

EUROPAPOLITISK ANALYS

Vad kan EU:s talangpartnerskap leverera?

Bernd Parusel*

Sammanfattning

Med nya "talangpartnerskap" vill EU-kommissionen uppnå ambitiösa mål: medlemsstaterna ska utanför unionen kunna hitta arbetskraft som det råder brist på inom unionen. Partnerskapen ska också fungera som ett verktyg för att kunna bygga ömsesidigt gynnsamma migrations-samarbeten med ursprungs- och transitländer samt öppna lagliga migrationsvägar som alternativ till irreguljära resor.

Men vad kan vi idag säga om talangpartnerskapens potential och nytta? I den här analysen visar Bernd Parusel, migrationsexpert och forskare i statsvetenskap vid Sieps, att det i stort sett återstår att se, eftersom genomförda pilotprojekt hittills har varit småskaliga och fragmenterade. Och eftersom talangpartnerskap inte handlar om bindande lagstiftning utan om en operativ satsning i projektform som är frivillig för medlemsstaterna är det inte lätt för EU att gå från ord till handling. Enligt författaren finns det dock flera skäl att välkomna alla seriösa försök att erbjuda lagliga migrationsvägar, och med rätt utformning kan talangpartnerskap gynna alla inblandade parter.

I Sverige skulle olika aktörers intresse för talangpartnerskap kunna öka, med tanke på arbetsmarknadens behov av kompetens och arbetskraftsinvandringens utveckling. Men om talangpartnerskapsprojekt ska sjasättas kan nya arbetssätt och en mer aktiv roll för staten komma att behövas.

På kort sikt ser talangpartnerskap inte ut att kunna bli mycket mer än en mindre pusselbit i större europeiska och nationella strategier för kompetensförsörjning och migrationshantering. På längre sikt beror effekten på om tillräckligt många medlemsstaterna ställer upp och infriar de löften som EU ställer ut.

* Bernd Parusel är forskare i statsvetenskap vid Sieps. Hans forskningsområden rör främst migrations-, integrations-, asyl- och gränspolitiken i EU och EU:s medlemsstater.

Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Inledning

Flera EU-länder påverkas idag negativt av brist på arbetskraft. En politik som tillåter arbetskraftsinvandring från länder utanför EU förs därför ofta fram som en del av lösningen.¹ Samtidigt vill många människor i världen förbättra sin livssituation genom att migrera men möts av krångliga regler för uppehålls- och arbetstillstånd eller validering av kvalifikationer. Många migrerar irreguljärt och riskerar livet på farliga migrationsrutter.² Denna problematik aktualiserar frågan om åtminstone en del av den migration som idag sker irreguljärt kan styras om till säkra och lagliga vägar, och om kompetensbehovet i EU kan tillgodoses genom organiserad invandring av tredjelandsmedborgare som idag saknar möjligheter att komma till EU eller som har svårt att hitta arbetsgivare som behöver dem.

”Talangpartnerskap handlar inte om lagstiftning utan ska förstås som en politisk och operativ satsning som ska förbättra matchningen mellan arbetsgivare i EU och arbetskraft utanför unionen.”

För att hitta arbetskraft som inte finns på den inhemska eller den europeiska arbetsmarknaden har EU:s medlemsstater redan i varierande grad och med olika metoder öppnat sig för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU. Förutom politik och lagstiftning på nationell nivå har medlemsstaterna också EU-regler att förhålla sig till, exempelvis EU:s blåkortsdirektiv för högkvalificerade³ eller direktivet om säsongarbetstagare.⁴ Ett relativt nytt instrument som EU-kommissionen nu aktivt marknadsför genom uppmaningar och rekommendationer, också i diplomatiska kontakter med länder utanför EU, är så kallade talangpartnerskap. Talangpartnerskap

handlar inte om lagstiftning utan ska förstås som en politisk och operativ satsning som ska förbättra matchningen mellan arbetsgivare i EU och arbetskraft utanför unionen. Syftet är också att möjliggöra ömsesidigt gynnsam rörlighet som organiseras gemensamt av de inblandade länderna.

Denna analys försöker svara på frågan vad talangpartnerskap är och vad som i nuläget kan sägas om satsningens genomförbarhet och nytta. Här förklaras vad EU menar med talangpartnerskap och vilka idéer och förväntningar konceptet bygger på, så som en förbättrad rekrytering av personal till bristyrken och ett bidrag till att styra om irreguljär migration till EU mot säkra och lagliga vägar. Analysen går sedan in på vad talangpartnerskap kanske kan åstadkomma och vilka utmaningar som finns när det gäller kostnader, politiska och operativa förutsättningar samt förväntade effekter. Därefter undersöks talangpartnerskapens specifika relevans för Sverige, som bedöms öka till följd av striktare svenska regler för arbetskraftsinvandring och företagens behov av arbetskraft. Analysen avslutas med en övergripande bedömning och ett preliminärt framtidsperspektiv som går ut på att talangpartnerskap bara kan fungera om tillräckligt många medlemsstater väljer att arbeta med det.

Analysen bygger främst på policydokument från exempelvis EU-kommissionen, rättsliga texter som EU-direktiv och propositioner samt akademiska och icke-akademiska skrifter som har sammanfattat, utvärderat eller bedömt samarbetsprojekt som olika EU-medlemsstater har drivit som pilotprogram för talangpartnerskap. Forskningslitteraturens omfattning är än så länge begränsad eftersom talangpartnerskap är en relativt ny satsning som fortfarande utvecklas. Även bland relevanta aktörer i Sverige, exempelvis regeringsföreträdare eller arbetsmarknadens parter, har det hittills varit ganska tyst om talangpartnerskap. Analysen blickar således snarare framåt än bakåt.

¹ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2023* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2023), s. 128–129.

² Enligt EU:s gräns- och kustbevakningsbyrå Frontex rapporterades 330 000 irreguljära gränspassager under 2022, se Frontex, ”EU’s external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016” (23 januari 2023).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, EUT L 382, 28.10.2021, s. 1–38.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning, EUT L 94, 28.3.2014, s. 375–390.

2. Arbetskraftsinvandringens dynamik och betydelse

Under de senaste tio åren har invandringen till EU från länder utanför EU ökat markant. En tillfällig nedgång märktes bara under pandemiåren 2020 och 2021 då gränsstängningar och reserestriktioner påverkade människors rörlighet över nationsgränser. Under 2022 beviljade EU-medlemsstaterna runt 3,7 miljoner uppehållstillstånd, mer än dubbelt så många som 2013. Omkring 1,6 miljoner (42 procent) av de beviljade tillstånden 2022 gick till arbetskraftsinvandrare. Arbete var därmed den viktigaste kategorin inom laglig invandring, följt av anhöriginvandring (24 procent), övriga skäl (som inkluderar flyktinskäl och andra humanitära skäl, 21 procent) och studier eller andra utbildningsändamål (13 procent).⁵ Även i Sverige har arbetskraftsinvandring gått om anhöriginvandring som största kategori inom beviljade uppehållstillstånd.⁶ Dessa trender kan tolkas som tydliga tecken på att många tredjelandsmedborgare vill komma till EU för att arbeta och att EU-länderna också efterfrågar denna typ av invandring.

Arbetskraftsinvandringen styrs dock idag bara till en viss grad av EU-regler. EU-rätten påverkar den nationella lagstiftningen genom vissa allmänna regler för migration och rörlighet av tredjelandsmedborgare, till exempel när det gäller dokument som krävs för att få resa in i EU. Därtill kräver ett EU-direktiv från 2011 att medlemsstaterna erbjuder enhetliga procedurer som gör att tredjelandsmedborgare kan beviljas ett kombinerat tillstånd för att kunna vistas och arbeta i en medlemsstat och inte ska behöva ansöka om

olika tillstånd för olika ändamål. Enligt samma direktiv åtnjuter arbetstagare från tredjeland också en gemensam uppsättning av vissa rättigheter.⁷ Ett annat direktiv reglerar när och på vilka villkor invandrare kan få en säker och långvarig uppehållsrättslig status som ”varaktigt bosatta” tredjelandsmedborgare. Denna status underlättar också deras rörlighet inom EU.⁸

”Arbetskraftsinvandringen styrs dock idag bara till en viss grad av EU-regler.”

För att underlätta arbetskraftsinvandringen från tredjeländer och göra styrningen mer enhetlig, har även lagstiftning för vissa typer av arbetskraftsinvandring tagits fram. Idag finns ett EU-direktiv om högkvalificerade arbetskraftsinvandrare (det så kallade blåkortsdirektivet),⁹ ett direktiv om säsongsarbetstagare¹⁰ och ett direktiv om tredjelandsmedborgare som kommer till EU inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.¹¹ Därtill finns ett direktiv om internationella studenter och doktorander från tredjeland som även innehåller regler för vissa särskilda kategorier av arbetstagare, till exempel forskare och au pairer.¹²

EU-lagstiftningen täcker dock inte alla typer av arbetskraftsinvandring och EU bestämmer inte heller hur många arbetskraftsinvandrare som en medlemsstat får, eller ska, ta emot från tredje land. Till exempel finns det ingen lagstiftning på EU-nivå om arbetstagare som inte är högkvalificerade

⁵ ”Nearly 3.7 million first residence permits issued in 2022” (Eurostat, nyhetsartikel, 4 augusti 2023).

⁶ Nästan 30 procent av de förstagningsuppehållstillstånd som Migrationsverket beviljade under 2022 avsåg arbetsmarknadsskäl (runt 41 000 av totalt 142 000 uppehållstillstånd). Källa: Migrationsverket, *Beviljade uppehållstillstånd översikter* (sidan senast uppdaterad: 2023-08-01), egen beräkning.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat, EUT L 343, 23.12.2011, s. 1–9.

⁸ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, EUT L 16, 23.1.2004, s. 44–53.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, EUT L 157, 27.5.2014, s. 1–22.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning), EUT L 132, 21.5.2016, s. 21–57.

och inte heller tillhör någon av de andra specialkategorierna som regleras i EU-direktiv. Dessutom får medlemsstaterna ha parallella nationella regler som inte har sitt ursprung i EU-rätten så länge dessa regler inte strider mot EU-rätten. I till exempel Sverige har EU-direktiven genomförts genom att nya paragrafer lagts till i utlänningslagen. De tidigare svenska reglerna för arbetskraftsinvandring finns kvar och fortsätter att gälla.

Men utöver lagstiftning har EU på senare tid även arbetat med rekommendationer och stöd till medlemsstater som behöver arbetskraft från tredjeländ. I denna kontext har även talangpartnerskap diskuterats. I ett meddelande från april 2022 om att ”locka kompetens och talang till EU” påminner EU-kommissionen om att den förvärvsarbetande befolkningen i EU åldras och minskar, och att det finns en arbetskraftsbrist i många yrken och sektorer liksom på olika kompetensnivåer.¹³ Vissa är specifika för vissa medlemsstater medan andra påverkar många länder och regioner i unionen. För att komma till rätta med problemen föreslår kommissionen en ”hållbar EU-politik för laglig migration” som vilar på tre pelare:

1. **En lagstiftningspelare.** De ovan nämnda direktiven om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och om ett kombinerat tillstånd ska enligt kommissionen omarbetas. Syftet är att förenkla förfarandena för inresa och vistelse i EU för arbetstagare med olika kompetensnivåer och att underlätta rörligheten inom EU för arbetstagare från tredjeländer som redan är i EU. Omarbetningen ska också stärka arbetstagarnas rättigheter och skydd mot exploatering.
2. **En operativ pelare.** För att förbättra den internationella matchningen av arbetsgivare och

arbetstagare ska EU utveckla ”talangpartnerskap” med viktiga partnerländer och bygga en ”talangreserv”.

3. **En ”framtidssinriktad pelare”.** EU:s politik för laglig migration ska vägledas av ytterligare prioritering av särskilda sektorer och grupper som vård och omsorg, unga och innovation.

Meddelandet från april 2022 följdes i november 2023 upp av ett nytt meddelande på temat ”Skills and Talent Mobility”.¹⁴ Det nya meddelandet lyfte återigen talangpartnerskap som ett viktigt instrument för arbetskraftsinvandring men betonade också vikten av snabba förfaranden för erkännande av utländska kvalifikationer som en förutsättning för att attrahera arbetskraft till EU.

Samtidigt med meddelandet konkretiserade kommissionen planen att införa en ”talangreserv” som ska etableras genom en EU-förordning.¹⁵ Talangreserven (”Talent Pool”) ska bestå av en databas och en webbportal, som ska hjälpa arbetsgivare i EU att utanför EU kunna hitta arbetskraft med kompetens som de inte kan hitta på EU:s egen arbetsmarknad.¹⁶ Intresserade tredjelandsmedborgare ska få ladda upp sina cv:n och arbetsgivare ska kunna söka bland kandidaterna. Att medverka i talangreservsatsningen ska vara frivilligt för medlemsstaterna, men de som medverkar ska stödja portalens administration. Portalen ska också tillhandahålla information om hur rekrytering av tredjelandsmedborgare praktiskt går till i de deltagande medlemsstaterna och hur tredjelandsmedborgare kan ansöka om uppehållstillstånd. Den ansvariga EU-kommissionären Ylva Johansson har förklarat att talangreserven ska komplettera EU:s ansträngningar för att göra unionen mer attraktiv som destination för kompetent arbetskraft.¹⁷

¹³ Europeiska kommissionen, *Att locka kompetens och talang till EU* (COM(2022) 657 final, 27 april 2022).

¹⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Skills and Talent Mobility* (COM(2023) 715 final, 15 november 2023).

¹⁵ European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU Talent Pool* (COM(2023) 716 final, 15 november 2023).

¹⁶ För matchning mellan arbetsökande och arbetstagare inom EU finns redan webbportalen EURES, https://eures.ec.europa.eu/index_sv.

¹⁷ European Commission, ”Commission proposes new measures on skills and talent to help address critical labour shortages” (pressmeddelande, 15 november 2023).

3. Vad är talangpartnerskap?

EU-kommissionen har på senare tid ofta använt begreppet talangpartnerskap i en bred bemärkelse, med syftet att ”stärka samarbetet mellan EU, medlemsstater och partnerländer”, främja den internationella rörligheten för arbetskraften och utveckla talang på ett sätt som är ömsesidigt fördelaktigt.¹⁸ Någon exakt definition i rättslig bemärkelse finns inte men konceptet går ut på att matcha arbetsgivare i EU med arbetskraft utanför unionen och att kombinera rörlighetsprogram för arbetstagare eller studenter med utbildnings- och kapacitetshöjande insatser i EU:s närområde och andra länder.

Konceptet har inspirerats av mer konkreta och snävare program som ”skills mobility partnerships” eller ”global skills partnerships”, som bland annat IOM (*International Organization for Migration*) och OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) arbetar med. Dessa program går ut på att stater som behöver utländsk arbetskraft ska kunna rekrytera den i samarbete med andra stater och att olika relevanta aktörer, såsom myndigheter, arbetsgivarorganisationer, fackförbund och utbildningsinstitutioner, involveras i utformningen och genomförandet av samarbetet. Programmen ska också innehålla utbildnings- och vidareutbildningskomponenter och arbetskraftsmigranter ska kunna få validera sina kvalifikationer.¹⁹

Konkret kan partnerskap av dessa slag betyda att länder som behöver utländsk arbetskraft kan satsa på att hitta, och vid behov utbilda, intresserade personer när dessa fortfarande bor i hemlandet. Sedan kan arbetstagarna få resa in, bo och arbeta i destinationslandet på tillfällig basis eller permanent. Det kan också handla om så kallad cirkulär migration, det vill säga att personer ska bo och arbeta i EU under vissa tider och därefter återvända till hemlandet.²⁰ Helst ska deltagarna förvärva kunskaper som de kan använda både i destinationslandet och i hemlandet.

Negativa effekter för ursprungslandet i samband med avflyttning av kompetens (*brain drain*) ska undvikas genom att lämpliga yrken och branscher identifieras gemensamt av destinationslandets och ursprungslandets regeringar eller myndigheter och att partnerskapen utformas på ett sätt som gynnar båda sidor. Ett överskott av vissa yrkesprofiler i ursprungslandet ska möta ett underskott i destinationsländer. Till målgruppen räknas ofta studenter, akademiker och arbetstagare som redan har vissa kvalifikationer.

”Ett överskott av vissa yrkesprofiler i ursprungslandet ska möta ett underskott i destinationsländer.”

Redan innan meddelandet om ”kompetens och talang till EU” publicerades i april 2022 förespråkade EU-kommissionen talangpartnerskap, inom ramen för sin ”Nya migrations- och asylpakt” från hösten 2020. Målet med satsningen, så som det uttrycktes då, var att talangpartnerskap ska bidra till att främja ömsesidigt fördelaktig internationell rörlighet. Partnerskap skulle, enligt paktens, först lanseras i EU:s grannskap, på västra Balkan och i Afrika, med sikte på att sedan utvidgas till andra regioner i världen. Partnerskapen skulle tillhandahålla en ”övergripande politisk ram för EU” samt ekonomiskt stöd till samarbete med tredjeländer, för att ”bättre matcha behoven av arbetskraft och kompetens i EU” samt utgöra en del av EU:s ”verktygslåda för att engagera partnerländer på ett strategiskt sätt i migrationsfrågor”.²¹

I april 2022 konkretiserade kommissionen innehållet och föreslog att medlemsstater ska inleda talangpartnerskap med Egypten, Marocko och Tunisien.²² Att just dessa länder identifierades som prioriterade beror dock inte främst på deras arbetsmarknader utan snarare på att de är särskilt viktiga när det gäller EU:s försök att begränsa

¹⁸ COM(2022) 657 final, s. 11.

¹⁹ European Migration Network/OECD, *Skills Mobility Partnerships: Exploring innovative approaches to labour migration*, EMN-OECD INFORM (March 2022).

²⁰ För definitioner av begreppet ”cirkulär migration”, se till exempel United Nations Economic Commission for Europe, *Defining and Measuring Circular Migration* (New York och Genève, 2016).

²¹ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt* (COM(2020) 609 final, 23 september 2020), s. 24.

²² COM(2022) 657 final, 27 april 2022, s. 15.

den irreguljära migrationen över Medelhavet. De är både ursprungs- och transitländer för många personer som idag försöker resa till EU irreguljärt och ofta – om inresan lyckas – försöker stanna i EU som asylsökande eller papperslös arbetskraft. Talangpartnerskap ses i det här sammanhanget som ett sätt att erbjuda säkra och lagliga alternativ till irreguljär migration och som incitament för länder i EU:s grannskap att samarbeta med EU-sidan i en positiv anda.

”Talangpartnerskapen ska kunna införas och möjliggöra migration inom ramen för redan existerande lagstiftning för arbetskraftsinvandring, som delvis ska reformeras.”

Talangpartnerskapen ska kunna införas och möjliggöra migration inom ramen för redan existerande lagstiftning för arbetskraftsinvandring, som delvis ska reformeras. De ska också kopplas till andra initiativ, exempelvis talangreserven. Beroende på vilka grupper av arbetstagare som specifika talangpartnerskap vänder sig till skulle bland annat EU:s blåkortsdirektiv²³ för högkvalificerade arbetstagare och direktivet om säsongarbetstagare²⁴ kunna användas. På en mer allmän nivå måste Schengenområdet regler för till exempel visering och gränspassager tillämpas. På nationell nivå kan dock anpassningar av migrationslagstiftningen behövas om rörlighet inom ramen för talangpartnerskap inte möjliggörs av ett lands befintliga migrationsregelverk.

4. Dubbla syften: kompetensförsörjning och migrationshantering

Så som talangpartnerskap diskuteras idag finns det höga förväntningar. Instrumentet knyts till EU:s behov av arbetskraft från tredjeländ och ses som en lösning på demografiska förändringar i EU med en minskande befolkning i arbetsför ålder.²⁵ Samtidigt lanseras det också som ett verktyg för styrning av migrationsflöden, som ett bidrag till att ”minska den irreguljära migrationen” genom att öppna lagliga migrationsvägar och som en morot som EU kan använda i förhandlingar med tredjeländer om hantering av migrationsflöden, förebyggande av irreguljär invandring och återtagande av personer som inte har rätt att vistas i EU. Därmed knyts flera olika förhoppningar och målsättningar, som EU och medlemsstaterna har kämpat med under lång tid, till talangpartnerskapen.

Ett konkret exempel på hur talangpartnerskap kan användas är ett samförståndsavtal mellan EU och Tunisien som undertecknades i juli 2023 mot bakgrund av en ökning av irreguljära och farliga båtresor från Tunisien till Italien.²⁶ Överenskommelsen innebär att Tunisien ska få ekonomiskt stöd av EU för att minska antalet migranter som rör sig mot EU. Centrala mål och samarbetsområden i avtalet är makroekonomisk stabilitet, ekonomi och handel, grön omställning, kontakter mellan människor och migration. När det gäller migrationsdimensionen betonar parterna sin avsikt att utveckla en helhetssyn för att ta itu med orsakerna till irreguljär migration, bland annat genom att främja hållbar utveckling i missgynnade områden. En gemensam prioritering är kampen mot irreguljär migration och mot människosmugglare.²⁷ I avtalet anges dock också att Tunisien och EU har kommit överens om att främja kontakter mellan människor och implementera talangpartnerskap för att utifrån

²³ Direktiv (EU) 2021/1883, EUT L 382, 28 oktober 2021, s. 1–38.

²⁴ Direktiv 2014/36/EU, EUT L 94, 28 mars 2014, s. 375–390.

²⁵ COM(2022) 657 final, 27 april 2022, s. 3–5.

²⁶ European Commission, *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia* (pressmeddelande, Tunis, 16 juli 2023).

²⁷ Överenskommelsen fick kritik bland experter, människorättsorganisationer och i Europaparlamentet, dels för att den ansågs signalera stöd till Tuniens alltmer autokratiska styre som hade vidtagit hårda åtgärder mot flyktingar och migranter i landet, dels för att det ansågs vara ineffektivt eller kontraproduktivt när det gäller potentialen att minska farliga resor över Medelhavet, men även för att överenskommelsen hade kommit till utan parlamentarisk insyn. Se till exempel Annick Pijnenburg, ”Team Europe’s Deal. What’s Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?” (*Verfassungsblog*, 21 augusti 2023); Catherine Woollard, ”Editorial: The EU’s Dodgy Deal with Tunisia is a Classic of the Genre: Undemocratic, Unlawful and Unlikely to Work” (*ECRE News*, 26 juli 2023).

ömsesidiga intressen främja laglig migration som ska gynna sektorer och yrken som identifieras gemensamt.²⁸

”Talangpartnerskap har också kommit att användas [...] som ett incitament som EU lockar med för att övertyga tredjeländer om att medverka i EU:s försök att styra och begränsa migrationen och få fler personer utan uppehålls-tillstånd att återvända.”

EU:s ansträngningar för att begränsa den irreguljära och farliga migrationen, till exempel över Medelhavet, gör sedan en tid tillbaka ett växande avtryck på unionens relationer till tredjeländ.²⁹ Genom påtryckningar, som hot om minskat eller inddraget bistånd eller viseringsrestriktioner, men också positiva incitament, som ekonomiskt eller tekniskt stöd, ska irreguljära ankomster av flyktingar och migranter minska och återvändandet förbättras. Talangpartnerskap har också kommit att användas i detta sammanhang, som ett incitament som EU lockar med för att övertyga tredjeländer om att medverka i EU:s försök att styra och begränsa migrationen och få fler personer utan uppehållstillstånd att återvända. Utöver Tunisien har samtal och möten om talangpartnerskap också hållits med Marocko och Egypten.³⁰ I sitt meddelande från april 2022 aviserade kommissionen att även Bangladesh, Nigeria, Pakistan och Senegal skulle kunna bli aktuella för samarbete inom ramen för talangpartnerskap.³¹

I november 2023 meddelade kommissionen att talangpartnerskap hade lanserats med Marocko, Tunisien, Egypten, Pakistan och Bangladesh.³²

5. Talangpartnerskapens potential som migrationspolitiskt verktyg

Om talangpartnerskap ska fungera i verkligheten behövs, enligt EU-kommissionen, ett ”starkt engagemang från medlemsstaternas sida” liksom ”deltagande av den privata sektorn och arbetsmarknadens parter samt partnerländernas egenansvar.”³³ Uttalandet har sin bakgrund i problemet att EU-kommissionens handlingsutrymme när det gäller talangpartnerskap är begränsat. Kommissionen kan marknadsföra talangpartnerskap, inleda och driva förhandlingar mellan EU-medlemsstater och partnerländer, utveckla arbetsmetoder, utvärdera pilotprojekt, ge råd till nationella regeringar och myndigheter och erbjuda finansiering. Men kommissionen kan inte på egen hand sjösätta och genomföra talangpartnerskapsprojekt eftersom uppehålls- och arbetstillstånd rent praktiskt endast kan utfärdas av nationella migrationsmyndigheter och EU-lagstiftning inte får tvinga medlemsstater att ta emot arbetskraftsinvandrare som är tredjelandsmedborgare.³⁴

5.1 Erfarenheter med pilotprojekt

För att testa och utveckla samarbeten mellan EU-medlemsstater och tredje länder när det gäller lagliga migrationsvägar och arbetskraftsinvandring har EU sedan 2019 finansierat pilotprojekt för laglig migration (”Pilot Projects on Legal Migration”). Dessa har varierat i omfattning, målgrupper, arbetsmetoder och syften, men det gemensamma syftet har varit att göra det

²⁸ ”The two Parties agree to work towards the implementation of a Talent Partnership to promote legal migration, in their common interest, in line with the mutual needs of Tunisia and the EU Member States, to the benefit of sectors of activity and occupations jointly identified”, *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*.

²⁹ Bernd Parusel, *The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks* (SIEPS Perspective, February 2023).

³⁰ Nikolaj Nielsen, ”EU eyes job deal with Egypt, Morocco and Tunisia” (*EU Observer*, 27 april 2023).

³¹ COM(2022) 657 final, s. 15.

³² COM(2023) 715 final, s. 14.

³³ COM(2020) 609 final, s. 24.

³⁴ Enligt artikel 79.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska EU:s gemensamma invandringspolitik ”inte inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa från ett tredjeländ till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare”.

möjligt för medlemsstaterna att testa bilaterala samarbetsformer.³⁵ Flera medlemsstater har börjat arbeta med projekt som motsvarar eller liknar talangpartnerskap, till exempel Tyskland, Belgien, Litauen, Nederländerna, Spanien och Slovakien.³⁶ Som exempel kan projekten THAMM, MATCH och Triple Win nämnas:

- **Projektet THAMM** ("Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa") har gått ut på att utbilda yngre människor i Egypten, Tunisien och Marocko inom utvalda bristyrken och att förbereda dem för anställning i företag i Belgien och Tyskland inom sektorer som hotell och gastronomi, elektronik och byggindustri. I Belgien ska programmet omfatta runt 350 personer och i Tyskland runt 600.³⁷
- **Projektet MATCH** ("Migration of African Talents through Capacity Building and Hiring") pågick i över tre år och syftade till att förmedla kvalificerade talanger till europeiska företag inom den privata sektorn. Genom MATCH fick företag från Belgien, Italien, Nederländerna och Luxemburg hjälp med att hitta och välja ut afrikanska talanger från Senegal och Nigeria, två länder som enligt programmet kännetecknas av ett överskott av kvalificerade yrkesverksamma. Avtalsvillkoren, inklusive anställningens längd, varierade beroende på vilken typ av anställning som planerades av varje företag. Projektet innehöll också stöd till de deltagande nigerianska och senegalesiska talangerna genom förberedande sessioner för anställningsintervjuer, utbildning i mjuka färdigheter, orientering före avresan samt hjälp med de administrativa förfarandena i samband med internationell rekrytering och migration.³⁸

- **Projektet Triple-Win** är en relativt stor satsning som har drivits av Tyskland med syfte att rekrytera personal från tredjeländer till den tyska hälso- och sjukvårdssektorn. Vårdpersonal från Bosnien och Hercegovina, Filippinerna, Tunisien, Indonesien, Jordanien och Indien rekryteras och utbildas, samtidigt som programmet är tänkt att minska arbetslösheten i ursprungsländerna. Programmet ska också underlätta överföringen av pengar (remitteringar) och yrkeskunskaper från Tyskland till migranternas hemländer. Projektet drivs av Tysklands arbetsförmedling och biståndsorganisationen GIZ. Från programmets start och fram till våren 2022 har 4 900 sjuksköterskor placerats hos tyska arbetsgivare (kliniker, äldreboenden och öppenvårdstjänster) och av dessa har över 3 500 börjat arbeta i Tyskland. Enligt GIZ fortsätter efterfrågan att växa, både bland kandidater i ursprungsländerna och hos de tyska arbetsgivarna. Den tyska arbetsförmedlingen rekryterar också ungdomar i El Salvador och Vietnam som deltar i yrkesutbildning inom omvårdnad.³⁹

THAMM, MATCH, Triple-Win och liknande satsningar har i analyser beskrivits som framgångsrika eftersom de visar att det finns en ambition att på ett kreativt sätt utveckla nya samarbetsinitiativ med tredjeländer för att locka kompetens till EU. De har också haft konkreta resultat. Men tidigare och befintliga initiativ är samtidigt också småskaliga, fragmenterade och kostsamma.⁴⁰ Medan Triple-Win har förmedlat några tusen arbetskraftsmigranter handlar det bara om några hundratal i fallet THAMM och ännu färre i MATCH. Andra pilotprojekt är inte mer storskaliga. Även om covid-19-pandemin kan ha haft en negativ inverkan på olika projekt på grund

³⁵ Diana Stefanescu, *Partnerships for mobility at the crossroads. Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration* (Policy Brief, International Centre for Migration Policy Development and Mobility Partnership Facility, 2020).

³⁶ European Migration Network/OECD 2022; International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)/ Migration Partnership Facility, *MPF Projects*, <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/mpf-projects>, senast besökt 17 november 2023.

³⁷ European Migration Network/OECD 2022.

³⁸ Center for Global Development, *Migration Pathways. Migration of African Talents through Capacity Building and Hiring (MATCH)* (faktablad, juli 2021).

³⁹ Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Triple Win Programme – Recruiting nurses from abroad sustainably* (Eschborn, 2021).

⁴⁰ European Migration Network/OECD 2022; Kate Hooper, *How Can Europe Deliver on the Potential of Talent Partnerships?* (Migration Policy Europe, Policy Brief, december 2021).

av gränsstängningar och reserestriktioner visar detta att talangpartnerskapens kvantitativa potential har varit begränsad.⁴¹

Fragmenteringen består bland annat i att varje program är skraddarsytt för specifika arbetsgivare, branscher eller yrkesgrupper. Detta innebär att partnerskapen måste planeras och förhandlas med hänsyn till flera olika aktörers intressen i minst två länder (destinationslandet och ursprungslandet), utifrån olika nationella förhållanden och med hänsyn till olika krav och förutsättningar som gäller kvalifikationer och språkkunskaper i olika industrisektorer. Varje program kräver således en egen plan, ett eget nätverk av partners och en egen projektstyrning och administration, vilket kan göra talangpartnerskapen till en relativt dyr satsning. Problemet med höga kostnader måste dock också ses mot bakgrund av de kostnader som uppstår när tjänster inte tillsätts och den växande efterfrågan på kvalificerad arbetskraft inte tillgodoses. Talangpartnerskap kan därmed vara nyttiga trots höga kostnader.

5.2 Migrationsstyrning, nya migrationskorridorer och utvecklingseffekter

När det gäller talangpartnerskapens andra syfte, att fungera som ett verktyg för att minska irreguljär migration till EU, så finns det om möjligt ännu fler frågetecken och osäkerheter. För det första är de personer som talangpartnerskap vänder sig till inte nödvändigtvis samma personer som utan talangpartnerskap skulle resa irreguljärt. Det kan också vara personer som i vissa fall skulle stanna i hemlandet eller hitta andra program eller andra länder att söka sig till. Och även om det skulle finnas en viss överlappning så gör talangpartnerskapens småskalighet att omfattningen av den irreguljära migrationen sannolikt inte skulle minska kännbart om fler talangpartnerskap sjösattes. Om varaktiga alternativ till irreguljära resor ska skapas kan talangpartnerskap således bara vara en mindre del av lösningen, tillsammans med att fler lagliga vägar öppnas för personer som söker skydd eller vill förbättra sin livssituation.⁴²

I vissa fall kan talangpartnerskap dock ge nätverkseffekter, när nya migrationskorridorer öppnas upp mellan länder i EU och länder på andra kontinenter som tidigare inte varit sammankopplade genom migration. Litauen drev till exempel pilotprojektet ”Digital Explorers” som syftade till att rekrytera IT-personal från Nigeria genom ettåriga praktikplatser hos litauiska företag. Projektet var småskaligt men utökades så småningom. En senare projektutvärdering visade att projektet hade bidragit till att etablera nya nätverk och arbetsmetoder som skulle kunna underlätta ytterligare arbetskraftsmigration mellan Nigeria och Litauen. Det har rapporterats att ett litauiskt företag sedermera öppnade en filial i Nigeria.⁴³

”Med talangpartnerskap följer ett positivt budskap om migrationens värde och nytta.”

Det är också möjligt att talangpartnerskap kan fungera som dörröppnare för samarbete mellan EU och tredjeländer i frågor rörande migrationshantering i stort, särskilt om EU:s aktiviteter inom migrationspolitikens externa dimension annars riskerar att präglas av ensidiga påtryckningar från EU när det gäller hemländernas återtagande av asylsökande som fått avslag i EU eller förebyggande av irreguljär migration, något som sällan är populärt i relevanta länder.⁴⁴ Med talangpartnerskap följer ett positivt budskap om migrationens värde och nytta. På så sätt kan EU visa att unionen och medlemsstaterna inte bara försöker att avskärma sig mot oönskad, irreguljär migration utan också är intresserade av migranter som en resurs. Detta kan öka viljan i transit- och ursprungsländer att samarbeta med EU i olika migrationspolitiska frågor.

Sist men inte minst kan satsningen också vara värdefull utifrån ett utvecklingsperspektiv, särskilt om EU-sidan inte bara satsar på att rekrytera färdigutbildade arbetstagare utan också stöttar ursprungsländer. Stödet kan bestå av utbildning, metoder och kapacitet som syftar till att bättre kunna bedöma situationen på den egna

⁴¹ Stefanescu 2020.

⁴² Bernd Parusel, *Laglig migration för arbete och studier* (Delegationen för migrationsstudier, Policy Brief 2023:6), s. 3–4.

⁴³ Hooper 2021, s. 7.

⁴⁴ Parusel, *The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks*.

arbetsmarknaden, identifiera trender när det gäller utbud och efterfrågan av olika yrken samt analysera behovet av utbildningsåtgärder.⁴⁵

6. Talangpartnerskapens relevans för Sverige

Att EU:s talangpartnerskap skulle kunna ha särskild betydelse för just Sverige är inte självklart. Satsningen har hittills inte fått någon större uppmärksamhet i Sverige.⁴⁶

”De svenska reglerna tillkom inte för att öppna lagliga alternativ till irreguljär migration utan främst för att svenska företag skulle kunna få rekrytera den arbetskraft de behöver.”

Sverige har internationellt varit känt för liberala regler för arbetskraftsinvandring, vilka har inneburit stora möjligheter för tredjelandsmedborgare att få uppehålls- och arbetstillstånd för arbete inom yrken som kräver en hög kvalifikationsnivå eller specialistkompetenser, men också för jobb med låga eller inga kvalifikationskrav.⁴⁷ De svenska reglerna tillkom inte för att öppna lagliga alternativ till irreguljär migration utan främst för att svenska företag skulle kunna få rekrytera den arbetskraft de behöver. Mycket tyder dock på att systemet delvis också har fungerat som en laglig väg in till Sverige för personer som annars kanske hade försökt att komma som asylsökande. Arbetskraftsinvandrare och asylsökande har i relativt stor utsträckning kommit från samma länder⁴⁸ och genom

”spårbytet”⁴⁹ har personer som varit asylsökande och fått avslag under vissa förutsättningar kunnat legalisera sin vistelse i Sverige genom att byta till arbetstillstånd.

I korthet kännetecknas det svenska systemet av att arbetsgivare har stor frihet att rekrytera utländsk arbetskraft var de vill. Den statliga inblandningen är i princip reducerad till att Migrationsverket prövar ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, och att olika myndigheter har kontrolluppdrag för att motverka missbruk av systemet och utnyttjande av utländska arbetstagare. Den myndighetsbaserade behovsprövningen, som tidigare begränsade företagens rekryteringsmöjligheter utanför EU, avskaffades 2008. Det nuvarande regelverket kräver att arbetstagare från tredje land har anställningsvillkor som motsvarar gällande kollektivavtal eller anses vara brukliga för respektive yrke eller bransch.⁵⁰ Den lägsta månadslön som en arbetskraftsinvandrare från tredjeland måste uppbära har länge varit så låg som 13 000 kronor, men det har nyligen ändrats.

6.1 Det svenska systemet blir mer selektivt

Det svenska systemet för arbetskraftsinvandring är i förändring och har på senare tid blivit mer restriktivt och selektivt.⁵¹ Efter rapporter om missbruk av systemet av oseriösa arbetsgivare, utnyttjande av arbetskraftsinvandrare och lönedumpning har regelverket skärpts, till exempel genom utökade kontroller och bindande anställningsavtal som en förutsättning för arbets- och uppehållstillstånd. (Tidigare räckte ett icke-bindande arbetserbjudande.) Det är heller inte längre möjligt för arbetskraftsinvandrare att ta med sig nära anhöriga utan att kunna försörja dessa.⁵²

⁴⁵ Hooper 2021, s. 9–10.

⁴⁶ Ett av få undantag är en debattartikel där en svensk Europaparlamentariker argumenterade för att ett ”skräddarsytt ramverk för talangpartnerskap som EU:s medlemsstater och ett tredje land kan ansluta sig till gör det möjligt för Sverige och andra medlemsstater att bättre kunna matcha arbetsmarknadens behov med rätt kompetens som saknas på den inhemska arbetsmarknaden”. Se Abir Al-Sahani, ”Talangförmedling kan ge Sverige livsviktig arbetskraft” (*Dagens Nyheter*, 6 juli 2021). EU-kommissionens meddelande från november 2023 om ”Skills and Talent Mobility” uppmärksammades i notiser i svensk media, exempelvis ”Talangpool ska locka arbetskraft till EU” (*Svenska Dagbladet*, 15 november 2023).

⁴⁷ Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson, *Inledning*, i C. Calleman och P. Herzfeld Olsson, *Arbetskraft från hela världen* (Rapport 2015:9, Stockholm, Delegationen för migrationsstudier).

⁴⁸ Bernd Parusel, *Legal migration for work and training. Mobility options to Sweden for those not in need of protection* (Rapport 2020:2, Stockholm, Delegationen för migrationsstudier).

⁴⁹ 5 kap. 15 a utlänningslagen (2005:716).

⁵⁰ 6 kap. 2 § första stycket, andra punkten utlänningslagen (2005:716).

⁵¹ Parusel, *Laglig migration för arbete och studier*, s. 5–8.

⁵² Prop. 2021/22:134.

Arbetskraftsinvandringen till Sverige har också förändrats genom en kraftigt höjd lönetröskel för arbetstillstånd. Den 30 november 2022 biföll riksdagen en proposition från regeringen som innebär att utlänningslagen ändrades så att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning ska uppnå en god försörjning.⁵³ Regeringen beslutade sedan om en förordningsändring som preciserar att en arbetskraftsinvandrare ska ha en lön som uppgår till minst 80 procent av medianlönen i Sverige.⁵⁴ Sedan november 2023 innebär detta att en arbetskraftsinvandrare måste ha en månadslön på minst 27 360 kronor.⁵⁵

”Om talangpartnerskap ska startas och omfatta arbetstagare med lägre löner kan undantag från lönetröskeln behöva införas.”

Dessa reformer, inte minst en högre lönetröskel för arbetskraftsinvandring från tredjeländ, förväntas leda till ett minskande inflöde av arbetskraft, särskilt när det gäller arbetstagare med relativt låga löner. Då behoven av arbetskraft samtidigt överstiger den arbetskraft som kommer ut på arbetsmarknaden i Sverige⁵⁶ och arbetsgivarnas rekryteringsbehov är stora, speciellt när det gäller personer med praktiska yrkesutbildningar,⁵⁷ skulle svenska arbetsgivares intresse för EU-initiativ som talangpartnerskap kunna öka. Dessutom är rekryteringsbehoven och matchningsproblematiken särskilt stora i vissa regioner, till exempel i norra Sverige på grund av nya företagsetableringar. Även om

talangpartnerskap kanske främst riktar sig till utbildade personer som skulle kunna tjäna mer än 80 procent av medianlönen i Sverige, kan det finnas grupper med lägre ingångslöner som det nuvarande systemet utesluter men som talangpartnerskap skulle kunna täcka. Det kan till exempel vara enklare vård-, omsorgs, hantverks- eller serviceyrken. Om talangpartnerskap ska startas och omfatta arbetstagare med lägre löner kan undantag från lönetröskeln behöva införas. Den nya lönetröskelns konsekvenser för företagens möjligheter att behålla och rekrytera utländsk arbetskraft har diskuterats flitigt under hösten 2023.⁵⁸

6.2 Nya samarbets- och organisationsformer behövs

Om talangpartnerskap ska sätts i Sverige och fungera som ett komplement till det befintliga systemet för arbetskraftsinvandring, där den statliga inblandningen är minimal, krävs också nya arbetssätt. Talangpartnerskap förutsätter samarbete (eller åtminstone kontakter) med tredjeländer på regerings- eller myndighetsnivå. Offentliga eller privata aktörer skulle sannolikt behöva bidra med finansiering, personal, styrning och administration om relevanta projekt ska kunna startas och genomföras. Medan flera andra europeiska länder sedan länge organiserar arbetskraftsinvandring genom bilaterala rekryteringsavtal med andra länder⁵⁹ har Sverige inga större migrationsavtal av detta slag idag, med undantag för exempelvis bilaterala samförståndsavtal om feriearbete för unga människor. Dessa avtal innebär att personer mellan 18 och 30 får besöka Sverige i upp till ett år för ferier. Syftet är att de ska kunna sätta sig in

⁵³ Prop. 2021/22:284.

⁵⁴ Justitiedepartementet, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare* (Promemoria, 2023-05-04).

⁵⁵ Vissa typer av arbetskraftsinvandring är undantagna från det höjda lönekravet, framför allt personer som kommer till Sverige inom ramen för EU-direktiv som till exempel högkvalificerade personer som ansöker om ett EU-blåkort, säsongarbetstagare eller au pairer.

⁵⁶ Andelen personer över 80 år prognosticeras öka kraftigt, vilket enligt Sveriges kommuner och regioner kommer att öka behoven av välfärdstjänster som sjukvård och äldreomsorg. Samtidigt ökar andelen personer i arbetsför ålder endast blygsamt, se Sveriges kommuner och regioner, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare* (Yttrande, 16 juni 2023).

⁵⁷ ”Stor brist på yrkeslärare samt yrkesutbildade inom flera områden”, Statistiknyhet från SCB, 13 december 2022.

⁵⁸ Se till exempel Karin Johansson och Anders Henriksson, ”Statligt lönegolv skapar bara förlorare” (*Svenska Dagbladet*, 1 juli 2023); Tobias Wikström, ”Oacceptabla följder av nya lönegolvet” (*Dagens industri*, 1 november 2023); Johanna Wreder, ”LO säger ja till lönekravet: Öreglerad arbetskraftsinvandring är att öppna helvetets portar” (*Arbetet*, 2 november 2023).

⁵⁹ The Expert Council’s Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe), *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection* (Berlin, 2019).

i kulturen och livet i Sverige. Under vistelsen får de också arbeta, men detta sker vanligtvis utan inblandning av svenska myndigheter.⁶⁰

Om Sverige ska ställa upp som partner i talangpartnerskap behöver därmed sannolikt en lämplig förvaltnings- och organisationsform byggas upp för det, möjligtvis i form av en arbetsgrupp. Det skulle vidare krävas ett engagemang från både det offentliga och arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och enskilda företag. Svenska företag har i vissa fall på egen hand redan arbetat med större rekryteringsprojekt i tredje land och samlat erfarenheter som kan komma till nytta om talangpartnerskap ska sätts. ⁶¹ Som avsnitten ovan visade finns också erfarenheter från pilotprojekt i andra EU-medlemsstater som svenska aktörer kan titta på och lära sig av. EU-finansiering skulle kunna underlätta införandet av talangpartnerskap i Sverige.

7. Talangpartnerskapens framtid: kraftfull satsning eller falsk förhoppning?

Talangpartnerskap framstår som en satsning som kan, om den utformas på rätt sätt, vara attraktiv för EU-länder, migranternas ursprungsländer och migranterna själva. Att matcha arbetstagare i tredjeländer med lediga platser i Europa har länge varit en stor utmaning, inte minst eftersom det saknats tillförlitlig och aktuell information om arbetsmarknadsförhållanden i tredjeländer och om huruvida utbildningsstandarder i tredjeländer är förenliga med standarder i Europa inom olika sektorer.⁶² Många EU-länder har försökt att göra sig själva till mer tilldragande destinationer men kämpar ändå med att locka till sig rätt kompetens i tillräckligt stor omfattning. Den internationella matchning mellan arbetstagare i tredje land och arbetsgivare i EU som talangpartnerskap utlovar framstår därför som ett välkommet, om än bara mindre, bidrag till andra ansträngningar som görs, trots att det är en förhållandevis dyr och resurskrävande satsning.

I princip alla seriösa försök att erbjuda lagliga alternativ till irreguljära resor måste välkomnas: migration har blivit mycket farligt för människor som försöker ta sig till EU utan giltiga resehandlingar och på förhand ordnade tillstånd, och irreguljära ankomster skapar politisk oro och splittring i EU. Dessutom kan de lagliga alternativen få gynnsamma effekter på arbetsmarknaderna i EU och underlätta kontakter och samarbete mellan EU och migranternas ursprung- och transitländer när det gäller migrationshantering. Rent teoretiskt talar detta för talangpartnerskap.

"I princip alla seriösa försök att erbjuda lagliga alternativ till irreguljära resor måste välkomnas: migration har blivit mycket farligt för människor som försöker ta sig till EU utan giltiga resehandlingar och på förhand ordnade tillstånd, och irreguljära ankomster skapar politisk oro och splittring i EU."

Med tanke på att talangpartnerskap är en relativt ny satsning kan det vara för tidigt att dra definitiva slutsatser om konceptets kvantitativa potential och kvalitativ nytta. Men frågetecken finns. Om satsningarna fortsätter att vara så småskaliga som de hittills har varit kan de knappast ha en kännbar inverkan på drivkrafterna bakom irreguljära migrationsströmmar till EU idag. Det finns också en risk för ett missförhållande mellan å ena sidan den vikt som EU-kommissionen fäster vid talangpartnerskap som instrument för bättre migrationsstyrning och lösning på kompetensbristen i EU, och å andra sidan de blygsamma resultat som konkreta pilotprojekt hittills har kunnat leverera. Om kännbara effekter ska uppnås måste talangpartnerskapen skalas upp

⁶⁰ I nuläget finns samförståndsavtal om feriearbete med Australien, Hongkong, Japan, Kanada, Nya Zeeland och Sydkorea, se Migrationsverket, *Feriearbete för unga personer*, <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld/Sarskilda-regler-for-vissa-yrken-och-lander/Feriearbete-for-unga-personer.html>, senast uppdaterad 2 oktober 2023.

⁶¹ I tidigare epoker i arbetskraftsinvandringens historia i Sverige, efter andra världskriget, rekryterade Sverige utländsk arbetskraft med hjälp av en arbetskraftskommission och bilaterala rekryteringsavtal, till exempel från Italien, Ungern och Österrike. SOU 2005:50, s. 31; Calleman och Herzfeld Olsson 2015, s. 10.

⁶² Hooper 2021.

och fler EU-länder anamma konceptet och börja engagera sig i projekt med tredjeländer. Om de gör det kan talangpartnerskap åtminstone bli en pusselbit i försöken att åstadkomma bättre migrationshantering och åtgärda kompetensbristen i EU. Inte minst i länder som Sverige, där talangpartnerskapsatsningen hittills inte har fått någon större uppmärksamhet, framstår det som angeläget med en grundlig diskussion om talangpartnerskapets värde och genomförbarhet.

I nuläget finns det en risk för att EU-kommissionen använder konceptet som en morot eller dörroppnare i migrationssamtal med andra länder, samtidigt som medlemsstaterna avvaktar med att följa upp detta genom konkreta och tillräckligt

stora åtaganden eller bara långsamt ansluter sig till satsningen. Om EU lovar samarbeten som sedan inte blir verklighet, eller som inte får kännbara effekter, kan EU tappa trovärdighet bland viktiga partnerländer. Det betyder att det bara finns två vägar framåt för EU: antingen gör medlemsstaterna kraftfulla satsningar på talangpartnerskap eller liknande samarbetsprojekt med tredjeländer – och visar på så sätt att de menar allvar med att försöka erbjuda ömsesidigt gynnsamma och lagliga vägar till arbete i EU. Eller så tonas talangpartnerskapets betydelse i migrationshanteringen ner och EU-medlemsstaterna fortsätter att driva dem i mindre skala. I så fall väcks åtminstone inga falska förhoppningar.