



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2011
KOM(2011) 743 wersja ostateczna

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

Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności

{SEK(2011) 1353 wersja ostateczna}

WPROWADZENIE

Globalizacja, zmiany demograficzne i transformacja społeczna dotyczą Unię Europejską, jej państwa członkowskie, jak i kraje na całym świecie. Według szacunków Organizacji Narodów Zjednoczonych 214 mln osób na świecie to międzynarodowi migranci, a dodatkowe 740 mln to migranci wewnętrzni. Przymusowym wysiedleniom poddano 44 mln osób. Szacuje się, że około 50 mln osób **przebywających i pracujących zagranicą** nie posiada uregulowanego statusu¹. Rozwiązaniem w przypadku pewnych wspólnych wyzwań i obaw może być **dialog na szczeblu globalnym**. Jednakże to na **poziomie regionalnym, krajowym i lokalnym** obywatele i zainteresowane strony będą mogli wyciągać korzyści z możliwości, jakie oferuje migracja i mobilność.

Migracja utrzymuje się obecnie na szczycie listy priorytetów politycznych Unii Europejskiej. Arabska Wiosna i wydarzenia w krajach południowego regionu Morza Śródziemnego w 2011 r. jeszcze bardziej unaocznily konieczność posiadania przez UE **spójnej i kompleksowej polityki migracyjnej**. Komisja przedstawiła już szereg propozycji dotyczących strategii politycznych i środków operacyjnych w dziedzinie migracji, integracji i ochrony międzynarodowej w swoich komunikatach z dnia 4 i 24 maja 2011 r.² W czerwcu tego roku propozycje te zyskały pełną aprobatę Rady Europejskiej³, a UE podjęła następnie **natychmiastowe działania**, otwierając na początku października dialogi na temat migracji, mobilności i bezpieczeństwa z **Tunezją i Marokiem** oraz podejmując niezbędne przygotowania do otwarcia dialogu z Egiptem. Podobne dialogi zostaną nawiązane z innymi krajami południowego regionu Morza Śródziemnego, zwłaszcza z **Libią**, jak tylko pozwoli na to sytuacja polityczna. Dialogi są dla UE i jej krajów partnerskich okazją do szczegółowego przedyskutowania wszystkich aspektów ewentualnej współpracy w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi i przemieszczaniem się osób w perspektywie utworzenia **partnerstw na rzecz mobilności**.

W swoim komunikacie z dnia 4 maja Komisja podkreśliła potrzebę **wzmocnienia** przez UE **swojej zewnętrznej polityki migracyjnej** poprzez zawiązywanie z państwami trzecimi partnerstw, w ramach których kwestie związane z migracją i mobilnością traktowane będą w sposób zapewniający obopólne korzyści ze współpracy. W tym celu i zgodnie z programem sztokholmskim oraz planem działań służącym realizacji programu sztokholmskiego⁴, Rada Europejska w swoich konkluzjach z czerwca wezwała Komisję do przedstawienia **oceny globalnego podejścia do kwestii migracji** oraz do wskazania działań prowadzących do bardziej spójnych, systematycznych i strategicznych ram polityki regulujących stosunki UE ze wszystkimi właściwymi państwami trzecimi. Proces ten powinien obejmować konkretne propozycje na rzecz rozwoju kluczowych partnerstw Unii, przy czym priorytetowo traktować należy sąsiedztwo Unii jako całość.

¹ UNDP (2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Human Development Report; UNHCR (2011) *Global Trends 2010*.

² COM(2011) 292/3: komunikat pt. „Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego”.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 23 i 24 czerwca 2011 r.

⁴ Program sztokholmski: dokument Rady nr 17024/09, przyjęty przez Radę Europejską w dniach 1–2 grudnia 2009 r.: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, COM (2010) 171 wersja ostateczna z dnia 20 kwietnia 2010 r.: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

Ponadto, mimo trwającego kryzysu gospodarczego i bezrobocia, w pewnych sektorach, jak np. opiece zdrowotnej, nauce i technologii, kraje europejskie borykają się z niedoborem pracowników i problemem wolnych miejsc pracy, których nie udaje się obsadzić krajowymi pracownikami. Oczekuje się, że w ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat długofalowe starzenie się społeczeństwa w Europie doprowadzi do zmniejszenia o połowę stosunku osób w wieku produkcyjnym (20-64 lat) do osób powyżej 65 roku życia. Migracja już ma kluczowe znaczenie dla UE – pod względem ogólnego wzrostu liczby ludności, w 2010 r. migracja netto wniosła 0,9 mln osób czyli 62 %. Wszystkie wskaźniki wskazują, że w przyszłości niektóre niezbędne dodatkowe i szczególne umiejętności będzie można znaleźć jedynie poza UE⁵.

W takim właśnie kontekście globalne podejście do kwestii migracji ewoluowało od czasu jego przyjęcia w 2005 r. Miało ono umożliwić zajęcie się wszystkimi znaczącymi aspektami migracji w **sposób zrównoważony i kompleksowy**, we współpracy z państwami trzecimi. Globalne podejście zostało poddane ocenie w pierwszej połowie 2011 r. w drodze internetowych konsultacji społecznych i kilku specjalnych posiedzeń konsultacyjnych⁶. Konsultacje potwierdziły wartość dodaną tego instrumentu oraz cenne wyniki jego zastosowania. Wskazały one również na potrzebę zwiększenia spójności polityki z innymi obszarami polityki oraz lepszej równowagi tematycznej i geograficznej. Globalne podejście powinno w związku z tym lepiej odzwierciedlać **strategiczne cele Unii** i przekładać je na konkretne propozycje dialogu i współpracy, zwłaszcza z południowymi i wschodnimi krajami sąsiadującymi, Afryką, krajami znajdującymi się w procesie rozszerzenia i innymi strategicznymi partnerami.

Aby skorzystać z możliwości, jakie oferuje dobrze zarządzana migracja i poradzić sobie ze zmieniającymi się trendami w migracji, UE powinna dostosować swoje ramy polityki. Niniejszy komunikat przedstawia **odnowione Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM)**, które ma umożliwić realizację tego celu.

1. GŁÓWNE CELE

Globalne podejście musi stać się **bardziej strategiczne i bardziej skuteczne**, należy także zwiększyć powiązania i spójność z odnośnymi dziedzinami polityki UE i z ich **wymiarem zewnętrznym i wewnętrznym**.

Mobilność obywateli państw trzecich przemieszczających się przez zewnętrzne granice UE ma w tym kontekście strategiczne znaczenie. Dotyczy ona wielu kategorii ludności, np. osób odbywających krótkie wizyty, turystów, studentów, naukowców, przedsiębiorców czy odwiedzających członków rodziny. Jest to więc znacznie szersze pojęcie niż migracja. Mobilność i polityka wizowa są ze sobą powiązane; w 2009 r. państwa członkowskie wydające wizy Schengen przyznały około 11 mln wiz. Jak potwierdziła Komisja w swoim komunikacie z dnia 4 maja 2011 r.⁷, polityka wizowa jest wpływowym instrumentem dalekosiężnej polityki w zakresie mobilności. Należy zatem teraz w pełni uwzględnić powiązania między wspólną polityką wizową UE dotyczącą pobytów krótkoterminowych, krajowymi strategiami politycznymi państw członkowskich dotyczącymi pobytów

⁵ European Migration Network (2011) Key EU Migratory Statistics; Eurostat (2011) Population and social conditions, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ COM(2011) 292/3.

długoterminowych oraz globalnym podejściem do kwestii migracji. Jest to główny powód rozszerzenia zakresu tych ram polityki i włączenia do nich kwestii mobilności, dzięki czemu powstanie Globalne podejście do kwestii migracji i **mobilności** (GPMM).

Trwające (i potencjalne) **dialogi UE na temat wiz** powinny być w związku z tym w pełni rozpatrywane w **szerszym kontekście GPMM**. Pozwoliłoby to zagwarantować, aby przed uproszczeniem lub zniesieniem obowiązków wizowych, kraje partnerskie spełniały szereg konkretnych punktów odniesienia, w tym w dziedzinach takich jak azyl, zarządzanie granicami i nielegalna migracja. Proces ten umożliwi korzystanie z mobilności w bezpiecznych warunkach.

Globalne podejście powinno być wręcz jeszcze bardziej powiązane i zintegrowane z **polityką zewnętrzną UE**. Podejście należy zdefiniować w jak najszerszym możliwym kontekście, jako **nadrzędne ramy zewnętrznej polityki migracyjnej UE**, uzupełniające inne, szersze cele, do realizacji których dąży się w ramach unijnej polityki zagranicznej i współpracy na rzecz rozwoju⁸. Od 2005 r. poczyniono w tym kierunku stanowcze kroki, lecz konieczne są dalsze wysiłki w celu pełnego wykorzystania wszystkich potencjalnych synergii między tymi obszarami polityki, jak również w powiązaniu z polityką handlową. UE i jej państwa członkowskie powinny opracować strategie i programy traktujące migrację i mobilność, politykę zagraniczną oraz cele rozwoju w sposób spójny i zintegrowany. Stworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinno ułatwić spójne stosowanie wachlarza polityk i instrumentów, jakimi dysponuje UE.

Dialogi w kwestiach migracji i mobilności są główną siłą napędową GPMM i powinny zostać poddane jak najdalej idącej standaryzacji. Będą one przeprowadzane jako część szerszych ram regulujących dwustronne stosunki i dialog (np. partnerstwa strategiczne, układy o stowarzyszeniu lub umowy o partnerstwie i współpracy, wspólne Rady Współpracy lub podkomitety JLS). Dialogi z najważniejszymi krajami partnerskimi powinny być prowadzone zarówno w ramach **procesów regionalnych** jak i na **poziomie dwustronnym/krajowym**. W stosownych przypadkach powinny one być prowadzone zgodnie z założeniami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dialogi opierać się będą na **regularnej koordynacji politycznej**, obejmującej spotkania wysokiego szczebla i wyższych urzędników, plany działania, instrumenty współpracy i mechanizmy monitorujące, w stosownych przypadkach. Ponadto powinny one także być prowadzone na szczeblu lokalnym, zwłaszcza w ramach dialogu strategicznego / politycznego, za pośrednictwem **delegatur UE**.

Migracja i mobilność w kontekście **strategii „Europa 2020”** ma przyczynić się do zwiększania **witalności i konkurencyjności UE**. Zapewnianie zdolnej do dostosowania się siły roboczej posiadającej niezbędne umiejętności, która z powodzeniem radzi sobie ze zmianami demograficznymi i gospodarczymi stanowi **strategiczny priorytet** dla Europy. Należy także niezwłocznie poprawić skuteczność strategii politycznych na rzecz **integracji** migrantów na rynku pracy. Istniejące strategie powinny zostać zrewidowane i wzmocnione ze względu na fakt, że Unia stoi w obliczu sporych wyzwań na rynku pracy, zwłaszcza niewystarczającego poziomu umiejętności i poważnego niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy. Strategie dotyczące rynku pracy, ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb i promowanie integracji legalnych migrantów, powinny być omawiane z państwami

⁸ Zob. np. komunikat Komisji COM (2011) 637 „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju - Program działań na rzecz zmian”.

członkowskimi i znajdować odzwierciedlenie w dialogu z krajami partnerskimi, w sytuacjach, gdy leży to w interesie obu stron. Należy także prowadzić **dialog z sektorem prywatnym i pracodawcami**, aby zidentyfikować przyczyny trudności z obsadzeniem pewnych stanowisk oraz ocenić możliwości stworzenia polityki legalnej imigracji opartej w większym stopniu na zapotrzebowaniu na pracowników. **Możliwość przenoszenia uprawnień socjalnych i emerytalnych** także może być czynnikiem sprzyjającym mobilności i migracji cyrkulacyjnej i zniechęcającym do nielegalnej pracy; należy ją w związku z tym rozwijać. Ścisła współpraca między państwami członkowskimi w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z państwami trzecimi będzie sprzyjać postępowi w tej dziedzinie. Komisja zamierza przedstawić w 2012 r. zieloną księgę na temat strategii politycznych niezbędnych do faktycznego włączenia aspektu migracji ekonomicznej do strategicznej koncepcji zatrudnienia i wzrostu.

Kształcenie i szkolenie mają zasadnicze znaczenie dla pomyślnej integracji migrantów w społeczeństwie i na rynku pracy. W związku z tym należy w większym stopniu uwzględniać strategię uczenia się przez całe życie w kontekście migracji i mobilności.

Zalecenia

- **Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM)** należy traktować jako (i jako takie je promować) **nadrzędne ramy zewnętrznej polityki migracyjnej UE**, opierające się na rzeczywistym partnerstwie z państwami trzecimi, w ramach którego kwestie migracji i mobilności są traktowane w sposób **kompleksowy i zrównoważony**. GPMM powinno stanowić odpowiedź na możliwości i wyzwania, jakie stoją przed polityką migracyjną UE, oferując równocześnie **wsparcie partnerom** w realizacji ich własnych celów w zakresie migracji i mobilności, z uwzględnieniem właściwego kontekstu regionalnego i ram działania.
- GPMM powinno oferować kompleksowe ramy zarządzania migracją i mobilnością wraz z krajami partnerskimi, które odbywa się w sposób spójny i przynoszący obopólne korzyści, w drodze dialogu politycznego i bliskiej współpracy w kwestiach praktycznych. GPMM powinno na dobre stać się częścią **ogólnych ram unijnej polityki zagranicznej**, w tym **współpracy na rzecz rozwoju**, oraz być spójne z **celami unijnej polityki w sprawach wewnętrznych**.
- Siłą napędową GPMM powinny być **dialogi w kwestiach migracji i mobilności**. Stanowią one podstawowy proces, za pomocą którego polityka migracyjna UE transponowana jest do obszaru stosunków zewnętrznych UE. Ich celem jest wymiana informacji, identyfikacja wspólnych interesów oraz budowa zaufania i zaangażowania, stanowiących podstawę dla współpracy operacyjnej przynoszącej obopólne korzyści UE i jej partnerom.
- GPMM powinno być wspólnie wdrażane przez Komisję Europejską, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), w tym delegatury UE oraz państwa członkowskie UE, zgodnie z zakresem ich kompetencji instytucjonalnych.

2. PRIORYTETY TEMATYCZNE

Kontakty międzyludzkie w ramach kształcenia i szkoleń, handlu i działalności gospodarczej, wymiany kulturalnej, turystyki czy wizyt u członków rodziny w innym kraju, stanowią istotny element dzisiejszego świata. Dobre zarządzanie **migracją i mobilnością** obywateli państw trzecich może codziennie przyczyniać się do rozwoju milionów osób, zwiększać konkurencyjność UE i wzbogacać społeczeństwo europejskie. Dlatego właśnie globalne podejście ma zasadnicze znaczenie strategiczne dla UE i jej państw członkowskich. Rynek pracy staje się coraz bardziej globalny jeśli chodzi o pracowników wysoko wykwalifikowanych, już istnieje silna rywalizacja o talenty. W ramach dialogu i współpracy z państwami trzecimi należy również rozpatrywać migrację i mobilność w perspektywie potrzeby utrzymania uporządkowanych przepływów. Bez sprawnych kontroli granicznych, niższych poziomów **nielegalnej migracji** i skutecznej polityki w zakresie powrotów, UE nie będzie w stanie oferować zwiększonych możliwości legalnej migracji i mobilności. Zasadność każdego ram polityki na tym się właśnie opiera, od tego też w dużym stopniu zależy dobrostan migrantów i powodzenie integracji. UE zintensyfikuje działania na rzecz zapobiegania handlowi ludźmi i ograniczania tego procederu. Będzie także nadal podnosić skuteczność swoich granic zewnętrznych, bazując na wspólnej odpowiedzialności, solidarności i zacieśnionej współpracy praktycznej. Zintensyfikuje również swoją współpracę operacyjną z krajami partnerskimi, ukierunkowaną na budowanie zdolności.

UE i jej państwa członkowskie powinny również być liderami w promowaniu zasady podziału odpowiedzialności na poziomie światowym, zgodnie z genewską Konwencją dotyczącą statusu uchodźców i w ścisłej współpracy z UNHCR, innymi właściwymi agencjami i państwami trzecimi. UE jest już czynnie zaangażowana we wspieranie **ochrony międzynarodowej**; obecnie w stosunkach z partnerami należy zapewnić większą widoczność **zewnętrznego wymiaru azylu**. W swoich konkluzjach Rada podkreśliła także zaangażowanie na rzecz wzmocnienia zewnętrznego wymiaru unijnej polityki w dziedzinie azylu oraz wskazała na rolę, jaką mogą w tym zakresie odegrać regionalne programy ochrony⁹.

Dobre zarządzanie migracją przyniesie także spore **korzyści w dziedzinie rozwoju**. Istnieją dowody świadczące o tym, że dobrobyt gospodarstw domowych migrantów może zwiększyć się dzięki możliwościom zdobywania nowych umiejętności i doświadczenia zawodowego za granicą. Migracja i mobilność mogą również spowodować wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych i powiązań handlowych, zwłaszcza jeśli uwzględni się rolę odgrywaną przez diasporę. Tak więc współpraca leży zarówno w interesie krajów pochodzenia migrantów, jak i krajów docelowych, pozwalając zagwarantować, że przekazy pieniężne, transfer wiedzy specjalistycznej i innowacji przyniosą jak największe korzyści dla rozwoju. Należy w pełni uznać potencjał migrantów w zakresie przyczyniania się do rozwoju kraju ich pochodzenia i wspomagać go różnymi środkami, a równocześnie podjąć działania na rzecz zapobiegania drenazowi i marnotrawstwu mózgowi i promowania przepływu wiedzy.

Wymienione **cztery zagadnienia** – legalna migracja i mobilność, nielegalna migracja i handel ludźmi, ochrona międzynarodowa i polityka azylowa oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju – powinny wchodzić w zakres GPMM i stanowić **cztery jego filary**. Jeśli UE ma się bardziej systematycznie angażować w ułatwianie migracji i **mobilności** i zarządzanie nimi, mobilność powinna być widoczna w filarach dotyczących

⁹ Rada Unii Europejskiej, konkluzje w sprawie granic, migracji i azylu, 9 i 10 czerwca 2011 r.

legalnej migracji oraz migracji i rozwoju. Zajęcie się problemem **handlu** ludźmi ma kluczowe znaczenie i powinno stanowić widoczny wymiar filaru dotyczącego nielegalnej migracji. Zamiar przyjęcia wszechstronnego podejścia w postaci GPMM uzasadnia podniesienie kwestii **ochrony międzynarodowej i azylu** do rangi jednego z filarów GPMM.

GPMM powinno być także ukierunkowane na migrantów. Zasadniczo w zarządzaniu migracją nie chodzi o „przepływy”, „pułapy” i „szlaki”, ale o ludzi. Strategie polityczne będą adekwatne, skuteczne i trwałe, jeśli zostaną opracowane w taki sposób, aby wychodzić naprzeciw aspiracjom i problemom osób, których dotyczą. Należy w związku z tym wzmocnić pozycję migrantów, umożliwiając im dostęp do wszelkich potrzebnych informacji o istniejących możliwościach, prawach i obowiązkach. Komisja stworzyła **portal imigracyjny UE**, na którym można znaleźć takie informacje oraz inne środki.

Prawa człowieka to w przypadku **migrantów** kwestia przekrojowa, istotna dla wszystkich czterech filarów GPMM. Szczególną uwagę należy poświęcić ochronie i wzmocnianiu pozycji **migrantów znajdujących się w najtrudniejszym położeniu**, takich jak małoletni bez opieki, azylanci, bezpaństwowcy i ofiary handlu. Jest to często także i priorytet dla krajów pochodzenia migrantów. Przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest głównym elementem unijnych strategii politycznych w dziedzinie migracji. Należy dogłębnie zbadać wpływ inicjatyw podejmowanych w ramach GPMM na prawa podstawowe. Konieczne będą także dodatkowe działania w celu wyjaśnienia partnerom UE i migrantom ram prawnych UE, w tym dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia.

Wzmocniony dialog z diasporą, środowiskami migrantów i właściwymi organizacjami powinien być trzonem tego podejścia ukierunkowanego na migrantów i instrumentem jego wdrażania. Dialog ten powinien obejmować kwestie praw człowieka przynależnych migrantom w UE, a zwłaszcza w państwach trzecich. W stosownych przypadkach współpraca w tej kwestii powinna zostać dostosowana do dialogu i współpracy w ramach wszystkich czterech filarów GPMM.

W programie sztokholmskim **zmianę klimatu** uznano za globalne wyzwanie, które w coraz większym stopniu przyczynia się do migracji i przesiedleń, oraz wezwano Komisję do przedstawienia analizy tego zjawiska w szerszym kontekście niż same potencjalne konsekwencje dla imigracji na terytorium Unii Europejskiej. Zajęcie się problemem migracji spowodowanej zmianami w środowisku, także poprzez przystosowanie się do szkodliwych skutków zmiany klimatu, powinno stanowić część globalnego podejścia.

Zalecenia

- GPMM powinno opierać się na **czterech** następujących **filarach, których znaczenie jest równorzędne**:
 - 1) organizowanie i ułatwianie **legalnej migracji i mobilności**;
 - 2) zapobieganie **nielegalnej migracji i handlowi ludźmi** i ograniczanie tych procedurów;
 - 3) promowanie **ochrony międzynarodowej** i wzmocnianie zewnętrznego wymiaru **polityki azylowej**;
 - 4) optymalizacja **wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju**.

- GPMM powinno być **ukierunkowane na migrantów**. Powinno ono opierać się na założeniu, że migrant jest istotą analizy i wszystkich działań i należy wzmacniać jego pozycję, aby uzyskał dostęp do bezpiecznej mobilności.
- **Prawa człowieka** to w przypadku **migrantów** kwestia przekrojowa, istotna dla wszystkich czterech filarów GPMM. GPMM powinno przyczynić się do lepszego poszanowania praw podstawowych i praw człowieka przynależnych migrantom w krajach pochodzenia, tranzytu i krajach docelowych.

3. PRIORYTETY GEOGRAFICZNE

Globalne podejście nie powinno być ograniczone pod względem geograficznym. Chodzi o **podejście ogólne i metodę postępowania**. Różnice między regionami będą dotyczyć intensywności i zakresu zastosowania podejścia oraz kombinacji stosowanych instrumentów. UE powinna zapewnić spójne podejście do wykorzystania tych instrumentów, zgodnie z ich celami i stosownie do ogólnego dialogu politycznego prowadzonego z państwami trzecimi. **Zasada zróżnicowania** oznacza, że UE będzie dążyła do ściślejszej współpracy z tymi partnerami, z którymi ma wspólne interesy i którzy są gotowi do przyjęcia wspólnych zobowiązań z UE i jej państwami członkowskimi. Nowe inicjatywy oceniane będą w świetle obecnych – regionalnych i dwustronnych – priorytetów UE.

Dialogi na szczeblu regionalnym

Na przestrzeni czasu pojawiło się wiele **regionalnych i sub-regionalnych dialogów** oraz **procesów współpracy**. Niektóre z nich na początku nie były bezpośrednio powiązane z UE, ale ich charakter stopniowo stawał się europejski. W inne zaangażowana jest bardzo ograniczona liczba państw członkowskich UE. Niektóre z tych procesów pokrywają się, co nie jest wydajne pod względem politycznym, finansowym i z punktu widzenia zasobów ludzkich. Należy **lepiej zdefiniować priorytety geograficzne**, zgodnie z ogólną polityką zagraniczną UE i rzeczywistymi tendencjami migracji do UE i jej państw członkowskich.

Priorytetem powinno być **sąsiedztwo UE**, zwłaszcza **kraje południowego regionu Morza Śródziemnego**¹⁰ oraz **Partnerstwo Wschodnie**¹¹, w przypadku których względy migracji i mobilności są ściśle powiązane z szerszą współpracą polityczną, gospodarczą, społeczną i w dziedzinie bezpieczeństwa, a dialogi odbywają się zarówno w kontekście regionalnym, jak i na poziomie dwustronnym. Należy systematycznie dążyć do **silnych, bliskich partnerstw**, opartych na wzajemnym zaufaniu i wspólnych interesach, torujących drogę dla dalszej integracji regionalnej.

Po drugie, jeśli chodzi o bardziej ukierunkowane procesy dialogów w kwestiach migracji o szerszym zasięgu geograficznym, priorytetowym celem na południu UE powinna być **wspólna strategia Afryka–UE** w kwestiach migracji, mobilności i zatrudnienia¹². Na wschodzie priorytetem powinien być **proces praski**¹³. Konieczna jest dalsza konsolidacja obu

¹⁰ Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Egipt.

¹¹ Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan.

¹² Partnerstwo między UE a wszystkimi 53 państwami afrykańskimi.

¹³ Proces obejmujący UE i 19 krajów na wschodzie (Bałkany Zachodnie, Europa Wschodnia, Rosja, Azja Środkowa, Południowy Kaukaz i Turcja).

tych procesów jako **głównych ram regionalnych** dialogu GPMM. Odpowiednie programy wsparcia powinny to ułatwić.

Po trzecie, wymienione procesy regionalne uzupełniane będą **istniejącymi, specyficznymi procesami sub-regionalnymi**, które powinny być w największym możliwym stopniu zgodne z nadrzędnymi ramami. Na południu dotyczy to **procesu z Rabatu**¹⁴ (Afryka Zachodnia) oraz ewentualnych dodatkowych ram sub-regionalnych w **Rogu Afryki/Afryce Wschodniej** (do dalszego zbadania). Na wschodzie należy zająć się problemem nakładania się działań w ramach **procesów praskiego i budapeszteńskiego**¹⁵, tak aby bardziej **uzupełniały się one pod względem geograficznym**. W następstwie inicjatywy tureckiego przewodnictwa z 2010 r., postulującej włączenie krajów należących do **jedwabnego szlaku**, proces budapeszteński zyskał na znaczeniu dla UE jako wyjątkowa platforma nieformalnego dialogu z najważniejszymi krajami pochodzenia i tranzytu. Nadszedł czas, aby w dobrze zaplanowany sposób skoncentrować wszystkie działania w ramach tego procesu na krajach jedwabnego szlaku i ewentualnie innych krajach azjatyckich.

Wreszcie, zacieśniony zostanie dialog w kwestiach migracji między UE a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (**dialog UE-AKP**), a szczególny nacisk zostanie położony na wzmacnianie operacyjnych aspektów wdrożenia art. 13 umowy o współpracy z Kotonu. Dialog w kwestiach migracji między **UE a Ameryką Łacińską i krajami regionu Morza Karaibskiego** jest nowszym procesem, który należy kontynuować, aby należycie zająć się tym regionem o rosnącym znaczeniu. Należy zbadać możliwości utworzenia forum zlokalizowanego w Brukseli w celu zwiększenia skuteczności i szczegółowości dialogu w kwestiach migracji między UE a właściwymi **krajami azjatyckimi** ze względu na rosnące znaczenie takiego dialogu między UE a Azją.

Dialogi dwustronne

Rozszerzenie UE jest odrębną dziedziną, w przypadku której ukierunkowany proces pomaga krajom kandydującym i potencjalnym krajom kandydującym w dostosowywaniu ich krajowych strategii politycznych i ram legislacyjnych do dorobku UE. **Turcję i kraje Bałkanów Zachodnich** łączą z UE ścisłe partnerstwa i współpraca w kwestiach migracji i mobilności. Dialogi w kwestiach migracji i mobilności z tymi krajami są już intensywne i takie pozostaną aż do chwili przystąpienia.

Rosja jest kluczowym krajem partnerskim UE. Ostatnio odnotowano bardzo duże postępy w dziedzinie migracji i mobilności w postaci nawiązania dialogu w kwestiach migracji UE – Rosja oraz identyfikacji wspólnych działań w ramach dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego.

Komisja proponuje zacieśnienie dialogu w kwestiach migracji i mobilności oraz współpracy operacyjnej z dużymi gospodarkami globalnymi / regionalnymi na wschodzie (**Indie i Chiny**) oraz na południu (**Nigeria i Republika Południowej Afryki**), jak również z innymi rozwijającymi się krajami, z którymi UE dzieli wspólne interesy, wtedy gdy jest to wykonalne.

¹⁴ Proces obejmujący UE i 27 krajów Afryki Zachodniej, Północnej i Środkowej.

¹⁵ Forum konsultacyjne skupiające ponad 50 krajów i 10 organizacji międzynarodowych, w tym Chiny, Bangladesz, Pakistan, Afganistan, Iran, Irak, Syrię, Turcję i kraje Azji Środkowej.

Dialog z państwami uprzemysłowionymi, takimi jak **Stany Zjednoczone, Kanada i Australia**, będzie nadal koncentrował się na wymianie informacji dotyczących wspólnych priorytetów i strategii związanych z globalnym zarządzaniem migracją i mobilnością.

Należy także nadal zwiększać geograficzny zasięg i adekwatność globalnego podejścia. Powinno ono zatem koncentrować się nie tylko na migracji do UE, ale w stosownych przypadkach zajmować się także **migracją i mobilnością** między regionami i **wewnątrz regionów** innych części świata. Ten wymiar niekoniecznie ma bezpośredni wpływ na UE, ale może mieć duże znaczenie dla niektórych partnerów UE, a więc dla ogólnego unijnego dialogu politycznego i współpracy z tymi krajami.

Globalne podejście stanowi także odpowiednie ramy określające rolę UE w **globalnym zarządzaniu migracją i mobilnością**. Globalne podejście umożliwia UE przemawianie jednym głosem w kwestiach migracji i mobilności na poziomie globalnym, w szczególności w ramach Światowego Forum Migracji i Rozwoju, a równocześnie rozpoczęcie budowania szerokich sojuszy w perspektywie Dialogu Wysokiego Szczebla ONZ w 2013 r. i w kolejnych latach.

Zalecenia

- GPMM powinno mieć **naprawdę globalny charakter**. Dialog i współpracę w kwestiach migracji należy prowadzić na całym świecie ze **wszystkimi zainteresowanymi i istotnymi partnerami**, zgodnie z ich priorytetami jak i z priorytetami UE.
- GPMM powinno nadal silnie koncentrować się na **procesach dialogu regionalnego**. Mają one na celu poprawę dialogu i współpracy między krajami pochodzenia, tranzytu i krajach docelowych, obejmując wszystkie istotne dla obu stron zagadnienia i kwestie z dziedziny migracji i mobilności. O ile **sąsiedztwo UE** pozostaje głównym i szerokim priorytetem, na południu nadrzędnymi ramami regionalnymi powinna być **wspólna strategia Afryka–UE**. Na wschodzie natomiast powinien być to **proces praski**. Inne subregionalne procesy powinny zostać odpowiednio dostosowane i ujednolicone.
- Na płaszczyźnie stosunków dwustronnych GPMM powinno skoncentrować się na stosunkowo ograniczonej liczbie kluczowych partnerów. Takie dwustronne dialogi są **uzupełnieniem** dla procesów regionalnych i w miarę możliwości powinny być połączone z umowami, które obejmują cały zakres współpracy między UE a zainteresowanym krajem.
- GPMM może również zajmować się **migracją i mobilnością wewnątrz regionów** w innych częściach świata, w przypadkach, gdy w ramach dialogu uzna się to za niezbędne do realizacji wyznaczonych celów. GPMM powinno umożliwić także UE odegranie bardziej aktywnej roli w globalnym zarządzaniu migracją.

4. MECHANIZMY WDROŻENIOWE

Od 2005 r. około 300 projektów związanych z migracją w państwach trzecich otrzymało finansowanie z budżetu różnych tematycznych i geograficznych instrumentów finansowych Komisji Europejskiej w wysokości 800 mln EUR. Projekty te obejmują główne wspólne inicjatywy Komisji Europejskiej oraz agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) oraz Międzynarodowego Ośrodka ds.

Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), i dotyczą szeregu kwestii z zakresu migracji międzynarodowej. Przykłady obejmują ośrodki usług i zasobów w zakresie migracji na Bałkanach Zachodnich i w Azji, Obserwatorium migracji AKP, regionalne programy ochrony w Afryce i Europie Wschodniej, a także liczne projekty wspierające wdrożenie partnerstw na rzecz mobilności w Europie Wschodniej (Mołdawia i Gruzja) i Afryce (Republika Zielonego Przylądka).

W przeszłości globalne podejście opierało się głównie na kilku konkretnych instrumentach: (a) profilach migracyjnych, które mają obecnie zastosowanie w ponad 70 krajach na świecie, (b) misjach dotyczących migracji, które miały miejsce w 17 krajach nienależących do UE, (c) platformach współpracy, stworzonych na ograniczony okres w Etiopii, oraz (d) partnerstwach na rzecz mobilności, realizowanych z Mołdawią, Republiką Zielonego Przylądka, Gruzją, a ostatnio z Armenią. Instrumenty te rozwijały się stopniowo; ich adekwatność i znaczenie różnią się, brak jest również wyraźnego logicznego powiązania.

Jednakże zewnętrzna polityka migracyjna UE opiera się również na prawodawstwie i **instrumentach prawnych** UE (dotychczas – dziewięć umów o ułatwieniach wizowych, trzynaście umów o readmisji i siedem dyrektyw dotyczących legalnej i nielegalnej migracji), **instrumentach politycznych** (wiele dialogów politycznych, często popartych planami działania), **wspieraniu operacyjnym i budowaniu zdolności** (w tym za pośrednictwem agencji unijnych, takich jak FRONTEX, EASO i ETF oraz instrumentów pomocy technicznej, takich jak MIEUX i TAIEX)¹⁶, a także różnego rodzaju **wspieraniu dla programów i projektów**, dostępnym dla wielu zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń migrantów i organizacji międzynarodowych.

GPM bazuje na całym tym wachlarzu narzędzi i instrumentów, które powinny być stosowane w sposób zorganizowany i systematyczny. Umożliwią to dwustronne ramy partnerstwa, **dostosowane do potrzeb** i negocjowane przez UE z poszczególnymi krajami priorytetowymi.

Pierwsze z tych ram to **partnerstwa na rzecz mobilności**. Ramy te są już poza fazą pilotażową i powinny zostać uaktualnione i promowane jako główne ramy współpracy w dziedzinie migracji i mobilności między UE a jej partnerami, przy czym szczególną uwagę należy poświęcić **sąsiedztwu UE**. Wniosek w sprawie negocjacji dotyczących partnerstwa na rzecz mobilności powinien być przedstawiany po osiągnięciu pewnego stopnia zaawansowania w dialogach w kwestiach migracji i mobilności; należy przy tym również brać pod uwagę szerszy kontekst gospodarczy, polityczny i warunki bezpieczeństwa.

Partnerstwa na rzecz mobilności stanowią kompleksowe ramy gwarantujące właściwe zarządzanie przepływami ludności między UE a danym krajem partnerskim. Instrument ten jest połączeniem wszystkich środków zapewniających UE i jej partnerom obopólne korzyści z migracji i mobilności, w tym możliwości zwiększenia mobilności siły roboczej.

Partnerstwa na rzecz mobilności są dostosowane do wspólnych interesów i obaw kraju partnerskiego i struktur zaangażowanych z UE. Odnowione partnerstwa na rzecz mobilności

¹⁶ FRONTEX to europejska agencja ds. współpracy operacyjnej na zewnętrznych granicach. EASO to Europejski Urząd Wspierania w dziedzinie Azylu. ETF – Europejska Fundacja Kształcenia. TAIEX to Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji, którym zarządza Komisja Europejska. MIEUX to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej i ICMPD, która ma na celu zwiększanie zdolności krajów partnerskich w zakresie zarządzania migracją.

oferują ułatwienia wizowe w oparciu o równocześnie negocjowaną umowę o readmisji. Należy w dalszym ciągu stosować **podejście oparte na zasadzie „więcej za więcej”**, obejmujące element warunkowości, jako sposób na zwiększenie przejrzystości i przyspieszenie zawierania tych umów. UE i państwa członkowskie powinny oferować, na zasadzie dobrowolności, odpowiedni pakiet wsparcia ukierunkowany na budowanie zdolności, wymianę informacji i współpracę we wszystkich dziedzinach leżących we wspólnym interesie.

Partnerstwa na rzecz mobilności przyczynią się do stworzenia warunków niezbędnych dla istnienia **dobrze zarządzanej migracji i mobilności w bezpiecznym środowisku**. Jeśli instrumenty prawne (umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji) i polityczne (dialog polityczny i plany działania) będą skutecznie wdrażane, UE będzie mogła rozważyć podjęcie stopniowych i warunkowych działań zmierzających do liberalizacji reżimu wizowego dla poszczególnych krajów partnerskich po indywidualnej analizie każdego przypadku, z uwzględnieniem ogólnych stosunków z zainteresowanym krajem partnerskim.

Drugie ramy – **wspólne programy w obszarze migracji i mobilności** – miałyby charakter **alternatywny**. Wspólny program jest uzasadnionym rozwiązaniem dla krajów partnerskich oraz dla UE i jej państw członkowskich w przypadkach, gdy obie strony pragną zaawansowanej współpracy, ale jedna ze stron nie jest gotowa przyjąć pełnego zestawu obowiązków i zobowiązań. Tak jak partnerstwo na rzecz mobilności, wspólny program powinien obejmować szereg wspólnych zaleceń, celów i zobowiązań w odniesieniu do dialogu i współpracy i zawierać pakiet konkretnych środków wsparcia oferowanych przez UE i zainteresowane państwa członkowskie. Jeśli obie strony wyrażą zgodę, wspólne programy mogłyby przerodzić się w późniejszym stadium w partnerstwa na rzecz mobilności.

Obie formy ram współpracy powinny zostać ustanowione w drodze wspólnej deklaracji politycznej UE i zainteresowanych państw członkowskich z jednej strony, oraz krajów partnerskich z drugiej strony. W obu przypadkach podstawą są wzajemne zobowiązania, ale charakter pozostaje formalnie niewiążący.

Zalecenia

- GPMM powinien towarzyszyć **szeroki zestaw narzędzi i dwie formy ram partnerstwa**, stosowane w **sposób elastyczny i dostosowany do potrzeb**, w zależności od ogólnego dialogu politycznego między UE a danym państwem trzecim oraz od interesów UE i interesów i potrzeb jej partnerów.
- **Partnerstwo na rzecz mobilności** powinno opierać się w zrównoważony sposób na wszystkich czterech filarach GPMM, i obejmować zwłaszcza zobowiązania dotyczące mobilności, umów o ułatwieniach wizowych i o readmisji. W stosownych przypadkach może ono również obejmować powiązania z szerszymi względami bezpieczeństwa. Współpracy towarzyszyć będzie pakiet środków wspierających, ukierunkowanych na budowanie zdolności i współpracę we wszystkich dziedzinach leżących we wspólnym interesie.
- **Wspólne programy w obszarze migracji i mobilności** należy wprowadzić jako alternatywne ramy współpracy, umożliwiające uzgodnienie wspólnych zaleceń, celów i zobowiązań w ramach poszczególnych filarów tematycznych GPMM. Zasadniczą różnicą w stosunku do partnerstwa na rzecz mobilności jest fakt, że ramy te niekoniecznie wymagałyby negocjowania umów o ułatwieniach wizowych i readmisji. Jeśli obie strony

wyrażą zgodę, wspólne programy mogłyby przerodzić się w późniejszym stadium w partnerstwa na rzecz mobilności.

- Następujące narzędzia mogą być stosowane na różnych etapach dialogu i współpracy operacyjnej z partnerami UE i stanowić będą element partnerstw na rzecz mobilności/wspólnych programów:
 - 1) **narzędzia zarządzania wiedzą**, w tym profile migracyjne, instrumenty mapowania, analizy, sprawozdania statystyczne, oceny skutków oraz misje wyjaśniające;
 - 2) **narzędzia dialogowe**, w tym misje dotyczące migracji, seminaria i konferencje;
 - 3) **narzędzia współpracy**, w tym proces budowania zdolności, platformy współpracy, wymiana ekspertów, partnerstwa, współpraca operacyjna i ukierunkowane projekty i programy.

5. PRIORYTETY OPERACYJNE

Celem dialogu i współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi powinna być realizacja szeregu priorytetowych działań wchodzących w zakres wszystkich czterech filarów GPMM. Poszczególne działania operacyjne powinny być zgodne z priorytetami geograficznymi UE, a w stosownym zakresie należy skupić się na głównych krajach partnerskich UE.

Pierwszy filar: organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności

Polityka UE w zakresie organizowania i ułatwiania legalnej migracji i mobilności w ramach GPMM opiera się na założeniu oferowania pracodawcom szerszych możliwości znalezienia na globalnym rynku pracy najlepszych kandydatów na wolne stanowiska. Równocześnie dąży się do zapewnienia nowych europejskich możliwości zatrudnienia utalentowanym osobom z całego świata, przy pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich w zakresie zarządzania swoim rynkiem pracy.

Zmieniające się prawodawstwo UE w dziedzinie legalnej migracji powinno znaleźć wyraz w dialogu i współpracy, jakie Unia Europejska prowadzi z państwami trzecimi, tak aby zapewniać zwiększony dostęp do informacji na temat istniejących praw i możliwości. Powinny one uwzględniać stanowiska i obawy krajów partnerskich oraz określać wspólne interesy. Zapotrzebowanie na umiejętności w UE to dziedzina, w której należy dogłębniej zbadać ewentualną **komplementarność** z priorytetowymi krajami partnerskimi.

Przepisy UE dotyczące rezydentów długoterminowych, łączenia rodzin, studentów, badaczy i wysoko wykwalifikowanych pracowników przewidują zharmonizowanie zasad przyjmowania i praw migrantów w niektórych kluczowych dziedzinach; państwa członkowskie zachowują tymczasem prawo do decydowania o liczbie migrantów, jakich zatrudniają. **Dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE** to pierwsza bezpośrednia odpowiedź UE na sytuację niedoboru wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Dyrektywy w sprawie **pracowników sezonowych i pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa**, które bezpośrednio dotyczą rynku pracy, są obecnie przedmiotem negocjacji z Radą i Parlamentem Europejskim. Wprowadzą one wspólną, uproszczoną i przyspieszoną procedurę. Wniosek w sprawie pracowników sezonowych obejmuje również ochronę przed wyzyskiem i jest istotny dla wielu krajów partnerskich, w szczególności dla

sektorów rolnictwa i turystyki. Drugi wniosek ma umożliwić, pod pewnymi warunkami, tymczasowe przeniesienie – przez przedsiębiorstwa mające siedzibę poza UE – kadry kierowniczej, specjalistów i absolwentów odbywających staż z krajów spoza UE do swoich oddziałów i powiązanych przedsiębiorstw zlokalizowanych w państwach członkowskich.

Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia, która ma być wkrótce przyjęta przez Parlament Europejski i Radę, wprowadzi uproszczenie, ustanawiając jedną procedurę i jedno zezwolenie. Dyrektywa określa obszary, w których wszystkim obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym i pracującym na terytorium UE, niezależnie od pierwotnego powodu przyjęcia, zapewnione będzie takie samo traktowanie jak obywatelom UE. Ewentualna rewizja **dyrektyw dotyczących badaczy i studentów** mogłaby dodatkowo ułatwić przyjmowanie, pobyt i wewnątrzunijną mobilność tych grup, które mają kluczowe znaczenie dla zabezpieczenia przyszłych zdolności innowacyjnych UE i jej konkurencyjności.

Dialog UE z jej partnerami będzie służył objaśnieniu tych ram prawnych w celu ułatwienia składania wniosków wizowych. Utworzony został ponadto **portal imigracyjny UE** – internetowe narzędzie dla obywateli państw trzecich, poszukujących informacji na temat możliwości przyjazdu do UE i procedur, jakie należy w tym celu wypełnić, a także dla osób już przebywających na terytorium UE, które pragną przenieść się z jednego państwa członkowskiego do drugiego. W razie potrzeby to źródło informacji powinno zostać połączone ze **środkami poprzedzającymi wyjazd z kraju**, skoncentrowanymi na podnoszeniu umiejętności i poziomu znajomości języków UE.

Skuteczna **integracja**, zwłaszcza na rynku pracy, ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, aby zarówno migranci, jak i społeczeństwa przyjmujące mogły czerpać korzyści z migracji, w tym dzięki silniejszym diasporom i przedsiębiorcom wywodzącym się ze środowiska migrantów. W komunikacie na temat Europejskiego programu integracji obywateli państw trzecich¹⁷ przedstawiono propozycje nowych form podejścia i obszarów działania. W ramach dialogu z partnerami UE należy dogłębniej zbadać rolę diaspor oraz ponadnarodowych sieci w tym kontekście, np. w ramach lepszego przygotowania migrantów do pobytu w państwach członkowskich.

W strategii Europa 2020 podkreślono potrzebę szczególnych wysiłków na rzecz przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych migrantów w kontekście globalnej rywalizacji o talenty oraz ułatwienia integracji osób wywodzących się ze środowiska migrantów w społeczeństwie europejskim. W **wytocznych dotyczących zatrudnienia** wzywa się państwa członkowskie do poświęcania należytej uwagi kwestii integracji migrantów na rynkach pracy UE, zapewniając struktury wymiany informacji i koordynację polityki zatrudnienia. Sieć EURES jest źródłem informacji o wakatach, ale także i publiczne służby zatrudnienia odgrywają ważną rolę, **ułatwiając** pracownikom mobilnym i migrującym **dostęp do zatrudnienia**. **Europejski Fundusz Społeczny (EFS)** zapewnia wsparcie finansowe i pomaga zwiększyć udział migrantów w zatrudnieniu.

Ponadto szczególną uwagę poświęca się wzmocnieniu zdolności Unii do **przewidywania potrzeb rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności**. W 2012 r., obok Europejskiego Monitora Wolnych Stanowisk Pracy, utworzona zostanie **unijna panorama umiejętności**, która dostarczać będzie aktualne prognozy w zakresie oferowanych umiejętności i potrzeb na rynku pracy w perspektywie do 2020 r. Pod względem **walidacji dyplomów, kwalifikacji i**

¹⁷ COM(2011) 455 wersja ostateczna

umiejętności na terytorium UE podstawowym instrumentem w zakresie wewnątrzunijnej mobilności jest dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, która ma zastosowanie również do dyplomów uzyskanych w państwach trzecich. Tymczasem nadmierne kwalifikacje i marnotrawstwo mózgow to rozpowszechniony i poważny problem wśród pracowników migrujących spoza UE, którym należy dokładniej się zająć.

W odniesieniu do **możliwości przenoszenia uprawnień w zakresie zabezpieczenia społecznego**, przepisy UE dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego usuwają przeszkody i zapewniają ochronę praw nabytych obywatelom UE przemieszczającym się w obrębie UE oraz wszystkim obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym na terytorium UE, których prawa posiadają wymiar transgraniczny. W październiku 2010 r. Rada przyjęła sześć decyzji dotyczących stanowiska UE w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego z Algierią, Marokiem, Tunezją, Chorwacją, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii i Izraelem. Wraz z formalnym przyjęciem tych decyzji przez rady stowarzyszenia, UE zyska mechanizm zewnętrznej ograniczonej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, obowiązujący zarówno obywateli UE, jak i obywateli wymienionych sześciu państw, przy wjeździe na terytorium UE i przy wyjeździe z niego. Ponadto dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia, po tym, jak zostanie przyjęta, zapewni wszystkim objętym jej zakresem pracownikom migrującym prawo do przenoszenia do innego kraju nabytych świadczeń emerytalnych na tych samych warunkach i przy zastosowaniu takich samych stawek jak obywatele państw członkowskich, którzy przemieszczają się do państwa trzeciego.

Ze względu na fakt, że mobilność obywateli państw trzecich jest ściśle powiązana ze wspólną unijną **polityką wizową** w zakresie pobytów krótkoterminowych, należy wykorzystać wszystkie możliwości przewidziane we wspólnotowym kodeksie wizowym w celu uproszczenia procedur i zwiększenia przejrzystości. Lokalna współpraca schengenśka i zwiększenie liczby placówek konsularnych w państwach trzecich powinny przyczynić się do poprawy jakości usług. W przyszłości, przy zmianie polityki wizowej UE należy wziąć pod uwagę widoczne postępy w ramach dialogów UE. Ponadto należy zintensyfikować działania na rzecz **ściślejszej koordynacji przyznawania dotacji na badania naukowe, stypendiów i programów praktyk oraz wydawania niezbędnych wiz i dokumentów pobytowych dla zainteresowanych badaczy**.

Wymiana praktycznych informacji na temat zatrudnienia, uznawania kwalifikacji nabytych poza UE, dopasowywania umiejętności do potrzeb rynku pracy i pośrednictwa na rynku pracy powinna być ułatwiona poprzez zacieśnienie współpracy **między publicznymi służbami zatrudnienia** w państwach członkowskich i zachęcanie ich do współpracy z innymi podmiotami trudniącymi się pośrednictwem pracy, takimi jak agencje prywatne i organizacje sektorowe w państwach członkowskich UE. Należy w tym kontekście uwzględnić dotychczasowe wyniki działań na rzecz uznawania zagranicznych kwalifikacji, prowadzonych przez Europejską Fundację Kształcenia oraz sieć ENIC-NARIC w ramach wdrażania lizbońskiej konwencji o uznawaniu kwalifikacji.

Większa mobilność studentów i badaczy z państw trzecich mogłaby także stanowić obiecującą możliwość zaspokojenia potrzeb rynku w Europie, jeśli niektórym studentom umożliwiono by podjęcie pracy po zakończeniu studiów. Tę kwestię powinno się zbadać dogłębniej, biorąc pod uwagę kompetencje państw członkowskich i środki zapobiegania drenazowi mózgow, np. poprzez migrację cyrkulacyjną. Cel ten można osiągnąć zwłaszcza dzięki lepszemu wykorzystaniu istniejących partnerstw na rzecz mobilności do celów zacieśniania i ułatwiania wymiany, istniejących międzynarodowych programów mobilności oraz – od 2014 r. – mającego powstać wspólnego programu w zakresie kształcenia, szkoleń i

młodzieży oraz programu „Horyzont 2020” (przyszły program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji). Należy wspierać tworzenie **sieci instytucjonalnych i uniwersytecką współpracę bliźniaczą** w państwach członkowskich UE i priorytetowych krajach partnerskich, tak aby **programy nauczania i proces certyfikacji** były lepiej dopasowane do potrzeb rynku pracy po obu stronach. UE powinna wspierać państwa członkowskie w rozszerzeniu ich katalogu dwustronnych **umów o wspieraniu mobilności młodych obywateli** i oferowaniu ich także krajom objętym partnerstwami na rzecz mobilności.

Zarówno w ramach partnerstw na rzecz mobilności, jak i wspólnych programów, w krajach partnerskich należy utworzyć specjalne **ośrodki zasobów w zakresie migracji i mobilności**. Ośrodki te powinny być zintegrowane z właściwymi organami krajowymi lub agencjami pośrednictwa pracy, a ich podstawą byłyby doświadczenia nabyte w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności między UE a Mołdawią oraz działalności CIGEM w Mali¹⁸. Koncentrując się na potrzebach migrantów, powinny one: (1) służyć jako punkt kompleksowej obsługi dla osób poszukujących informacji na temat walidacji swoich kwalifikacji, podnoszenia umiejętności i zapotrzebowania na umiejętności na poziomie krajowym, regionalnym oraz w obrębie UE, a także wsparcia w tym zakresie, oraz (2) zapewniać środki poprzedzające wyjazd z kraju, skierowane do osób powracających i na rzecz reintegracji. Portal imigracyjny UE byłby także użytecznym narzędziem informacyjnym w tym zakresie. Ośrodki powinny wspomagać właściwe władze w państwach partnerskich i członkowskich UE, w tym publiczne służby zatrudnienia, w celu poprawy dopasowywania umiejętności do potrzeb rynku pracy i ułatwiania powstawania pozytywnych wyników dla rozwoju. W średniej perspektywie czasowej, w celu usprawnienia i ułatwienia procedur wizowych dla pewnych kategorii obywateli państw trzecich, ośrodki te powinny także zostać powiązane ze wspólnymi ośrodkami przyjmowania wniosków wizowych i delegaturami UE.

Sieci **urzędników łącznikowych ds. imigracji** powinni towarzyszyć eksperci w sprawach migracji, w tym oddelegowani eksperci krajowi z państw członkowskich w delegaturach UE, którzy mogą śledzić kwestie migracji z szerszej i bardziej kompleksowej perspektywy strategicznej niż ma to miejsce normalnie w przypadku służb konsularnych. Należy wykorzystać każdą możliwość zaangażowania agencji unijnych w taką wymianę informacji i ściślejszej współpracy z państwami trzecimi.

Zalecenia

W ramach pierwszego filaru GPMM powinno koncentrować się na następujących priorytetach:

- Odpowiednia oferta w zakresie mobilności dla młodych osób, studentów, artystów i pracowników sektora kultury, badaczy i pracowników naukowych w postaci dodatkowych **stypendiów**, programów stypendialnych i programów praktyk oraz umów o wspieraniu **mobilności młodych obywateli**. Zobowiązanie do pełnego zastosowania, a w stosownych przypadkach – ewentualnej zmiany **dyrektyw dotyczących studentów i badaczy**.
- Pełne zastosowanie **kodeksu wizowego** i ewentualne zmiany prowadzące do usprawnienia **lokalnej współpracy schengenkiej** i zwiększenia liczby placówek, w

¹⁸ Wymienione przykłady to projekt wzmocnienia zdolności Republiki Mołdawy w zakresie zarządzania migracją zarobkową i powrotną w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności z UE oraz działalność Centrum Informacji i Zarządzania Migracją, zlokalizowanego w Mali.

stosownym przypadku poprzez stworzenie **wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych**.

- Programy **współpracy bliźniaczej** między **placówkami szkolnictwa wyższego i instytucjami kształcenia**, przyczyniające się do zacieśnienia współpracy i wymiany transgranicznej pod względem harmonizacji **programów nauczania, certyfikacji i kwalifikacji** oraz zapewniania skutecznego ich uznawania (w drodze efektywnego systemu zapewniania jakości, konsekwentnego i gwarantującego porównywalność stosowania unijnych narzędzi przejrzystości i powiązania kwalifikacji z europejskimi ramami kwalifikacji) w celu poprawy komplementarności rynków pracy w długiej perspektywie czasowej.
- Zachęcanie publicznych służb zatrudnienia na poziomie UE do monitorowania procedur rekrutacji i wymiany dobrych praktyk na temat **zatrudnienia i dopasowywania umiejętności do potrzeb rynku pracy** między organami z państw członkowskich, ich odpowiednikami w krajach partnerskich i innymi zainteresowanymi stronami.
- Zarówno w ramach partnerstw na rzecz mobilności, jak i wspólnych programów, w krajach partnerskich należy utworzyć specjalne **ośrodki zasobów w zakresie migracji i mobilności**. Ośrodki te, opierając się na informacjach dostępnych z portalu imigracyjnego UE, mogłyby ułatwić stosowanie środków poprzedzających wyjazd z kraju, ukierunkowanych na dopasowywanie umiejętności do potrzeb rynku pracy, podnoszenie umiejętności i znajomości języków unijnych we współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia, agencjami unijnymi i innymi zainteresowanymi stronami.

Drugi filar: zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczanie tych procederów

Zasadność każdego ram regulujących kwestie migracji i mobilności zależy od tego, jak skutecznie zajmiemy się nielegalną migracją. Bezpiecznej migracji szkodzą ci, którzy działają poza legalnymi ramami. Wewnętrzna współpraca ma kluczowe znaczenie, tak jak i cel wzmocnienia partnerstw z państwami trzecimi w celu zagwarantowania, aby mobilność i migracja mogły być zorganizowane w uporządkowany sposób.

Migracja i mobilność wpisują się w szerszy kontekst polityczny, ekonomiczny, społeczny i dotyczący bezpieczeństwa. **Szerokie pojmowanie kwestii bezpieczeństwa** oznacza, że nielegalną migrację należy także rozpatrywać w połączeniu ze zorganizowaną przestępczością oraz brakiem państwa prawa i sprawiedliwości, dla których to zjawisk pożywką jest korupcja i nieodpowiednie regulacje.

W dalszym ciągu priorytetowym celem UE powinno być **przekazywanie umiejętności, zdolności i zasobów** swoim partnerom w celu zapobieżenia handlowi, przemytowi i nielegalnej migracji oraz ograniczenia takich działań, a także w celu wzmocnienia **zintegrowanego zarządzania granicami**. W UE należy dopilnować wdrożenia **dyrektyw w sprawie powrotów i kar dla pracodawców**, łącząc je z innymi właściwymi środkami realizowanymi w ścisłej współpracy z partnerskimi państwami trzecimi.

W dialogu i współpracy z partnerami należy dążyć do zapewnienia wszystkim migrantom ochrony przynależnych im praw człowieka na wszystkich etapach procesu migracji. Należy zająć się pozbawionymi skrupułów pracodawcami i podjąć działania na rzecz zapobiegania przestępstwom i aktom pogwałcenia praw człowieka wymierzonym w migrantów oraz na

rzecz karania takich aktów. Należy podjąć środki mające na celu zapewnienie migrantom godziwych warunków życia w ośrodkach recepcyjnych i unikać przetrzymywania osób w sposób arbitralny lub przez czas nieokreślony. Szczególną uwagę należy poświęcić małoletnim bez opieki w kontekście wdrażania planu działania przyjętego w 2010 r.

Należy w pełni wykorzystać zdolności agencji **FRONTEX** do współpracy partnerskiej z organami państw trzecich. Urzędnicy łącznikowi ds. imigracji powinni rozszerzyć na większą liczbę krajów partnerskich wymianę informacji ze swoimi odpowiednikami. Niezbędne jest zacieśnienie współpracy między właściwymi agencjami UE¹⁹, które umożliwiłoby skuteczniejszą wymianę informacji na temat migracji i przestępczości zorganizowanej.

Coraz wyraźniej widać, że **bezpieczeństwo dokumentów oraz kradzież tożsamości** to dziedziny, w których ściślejsza współpraca może przynieść korzyści obu stronom. Można ułatwić dostęp do terytorium UE osobom często podróżującym (przedsiębiorcom, urzędnikom państwowym, studentom i badaczom), którzy są obywatelami państw trzecich stosujących biometryczne dokumenty podróży i zapewniających zwiększone bezpieczeństwo dokumentów. Przygotowywane wnioski legislacyjne Komisji w sprawie inteligentnych granic, obejmujące system wjazdu/wyjazdu oraz program rejestrowania podróżnych, powinny utworować drogę dla takich zmian.

Łączenie **umów o readmisji z umowami o ułatwieniach wizowych** w ramach zewnętrznej polityki migracyjnej UE może przynosić korzyści państwom trzecim, ponieważ stworzy możliwości w zakresie mobilności, gwarantując równocześnie ochronę i zmniejszając ryzyko nielegalnej migracji. Readmisja i powroty powinny na dobre stać się częścią szerszego globalnego podejścia. Komisja ułatwi specyficzne dla poszczególnych krajów inicjatywy w zakresie monitorowania niektórych powrotów.

Polityka UE w dziedzinie **handlu ludźmi** opiera się na całościowym podejściu, w ramach którego uwaga skupiona jest na zapobieganiu przestępczości, ściganiu przestępców i ochronie ofiar. Ta zintegrowana wizja jest spójna z podejściem koncentrującym się na prawach człowieka i ochronie ofiar, uwzględnia się także kwestie równości płci. Celem jest zapobieganie tego typu przestępczości i umożliwianie powrotu do normalności i reintegrację w społeczeństwie osób, które zostały wpędzone w stan przypominający niewolnictwo. Zgodnie z zaleceniami Rady²⁰ kwestia handlu ludźmi będzie nadal systematycznie uwzględniana w odnośnych umowach z UE i partnerstwach strategicznych z państwami trzecimi, a także w ramach wszystkich dialogów politycznych na temat migracji i mobilności. Nacisk położony zostanie na podejście wielopodmiotowe we wszystkich stosownych dziedzinach polityki. Budowanie zdolności stanowić będzie centralny element, tak jak i zgodność z normami międzynarodowymi w tej dziedzinie, a w szczególności ratyfikacja i wdrożenie Konwencji NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i protokołów do tej konwencji dotyczących handlu ludźmi i przemycania migrantów. Nowa zintegrowana strategia na rzecz zwalczania handlu ludźmi (zaplanowana na 2012 r.) umożliwi ściślejszą koordynację i większą spójność działań zainteresowanych stron.

¹⁹ Właściwe agencje to FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, Europejskie Kolegium Policyjne, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.

²⁰ Rada Europejska: pierwsze sprawozdanie z wykonania dokumentu dotyczącego działań w zakresie wzmocnienia zewnętrznego wymiaru UE w działaniach przeciwko handlowi ludźmi.

Zalecenia

W ramach drugiego filaru GPMM powinno koncentrować się na następujących priorytetach:

- **Przekazywanie umiejętności, zdolności i zasobów** krajom partnerskim w celu zapobieżenia handlowi, przemytowi i nielegalnej migracji, ograniczenia takich działań, przeprowadzenia readmisji i powrotów, a także wzmocnienia **zintegrowanego zarządzania granicami**.
- Współpraca w zakresie **bezpieczeństwa dokumentów**, torująca drogę dla wprowadzenia ułatwień wizowych dla często podróżujących obywateli priorytetowych krajów partnerskich.
- Inicjatywy na rzecz zapewnienia lepszej ochrony **ofiaram handlu ludźmi** i wzmocnienia ich pozycji.
- Dokładne monitorowanie wdrażania przez państwa członkowskie UE **dyrektyw w sprawie powrotów i kar dla pracodawców**, w ścisłej współpracy z krajami partnerskimi.
- Strategiczne wykorzystanie nowych możliwości stojących przed agencją FRONTEX i bardziej kompleksowa tematyczna wymiana informacji pomiędzy **urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji** a ich odpowiednikami w większej liczbie krajów partnerskich.

Trzeci filar: promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej

Unia Europejska musi zwiększyć **solidarność wobec uchodźców i wysiedleńców**, a takie działania powinny stać się integralną częścią GPMM. UE powinna zacieśnić współpracę z zainteresowanymi państwami trzecimi na rzecz **umocnienia ich systemów azylowych i krajowych przepisów w dziedzinie azylu** oraz w celu zapewnienia zgodności z normami międzynarodowymi. Umożliwiłoby to tym krajom oferowanie ochrony międzynarodowej o wyższym standardzie osobom ubiegającym się o azyl i wysiedleńcom, którzy pozostają w regionie, w którym doświadczyły konfliktów lub prześladowań. UE powinna zachęcać kraje partnerskie do uwzględniania tego aspektu, w stosownych przypadkach, w krajowych strategiach na rzecz ograniczania ubóstwa. W razie potrzeby strategie te powinny dotyczyć także stosunków między uchodźcami i wysiedleńcami a ludnością miejscową, zgodnie z programem sztokholmskim z 2009 r., w którym podkreślono, że należy rozwijać zewnętrzny wymiar azylu, aby w większym stopniu przyczyniać się do rozwiązywania problemów związanych z przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi.

UE powinna także zachęcać państwa trzecie do zajęcia się kwestią bezpaństwowców – grupą w szczególnie trudnej sytuacji – poprzez podjęcie środków na rzecz ograniczenia zjawiska bezpaństwowości. UE powinna w dalszym ciągu wspierać powstanie międzynarodowych ram prawnych dotyczących uchodźców wewnętrznych (IDP), innej grupy w szczególnie trudnej sytuacji.

UE powinna współpracować ze swoimi partnerami, aby zapewnić ściślejsze powiązania między ochroną międzynarodową a rozwojem. Należy kontynuować rozwój koncepcji i narzędzi mających ułatwić przechodzenie z pomocy humanitarnej na pomoc rozwojową.

Konieczne jest wzmocnienie ram regulujących politykę azylową i zdolności w zakresie ochrony w państwach trzecich. Cel ten powinno się osiągnąć poprzez rozszerzenie współpracy z państwami trzecimi, między innymi w ramach **regionalnych programów ochrony**. Godnym uwagi przykładem w tym względzie jest regionalny program ochrony w Afryce Północnej, obejmujący Egipt, Tunezję i Libię.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu powinien stopniowo zwiększać swoje zaangażowanie w budowanie zdolności państw trzecich w dziedzinie azylu, w tym wsparcie działań przesiedleńczych.

Należy zintensyfikować regionalne programy ochrony jako kluczowy instrument nowego filara, jako że dotychczas nie były one wykorzystywane w wystarczającym stopniu. Należy rozwinąć istniejące programy, a w razie potrzeby – zaproponować nowe, w tym jako element dialogu w kwestiach migracji, jaki UE prowadzi z zainteresowanymi regionami i krajami. Regionalne programy ochrony powinny w dalszym ciągu koncentrować się na budowaniu zdolności w zakresie ochrony i wzmacnianiu systemów azylowych w krajach i regionach partnerskich. Należy kontynuować w tych regionach programy w dziedzinie rozwoju skierowane do uchodźców i uchodźców wewnętrznych oraz programy w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, a w razie potrzeby udoskonalać je oraz zapewniać ich spójność i komplementarność z regionalnymi programami ochrony. Do każdego programu należy wprowadzić wyraźny element dotyczący przesiedleń, jako wyraz międzynarodowej solidarności i główny instrument zapewniający należyty dostęp do trwałych rozwiązań w UE.

Dla wielu osób spośród uchodźców w szczególnie trudnej sytuacji, przesiedlenie oznacza jedyne stabilne i trwałe rozwiązanie. Dlatego właśnie UE opracowała wspólny unijny program przesiedleń, który ma na celu **intensyfikację przesiedleń w Europie**, przy równoczesnym lepszym ich wykorzystaniu strategicznym. UE powinna oferować osobom przesiedlanym większą liczbę miejsc na terytorium UE, a także przewidzieć gwarancje proceduralne zapewniające rozpatrywanie większej liczby spraw związanych z przesiedleniem w krajach pierwszego azylu. Wymaga to zwiększonego finansowania, identyfikacji procedur i zwiększonych zdolności logistycznych i technicznych.

Zalecenia

W ramach trzeciego filaru GPMM powinno koncentrować się na następujących priorytetach:

- **Regionalne programy ochrony** w celu zwiększenia zdolności w zakresie ochrony i wzmacniania systemów azylowych krajów i regionów partnerskich.
- Wspieranie przez **Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu** procesu budowania zdolności państw trzecich w zakresie azylu poprzez wspieranie działań przesiedleńczych.
- Intensyfikacja **przesiedleń** w UE we współpracy z krajami partnerskimi.
- Intensywniejsze działania na rzecz rozwiązywania problemów związanych z **przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi**, obejmujące ukierunkowane wsparcie dla wysiedleńców.

Czwarty filar: optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju

Unia Europejska i społeczność międzynarodowa poczyniły duże postępy w promowaniu korzyści, jakie migracja może przynieść w dziedzinie rozwoju. Wiele zdołano pod względem sprzyjania pozytywnym skutkom przekazów pieniężnych i dobrowolnych inicjatyw diaspor. Jednakże w ramach partnerstw należy wspólnie zająć się także **efektami ubocznymi**, takimi jak drenaż mózgów, koszty społeczne i uzależnienie od zagranicznych rynków pracy. Zasady dostępu do ograniczonej liczby możliwości legalnej migracji są często nieprzejrzyste i zbyt zbiurokratyzowane. Dlatego właśnie wielu migrantów wybiera nieformalnych pośredników, często powiązanych z przestępczością zorganizowaną. Tacy migranci nie tylko będą narażeni na większe ryzyko, niegodziwe traktowanie i wyzysk, ale także na utratę swoich potencjalnych oszczędności.

Migracja między regionami i wewnątrz regionów w rozwijających się obszarach globu znacznie przekracza migrację do UE. Migracja ta na osi południe – południe często przynosi korzyści migrantom w postaci lepszych możliwości zatrudnienia i wyższych zarobków niż w rodzinnych stronach. Także i w tym wypadku wielu migrantów jest wyzyskiwanych, niegodnie traktowanych i oszukiwanych. Osoby rekrutujące, pośrednicy, pracodawcy i organizacje przestępcze mogą żerować na niewiedzy migrantów. Kluczowe znaczenie ma zatem udostępnianie informacji i zapewnianie wsparcia dla celów ochrony praw migrantów. UE może ułatwić migrantom przemieszczanie się w sposób uporządkowany i powracanie do domu z zasobami i umiejętnościami, jakich kraje ich pochodzenia często bardzo potrzebują²¹.

UE i jej kraje partnerskie wiele osiągnęły pod względem zapewniania większej dostępności cenowej, przejrzystości, konkurencyjności i wiarygodności usług **przekazów pieniężnych**. Wydawane dwa razy do roku sprawozdania na temat spójności polityki na rzecz rozwoju przyczyniły się do poprawy podejścia całej administracji rządowej w UE. Ułatwiono udział stowarzyszeń działających w obrębie **diaspory** w rozwoju ich kraju ojczystego, ostatnio poprzez wsparcie na rzecz utworzenia ogólnoeuropejskiej platformy diaspor. Większe zaangażowanie **diaspor i grup migrantów** może również przyczynić się do realizacji celu odnowionego globalnego podejścia, jakim jest bardziej systematyczne zajęcie się **prawami migrantów i wzmocnieniem ich pozycji**.

W ramach starań na rzecz złagodzenia zjawiska **drenażu mózgów** UE wspiera Kodeks dobrych praktyk w międzynarodowej rekrutacji personelu medycznego Światowej Organizacji Zdrowia. UE powinna wspierać wysiłki państw członkowskich mające na celu ułatwianie migracji cyrkulacyjnej personelu medycznego, tak aby nabywanie umiejętności i wiedzy odbywało się z korzyścią zarówno dla krajów pochodzenia jak i krajów docelowych. Dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE umożliwia państwom członkowskim odrzucenie wniosków w celu zagwarantowania etycznej rekrutacji i uprawnia Komisję do monitorowania stosowania dyrektywy w celu złagodzenia zjawiska drenażu mózgów.

UE powinna zintensyfikować swoje wsparcie na rzecz **budowania zdolności** w krajach partnerskich. Należy zwiększyć koordynację i spójność krajowych strategii politycznych w

²¹ Jak podkreślono w komunikacie Komisji COM (2011) 637 „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju - Program działań na rzecz zmian”, UE wspomaga kraje rozwijające się we wzmocnieniu ich polityk, zdolności i działań w ramach zarówno regionalnej jak i globalnej mobilności osób. UE wspiera programy działań na rzecz godnej pracy, pomoc społeczną oraz promuje politykę sprzyjającą regionalnej mobilności siły roboczej, będzie także wspierać ukierunkowane działania pozwalające w pełni wykorzystać zależności między migracją, mobilnością a zatrudnieniem.

dziedzinie migracji i rozwoju oraz powiązania z tworzeniem miejsc pracy i polityką edukacyjną, zdrowotną i mieszkaniową. Należy sprowadzić do bardziej wyważonego poziomu debatę na temat potencjału opcji „wszyscy wygrywają”, miejscami zbyt optymistyczną, należycie uwzględniając negatywne aspekty migracji, zwłaszcza jej **koszty społeczne** i ryzyko uzależnienia się gospodarstw domowych od przekazów pieniężnych. Rządy krajów partnerskich mogłyby otrzymywać wsparcie UE na tworzenie krajowych ram określających zasady transferu i przenoszenia uprawnień emerytalnych z innego kraju, przy należytych uwzględnieniu kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie.

Pomyślnie **włączenie kwestii migracji do koncepcji rozwoju** wymaga, aby stała się ona integralną częścią szeregu polityk sektorowych (rolnictwa, opieki zdrowotnej, edukacji etc). Równocześnie promować należy ukierunkowane inicjatywy dotyczące migracji. W UE, jak i w krajach partnerskich należy zająć się częstym problemem zbyt niskiego poziomu świadomości osób odpowiedzialnych na temat znaczenia kwestii migracji dla dziedziny rozwoju. W tym względzie konieczne jest potraktowanie wyzwań związanych z migracją wewnątrzregionalną jako jednego z zagadnień GPMM, tak aby można było dokładnie zidentyfikować potencjalne korzyści migracji dla współpracy regionalnej i rozwoju, a także odpowiednio je wspierać. Kraje partnerskie powinny także być bardziej świadome, że istnieją możliwości przeznaczania środków na rozwój w krajowych programach orientacyjnych, które określają zasady ich współpracy z UE w dziedzinie rozwoju, na inicjatywy związane z migracją. W ramach polityki w dziedzinie rozwoju należy szerzej wykorzystać to powiązanie.

Także **rozszerzone profile migracyjne**, które są coraz częściej wykorzystywane jako pełniejsza i bardziej wiarygodna baza dowodowa dotycząca osi migracji i rozwoju, mogą przyczynić się do spójności polityki. Profile te skupiają wszystkie zainteresowane strony w specyficznym dla poszczególnych krajów procesie, w celu zidentyfikowania i rozwiązania problemu brakujących danych i zaspokojenia potrzeb w zakresie aktualnych modeli migracji, tendencji na rynku pracy, ram prawnych i ram polityki, informacji o przepływie przekazów, diasporach i innych danych dotyczących rozwoju. Odpowiedzialność w tym wypadku powinna spoczywać na krajach partnerskich, a stabilność należy zapewnić przez odpowiednie budowanie zdolności.

Zalecenia

W ramach czwartego filaru GPMM powinno koncentrować się na następujących priorytetach:

- Promowanie **Kodeksu** dobrych praktyk w międzynarodowej rekrutacji personelu medycznego **Światowej Organizacji Zdrowia** oraz monitorowanie stosowania dyrektywy w sprawie niebieskiej karty UE w celu złagodzenia zjawiska drenażu mózgów.
- Zbadanie możliwości stworzenia **instrumentów inwestycyjnych dla diaspory**, które mogłyby posłużyć do przekazywania dobrowolnych składek diaspory, i przeznaczenia zasobów unijnych na pobudzenie inicjatyw ukierunkowanych na kwestie rozwoju i inwestycji w priorytetowych krajach, takich jak kraje w południowym regionie Morza Śródziemnego.
- **Partnerstwa publiczno-prywatne** w celu zaangażowania **przedsiębiorców i MŚP wywodzących się ze środowiska migracji** w wymianę handlową, inwestycje i przekazywanie umiejętności między państwami członkowskimi UE a krajami partnerskimi.

- Zbadanie przydatności zorganizowania **dorocznego forum poświęconego kwestiom przekazów pieniężnych** i sformułowania do końca 2012 r. zaleceń na podstawie badania **wykonalności wspólnego unijnego portalu poświęconego przekazom pieniężnym**.
- Wspomaganie krajów partnerskich w **identyfikowaniu i monitorowaniu osób rekrutujących, działających w dobrej wierze** w celu wzmocnienia pozycji migrantów, mając na uwadze zwłaszcza ułatwienie migracji cyrkulacyjnej.

6. FINANSOWANIE I MONITOROWANIE

Powodzenie wdrożenia globalnego podejścia zależy od **odpowiedniego finansowania**. Nadal kluczowe znaczenie dla współpracy zewnętrznej mają **geograficzne i tematyczne instrumenty finansowe**, które wykorzystywane będą w sposób wszechstronny i spójny, w oparciu o wnioski sformułowane na przykład przy okazji programu tematycznego dotyczącego obszaru migracji i azylu (2007-2013). W przyszłości programowanie i zasady alokacji unijnych instrumentów zewnętrznych powinny w dalszym ciągu przyczyniać się do realizacji celów globalnego podejścia, przy czym przestrzegane powinny być ogólne cele tych instrumentów i zachowana spójność z ich zasadami.

W uzupełnieniu tych instrumentów zewnętrznych i zgodnie z zasadami pomocniczości i komplementarności, **Fundusz Migracji i Azylu** oraz **Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (zwłaszcza w kwestiach zarządzania granicami), **które mają powstać**, powinny także być w stanie zapewniać środki na finansowanie GPMM. Fundusze te będą miały szczególne znaczenie w odniesieniu do działań, które przede wszystkim służą interesom UE, ale są wdrażane w państwie trzecim. Będą więc one stosowane do specyficznych działań uzupełniających działania finansowane w ramach instrumentów geograficznych lub innych instrumentów, aby uniknąć dublowania, oraz spójnie i zgodnie z założeniami polityki zagranicznej oraz z celami polityki rozwoju.

Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu zapewniać bezpośredni wkład w finansowanie globalnego podejścia, np. stosując globalne podejście we współpracy dwustronnej, angażując się w procesy regionalne i uczestnicząc w partnerstwach na rzecz mobilności i wspólnych programach z priorytetowymi krajami partnerskimi. O ile stosunki między UE a rządami krajów partnerskich znajdują się w centrum GPMM, o tyle w przypadku konkretnych inicjatyw rola **społeczeństwa obywatelskiego** jest równie ważna. Powinna ona znaleźć wyraz w ustaleniach finansowych i umownych.

Wdrożenie GPMM powinno ponadto przebiegać skutecznie i obejmować proces monitorowania. **Sprawozdanie na temat GPMM** powinno być sporządzane co dwa lata, począwszy od 2013 r. Powinno ono opierać się na informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie, delegatury UE, agencje unijne i kraje partnerskie; za jego sporządzenie odpowiadałaby Komisja, we współpracy z ESDZ.

Celem sprawozdania będzie monitorowanie celów polityki określonych w niniejszym komunikacie; obejmować ono będzie najważniejsze procesy w zakresie dialogu i współpracy UE. Oceniane będą postępy w zakresie wszystkich czterech filarów GPMM oraz w zakresie wykorzystania narzędzi i instrumentów za pomocą porównywalnej metody oceny, która odzwierciedlać będzie zmiany w czasie. W sprawozdaniu oceni się, czy i w jakim stopniu cele zostały zrealizowane; sformułowane zostaną także zalecenia. Należy systematycznie

gromadzić i rozpowszechniać informacje na temat postępów w ramach poszczególnych dialogów, partnerstw na rzecz mobilności i wspólnych programów, w tym na specjalnym portalu GPMM (posiadającym zarówno interfejs publiczny jak i wewnętrzny, który powinien mieć także na celu stworzenie sieci unijnych punktów kontaktowych). W tym celu należy stworzyć specjalny **projekt wspierający GPMM**.

Zalecenia

- **Zestaw wzajemnie uzupełniających się instrumentów finansowych**, oferowanych zarówno przez UE, jak i przez państwa członkowskie, powinien nadal stanowić uzupełnienie GPMM.
- Na poziomie UE instrumenty te powinny obejmować **geograficzne i tematyczne instrumenty zewnętrzne** oraz **mające powstać fundusze – Fundusz Migracji i Azylu oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego**.
- Aby zapewnić przejrzystość i zwiększyć skuteczność wdrażania, wyniki GPMM powinny być przedstawiane w sporządzanym dwa razy do roku **sprawozdaniu z postępów**, a następnie udostępniane na **specjalnym portalu**.

WNIOSKI

W dziedzinie migracji i mobilności przed UE rysuje się **wiele wyzwań i wiele możliwości**. Aby mogła ona lepiej prosperować, musi podnieść swoją konkurencyjność, przyciągając talenty i inwestycje. Zarządzanie mobilnością w bezpiecznym środowisku wymaga od UE podtrzymywania jej priorytetowego dialogu i współpracy z krajami partnerskimi z sąsiedztwa UE i spoza tego obszaru. Aby zapewnić ochronę międzynarodową osobom jej potrzebującym oraz zwiększyć wpływ migracji i rozwoju na dziedzinę rozwoju w krajach partnerskich, UE musi odgrywać wiodącą rolę w globalnym zarządzaniu.

Komisja wierzy, że propozycje dotyczących strategii politycznych i środki operacyjne przedstawione w niniejszym komunikacie umożliwią UE i jej państwom członkowskim stawienie czoła tym wyzwaniom.

Opierając się na kompleksowych – politycznych i prawnych – ramach w dziedzinie migracji i mobilności, jakie Komisja przedstawiła w swoich komunikatach z dnia 4 i 24 maja 2011 r., oraz w świetle sześcioletniego doświadczenia z wdrażania poprzedniego podejścia, Komisja jest przekonana, że nadszedł czas, aby UE rozważyła możliwości **konsolidacji** tych elementów w **nadrzędne ramy** regulujące **zewnętrzną politykę migracyjną UE**. Aby osiągnąć ten cel, globalne podejście powinno na dobre stać się częścią **ogólnej unijnej polityki zagranicznej**, w tym **współpracy na rzecz rozwoju**, oraz być lepiej dostosowane do celów unijnej polityki w sprawach wewnętrznych. Zgodnie z traktatem lizbońskim Unia będzie musiała mówić jednym głosem, także w swojej zewnętrznej polityce migracyjnej.

Dla ustrukturyzowania i ułatwienia tego procesu konieczne jest uzgodnienie jasnych, spójnych i łatwych do wyjaśnienia strategicznych ram polityki. UE będzie lepiej przygotowana do zarządzania migracją w kontekście wewnętrznym i globalnym, jedynie jeśli zacieśni dialog i współpracę z krajami partnerskimi.

Komisja uważa, że nowe Globalne podejście UE do kwestii migracji i mobilności (GPMM) stanowi ramy strategiczne, które zapewnią działaniom UE i państw członkowskich w tej

d dziedzinie niezbędną **wartość dodaną**. Ramy te lepiej i skuteczniej uwzględnić będą obawy i ambicje UE w dziedzinie migracji i mobilności, niż ma to miejsce w przypadku indywidualnych państw członkowskich. Stanowią one cenny wkład w dwustronne i krajowe strategie polityczne państw członkowskich w tej dziedzinie, a także bodziec dla ich rozwoju. Komisja, ESDZ i państwa członkowskie muszą ściśle współpracować na rzecz zapewnienia **spójności działań** prowadzonych na podstawie tych wspólnych unijnych ram.

ZAŁĄCZNIK

WNIOSKI DOKUMENTU ROBOCZEGO SŁUŻB KOMISJI DOTYCZĄCEGO MIGRACJI I ROZWOJU

Optymalizacja **pozytywnego wpływu migracji** na rozwój krajów partnerskich (zarówno krajów pochodzenia jak i krajów docelowych), przy równoczesnym **ograniczeniu** jej **negatywnych skutków** pozostanie priorytetowym celem GPMM. Stosowane będzie podejście bardziej ukierunkowane na migrantów, a odpowiedzialność krajów partnerskich do opracowywania adekwatnych strategii politycznych nie zostanie pomniejszona. Jeśli chodzi o tradycyjny program działań w dziedzinie migracji i rozwoju, dotychczas osiągnięto znaczne postępy, ale wciąż istnieją wyzwania, którymi przyjdzie się jeszcze zająć.

Migracja stanowi obecnie integralny element wielu krajowych i **regionalnych strategii na rzecz rozwoju**. Wiele krajów i regionów partnerskich otrzymało wsparcie na opracowanie i wdrożenie swoich własnych strategii w dziedzinie migracji, gromadzenie i analizę danych dotyczących migracji oraz budowanie zdolności właściwych instytucji. UE będzie w dalszym ciągu wspierać takie starania, aby migracją można było zarządzać za pomocą spójnych ram w dziedzinie rozwoju i zgodnie ze specyfiką lokalną i lokalnymi priorytetami.

Cele w dziedzinie rozwoju są coraz częściej uwzględniane przez UE i kraje partnerskie w swoich politykach migracyjnych. Równocześnie kwestie migracji coraz częściej znajdują miejsce w strategiach na rzecz rozwoju. UE będzie w dalszym ciągu promować **spójność polityki na rzecz rozwoju** w celu zidentyfikowania ewentualnych niespójności przepisów i strategii politycznych UE i jej państw członkowskich, zajęcia się tym problemem oraz rozbudowania zdolności i mechanizmów państw trzecich w tej dziedzinie.

UE powszechnie uznaje się za lidera na poziomie światowym jeśli chodzi o zwiększanie dostępności cenowej i bezpieczeństwa przepływów prywatnych **przekazów pieniężnych** do krajów rozwijających się, przy jednoczesnym podnoszeniu ich wpływu w dziedzinie rozwoju. Komisja Europejska przeprowadziła badanie mające pomóc przy formułowaniu nowych zaleceń i ocenie celowości i wykonalności wspólnego unijnego portalu poświęconego przekazom pieniężnym. Należy także zintensyfikować działania w zakresie budowania zdolności, aby wesprzeć kraje partnerskie pragnące opracować ramy regulacyjne oraz szerzyć znajomość zagadnień finansowych, nowych technologii i dostępu do kredytów w celu stymulowania inwestycji produkcyjnych i tworzenia nowych miejsc pracy. Rozwiązaniem godnym rozważenia jest stworzenie dorocznego forum (formalne lub nieformalne) poświęcone kwestiom przekazów pieniężnych. W każdym przypadku, aby uniknąć dublowania działań i zidentyfikować najlepsze praktyki, niezbędne będzie rozszerzenie wymiany informacji między państwami członkowskimi UE a Komisją Europejską na temat projektów w dziedzinie przekazów pieniężnych.

UE zintensyfikowało swoje działania wspierające zlokalizowane w Europie **diaspory**, skłonne do udziału w projektach z dziedziny rozwoju realizowanych w ich krajach pochodzenia i współpracę z takimi grupami. W coraz większym stopniu wspiera także podobne starania państw partnerskich. UE będzie kontynuować prace nad stworzeniem bazy danych o organizacjach migrantów z różnych państw członkowskich, mającej na celu pełniejsze zaangażowanie ich w dialog polityczny i rozpowszechnianie informacji. Będzie w dalszym ciągu optymalizować efekty swojego wkładu na rzecz rozwoju i dążyć do lepszego wykorzystania wiedzy i doświadczenia swoich partnerów, zwłaszcza w celu wspierania przedsiębiorców i MŚP. UE zbada również, w jaki sposób można przyczynić się do zapewnienia większej wartości dodanej umiejętnościom i wiedzy migrantów w krajach ich

pochodzenia i czy należy wspierać działalność wolontariacką diaspory i fundusze diaspory tworzone przez kraje partnerskie.

Poczyniono pewne postępy w zwalczaniu zjawiska **drenażu mózgów**, zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej; wspieranie polityk rynku pracy i programów godnej pracy w krajach partnerskich jest inną kluczową strategią pozwalającą im przyciągnąć i zatrzymać wykwalifikowanych pracowników. UE będzie nadal analizować przykłady pozyskiwania mózgów i badać możliwości rozpowszechnienia pozytywnych doświadczeń i sposobów zwalczania zjawiska marnotrawstwa mózgów. Jednym z wariantów godnych rozważenia jest włączanie strategii na rzecz zatrzymania wykwalifikowanych pracowników do dialogów politycznych w kwestiach migracji z krajami partnerskimi.

Szereg krajowych i unijnych środków legislacyjnych oraz specyficzne projekty wspierają **mobilność cyrkulacyjną**. Należy promować zwiększanie **możliwości przenoszenia uprawnień w zakresie zabezpieczenia społecznego** jako główną zachętę do migracji cyrkulacyjnej, a bardziej ogólnie – legalnej mobilności siły roboczej. UE i jej państwa członkowskie powinny nadal ustanawiać ramy prawne, przewidujące zezwolenia wielokrotnego wjazdu oraz okresy nieobecności w kraju czasowego pobytu w celu zmaksymalizowania korzyści, jakie migranci, kraje pochodzenia i kraje docelowe mogą czerpać z migracji.

Poza tradycyjnym programem działań UE pracuje nad bardziej kompleksowymi ramami mającymi towarzyszyć migrantom na szlakach migracyjnych i zapewniać im ochronę, które to ramy powinny uwzględniać także społeczne konsekwencje migracji.

Obejmuje to zajęcie się konsekwencjami emigracji w krajach pochodzenia, zwłaszcza poprzez podnoszenie świadomości na temat szkodliwych skutkach dla **dzieci i rodzin pozostających na miejscu**, łagodzenie tych skutków oraz uwzględnianie potencjalnych negatywnych skutków społecznych przekazów pieniężnych dla rodzin i grup społecznych. UE wspiera również dodatkowe działania na rzecz powrotów na stałe, w tym zapewnianie źródeł utrzymania i reintegrację na krajowych rynkach pracy.

Opisywane podejście obejmuje ochronę **praw człowieka wszystkich** tranzytujących **migrantów** poprzez skoncentrowanie się na: ochronie uchodźców w szczególnie trudnej sytuacji (małoletni bez opieki, azylanci, ofiary handlu, migranci zablokowani itp.) oraz uwzględnianiu szczególnych potrzeb kobiet; wsparciu dla budowania zdolności organów ścigania i organów kierowania migrantów; wsparciu dla zapobiegania przestępczości, ochrony ofiar, ścigania przestępstw i aktów pogwałcenia praw człowieka wymierzonych w migrantów, w tym migrantów niepodróżujących regularnie; oraz zapewnieniu migrantom godziwych warunków życia w ośrodkach recepcyjnych w państwach trzecich.

Intensyfikacja działań na rzecz poprawy **integracji** migrantów w państwach docelowych jest kluczowym elementem tego podejścia, ze względu na fakt, że jest ono związane z siecią diaspor oraz wymianą handlową, przekazywaniem umiejętności i przepływem inwestycji. Należy podnieść poziom wiedzy i zintensyfikować działania w dziedzinie integracji społecznej i dostosowania polityk społecznych (zwłaszcza polityki zdrowotnej i w dziedzinie edukacji), integracji gospodarczej i zawodowej oraz walki z ksenofobią i wykluczeniem społecznym. W tym względzie państwa trzecie powinny w większym stopniu uwzględniać specyficzne potrzeby przymusowych migrantów w swoich strategiach politycznych w dziedzinie rozwoju.

Aby zwiększyć skuteczność współpracy operacyjnej i osiągnąć wymienione cele, podjęte zostaną działania **wspierające delegatury UE**, obejmujące specjalistyczne szkolenia i wymianę wiedzy i doświadczeń w kwestiach migracji, oraz działania na rzecz poprawy koordynacji i wykorzystywania unijnych instrumentów finansowych, w tym poprzez rozszerzenie wymiany informacji z państwami członkowskimi dotyczących ich własnych projektów w dziedzinie migracji i rozwoju.

Niedawno przeprowadzone przez Komisję konsultacje potwierdzają, że rzeczywistość i wyzwania, jakim muszą stawić czoła kraje partnerskie w zakresie powiązań między rozwojem a migracją, są dużo większe i bardziej złożone, niż obszar polityki, jakim się zajmowano dotychczas.

Migracja ma znaczący wpływ na rozwój państw trzecich. Wiele rządów oparło swój model rozwoju gospodarczego na imigracji lub emigracji, bez uwzględniania ekonomicznych kosztów i konsekwencji społecznych ani przewidywanego wkładu we wzrost i zrównoważony rozwój. Wiele państw trzecich doświadcza przepływów migracyjnych, które mają kluczowe znaczenie dla ich gospodarki, ale brak jest im ustrukturyzowanych i ukierunkowanych ram polityki. Brakuje często świadomości synergii i wzajemnych zależności między migracją a innymi obszarami polityki, takimi jak krajowa polityka w dziedzinie zatrudnienia lub porozumienia w dziedzinie handlu. Zazwyczaj zapomina się, że na modele migracji wpływać może wiele polityk publicznych. W przypadku kryzysów lub konfliktów trudno radzić sobie z wahaniem przepływów, które mogą zdestabilizować gospodarkę i osłabić spójność społeczną. Przewaga sektora nieformalnego w wielu krajach rozwijających się sprzyja zatrudnianiu nielegalnych pracowników, czemu towarzyszyć mogą problemy wyzyskiwania, handlu, przemytu i konsekwencje społeczne (np. dumping socjalny).

Coraz pilniejsza staje się potrzeba promowania **zarządzania migracją** z perspektywy rozwoju na wszelkich poziomach oraz poprawy zrozumienia osi rozwoju i migracji, czy to w ramach rządowych strategii w dziedzinie migracji / azylu, czy też w innych sektorach, które mogą mieć wpływ na migrację lub na które migracja może mieć wpływ. Rozważania nad tymi aspektami powinny być zgodne z programem prac w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju oraz stanowić reakcję na zmieniające się potrzeby krajów partnerskich.