EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie ontwikkelingssamenwerking

2007/0228(CNS)

3.9.2008

ADVIES

van de Commissie ontwikkelingssamenwerking

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan
(COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS))

Rapporteur voor advies: Danutė Budreikaitė

PA_Legam

BEKNOPTE MOTIVERING

De Commissie heeft een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op hooggekwalificeerd werk voorgelegd, ook bekend als de "Blue Card", ten einde hooggekwalificeerde migranten aan te trekken om te voorzien in de behoeften van de EU aan arbeidskrachten en te concurreren op de wereldmarkt voor hooggeschoolde arbeid. Het voorstel is allereerst te zien in het licht van het streven om de EU tot de meest concurrerende economie van de 21ste eeuw te maken, maar enkele aspecten raken meer in het bijzonder het ontwikkelingsbeleid. De EU erkent namelijk het belang van de samenhang van haar ontwikkelingsbeleid met de rest van haar beleidsonderdelen, waaronder migratie. Desondanks zou de Blue Card het tekort aan geschoolde werknemers in de ontwikkelingslanden nog kunnen vergroten ("brain drain"), wat negatieve gevolgen zou hebben voor sectoren die belangrijk zijn voor ontwikkeling. Het voorstel voor een Blue Card zou dan in conflict komen met het in 2006 opgezette kader voor beleidscoherentie voor ontwikkeling, dat een van de belangrijkste bijdragen van de EU is ter verwezenlijking van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen in 2015.

Op dit moment leeft meer dan 25% van de hooggekwalificeerde onderdanen van Afrikaanse landen als Mozambique, Ghana, Kenia en Uganda in ontwikkelde landen. In het Caribisch gebied en het gebied van de Stille Oceaan kan dit percentage oplopen tot 70%[1]. Deze brain drain heeft nadelige gevolgen voor essentiële sectoren als onderwijs en gezondheidszorg en ondergraaft het vermogen van ontwikkelingslanden om de Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken, terwijl deze toch een van de prioriteiten van het ontwikkelingsbeleid van de EU zijn.

Een ander punt dat in het voorstel aan de orde komt is dat de werving geschiedt op basis van tijdelijke migratie, wat betekent dat de migrant, na een bepaalde periode in de EU gewerkt te hebben, terugkeert naar zijn plaats van herkomst (ook bekend als "circulaire migratie"). Wel mag de migrant na twee jaar in de eerste lidstaat gewerkt te hebben, verhuizen naar een tweede lidstaat en verblijfsperioden cumuleren om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen, zodat de tijdelijke migratie tot permanente migratie wordt. Een ander aspect van de werkmogelijkheden voor migranten betreft de ethische werving, een soort gedragscode om actieve rekrutering in sectoren die lijden onder een tekort aan personeel te verhinderen. Een dergelijke gedragscode kan mensen er echter niet van weerhouden om naar ontwikkelde landen te trekken. Sterker nog, de voorgestelde gedragscode geldt niet voor de aanwervingpraktijken van de particuliere sector en laat het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken erbuiten, omdat deze landen niet deelnemen aan de onderhandelingen over de Blue Card.

Hoewel de EU dus erkent dat migratie van hooggeschoolden nadelige gevolgen kan hebben voor ontwikkelingslanden, betoogt zij tegelijk dat de migratie van hooggeschoolden ook voordelen heeft voor ontwikkelingslanden omdat dit de druk op de binnenlandse arbeidsmarkt vermindert en migranten die in het buitenland leven geld overmaken naar huis. Geen van deze argumenten is volledig juist gebleken: het mag dan zo zijn dat de Blue Card de druk op de

[1] Beleidscoherentie voor ontwikkeling: Klimaatverandering/energie/biobrandstoffen, migratie en onderzoek 22-23. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)434%20Pol%20coherence-3.pdf

arbeidsmarkt vermindert, maar de kaart trekt ook werknemers aan uit sectoren die toch al een personeelstekort hebben, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Tegelijk is men het niet eens over de werkelijke bijdrage van geldovermakingen aan de ontwikkeling van sociale sectoren als de gezondheidszorg en het onderwijs in ontwikkelingslanden.

AMENDEMENTEN

De Commissie ontwikkelingssamenwerking verzoekt de ten principale bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Amendement 1

Voorstel voor een besluit
Overweging 4 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(4 bis) Om de lidstaten beter te helpen hun immigratiestrategie en -beleid te ontwikkelen en migranten te helpen het migratieproces beter te begrijpen en te volgen, moet een gemeenschappelijk immigratiebeleid worden ontworpen en uitgevoerd op het Europese vlak.

Amendement 2

Voorstel voor een besluit
Overweging 6

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(6) Om de doelstellingen van het Lissabonproces te verwezenlijken is het ook van belang de mobiliteit voor ***hoogopgeleide*** werknemers uit de EU zelf te bevorderen, met name als het gaat om werknemers uit de lidstaten die in 2004 en 2007 tot de Europese Unie zijn toegetreden. Bij de uitvoering van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht zich te houden aan het beginsel van	(6) Om de doelstellingen van het Lissabonproces te verwezenlijken is het ook van belang de mobiliteit voor werknemers uit de EU zelf te bevorderen, met name als het gaat om werknemers uit de lidstaten die in 2004 en 2007 tot de Europese Unie zijn toegetreden. Bij de uitvoering van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht zich te houden aan het beginsel van communautaire preferentie

communautaire preferentie dat in de desbetreffende bepalingen van de toetredingsakten van 16 april 2003 en 25 april 2005 is geformuleerd.

dat in de desbetreffende bepalingen van de toetredingsakten van 16 april 2003 en 25 april 2005 is geformuleerd.

Amendement 3

Voorstel voor een besluit
Overweging 17

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(17) De mobiliteit van hoogopgeleide werknemers uit derde landen tussen de Gemeenschap en hun land van oorsprong moet worden bevorderd en ondersteund. Er dienen afwijkingen van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen te worden vastgesteld om de periode van afwezigheid van het grondgebied van de Gemeenschap waarmee geen rekening wordt gehouden bij de berekening van de periode van legaal en onderbroken verblijf die nodig is om in aanmerking te komen voor de status van c, uit te breiden. Ook nadat hoogopgeleide werknemers uit derde landen de status van langdurig ingezetene hebben verworven, dienen langere perioden van afwezigheid mogelijk te zijn dan Richtlijn 2003/109/EG van de Raad toelaat. Om circulaire migratie van hoogopgeleide werknemers uit ontwikkelingslanden te bevorderen, dienen de lidstaten te overwegen gebruik te maken van de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, en artikel 9, lid 2, van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad geboden mogelijkheden om langere dan in de richtlijn bedoelde perioden van afwezigheid toe te staan. Om ervoor te zorgen dat deze afwijkingen stroken met de onderliggende ontwikkelingsdoelstellingen, dienen zij alleen te worden toegepast indien kan worden aangetoond dat de betrokkene naar	(17) De mobiliteit van hoogopgeleide werknemers uit derde landen tussen de Gemeenschap en hun land van oorsprong moet worden bevorderd en ondersteund. Er dienen afwijkingen van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen te worden vastgesteld om de periode van afwezigheid van het grondgebied van de Gemeenschap waarmee geen rekening wordt gehouden bij de berekening van de periode van legaal en onderbroken verblijf die nodig is om in aanmerking te komen voor de status van langdurig ingezetene, uit te breiden. Ook nadat hoogopgeleide werknemers uit derde landen de status van langdurig ingezetene hebben verworven, dienen langere perioden van afwezigheid mogelijk te zijn dan Richtlijn 2003/109/EG van de Raad toelaat. ***Overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 12 april 2005 "Samenhang in het ontwikkelingsbeleid - Sneller vorderingen boeken om de millenniumdoelstellingen voor de ontwikkeling te bereiken" (COM(2005)0134) moeten de volgende vijf doelstellingen worden benadrukt om circulaire migratie aan te moedigen: 1) werknemers opleiden in de ontwikkelingslanden, 2) hoogopgeleide werknemers in de ontwikkelingslanden houden, 3) vrijwillige terugkeer naar het***

zijn land van herkomst is teruggekeerd ***om daar te werken, te studeren of vrijwilligerswerk te doen.***

land van herkomst bevorderen door te zorgen voor sociale en financiële zekerheid, 4) ethische werving bevorderen door een wettelijk bindende gedragscode, en 5) circulaire migratie stimuleren door regels vast te stellen voor een dubbel burgerschap en wederzijdse erkenning van diploma's. Om circulaire migratie van hoogopgeleide werknemers uit ontwikkelingslanden te bevorderen, dienen de lidstaten te overwegen gebruik te maken van de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, en artikel 9, lid 2, van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad geboden mogelijkheden om langere dan in de richtlijn bedoelde perioden van afwezigheid toe te staan. Om ervoor te zorgen dat deze afwijkingen stroken met de onderliggende ontwikkelingsdoelstellingen, dienen zij alleen te worden toegepast indien kan worden aangetoond dat de betrokkene naar zijn land van herkomst is teruggekeerd.

Amendement 4

Voorstel voor een besluit
Overweging 20

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(20) Bij de uitvoering van deze richtlijn dienen de lidstaten zich te onthouden van actieve werving van werknemers in sectoren in ontwikkelingslanden die te kampen hebben met een tekort aan arbeidskrachten. ***Met name in de gezondheidszorg zijn*** een ethisch wervingsbeleid en ethische wervingsbeginselen ***voor werkgevers in de publieke en private sector nodig, zoals wordt onderstreept in de conclusies van de Raad en de lidstaten van 14 mei 2007 betreffende een Europees actieprogramma om het nijpende tekort aan gezondheidswerkers in ontwikkelingslanden aan te pakken (2007-2013).*** Ter ondersteuning ***daarvan***	(20) Bij de uitvoering van deze richtlijn dienen de lidstaten zich te onthouden van actieve werving van werknemers in sectoren in ontwikkelingslanden die te kampen hebben met een tekort aan arbeidskrachten***, in het bijzonder de sectoren gezondheidszorg en onderwijs***. Ter ondersteuning ***van*** een ethisch wervingsbeleid en ethische wervingsbeginselen dienen mechanismen, richtsnoeren en andere instrumenten te worden ontwikkeld om meer mogelijkheden te scheppen voor circulaire en tijdelijke migratie, alsmede maatregelen om voor ontwikkelingslanden de negatieve effecten van de migratie van hooggeschoolden zoveel mogelijk te

dienen mechanismen, richtsnoeren en andere instrumenten te worden ontwikkeld om meer mogelijkheden te scheppen voor circulaire en tijdelijke migratie, alsmede maatregelen om voor ontwikkelingslanden de negatieve effecten van de migratie van hooggeschoolden zoveel mogelijk te beperken en de positieve effecten ervan optimaal te benutten. Dergelijke maatregelen moeten stroken met de gemeenschappelijke verklaring EU-Afrika inzake migratie en ontwikkeling die in Tripoli is opgesteld op 22 en 23 november 2006 en met het streven naar een integraal migratiebeleid, waarop de Europese Raad van 14 en 15 december 2006 heeft aangedrongen.	beperken en de positieve effecten ervan optimaal te benutten. Dergelijke maatregelen moeten stroken met ***de conclusies van de Raad van 15 mei 2007 inzake een Europees Actieprogramma om het nijpende tekort aan gezondheidswerkers in ontwikkelingslanden aan te pakken (2007-2013), de mededeling van de Commissie van 12 december 2005 getiteld "Samenhang in het ontwikkelingsbeleid - Sneller vorderingen boeken om de millenniumdoelstellingen voor de ontwikkeling te bereiken", het nieuwe strategische partnerschap EU-Afrika waarmee een begin is gemaakt op de top EU-Afrika van december 2007 in Lissabon en*** de gemeenschappelijke verklaring EU-Afrika inzake migratie en ontwikkeling die in Tripoli is opgesteld op 22 en 23 november 2006 en met het streven naar een integraal migratiebeleid, waarop de Europese Raad van 14 en 15 december 2006 heeft aangedrongen.

Amendement 5

Voorstel voor een richtlijn
Overweging 20 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(20 bis) Zoals wordt opgemerkt in de conclusies van de Raad van 10 april 2006 inzake een EU-strategie voor de aanpak van de personeelscrisis voor gezondheidszorgverstrekkers in ontwikkelingslanden, moeten de Commissie en de lidstaten een gedragscode van de EU voor de ethische aanwerving van gezondheidswerkers opstellen en uitvoeren die strookt met de voorschriften van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en is gebaseerd op de beste praktijken in de lidstaten.

Motivering

Uitgaande van het idee van ethische werving wil het voorstel concrete maatregelen ten uitvoer leggen (een wettelijk bindende toezegging) om tekorten aan geschoold personeel in ontwikkelingslanden te vermijden.

Amendement 6

Voorstel voor een richtlijn
Overweging 20 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(20 ter) De werkingsfeer van de gedragscode van de EU voor de ethische werving van gezondheidswerkers moet worden uitgebreid tot andere gebieden van vitaal belang, zoals het onderwijs, om ervoor te zorgen dat zowel openbare als particuliere werkgevers kiezen voor een ethische aanpak, of liever nog afzien van het aannemen van geschoolde werknemers die werkzaam zijn op een gebied waarop in hun land van herkomst een nijpend tekort aan personeel bestaat.

Motivering

Ter vermijding van de nadelige gevolgen van onethische werving voor de onderwijssector wordt voorgesteld de gedragscode ook te laten gelden voor deze sector, die van vitaal belang is.

Amendement 7

Voorstel voor een besluit
Overweging 20 quater (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(20 quater) De Commissie moet zich afvragen welke gevolgen deze richtlijn zal hebben voor het partnerschap op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid dat onderdeel is van het nieuwe Strategische Partnerschap Afrika-EU dat in december 2007 is ondertekend

op de top EU-Afrika in Lissabon.

Amendement 8

Voorstel voor een besluit
Overweging 20 quinquies (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(20 quinquies) De Commissie moet ontwikkelingslanden voldoende technische bijstand en training verlenen om effectieve strategieën op te bouwen om hoogopgeleide werknemers vast te houden, bijvoorbeeld door middel van ontwikkelingsprogramma's ter verbetering van de mogelijkheden om ter plaatse werk te vinden en verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

Amendement 9

Voorstel voor een besluit
Overweging 20 sexies (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(20 sexies) De EU moet een brede en coherente strategie ontwikkelen om de vermoedelijke negatieve gevolgen van de migratie van hoogopgeleide werknemers in ontwikkelingslanden te ondervangen. Deze strategie moet vooral gericht zijn op investeringen in de opleiding van hoogopgeleid personeel, met name in de gezondheidszorg en het onderwijs, en moet ontwikkelingslanden helpen om hoogopgeleide werknemers in hun eigen land te houden.

Motivering

De brain drain uit ontwikkelingslanden heeft nadelige gevolgen voor de behoefte aan personeel in ontwikkelingslanden. De EU-lidstaten profiteren in feite van de investeringen van ontwikkelingslanden in het onderwijs. De EU heeft de morele verplichting om voorzieningen te treffen als compensatie voor het verlies dat verschillende

ontwikkelingslanden waarschijnlijk zullen lijden.

Amendement 10

Voorstel voor een besluit
Overweging 21

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(21) Er dienen bepalingen betreffende de verslaglegging te worden vastgesteld om toezicht te houden op de uitvoering van de regeling voor hoogopgeleide werknemers en ook om mogelijke negatieve braindraineffecten in de ontwikkelingslanden, in het bijzonder in Afrika bezuiden de Sahara, te signaleren en zo mogelijk tegen te gaan. Gegevens over het beroep en de nationaliteit van hoogopgeleide immigranten die door de lidstaten worden toegelaten, dienen daarom jaarlijks door de lidstaten te worden doorgegeven via het netwerk dat hiervoor is opgezet bij Beschikking van de Raad van 5 oktober 2006 betreffende de instelling van een mechanisme voor wederzijdse informatie over maatregelen van de lidstaten op het gebied van asiel en immigratie.	(21) Er dienen bepalingen betreffende de verslaglegging te worden vastgesteld om toezicht te houden op de uitvoering van de regeling voor hoogopgeleide werknemers en ook om mogelijke negatieve braindraineffecten in de ontwikkelingslanden, in het bijzonder in Afrika bezuiden de Sahara, te signaleren en zo mogelijk tegen te gaan. Gegevens over het beroep***, de leeftijd, het geslacht*** en de nationaliteit van hoogopgeleide immigranten die door de lidstaten worden toegelaten, dienen daarom jaarlijks door de lidstaten te worden doorgegeven via het netwerk dat hiervoor is opgezet bij Beschikking van de Raad van 5 oktober 2006 betreffende de instelling van een mechanisme voor wederzijdse informatie over maatregelen van de lidstaten op het gebied van asiel en immigratie. ***Daarom moet de Commissie een effectbeoordeling maken van de gevolgen van de toepassing voor de ontwikkelingslanden van het voorstel voor een Blue Card en haar bevindingen voorleggen aan de lidstaten en het Europees Parlement.***

Amendement 11

Voorstel voor een besluit
Overweging 21 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(21 bis) De Commissie moet rekening houden met de mogelijke gevolgen van

deze richtlijn voor de ontwikkeling van de gezondheidszorg en het onderwijs in de ontwikkelingslanden en, omdat deze sectoren van wezenlijk belang zijn voor het verwezenlijken van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen nummers 2,4,5 en 6, moet deze richtlijn stroken met deze doelstellingen.

Amendement 12

Voorstel voor een besluit
Overweging 26 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(26 bis) Omdat het belangrijk is om de immigranten te betrekken bij de ontwikkeling van hun landen van herkomst, moet de Unie de regeringen van de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en de regeringen van andere landen van herkomst voorstellen om samen met de Unie na te denken over de uitvoering en toepassing van beleidsmaatregelen om de positieve werking van geldovermakingen zo groot mogelijk te maken door te zorgen dat zij via officiële overmakingskanalen verlopen, zodat ze substantiëler, sneller en goedkoper worden uitgevoerd en beter gekanaliseerd worden.

Amendement 13

Voorstel voor een besluit
Overweging 27 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(27 bis) Met het oog op de toepassing van EU-wetgeving en een gemeenschappelijke strategie inzake de voorwaarden van toegang en verblijf van onderdanen van derde landen om hoogopgeleide arbeid te verrichten, moeten de Commissie en de

Raad het openlijk betreuren dat het VK, Denemarken en Ierland niet aan de Blue Card richtlijn deelnemen en moeten zij een wettelijk bindende gedragscode met voorwaarden voor onderdanen van derde landen implementeren.

PROCEDURE

Titel	Voorwaarden voor binnenkomst en verblijf voor onderdanen van derde landen die hoog gekwalificeerde werkzaamheden kunnen verrichten
Document- en procedurenummers	COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS)
Commissie ten principale	LIBE
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	DEVE 17.1.2008
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Danutė Budreikaitė 18.12.2007
Behandeling in de commissie	25.6.2008
Datum goedkeuring	25.8.2008
Uitslag eindstemming	+: 18 –: 0 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Thijs Berman, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Gay Mitchell, Horst Posdorf, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Jan Zahradil, Mauro Zani
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	John Bowis, Ana Maria Gomes, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber