

**Інформаційна довідка
про основні засади міграційної політики
Європейського Союзу щодо працівників – громадян третіх країн***

***Анотація.** В Інформаційній довідці викладено результати аналізу норм міграційного законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) та держав-членів ЄС щодо видів дозвільних документів на застосування праці іноземних осіб та осіб без громадянства. Зазначено про розмежування сфер регулювання законодавства ЄС і національного законодавства держав-членів. Акцентовано увагу на нормативних положеннях про інституційне забезпечення здійснення міграційної політики. Проаналізовано підстави та умови видачі єдиного дозволу на проживання та роботу в Німеччині та Польщі.*

***Ключові слова:** міграційна політика, трудові мігранти, робоча віза, дозвіл на застосування праці іноземців і осіб без громадянства, працевлаштування.*

Вступ.

Міграційна політика Європейського Союзу в її внутрішньому і зовнішньому вимірах є складним і динамічним процесом. За результатами опитування 12,7 % жителів ЄС у віці 15-74 років народилися за межами кордонів держав-членів або мають принаймні одного з батьків іноземного походження. У 2023 році понад 1,1 мільйона людей подали заяви про надання притулку в ЄС¹. Відповідно до прогнозів Євростату, до 2060 року кількість таких осіб становитиме близько третини населення ЄС і ще більший відсоток фактичної робочої сили матиме іноземне походження².

Основна частина.

У контексті ЄС врегулювання міжнародних переміщень має враховувати низку аспектів. Як наднаціональне утворення, ЄС об'єднує двадцять сім держав-членів, внутрішні кордони яких є прозорими або взагалі відсутніми для забезпечення свободи пересування європейських громадян, капіталу, послуг і товарів. Це вимагає досягнення домовленості між державами-членами ЄС щодо спільних критеріїв кваліфікації та статусу громадян третіх країн, які бажають в'їхати та/або проживати в одній із них, а також спільних дій для боротьби з небажаними наслідками внутрішніх відкритих кордонів, а саме – з нелегальною імміграцією.

Не менш важливою є і зовнішня діяльність ЄС у сфері міграції. Міграційна криза ЄС 2015-2016 року обумовила низку реформ, в межах якої ухвалені директиви, зокрема щодо збільшення пропозиції робочої сили.

¹ EU received over 1.1 million asylum applications in 2023. URL: <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-received-over-1-million-asylum-applications-2023>

² Migration and Public Policy in a Fragmenting European Union. *Policy & Practice: A Development Education Review*. URL: <https://www.developmenteducationreview.com/issue/issue-24/migration-and-public-policy-fragmenting-european-union>

За оцінками фахівців, сучасна міграційна політика є більш консолідованою. Це дозволило ЄС створити систему установ, які адмініструють інформаційні бази даних: SIS (Шенгенська інформаційна система), VIS (Візова інформаційна система), CEAS (Загальноєвропейська система надання притулку), ETIAS (Європейська система інформації та авторизації подорожей), EES (Система в'їзду/виїзду), Eurodac (База даних відбитків пальців ЄС), EUCARIS (Європейська інформаційна система автомобілів та водійських посвідчень), ECRIS (Європейська інформаційна система записів про судимості), Європейський центр кіберзлочинності, FADO (Європейська система архівації), PRADO (Публічний реєстр автентичних документів для подорожей та документів, що посвідчують особу в Інтернеті).

Норми, що є обов'язковими для держав-членів ЄС – *acquis communautaire* з питань міграції, передбачені статтями 77-79 Договору про функціонування ЄС. На реалізацію їх положень ЄС ініціював значну кількість нормативних актів щодо спільної міграційної політики. Вважаються врегульованими у достатньому обсязі основні форми міграції щодо членів сім'ї, шукачів притулку, біженців, студентів, резидентів на тривалий термін і науковців (Директива 2003/86/ЄС про право на возз'єднання сім'ї, Директива 2003/109/ЄС про статус довгострокового резидента для громадян, які не є членами ЄС, Директива 2004/114/ЄС щодо *прийому студентів*, Пакт ЄС про притулок та міграцію від 10 квітня 2024 року³ тощо).

Однак щодо управління трудовою імміграцією держави-члени ЄС досі не дійшли згоди про спільну політику, особливо щодо запровадження мінімальних квот для працевлаштування осіб із третіх країн. Кожна держава ЄС відчуває нестачу робочої сили. Наразі середній рівень вакансій (показник незаповнених вакансій по відношенню до загальної кількості зайнятих посад і вакансій) зріс до 2,7%⁴. Перелік дефіцитних професій, визначених державами-членами ЄС, свідчить, що ці держави ризикують не досягти спільної мети – «подвійного зеленого і цифрового переходу їхніх економік».

Діючі правила ЄС щодо трудової міграції є фрагментарними. Небажання держав-членів делегувати повноваження щодо трудової міграції на рівень ЄС змусило Європейську Комісію застосувати галузевий підхід (окремі директиви) для гармонізації критеріїв в'їзду та перебування трудових мігрантів, а також виїзду та проживання висококваліфікованих працівників⁵. Щодо міграції працівників нижчої та середньої професійної кваліфікації, то регулювання здійснюється національним законодавством держав-членів.

У рамках стратегії ЄС щодо створення структури, яка б зробила імміграцію, керовану попитом, легшою та зручною, запроваджено такий інструмент як

³ Pact on Migration and Asylum. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

⁴ Euro area job vacancy rate at 2.7%. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-15032024-ap>

⁵ Directive (EU) 2021/1883 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, and repealing Council Directive 2009/50/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021L1883>

блакитна карта ЄС – дозвіл на роботу та проживання для висококваліфікованих працівників із числа громадян держав, які не входять до складу ЄС. Усі держави-члени можуть видавати блакитні картки, окрім Данії та Ірландії, за їх власним вибором. Щоб подати заявку на блакитну картку, потрібно перейти на вебсайт мережі Блакитної картки ЄС⁶ і надіслати заявку. Варто зазначити, що у перший рік набрання чинності Директиви, лише дві держави застосовували її положення. В цілому Загалом із 2013 до 2020 року було видано близько 80 тисяч блакитних карт, що становить 1,3 % від 6,2 мільйона дозволів на роботу, виданих державами-членами через національні імміграційні схеми⁷. Оновлені положення законодавства щодо схем блакитної карти (Директива (ЄС) 2021/1883) сприяли зростанню їх кількості. Лідером залишається Німеччина, у якій з 419000 іноземних працівників, які отримали дозвіл на роботу у 2023 році, 113000 – стали власниками блакитної карти ЄС⁸.

Подібна ситуація склалася щодо виконання Директиви 2011/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року про єдину процедуру подання заявки на єдиний дозвіл для громадян третіх країн на проживання і роботу на території держави-члена та про загальний набір прав для працівників третіх країн, які законно проживають у державі-члені⁹. У 2021 році 70 % цих документів було видано лише чотирма державами ЄС (Францією, Італією, Іспанією та Португалією). Правила Директиви поширюються на іноземних працівників, які на законних підставах перебувають у державах ЄС для роботи на основі національних правил держави чи законів ЄС. Положення Директиви не поширюються на сезонних працівників, відряджених (внутрішньо корпоративних) тощо. У квітні 2024 року прийнята Директива (ЄС) 2024/1233, метою якої є спрощення процедури подачі заявок на отримання єдиного дозволу, скорочення тривалості процедур подачі заявок, підвищення привабливості ЄС і вирішення проблем нестачі робочої сили. Держави ЄС (за винятком Данії та Ірландії) мають імплементувати Директиву у національне законодавство до 22 травня 2026 року, а Директиву 2011 року, відповідно, буде скасовано¹⁰.

Держави-члени призначають орган, уповноважений приймати заявки та видавати єдиний дозвіл, використовуючи уніфікований формат, як це встановлено

⁶ Live and work in the European Union. URL: <https://www.apply.eu/>

⁷ The EU Blue Card: a tool for demand-driven immigration. URL: <https://www.europeangeneration.eu/single-post/the-eu-blue-card-a-tool-for-demand-driven-immigration>

⁸ Germany Saw 419,000 Foreigners on Work Permits at the End of 2023. URL: <https://schengen.news/germany-saw-419000-foreigners-on-work-permits-at-the-end-of-2023/>

⁹ Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0098>

¹⁰ Directive (EU) 2024/1233 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401233

в Регламенті (ЄС) № 1030/2002, і зазначаючи інформацію, що стосується дозволу на роботу відповідно до пунктів (a)12 і (a)16 додатку до нього¹¹.

Згідно із запропонованими новими правилами, єдиний дозвіл не прив'язаний до одного роботодавця, тобто працівники матимуть право змінити роботодавця, продовжуючи легально проживати. Можливість змінити роботодавця може бути обмежена державами-членами ЄС, які можуть зробити це предметом перевірок на ринку праці, вимагати повідомлення про зміну та встановити мінімальний період (не більше шести місяців), протягом якого власник єдиного дозволу має працювати на свого першого роботодавця. Безробіття власника єдиного дозволу, за умови, що воно не перевищує трьох місяців, не буде підставою для анулювання єдиного дозволу. Директива (ЄС) 2024/1233 передбачає нові зобов'язання для держав щодо: перевірки, механізмів моніторингу, санкцій проти роботодавців, які порушують правила. Держави мають сприяти розгляду скарг і надавати правовий захист у разі незаконного поведіння з боку роботодавця.

У Німеччині положення Закону про проживання, роботу та інтеграцію іноземців на федеральній території (AufenthG) визначають: засади міграційної політики та здійснення контролю імміграції іноземців; правила їх в'їзду, проживання, працевлаштування. Відповідно до Указу уряду про працевлаштування іноземців, процедуру «єдиного вікна» для іноземців забезпечує імміграційна служба, зокрема щодо працевлаштування. У разі необхідності імміграційна служба залучає службу зайнятості до внутрішньої адміністративної процедури (§§ 18-21)¹². Самозайняті особи можуть отримати дозвіл на проживання якщо є в цьому економічний інтерес або регіональна потреба, або підприємницька діяльність матиме позитивний вплив на економіку та ця діяльність буде фінансово забезпечена. Окрім того, 7 липня 2023 року прийнято Закон про подальший розвиток імміграції кваліфікованої робочої сили, розроблений Федеральним міністерством внутрішніх справ і комплексного територіального розвитку та Федеральним міністерством праці та соціальних питань. Його положення передбачають нові можливості для в'їзду в Німеччину з метою працевлаштування або навчання, а саме – картка можливості пошуку роботи за бальною системою¹³.

Відповідно до законодавства Польщі карта перебування з метою роботи може бути надана іноземцю, якщо метою його/її перебування є намір працювати більше 3 місяців і особа може підтвердити це. Щоб отримати картку на проживання та роботу, особа має перебувати в країні на законних підставах. Документ у формі адміністративного рішення видається воєводою – представником Ради Міністрів у воєводстві за місцем перебування іноземця, а у разі подання апеляції – начальником Управління у справах іноземців. Картка видається на строк понад 3 місяці, але не

¹¹ Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002R1030>

¹² Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/

¹³ Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. URL: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-weiterentwicklung-der-fachkr%C3%A4fteeinwanderung/298214>

більше 3 років, не продовжується автоматично та може передбачати вимоги до роботи¹⁴.

Висновки.

Трудова міграція є однією зі сфер, в якій найбільше проявляється автономія держав-членів ЄС. Завдяки зусиллям Європейської Комісії, в рамках врегулювання спільних заходів запобігання нелегальній міграції та зайнятості, досягнуто згоди щодо запровадження єдиних підходів до порядку працевлаштування на території ЄС чотирьох категорій працівників із третіх країн: висококваліфікованих працівників; сезонних працівників; внутрішньо-корпоративних працівників; стажерів, які отримують винагороду. Суттєво оновлено законодавство щодо блакитної карти та єдиного дозволу.

Незважаючи на те, що міграційні правила ЄС доволі складні, законодавчі акти у цій сфері надають державам-членам можливість створювати власне, більш сприятливе законодавство. До того ж, деякі директиви містять диспозитивні положення, які надають державам-членам ЄС значну свободу дій у їх реалізації. Як наслідок, національні міграційні схеми часто діють паралельно із законодавством ЄС, що додає неузгодженості у системі трудової міграції.

ЄС відчуває гостру міграційну кризу, що обумовлена браком кваліфікованих іноземних працівників. Для її вирішення держави-члени ЄС переглядають національну політику трудової міграції, коригують своє законодавство, щоб стати більш привабливими для іноземних працівників. Регулювання процесів міграції на національному рівні урядом є більш гнучким, зокрема щодо реагування на різні потреби внутрішніх ринків праці.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹⁴ OBWIESZCZENIE MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o cudzoziemcach. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002354/T/D20212354L.pdf>; USTAWA z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000091/T/D20220091L.pdf>