C/2025/764

11.2.2025

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Analiza faktyczna i legislacyjna służąca skutecznej integracji obywateli państw trzecich na unijnym rynku pracy

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/764)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Współsprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Doradczyni i doradcy	Ioannis PAPADIMOS (z ramienia sprawozdawcy, Grupa III) Gemma PINYOL (z ramienia współsprawozdawcy, Grupa II)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	18.1.2024
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	4.12.2024
Sesja plenarna nr	592
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	137/2/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, na mocy którego przyznano UE kompetencje w dziedzinie imigracji, postępy w opracowywaniu kompleksowej polityki Unii Europejskiej dotyczącej imigracji pracowników są powolne i trudne. Unijną politykę regulują dyrektywy, lecz można ogólnie stwierdzić, że udało się osiągnąć dzięki nim jedynie minimalny poziom harmonizacji, gdyż państwom członkowskim pozostawia się znaczny zakres uznania.

1.2. EKES zwraca uwagę, że zorganizowana mobilność pracowników w UE podlega bardzo rozdrobnionym i nadmiernie złożonym regulacjom, które obejmują kilka dyrektyw UE i współistniejące przepisy krajowe. Różne dyrektywy i rozporządzenia regulują różne kategorie pracowników migrujących. Dotyczą także odmiennych aspektów i etapów procesu migracyjnego.

1.3. EKES uważa, że polityka UE nie uzupełnia polityki krajowej, tylko jest ukierunkowana na podobnych pracowników. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku pracownic i pracowników wysoko wykwalifikowanych, zważywszy, że pod względem ilościowym i jakościowym są oni główną kategorią, którą UE pragnie przyciągnąć i zatrzymać. UE nie powinna i nie musi dążyć do zastąpienia krajowej polityki imigracyjnej polityką unijną. Polityka unijna powinna raczej uzupełniać politykę krajową, a wszelkie interwencje UE powinny być starannie uzasadnione z punktu widzenia zasady pomocniczości.

1.4. Niedobór siły roboczej – zjawisko, które różni się zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i w poszczególnych sektorach rynku pracy i które może być związane z warunkami pracy w danym sektorze lub zawodzie – jest wspólnym wyzwaniem europejskim i jako takie wymaga również wspólnej reakcji. Wykorzystanie potencjału jednolitego unijnego rynku pracy zamiast działania w oparciu o 27 odrębnych rynków pracy zwiększyłoby szanse UE w rywalizacji o pracowników migrujących w globalnym wyścigu o talenty.

1.5. EKES pragnie zwrócić uwagę Komisji Europejskiej na krótkoterminową możliwość integracji pracowników migrujących w UE, która mogłaby opierać się na obecnym podejściu sektorowym oraz na przepisach ukierunkowanych konkretnie na sektory istotne dla polityki przemysłowej UE. Długofalowe podejście UE powinno polegać na realizacji i wdrażaniu wspólnej polityki migracyjnej, która pozwoli uniknąć wewnętrznej konkurencji, wyznaczyć wspólne jasne cele i dostosować zbiór instrumentów do tych celów, poprawiając pozycję UE w konkurencji międzynarodowej.

1.6. EKES podkreśla potrzebę ustanowienia jasnych przepisów dotyczących dostępu migrantów do wiz pracowniczych i zezwoleń na pracę, a także zapewnienia uznawania ich dyplomów i kwalifikacji zawodowych. Jeśli chodzi o kwestię uznawania dyplomów migrantów ([1]), ważne byłoby opracowanie europejskich standardów kwalifikacji i kompetencji, które mogłyby rozwiązać ten problem.

1.7. EKES zwraca szczególną uwagę na potrzebę ułatwienia migrantom dostępu do rynku pracy poprzez opracowywanie strategii politycznych i planów działania na rzecz integracji migrantów (ze szczególnym uwzględnieniem kobiet) na rynku pracy, zaspokajanie ich specyficznych potrzeb oraz rozwijanie skutecznej współpracy między rządami, związkami zawodowymi, podmiotami społecznymi i organizacjami pracodawców w zakresie opracowywania i finansowania szkoleń zawodowych dla migrantów. Należy także zadbać o to, by kursy języka i wiedzy o społeczeństwie były również dostępne dla osób ubiegających się o azyl i uchodźców.

1.8. Komitet podkreśla znaczenie dopilnowania, by oficjalnie uznani przedstawiciele społeczności migrantów współpracowali z przedstawicielami sektora prywatnego i publicznego oraz związków zawodowych. Podkreśla również wagę uczestnictwa społeczności migrantów w życiu obywatelskim. Odpowiednią ogólnoeuropejską inicjatywą byłoby powołanie Europejskiej Rady ds. Integracji Migrantów i Uchodźców (ECIMR), łączącej uznane stowarzyszenia i społeczności migrantów z różnymi forami europejskimi.

1.9. Migranci o nieuregulowanym statusie, którzy pracują na nieformalnym rynku pracy, są często zatrudniani na stanowiskach wymagających niskich kwalifikacji. Obowiązują europejskie ramy prawne dotyczące kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (dyrektywa 2009/52). Aby uniknąć korzystania przez obywateli państw trzecich z nielegalnych dróg migracji do Europy, umowy dwustronne z państwami wysyłającymi mogłyby obejmować legalizację pobytu migrantów o nieuregulowanym statusie. Można by przewidzieć również równoległe umowy dotyczące dostępu do pracy wymagającej niskich kwalifikacji lub pracy sezonowej, przy czym państwo wysyłające byłoby zobowiązane do przyjmowania z powrotem wszystkich osób usiłujących wjechać do UE w sposób nieuregulowany.

1.10. EKES pragnie zwrócić szczególną uwagę na sytuację osób ubiegających się o azyl i uchodźców. Często borykają się one z ograniczeniami administracyjnymi w dostępie do rynku pracy i samozatrudnieniu, ponieważ tylko niewielka liczba państw europejskich zapewnia osobom ubiegającym się o azyl natychmiastowy dostęp do rynku pracy.

1.11. Komitet podkreśla znaczenie egzekwowania zakazów wobec agencji rekrutacyjnych, które dopuściły się nieetycznych praktyk lub nadużyć, a także prowadzenia czarnych list agencji, które mają historię wyzysku. Pragnie, aby pracodawcy nie mogli zawierać umów z agencjami umieszczonymi na czarnej liście i by nakładano kary za nieprzestrzeganie przepisów.

1.12. Komitet proponuje ustanowienie na szczeblu europejskim mechanizmu (obserwatorium), który służyłby za ośrodek doradztwa w zakresie opracowywania ram legislacyjnych w celu: regulacji kwestii związanych z migracją, wspierania projektów na rzecz rozwoju międzykulturowego, zwalczania wyzysku oraz krzewienia dialogu między naukowcami, decydentkami i decydentami oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się problemami migracji.

1.13. EKES opowiada się za opracowywaniem projektów edukacyjnych w szkołach w celu pogłębienia znajomości różnych kultur, języków i religii oraz za aktywnym udziałem migrantów w działalności partii politycznych, związków zawodowych, a także stowarzyszeń migrantów i diaspory. Równie ważne jest podnoszenie wzajemnej świadomości na temat różnic społecznych i kulturowych w celu ułatwienia zrozumienia między społecznościami przyjmującymi i społecznościami migrantów. Zasadniczą rolę mogą tu odgrywać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ są one w stanie pomóc stworzyć lepiej poinformowane społeczeństwa, a tym samym służyć jako element łącznikowy w społeczeństwach przyjmujących.

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

1.14. Komitet opowiada się za propagowaniem stosowania rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 ([2]) w celu rozszerzenia unijnych przepisów dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego na obywateli państw trzecich legalnie przebywających w UE i znajdujących się w sytuacji transgranicznej, co jest jednym z głównych warunków włączenia społecznego i integracji migrantów oraz dobrobytu krajów przyjmujących.

1.15. EKES życzyłby sobie lepszego, sprawnego i łatwiejszego dostępu do finansowania UE dzięki zapewnieniu komplementarności między dwoma głównymi funduszami na rzecz integracji: FAMI oraz EFS+. Można tego dokonać na przykład poprzez wdrożenie mechanizmów koordynacji na szczeblu krajowym oraz zapewnienie migrantom i uchodźcom dostępności elementu włączenia społecznego w programach EFS+, gdyż państwa członkowskie nie są zobowiązane do przeznaczania na migrantów jakiejkolwiek kwoty z 25 % wyasygnowanych na włączenie społeczne.

1.16. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wzmocnienie wymiaru zewnętrznego poprzez wspieranie współpracy na rzecz rozwoju, dyplomacji migracyjnej i ram współpracy regionalnej w zakresie migracji pracowników w bezpośrednim sąsiedztwie UE i poza nim. Inicjatywy regionalne mogą ułatwiać dialog, wymianę informacji i koordynację polityki między krajami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, sprzyjając ujednoliconemu podejściu do zarządzania migracjami i stawianiu czoła wspólnym wyzwaniom, w tym migracji nieuregulowanej, przemytowi oraz handlowi migrantami.

1.17. EKES zachęca do rozważenia mechanizmów rozpowszechniania migracji cyrkulacyjnej, w ramach której migranci tymczasowo przemieszczają się między krajami pochodzenia a krajami przyjmującymi. Mają one na celu zapewnienie jak największych korzyści zarówno krajom wysyłającym, jak i przyjmującym w taki sposób, by zminimalizować potencjalne wyzwania społeczne i gospodarcze.

1.18. Komitet uważa, że przyszły wzrost gospodarczy Europy będzie zależeć od jej zdolności do lepszego wykorzystania umiejętności i talentów obywateli oraz od popularyzacji innowacyjnych technologii i przedsiębiorstw. W związku z tym głównym priorytetem powinno być usuwanie przeszkód w dostępie migrantów do rynku pracy oraz zapewnienie im możliwości rozwijania umiejętności i talentów. Ponieważ obecne środki są fragmentaryczne i niekompletne, potrzebny jest szerszy program reform mający na celu zapewnienie konkurencyjności gospodarczej i umożliwienie UE prawdziwego konkurowania w globalnym wyścigu o talenty. Krótko mówiąc, za lepszą europejską polityką migracji pracowników przemawiają jasne argumenty. W oparciu o kompleksowe i skoordynowane podejście UE może wykorzystać potencjał mobilności pracowników do pobudzenia wzrostu gospodarczego, sprostania wyzwaniom demograficznym, szerzenia włączenia społecznego oraz ochrony praw wszystkich pracowników.

2. **Przegląd obecnych tendencji w zakresie migracji pracowników w UE**

2.1. **Nowy pakt o migracji i azylu** służy za nadrzędne ramy regulacyjne UE w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl. Porozumienie polityczne osiągnięte przez Parlament Europejski i Radę jest podstawą – jak można mieć nadzieję – sprawiedliwego, wydajnego i zrównoważonego zarządzania migracjami w perspektywie długoterminowej.

2.2. Ponadto na szczeblu UE istnieją również **legalne drogi migracji**. Legalnych kanałów migracji dotyczą różne dyrektywy, takie jak dyrektywa w sprawie niebieskiej karty, dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych, dyrektywa w sprawie przeniesień wewnątrz przedsiębiorstwa, dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych, dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia oraz dyrektywa w sprawie studentów i naukowców. Należy zauważyć, że w głosowaniu końcowym w dniu 12 kwietnia 2024 r. Rada UE zatwierdziła zmienioną dyrektywę w sprawie jednego zezwolenia. Celem wersji przekształconej jest usprawnienie procesów składania wniosków, zwiększenie mobilności na rynku pracy oraz łatwiejsze unikanie wyzysku ([3]).

2.3. UE nadal zobowiązuje się do zapewnienia bezpiecznych i legalnych dróg migracji osobom potrzebującym ochrony za pośrednictwem **unijnych programów przesiedleń**, które umożliwiają uchodźcom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji dotarcie do Europy bez konieczności uciekania się do siatek przemytniczych lub narażania życia na niebezpiecznych szlakach.

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1).

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

2.4. Istnieje również **unijna pula talentów**, której celem jest ułatwienie dopasowania podaży do popytu. Ta inicjatywa opiera się na założeniu, że łatwiejsze kojarzenie ofert pracy z poszukującymi zatrudnienia oraz zapewnienie równych i sprawiedliwych warunków pracy dla obywateli państw trzecich mogą pomóc w przyciągnięciu talentów spoza UE w ramach **pakietu dotyczącego mobilności umiejętności i talentów** ([4]). Celem **unijnej puli talentów** ([5]) jest ułatwienie rekrutacji osób poszukujących pracy spoza Unii w zawodach, w których w całej UE występują niedobory na wszystkich poziomach umiejętności ([6]).

2.5. Komisja przedstawiła niedawno plan działania na rzecz **umiejętności pracowników i zwalczania ich niedoboru**. W planie podzielono działania na pięć obszarów ([7]), które należy szybko wdrożyć na szczeblu unijnym, krajowym i na szczeblu partnerów społecznych: wspieranie aktywizacji osób niedostatecznie reprezentowanych na rynku pracy; wspomaganie doskonalenia umiejętności, szkoleń i kształcenia oraz poprawa warunków pracy w niektórych sektorach.

2.6. Oprócz dyrektyw i rozporządzeń na szczeblu UE każde państwo członkowskie ma własną **krajową politykę imigracyjną** regulującą migrację pracowników. Ta polityka może przewidywać różne rodzaje zezwoleń na pracę, dokumentów pobytowych oraz programów dla pracowników z odpowiednimi umiejętnościami, studentów, naukowców i innych kategorii migrantów.

2.7. Niektóre państwa członkowskie zawarły **umowy dwustronne** z państwami spoza UE w celu ułatwienia migracji pracowników. Porozumienia mogą obejmować określone sektory lub kategorie pracowników i przewidywać uproszczone procedury rekrutacji, a także wydawania zezwoleń na pracę i pobyt.

3. **Uwagi ogólne**

3.1. EKES zgadza się z Komisją, że tworzenie możliwości zatrudnienia obywateli państw trzecich w UE powinno być bez wątpienia głównym elementem kompleksowej i wyważonej polityki migracyjnej. Jak przyznaje Komisja, rozwijanie legalnych dróg migracji do Europy w celach zawodowych nie tylko pomaga zmniejszyć presję na szlaki imigracji nieuregulowanej, lecz również umożliwia UE i państwom członkowskim przyciąganie talentów i umiejętności przyczyniających się do dobrobytu gospodarczego całej Unii.

3.2. Ponadto EKES zwraca uwagę na fakt, że presja demograficzna prowadzi również do zapotrzebowania na siłę roboczą, w związku z czym demografia stanowi kluczowy czynnik migracji w Europie. Jest to kwestia, która może zmienić narrację na temat postrzegania migrantów. Państwa członkowskie muszą pilnie zaspokoić swoje potrzeby w zakresie siły roboczej, lecz także wzmocnić systemy ochrony socjalnej i systemy emerytalne. Proaktywna polityka migracyjna mogłaby znacznie poprawić sytuację demograficzną w Europie.

3.3. Mniejsza liczebność siły roboczej w Europie, która różni się w poszczególnych państwach członkowskich i w poszczególnych sektorach rynku pracy i może być związana z warunkami pracy w tym sektorze lub zawodzie, będzie miała poważne konsekwencje gospodarcze, ponieważ mniej osób będzie uczestniczyć w finansowaniu emerytur, spadnie konsumpcja, a ochrona socjalna będzie ograniczona. Liczba ludności w wieku produkcyjnym maleje, co prowadzi do niedoboru siły roboczej w wielu sektorach, takich jak służba zdrowia, opieka społeczna, rolnictwo, budownictwo, branża turystyczno-hotelarska, usługi gastronomiczne, technologie informacyjne i usługi finansowe. Dlatego też migracja może być bardzo korzystna dla Europy, jeżeli zostaną wdrożone niezbędne środki polityczne.

([4]) Komunikat Komisji z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie mobilności umiejętności i talentów (COM(2023) 715 final).
([5]) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijną pulę talentów (COM(2023) 716 final).
([6]) Dz.U. C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Wspieranie aktywizacji osób niedostatecznie reprezentowanych na rynku pracy:
— wspomaganie doskonalenia umiejętności, szkoleń i kształcenia,
— poprawa warunków pracy w niektórych sektorach,
— poprawa wewnątrzunijnej mobilności pracowników i osób uczących się w oparciu o sprawiedliwe zasady,
— przyciąganie talentów spoza UE.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. EKES przypomina, że wbrew szerzącej się populistycznej retoryce antymigracyjnej, wedle której migranci są dużym obciążeniem dla systemu ochrony socjalnej, niedawne badanie OECD na temat skutków podatkowych migracji we wszystkich państwach OECD w Europie pokazało, że kwota podatków i składek na ubezpieczenia społeczne uiszczanych przez migrantów przewyższa kwotę pobieranych przez nich świadczeń indywidualnych ([8]).

3.5. EKES ubolewa, że choć dostrzeżono zapotrzebowanie, to rozwiązania mające umożliwić migrantom dostęp do rynku pracy w UE wiążą się z wieloma wyzwaniami: przeszkody prawne, językowe i kulturowe, dyskryminacja i uprzedzenia, uznawanie umiejętności oraz kwalifikacji, ocena kwalifikacji, ograniczenia w mobilności, wykluczenie społeczne i integracja, a także w niektórych przypadkach ograniczony dostęp do ochrony socjalnej i warunki pracy oparte na wyzysku ([9]).

3.6. Komitet uważa, że uczestnictwo w życiu obywatelskim jest niezwykle istotne dla zapewnienia obywatelom państw trzecich poczucia przynależności do społeczeństwa przyjmującego, a także dla stworzenia warunków do wzajemnego poznawania się, partnerstwa i akceptacji.

3.7. Wzorując się na dobrych praktykach szeregu państw członkowskich, które w niektórych gminach powołały rady ds. integracji cudzoziemców i uchodźców, można by przekształcić tę koncepcję w politykę ogólnoeuropejską. Europejska Rada ds. Integracji Migrantów i Uchodźców (ECIMR) miałaby charakter doradczy i dążyłaby do usprawnienia integracji oraz zapoznania obywateli państw trzecich ze strukturami i procedurami UE.

3.8. EKES pragnie podkreślić, że migracja powinna być postrzegana jako szansa, a nie ryzyko. Brak skoordynowanej polityki migracyjnej na szczeblu europejskim nasilił bezzasadne obawy wśród ludności europejskiej, na których żerują niektóre siły polityczne i media, przedstawiając zniekształcony wizerunek migracji jako zagrożenia.

3.9. Komitet kwestionuje powszechne błędne przekonanie, że migranci stanowią zagrożenie dla lokalnej ludności, zabierając pracę i wykorzystując systemy zabezpieczenia społecznego. Zwraca uwagę Komisji oraz władz państw członkowskich i ich społeczeństw na pozytywny wpływ migracji na europejski rozwój gospodarczy. Apeluje, by polityka europejska przyczyniała się do pełnego wykorzystania możliwości związanych z migracją.

3.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że niedawno zakończone przeglądy dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, a także wprowadzane obecnie zmiany do dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia mogą pomóc w sprawniejszym stosowaniu tych instrumentów. Na przykład niższe i elastyczniejsze progi kwalifikowalności do niebieskiej karty mogą poszerzyć jej zakres. Przekształcenie dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia proponowane w celu uproszczenia i doprecyzowania jej zakresu może zwiększyć jej skuteczność. Pomija ono jednak warunki regulujące wjazd w przypadku nisko lub średnio wykwalifikowanych migrantów.

3.11. EKES z aprobatą przyjmuje to, że unijna pula talentów ([10]) może pomóc w koordynacji polityki państw członkowskich. Pozytywnie ocenia to, że przewiduje ona stosowne zabezpieczenia przed opartymi na wyzysku i nieuczciwymi praktykami. Zwraca uwagę, że obywatele państw trzecich, którzy znaleźli zatrudnienie za pośrednictwem unijnej puli talentów, będą mieli takie same prawa i obowiązki co pracownicy z UE, w tym w zakresie przestrzegania unijnych przepisów i zasad z myślą o sprawnej integracji w społecznościach lokalnych.

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

([9]) Więcej informacji można znaleźć w badaniu Komitetu dotyczącym pracowników sezonowych, Rossella Soldi i Simona Cavallini, 22 kwietnia 2023 r. – zmienione 12 maja 2023 r., https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

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

3.12. EKES zauważa, że państwa członkowskie mogą decydować o tym, w jaki sposób osiągnąć cele dyrektywy, i w związku z tym dysponują dużą swobodą przy jej wdrażaniu do prawa krajowego. Ubolewa, że ramy legislacyjne są w dużej mierze oderwane od głównych obszarów polityki UE. Niechęć państw członkowskich do stosowania prawodawstwa UE wynika zapewne z tego, że unijne przepisy umożliwiają ustanowienie korzystniejszych przepisów prawa krajowego. Dlatego też dorobek prawny UE dotyczący migracji pracowników ugruntowuje – a nie podważa lub uzupełnia – preferencje krajowe. Stosowanie rozwiązań krajowych nie wystarczy do podołania temu wyzwaniu, gdyż konkurencja wewnątrz UE prawdopodobnie doprowadzi do różnic w zdolności państw członkowskich do realizacji celów unijnej strategii przemysłowej.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE