EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za razvoj

2007/0228(CNS)

3.9.2008

MNENJE

Odbora za razvoj

za Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

o predlogu Direktive Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce
(KOM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS))

Pripravljavka mnenja: Danutė Budreikaitė

PA_Legam

KRATKA OBRAZLOŽITEV

Evropska komisija je predstavila predlog direktive Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce, znan tudi kot „modra karta“, da bi pritegnila visoko usposobljene priseljence in tako zadovoljila potrebe po delovni sili ter tekmovala v svetovni „bitki za možgane“. Čeprav je okvir predloga ta, da bi EU postala najbolj konkurenčno gospodarstvo 21. stoletja, več vprašanj zadeva predvsem njeno razvojno politiko. EU namreč priznava pomen usklajenosti med njenimi razvojnimi politikami in njenimi ostalimi politikami, tudi migracijsko, vseeno pa se z modro karto tvega vedno večje pomanjkanje usposobljenih delavcev ali „beg možganov“ iz držav v razvoju, kar bi imelo negativne posledice za osrednje sektorje razvoja. V tem smislu bi bil lahko predlog modre karte v nasprotju z usklajenostjo politik v razvojnem okviru, ki je bil oblikovan leta 2006 in je eden od glavnih prispevkov EU k izpolnitvi razvojnih ciljev tisočletja leta 2015.

Trenutno več kot 25 % visoko usposobljenih delavcev iz afriških držav, kot so Mozambik, Gana, Kenija in Uganda, živi v razvitih državah. V karibskih in pacifiških državah znaša ta delež do 70 %[1]. Ta beg možganov pušča negativne posledice na bistvenih sektorjih, kot sta izobraževanje in zdravstvo, ter vpliva na sposobnost držav v razvoju, da bi dosegle razvojne cilje tisočletja, ki so ena od prednostnih nalog razvojne politike EU.

Naslednja zadeva, ki naj bi jo predlog obravnaval, je trditev, da se zaposlovanje izvaja na podlagi koncepta začasne migracije, kar pomeni, da se migranti po določenem obdobju dela v EU vrnejo v svoj kraj izvora (to se imenuje tudi „krožna migracija“). Vendar se lahko migrant po dveh letih dela v eni državi članici preseli v drugo državo članico in tako nabira obdobja bivanja, da bi pridobil dolgoročni status, s čimer se začasna migracija spremeni v stalno. Z možnostjo zaposlitve za migrante je povezano tudi vprašanje etičnega zaposlovanja, neke vrste kodeks za preprečevanje aktivnega novačenja v sektorjih, ki so prizadeti zaradi pomanjkanja človeških virov. Takšen kodeks pa ne bo mogel zaustaviti toka delavcev v razvite države. Še več, predlagani kodeks ne zajema prakse zaposlovanja v zasebnem sektorju in ne bo vključeval držav, kot so Združeno kraljestvo, Irska in Danska, ki ne sodelujejo pri pogajanjih o modri karti.

Naj povzamemo. Čeprav EU priznava morebitne negativne učinke migracije visoko usposobljenih delavcev v razvite države, obenem zatrjuje, da bo visoko usposobljena migracija koristila tudi državam v razvoju z zmanjšanjem pritiska na njihovem domačem trgu dela in s sredstvi, ki jih migranti iz tujine nakazujejo domov. Nobeden od teh argumentov se ni izkazal kot povsem pravilen: nemara je res, da modra karta zmanjšuje pritisk na trgu dela, vseeno pa bo pritegnila delavce iz sektorjev, ki že trpijo zaradi pomanjkanja delovne sile, med drugim izobraževanje in zdravstvo; obenem doslej ni bilo doseženo soglasje glede dejanskega prispevka nakazil sredstev iz tujine domov na razvoj socialnih sektorjev – kot sta zdravstvo ali izobraževanje – v državah v razvoju.

[1] Skladnost politike za razvoj: podnebne spremembe/energetika/biogoriva, migracije in raziskave: 22-23. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)434%20Pol%20coherence-3.pdf

PREDLOGI SPREMEMB

Odbor za razvoj poziva Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve kot pristojni odbor, da v svoje poročilo vključi naslednje predloge sprememb:

Predlog spremembe 1

Predlog direktive
Uvodna izjava 4a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(4a) Da bi bolje pomagali državam članicam pri razvoju njihovih strategij in politik v zvezi s priseljevanjem ter da bi migrantom olajšali razumevanje migracijskega procesa in njegovo sledenje, je treba na evropski ravni oblikovati in izvajati skupno politiko priseljevanja.

Predlog spremembe 2

Predlog direktive
Uvodna izjava 6

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(6) Za doseganje ciljev lizbonskega procesa je pomembno tudi spodbujati mobilnost znotraj Unije ***visokokvalificiranih*** delavcev, ki so državljani EU, in zlasti iz držav članic, ki so pristopile v letih 2004 in 2007. Države članice morajo pri izvajanju te direktive spoštovati načelo prednostne obravnave v Skupnosti, kot je določeno zlasti v ustreznih določbah Aktov o pristopu z dne 16. aprila 2003 in 25. aprila 2005.	(6) Za doseganje ciljev lizbonskega procesa je pomembno tudi spodbujati mobilnost znotraj Unije delavcev, ki so državljani EU, in zlasti iz držav članic, ki so pristopile v letih 2004 in 2007. Države članice morajo pri izvajanju te direktive spoštovati načelo prednostne obravnave v Skupnosti, kot je določeno zlasti v ustreznih določbah Aktov o pristopu z dne 16. aprila 2003 in 25. aprila 2005.

Predlog spremembe 3

Predlog direktive
Uvodna izjava 17

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(17) Treba je spodbujati in ohraniti mobilnost visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav med Skupnostjo in njihovimi državami izvora. Predvideti je treba odstopanja od Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, z namenom podaljšanja obdobja odsotnosti z ozemlja Skupnosti, ki se ne upošteva pri izračunu obdobja zakonitega in nepretrganega prebivanja, potrebnega za pridobitev statusa rezidenta ES za daljši čas. Obdobja odsotnosti, daljša od tistih, ki so predvidena v Direktivi Sveta 2003/109/ES, je treba dovoliti tudi po tem, ko so visokokvalificirani delavci iz tretjih držav pridobili status rezidenta ES za daljši čas. Države članice morajo, zlasti da bi spodbudile krožno migracijo visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav, ki izvirajo iz držav v razvoju, upoštevati uporabo možnosti iz drugega pododstavka člena 4(3) in člena 9(2) Direktive Sveta 2003/109/ES, da se omogočijo daljša obdobja odsotnosti od tistih, navedenih v tej direktivi. Za zagotovitev skladnosti, zlasti na podlagi razvojnih ciljev, je treba ta odstopanja uporabljati samo, če se lahko dokaže, da se je zadevna oseba vrnila v svojo državo izvora ***zaradi zaposlitve, študija ali prostovoljnih dejavnosti***.	(17) Treba je spodbujati in ohraniti mobilnost visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav med Skupnostjo in njihovimi državami izvora. Predvideti je treba odstopanja od Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, z namenom podaljšanja obdobja odsotnosti z ozemlja Skupnosti, ki se ne upošteva pri izračunu obdobja zakonitega in nepretrganega prebivanja, potrebnega za pridobitev statusa rezidenta ES za daljši čas. Obdobja odsotnosti, daljša od tistih, ki so predvidena v Direktivi Sveta 2003/109/ES, je treba dovoliti tudi po tem, ko so visokokvalificirani delavci iz tretjih držav pridobili status rezidenta ES za daljši čas. ***V skladu s sporočilom Komisije z dne 12. aprila 2005 z naslovom „Skladnost politike za razvoj - Pospeševanje napredka v smeri uresničevanja razvojnih ciljev novega tisočletja" je treba za spodbujanje krožne migracije poudariti pet ciljev: 1) usposabljanje delavcev v državah v razvoju; 2) zadržanje visoko kvalificiranih delavcev v državah v razvoju; 3) spodbujanje prostovoljnega vračanja v države izvora s krepitvijo socialne in finančne varnosti; 4) etično zaposlovanje v skladu s pravno zavezujočim kodeksom in 5) spodbujanje krožne migracije z izpolnjevanjem standardov o dvojnem državljanstvu in vzajemnem priznavanju diplom.*** Države članice morajo, zlasti da bi spodbudile krožno migracijo visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav, ki izvirajo iz držav v razvoju, upoštevati uporabo možnosti iz drugega pododstavka člena 4(3) in člena 9(2) Direktive Sveta 2003/109/ES, da se

omogočijo daljša obdobja odsotnosti od tistih, navedenih v tej direktivi. Za zagotovitev skladnosti, zlasti na podlagi razvojnih ciljev, je treba ta odstopanja uporabljati samo, če se lahko dokaže, da se je zadevna oseba vrnila v svojo državo izvora.

Predlog spremembe 4

Predlog direktive
Uvodna izjava 20

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(20) Države članice se morajo pri izvajanju te direktive vzdržati politike aktivnega zaposlovanja v državah v razvoju v sektorjih, ki trpijo zaradi pomanjkanja človeških virov. Etične politike zaposlovanja in načela***, ki veljajo za delodajalce iz javnega in zasebnega sektorja, je treba razviti zlasti v zdravstvenem sektorju, kot je poudarjeno v Sklepih Sveta in držav članic z dne 14. maja 2007 o Evropskem akcijskem programu za odpravo hudega pomanjkanja zdravstvenih delavcev v državah v razvoju (2007–2013). Te*** je treba okrepiti z razvojem mehanizmov, smernic in drugih orodij, da se poenostavita krožna in začasna migracija, ter drugih ukrepov, ki bi zmanjšali negativne vplive na najmanjšo možno raven in čim bolj povečali pozitivne vplive visokokvalificiranega priseljevanja na države v razvoju. Vsako tako posredovanje mora biti v skladu ***z zavezami skupne deklaracije*** afriških držav in EU o migracijah in razvoju, ki je bila sprejeta 22. in 23. novembra 2006 v Tripoliju, ter da bi tako oblikovali celovito migracijsko politiko, kakor je to zahteval Evropski svet 14. in 15. decembra 2006.	(20) Države članice se morajo pri izvajanju te direktive vzdržati politike aktivnega zaposlovanja v državah v razvoju v sektorjih, ki trpijo zaradi pomanjkanja človeških virov***, zlasti v zdravstvenem in izobraževalnem sektorju***. Etične politike zaposlovanja in načela je treba okrepiti z razvojem mehanizmov, smernic in drugih orodij, da se poenostavita krožna in začasna migracija, ter drugih ukrepov, ki bi zmanjšali negativne vplive na najmanjšo možno raven in čim bolj povečali pozitivne vplive visokokvalificiranega priseljevanja na države v razvoju. Vsako tako posredovanje mora biti v skladu ***s sklepi Sveta z dne 15. maja 2007 o Evropskem akcijskem programu za odpravo hudega pomanjkanja zdravstvenih delavcev v državah v razvoju (2007–2013), s sporočilom Komisije z naslovom „Skladnost politike za razvoj - Pospeševanje napredka v smeri uresničevanja razvojnih ciljev novega tisočletja” (KOM(2005)0134), z novim strateškim partnerstvom med EU in Afriko, ki je bilo začeto na vrhunskem srečanju EU-Afrika decembra 2007 v Lizboni, in v skladu s skupno deklaracijo*** afriških držav in EU o migracijah in razvoju, ki je bila sprejeta 22. in 23. novembra 2006 v Tripoliju, da bi tako oblikovali celovito migracijsko politiko,

kakor je zahteval Evropski svet 14. in 15. decembra 2006.

Predlog spremembe 5

Predlog direktive
Uvodna izjava 20 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(20a) Komisija in države članice bi morale – kot je navedeno v sklepih Sveta z dne 10. aprila 2006 o strategiji EU za ukrepe v zvezi s krizo na področju človeških virov v zdravstvenem sektorju v državah v razvoju – razviti in izvajati kodeks EU za etično zaposlovanje zdravstvenih delavcev, ki bi bil v skladu z določbami Mednarodne organizacije dela in bi temeljil na najboljši praksi držav članic.

Obrazložitev

Predlog poskuša, s tem, ko sledi zamisli o etičnem zaposlovanju, doseči izvajanje oprijemljivih ukrepov (pravno zavezujoča obveznost), da bi se preprečilo pomanjkanje usposobljenih delavcev v državah v razvoju.

Predlog spremembe 6

Predlog direktive
Uvodna izjava 20 b (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(20b) Področje uporabe kodeksa EU za etično zaposlovanje zdravstvenih delavcev bi moralo biti razširjeno tudi na druga življenjsko pomembna področja, kot je izobraževanje, s ciljem zagotavljanja, da bodo tako zasebni kot javni delodajalci uporabljali etični pristop pri zaposlovanju usposobljenih priseljencev na vseh področjih, za katera v izvorni državi priseljencev velja hudo pomanjkanje delovne sile, ali se bodo povsem vzdržali takšnega zaposlovanja, kar bo toliko bolje.

Obrazložitev

Predlaga se razširitev kodeksa tudi na področje izobraževanja, da bi se preprečile negativne posledice neetičnega zaposlovanja za ta življenjsko pomembni sektor.

Predlog spremembe 7

Predlog direktive
Uvodna izjava 20 c (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(20c) Komisija mora oceniti vpliv direktive na partnerstvo na področju migracij, mobilnosti in zaposlovanja, ki je vključeno v novo strateško partnerstvo med afriškimi državami in EU, podpisano na vrhunskem srečanju EU – Afrika decembra 2007 v Lizboni.

Predlog spremembe 8

Predlog direktive
Uvodna izjava 20 d (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(20d) Komisija mora državam v razvoju zagotoviti zadostno tehnično pomoč in usposabljanje, da bi oblikovale učinkovite strategije, s katerimi bi obdržale visoko kvalificirane delavce, na primer z razvojnimi programi, namenjenimi povečanju lokalnih zaposlitvenih možnosti ter izboljšanju delovnih pogojev.

Predlog spremembe 9

Predlog direktive
Uvodna izjava 20 e (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(20e) EU mora razviti celostno in skladno strategijo za obvladovanje verjetnih

	negativnih posledic migracij visoko kvalificiranih delavcev iz držav v razvoju. Strategija mora biti usmerjena v naložbe v usposabljanje visoko kvalificiranih človeških virov, še posebej v zdravstvu in izobraževanju, ter v pomoč državam v razvoju, da visoko kvalificirane delavce obdržijo doma.

Obrazložitev

Beg možganov iz držav v razvoju ima negativne posledice za potrebe po človeških virih v teh državah. Države članice pa imajo medtem koristi od naložb, ki so jih za izobraževanje namenile države v razvoju. EU je z moralnega stališča dolžna sprejeti ukrepe za nadomestitev izgub, s katerimi se verjetno soočajo posamezne države v razvoju.

Predlog spremembe 10

Predlog direktive
Uvodna izjava 21

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(21) Predvideti je treba posebne določbe o poročanju, da se spremlja izvajanje programa za visokokvalificirane delavce ter zato, da se opredelijo in po možnosti preprečijo morebitni vplivi bega možganov v državah v razvoju, zlasti v podsaharski Afriki. Zato morajo države članice podatke o poklicih in državljanstvu visokokvalificiranih priseljencev, ki jih sprejmejo države članice, letno posredovati preko omrežja, vzpostavljenega v ta namen z Odločbo Sveta 2006/688/ES z dne 5. oktobra 2006 o vzpostavitvi mehanizma vzajemnega obveščanja glede ukrepov držav članic na področjih azila in priseljevanja.	(21) Predvideti je treba posebne določbe o poročanju, da se spremlja izvajanje programa za visokokvalificirane delavce ter zato, da se opredelijo in po možnosti preprečijo morebitni vplivi bega možganov v državah v razvoju, zlasti v podsaharski Afriki. Zato morajo države članice podatke o poklicih in državljanstvu visokokvalificiranih priseljencev, ki jih sprejmejo države članice, letno posredovati preko omrežja, vzpostavljenega v ta namen z Odločbo Sveta 2006/688/ES z dne 5. oktobra 2006 o vzpostavitvi mehanizma vzajemnega obveščanja glede ukrepov držav članic na področjih azila in priseljevanja. ***Zato bi morala Komisija izvesti oceno posledic, ki jih bo imelo izvajanje predloga o modri karti na države v razvoju, in te podatke posredovati državam članicam in Evropskemu parlamentu.***

Predlog spremembe 11

Predlog direktive
Uvodna izjava 21 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(21a) Komisija bi morala upoštevati možni vpliv direktive na razvoj zdravstvenega in izobraževalnega sektorja v državah v razvoju, saj sta ta bistvenega pomena za doseganje 2., 4., 5. in 6. izmed razvojnih ciljev tisočletja, zaradi česar je potrebna skladnost med direktivo in razvojnimi cilji tisočletja.

Predlog spremembe 12

Predlog direktive
Uvodna izjava 26 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(26a) Ker je pomembno, da se priseljence vključi v razvoj njihovih držav izvora, bi morala Unija vladam afriških, karibskih in pacifiških držav in vladam drugih držav izvora predlagati, da skupaj z njo preučijo izvajanje politik za dosego kar najbolj pozitivnega učinka dodeljevanja sredstev, ki ga bodo zagotovile z dodeljevanjem prek uradnih sistemov za prenos, s čimer bo pretok večji, hitrejši, cenejši in bolj usmerjen.

Predlog spremembe 13

Predlog direktive
Uvodna izjava 27 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(27a) Za izvajanje zakonodaje EU in skupne strategije o pogojih vstopa in bivanja državljanov tretjih držav za namene visoko kvalificirane zaposlitve bi morala Komisija in Svet izraziti obžalovanje nad nesodelovanjem

Združenega kraljestva, Danske in Irske pri direktivi o modri karti ter izvajati pravno zavezujoči kodeks o pogojih za državljane tretjih držav.

POSTOPEK

Naslov	Pogoji za vstop in bivanje državljanov tretjih držav z namenom visoko kvalificirane zaposlitve
Referenčni dokumenti	KOM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS)
Pristojni odbor	LIBE
Mnenje pripravil Datum razglasitve na zasedanju	DEVE 17.1.2008
Pripravljavec/-ka mnenja Datum imenovanja	Danutė Budreikaitė 18.12.2007
Obravnava v odboru	25.6.2008
Datum sprejetja	25.8.2008
Izid končnega glasovanja	+: 18 –: 0 0: 0
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	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
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	John Bowis, Ana Maria Gomes, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber