C/2025/764

11.2.2025

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Faktuel og lovgivningsmæssig analyse med henblik på en effektiv integration af tredjelandsstatsborgere på EU's arbejdsmarked

(initiativudtalelse)

(C/2025/764)

Ordfører: **Panagiotis GKOFAS**

Medordfører: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Rådgivere	Ioannis PAPADIMOS (for ordføreren, Gruppe III) Gemma PINYOL (for medordføreren, Gruppe II)
Plenarforsamlingens beslutning	18.1.2024
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
Kompetence	Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	3.10.2024
Vedtaget på plenarforsamlingen	4.12.2024
Plenarforsamling nr.	592
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	137/2/7

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udviklingen af en samlet EU-politik for arbejdskraftindvandring har været langsommelig og vanskelig siden ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten, som gav EU kompetence på indvandringsområdet. EU's politikker reguleres af direktiver. Dette har overordnet set resulteret i, at EU-direktiverne kun har bevirket en minimal grad af harmonisering, hvilket overlader betydelige skønsbeføjelser til medlemsstaterne.

1.2. EØSU påpeger, at den organiserede arbejdskraftmobilitet i EU er underlagt en meget fragmenteret og alt for kompleks ramme, der består af flere EU-direktiver og national lovgivning, som eksisterer side om side. Forskellige kategorier af vandrende arbejdstagere reguleres af forskellige direktiver og forordninger, der hver især dækker forskellige aspekter og trin af migrationsprocessen.

1.3. Efter EØSU's opfattelse supplerer EU's politikker ikke de nationale, men er snarere målrettet samme type arbejdstagere. Dette er særligt problematisk for højt kvalificerede arbejdstagere, som både kvantitativt og kvalitativt udgør den vigtigste kategori af arbejdstagere, som EU ønsker at tiltrække og fastholde. EU bør ikke og behøver ikke stræbe efter at erstatte de nationale politikker for arbejdskraftindvandring med EU-politikker. Disse bør snarere supplere de nationale politikker, og ethvert EU-indgreb bør begrundes nøje, når det kommer til nærhedsprincippet.

1.4. Da manglen på arbejdskraft viser sig at udgøre en fælles europæisk udfordring, der varierer både mellem medlemsstaterne og mellem de forskellige sektorer på arbejdsmarkedet og kan hænge sammen med arbejdsvilkårene i den pågældende sektor eller det pågældende erhverv, kræver den også et fælles svar. Hvis man kan udnytte potentialet i et fælles EU-arbejdsmarked frem for at skulle håndtere 27 særskilte arbejdsmarkeder, vil EU bedre kunne konkurrere om vandrende arbejdstagere i det »globale talentkapløb«.

1.5. EØSU vil gerne henlede Kommissionens opmærksomhed på en kortsigtet mulighed for at integrere vandrende arbejdstagere i EU, hvilket kan indebære en videreudvikling af den nuværende sektorspecifikke tilgang med lovgivning specifikt rettet mod sektorer, der er relevante for EU's industripolitik. EU's langsigtede tilgang bør være at forfølge og gennemføre en fælles politik for arbejdskraftindvandring, der forebygger intern konkurrence, fastsætter klare fælles mål og tilpasser en række instrumenter til disse mål og dermed gør EU bedre i stand til at konkurrere internationalt.

1.6. EØSU fremhæver behovet for at fastsætte klare regler for migranters adgang til arbejdsvisa og arbejdstilladelser samt sikre, at deres eksamensbeviser og faglige kvalifikationer bliver anerkendt. For så vidt angår den manglende anerkendelse af migranters eksamensbeviser ([1]) er det vigtigt at udvikle europæiske standarder for kvalifikationer og kompetencer, som kan afhjælpe dette problem.

1.7. EØSU påpeger navnlig behovet for at lette migranters adgang til arbejdsmarkedet gennem udvikling af politikker og handlingsplaner, der har til formål at fremme migranters integration (herunder med særlige bestemmelser for kvinder) på arbejdsmarkedet ved at imødekomme deres specifikke behov og udvikle et effektivt samarbejde mellem regeringer, fagforeninger, sociale organisationer og arbejdsgiverorganisationer om udformningen og finansieringen af erhvervsuddannelse for migranter, idet man sikrer, at asylansøgere og flygtninge tilbydes sprogundervisning og kurser i medborgerskab.

1.8. EØSU understreger betydningen af at sikre, at officielt anerkendte repræsentanter for indvandrersamfund samarbejder med repræsentanter for den private og offentlige sektor samt fagforeninger. Ligeledes fremhæver udvalget betydningen af, at indvandrersamfund tager del i det omgivende samfund. Det ville være et godt paneuropæisk initiativ at oprette et europæisk råd for integration af migranter og flygtninge, som kan forbinde anerkendte indvandrerforeninger og -samfund med de forskellige europæiske fora.

1.9. Irregulære migranter, der arbejder på det uformelle arbejdsmarked, er ofte ansat i lavt kvalificerede job. Der er indført en europæisk lovgivningsmæssig ramme for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (direktiv 2009/52/EF). For at undgå, at tredjelandsstatsborgere kommer til Europa ad irregulære veje, kan bilaterale aftaler med afsenderlande omfatte legalisering af irregulære migranters stilling med parallelle aftaler om adgang til lavtkvalificeret arbejde eller sæsonarbejde samt krav om, at afsenderlandet skal tilbagetage enhver, der forsøger at rejse ind i EU på irregulær vis.

1.10. EØSU vil gerne gøre særligt opmærksom på asylansøgeres og flygtninges situation. De står ofte over for administrative begrænsninger, når det drejer sig om at få adgang til arbejdsmarkedet eller blive selvstændige, da kun et lille antal europæiske lande giver asylansøgere øjeblikkelig adgang til deres arbejdsmarked.

1.11. EØSU understreger betydningen af at håndhæve forbud mod rekrutteringsbureauer, der påviseligt har bedrevet uetisk praksis eller misbrug, samt føre sortlister over agenturer, der tidligere har praktiseret udnyttelse. Udvalget går ind for, at arbejdsgivere får forbud mod at indgå kontrakter med sortlistede agenturer, og at der pålægges sanktioner for manglende overholdelse.

1.12. EØSU foreslår at oprette en mekanisme (et observatorium) på europæisk plan, der kan fungere som knudepunkt for rådgivning om udviklingen af lovgivningsmæssige rammer for: regulering af migrationsrelaterede spørgsmål, støtte til projekter til fremme af interkulturel udvikling, bekæmpelse af udnyttelse samt fremme af dialog mellem forskere, politiske beslutningstagere og repræsentanter for civilsamfundet, som beskæftiger sig med migrationsproblemer.

1.13. EØSU ser gerne, at der udarbejdes undervisningsprogrammer i skolerne med henblik på at øge elevernes viden om forskellige kulturer, sprog og religioner, og slår til lyd for, at migranter tager aktivt del i de politiske partiers, fagforeningers og indvandrer- og diasporaforeningers aktiviteter. Lige så vigtigt er det at fremme en gensidig bevidsthed om sociale og kulturelle forskelle for at skabe større forståelse mellem værts- og indvandrersamfund. I den henseende kan civilsamfundsorganisationerne spille en afgørende rolle, da de kan hjælpe med at opbygge mere velinformerede samfund og dermed fungere som bindeled i værtssamfundene.

([1]) EUT C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/da/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14. EØSU går ind for at fremme anvendelsen af forordning (EU) nr. 1231/2010 ([2]) med henblik på at udvide EU's regler om koordinering af sociale sikringsordninger til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU og befinder sig i en situation, der omfatter mere end en enkelt medlemsstat, som en af de vigtigste forudsætninger for social inklusion og integration af migranter samt øget velstand i værtslandene.

1.15. EØSU efterspørger en bedre, gnidningsløs og lettere tilgængelig adgang til EU-finansiering ved at sikre komplementaritet mellem de to store integrationsfonde, AMIF og ESF+, f.eks. ved at gennemføre koordineringsmekanismer på nationalt plan og sikre, at ESF+-programmernes komponent vedrørende social inklusion er tilgængelig for migranter og flygtninge, eftersom medlemsstaterne ikke er forpligtet til at afsætte midler fra den andel på 25 %, der er øremærket til social inklusion, til migranter.

1.16. EØSU bifalder styrkelsen af den eksterne dimension ved at støtte udviklingssamarbejde, migrationsdiplomati og regionale samarbejdsrammer for arbejdskraftindvandring i og uden for EU's umiddelbare nabolande. Regionale initiativer kan lette dialog, informationsudveksling og politisk koordinering mellem oprindelses-, transit- og bestemmelseslande, fremme harmoniserede tilgange til migrationsstyring og bidrage til håndtering af fælles udfordringer, herunder irregulær migration, smugling og menneskehandel.

1.17. EØSU tilskynder til at udforske mekanismer til fremme af cirkulær migration, hvor migranter flytter midlertidigt frem og tilbage mellem deres oprindelses- og bestemmelsesland, for at maksimere fordelene for både afsender- og modtagerlandene og samtidig minimere potentielle sociale og økonomiske udfordringer.

1.18. EØSU mener, at Europas fremtidige økonomiske vækst vil afhænge af EU's evne til at udnytte borgernes færdigheder og talenter bedre samt fremme innovative teknologier og virksomheder. Derfor bør man først og fremmest prioritere at fjerne hindringer for migranters adgang til arbejdsmarkedet og skabe muligheder for at udvikle deres færdigheder og talent. Da de nuværende foranstaltninger er fragmenterede og ufuldstændige, er der behov for en bredere reformdagsorden med henblik på at sikre den økonomiske konkurrenceevne og sætte EU i stand til for alvor at konkurrere i det globale talentkapløb. Med andre ord er der klart behov for en bedre europæisk politik for arbejdskraftindvandring. Ved at vedtage en omfattende og koordineret tilgang kan EU udnytte potentialet i arbejdskraftens mobilitet til at fremme økonomisk vækst, tage hånd om demografiske udfordringer, fremme social inklusion og værne om alle arbejdstageres rettigheder.

2. **Oversigt over de nuværende tendenser inden for arbejdskraftindvandring i EU**

2.1. **Den nye pagt om migration og asyl** fungerer som EU's overordnede retlige ramme for asylansøgere. Den politiske aftale, der er indgået mellem Europa-Parlamentet og Rådet, danner grundlag for, hvad der forhåbentlig på længere sigt vil være en retfærdig, effektiv og bæredygtig migrationsstyring.

2.2. Desuden findes der på EU-plan også **lovlige migrationsveje**. De lovlige migrationsveje omfatter flere direktiver såsom direktivet om det blå EU-kort, direktivet om sæsonarbejdere, direktivet om virksomhedsinternt udstationerede, direktivet om fastboende udlændinge, direktivet om en kombineret tilladelse og direktivet om forsknings- og uddannelsesmæssige formål. Det skal bemærkes, at Rådet for Den Europæiske Union ved sin endelige afstemning den 12. april 2024 godkendte det reviderede direktiv om en kombineret tilladelse. Det omarbejdede direktiv har til formål at forbedre ansøgningsprocesserne, øge mobiliteten på arbejdsmarkedet og gøre det lettere at undslippe udnyttelse ([3]).

2.3. EU er fortsat fast besluttet på gennem **EU's genbosættelsesprogrammer** at tilbyde personer med behov for beskyttelse sikre og lovlige migrationsveje, ad hvilke de mest sårbare flygtninge kan nå frem til Europa uden at skulle ty til kriminelle smuglernetværk eller tage farlige ruter med livet som indsats.

([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT L 344 af 29.12.2010, s. 1).

([3]) Se https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. Derudover er der **EU's talentpulje**, som har til formål at gøre det lettere at matche udbud og efterspørgsel. I erkendelse af, at fremme af jobmatchning og sikring af lige og retfærdige arbejdsvilkår for tredjelandsstatsborgere kan bidrage til at tiltrække talenter fra tredjelande, skal **EU's talentpulje** ([4]) som led i **pakken om mobilitet for færdigheder og talent** ([5]) gøre det lettere at ansætte jobsøgende fra tredjelande inden for erhverv, hvor der i hele EU på alle færdighedsniveauer er mangel på færdigheder ([6]).

2.5. For nylig fremlagde Kommissionen handlingsplanen for **afhjælpning af mangel på arbejdskraft og færdigheder**. Planen indeholder foranstaltninger på fem områder ([7]), der hurtigt skal gennemføres på EU-plan, på nationalt plan og blandt arbejdsmarkedets parter. Disse omfatter: støtte til aktivering af underrepræsenterede personer på arbejdsmarkedet, støtte til udvikling af færdigheder, uddannelse og erhvervsuddannelse samt forbedring af arbejdsvilkårene i visse sektorer.

2.6. Ud over EU-direktiver og -forordninger har hver medlemsstat sine egne **nationale indvandringspolitikker** for arbejdskraftindvandring. Disse politikker kan omfatte forskellige typer arbejdstilladelser og opholdstilladelser samt ordninger for faglærte arbejdstagere, studerende, forskere og andre kategorier af migranter.

2.7. Nogle medlemsstater har **bilaterale aftaler** med tredjelande for at lette arbejdskraftindvandring. Disse aftaler kan omfatte specifikke sektorer eller kategorier af arbejdstagere og indeholde strømlinede procedurer for ansættelse, arbejdstilladelser og ophold.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. EØSU er enig med Kommissionen i, at oprettelse af arbejdsveje ind i EU for tredjelandsstatsborgere uden tvivl bør være en central del af en omfattende og afbalanceret migrationspolitik. Kommissionen erkender, at oprettelsen af lovlige migrationsveje ind i Europa til arbejdsmæssige formål ikke blot er med til at lette presset på irregulære ruter, men også sætter EU og dets medlemsstater i stand til at tiltrække talent og færdigheder, der bidrager til hele Unionens økonomiske velstand.

3.2. EØSU påpeger desuden, at det demografiske pres også skaber et behov for arbejdskraft. Dette gør demografi til en bestemmende faktor for migration i Europa og en faktor, der kan ændre diskursen om opfattelser. Medlemsstaterne har brug for hurtigst muligt at dække deres behov for arbejdskraft, men også styrke deres sociale velfærds- og pensionssystemer. Proaktive migrationspolitikker kan i væsentlig grad forbedre den demografiske situation i Europa.

3.3. En reduceret arbejdsstyrke i Europa, hvor manglen varierer fra medlemsstat til medlemsstat og mellem de forskellige sektorer på arbejdsmarkedet og kan hænge sammen med arbejdsvilkårene i den pågældende sektor eller det pågældende erhverv, vil få store økonomiske konsekvenser, idet færre mennesker vil bidrage til pensionsfinansiering, forbruget vil falde, og den sociale beskyttelse mindskes. Antallet af personer i den erhvervsaktive alder er dalende, hvilket medfører mangel på arbejdskraft i en række sektorer, herunder inden for sundhedspleje, social omsorg, landbrug, byggeri, hotel- og restaurationsbranchen, catering, informationsteknologi og finansielle tjenesteydelser. Migration kan derfor være til stor gavn for Europa, hvis de nødvendige politiske tiltag sættes i værk.

([4]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning – Oprettelse af en EU-talentpulje (COM(2023) 716 final).
([5]) Kommissionens meddelelse af 15. november 2023 om mobilitet for færdigheder og talent (COM(2023) 715 final).
([6]) EUT C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Støtte til aktivering af underrepræsenterede personer på arbejdsmarkedet
— Støtte til udvikling af færdigheder, uddannelse og erhvervsuddannelse
— Forbedring af arbejdsvilkårene i visse sektorer
— Forbedring af fair mobilitet inden for EU for arbejdstagere og lærende
— Tiltrækning af talent fra tredjelande
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. EØSU minder om en nylig OECD-undersøgelse af de skattemæssige konsekvenser af migration for alle europæiske OECD-lande, som viser, at migranter betaler mere i skat og sociale bidrag, end de modtager i individuelle ydelser ([8]). Dette modsiger det meste af den fremherskende populistiske og indvandrerfjendske retorik, ifølge hvilken migranter er en tung byrde for de sociale sikringsordninger.

3.5. EØSU beklager, at indsatsen – trods en anerkendelse af behovet – for at give migranter adgang til EU's arbejdsmarked støder på mange udfordringer i form af juridiske hindringer, sproglige og kulturelle barrierer, forskelsbehandling og bias, spørgsmål vedrørende anerkendelse af færdigheder, evaluering og anerkendelse af eksamensbeviser, begrænsninger inden for mobilitet samt udfordringer forbundet med social udstødelse og integration. Desuden ses der i visse tilfælde begrænset adgang til social beskyttelse samt udnyttende arbejdsforhold ([9]).

3.6. EØSU mener, at deltagelse i samfundslivet er afgørende for at skabe en »følelse af tilhørsforhold« blandt tredjelandsstatsborgere i værtssamfundet og betingelser for bedre indbyrdes kendskab, gensidigt partnerskab og gensidig accept.

3.7. Man kunne følge den gode praksis i visse kommuner i flere medlemsstater, hvor man har oprettet råd for integration af migranter og flygtninge, og udbrede denne praksis som en fælles EU-politik. Det europæiske råd for integration af migranter og flygtninge ville indtage en rådgivende funktion og have til formål at styrke integrationen og gøre tredjelandsstatsborgere bekendt med EU's strukturer og procedurer.

3.8. EØSU vil gerne understrege, at migration bør ses som en mulighed og ikke en risiko. Manglen på en koordineret migrationspolitik på europæisk plan har skabt grobund for en stigende ubegrundet frygt i den europæiske befolkning, som visse politiske kræfter og medier efterfølgende har udnyttet til at give et forvrænget billede af migration som en trussel.

3.9. EØSU sætter spørgsmålstegn ved den udbredte misforståelse, at migranter udgør en trussel mod lokalbefolkningen ved at tage deres arbejde og udnytte de sociale sikringsordninger. Udvalget gør Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder og indbyggere opmærksomme på migrationens positive indvirkning på den europæiske økonomiske udvikling og efterlyser europæiske politikker, der bidrager til, at mulighederne forbundet med migration udnyttes maksimalt.

3.10. EØSU glæder sig over, at de nyligt afsluttede revisioner af direktivet om det blå EU-kort samt de igangværende reformer af direktivet om en kombineret tilladelse kan bidrage til, at disse direktiver kommer til at fungere bedre. Eksempelvis kan lavere og mere fleksible tærskler for at være berettiget til det blå EU-kort udvide kortets anvendelsesområde. Den foreslåede omarbejdning af direktivet om en kombineret tilladelse, som har til formål at forenkle og præcisere direktivets anvendelsesområde, kan gøre det mere effektivt, selv om der i direktivet ikke tages stilling til indrejsebetingelserne for lavt- og mellemuddannede migranter.

3.11. EØSU glæder sig over, at EU's talentpulje ([10]) kan bidrage til koordineringen af medlemsstaternes politikker, og at puljen ledsages af indbyggede sikkerhedsforanstaltninger til at undgå udnyttelse og urimelig praksis. Udvalget påpeger, at tredjelandsstatsborgere, der rekrutteres via EU's talentpulje, vil have de samme rettigheder og forpligtelser som EU-arbejdstagere, når de er i beskæftigelse, herunder når det drejer sig om at overholde EU's love og principper med henblik på at sikre en gnidningsløs integration i lokalsamfundene.

([8]) International Migration Outlook 2021 © OECD 2021, s. 121.

([9]) Se mere i EØSU's undersøgelse om sæsonarbejdere, Rossella Soldi og Simona Cavallini, 22. april 2023 – revideret den 12. maj 2023, httpsg//www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

([10]) EUT C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12. EØSU bemærker, at medlemsstaterne kan beslutte, hvordan målene for et direktiv skal nås, og derfor har vide skønsbeføjelser til at gennemføre direktivet i national lovgivning. Udvalget beklager, at den lovgivningsmæssige ramme i vidt omfang er frakoblet centrale EU-politikområder. Medlemsstaternes tøven med at gøre brug af EU-lovgivningen skyldes utvivlsomt, at EU-reglerne giver mulighed for at indføre gunstigere bestemmelser i national ret. Dermed forstærker EU's gældende ret om arbejdskraftmigration de nationale præferencer i stedet for at udfordre eller supplere dem. At forlade sig på nationale løsninger vil ikke løse denne udfordring, da konkurrencen inden for EU sandsynligvis vil medføre forskelle i medlemsstaternes evne til at opfylde målene i EU's industristrategi.

Bruxelles, den 4. december 2024.

Oliver RÖPKE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg