C/2025/764

11.2.2025

Avizul Comitetului Economic și Social European

Analiză factuală și legislativă pentru o integrare eficace a resortisanților țărilor terțe pe piața forței de muncă din UE

(aviz din proprie inițiativă)

(C/2025/764)

Raportor: **Panagiotis GKOFAS**

Coraportor: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consilieri:	Ioannis PAPADIMOS (pentru raportorul Grupului III) Gemma PINYOL (pentru coraportorul Grupului II)
Decizia Adunării Plenare	18.1.2024
Temei juridic	Articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul de procedură
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Data adoptării în secțiune	3.10.2024
Data adoptării în sesiunea plenară	4.12.2024
Sesiunea plenară nr.	592
Rezultatul votului (pentru/împotrivă/abțineri)	137/2/7

1. Concluzii și recomandări

1.1. Elaborarea unei politici cuprinzătoare în domeniul imigrării forței de muncă la nivelul Uniunii Europene (UE) a fost lentă și dificilă încă de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a altor acte conexe, care a conferit competență Uniunii Europene în domeniul imigrației. Politica UE este guvernată de directive, iar rezultatul general a fost că directivele UE au atins doar un nivel minim de armonizare, lăsând o marjă de apreciere semnificativă statelor membre.

1.2. CESE subliniază că mobilitatea organizată a forței de muncă în UE este guvernată de un cadru extrem de fragmentat și mult prea complex, format din mai multe directive ale UE și din legislația națională coexistentă. Diferite categorii de lucrători migranți sunt reglementate de diferite directive și regulamente, fiecare acoperind diferite aspecte și etape ale procesului de migrație.

1.3. CESE consideră că, în loc să fie complementară politicilor naționale, politica UE vizează categorii de lucrători similari. Acest lucru este deosebit de problematic pentru lucrătorii cu înaltă calificare, care reprezintă, atât cantitativ, cât și calitativ, principala categorie de lucrători pe care UE dorește să îi atragă și să îi păstreze. UE nu ar trebui – și nu este cazul – să încerce să înlocuiască politicile naționale în domeniul imigrării forței de muncă cu politici ale Uniunii. Mai degrabă, acestea din urmă ar trebui să fie complementare celor dintâi și orice intervenție a UE ar trebui să fie justificată cu atenție în raport cu principiul subsidiarității.

1.4. Deoarece deficitul de forță de muncă se manifestă ca o provocare europeană comună, acest deficit variind de la un stat membru la altul și de la un sector la altul al pieței forței de muncă, și putând fi legat de condițiile de muncă ale sectorului sau ale profesiei, el necesită, de asemenea, un răspuns comun. Valorificarea potențialului unei piețe europene unice a forței de muncă, în loc de funcționarea a 27 de piețe separate ale forței de muncă, ar plasa UE într-o poziție mai bună pentru a concura pentru lucrători migranți în „cursa mondială pentru talente”.

1.5. CESE ar dori să atragă atenția Comisiei Europene asupra unei opțiuni pe termen scurt pentru integrarea forței de muncă migrante în UE, care ar putea implica utilizarea abordării sectoriale actuale cu o legislație care vizează în mod specific sectoarele relevante pentru politica industrială a UE. Abordarea pe termen lung a UE ar trebui să urmărească și să pună în aplicare o politică comună în domeniul migrației forței de muncă, care să evite concurența internă, să stabilească obiective comune clare și să alinieze un set de instrumente la aceste obiective, plasând astfel UE într-o poziție mai bună pentru a concura la nivel internațional.

1.6. CESE subliniază că este necesar să se introducă reglementări clare privind accesul migranților la vize pentru angajare în muncă și la permise de muncă, precum și să se asigure recunoașterea diplomelor și a calificărilor lor profesionale. În ceea ce privește problema recunoașterii diplomelor migranților ([1]), ar fi important să se elaboreze standarde europene de calificare și competență, care ar putea soluționa această problemă.

1.7. CESE atrage atenția în mod deosebit că este necesar să fie facilitat accesul migranților pe piața forței de muncă prin elaborarea unor politici și a unor planuri de acțiune cu scopul de a promova incluziunea migranților (cu dispoziții speciale pentru femei) pe piața forței de muncă prin soluționarea nevoilor lor specifice și dezvoltarea cooperării efective între guverne, sindicate, entități sociale și organizațiile patronale cu privire la conceperea și finanțarea formării profesionale pentru migranți, asigurând că se pun la dispoziția solicitanților de azil și a refugiaților și cursuri de limbi străine și de cetățenie.

1.8. CESE subliniază că este important să se asigure că reprezentanții recunoscuți oficial ai comunităților de migranți comunică cu reprezentanții sectorului privat și ai celui public și cu sindicatele. CESE subliniază și importanța participării comunităților de migranți la viața civică. O inițiativă paneuropeană bună ar fi să se instituie un „Consiliu European pentru Integrarea Migranților și a Refugiaților” (CEIMR), care să creeze legături între asociațiile recunoscute ale migranților și comunitățile de migranți, pe de o parte, și diverse forumuri europene, pe de altă parte.

1.9. Migranții aflați în situație ilegală care lucrează pe piața informală a muncii sunt adesea angajați în locuri de muncă slab calificate. Cadrul legislativ european privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală (Directiva 2009/52/CE) este instituit. Pentru a evita ca resortisanții țărilor terțe să utilizeze căi ilegale pentru a ajunge în Europa, acordurile bilaterale cu țările de origine ar putea include regularizarea situației străinilor, încheindu-se acorduri paralele pentru accesul la munca cu nivel scăzut de calificare sau la munca sezonieră, țara de origine având ulterior obligația de a accepta returnarea oricărei persoane care încearcă să intre în mod ilegal în UE.

1.10. CESE ar dori să acorde o atenție deosebită situației solicitanților de azil și refugiaților. Aceștia se confruntă adesea cu restricții administrative legate de accesul pe piața forței de muncă și de desfășurarea activităților independente, deoarece doar un număr mic de țări europene acordă solicitanților de azil acces imediat pe piața forței de muncă.

1.11. CESE subliniază că este important să se aplice interdicții agențiilor de recrutare care se constată că folosesc practici lipsite de etică sau abuzive și să se întocmească liste negre cu agențiile care au antecedente de exploatare. CESE ar dori ca angajatorilor să li se interzică să încheie contracte cu agențiile aflate pe listele negre și să li se impună sancțiuni pentru nerespectarea acestei interdicții.

1.12. CESE propune să se instituie un mecanism (observator) la nivel european care să servească drept pol de consiliere cu privire la modul de elaborare a cadrelor legislative pentru reglementarea aspectelor legate de migrație, sprijinirea proiectelor care promovează dezvoltarea interculturală, combaterea exploatării și promovarea dialogului între cercetători, responsabilii de elaborarea politicilor și reprezentanții societății civile care încearcă să găsească soluții pentru problemele legate de migrație.

1.13. CESE ar dori să se elaboreze programe educaționale în școli pentru a dezvolta cunoașterea diferitelor culturi, limbi și religii și ar susține implicarea activă a migranților în activitățile partidelor politice, ale sindicatelor și ale asociațiilor migranților și diasporei. Promovarea conștientizării comune și reciproce a diferențelor sociale și culturale, pentru a facilita o mai bună înțelegere între comunitățile gazdă și cele de migranți, este la fel de importantă. În acest sens, rolul organizațiilor societății civile ar putea fi esențial, deoarece acestea pot contribui la dezvoltarea unor societăți mai bine informate și, prin urmare, pot servi drept legătură în societățile-gazdă.

([1]) JO 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. CESE susține promovarea aplicării Regulamentului (UE) nr. 1231/2010 ([2]) pentru a extinde regulile UE de coordonare în materie de securitate socială la resortisanții țărilor terțe care au reședința în mod legal în UE și care se află într-o situație transfrontalieră, ca una dintre condițiile principale pentru incluziunea socială și integrarea migranților și pentru prosperitatea țărilor gazdă.

1.15. CESE ar dori să se ofere un acces mai bun, continuu și mai ușor accesibil la finanțarea din partea Uniunii prin asigurarea complementarității între cele două fonduri majore pentru integrare, FAMI și FSE+, de exemplu prin punerea în aplicare a unor mecanisme de coordonare la nivel național și prin garantarea accesibilității pentru migranți și refugiați a componentei de incluziune socială a programelor FSE+, având în vedere că statele membre nu au obligația de a aloca pentru migranți niciun procent din cele 25 de procente alocate pentru incluziunea socială.

1.16. CESE salută consolidarea dimensiunii externe prin sprijinirea cooperării pentru dezvoltare, a diplomației privind migrația și a cadrelor de cooperare regionale cu privire la migrația forței de muncă în interiorul și în afara vecinătății imediate a UE. Inițiativele regionale pot facilita dialogul, schimbul de informații și coordonarea politicilor între țările de origine, de tranzit și de destinație, promovând abordările armonizate ale gestionării migrației și răspunzând provocărilor comune, care includ migrația ilegală, introducerea ilegală de migranți și traficul de migranți.

1.17. CESE ar încuraja explorarea unor mecanisme pentru promovarea migrației circulare, prin care migranții să circule temporar între țările lor de origine și cele de destinație, pentru a maximiza beneficiile atât pentru țările de origine, cât și pentru cele de destinație și a reduce la minimum, în același timp, provocările sociale și economice potențiale.

1.18. CESE consideră că viitoarea creștere economică a Europei va depinde de capacitatea acesteia de a valorifica talentele și competențele oamenilor și de a promova tehnologiile și întreprinderile inovatoare. Prin urmare, o prioritate-cheie ar trebui să fie eliminarea barierelor din calea accesului migranților la piața forței de muncă și oferirea unor oportunități pentru dezvoltarea competențelor și talentelor acestora. În acest scop, deoarece măsurile actuale sunt fragmentate și incomplete, este necesară o agendă de reformă mai amplă, menită să asigure competitivitatea economică și să permită UE să concureze cu adevărat în cursa mondială pentru talente. Pe scurt, argumentele în favoarea unei politici europene mai bune în domeniul migrației forței de muncă sunt clare. Prin adoptarea unei abordări cuprinzătoare și coordonate, UE poate valorifica potențialul mobilității forței de muncă pentru a genera creștere economică, a răspunde provocărilor demografice, a promova incluziunea socială și a susține drepturile tuturor lucrătorilor.

2. **Prezentarea generală a tendințelor actuale ale migrației forței de muncă în interiorul UE**

2.1. **Noul pact privind migrația și azilul** servește drept cadru de reglementare general al UE cu privire la solicitanții de azil. Acordul politic la care au ajuns Parlamentul European și Consiliul pune bazele pentru ceea ce se dorește a fi o gestionare justă, eficientă și sustenabilă a migrației pe termen lung.

2.2. În plus, la nivelul UE există și **căi legale**. Căile legale cuprind mai multe directive, cum ar fi Directiva privind cartea albastră a UE, Directiva privind lucrătorii sezonieri, Directiva privind transferurile în cadrul aceleiași companii, Directiva privind rezidenții pe termen lung, Directiva privind permisul unic și Directivele privind studenții și cercetătorii. Ar trebui remarcat faptul că Consiliului Uniunii Europene, în votul său final din 12 aprilie 2024, a aprobat Directiva revizuită privind permisul unic. Instrumentul reformat are scopul de a îmbunătăți procesele de solicitare a unui permis unic, de a crește mobilitatea pe piața forței de muncă și de a facilita eliminarea exploatării ([3]).

2.3. UE își menține angajamentul de a asigura căi sigure și legale pentru cei care au nevoie de protecție, prin **programe de relocare ale UE**, care să le permită refugiaților celor mai vulnerabili să ajungă în Europa fără să fie nevoiți să utilizeze rețele infracționale de introducere ilegală de migranți sau să își pună viețile în pericol urmând rute periculoase.

([2]) Regulamentul (UE) nr. 1231/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de extindere a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 la resortisanții țărilor terțe care nu fac obiectul regulamentelor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 344, 29.12.2010, p. 1).

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

2.4. Pe de altă parte, există **rezerva de talente la nivelul UE**, care are scopul de a facilita corelarea ofertei cu cererea. Recunoscând că facilitarea corelării cererii cu oferta de locuri de muncă și asigurarea unor condiții de muncă egale și echitabile pentru resortisanții țărilor terțe pot să contribuie la atragerea de talente din țările terțe, ca parte a **Pachetului privind mobilitatea competențelor și a talentelor** ([4]), **rezerva de talente la nivelul UE** ([5]) are scopul de a facilita recrutarea persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă din țările terțe pentru ocupații care se confruntă cu deficite în întreaga UE, la toate nivelurile de competențe ([6]).

2.5. Comisia a prezentat recent planul de acțiune privind **Competențele forței de muncă și deficitul de forță de muncă**. Planul stabilește acțiuni în cinci domenii ([7]), care trebuie puse rapid în aplicare la nivelul UE, la nivel național și la nivelul partenerilor sociali; acestea includ: sprijinirea activării persoanelor subreprezentate pe piața forței de muncă; acordarea de sprijin pentru dezvoltarea competențelor, formare și educație; și îmbunătățirea condițiilor de muncă în anumite sectoare.

2.6. Pe lângă directivele și regulamentele de la nivelul UE, fiecare stat membru are propriile **politici naționale în domeniul imigrării** care reglementează migrația forței de muncă. Aceste politici pot include tipuri diferite de permise de muncă, permise de ședere și scheme pentru specialiști, studenți, cercetători și alte categorii de migranți.

2.7. Unele state membre au **acorduri bilaterale** cu țările terțe pentru a facilita migrația forței de muncă. Aceste acorduri pot să acopere sectoare sau categorii de lucrători specifice și să prevadă proceduri simplificate pentru recrutare, permisele de muncă și ședere.

3. **Observații generale**

3.1. CESE este de acord cu Comisia că crearea unor căi de ocupare a forței de muncă pentru resortisanții țărilor terțe în UE ar trebui fără îndoială să fie o componentă centrală a unei politici cuprinzătoare și echilibrate în domeniul migrației. După cum recunoaște Comisia, crearea unor căi legale către Europa în scopuri profesionale nu numai că ajută la atenuarea presiunii de pe rutele ilegale, ci permite totodată Uniunii Europene și statelor sale membre să atragă talente și competențe care contribuie la prosperitatea economică a întregii Uniuni.

3.2. În plus, CESE atrage atenția asupra faptului că presiunile demografice creează, de asemenea, nevoia de forță de muncă și, prin urmare, demografia este un factor esențial de migrație în Europa. Este factorul care poate modifica discursul privind percepțiile. Statele membre trebuie să își acopere urgent nevoile în materie de forță de muncă, dar și să își consolideze sistemele de protecție socială și de pensii. Politicile proactive în domeniul migrației ar putea să îmbunătățească semnificativ situația demografică din Europa.

3.3. Reducerea forței de muncă în Europa, care variază de la un stat membru la altul și de la un sector la altul al pieței forței de muncă și care poate fi legată de condițiile de muncă ale sectorului sau ale profesiei, va avea consecințe economice majore, deoarece la finanțarea pensiilor vor contribui mai puține persoane, consumul va scădea, iar protecția socială va fi limitată. Populația în vârstă de muncă este în scădere, ceea ce duce la deficite de forță de muncă în mai multe sectoare, printre care îngrijirile de sănătate, asistența socială, agricultura, sectorul construcțiilor, industria ospitalității, serviciile de alimentație publică, tehnologia informației și serviciile financiare. Prin urmare, migrația ar putea fi foarte benefică pentru Europa, dacă sunt puse în aplicare măsurile de politică necesare.

([4]) Comunicarea Comisiei din 15 noiembrie 2023 privind mobilitatea competențelor și a talentelor [COM(2023) 715 final].
([5]) Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a rezervei de talente la nivelul UE [COM(2023) 716 final].
([6]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Sprijinirea activării persoanelor subreprezentate pe piața forței de muncă
— acordarea de sprijin pentru dezvoltarea competențelor, formare și educație
— îmbunătățirea condițiilor de muncă în anumite sectoare
— îmbunătățirea mobilității echitabile intra-UE pentru lucrători și cursanți
— atragerea talentelor din afara UE
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. CESE reiterează că, în contradicție cu retorica populistă antimigrație potrivit căreia migranții sunt o sarcină grea pentru sistemul de protecție socială, un studiu recent al OCDE privind impactul fiscal al migrației pentru toate țările europene membre ale OCDE a arătat că migranții contribuie mai mult cu impozite și contribuții sociale decât primesc sub formă de prestații individuale ([8]).

3.5. CESE regretă că, în ciuda recunoașterii nevoilor, răspunsul la permiterea accesului migrației pe piața europeană a forței de muncă se confruntă cu numeroase provocări, și anume bariere juridice, lingvistice și culturale, discriminare și prejudecăți, recunoașterea competențelor și evaluarea și recunoașterea atestărilor, restricții de mobilitate, excluziune socială și provocări legate de integrare, precum și, în unele cazuri, acces limitat la protecție socială și condiții de muncă abuzive ([9]).

3.6. CESE consideră că participarea la viața civică este extrem de importantă pentru a crea un „sentiment de apartenență" în rândul resortisanților țărilor terțe în societatea gazdă, precum și pentru a crea condiții de cunoaștere reciprocă, parteneriat și acceptare.

3.7. În urma bunelor practici din mai multe state membre, care au instituit, în anumite municipalități, Consilii pentru Integrarea Migranților și a Refugiaților, ideea ar putea fi extinsă ca o politică paneuropeană. „Consiliul European pentru Integrarea Migranților și a Refugiaților" (CEIMR) ar avea caracter consultativ și ar avea scopul de a consolida integrarea și familiarizarea resortisanților țărilor terțe cu structurile și procedurile din UE.

3.8. CESE ar dori să sublinieze că migrația ar trebui percepută ca o oportunitate și nu ca un risc. Lipsa unei politici coordonate în domeniul migrației la nivel european a înlesnit creșterea temerilor neîntemeiate în rândul populației europene, temeri care au fost exploatate ulterior de unele forțe politice și instituții de mass-media pentru a prezenta o imagine distorsionată a migrației ca amenințare.

3.9. CESE contestă concepția comună greșită că migranții sunt o amenințare pentru populația locală prin faptul că îi ocupă locurile de muncă și exploatează sistemele de securitate socială. CESE atrage atenția Comisiei și a autorităților și a societăților din statele membre asupra impactului pozitiv al migrației asupra dezvoltării economice europene și solicită politici europene care să contribuie la exploatarea deplină a oportunităților pe care le oferă migrația.

3.10. CESE salută faptul că revizuirile finalizate recent ale Directivei privind cartea albastră a UE, precum și reformările în curs ale Directivei privind permisul unic pot contribui la îmbunătățirea funcționării acestora. Pragurile de eligibilitate mai mici și mai flexibile pentru Cartea albastră, de exemplu, pot extinde domeniul de aplicare al acesteia. Reformarea propusă a Directivei privind permisul unic, care are scopul de a simplifica și a clarifica domeniul său de aplicare, o poate face mai eficientă, chiar dacă nu soluționează condițiile de intrare pentru migranții cu un nivel scăzut de calificare și cu calificare medie.

3.11. CESE salută faptul că rezerva de talente la nivelul UE ([10]) poate contribui la coordonarea politicilor statelor membre. CESE salută și faptul că aceasta include garanții integrate pentru a evita practicile abuzive și inechitabile și subliniază că resortisanții țărilor terțe recrutați prin rezerva de talente la nivelul UE vor avea aceleași drepturi și obligații ca lucrătorii din UE, după ce sunt încadrați în muncă, inclusiv cu privire la respectarea legislației și a principiilor UE pentru a asigura buna integrare în comunitățile locale.

([8]) International Migration Outlook [Perspectivă internațională privind migrația] 2013, OCDE, p. 121.

([9]) A se vedea mai multe informații în studiul CESE privind lucrătorii sezonieri, Rossella Soldi și Simona Cavallini, 22 aprilie 2023 – revizuit la 12 mai 2023, https//www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

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

3.12. CESE evidențiază că statele membre pot decide cum să atingă obiectivele unei directive și, prin urmare, dispun de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește transpunerea acesteia în legislația națională. CESE regretă că cadrul legislativ este în mare parte detașat de domeniile-cheie de politică ale UE. Ezitarea statelor membre de a utiliza legislația UE este desigur un rezultat al faptului că normele UE permit stabilirea în dreptul intern a unor dispoziții mai favorabile. Așadar, acquis-ul legislativ al UE privind migrația forței de muncă consolidează preferințele naționale, în loc să le conteste sau să le completeze. Utilizarea soluțiilor naționale nu va răspunde provocării, deoarece concurența intra-UE poate să conducă la divergențe între capacitățile statelor membre de a îndeplini obiectivele Strategiei industriale pentru Europa.

Bruxelles, 4 decembrie 2024.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Oliver RÖPKE