



C/2025/764

11.2.2025.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Činjenična i zakonodavna analiza u svrhu djelotvorne integracije državljana trećih zemalja na tržište rada EU-a

(samoinicijativno mišljenje)

(C/2025/764)

Izvjestitelj: **Panagiotis GKOFAS**

Suizvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

| | |
|--|--|
| Savjetnik/ica: | Ioannis PAPADIMOS (za izvjestitelja, Skupina III.) Gemma PINYOL (za suizvjestitelja, Skupina II.) |
| Odluka Plenarne skupštine: | 18.1.2024. |
| Pravna osnova: | pravilo 52. stavak 2. Poslovnika |
| Nadležna stručna skupina: | Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo |
| Datum usvajanja u Stručnoj skupini: | 3.10.2024. |
| Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju: | 4.12.2024. |
| Plenarno zasjedanje br.: | 592 |
| Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani): | 137/2/7 |

1. Zaključci i preporuke

1.1. Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, kojim je EU-u dodijeljena nadležnost u području useljavanja, razvoj sveobuhvatne politike useljavanja radne snage Europske unije (EU) odvija se sporo i teško. Politika EU-a uređena je direktivama, što za posljedicu ima samo minimalnu razinu usklađenosti, a državama članicama ostavlja velik prostor za samostalno odlučivanje.

1.2. EGSO ukazuje na činjenicu da je organizirana mobilnost radne snage u EU-u uređena vrlo rascjepkanim i pretjerano složenim okvirom koji se sastoji od nekoliko direktiva EU-a i, paralelno, nacionalnog zakonodavstva. Različite kategorije radnika migranata regulirane su različitim direktivama i uredbama, od kojih svaka obuhvaća različite aspekte i faze migracijskog procesa.

1.3. EGSO smatra da se politika EU-a bavi sličnim kategorijama radnika kao i nacionalne politike, umjesto da ih nadopunjuje. To je posebno problematično kad je riječ o visokokvalificiranim radnicima, koji u kvantitativnom i kvalitativnom smislu predstavljaju glavnu kategoriju radnika koju EU želi privući i zadržati. EU ne bi trebao nastojati zamijeniti nacionalne politike useljavanja radne snage politikama EU-a, niti je to potrebno. Umjesto toga, europske bi politike trebale nadopunjavati one nacionalne, a svaku intervenciju EU-a trebalo bi pažljivo ispitati s obzirom na načelo supsidijarnosti.

1.4. Budući da je nedostatak radne snage zajednički europski izazov i da je taj nedostatak različit ovisno o državi članici i sektorima na tržištu rada, a može biti povezan i s uvjetima rada u predmetnom sektoru ili struci, potreban je i zajednički odgovor. Kad bi EU iskoristio potencijal svojeg jedinstvenog tržišta rada, umjesto da djeluje kao 27 odvojenih tržišta rada, mogao bi se bolje natjecati za radnike migrante u „globalnoj utrci za talentima”.

1.5. EGSO želi Europskoj komisiji skrenuti pozornost na kratkoročnu opciju za integraciju radnika migranata u EU, koja bi mogla uključivati nadogradnju postojećeg sektorskog pristupa zakonodavstvom koje bi bilo posebno usmjereno na sektore relevantne za industrijsku politiku EU-a. Dugoročni pristup EU-a trebao bi biti primjena i provedba zajedničke migracijske politike radne snage kojom se sprečava međusobna konkurencija, postavljaju jasni zajednički ciljevi i s tim ciljevima usklađuje skup instrumenata, što bi EU-u omogućilo zauzimanje konkurentnijeg međunarodnog položaja.

1.6. EGSO ističe da je potrebno jasno propisati uvjete za izdavanje radnih viza i radnih dozvola migrantima te zajamčiti priznavanje njihovih diploma i stručnih kvalifikacija. Problem priznavanja diploma migranata ⁽¹⁾ mogao bi se riješiti razvojem europskih standarda za kvalifikacije i kompetencije.

1.7. EGSO želi posebno naglasiti da migrantima treba olakšati pristup tržištu rada osmišljavanjem politika i akcijskih planova, usmjerenih na promicanje uključivanja migranata (s posebnim odredbama za žene) na tržište rada, koji zadovoljavaju njihove specifične potrebe i razvijaju učinkovitu suradnju između vlada, sindikata, socijalnih subjekata i organizacija poslodavaca na osmišljavanju i financiranju strukovnog osposobljavanja migranata, osiguravajući pritom da su tražiteljima azila i izbjeglicama dostupni i tečajevi jezika i građanskog odgoja.

1.8. EGSO naglašava da je važno pobrinuti se za to da se službeno priznati predstavnici migrantskih zajednica povežu s predstavnicima privatnog i javnog sektora i sindikata, a ističe i važnost sudjelovanja migrantskih zajednica u građanskom životu. Primjer dobre paneuropske inicijative bila bi uspostava europskog vijeća za integraciju migranata i izbjeglica (ECIMR), koje bi priznate udruge i zajednice migranata povezalo s raznim europskim forumima.

1.9. Nezakoniti migranti koji rade na neformalnom tržištu rada često su zaposleni na radnim mjestima za koja je potrebna niska razina kvalifikacija. Uspostavljen je europski zakonodavni okvir za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (Direktiva 2009/52/EZ). Kako bi se izbjeglo da državljani trećih zemalja nezakonito dolaze u Europu, bilateralni sporazumi sa zemljama pošiljateljicama mogli bi uključivati reguliranje statusa nezakonitih migranata, uz paralelne sporazume o pristupu niskokvalificiranom ili sezonskom radu, pri čemu bi se od zemlje pošiljateljice u tom slučaju zahtijevalo da ponovno prihvati svakoga tko pokuša nezakonito ući u EU.

1.10. EGSO želi posebnu pozornost posvetiti položaju u kojem se nalaze tražitelji azila i izbjeglice, koji se često suočavaju s administrativnim ograničenjima u pristupu tržištu rada i pri samozapošljavanju jer samo nekolicina europskih zemalja tražiteljima azila odobrava neposredan pristup tržištu rada.

1.11. EGSO naglašava da je važno zabraniti rad agencijama za zapošljavanje za koje se utvrdi da su sudjelovale u neetičnim praksama ili praksama zlouporabe te voditi crne liste agencija koje imaju povijest iskorištavanja. EGSO želi da se poslodavcima zabrani sklapanje ugovora s agencijama koje se nalaze na crnoj listi i da im se izriču kazne ako se toga ne pridržavaju.

1.12. EGSO predlaže uspostavu mehanizma (opservatorija) na europskoj razini koji bi služio kao savjetodavni centar za razvoj zakonodavnih okvira za uređivanje pitanja povezanih s migracijama, podupiranje projekata kojima se promiče međukulturni razvoj, borbu protiv iskorištavanja te promicanje dijaloga između istraživača, donositelja politika i predstavnika civilnog društva koji rade na problemima povezanim s migracijama.

1.13. EGSO se zalaže za razvoj obrazovnih programa u školama za širenje znanja o različitim kulturama, jezicima i religijama te zagovara aktivno sudjelovanje migranata u aktivnostima političkih stranaka, sindikata i udruga migranata i dijaspore. Jednako je važno promicati uzajamnu svijest o društvenim i kulturnim razlikama kako bi se ostvarilo bolje razumijevanje između zajednica domaćina i migranata. U tom bi pogledu organizacije civilnog društva mogle imati ključnu ulogu jer one mogu pomoći u razvoju bolje informiranih društava i tako služiti kao veza između migranata i društava domaćina.

⁽¹⁾ SL 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. EGSO se zalaže za promicanje primjene Uredbe (EU) br. 1231/2010⁽²⁾ kako bi se pravila EU-a o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti proširila na državljane trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u i nalaze se u prekograničnoj situaciji jer je to jedan od glavnih uvjeta za socijalnu uključenost i integraciju migranata i blagostanje zemalja domaćina.

1.15. EGSO se zalaže za to da se bolji, neometan i brži pristup financijskim sredstvima EU-a postigne osiguravanjem komplementarnosti između dvaju glavnih fondova za integraciju – Fonda za azil, migracije i integraciju i Europskog socijalnog fonda plus (ESF+)s – primjerice provedbom mehanizama za koordinaciju na nacionalnoj razini i osiguravanjem toga da komponenta socijalne uključenosti programâ u okviru fonda ESF plus bude dostupna migrantima i izbjeglicama jer države članice nisu obvezne migrantima dodijeliti ništa od 25 % sredstava namijenjenih socijalnoj uključenosti.

1.16. EGSO pozdravlja jačanje vanjske dimenzije podupiranjem razvojne suradnje, migracijske diplomacije i okvira za regionalnu suradnju u području migracija radne snage u neposrednom susjedstvu EU-a i šire. Regionalne inicijative mogu olakšati dijalog, razmjenu informacija i koordinaciju politika među zemljama podrijetla, tranzita i odredišta promicanjem usklađenih pristupa upravljanju migracijama i rješavanjem zajedničkih problema, uključujući nezakonite migracije, krijumčarenje i trgovinu ljudima.

1.17. EGSO potiče istraživanje o mehanizmima za promicanje kružnih migracija, u kojima se migranti privremeno kreću između svojih zemalja podrijetla i odredišta, kako bi se maksimalno povećale koristi za zemlje pošiljateljice i zemlje primateljice, a potencijalni socijalni i gospodarski problemi sveli na najmanju moguću mjeru.

1.18. EGSO smatra da će gospodarski rast Europe u budućnosti ovisiti o njezinoj sposobnosti da bolje iskoristi vještine i talente građana te potiče inovativne tehnologije i poduzeća. Stoga bi ključni prioritet trebalo biti uklanjanje prepreka za pristup migranata tržištu rada i pružanje prilika za razvoj njihovih vještina i talenata. U tu je svrhu, s obzirom na to da su postojeće mjere fragmentirane i nepotpune, potreban širi program reformi kojima bi se zajamčila gospodarska konkurentnost i omogućilo EU-u da se uistinu natječe u globalnoj utrci za talentima. Ukratko, jasno je zašto bi trebalo osmisliti bolju europsku politiku za migraciju radne snage. Sveobuhvatnim i koordiniranim pristupom EU može iskoristiti potencijal mobilnosti radne snage za poticanje gospodarskog rasta, rješavanje demografskih izazova, promicanje socijalne uključenosti i zaštitu prava svih radnika.

2. Pregled postojećih trendova u području migracije radne snage u EU-u

2.1. **Novi pakt o migracijama i azilu** služi kao sveobuhvatni regulatorni okvir EU-a koji se odnosi na tražitelje azila. Politički dogovor Europskog parlamenta i Vijeća temelj je za ono što bi dugoročno trebalo predstavljati pravedno, učinkovito i održivo upravljanje migracijama.

2.2. Nadalje, na razini EU-a postoje i **zakoniti putovi**, koji proizlaze iz nekoliko direktiva, kao što su Direktiva o plavoj karti EU-a, Direktiva o sezonskim radnicima, Direktiva o premještajima unutar društva, Direktiva o dugotrajnom boravištu, Direktiva o jedinstvenoj dozvoli te direktive o istraživanju i obrazovanju. Treba napomenuti da je Vijeće EU-a na konačnom glasovanju 12. travnja 2024. odobrilo revidiranu Direktivu o jedinstvenoj dozvoli. Taj preinačeni instrument osmišljen je kako bi se poboljšali postupci podnošenja zahtjeva, povećala mobilnost na tržištu rada i olakšalo suzbijanje iskorištavanja⁽³⁾.

2.3. EU je i dalje predan tome da osobama kojima je potrebna zaštita pruži mogućnost sigurnog i zakonitog dolaska putem **EU-ovih programa za preseljenje**, kojima se najugroženijim izbjeglicama omogućuje da stignu do Europe bez pribjegavanja kriminalnim krijumčarskim mrežama ili ugrožavanja svojih života na opasnim rutama.

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo zbog svog državljanstva (SL L 344, 29.12.2010., str. 1.).

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

2.4. S druge strane, postoji **baza talenata EU-a**, čiji je cilj olakšati usklađivanje ponude i potražnje. Budući da olakšavanje usklađivanja ponude i potražnje radnih mjesta i jamčenje jednakih i pravednih radnih uvjeta za državljane trećih zemalja može pomoći u privlačenju talenata iz trećih zemalja, u okviru **paketa za mobilnost vještina i talenata** ⁽⁴⁾ uspostavljena je **baza talenata EU-a** ⁽⁵⁾ kako bi se tražiteljima zaposlenja iz trećih zemalja olakšalo zapošljavanje na radna mjesta u onim zanimanjima u kojima u cijelom EU-u na svim razinama vještina vlada manjak radne snage ⁽⁶⁾.

2.5. Komisija je nedavno predstavila akcijski plan **za vještine i manjak radne snage**. Planom se utvrđuju mjere u pet područja ⁽⁷⁾ koje treba brzo provesti na razini EU-a, na nacionalnoj razini i na razini socijalnih partnera, a one uključuju potporu aktiviranju nedovoljno zastupljenih osoba na tržištu rada, pružanje potpore razvoju vještina, osposobljavanju i obrazovanju te poboljšanje radnih uvjeta u određenim sektorima.

2.6. Osim direktiva i uredbi na razini EU-a, svaka država članica ima vlastitu **nacionalnu imigracijsku politiku** kojom se uređuje migracija radne snage. Mjere u okviru te politike mogu uključivati razne vrste radnih dozvola, boravišnih dozvola i programa za kvalificirane radnike, studente, istraživače i druge kategorije migranata.

2.7. Neke države članice imaju **bilateralne sporazume** s trećim zemljama kako bi olakšale migraciju radne snage. Tim sporazumima mogu biti obuhvaćeni određeni sektori ili kategorije radnika i predviđeni pojednostavljeni postupci za zapošljavanje, dobivanje radne dozvole i prijavu boravišta.

3. Opće napomene

3.1. EGSO se slaže s Komisijom da bi stvaranje mogućnosti za rad državljana trećih zemalja u EU-u nedvojbeno trebalo biti središnja sastavnica sveobuhvatne i uravnotežene migracijske politike. Kao što Komisija priznaje, razvoj zakonitih putova u Europu za potrebe rada ne pomaže samo u ublažavanju pritiska na nezakonite rute, već i omogućuje EU-u i njegovim državama članicama da privuku talente i vještine koji pridonose gospodarskom blagostanju cijele Unije.

3.2. Osim toga, EGSO ističe činjenicu da i demografski pritisci stvaraju potrebu za radnom snagom, što znači da je za migracije u Europi demografija ključan faktor. i može promijeniti percepciju tog pitanja. Države članice hitno trebaju zadovoljiti svoje potrebe za radnom snagom, ali i ojačati svoje sustave socijalne skrbi i mirovinske sustave. Proaktivne migracijske politike mogle bi znatno poboljšati demografsku situaciju u Europi.

3.3. Smanjenje radne snage u Europi, koje se razlikuje ovisno o državi članici i sektoru na tržištu rada, a može biti povezano i s uvjetima rada u predmetnom sektoru ili struci, imat će velike gospodarske posljedice jer će manji broj ljudi pridonositi financiranju mirovina, smanjit će se potrošnja, a socijalna zaštita bit će ograničena. Smanjuje se broj radno sposobnog stanovništva, što dovodi do manjka radne snage u brojnim sektorima, uključujući zdravstvo, socijalnu skrb, poljoprivredu, građevinarstvo, ugostiteljstvo, pripremu i dostavu hrane i pića, informacijsku tehnologiju i financijske usluge. Stoga bi, ako se provedu potrebne mjere politike, migracija za Europu mogla biti vrlo korisna.

⁽⁴⁾ Komunikacija Komisije od 15. studenoga 2023. o mobilnosti vještina i talenata (COM(2023) 715 final).

⁽⁵⁾ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi baze talenata EU-a (COM(2023) 716 final).

⁽⁶⁾ SL C, C/2024/4067, 12.7.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj>

⁽⁷⁾ Pružanje potpore aktiviranju nedovoljno zastupljenih osoba na tržištu rada

- Pružanje potpore razvoju vještina, osposobljavanju i obrazovanju
- Poboljšanje radnih uvjeta u određenim sektorima
- Poboljšanje pravedne mobilnosti radnika i polaznika edukacije unutar EU-a
- Privlačenje talenata iz zemalja izvan EU-a

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790>.

3.4. EGSO ponavlja da je, u suprotnosti s većinom populističke antimigrantske retorike o tome da su migranti veliko opterećenje za sustav socijalne zaštite, nedavna studija OECD-a o fiskalnom učinku migracija u svim europskim zemljama OECD-a pokazala da migranti državama više doprinose porezima i socijalnim doprinosima nego što od njih primaju u obliku pojedinačnih naknada ⁽⁸⁾.

3.5. EGSO žali što, unatoč prepoznavanju potreba, omogućavanje pristupa migrantima tržištu rada EU-a nailazi na brojne probleme, kao što su pravne, jezične i kulturne prepreke, diskriminacija i pristranost, priznavanje vještina, vrednovanje i priznavanje kvalifikacija, ograničenje mobilnosti, socijalna isključenost i integracija, a u nekim slučajevima i ograničen pristup socijalnoj zaštiti i izrabljivački radni uvjeti ⁽⁹⁾.

3.6. EGSO smatra da je sudjelovanje u građanskom životu iznimno važno za stvaranje „osjećaja pripadnosti” državljana trećih zemalja društvu domaćinu, kao i za stvaranje uvjeta za uzajamno upoznavanje, partnerstvo i prihvaćanje.

3.7. Dobri primjeri nekoliko država članica koje su u nekim općinama osnovale vijeća za integraciju migranata i izbjeglica mogli bi se ugraditi u paneuropsku politiku. Europsko vijeće za integraciju migranata i izbjeglica imalo bi savjetodavnu ulogu sa zadatkom unapređenja integracije i upoznavanja državljana trećih zemalja sa strukturama i postupcima u EU-u.

3.8. EGSO želi naglasiti da migraciju treba promatrati kao priliku, a ne kao rizik. Nepostojanje koordinirane migracijske politike na europskoj razini stvorilo je atmosferu za porast neosnovanih strahova među europskim stanovništvom, koje su neke političke snage i medijske kuće kasnije iskoristile kako bi predstavile iskrivljenu sliku migracije kao prijetnje.

3.9. EGSO se suprotstavlja općem pogrešnom shvaćanju da su migranti prijetnja lokalnom stanovništvu jer im oduzimaju radna mjesta i iskorištavaju sustav socijalne sigurnosti. Skreće pozornost Komisije i tijela i društava država članica na pozitivan učinak migracija na europski gospodarski razvoj i poziva na to da se europskim politikama doprinese potpunom iskorištavanju mogućnosti koje pruža migracija.

3.10. EGSO pozdravlja činjenicu da nedavno dovršene revizije Direktive o plavoj karti EU-a, kao i tekuće ažuriranje Direktive o jedinstvenoj dozvoli, mogu pridonijeti poboljšanju njihova funkcioniranja. Primjerice, nižim i fleksibilnijim pragovima prihvatljivosti za plavu kartu može se proširiti njezino područje primjene. Predloženom preinakom Direktive o jedinstvenoj dozvoli, čiji je cilj pojednostavljenje i pojašnjenje područja primjene dozvole, ona bi mogla postati učinkovitija, ali i dalje neće riješiti pitanje uvjeta za ulazak niskokvalificiranih i srednjekvalificiranih migranata.

3.11. EGSO pozdravlja činjenicu da baza talenata EU-a ⁽¹⁰⁾ može pomoći u koordinaciji politika država članica, kao i činjenicu da ta baza ima ugrađene zaštitne mjere kako bi se izbjegle izrabljivačke i nepoštenne prakse. EGSO ističe da će državljani trećih zemalja koji se zapošljavaju putem baze talenata EU-a nakon zaposlenja imati ista prava i obveze kao i radnici iz EU-a, među ostalim u pogledu poštovanja zakona i načela EU-a kako bi se zajamčila neometana integracija u lokalne zajednice.

⁽⁸⁾ *International Migration Outlook 2021* (Izgleđi u vezi s međunarodnim migracijama 2021.), © OECD 2021., str. 121.

⁽⁹⁾ Za više informacija vidjeti studiju EGSO-a o sezonskim radnicima, Rossella Soldi i Simona Cavallini, 22. travnja 2023. – revidirano 12. svibnja 2023., <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf>.

⁽¹⁰⁾ SL C, C/2024/4067, 12.7.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj>

3.12. EGSO napominje da države članice mogu same odlučiti kako postići ciljeve direktiva te stoga imaju široko diskrecijsko pravo pri njihovom prenošenju u nacionalno pravo i žali zbog toga što je zakonodavni okvir uvelike nerelevantan za ključna područja politike EU-a. Oklijevanje država članica u primjeni zakonodavstva EU-a zasigurno je posljedica činjenice da propisi EU-a omogućuju donošenje povoljnijih odredbi u nacionalnom pravu. Stoga zakonodavna pravna stečevina EU-a o migraciji radne snage jača, a ne osporava niti dopunjuje nacionalne preferencije. Oslanjanjem na nacionalna rješenja taj se problem neće riješiti jer će konkurencija unutar EU-a vjerojatno dovesti do razlika u mogućnosti država članica da ispune ciljeve industrijske strategije EU-a.

Bruxelles, 4. prosinca 2024.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE
