PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Rozwoju

2007/0228(CNS)

3.9.2008

OPINIA

Komisji Rozwoju

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji
(COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS))

Sprawozdawczyni: Danutė Budreikaitė

PA_Legam

ZWIĘZŁE UZASADNIENIE

Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, zwanej inaczej „Błękitną kartą", w celu przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych migrantów dla zaspokojenia potrzeb w zakresie siły roboczej oraz konkurowania w światowej „walce o mózgi". Mimo, że zamiarem wniosku jest uczynienie UE najbardziej konkurencyjną gospodarką w XXI wieku, wiele kwestii dotyczy w pierwszym rzędzie jej polityki rozwoju. W istocie bowiem UE uznaje wagę spójności swojej polityki rozwoju z pozostałymi obszarami polityki, łącznie z imigracyjną, jednakże Błękitna karta może spowodować niedobór wykwalifikowanych pracowników czy „drenaż mózgów" w krajach rozwijających się, a tym samym mieć negatywne skutki dla kluczowych sektorów rozwoju. W tym sensie Błękitna karta mogłaby działać przeciwko spójności polityki na rzecz rozwoju, opracowanej w roku 2006, która stanowi jeden z głównych wkładów UE w osiąganie Milenijnych Celów Rozwoju w 2015 r.

Obecnie przeszło 25 % wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów afrykańskich, takich jak Mozambik, Ghana, Kenia czy Uganda, mieszka w krajach rozwijających się. Liczby dotyczące Karaibów i Pacyfiku sięgają 70%[1]. Ten drenaż mózgów negatywnie wpływa na tak ważne sektory, jak edukacja i zdrowie oraz na zdolność krajów rozwijających się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR), będących jednym z priorytetów unijnej polityki rozwoju.
Inną kwestią wymagającą rozpatrzenia we wniosku jest stwierdzenie, że rekrutacja odbywa się w oparciu o koncepcję tymczasowej migracji, co zakłada powrót migrantów do miejsca pochodzenia (zwany także „migracją wahadłową") po pewnym okresie spędzonym na pracy w UE. Jednakże po dwóch latach pracy w pierwszym państwie członkowskim migrant może wyjechać do kolejnego państwa członkowskiego i kumulować w ten sposób okresy pobytu w celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, co przekształca migrację tymczasową w stałą. Kwestią związaną z możliwościami zatrudnienia dla migrantów jest także etyczna rekrutacja, rodzaj kodeksu postępowania zapobiegającego aktywnemu naborowi w sektorach cierpiących na brak zasobów ludzkich. Taki kodeks nie będzie jednak w stanie zatrzymać napływu pracowników do krajów rozwijających się. Co więcej, proponowany kodeks nie obejmuje praktyk rekrutacyjnych sektora prywatnego i nie będzie dotyczył takich krajów, jak Wielka Brytania, Irlandia i Dania, które nie biorą udziału w negocjacjach nad Błękitną kartą.

Reasumując, nawet jeśli UE przyznaje, że możliwe będą negatywne dla krajów rozwijających się skutki migrowania osób wysoko wykwalifikowanych , argumentuje równocześnie, że będzie to miało dla nich także skutki pozytywne, ponieważ zmniejszy napięcia na krajowym rynku pracy, a rezultatem tej migracji będzie również wysyłanie pieniędzy przez przebywających zagranicą migrantów do kraju pochodzenia. Żaden z tych argumentów nie okazał się być całkowicie słusznym: prawdą jest być może, że Błękitna karta zmniejszy napięcie na krajowym rynku pracy, ale równocześnie przyciągnie pracowników z sektorów już cierpiących na braki siły roboczej, m.in. edukacji i zdrowia; równocześnie nie osiągnięty został dotychczas konsensus w sprawie rzeczywistego wkładu wysyłanych pieniędzy w

[1] Spójność polityki na rzecz rozwoju: zmiany klimatyczne/energia/biopaliwa, migracja i badania 22-23. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)434%20Pol%20coherence-3.pdf

rozwój sektorów społecznych takich jak zdrowie i edukacja w krajach rozwijających się.

POPRAWKI

Komisja Rozwoju zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jako do komisji przedmiotowo właściwej, o naniesienie w swoim sprawozdaniu następujących poprawek:

Poprawka 1

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 4 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(4a) Aby lepiej wesprzeć państwa członkowskie w rozwijaniu ich strategii i polityki w dziedzinie imigracji, a także wspomóc migrantów w lepszym zrozumieniu i śledzeniu procesu migracji, należy przygotować i wdrożyć na poziomie europejskim wspólną politykę imigracji.

Poprawka 2

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 6 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
(6) Dla realizacji celów procesu lizbońskiego istotne znaczenie ma również wspieranie mobilności ***wysoko wykwalifikowanych*** pracowników będących obywatelami UE na terytorium UE, co dotyczy w szczególności pracowników z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w roku 2004 i 2007. Wdrażając niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać zasady preferencji wspólnotowej, wyrażonej w szczególności we właściwych postanowieniach aktów przystąpienia z dnia 16 kwietnia 2003 r. i 25 kwietnia 2005 r.	(6) Dla realizacji celów procesu lizbońskiego istotne znaczenie ma również wspieranie mobilności pracowników będących obywatelami UE na terytorium UE, co dotyczy w szczególności pracowników z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w roku 2004 i 2007. Wdrażając niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać zasady preferencji wspólnotowej, wyrażonej w szczególności we właściwych postanowieniach aktów przystąpienia z dnia 16 kwietnia 2003 r. i 25 kwietnia 2005 r.

Poprawka 3

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 17 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
(17) Należy wspierać i podtrzymywać mobilność wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich między Wspólnotą a ich państwami pochodzenia. Należy wprowadzić odstępstwa od dyrektywy 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, aby przedłużyć okres nieobecności na terytorium Wspólnoty pomijany przy obliczaniu okresu legalnego i nieprzerwanego pobytu będącego warunkiem uzyskania statusu długoterminowego rezydenta WE. Należy również zezwolić na dłuższe okresy nieobecności od przewidzianych w dyrektywie Rady 2003/109/WE po uzyskaniu przez wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich statusu długoterminowych rezydentów WE. W szczególności, aby zachęcić do wahadłowej migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników z rozwijających się krajów trzecich, państwa członkowskie powinny rozważyć skorzystanie z możliwości przewidzianych w art. 4 ust. 3 akapit drugi oraz art. 9 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/109/WE i zezwolenie na okresy nieobecności dłuższe od tych przewidzianych w niniejszej dyrektywie. W celu zagwarantowania spójności, w szczególności z bazowymi celami rozwojowymi, odstępstwa te powinny obowiązywać wyłącznie w tych przypadkach, w których możliwe jest wykazanie, że dana osoba wróciła do kraju pochodzenia ***w celu podjęcia pracy, nauki lub działalności wolontariackiej***.	(17) Należy wspierać i podtrzymywać mobilność wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich między Wspólnotą a ich państwami pochodzenia. Należy wprowadzić odstępstwa od dyrektywy 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, aby przedłużyć okres nieobecności na terytorium Wspólnoty pomijany przy obliczaniu okresu legalnego i nieprzerwanego pobytu będącego warunkiem uzyskania statusu długoterminowego rezydenta WE. Należy również zezwolić na dłuższe okresy nieobecności od przewidzianych w dyrektywie Rady 2003/109/WE po uzyskaniu przez wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich statusu długoterminowych rezydentów WE. ***Zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 12 kwietnia 2005 r. pt.: „Spójność polityki na rzecz rozwoju - Przyspieszanie postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju” (COM(2005)0134) należy podkreślić pięć celów, aby zachęcić do migracji wahadłowej, a mianowicie: 1) kształcenie pracowników w krajach rozwijających się; 2) zatrzymanie wysoko wykwalifikowanych pracowników w krajach rozwijających się; 3) propagowanie dobrowolnego powracania do kraju pochodzenia poprzez wprowadzenie ułatwień w zakresie zabezpieczenia społecznego i finansowego; 4) etyczna rekrutacja przy zastosowaniu prawnie wiążącego kodeksu postępowania; i 5) wzmocnienie migracji wahadłowej poprzez wdrażania***

standardów w zakresie podwójnego obywatelstwa i wzajemnego uznawania dyplomów. W szczególności, aby zachęcić do wahadłowej migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników z rozwijających się krajów trzecich, państwa członkowskie powinny rozważyć skorzystanie z możliwości przewidzianych w art. 4 ust. 3 akapit drugi oraz art. 9 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/109/WE i zezwolenie na okresy nieobecności dłuższe od tych przewidzianych w niniejszej dyrektywie. W celu zagwarantowania spójności, w szczególności z bazowymi celami rozwojowymi, odstępstwa te powinny obowiązywać wyłącznie w tych przypadkach, w których możliwe jest wykazanie, że dana osoba wróciła do kraju pochodzenia.

Poprawka 4

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 20 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
(20) W toku wdrażania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie powinny powstrzymać się od rekrutacji w sektorach cierpiących na niedobór zasobów ludzkich w krajach rozwijających się. ***Należy opracować*** etyczne strategie i zasady rekrutacji ***obowiązujące pracodawców z sektora publicznego i prywatnego, w szczególności w sektorze zdrowia, jak podkreślono w konkluzjach Rady i państw członkowskich z dnia 14 maja 2007 r. w sprawie Europejskiego programu działań na rzecz rozwiązania poważnego niedoboru pracowników służby zdrowia w krajach rozwijających się (2007–2013)***. ***Uregulowania te*** należy ***poprzeć*** opracowaniem mechanizmów, wytycznych i innych narzędzi ułatwiających migrację wahadłową i czasową, jak również innych środków mogących zminimalizować	(20) W toku wdrażania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie powinny powstrzymać się od rekrutacji w sektorach cierpiących na niedobór zasobów ludzkich w krajach rozwijających się, ***zwłaszcza w sektorach zdrowia i edukacji***. Etyczne strategie i zasady rekrutacji należy ***umocnić*** opracowaniem mechanizmów, wytycznych i innych narzędzi ułatwiających migrację wahadłową i czasową, jak również innych środków mogących zminimalizować negatywne i zmaksymalizować pozytywne skutki imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników dla krajów rozwijających się. Wszelkie podobne interwencje muszą być podejmowane zgodnie z ***konkluzjami Rady z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie Europejskiego programu działań na rzecz rozwiązania problemu poważnego***

negatywne i zmaksymalizować pozytywne skutki imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników dla krajów rozwijających się. Wszelkie podobne interwencje muszą być podejmowane zgodnie z założeniami wspólnej unijno-afrykańskiej deklaracji w sprawie migracji i pokoju uzgodnionej w Trypolisie w dniach 22-23 listopada 2006 r. oraz muszą zmierzać do ustanowienia kompleksowej polityki migracyjnej, zgodnie z wezwaniem Rady Europejskiej w dniach 14-15 grudnia 2006 r.	***niedoboru pracowników służby zdrowia w krajach rozwijających się (2007-2013), z komunikatem Komisji zatytułowanym „Spójność polityki na rzecz rozwoju - Przyspieszanie postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju", z nowym strategicznym partnerstwem UE-Afryka, zainicjowanym na szczycie UE-Afryka w Lizbonie w grudniu 2007 r.*** oraz z założeniami wspólnej unijno-afrykańskiej deklaracji w sprawie migracji i pokoju uzgodnionej w Trypolisie w dniach 22-23 listopada 2006 r. oraz muszą zmierzać do ustanowienia kompleksowej polityki migracyjnej, zgodnie z wezwaniem Rady Europejskiej w dniach 14-15 grudnia 2006 r.

Poprawka 5

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 20 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(20a) Komisja i państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć, jak postanowiono w konkluzjach Rady z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie strategii działań UE w związku z kryzysem zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się, unijny kodeks postępowania w zakresie etycznej rekrutacji pracowników służby zdrowia, zgodny z przepisami Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i oparty na najlepszych praktykach państw członkowskich.

Uzasadnienie

Idąc w ślad za ideą etycznej rekrutacji, wniosek stara się wdrożyć konkretne środki (prawnie wiążące zobowiązanie) w celu uniknięcia niedoboru wykwalifikowanych pracowników w krajach rozwijających się.

Poprawka 6

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 20 b preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(20b) Zakres unijnego kodeksu postępowania w dziedzinie etycznej rekrutacji pracowników służby zdrowia powinien również być rozszerzony na inne kluczowe obszary, takie jak edukacja, celem zagwarantowania, że zarówno publiczni, jak i prywatni rekrutujący stosują etyczne podejście do zatrudniania pracowników we wszystkich dziedzinach, w których ich kraje pochodzenia cierpią na poważny niedobór siły roboczej, a nawet lepiej, powstrzymują się od prowadzenia naboru w tych dziedzinach.

Uzasadnienie

W celu zapobieżenia negatywnym skutkom nieetycznej rekrutacji w sektorze edukacji proponuje się rozszerzenie kodeksu postępowania celem objęcia nim tego kluczowego obszaru.

Poprawka 7

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 20 c preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(20c) Komisja powinna ocenić wpływ niniejszej dyrektywy na partnerstwo w zakresie migracji, mobilności i zatrudnienia, ujęte w nowym strategicznym partnerstwie UE-Afryka, podpisanym na szczycie UE-Afryka w Lizbonie w grudniu 2007 r.

Poprawka 8

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 20 d preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(20d) Komisja powinna udzielić odpowiedniego technicznego wsparcia i prowadzić szkolenia w krajach rozwijających się, aby rozwijać skuteczne strategie zatrzymywania wysoko wykwalifikowanych pracowników dzięki, na przykład, programom rozwoju ukierunkowanym na poprawę szans zatrudnienia na lokalnym rynku oraz poprawę warunków pracy.

Poprawka 9

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 20 e preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(20e) UE powinna rozwinąć wszechstronną i spójną strategię mającą na celu przezwyciężenie prawdopodobnych negatywnych skutków migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników w krajach rozwijających się. Strategia ta powinna koncentrować się na inwestowaniu w kształcenie wysoko wykwalifikowanych zasobów ludzkich, zwłaszcza w obszarze opieki zdrowotnej i edukacji, oraz na wspieraniu krajów rozwijających się w zatrzymywaniu wysoko wykwalifikowanych pracowników u siebie.

Uzasadnienie

Zjawisko drenażu mózgów z krajów rozwijających się wpływa negatywnie na potrzeby w zakresie zasobów ludzkich w tych krajach. Zasadniczo to państwa członkowskie UE czerpią korzyści z nakładów edukacyjnych czynionych w krajach rozwijających się. UE ma moralny obowiązek zaproponować rozwiązania, które zrekompensowałyby ewentualne straty, jakim w związku z tym musiałyby stawić czoła różne państwa członkowskie.

Poprawka 10

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 21 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
(21) Należy przewidzieć specjalne przepisy dotyczące sprawozdawczości w celu monitorowania wdrażania systemu dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, w tym w celu ustalenia jego potencjalnego wpływu na zjawisko drenażu mózgów w krajach rozwijających się, w szczególności w Afryce subsaharyjskiej, i ewentualnego przeciwdziałania temu zjawisku. Państwa członkowskie powinny zatem każdego roku przekazywać dane dotyczące zawodów i obywatelstwa wysoko wykwalifikowanych imigrantów przyjętych przez te państwa, za pośrednictwem sieci utworzonej na te potrzeby decyzją Rady 2006/688/WE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji.	(21) Należy przewidzieć specjalne przepisy dotyczące sprawozdawczości w celu monitorowania wdrażania systemu dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, w tym w celu ustalenia jego potencjalnego wpływu na zjawisko drenażu mózgów w krajach rozwijających się, w szczególności w Afryce subsaharyjskiej, i ewentualnego przeciwdziałania temu zjawisku. Państwa członkowskie powinny zatem każdego roku przekazywać dane dotyczące zawodów, wieku, płci i obywatelstwa wysoko wykwalifikowanych imigrantów przyjętych przez te państwa, za pośrednictwem sieci utworzonej na te potrzeby decyzją Rady 2006/688/WE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji. ***Komisja powinna zatem przeprowadzić ocenę wpływu jeśli chodzi o konsekwencje, jakie dla państw rozwijających się miałoby zastosowania wniosku w sprawie błękitnej karty, i udostępnić te dane państwom członkowskim i Parlamentowi Europejskiemu.***

Poprawka 11

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 21 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(21a) Komisja powinna uwzględnić potencjalny wpływ niniejszej dyrektywy na rozwój sektorów opieki zdrowotnej i edukacji w krajach rozwijających się, a co

za tym idzie konieczność zapewnienia spójności dyrektywy z Milenijnymi Celami Rozwoju, bowiem sektory te mają kluczowe znaczenie dla ich osiągnięcia, zwłaszcza celów nr 2, 4, 5 i 6.

Poprawka 12

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 26 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(26a) Ponieważ ważne jest, by włączać imigrantów w rozwój ich krajów pochodzenia, Unia powinna zaproponować rządom krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz rządom innych krajów pochodzenia imigrantów, by wraz z Unią rozważyły wdrożenie i zastosowanie polityki mającej na celu zmaksymalizowanie pozytywnych skutków przekazywania środków pieniężnych poprzez zapewnienie, że przechodzić one będą przez oficjalny kanał przekazu, dzięki czemu staną się one pokaźniejsze, a ich przekaz - szybszy i tańczy, a także lepiej przeprowadzany.

Poprawka 13

Wniosek dotyczący dyrektywy
Punkt 27 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(27a) Aby zastosowano prawodawstwo UE oraz wspólną strategię dotyczącą warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji Komisja i Rada powinny wyrazić swe ubolewanie z powodu odstąpienia Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii od dyrektywy w sprawie błękitnej karty oraz wdrożyć prawnie wiążący

kodeks postępowania w sprawie warunków dla obywateli państw trzecich.

PROCEDURA

Tytuł	Warunki wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu zatrudnienia na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji
Odsyłacze	COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS)
Komisja przedmiotowo właściwa	LIBE
Opinia wydana przez Data ogłoszenia na posiedzeniu	DEVE (Komisja Rozwoju) 17.1.2008
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Danutė Budreikaitė 18.12.2007
Rozpatrzenie w komisji	25.6.2008
Data przyjęcia	25.8.2008
Wynik głosowania końcowego	+: 18 –: 0 0: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	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
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	John Bowis, Ana Maria Gomes, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber