



PŘÍSTĚHOVALECKÁ POLITIKA

Prvořadým cílem Evropské unie je komplexní evropská přistěhovalecká politika založená na solidaritě a zaměřená na budoucnost. Úkolem přistěhovalecké politiky je nalézt vyvážený přístup k otázkám legálního i nelegálního přistěhovalectví.

PŘÁVNÍ ZÁKLAD

Články 79 a 80 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

PRAVOMOCI

Legální přistěhovalectví: EU má pravomoc vymezit podmínky vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí, kteří legálně vstupují do některého z jejích členských států a pobývají v něm, a to i za účelem sloučení rodiny. Členské státy mají i nadále právo určovat množství osob ze třetích zemí, jimž povolí vstup za účelem hledání zaměstnání.

Integrace: EU může povzbuzovat a podporovat členské státy v přijímání opatření, jejichž cílem je rozvíjet integraci státních příslušníků třetích zemí, kteří v daném státě pobývají legálně. Neexistuje však žádné ustanovení EU pro harmonizaci vnitrostátních právních a správních předpisů.

Boj proti nelegálnímu přistěhovalectví: Evropská unie má bránit nelegálnímu přistěhovalectví a omezovat jeho rozsah, a to zejména uplatňováním účinné politiky navrácení v souladu se základními právy.

Dohody o zpětném přebírání osob: Evropská unie může se třetími zeměmi uzavírat dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí do země původu nebo provenience, pokud tyto osoby nesplňují nebo přestaly splňovat podmínky pro vstup, přítomnost či pobyt na území jednoho z členských států.

CÍLE

Vymezení vyváženého přístupu k přistěhovalectví: cílem EU je nalézt vyvážený přístup k řízení legální imigrace a k boji proti nelegálnímu přistěhovalectví. Řádné řízení migračních toků vyžaduje zajištění spravedlivého zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří v členských státech pobývají legálně, posílení opatření pro boj proti nelegálnímu přistěhovalectví, obchodování s lidmi a převaděčství migrantů a podporu užší spolupráce s nečlenskými zeměmi ve všech oblastech. Cílem EU je zajistit jednotnou úroveň práv a povinností tak, aby legální přistěhovatelci měli úroveň práv a povinností srovnatelnou s občany EU.



Zásada solidarity: podle Lisabonské smlouvy by se imigrační politiky měly řídit zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni (článek 80 SFEU).

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Institucionální změny, které přinesla Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost v prosinci 2009 (viz [1.1.5](#)), zavedla v otázkách legálního přistěhovaectví postup hlasování kvalifikovanou většinou a nový právní základ pro integrační opatření. Řádný legislativní postup se nyní uplatňuje na politiky v oblasti nelegálního i legálního přistěhovaectví, čímž Parlament jako spolutvůrce právních předpisů získal rovnoprávné postavení s Radou. Připomeňme, že přechodná opatření pro případ náhlého přílivu příslušníků třetích zemí však přijímá pouze Rada po konzultaci s Parlamentem (čl. 78 odst. 3 SFEU).

Lisabonská smlouva též objasnila, že EU má v této oblasti sdílenou pravomoc s členskými státy, zvláště co se týče počtu migrantů, kterým je povoleno legálně vstoupit na území členského státu s cílem hledat tam práci (čl. 79 odst. 5 SFEU). Plnou pravomoc v oblasti přistěhovaectví a azylu má nyní Soudní dvůr.

B. Nejnovější politický vývoj

1. „Globální přístup k migraci a mobilitě“

„Globální přístup k migraci a mobilitě“ (GAMM), který Komise přijala v roce 2011, stanovuje obecný rámec pro vztahy Unie se třetími zeměmi v oblasti migrace. Tento přístup zahrnuje čtyři pilíře: legální přistěhovaectví a mobilita, nelegální přistěhovaectví a obchodování s lidmi, mezinárodní ochrana a azylová politika a maximalizace dopadu migrace a mobility na rozvoj. Lidská práva migrantů jsou v tomto přístupu průřezovou otázkou.

2. Strategické pokyny z června 2014

Platnost Stockholmského programu pro prostor svobody, bezpečnosti a práva, který byl přijat v prosinci 2009 jakožto nástupce víceletého programu z Tampere (1999) a Haagu (2004), vypršela v prosinci 2014 ([4.2.1](#)). V březnu 2014 zveřejnila Komise nové sdělení nazvané „[Otevřená a bezpečná Evropa: cesta k realizaci](#)“. V souladu s článkem 68 SFEU pak Evropská rada ve svých závěrech ze dne 26. a 27. června 2014 vymezila „[strategické směry](#) pro legislativní a operativní plánování v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ na období 2014–2020. Nejedná se již o program, ale spíše o pokyny pro provádění, uplatňování a konsolidaci stávajících právních nástrojů a opatření. Tyto pokyny zdůrazňují nutnost uplatňovat k migraci ucelený přístup s tím, že je třeba co nejúčinněji využívat legální migrace, poskytovat ochranu těm, kdo ji potřebují, bojovat proti nelegální migraci a efektivně spravovat hranice.

3. Evropský program pro migraci

Komise přijala dne 13. května 2015 [Evropský program pro migraci](#). Program navrhuje okamžitá opatření k řešení krizové situace ve Středozezemním moři, jakož i kroky, které mají být podniknuty v nadcházejících letech s cílem účinněji zvládat veškeré aspekty migrace.



Pokud jde o střednědobý a dlouhodobý horizont, Komise navrhuje pokyny ve čtyřech politických oblastech:

- snižování motivace k nelegálnímu přistěhovaectví;
- správa hranic zaměřená na záchranu životů a zajištění bezpečnosti;
- vypracování silnější společné azylové politiky;
- zavedení nové politiky pro oblast legálního přistěhovaectví, modernizace a přezkum režimu využívajícího „modrých karet“, stanovení nových priorit v rámci politik začleňování a optimalizaci výhod migrační politiky pro příslušné osoby a země původu.

Tento program rovněž přinesl myšlenku zřídit celounijní programy relokace a přesídlování (viz Fakta a čísla o Evropské Unii: azylová politika [4.2.2](#)), vyhlásil přístup založený na tzv. hotspotech (kdy příslušné agentury EU spolupracují přímo na místě s členskými státy, které jsou vystaveny největšímu náporu při rychlé identifikaci, registraci a sběru otisků prstů příchozích migrantů) a navrhl případnou operaci v rámci SBOP ve Středomoří, která by rozbila pašerácké sítě a potírala obchod s lidmi (tato operace byla zahájena krátce poté pod názvem [EUNAVFOR MED – Operation Sophia](#)).

Na základě tohoto programu Komise dne 6. dubna 2016 vydala [sdělení](#) obsahující pokyny pro oblast legální migrace. Představuje čtyři hlavní směry v oblasti politik legální migrace: přezkum směrnice o modré kartě, přilákání inovativních podnikatelů do EU, vytvoření soudržnějšího a účinnějšího modelu řízení legální migrace na úrovni EU, zejména posouzením stávajícího rámce, a posílení spolupráce s klíčovými zeměmi původu, s cílem zajistit legální cesty do EU a zároveň zlepšit navracení těch, kteří právo zůstat v EU nemají.

V květnu 2018 Komise zveřejnila [zprávu o pokroku](#) týkající se naplňování evropského programu pro migraci, v němž hodnotí dosažený pokrok a nedostatky při provádění programu.

C. Nejnovější legislativní vývoj

Od roku 2008 byla přijata řada důležitých směrnic týkajících se přistěhovaectví a několik z nich již bylo revidováno. Komise v současnosti pracuje na [kontrolě účelnosti](#) (hodnocení REFIT), aby vyhodnotila a posoudila stávající právní předpisy EU týkající se legálního přistěhovaectví, jak je popsáno níže. První výsledky mají být zveřejněny v roce 2018.

1. Legální přistěhovaectví

Přijímání obecného ustanovení pro celou oblast pracovního přistěhovaectví v EU se setkalo s řadou obtíží, a v současné době je tedy za účelem vytváření politiky EU v oblasti legální migrace uplatňován přístup spočívající v tom, že se přijímají právní předpisy pro jednotlivá odvětví v závislosti na kategorii migrantů.

[Směrnice 2009/50/ES](#) o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci zavedla tzv. „modrou kartu EU“. Jedná se o zrychlený postup vydávání zvláštního povolení



k pobytu a pracovního povolení pracovníkům ze třetích zemí, které jim umožňuje získat v členských státech vysoce kvalifikované zaměstnání za podmínek, které jsou pro ně atraktivnější. První zpráva o jejím provádění byla zveřejněna v květnu 2014 a označila několik nedostatků. V červnu 2016 Komise navrhla přezkum systému, jenž by zahrnoval přijetí méně přísných kritérií, nižší minimální výši mzdy/minimální délky pracovní smlouvy, lepší opatření na slučování rodin, a zrušení paralelních vnitrostátních systémů. Na této revizi se pracuje v Parlamentu (schválení [zpráva](#) výboru LIBE ze dne 15. června 2017) i Radě, i když poslední dobou nedošlo v Radě k žádnému pokroku zejména, co se týče začleňování dovedností a uznávání odborné praxe.

Směrnice o „jednotném povolení“ ([2011/98/EU](#)) stanovuje společný a zjednodušený postup pro státní příslušníky třetích zemí žádající o povolení k pobytu a o pracovní povolení v členském státě a rovněž společný soubor práv, jež mají být zaručena legálním přistěhovalcům. První zpráva o provádění této směrnice měla být předložena nejpozději v prosinci 2016.

[Směrnice 2014/36/EU](#), která byla přijata v únoru 2014, určuje podmínky vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání. Migrující sezónní pracovníci mohou pobývat legálně a přechodně v EU maximálně pět až devět měsíců (v závislosti na členském státě) za účelem výkonu činnosti závislé na ročním období, a to při zachování jejich hlavního místa pobytu v třetí zemi. Směrnice rovněž upřesňuje soubor práv, jichž tyto migrující pracovníci požívají.

[Směrnice 2014/66/EU](#) o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti byla přijata dne 15. května 2014. Tato směrnice usnadní podnikům a nadnárodním společnostem dočasné převedení manažerů, specialistů a zaměstnaných stážistů do jejich poboček a dceřiných společností umístěných v Evropské unii.

[Směrnice Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2016/801](#) o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair byla přijata dne 11. května 2016 a měla být provedena do 23. května 2018. Nahrazuje předchozí nástroje určené pro studenty a výzkumné pracovníky, rozšiřuje jejich působnost a zjednodušuje jejich uplatňování.

Postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty v Evropské unii, stále upravuje směrnice Rady [2003/109/ES](#) ve znění z roku 2011, které rozšiřuje její oblast působnosti na uprchlíky a jiné osoby požívající mezinárodní ochrany. Stávající práce na [směrnici o odborných kvalifikacích \(4.2.2.\)](#) a [směrnici o modré kartě](#) zahrnuje navržené pozměňovací návrhy směrnice na téma dlouhodobě pobývajících rezidentů.

2. Integrace

Směrnice Rady [2003/86/ES](#) stanoví ustanovení týkající se práva na sloučení rodiny. Vzhledem k tomu, že zpráva o provádění z roku 2008 došla k závěru, že směrnice nebyla v členských státech v plném rozsahu a správně uplatňována, zveřejnila v dubnu 2014 Komise [sdělení](#), v němž poskytla pokyny členským státům ohledně jejího



uplatňování. Současné hodnocení Komise v rámci programu REFIT zahrnuje rovněž směrnici o sloučení rodiny.

Pravomoc EU v oblasti integrace je omezená. V červenci 2011 přijala Komise sdělení [Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí](#). Nedávno, v červnu 2016, Komise předložila [akční plán](#) zahrnující rámec politiky a konkrétní iniciativy, jejichž cílem je pomoci členským státům integrovat přibližně 20 milionů příslušníků třetích zemí, kteří legálně pobývají na území EU. Stávající nástroje zahrnují Evropské fórum pro migraci (dříve evropské fórum pro integraci), [internetové stránky o integraci](#) a [evropskou integrační síť](#) (do roku 2016 síť vnitrostátních kontaktních míst pro integraci).

3. Nelegální přistěhovalectví

EU přijala několik důležitých právních předpisů zaměřených na boj proti nelegálnímu přistěhovalectví:

- Tzv. „balíček proti převaděčství“ zahrnuje [směrnici Rady 2002/90/ES](#), která stanoví společnou definici trestného činu napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu, a [rámcové rozhodnutí 2002/946/SVV](#) stanovující trestní sankce za toto jednání. Obchodováním s lidmi se zabývá [směrnice 2011/36/EU](#) o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí. Tento balíček doplňuje [směrnice Rady 2004/81/ES](#) umožňující udělení povolení k pobytu osobám, které jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo převaděčů a které spolupracují s příslušnými orgány (obchodování s lidmi, viz čísla a fakta týkající se „Justiční spolupráce v trestních věcech“ [4.2.6](#)). V květnu 2015 přijala Komise [Akční plán EU proti pašování migrantů \(2015–2020\)](#), a v souladu s akčním plánem Komise provedla [hodnocení REFIT](#) týkající se uplatňování stávajícího právního rámce, jemuž předcházela [veřejná konzultace](#). Komise zjistila, že v té době nebyl dostatek důkazů poukazujících na skutečné a opakované trestní stíhání fyzických osob nebo organizací pro humanitární pomoc, a dospěla k závěru, že právní rámec EU zaměřený na řešení problému pašování migrantů je ve stávajícím kontextu i nadále nezbytný. Dále konstatovala, že přezkum balíčku proti převaděčství by nepřinesl vyšší přidanou hodnotu než její efektivní a plné uplatňování, avšak došlo ke všeobecné shodě týkající se toho, že nelegislativní opatření na podporu orgánů členských států, organizací občanské společnosti a dalších zúčastněných stran, včetně posílené spolupráce se třetími zeměmi, by mohly přinést přidanou hodnotu. V nedávno přijatém [usnesení](#) ze dne 5. července 2018 vyzval Parlament Komisi, aby vypracovala pokyny pro členské státy, jak předcházet kriminalizaci humanitární pomoci a v září 2018 bylo uspořádáno [slyšení](#) na toto téma.
- [Směrnice o navracení \(2008/115/ES\)](#) stanovuje společné normy a postupy EU při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. První zpráva o provádění byla přijata v březnu 2014. V září 2015 Komise zveřejnila [akční plán EU v oblasti navracení](#), a následně v říjnu 2015 Rada přijala závěry týkající se budoucí politiky v oblasti navracení. V březnu 2017 Komise doplnila akční plán o [sdělení](#) o „účinnější návratové politice v Evropské unii – obnovený akční plán“ a o [doporučení](#) ke zvýšení efektivity navracení. V září 2017 zveřejnila svou aktualizovanou [příručku pro navracení osob](#), v níž stanoví pokyny pro



plnění povinností vnitrostátních orgánů příslušných k výkonu činností souvisejících s navrácením osob. Kromě toho v roce 2016 Parlament a Rada přijaly [nařízení \(EU\) 2016/1953](#) o zavedení evropského cestovního dokladu pro účely navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. V září 2018 Komise navrhla cílený přezkum směrnice o navrácení osob, včetně nového postupu na hranicích pro žadatele o azyl, jasnější postupy a pravidla pro předcházení zneužívání, účinné programy dobrovolného navrácení osob, které mají být v členských státech zřízeny, a jasnější pravidla pro zadržování.

- [Směrnice 2009/52/ES](#) upřesňuje sankce a opatření, jež mají členské státy uplatňovat vůči zaměstnavatelům, kteří porušují zákaz zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. První zpráva o jejím provádění byla předložena dne 22. května 2014.

EU současně projednává a uzavírá [dohody o zpětném přebírání osob](#) se zeměmi původu a tranzitními zeměmi za účelem navrácení nelegálních migrantů a spolupráce v boji proti obchodování s lidmi. Tzv. smíšené readmisní výbory sledují jejich provádění. Tyto dohody byly spojeny s dohodami o zjednodušení vízového režimu, které mají za cíl poskytnout nezbytné pobídky pro jednání o zpětném přebírání osob v dotčené třetí zemi, aniž by došlo ke zvýšení nelegální migrace.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je Parlament jakožto plnohodnotný spolutvůrce právních předpisů aktivně zapojen do přijímání nových právních předpisů zabývajících se legálním i nelegálním přistěhovalectvím.

Parlament přijal čtená usnesení z vlastního podnětu, která se zabývají migrací, zejména své [usnesení ze dne 12. dubna 2016](#) o situaci ve Středomoří a nutnosti uceleného přístupu EU k migraci, v němž hodnotí různé politiky, o nichž se jedná, a rozvíjí řadu doporučení. Zpráva výboru LIBE, o níž se hlasovalo v plénu, byla doplněna stanovisky osmi dalších výborů Parlamentu. Usnesení obsahuje postoj Parlamentu týkající se všech příslušných politik EU v oblasti migrace a azylu a je referenčním bodem Parlamentu v této oblasti.

Další informace o těchto otázkách naleznete zde:

- [Migrace v Evropě](#)
- [Migrační krize v Evropě](#)
- [Azylová politika EU](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

