraju pochodzenia przezwyciężać trudności związane z dzieleniem życia zawodowego między dwoma krajami; ewentualnie pomoc Wspólnoty i/lub państw członkowskich dla krajów partnerskich w tworzeniu wystarczająco atrakcyjnych perspektyw zawodowych na szczeblu lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników wysoko wykwalifikowanych, jako alternatywy dla emigracji.

(5) Partnerstwo z krajami trzecimi

Dla zapewnienia właściwego przestrzegania zasad migracji wahadłowej, a także wzajemnych korzyści, zasadnicze znaczenie mają dialog i współpraca z krajami trzecimi, zarówno w obszarze migracji, jak i w dziedzinach powiązanych, takich jak zatrudnienie, polityka społeczna, edukacja i szkolenia. Z niektórymi krajami trzecimi zainteresowanymi promowaniem migracji wahadłowej można by, w miarę możliwości, wykorzystać istniejące ramy instytucjonalne na potrzeby dialogu, współpracy i konsultacji, potencjalnie w ramach partnerstwa na rzecz mobilności. Przy opracowywaniu strategii pod uwagę należy brać interesy krajów trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka drenażu mózgów (choć dobrze zarządzana migracja wahadłowa powinna z zasady ograniczać to ryzyko), oraz potencjalne środki przeciwdziałania takiemu ryzyku. Natomiast kraje trzecie można by zachęcać do wprowadzenia przepisów prawnych i administracyjnych, które mogłyby ułatwiać migrację wahadłową. Kraje partnerskie powinny przede wszystkim zobowiązać się do poprawy warunków zatrudnienia i usług związanych wyszukiwaniem pracowników w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb na rynku pracy oraz kształcenia zawodowego i językowego, a także do poprawy zdolności przewidywania potrzeb i podaży w zakresie umiejętności oraz dostarczania informacji na temat potrzeb na zagranicznych rynkach pracy. Kraje partnerskie można by również wspierać w tworzeniu warunków pozwalających migrantom wracającym do kraju pochodzenia efektywnie pracować na rzecz lokalnego społeczeństwa. Kraje partnerskie poproszono by również o współpracę w zakresie zwalczania nielegalnej migracji i handlu ludźmi oraz o zagwarantowanie możliwości powrotu wszystkim obywatelom biorącym udział w programach w zakresie migracji wahadłowej oraz ich przyjęcie przez kraj pochodzenia po wygaśnięciu lub wypowiedzeniu umowy. Kraje partnerskie powinny także w większym stopniu zachęcać do powrotu i ponownej integracji poprzez podejmowanie aktywnych działań wspierających efektywne zatrudnienie i godną pracę.

(6) Umowy dwustronne jako narzędzie promowania bezpiecznej migracji wahadłowej

W uzupełnieniu do ogólnych ram prawnych UE i jej polityki, a także przy pełnym poszanowaniu kompetencji Wspólnoty, przydatnym narzędziem promowania i ułatwiania migracji wahadłowej mogłyby się okazać umowy dwustronne między krajami pochodzenia a zainteresowanymi państwami członkowskimi UE. Mogą one pomagać w dopasowaniu popytu na rynku pracy do podaży, szczególnie w przypadku partnerstw między odpowiednimi służbami zatrudnienia i agencjami rynku pracy obu stron, pozwalając tym samym na szybkie reagowanie na potrzeby rynku danego państwa członkowskiego UE. Umowy takie mogą ułatwiać wprowadzanie bardziej elastycznych zachęt dla migracji wahadłowej, takich jak stypendia dla studentów, stażystów lub osób biorących udział w wymianie międzykulturowej w trybie wahadłowym. Wreszcie umowy dwustronne mogą wpływać na uprzywilejowane traktowanie w ramach programów w zakresie migracji wahadłowej najważniejszych dla kraju pochodzenia sektorów i łagodzić wszelkie potencjalne ryzyko drenażu mózgów. Powiązanie ram prawnych UE z umowami dwustronnymi mogłoby wywołać efekt synergii, pożyteczny dla wszystkich stron, dlatego też kwestia ta wymaga dalszego rozważenia.

IV. Wniosek: dalsze działania

Ułatwianie legalnych form przemieszczania się osób między krajami trzecimi a UE, a w szczególności migracji wahadłowej, jest kwestią ważną i złożoną. Dobrze zorganizowana migracja wahadłowa może stać się częściowo odpowiedzią na potrzeby unijnego rynku pracy i pomóc krajom pochodzenia w osiągnięciu optymalnych korzyści i ograniczeniu negatywnych skutków emigracji, jednocześnie eliminując lub ograniczając czynniki zachęcające do nielegalnej migracji.

Aby opracować koncepcję **migracji wahadłowej** oraz zasady jej praktycznego stosowania, Komisja proponuje w pierwszej kolejności rozpoczęcie na podstawie niniejszego komunikatu procesu konsultacji w celu zebrania uwag i doświadczeń od pozostałych instytucji Wspólnoty, państw członkowskich i zainteresowanych stron. Proces ten mógłby potrwać co najmniej trzy miesiące. Rozstrzygane kwestie mogą wchodzić w zakres kompetencji Wspólnoty i wymagać wprowadzenia zmian w prawodawstwie Wspólnoty dotyczącym przyjmowania niektórych kategorii migrantów. Mogą również wchodzić w zakres kompetencji państw członkowskich, jak np. w przypadku formalnej decyzji o przyjęciu migranta na terytorium konkretnego państwa członkowskiego.

Komisja zamierza także nawiązać wstępne kontakty z określoną liczbą krajów potencjalnie zainteresowanych **partnerstwem na rzecz mobilności** i gotowych przyjąć zobowiązanie do aktywnej współpracy z UE w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi, w tym zwalczania nielegalnej migracji we współpracy z UE, szczególnie w zakresie readmisji i powrotu migrantów.

W związku z powyższym jasne jest, że opracowanie skutecznych działań promujących migrację wahadłową i rozwinięcie partnerstw na rzecz mobilności wymaga sprawniejszej koordynacji i bliższej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w celu zapewnienia maksymalnej synergii między działaniami na obu poziomach, bez naruszania właściwych kompetencji stron. W celu zebrania dalszych doświadczeń można by udzielić finansowego wsparcia programom pilotażowym opracowanym w celu wspierania migracji wahadłowej w sektorach lub branżach ważnych dla krajów pochodzenia i państw członkowskich.

Komisja zamierza także uwzględniać powyższe kwestie w dialogu politycznym i we współpracy z krajami trzecimi – szczególnie tymi, które są lub będą objęte podejściem globalnym do migracji – w dziedzinie migracji i kwestiach powiązanych. Wyraża także nadzieję, że wytyczne te wpłyną stymulująco na ogólną debatę na temat lepszego zarządzania migracją międzynarodową, a przede wszystkim na dyskusje w ramach Światowego Forum Międzynarodowej Migracji i Międzynarodowego Rozwoju.

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.