C/2025/764

11.2.2025

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus

Faktiline ja õiguslik analüüs kolmandate riikide kodanike tõhusaks integreerimiseks ELi tööturule

(omaalgatuslik arvamus)

(C/2025/764)

Raportöör: **Panagiotis GKOFAS**

Kaasraportöör: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Nõustajad	Ioannis PAPADIMOS (III rühma raportööri nõustaja) Gemma PINYOL (II rühma raportööri nõustaja)
Täiskogu otsus	18.1.2024
Õiguslik alus	kodukorra artikli 52 lõige 2
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	3.10.2024
Vastuvõtmine täiskogus	4.12.2024
Täiskogu istungjärk nr	592
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	137/2/7

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Alates Euroopa Liidule sisserände valdkonnas pädevuse andnud Amsterdami lepingu jõustumisest on ELi tervikliku tööjõu sisserände poliitika areng olnud aeglane ja keeruline. ELi poliitikat reguleerivad direktiivid ning üldine tulemus on olnud see, et ELi direktiividega on saavutatud minimaalne ühtlustamise tase ja liikmesriikidele on jäetud märkimisväärne kaalutlusõigus.

1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (edaspidi „komitee“) juhib tähelepanu asjaolule, et tööjõu organiseeritud liikuvust ELis reguleerib väga killustatud ja liiga keeruline raamistik, mis koosneb mitmest ELi direktiivist ja samaaegselt kehtivatest liikmesriikide õigusaktidest. Võõrtöötajate eri kategooriaid reguleeritakse eri direktiivide ja määrustega, millest igaüks hõlmab rändeprotsessi eri aspekte ja etappe.

1.3. Komitee leiab, et ELi poliitika ei täienda liikmesriikide poliitikat, vaid on suunatud sarnastele töötajatele. See on eriti problemaatiline kõrge kvalifikatsiooniga töötajate puhul, kes esindavad nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt peamist töötajate kategooriat, keda EL soovib ligi meelitada ja hoida. EL ei tohiks püüda ja ei peaks püüdma asendada liikmesriikide tööjõu sisserände poliitikat ELi poliitikaga, sest seda ei ole vaja. Viimane peaks pigem esimest täiendama ning mis tahes ELi sekkumist tuleks subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast hoolikalt põhjendada.

1.4. Kuna tööjõupuudus on Euroopa ühine probleem, kusjuures see on nii liikmesriigiti kui ka tööturu eri sektorites erinev ning võib olla seotud sektori või kutseala töötingimustega, nõuab see ka ühist reageerimist. ELi ühtse tööturu potentsiaali ärakasutamine, selle asemel et tegutseda 27 eraldi tööturuna, annaks ELile paremad võimalused üleilmses talendijahis võõrtöötajate pärast konkureerida.

1.5. Komitee juhib Euroopa Komisjoni tähelepanu ühele lühiajalisele võõrtööjõu Euroopa Liitu integreerimise võimalusele, mis kujutaks endast praegusele valdkondlikule lähenemisviisile tuginedes selliste õigusaktide vastuvõtmist, mis on konkreetselt suunatud ELi tööstuspoliitika seisukohast olulistele sektoritele. ELi pikaajaline lähenemisviis peaks seisnema selles, et järgitakse ja rakendatakse ühist tööjõurände poliitikat, millega välditakse sisekonkurentsi, seatakse selged ühised eesmärgid ja luuakse neile eesmärkidele vastavad vahendid, andes seeläbi ELile rahvusvahelises konkurentsis paremad võimalused.

1.6. Komitee rõhutab vajadust kehtestada selged eeskirjad rändajate juurdepääsu kohta tööviisadele ja töölubadele ning tagada nende diplomite ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamine. Rändajate diplomite tunnustamise probleemi ([1]) lahendamiseks oleks oluline töötada välja Euroopa kvalifikatsiooni- ja pädevusstandardid.

1.7. Komitee juhib eriti tähelepanu vajadusele lihtsustada rändajate juurdepääsu tööturule. Selleks tuleb töötada välja poliitikameetmeid ja tegevuskavasid, mille eesmärk on edendada rändajate (eelkõige naiste) kaasamist tööturule, võttes arvesse nende konkreetseid vajadusi ning arendades rändajate kutseõppe kavandamisel ja rahastamisel tõhusat koostööd valitsuste, ametiühingute, sotsiaalmajanduse üksuste ja tööandjate organisatsioonide vahel. Tuleb tagada, et keeleõppe ja kodanikuõpetuse kursused oleksid kättesaadavad ka varjupaigataotlejatele ja pagulastele.

1.8. Komitee rõhutab, et on oluline tagada, et rändajate kogukondade ametlikult tunnustatud esindajad suhtleksid era- ja avaliku sektori ning ametiühingute esindajatega. Samuti peab ta oluliseks, et rändajate kogukonnad osaleksid ühiskondlikus elus. Hea üleeuroopaline algatus oleks luua Euroopa rändajate ja pagulaste integratsiooni nõukogu, mis ühendaks tunnustatud rändajate ühendused ja kogukonnad erinevate Euroopa foorumitega.

1.9. Ebaseaduslikud rändajad, kes töötavad mitteametlikul tööturul, töötavad sageli madala kvalifikatsiooniga töökohtadel. Kehtestatud on Euroopa õigusraamistik ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete kohta (direktiiv 2009/52/EÜ). Selleks et vältida olukorda, kus kolmandate riikide kodanikud kasutavad ebaseaduslikke marsruute Euroopasse sisenemiseks, võiksid neid lähetavate riikidega sõlmitavad kahepoolsed lepingud hõlmata välismaalase riigis viibimise seadustamist. Paralleelselt võiks sõlmida lepinguid juurdepääsu kohta liht- või hooajatööle. Lähetav riik peab sealjuures tagasi võtma kõik isikud, kes üritavad ebaseaduslikult ELi siseneda.

1.10. Komitee juhib eriti tähelepanu varjupaigataotlejate ja pagulaste olukorrale. Sageli seisavad nad tööturule sisenemisel ja iseenda tööandjaks hakkamisel silmitsi halduspiirangutega, sest ainult vähesed Euroopa riigid võimaldavad varjupaigataotlejatel pääseda kohe tööturule.

1.11. Komitee rõhutab, et oluline on jõustada keelud värbamisagentuuridele, kelle tavades on tuvastatud ebaeetilisust või kuritarvitusi, ning pidada musti nimekirju agentuuridest, kes on varem töötajaid ära kasutanud. Komitee soovib, et tööandjatel keelataks sõlmida lepinguid musta nimekirja kantud agentuuridega ja et selle keelu rikkumise eest määrataks karistusi.

1.12. Komitee teeb ettepaneku luua Euroopa tasandil mehhanismi (vaatluskeskuse), mis annaks nõu, kuidas arendada õigusraamistikke järgmistes valdkondades: rändega seotud küsimuste reguleerimine, kultuuridevahelist arengut edendavate projektide toetamine, võitlus ärakasutamise vastu ning dialoogi edendamine rändeprobleemidega töötavate teadlaste, poliitikakujundajate ja kodanikuühiskonna esindajate vahel.

1.13. Komitee soovib, et koolides töötataks välja haridusprogrammid, millega parandada teadmisi eri kultuuridest, keeltest ja religioonidest, ning pooldab rändajate aktiivset osalemist erakondade, ametiühingute ning rändajate ja diasporaa ühenduste tegevuses. Sama oluline on edendada vastastikust teadlikkust sotsiaalsetest ja kultuurilistest erinevustest, et hõlbustada vastuvõtvate ja rändajate kogukondade paremat teineteisemõistmist. Seejuures võib olla väga tähtis kodaniku-ühiskonna organisatsioonide roll, sest nad võivad aidata kujundada teadlikumaid ühiskondi ja toimida seega vastuvõtvates ühiskondades kontaktide loojana.

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

1.14. Komitee pooldab määruse (EL) nr 1231/2010 ([2]) kohaldamise edendamist, et laiendada ELi sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirju ELis seaduslikult elavatele ja piiriüleses olukorras olevatele kolmandate riikide kodanikele. See on üks peamisi tingimusi rändajate sotsiaalseks kaasamiseks ja integreerimiseks ning vastuvõtvate riikide jõukuse tagamiseks.

1.15. Komitee soovib näha paremat, sujuvat ja hõlpsamat juurdepääsu ELi rahalistele vahenditele. Selleks tuleb tagada vastastikune täiendavus kahe peamise integratsioonifondi, st Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Euroopa Sotsiaalfond+-i (ESF+) vahel, näiteks rakendades riiklikul tasandil koordineerimismehhanisme ja tagades, et ESF+-i programmide sotsiaalse kaasamise komponent on rändajatele ja pagulastele kättesaadav, sest liikmesriigid ei ole kohustatud kasutama sotsiaalse kaasamise jaoks eraldatud 25 %-st midagi rändajate heaks.

1.16. Komitee väljendab heameelt välismõõtme tugevdamise üle, millega toetatakse arengukoostööd, rändediplomaatiat ja tööjõurände piirkondlikke koostööraamistikke nii ELi vahetus naabruses kui ka väljaspool seda. Piirkondlikud algatused võivad hõlbustada dialoogi, teabevahetust ja poliitika koordineerimist päritolu-, transiidi- ja sihtriikide vahel, edendades ühtlustatud rändehaldusviise ja lahendades ühiseid probleeme, nagu ebaseaduslik ränne, rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine ja rändajatega kaubitsemine.

1.17. Komitee julgustab uurima korduvrände edendamise mehhanisme, mille abil rändajad liiguvad ajutiselt oma päritolu- ja sihtriigi vahel, et maksimeerida kasu nii lähetavate kui ka vastuvõtvate riikide jaoks, minimeerides samal ajal võimalikke sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme.

1.18. Komitee leiab, et Euroopa tulevane majanduskasv sõltub Euroopa suutlikkusest kasutada paremini ära inimeste oskusi ja andeid ning edendada uuenduslikke tehnoloogiaid ja ettevõtteid. Seepärast peaks põhiprioriteet olema takistuste kõrvaldamine rändajate juurdepääsult tööturule ning võimaluste pakkumine nende oskuste ja annete arendamiseks. Kuna praegused meetmed on killustatud ja puudulikud, on vaja laiemat reformikava, mille eesmärk oleks tagada majanduslik konkurentsivõime ja võimaldada ELil üleilmses talendijahis hästi konkureerida. Lühidalt öeldes on selgelt vaja paremat Euroopa tööjõurände poliitikat. Tervikliku ja koordineeritud lähenemisviisiga saab EL kasutada ära tööjõu liikuvuse potentsiaali, et edendada majanduskasvu, lahendada demograafilisi probleeme, edendada sotsiaalset kaasatust ja kaitsta kõigi töötajate õigusi.

2. **Ülevaade tööjõurände praegustest suundumustest ELis**

2.1. **Uus rände- ja varjupaigalepe** on ELi üldine varjupaigataotlejaid käsitlev õigusraamistik. Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel saavutatud poliitiline kokkulepe loob loodetavasti eeldused rände pikaaegseks õiglaseks, tõhusaks ja kestlikuks haldamiseks.

2.2. Lisaks on ELi tasandil olemas ka **seaduslikud rändevõimalused**. Seaduslikud võimalused hõlmavad mitut direktiivi, nagu ELi sinise kaardi direktiiv, hooajatöötajate direktiiv, ettevõtjasisese üleviimise direktiiv, pikaajaliste elanike direktiiv, ühtse loa direktiiv ning üliõpilasi ja teadlasi käsitlev direktiiv. Tuleb märkida, et ELi nõukogu kiitis 12. aprillil 2024 toimunud lõpphääletusel heaks muudetud ühtse loa direktiivi. Uuesti sõnastatud õigusakti eesmärk on parandada taotlusprotsesse, suurendada liikuvust tööturul ja hõlbustada ärakasutamisest pääsemist ([3]).

2.3. EL on jätkuvalt pühendunud sellele, et pakkuda kaitset vajavatele inimestele **ELi ümberasustamisprogrammide** kaudu turvalisi ja seaduslikke võimalusi, mis võimaldavad kõige haavatavamatel pagulastel jõuda Euroopasse, ilma et nad peaksid kasutama ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegelevaid kuritegelikke võrgustikke või seadma riskantsetel rändeteedel oma elu ohtu.

([2]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (ELT L 344, 29.12.2010, lk 1).

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

2.4. Samuti on olemas **ELi talendireserv**, mille eesmärk on lihtsustada pakkumise ja nõudluse vastavusse viimist. Tunnistades, et töövahenduse hõlbustamine ning kolmandate riikide kodanikele võrdsete ja õiglaste töötingimuste tagamine võib **oskuste ja talentide liikuvuse paketi** ([4]) raames aidata meelitada ligi talente kolmandatest riikidest, on **ELi talendireservi** ([5]) eesmärk aidata värvata kolmandatest riikidest pärit tööotsijaid ametikohtadele, kus esineb kogu ELis oskuste nappus kõigil oskuste tasemetel ([6]).

2.5. Hiljuti tutvustas komisjon **tööjõupuuduse ja oskuste nappuse** tegevuskava. Kavas on sätestatud meetmed viies valdkonnas ([7]) ning neid tuleb ELi, riiklikul ja sotsiaalpartnerite tasandil kiiresti rakendada. Nende meetmete hulgas on järgmised: tööturul alaesindatud inimeste aktiivseks muutmise toetamine; oskuste arendamise, koolituse ja hariduse toetamine; töötingimuste parandamine teatavates sektorites.

2.6. Lisaks ELi tasandi direktiividele ja määrustele on igal liikmesriigil oma **riiklik sisserändepoliitika**, mis reguleerib tööjõurännet. Need poliitikameetmed võivad hõlmata eri liiki töölube, elamislube ning kvalifitseeritud töötajatele, üliõpilastele, teadlastele ja muudele rändajate kategooriatele mõeldud kavasid.

2.7. Mõned liikmesriigid on sõlminud kolmandate riikidega **kahepoolsed lepingud** tööjõurände hõlbustamiseks. Need lepingud võivad hõlmata konkreetseid sektoreid või töötajate kategooriaid ning näha ette lihtsustatud värbamis-, töölubade andmise ja elukohamenetlusi.

3. **Üldised märkused**

3.1. Komitee nõustub komisjoniga, et kolmandate riikide kodanikele töövõimaluste loomine ELis peaks kahtlemata olema tervikliku ja tasakaalustatud rändepoliitika üks keskne osa. Nagu komisjon tunnistab, ei aita seaduslike töövõimaluste arendamine Euroopas mitte ainult leevendada survet ebaseaduslikele rändeteedele, vaid võimaldab ka ELil ja selle liikmesriikidel meelitada ligi talente ja oskusi, mis aitavad kaasa kogu liidu majanduslikule heaolule.

3.2. Lisaks juhib komitee tähelepanu asjaolule, et demograafiline surve tekitab ka vajaduse tööjõu järele, mistõttu on demograafia Euroopa rände oluline tegur. See on tegur, mis võib muuta arusaamu. Liikmesriigid peavad kiiresti katma oma tööjõuvajadused, aga ka tugevdama oma sotsiaalhoolekande- ja pensionisüsteeme. Ennetav rändepoliitika võib oluliselt parandada Euroopa demograafilist olukorda.

3.3. Euroopas valitseval tööjõu vähesusel, mis on liikmesriigiti ja tööturu eri sektorites erinev ning mis võib olla seotud sektori või kutseala töötingimustega, on suured majanduslikud tagajärjed, sest vähem inimesi panustab pensionide rahastamisse, tarbimine väheneb ja sotsiaalkaitse on piiratud. Tööealine elanikkond väheneb, mis põhjustab tööjõupuudust mitmes sektoris, sealhulgas tervishoius, sotsiaalhoolekandes, põllumajanduses, ehituses, majutuses, toitlustuses, infotehnoloogias ja finantsteenustes. Seepärast võib ränne olla Euroopale väga kasulik, eeldusel et rakendatakse vajalikke poliitikameetmeid.

([4]) Komisjoni 15. novembri 2023. aasta teatis oskuste ja talentide liikuvuse kohta (COM(2023) 715 final).
([5]) Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ELi talendireserv (COM/2023/716 final).
([6]) ELT C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Tööturul alaesindatud inimeste aktiivseks muutmise toetamine
— Oskuste arendamise, koolituse ja hariduse toetamine
— Töötingimuste parandamine teatavates sektorites
— Töötajate ja õppijate õiglase ELi-sisese liikuvuse parandamine
— Talentide ligimeelitamine väljastpoolt ELi
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. Komitee kordab, et vastupidiselt suurele osale populistlikust rändevastasest retoorikast, mille kohaselt on rändajad sotsiaalkaitsesüsteemile suureks koormaks, näitas OECD hiljutine uuring rände eelarvemõju kohta kõigis OECDsse kuuluvates Euroopa riikides, et rändajate panus maksude ja sotsiaalmaksete näol on suurem kui nende saadavad hüvitised ([8]).

3.5. Komitee peab kahetsusväärseks, et vajaduste tunnistamisest hoolimata ollakse rändajatele ELi tööturule juurdepääsu võimaldades silmitsi paljude probleemidega: õiguslikud, keele- ja kultuuribarjäärid, diskrimineerimine ja eelarvamused, oskuste tunnustamine ning kvalifikatsiooni hindamine ja tunnustamine, liikuvuspiirangud, sotsiaalne tõrjutus ja integratsiooniprobleemid ning mõnel juhul piiratud juurdepääs sotsiaalkaitsele ja ekspluateerivad töötingimused ([9]).

3.6. Komitee leiab, et osalemine ühiskondlikus elus on äärmiselt oluline kolmandate riikide kodanike vastuvõtvasse ühiskonda kuulumise tunde tekitamiseks ning üksteise tundmaõppimise, partnerluse ja aktsepteerimise tingimuste loomiseks.

3.7. Mitmes liikmesriigis on mõnes omavalitsusüksuses asutatud rändajate ja pagulaste integratsiooni nõukogusid. Seda head tava võiks laiendada üleeuroopalise poliitikana. Euroopa rändajate ja pagulaste integratsiooni nõukogu oleks nõuandev asutus, mille eesmärk oleks tugevdada kolmandate riikide kodanike integratsiooni ja tutvustada neile ELi struktuure ja menetlusi.

3.8. Komitee soovib rõhutada, et rännet tuleb pidada võimaluseks, mitte ohuks. Koordineeritud rändepoliitika puudumine Euroopa tasandil on sillutanud teed põhjendamatute hirmude tekkele Euroopa elanikkonna seas. Mõned poliitilised jõud ja meediakanalid on seda seejärel ära kasutanud, et esitada moonutatud kuvand rändest kui ohust.

3.9. Komitee seab kahtluse alla levinud väärarvamuse, et rändajad kujutavad endast ohtu kohalikule elanikkonnale, võttes inimestelt ära töö ja kasutades ära sotsiaalkindlustussüsteeme. Komitee juhib komisjoni ning liikmesriikide ametiasutuste ja ühiskonna tähelepanu rände positiivsele mõjule Euroopa majandusarengule ning nõuab, et Euroopa poliitika aitaks kaasa rände pakutavate võimaluste täielikule realiseerimisele.

3.10. Komitee väljendab heameelt selle üle, et hiljuti lõpule viidud ELi sinise kaardi direktiivi läbivaatamine ja ühtse loa direktiivi käimasolev reform võivad aidata parandada nende toimimist. Näiteks sinise kaardi madalamad ja paindlikumad abikõlblikkuse künnised võivad laiendada selle kohaldamisala. Ühtse loa direktiivi kavandatav uuestisõnastamine, mille eesmärk on lihtsustada ja täpsustada selle kohaldamisala, võib muuta direktiivi tõhusamaks, kuid selles ei käsitleta madalama ja keskmise kvalifikatsiooniga rändajate riiki sisenemise tingimusi.

3.11. Komitee väljendab heameelt asjaolu üle, et ELi talendireserv ([10]) võib aidata koordineerida liikmesriikide poliitikat. Samuti väljendab komitee heameelt selle üle, et see sisaldab kaitsemeetmeid ekspluateerivate ja ebaausate tavade vältimiseks, ning juhib tähelepanu sellele, et ELi talendireservi kaudu tööle võetud kolmandate riikide kodanikel on pärast tööle asumist samad õigused ja kohustused kui ELi töötajatel, muu hulgas seoses ELi õigusaktide ja põhimõtete järgimisega, et tagada sujuv integratsioon kohalikesse kogukondadesse.

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

([9]) Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee uuring hooajatöötajate kohta, Rossella Soldi ja Simona Cavallini, 22. aprill 2023 – muudetud 12. mail 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

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

3.12. Komitee märgib, et liikmesriigid võivad otsustada, kuidas direktiivi eesmärke saavutada, ja seega on neil direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel ulatuslik kaalutlusõigus. Komitee peab kahetsusväärseks asjaolu, et nimetatud õigusraamistik on suures osas eraldatud ELi peamistest poliitikavaldkondadest. Liikmesriikide vähene innukus kasutada ELi õigusakte tuleneb kindlasti asjaolust, et ELi eeskirjad võimaldavad kehtestada liikmesriigi õiguses soodsamaid sätteid. Seega tugevdab tööjõurännet käsitlev ELi õigustik liikmesriikide eelistusi, mitte ei vaidlusta ega täienda neid. Riiklikele lahendustele tuginemine probleemi ei lahenda, sest ELi-sisene konkurents põhjustab tõenäoliselt erinevusi liikmesriikide suutlikkuses täita ELi tööstusstrateegia eesmärke.

Brüssel, 4. detsember 2024

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Oliver RÖPKE