C/2025/764

11.2.2025

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Faktografska in zakonodajna analiza za učinkovito vključevanje državljanov tretjih držav na trg dela EU

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2025/764)

Poročevalec: **Panagiotis GKOFAS**

Soporočevalec: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Svetovalca	Ioannis PAPADIMOS (za poročevalca iz III. skupine) Gemma PINYOL (za soporočevalca iz II. skupine)
Sklep plenarne skupščine	18. 1. 2024
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	3. 10. 2024
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	4. 12. 2024
Plenarno zasedanje št.	592
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	137/2/7

1. Sklepi in priporočila

1.1 Oblikovanje celovite politike Evropske unije (EU) na področju priseljevanja delavcev je počasno in težavno že vse od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe, s katero je EU dobila pristojnost na področju priseljevanja. Politiko EU urejajo direktive, s katerimi se je dosegla minimalna raven harmonizacije, države članice pa imajo precej manevrskega prostora.

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) poudarja, da je organizirana mobilnost delovne sile v EU urejena z zelo razdrobljenim in preveč kompleksnim okvirom, ki obsega več direktiv EU in soobstoječo nacionalno zakonodajo. Različne kategorije delavcev migrantov so urejene z različnimi direktivami, od katerih vsaka zajema različne vidike in stopnje migracijskega procesa.

1.3 EESO meni, da politika EU ne dopolnjuje nacionalnih politik, temveč obravnava podobne kategorije delavcev. To je še posebej problematično pri visoko usposobljenih delavcih, ki so količinsko in kakovostno glavna kategorija delavcev, ki jih želi EU privabiti in zadržati. Naloga EU ni, da nacionalne politike na področju priseljevanja delavcev nadomesti s politikami EU, saj to ni potrebno, pač pa bi slednje morale dopolnjevati nacionalne politike, vsakršni ukrepi EU pa bi morali biti skrbno utemeljeni glede na načelo subsidiarnosti.

1.4 Pomanjkanje delovne sile je skupen evropski izziv, ki se razlikuje tako med državami članicami kot med različnimi sektorji trga dela in je lahko povezan z delovnimi pogoji v sektorju ali poklicu, zato je potreben skupen odziv nanj. Če bi namesto 27 ločenih trgov dela izkoristili potencial enotnega trga dela EU, bi bila EU v boljšem položaju pri potegovanju za delavce migrante v globalni tekmi za talente.

1.5 EESO želi opozoriti Evropsko komisijo na kratkoročno možnost vključevanja delavcev migrantov v EU, ki bi se lahko oprla na sedanji sektorski pristop in zajemala zakonodajo za sektorje, ki so pomembni za industrijsko politiko EU. Dolgoročno bi morala EU oblikovati in izvajati skupno politiko na področju delovnih migracij, s katero bi preprečila notranjo konkurenco ter določila jasne skupne cilje in z njimi uskladila nabor instrumentov, da bi izboljšala svojo mednarodno konkurenčnost.

1.6 EESO poudarja, da je treba sprejeti jasne predpise o dostopu migrantov do delovnih vizumov in delovnih dovoljenj ter priznati njihove diplome in poklicne kvalifikacije. Oblikovati bi bilo treba evropske standarde kvalifikacij in kompetenc, s katerimi bi lahko rešili vprašanje priznavanja diplom migrantov ([1]).

1.7 EESO želi zlasti opozoriti, da je treba migrantom olajšati dostop do trga dela s politikami in akcijskimi načrti, s katerimi se spodbuja njihovo vključevanje na trg dela (s posebnimi določbami za ženske), tako da se obravnavajo njihove posebne potrebe ter vzpostavi učinkovito sodelovanje med vladami, sindikati, socialnimi subjekti in organizacijami delodajalcev pri oblikovanju in financiranju njihovega poklicnega usposabljanja, pri čemer je treba tudi prosilcem za azil in beguncem ponuditi jezikovne tečaje in tečaje državljanske vzgoje.

1.8 EESO poudarja, da je pomembno, da uradni predstavniki migrantskih skupnosti navežejo stike s predstavniki zasebnega in javnega sektorja ter sindikati. Poudarja tudi pomembnost sodelovanja migrantskih skupnosti v javnem življenju. Dobra vseevropska pobuda bi bila vzpostavitev evropskega sveta za vključevanje migrantov in beguncev, ki bi priznana združenja in skupnosti migrantov povezal z različnimi evropskimi forumi.

1.9 Migranti brez urejenega statusa, ki delajo na neformalnem trgu dela, pogosto opravljajo delo, za katero je potrebna nizka usposobljenost. Z Direktivo 2009/52/ES je bil vzpostavljen evropski zakonodajni okvir za sankcije in ukrepe zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Da državljani tretjih držav v Evropo ne bi prihajali po nedovoljenih poteh, bi lahko v dvostranske sporazume z državami izvora vključili ureditev statusa migrantov brez urejenega statusa, pri čemer bi bilo treba sprejeti vzporedne sporazume za dostop do nizkokvalificiranega ali sezonskega dela, država izvora pa bi morala nazaj sprejeti vsakogar, ki poskusi nedovoljeno vstopiti v EU.

1.10 EESO želi posebno pozornost nameniti položaju prosilcev za azil in beguncev. Ti se pri dostopu do trga dela in samozaposlitvi pogosto soočajo z upravnimi omejitvami, saj prosilcem za azil le redke evropske države omogočajo takojšen dostop do trga dela.

1.11 EESO poudarja, da treba prepovedati delovanje zaposlitvenim agencijam, za katere je bilo ugotovljeno, da ravnajo neetično ali zlorabljajo delavce, in voditi črno listo izkoriščevalskih agencij. EESO želi, da se delodajalcem prepove sklepanje pogodb z agencijami s črne liste in se jim v primeru nespoštovanja predpisov naloži kazen.

1.12 EESO predlaga, naj se na evropski ravni vzpostavi mehanizem (observatorij), ki bo deloval kot vozlišče za svetovanje o oblikovanju zakonodajnih okvirov na naslednjih področjih: za vprašanja, povezana z migracijami; podpiranje projektov za spodbujanje medkulturnega razvoja; odpravljanje izkoriščanja; spodbujanje dialoga med raziskovalci, oblikovalci politik in predstavniki civilne družbe, ki se ukvarjajo s problemi, povezanimi z migracijami.

1.13 EESO priporoča pripravo šolskih izobraževalnih programov za krepitev znanja o različnih kulturah, jezikih in verah ter se zavzema za aktivno vključevanje migrantov v dejavnosti političnih strank, sindikatov ter združenj migrantov in diaspor. Za boljše razumevanje med gostiteljskimi in migrantskimi skupnostmi je pomembno tudi spodbujati medsebojno zavedanje družbenih in kulturnih razlik. Pri tem bi lahko bila vloga organizacij civilne družbe ključna, saj lahko prispevajo k bolje obveščeni družbi in služijo kot vezni člen v družbah gostiteljicah.

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

1.14 EESO se zavzema za spodbujanje uporabe Uredbe (EU) št. 1231/2010 ([2]), da bi razširili pravila EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti na državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU in so v čezmejnem položaju, kar je eden od glavnih pogojev za socialno vključevanje in integracijo migrantov ter blaginjo držav gostiteljic.

1.15 EESO želi, da bi bil dostop do financiranja EU boljši, nemoten in enostaven. Za to je potrebna komplementarnost glavnih skladov za vključevanje (Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Evropskega socialnega sklada plus), ki bi jo lahko na primer dosegli z izvajanjem usklajevalnih mehanizmov na nacionalni ravni. Poskrbeti je treba tudi za to, da je komponenta programov Evropskega socialnega sklada plus za socialno vključevanje dostopna migrantom in beguncem. Države članice namreč niso dolžne, da kakršenkoli del od 25 % sredstev za socialno vključevanje namenijo za migrante.

1.16 EESO pozdravlja krepitev zunanje razsežnosti s podpiranjem razvojnega sodelovanja, migracijske diplomacije in regionalnih okvirov sodelovanja na področju delovnih migracij v neposrednem sosedstvu EU in zunaj njega. Z regionalnimi pobudami se lahko olajšajo dialog, izmenjava informacij in usklajevanje politik med državami izvora in tranzita ter državami gostiteljicami, spodbujajo usklajeni pristopi k upravljanju migracij in obravnavajo skupni izzivi, vključno z nedovoljenimi migracijami, tihotapljenjem ljudi in trgovino z ljudmi.

1.17 EESO podpira preučevanje mehanizmov za spodbujanje krožnih migracij, pri katerih se migranti začasno selijo med državo izvora in državo gostiteljico, da bi čim bolj povečali koristi za obe državi ter čim bolj zmanjšali morebitne socialne in ekonomske izzive.

1.18 EESO meni, da bo prihodnja gospodarska rast Evrope odvisna od njene sposobnosti, da bolje izkoristi spretnosti in talente ljudi ter spodbuja inovativne tehnologije in podjetja. Med ključnimi prednostnimi nalogami bi morala biti zato odpravljanje ovir za dostop migrantov do trga dela in ustvarjanje možnosti za razvoj njihovih spretnosti in talentov. Obstoječi ukrepi so razdrobljeni in nepopolni, zato je potreben obsežnejši program reform, katerega cilj je gospodarska konkurenčnost in resnično konkurenčen položaj EU v svetovni tekmi za talente. Jasno je torej, da potrebujemo boljšo evropsko politiko na področju delovnih migracij. EU lahko s celovitim in usklajenim pristopom izkoristi potencial mobilnosti delovne sile za krepitev gospodarske rasti, soočanje z demografskimi izzivi, spodbujanje socialnega vključevanja in spoštovanje pravic vseh delavcev.

2. **Pregled sedanjih trendov na področju delovnih migracij v EU**

2.1 **Novi pakt o migracijah in azilu** je krovni regulativni okvir EU za iskalce azila. Politični dogovor med Evropski parlamentom in Svetom je podlaga za dolgoročno upravljanje migracij, ki naj bi bilo pravično, učinkovito in vzdržno.

2.2 Na ravni EU obstajajo tudi **zakonite poti**, opredeljene z več direktivami, kot so direktiva o modri karti EU, direktiva o sezonskih delavcih, direktiva o premestitvah znotraj podjetja, direktiva o rezidentih za daljši čas, direktiva o enotnem dovoljenju ter direktiva o študentih in raziskovalcih. Opozoriti je treba, da je Svet EU na končnem glasovanju 12. aprila 2024 odobril revidirano direktivo o enotnem dovoljenju, ki naj bi izboljšala postopek obravnavanja vlog, povečala mobilnost na trgu dela in otežila izkoriščanje ([3]).

2.3 EU je še naprej odločena, da osebam, ki potrebujejo zaščito, prek **programov EU za preselitev** nudi varne in zakonite poti, prek katerih najranljivejši begunci lahko pridejo v Evropo, ne da bi se morali zateči h kriminalnim tihotapskim mrežam ali tvegati svoje življenje na nevarnih poteh.

([2]) Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (UL L 344, 29.12.2010, str. 1).

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

2.4 Obstaja tudi **nabor talentov EU** ([4]), ki je namenjen lažjemu usklajevanju ponudbe in povpraševanja. Izhaja iz spoznanja, da je talente iz tretjih držav mogoče privabljati z lažjim povezovanjem ponudbe delovnih mest in povpraševanja po njih ter enakimi in poštenimi delovnimi pogoji zanje. Sodi v okvir **svežnja o spretnostih in mobilnosti talentov** ([5]) in si prizadeva za lažje zaposlovanje iskalcev zaposlitve iz tretjih držav v poklicih, za katere v EU primanjkuje delovne sile na vseh ravneh usposobljenosti ([6]).

2.5 Komisija je nedavno predstavila akcijski načrt za odpravo **pomanjkanja delovne sile in spretnosti**, v katerem je navedla ukrepe na petih področjih ([7]), ki jih je treba hitro izvesti na ravni EU, nacionalni ravni in ravni socialnih partnerjev, med drugim pa vključujejo podpiranje aktivacije premalo zastopanih oseb na trgu dela, podporo za razvoj spretnosti, usposabljanje in izobraževanje ter izboljševanje delovnih pogojev v posameznih sektorjih.

2.6 Poleg direktiv in uredb na ravni EU ima vsaka država članica svojo **nacionalno politiko priseljevanja**, s katero ureja delovne migracije. Ta lahko vključuje različne vrste delovnih dovoljenj, dovoljenj za prebivanje in programov za usposobljene delavce, študente, raziskovalce in migrante iz drugih kategorij.

2.7 Nekatere države članice so za lažje delovne migracije s tretjimi državami sklenile **dvostranske sporazume**, ki se lahko uporabljajo za posamezne sektorje ali kategorije delavcev, predvidevajo pa poenostavljene postopke zaposlovanja ter pridobivanja delovnih dovoljenj in dovoljenj za prebivanje.

3. **Splošne ugotovitve**

3.1 EESO se strinja s Komisijo, da bi moralo biti ustvarjanje možnosti za delo v EU za državljane tretjih držav nedvomno osrednji del celovite in uravnotežene migracijske politike. Kot priznava Komisija, se z vzpostavljanjem zakonitih poti za delovne migracije v Evropo ne le zmanjšuje pritisk na nedovoljene poti, temveč se EU in njenim državam članicam tudi omogoči, da privabijo talente in spretnosti, ki prispevajo h gospodarski blaginji celotne Unije.

3.2 EESO poleg tega opozarja, da je delovna sila potrebna tudi zaradi demografskih pritiskov, kar pomeni, da je demografija eden od ključnih dejavnikov za migracije v Evropi. Je tudi dejavnik, zaradi katerega se lahko spremeni pogled na migracije. Države članice morajo nujno izpolniti svoje potrebe po delovni sili, pa tudi okrepiti sisteme socialnega varstva in pokojninske sisteme. S proaktivnimi migracijskimi politikami bi lahko bistveno izboljšali demografsko stanje v Evropi.

3.3 Zmanjšanje delovne sile v Evropi, ki se razlikuje med državami članicami in sektorji trga dela ter je lahko povezano z delovnimi pogoji v sektorju ali poklicu, bo imelo velike gospodarske posledice, saj bo manj ljudi prispevalo k financiranju pokojnin, potrošnja se bo zmanjšala in socialna zaščita bo omejena. Delovno sposobnega prebivalstva je vse manj, kar povzroča pomanjkanje delovne sile v več sektorjih, vključno z zdravstvom, socialno oskrbo, kmetijstvom, gradbeništvom, gostinstvom in hotelirstvom, pripravo in dostavo hrane, informacijsko tehnologijo ter finančnimi storitvami. Z izvedbo potrebnih političnih ukrepov bi bile migracije lahko zelo koristne za Evropo.

([4]) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi nabora talentov EU (COM(2023) 716 final).
([5]) Sporočilo Komisije z dne 15. novembra 2023 o spretnostih in mobilnosti talentov (COM(2023) 715 final).
([6]) UL C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Podpiranje aktivacije premalo zastopanih oseb na trgu dela,
— zagotavljanje podpore za razvoj spretnosti, usposabljanje in izobraževanje,
— izboljševanje delovnih pogojev v posameznih sektorjih,
— izboljševanje pravične mobilnosti delavcev in učečih se znotraj EU,
— privabljanje talentov iz tretjih držav.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4 EESO ponovno poudarja, da je OECD v nedavni študiji o fiskalnih učinkih migracij za vse evropske države članice ovrgla večino populističnih trditev, uperjenih proti migrantom, o tem, da so migranti veliko breme za sistem socialne zaščite, saj je pokazala, da migranti prek davkov in prispevkov za socialno varnost prispevajo več, kot dobijo s posameznimi prejemki ([8]).

3.5 EESO obžaluje, da se EU kljub priznanju potreb srečuje s številnimi izzivi pri odpiranju trga dela za migrante, in sicer pravnimi, jezikovnimi in kulturnimi ovirami, diskriminacijo in pristranskostjo, ovirami pri priznavanju spretnosti ter ocenjevanju in priznavanju kvalifikacij, omejitvami mobilnosti, socialno izključenostjo ter izzivi pri vključevanju, v nekaterih primerih pa tudi omejenim dostopom do socialne zaščite in izkoriščevalskimi delovnimi pogoji ([9]).

3.6 EESO meni, da je sodelovanje v javnem življenju izredno pomembno, da državljani tretjih držav dobijo občutek pripadnosti družbi države gostiteljice ter da se vzpostavijo pogoji za vzajemno poznanstvo, partnerstvo in sprejemanje.

3.7 V skladu z dobro prakso več držav članic, ki so v nekaterih občinah ustanovile svete za vključevanje migrantov in beguncev, bi lahko to zamisel razširili v vseevropsko politiko. Evropski svet za vključevanje migrantov in beguncev bi bil svetovalne narave, njegov cilj pa bi bil okrepiti vključevanje ter državljane tretjih držav seznaniti s strukturami in postopki EU.

3.8 EESO poudarja, da bi bilo treba migracije dojemati kot priložnost, ne tveganje. Ker ni usklajene migracijske politike na evropski ravni, so se med evropskimi prebivalci razširili neutemeljeni strahovi, ki jih nekatere politične sile in mediji izkoriščajo za izkrivljeno prikazovanje migracij kot grožnje.

3.9 EESO trdi, da je razširjeno prepričanje, da migranti ogrožajo lokalne prebivalce, tako da jim jemljejo delovna mesta in izkoriščajo sisteme socialne varnosti, zmotno. Komisijo ter organe in družbe držav članic opozarja na pozitivni vpliv migracij na evropski gospodarski razvoj ter poziva, naj se oblikujejo evropske politike, ki bodo prispevale k polnemu izkoriščanju priložnosti, povezanih z migracijami.

3.10 EESO pozdravlja nedavno zaključeno revizijo direktive o modri karti EU ter spremembe direktive o enotnem dovoljenju, ki se trenutno pripravljajo, saj utegnejo izboljšati delovanje teh direktiv. Z nižjimi in prožnejšimi pragovi upravičenosti do modre karte se lahko na primer razširi njeno področje uporabe. S predlagano prenovitvijo direktive o enotnem dovoljenju, katere cilj je poenostaviti in pojasniti njeno področje uporabe, se lahko poveča učinkovitost navedene direktive, čeprav ne vključuje pogojev za vstop nižje in srednje usposobljenih migrantov.

3.11 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da lahko nabor talentov EU ([10]) prispeva k usklajevanju politik držav članic. Pozdravlja njegove zaščitne ukrepe za preprečevanje izkoriščevalskih in nepoštenih praks ter poudarja, da bodo imeli državljani tretjih držav, zaposleni prek nabora talentov EU, po zaposlitvi enake pravice in dolžnosti kot delavci, ki so državljani EU, tudi glede spoštovanja zakonodaje in načel EU za nemoteno vključevanje v lokalne skupnosti.

([8]) *International Migration Outlook 2021*, (Mednarodni obeti na področju migracij za leto 2021) OECD 2021, str. 121.

([9]) Več informacij je na voljo v študiji EESO o sezonskih delavcih avtoric Rosselle Soldi in Simone Cavallini, 22. april 2023 (revidirano 12. maja 2023), https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

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

3.12 EESO ugotavlja, da se lahko države članice same odločijo, kako bodo dosegle cilje direktive, in imajo zato široko diskrecijsko pravico pri njenem prenosu v nacionalno zakonodajo. Obžaluje, da zakonodajni okvir večinoma ni povezan s ključnimi področji politike EU. Države članice se pri uporabi zakonodaje EU brez dvoma obotavljajo zato, ker pravila EU omogočajo vključitev ugodnejših določb v nacionalno zakonodajo. Zakonodaja EU na področju delovnih migracij zato utrjuje nacionalne preference, namesto da bi jih izpodbijala ali dopolnjevala. Rešitve na nacionalni ravni ne bodo rešile izziva, saj bo konkurenca znotraj EU verjetno povzročila razlike med sposobnostmi držav članic pri doseganju ciljev industrijske strategije EU.

V Bruslju, 4. decembra 2024

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Oliver RÖPKE