Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/764

11.2.2025

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

# Faktaanalys och rättslig analys för en effektiv integrering av tredjelandsmedborgare på EU:s arbetsmarknad

**(yttrande på eget initiativ)**

(C/2025/764)

Föredragande: **Panagiotis GKOFAS**

Medföredragande: **José Antonio MORENO DÍAZ**

| | |
|---|---|
| Rådgivare | Ioannis PAPADIMOS (för föredraganden, grupp III)<br>Gemma PINYOL (för medföredraganden, grupp II) |
| Beslut av plenarförsamlingen | 18.1.2024 |
| Rättslig grund | Artikel 52.2 i arbetsordningen |
| Ansvarig sektion | Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna |
| Antagande av sektionen | 3.10.2024 |
| Antagande vid plenarsessionen | 4.12.2024 |
| Plenarsession nr | 592 |
| Resultat av omröstningen<br>(för/emot/nedlagda röster) | 137/2/7 |

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Utvecklingen av en övergripande EU-politik för arbetskraftsinvandring har varit långsam och svår sedan Amsterdamfördraget, där EU gavs befogenhet på invandringsområdet, trädde i kraft. EU:s politik styrs av direktiv och det övergripande resultatet har varit att EU-direktiven endast har uppnått en miniminivå av harmonisering, vilket ger medlemsstaterna ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning.

1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) påpekar att den organiserade rörligheten för arbetstagare i EU styrs av en mycket fragmenterad och alltför komplex ram som består av flera EU-direktiv och samtidigt gällande nationell lagstiftning. Olika kategorier av migrerande arbetstagare regleras i olika direktiv och förordningar som täcker olika aspekter och faser av migrationsprocessen.

1.3 EESK anser att EU:s politik, i stället för att komplettera den nationella politiken, är inriktad på liknande arbetstagare. Detta är särskilt problematiskt för högkvalificerade arbetstagare, som både kvantitativt och kvalitativt utgör den huvudsakliga kategori arbetstagare som EU vill locka och behålla. EU bör inte, och behöver inte, sträva efter att ersätta den nationella politiken för arbetskraftsinvandring med EU-politik. Den sistnämnda bör snarare komplettera den förstnämnda, och alla EU-insatser bör vara noggrant motiverade med hänsyn till subsidiaritetsprincipen.

1.4 Eftersom bristen på arbetskraft är en gemensam europeisk utmaning – och varierar både mellan medlemsstaterna och mellan arbetsmarknadens olika sektorer och kan vara kopplad till arbetsvillkoren inom sektorn eller yrket – krävs också ett gemensamt svar. Att utnyttja potentialen hos en gemensam arbetsmarknad i EU, i stället för att ha 27 separata arbetsmarknader, skulle ge EU bättre förutsättningar att konkurrera om migrerande arbetstagare i den ”globala kapplöpningen om talanger”.

1.5 EESK skulle vilja uppmärksamma kommissionen på ett kortsiktigt alternativ för att integrera migrerande arbetstagare i EU, vilket skulle kunna innebära att man bygger vidare på den nuvarande sektorsspecifika strategin med lagstiftning som specifikt inriktas på sektorer som är relevanta för EU:s industripolitik. EU:s långsiktiga strategi bör vara att eftersträva och genomföra en gemensam politik för arbetskraftsmigration som undviker intern konkurrens, fastställer tydliga gemensamma mål och anpassar en uppsättning instrument till dessa mål, så att EU får bättre förutsättningar att konkurrera internationellt.

1.6 EESK betonar behovet av att föreskriva tydliga bestämmelser om migranters tillgång till arbetsvisum och arbetstillstånd samt att se till att deras examensbevis och yrkeskvalifikationer erkänns. När det gäller problemet med erkännande av migranters examensbevis ([1]) skulle det vara viktigt att utveckla europeiska kvalifikations- och kompetensstandarder som skulle kunna lösa detta problem.

1.7 EESK vill fästa särskild uppmärksamhet vid behovet av att underlätta migranternas tillträde till arbetsmarknaden genom att man utvecklar politik och handlingsplaner som syftar till att främja integrationen av migranter (med särskilda bestämmelser för kvinnor) på arbetsmarknaden genom att deras särskilda behov tillgodoses och ett effektivt samarbete utvecklas mellan myndigheter, fackföreningar, sociala enheter och arbetsgivarorganisationer när det gäller utformning och finansiering av yrkesutbildning för migranter. Språk- och medborgarskapskurser bör också göras tillgängliga för asylsökande och flyktingar.

1.8 EESK understryker vikten av att se till att officiellt erkända företrädare för invandrargrupper har kontakter med företrädare för den privata och den offentliga sektorn och fackföreningarna. Kommittén betonar också vikten av att invandrargrupper deltar i samhällslivet. Ett bra alleuropeiskt initiativ skulle vara att inrätta ett europeiskt råd för integration av migranter och flyktingar, som kopplar samman erkända invandrarorganisationer och invandrargrupper med de olika europeiska forumen.

1.9 Irreguljära migranter som arbetar på den informella arbetsmarknaden har ofta lågkvalificerade arbeten. Det finns en EU-rättslig ram för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU (direktiv 2009/52). För att undvika att tredjelandsmedborgare använder irreguljära vägar för att komma till EU skulle bilaterala avtal med ursprungsländer kunna omfatta regularisering av irreguljära migranter, med parallella avtal om tillträde till lågkvalificerat arbete eller säsongsarbete, där ursprungslandet då måste ta tillbaka alla som försöker resa in i EU irreguljärt.

1.10 EESK skulle vilja fästa särskild uppmärksamhet på situationen för asylsökande och flyktingar. De möter ofta administrativa begränsningar när det gäller att få tillträde till arbetsmarknaden och bli egenföretagare, eftersom endast ett fåtal europeiska länder ger asylsökande omedelbart tillträde till arbetsmarknaden.

1.11 EESK betonar vikten av att verkställa förbud mot rekryteringsbyråer som konstaterats ha använt sig av oetiska eller otillbörliga metoder och av att upprätta svarta listor över byråer som tidigare har ägnat sig åt exploatering. Kommittén skulle vilja att arbetsgivare förbjuds att ingå avtal med svartlistade byråer och att sanktioner åläggs för bristande efterlevnad.

1.12 EESK föreslår att det inrättas en mekanism (ett observationsorgan) på EU-nivå som fungerar som ett nav för råd om hur man kan utveckla rättsliga ramar för att reglera migrationsrelaterade frågor, stödja projekt som främjar interkulturell utveckling, motverka exploatering samt främja dialog mellan forskare, beslutsfattare och företrädare för det civila samhället som arbetar med migrationsproblem.

1.13 EESK skulle vilja att man utvecklar utbildningsprogram i skolorna för att bygga upp kunskaper om olika kulturer, språk och religioner, och förespråkar migranters aktiva deltagande i de politiska partiernas, fackföreningarnas samt invandrar- och diasporaföreningarnas verksamhet. Det är också viktigt att främja ömsesidig medvetenhet om sociala och kulturella skillnader för att underlätta en bättre förståelse mellan värdsamhällena och invandrargrupperna. I detta avseende skulle det civila samhällets organisationer kunna spela en avgörande roll, eftersom de kan bidra till att utveckla mer välinformerade samhällen och därmed fungera som förbindelselänkar i värdsamhällena.

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

1.14 Kommittén ställer sig positiv till att man främjar tillämpningen av förordning (EU) nr 1231/2010 ([2]) om att utvidga EU:s regler om samordning av de sociala trygghetssystemen till att omfatta medborgare i länder utanför EU som lagligen vistas i EU och som befinner sig i en gränsöverskridande situation, som en av de viktigaste förutsättningarna för social delaktighet och integration av migranter och för värdländernas välstånd.

1.15 EESK skulle vilja se en bättre, sömlös och enklare tillgång till EU-finansiering genom att man säkerställer komplementaritet mellan de två stora integrationsfonderna, Amif och ESF+, t.ex. genom att införa samordningsmekanismer på nationell nivå och se till att ESF+-programmens komponent för social delaktighet är tillgänglig för migranter och flyktingar, eftersom medlemsstaterna inte är skyldiga att anslå någon del av de 25 % som öronmärkts för social delaktighet till migranter.

1.16 EESK välkomnar förstärkningen av den yttre dimensionen genom stöd till utvecklingssamarbete, migrationsdiplomati och regionala samarbetsramar för arbetskraftsmigration inom och utanför EU:s omedelbara grannskap. Regionala initiativ kan underlätta dialog, informationsutbyte och politisk samordning mellan ursprungs-, transit- och destinationsländer, främja harmoniserade strategier för migrationshantering och ta itu med gemensamma utmaningar, inbegripet irreguljär migration, smuggling och människohandel.

1.17 EESK skulle vilja uppmuntra till att man undersöker mekanismer för att främja cirkulär migration, där migranter tillfälligt flyttar mellan sina ursprungs- och destinationsländer, för att maximera fördelarna för både ursprungs- och mottagarländerna och samtidigt minimera potentiella sociala och ekonomiska utmaningar.

1.18 EESK anser att EU:s framtida ekonomiska tillväxt kommer att vara avhängig av unionens förmåga att bättre ta tillvara människors kompetens och talanger och främja innovativ teknik och innovativa företag. En central prioritering bör därför vara att undanröja hinder för migranters tillträde till arbetsmarknaden och att tillhandahålla möjligheter för utveckling av deras kompetens och talanger. Eftersom de nuvarande åtgärderna är fragmenterade och ofullständiga behövs därför en bredare reformagenda som syftar till att säkerställa ekonomisk konkurrenskraft och göra det möjligt för EU att verkligen konkurrera i den globala kapplöpningen om talanger. Kort sagt finns det tydliga argument för en bättre EU-politik för arbetskraftsmigration. Genom att anta en övergripande och samordnad strategi kan EU utnyttja potentialen hos arbetskraftens rörlighet för att driva på ekonomisk tillväxt, ta itu med demografiska utmaningar, främja social delaktighet och upprätthålla alla arbetstagares rättigheter.

## 2. **Översikt över de nuvarande tendenserna beträffande arbetskraftsmigration inom EU**

2.1 Den **nya migrations- och asylpakten** fungerar som EU:s övergripande regelverk för asylsökande. Den politiska överenskommelse som nåtts mellan Europaparlamentet och rådet banar väg för vad som förhoppningsvis ska bli en rättvis, effektiv och hållbar migrationshantering på lång sikt.

2.2 På EU-nivå finns dessutom de **lagliga migrationsvägarna**. De lagliga migrationsvägarna omfattar flera direktiv, såsom blåkortsdirektivet, direktivet om säsongsarbetare, direktivet om företagsintern förflyttning av personal, direktivet om varaktig bosättning, direktivet om ett kombinerat tillstånd och direktivet om studerande och forskare. Det bör noteras att rådet i sin slutomröstning den 12 april 2024 godkände det reviderade direktivet om ett kombinerat tillstånd. Det omarbetade instrumentet syftar att förbättra ansökningsförfarandena, öka rörligheten på arbetsmarknaden och göra det lättare att undkomma exploatering ([3]).

2.3 EU står fast vid sitt åtagande att tillhandahålla säkra och lagliga migrationsvägar för dem som behöver skydd genom **EU:s vidarebosättningsprogram**, som ger de mest utsatta flyktingarna möjlighet att nå Europa utan att behöva använda sig av kriminella smugglingsnätverk eller äventyra sina liv genom att ta farliga rutter.

([2]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 29.12.2010, s. 1).

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

2.4 Dessutom finns **EU:s talangreserv**, som syftar till att göra det lättare att matcha utbud och efterfrågan. Med tanke på att underlättande av jobbmatchning och säkerställande av lika och rättvisa arbetsvillkor för tredjelandsmedborgare kan bidra till att locka talanger från länder utanför EU, som en del av **paketet om rörlighet för kompetens och talanger** ([4]), syftar **EU:s talangreserv** ([5]) till att underlätta rekrytering av arbetssökande från länder utanför EU till yrken där det råder EU-omfattande brist på alla kompetensnivåer ([6]).

2.5 Kommissionen lade nyligen fram handlingsplanen för **arbetskrafts- och kompetensbrist**. I planen fastställs åtgärder på fem områden ([7]) som snabbt ska genomföras på EU-nivå, nationell nivå och arbetsmarknadspartsnivå, bl.a. att stödja underrepresenterade personers aktivering på arbetsmarknaden, tillhandahålla stöd till kompetensutveckling och utbildning samt förbättra arbetsvillkoren inom vissa sektorer.

2.6 Utöver direktiv och förordningar på EU-nivå har varje medlemsstat sin egen **nationella invandringspolitik** för arbetskraftsmigration. Denna politik kan omfatta olika typer av arbetstillstånd, uppehållstillstånd och ordningar för kvalificerade arbetstagare, studerande, forskare och andra kategorier av migranter.

2.7 Vissa medlemsstater har **bilaterala avtal** med länder utanför EU för att underlätta arbetskraftsmigration. Dessa avtal kan omfatta särskilda sektorer eller kategorier av arbetstagare och föreskriva förenklade förfaranden för rekrytering, arbetstillstånd och bosättning.

## 3. **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK håller med kommissionen om att skapandet av vägar till sysselsättning i EU för tredjelandsmedborgare otvivelaktigt bör vara ett centralt inslag i en övergripande och balanserad migrationspolitik. Såsom kommissionen medger bidrar utvecklingen av lagliga migrationsvägar till EU i arbetssyfte inte bara till att minska trycket på irreguljära rutter, utan gör det också möjligt för EU och dess medlemsstater att locka talanger och kompetens som bidrar till ekonomiskt välstånd i hela unionen.

3.2 EESK påpekar dessutom att de demografiska påfrestningarna också skapar ett behov av arbetskraft. Demografin utgör därmed en nyckelfaktor för migration i EU. Det är den faktor som kan ändra debatten om olika synsätt. Medlemsstaterna måste snarast täcka sina behov av arbetskraft men också stärka sina sociala välfärds- och pensionssystem. En proaktiv migrationspolitik skulle avsevärt kunna förbättra den demografiska situationen i EU.

3.3 En minskad arbetskraft i EU – där minskningen varierar mellan medlemsstaterna och mellan arbetsmarknadens olika sektorer och kan vara kopplad till arbetsvillkoren inom sektorn eller yrket – kommer att få stora ekonomiska konsekvenser, eftersom färre människor kommer att bidra till att finansiera pensionerna, konsumtionen kommer att minska och det sociala skyddet kommer att begränsas. Befolkningen i arbetsför ålder krymper, vilket leder till brist på arbetskraft inom ett flertal sektorer, bl.a. hälso- och sjukvård, social omsorg, jordbruk, byggverksamhet, besöksnäringen, restaurangbranschen, it och finansiella tjänster. Migration skulle därför kunna vara till stor nytta för EU om nödvändiga politiska åtgärder genomförs.

([4]) Kommissionens meddelande av den 15 november 2023 om rörlighet för kompetens och talanger (COM(2023) 715 final).
([5]) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av EU:s talangreserv (COM(2023) 716 final).
([6]) EUT C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Stödja underrepresenterade personers aktivering på arbetsmarknaden.
— Tillhandahålla stöd till kompetensutveckling och utbildning.
— Förbättra arbetsvillkoren inom vissa sektorer.
— Förbättra den rättvisa rörligheten för arbetskraften och mobiliteten i utbildningssyfte inom EU.
— Locka talanger från länder utanför EU.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4 EESK upprepar att i strid med större delen av den populistiska retoriken mot migranter, enligt vilken migranter utgör en tung börda för det sociala trygghetssystemet, visade en nyligen genomförd OECD-studie om migrationens finanspolitiska konsekvenser för alla europeiska OECD-länder att migranter bidrar med mer i skatter och sociala avgifter än de får i individuella förmåner ([8]).

3.5 EESK beklagar att trots att behoven erkänns möter åtgärderna för att möjliggöra migranters tillträde till EU:s arbetsmarknad många utmaningar, särskilt när det gäller rättsliga, språkliga och kulturella hinder, diskriminering och fördomar, erkännande av kompetens och bedömning och erkännande av meriter, begränsningar av rörligheten, social utestängning och integrationsutmaningar samt, i vissa fall, begränsad tillgång till socialt skydd och exploaterande arbetsförhållanden ([9]).

3.6 EESK anser att deltagande i samhällslivet är oerhört viktigt för att skapa en ”känsla av tillhörighet” bland tredjelandsmedborgare i värdsamhället och för att skapa förutsättningar för ömsesidig bekantskap, partnerskap och acceptans.

3.7 I enlighet med god praxis i flera medlemsstater som har inrättat råd för integration av migranter och flyktingar i vissa kommuner skulle idén kunna utvidgas som en alleuropeisk politik. Europeiska rådet för integration av migranter och flyktingar skulle vara av rådgivande karaktär samt syfta till att stärka integrationen och till att göra tredjelandsmedborgare bekanta med EU:s strukturer och förfaranden.

3.8 EESK vill betona att migration bör ses som en möjlighet, inte en risk. Avsaknaden av en samordnad migrationspolitik på EU-nivå har banat väg för en ökad ogrundad rädsla i EU:s befolkning, en rädsla som sedan har utnyttjats av vissa politiska krafter och mediekanaler för att ge en förvrängd bild av migration som ett hot.

3.9 EESK ifrågasätter den vanliga missuppfattningen att migranter utgör ett hot mot lokalbefolkningen genom att ta dess arbete och utnyttja de sociala trygghetssystemen. Kommittén vill göra kommissionen och medlemsstaternas myndigheter och samhällen uppmärksamma på migrationens positiva inverkan på den europeiska ekonomiska utvecklingen, och anser att EU:s politik bör bidra till att de möjligheter som migrationen erbjuder utnyttjas till fullo.

3.10 EESK välkomnar att de nyligen genomförda översynerna av blåkortsdirektivet, liksom den pågående reformen av direktivet om ett kombinerat tillstånd, kan bidra till att de fungerar bättre. Lägre och flexiblare behörighetströsklar för blåkortet kan till exempel utvidga dess tillämpningsområde. Den föreslagna omarbetningen av direktivet om ett kombinerat tillstånd, som syftar till att förenkla och förtydliga dess tillämpningsområde, kan göra det mer ändamålsenligt, dock utan att inresevillkoren för låg- och medelkvalificerade migranter ändras.

3.11 EESK välkomnar att EU:s talangreserv ([10]) kan bidra till att samordna medlemsstaternas politik. Kommittén välkomnar också att den omfattar inbyggda skyddsåtgärder för att undvika exploaterande och otillbörliga metoder, och påpekar att tredjelandsmedborgare som rekryteras genom EU:s talangreserv kommer att ha samma rättigheter och skyldigheter som EU-arbetstagare när de väl har anställning, bl.a. när det gäller respekten för EU:s lagar och principer för att säkerställa en smidig integration i lokalsamhällena.

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

([9]) Se mer i EESK:s studie om säsongsarbetare av Rossella Soldi och Simona Cavallini av den 22 april 2023 (reviderad den 12 maj 2023), https://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 EESK noterar att medlemsstaterna kan besluta hur ett direktivs mål ska uppnås och att de därför har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de införlivar direktivet i den nationella lagstiftningen. Kommittén beklagar att den rättsliga ramen till stor del är åtskild från EU:s viktigaste politikområden. Medlemsstaternas tvekan att använda sig av EU-lagstiftningen är säkerligen ett resultat av att EU-reglerna gör det möjligt att fastställa förmånligare bestämmelser i nationell rätt. Därför förstärker EU:s regelverk om arbetskraftsmigration de nationella preferenserna snarare än utmanar eller kompletterar dem. Att förlita sig på nationella lösningar kommer inte att göra det möjligt att lösa problemet, eftersom konkurrensen inom EU sannolikt kommer att leda till skillnader mellan medlemsstaternas förmåga att uppnå målen i EU:s industristrategi.

Bryssel den 4 december 2024.

Oliver RÖPKE
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande*