



## IMIGRACIJSKA POLITIKA

Napredna i opsežna europska imigracijska politika zasnovana na solidarnosti jedan je od glavnih ciljeva Europske unije. Cilj imigracijske politike jest uspostaviti uravnotežen pristup rješavanju pitanja zakonite i nezakonite imigracije.

### PRAVNA OSNOVA

Članci 79. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

### NADLEŽNOSTI

**Zakonita imigracija:** Europska unija nadležna je za utvrđivanje uvjeta za ulazak državljana trećih zemalja na teritorij država članica i njihov zakoniti boravak na tom teritoriju, među ostalim i radi spajanja obitelji. Države članice zadržavaju pravo određivanja broja osoba iz trećih zemalja koje će primiti, a koje ulaze na njihov teritorij u potrazi za poslom.

**Integracija:** Europska unija državama članicama može pružati poticaj i pomoć za poduzimanje mjera za promicanje integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovu teritoriju. Međutim, zakonodavstvom EU-a nije predviđeno međusobno usklađivanje nacionalnih zakona i drugih propisa.

**Borba protiv nezakonite imigracije:** Europska unija dužna je sprječavati i smanjiti nezakonitu imigraciju, u prvom redu djelotvornom politikom vraćanja istovremeno jamčeći poštovanje temeljnih prava.

**Sporazumi o ponovnom prihvatu:** Europska unija nadležna je za sklapanje sporazuma s trećim zemljama o ponovnom prihvatu u zemlji podrijetla ili zemlji posljednje emigracije onih državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uvjete za ulazak u neku od država članica odnosno za prisutnost i boravak u njoj.

### CILJEVI

**Utvrđivanje uravnoteženog pristupa imigraciji:** EU teži uspostavi uravnoteženog pristupa upravljanju zakonitom imigracijom i borbi protiv nezakonite imigracije. Primjereno upravljanje migracijskim tokovima podrazumijeva, na svim područjima, jamčenje pravednog postupanja s državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama Unije, primjenu strožih mjera za suzbijanje nezakonite imigracije, trgovine ljudima i krijumčarenja te promicanje bliske suradnje s državama koje nisu članice Unije. Cilj EU-a donošenje je ujednačene razine prava i obveza za zakonite imigrante koja će biti usporediva s onom koja vrijedi za građane EU-a.



Načelo solidarnosti: prema Ugovoru iz Lisabona u imigracijskoj politici primjenjuje se načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, što uključuje i financijske posljedice (članak 80. UFEU-a).

## POSTIGNUĆA

### A. Institucionalne promjene uvedene Ugovorom iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu u prosincu 2009. (1.1.5), odlučivanje kvalificiranom većinom uvedeno je i za područje zakonite imigracije, a njime je postavljena i nova pravna osnova za mjere kojima se promiče integracija. Redovni zakonodavni postupak sada se primjenjuje i na politiku zakonite i na politiku nezakonite imigracije, čime Parlament, kao suzakonodavac, u tim područjima postaje ravnopravan Vijeću. Treba ipak napomenuti da u slučaju iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja Vijeće samostalno donosi privremene mjere, ali uz savjetovanje s Parlamentom (članak 78. stavak 3. UFEU-a).

Ugovorom iz Lisabona također je precizirano da EU i države članice međusobno dijele ovlasti u tom području, posebno u pogledu broja migranata kojima je dopušten ulazak u državu članicu radi potrage za poslom (članak 79. stavak 5. UFEU-a). U konačnici, Sud Europske unije sada ima potpunu nadležnost u području imigracije i azila.

### B. Nedavne političke promjene

#### 1. „Globalni pristup migracijama i mobilnosti”

„Globalnim pristupom migracijama i mobilnosti”, koji je Komisija predstavila 2011. godine, utvrđen je opći okvir za odnose EU-a s trećim zemljama kad je riječ o migraciji. Pristup se temelji na sljedeća četiri stupa: zakonita imigracija i mobilnost, nezakonita imigracija i trgovina ljudima, međunarodna zaštita i politika azila te maksimalno korištenje razvojnog potencijala migracija i mobilnosti. Pitanje ljudskih prava migranata prožima sve aspekte tog novog pristupa.

#### 2. Strateške smjernice iz lipnja 2014. godine

Štokholmski program za područje slobode, sigurnosti i pravde, usvojen u prosincu 2009. kao nasljednik višegodišnjih programa iz Tamperea (1999.) i Haga (2004.), istekao je u prosincu 2014. (4.2.1). U ožujku 2014. Komisija je objavila novu komunikaciju pod naslovom „[Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe](#)” u kojoj je predstavila svoj novi program za područje slobode, sigurnosti i pravde. U skladu s člankom 68. UFEU-a Europsko vijeće zatim je u svojim zaključcima od 26. i 27. lipnja 2014. utvrdilo „[strateške smjernice](#) za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde” za razdoblje 2014. – 2020. Nije riječ o pukom programu, nego o smjernicama čiji je cilj prenošenje, provedba i konsolidacija već postojećih pravnih instrumenata i mjera. U njima se naglašava nužnost cjelovitog pristupa migraciji za iskorištavanje zakonite migracije na najbolji mogući način, pružanje zaštite onima kojima je potrebna, borbu protiv nezakonite migracije i učinkovit nadzor granica.



### 3. Europski migracijski program

Europska komisija objavila je [Europski migracijski program](#) 13. svibnja 2015. Programom su predložene hitne mjere za rješavanje krizne situacije u Sredozemlju, ali i mjere koje u nadolazećim godinama treba poduzeti radi boljeg upravljanja migracijskim tokovima u svim njihovim aspektima.

U srednjoročnom i dugoročnom razdoblju Komisija predlaže četiri razine djelovanja:

- smanjivanje poticaja za nezakonitu imigraciju
- upravljanje granicama – spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica
- razvoj čvrste zajedničke politike azila i
- uspostava nove politike u području zakonite imigracije osuvremenjivanjem i izmjenom režima „plave karte”, utvrđivanjem novih prioriteta integracijske politike i ostvarivanjem najveće moguće koristi za migrante i njihove zemlje podrijetla u okviru migracijske politike.

Programom se također pokrenula ideja o uspostavi mehanizma premještanja i preseljenja diljem EU-a (vidi informativni članak o politici azila [4.2.2](#)), uveden je pristup koji se temelji na centrima za prihvata i registraciju, tzv. „žarišnim točkama” (na kojima nadležne agencije EU-a rade na terenu s državama članicama koje su pod najvećim pritiskom u svrhu brze identifikacije, registracije i uzimanja otisaka prstiju migranata) te je predložena moguća operacija na Sredozemlju u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike kojom bi se razbila mreža krijumčara i suzbila trgovina ljudima (koja je uskoro pokrenuta kao [EUNAVFOR MED – Operacija Sophia](#)).

Komisija je na temelju tog programa 6. travnja 2016. u svojoj [komunikaciji](#) objavila smjernice o zakonitoj migraciji i azilu. Razmotrene su četiri glavne osi djelovanja u okviru zakonitih migracijskih politika: revizija Direktive o plavoj karti, privlačenje inovativnih poduzetnika u EU, uspostava koherentnijeg i djelotvornijeg modela upravljanja zakonitom imigracijom na razini EU-a procjenom postojećeg okvira zakonite migracije i jačanje suradnje s najvažnijim zemljama podrijetla s ciljem da se osiguraju zakoniti putevi prema EU-u i istovremeno poboljšaju sustavi vraćanja onih koji nemaju pravo na ostanak.

U svibnju 2018. Komisija je objavila [Izvešće o napretku](#) u provedbi Europskog migracijskog programa u kojem se analiziraju ostvareni napredak i nedostaci u provedbi tog programa.

#### C. Razvoj zakonodavstva u novije vrijeme

Od 2008. godine donesene su brojne važne direktive u vezi s imigracijom, a nekoliko ih je već i revidirano. Komisija trenutačno provodi [provjeru prikladnosti](#) (u okviru programa REFIT) radi ocjene i razmatranja postojećeg zakonodavstva EU-a u području zakonite migracije, kao što je opisano u nastavku. Prvi rezultati trebali bi biti objavljeni 2018.

##### 1. Zakonita imigracija

Zbog poteškoća na koje se naišlo pri usvajanju opće odredbe kojom bi se obuhvatila imigracija radnika svih profila u Europsku uniju, trenutačni pristup sastoji se od



donošenja sektorskog zakonodavstva po kategorijama migranata kako bi se politika zakonite imigracije uspostavila na razini EU-a.

[Direktivom 2009/50/EZ](#) o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja uvedena je „plava karta EU-a”, ubrzan postupak za izdavanje posebne dozvole za boravak i rad radnicima iz trećih zemalja pod povoljnijim uvjetima, a radi zapošljavanja visokokvalificirane radne snage u državama članicama. U prvom izvješću o provedbi te direktive objavljenom u svibnju 2014. utvrđeno je nekoliko nedostataka. U lipnju 2016. Komisija je predložila reviziju tog sustava koja je uključivala blaže kriterije prihvata, niži prag plaće/minimalno trajanje ugovora o radu, bolje odredbe o spajanju obitelji i ukidanje paralelnih nacionalnih sustava. Parlament i Vijeće trenutačno rade na toj reviziji (Odbor LIBE usvojio je [izvješće](#) 15. lipnja 2017.), iako je u Vijeću nedavno došlo do zastoja, posebno u pogledu uključivanja vještina i priznavanja stručnog iskustva ekvivalentnog obrazovnim kvalifikacijama.

Direktivom o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad ([2011/98/EU](#)) uveden je pojednostavljeni zajednički postupak za državljane trećih zemalja koji podnose zahtjev za dozvolu za boravak i rad u nekoj od država članica, kao i zajednički skup prava za imigrante sa zakonitim boravkom. Rok za podnošenje prvog izvješća o njezinoj provedbi bio je prosinac 2016.

[Direktivom 2014/36/EU](#), koja je donesena u veljači 2014., uređuju se uvjeti za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika. Migrantom koji obavljaju sezonske poslove dopušteno je zakonito i privremeno boraviti u EU-u u razdoblju od najviše pet do devet mjeseci (ovisno o državi članici) kako bi obavljali djelatnost koja ovisi o godišnjim dobima, a da pritom zadržavaju stalno boravište u trećoj zemlji. U Direktivi je također preciziran niz prava koja imaju takvi radnici migranti.

[Direktiva 2014/66/EU](#) o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u okviru premještaja unutar društva usvojena je 15. svibnja 2014. Tom direktivom poduzećima i multinacionalnim korporacijama olakšat će se privremeni premještaji direktora, stručnjaka i stažista u podružnice ili društva kćeri smještene u Europskoj uniji.

[Direktiva \(EU\) 2016/801](#) o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata i obavljanja poslova *au pair* usvojena je 11. svibnja 2016., a u nacionalne pravne sustave trebala se prenijeti do 23. svibnja 2018. Direktiva zamjenjuje dosadašnje instrumente koji su se odnosili na studente i istraživače, obuhvaća šire područje primjene i nudi jednostavniji postupak njihove primjene.

Konačno, status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u Europskoj uniji i dalje je uređen Direktivom Vijeća [2003/109/EZ](#), a njezinom izmjenom provedenom 2011. godine područje primjene proširilo se na izbjeglice i druge korisnike međunarodne zaštite. U okviru trenutačnog rada na [Direktivi o kvalifikaciji](#) (4.2.2.) i [Direktivi o plavoj karti](#) predložene su izmjene Direktive o osobama s dugotrajnim boravkom.



## 2. Integracija

[Direktivom Vijeća 2003/86/EZ](#) utvrđene su odredbe o pravu na spajanje obitelji. Budući da je u izvješću o njezinoj provedbi iz 2008. zaključeno da nije potpuno i pravilno primijenjena u državama članicama, Komisija je u travnju 2014. objavila [komunikaciju](#) u kojoj su navedene smjernice za države članice o načinu primjene te direktive. Trenutačna evaluacija Komisije u okviru programa REFIT obuhvaća i Direktivu o ponovnom spajanju obitelji.

Nadležnost EU-a na području integracije je ograničena. Komisija je u srpnju 2011. donijela [Europski program za integraciju državljana trećih zemalja](#). U novije vrijeme, konkretno u lipnju 2016., Komisija je predstavila [akcijski plan](#) koji sadrži okvir politike i konkretne inicijative za pružanje pomoći državama članicama pri integraciji 20 milijuna građana trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u. Postojeći instrumenti uključuju Europski migracijski forum (nekada Europski integracijski forum), [internetsku stranicu o integraciji](#) i [Europsku integraciju mrežu](#) (do 2016. poznatu kao Mreža nacionalnih kontaktnih točaka za integraciju).

## 3. Nezakonita imigracija

Europska unija donijela je nekoliko važnih zakonodavnih akata za borbu protiv nezakonite imigracije:

- Tzv. „paket mjera povezanih s posrednicima” obuhvaća [Direktivom Vijeća 2002/90/EZ](#) kojom se utvrđuje zajednička definicija kriminalne radnje olakšavanja nezakonitog ulaska, prelaska i boravka te [Okvirnu odluku Vijeća 2002/946/PUP](#) kojom se definiraju kaznene sankcije za takve radnje. Trgovanje ljudima obuhvaćeno je [Direktivom 2011/36/EU](#) o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava. Paket je dopunjen i [Direktivom Vijeća 2004/81/EZ](#) o izdavanju dozvola za boravak osobama koje su žrtve trgovine ljudima i krijumčarenja, a koje surađuju s nadležnim tijelima (u vezi s trgovinom ljudima vidi informativni članak o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima [4.2.6](#)). U svibnju 2015. Komisija je donijela [Akcijski plan EU-a protiv krijumčarenja migranata \(2015. – 2020.\)](#) te je u skladu s Akcijskim planom [u okviru programa REFIT provela procjenu](#) primjene postojećeg pravnog okvira, a svemu je prethodilo [javno savjetovanje](#). Komisija je utvrdila da u tom trenutku nije bilo dovoljno dokaza koji bi upućivali na stvarni i ponavljani progon pojedinaca ili organizacija za humanitarnu pomoć te je zaključila da je u trenutačnim okolnostima i dalje nužan pravni okvir EU-a za suzbijanje krijumčarenja migranata. Također je utvrđeno da revizija paketa mjera povezanih s posrednicima ne bi donijela veću dodanu vrijednost od njegove učinkovite i potpune provedbe te je postignut opći sporazum o tome da bi nezakonodavne mjere za potporu tijelima država članica, organizacijama civilnog društva i drugim dionicima, kao što su pojačana suradnja s trećim zemljama, mogle donijeti dodanu vrijednost. U [rezoluciji](#) od 5. srpnja 2018. Parlament je pozvao Komisiju da sastavi smjernice za države članice kako bi se spriječilo kriminaliziranje humanitarne pomoći, a na tu je temu održano i [saslušanje](#) u rujnu 2018.
- U Direktivi o vraćanju ([2008/115/EZ](#)) navode se zajednički standardi i postupci EU-a za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Prvo izvješće o



njezinoj provedbi doneseno je u ožujku 2014. Komisija je u rujnu 2015. objavila [Akcijski plan EU-a o vraćanju](#), nakon čega su u listopadu 2015. doneseni zaključci Vijeća o budućnosti politike vraćanja. U ožujku 2017. Komisija je dopunila Akcijski plan „[Komunikacijom](#) o učinkovitijoj politici vraćanja u Europskoj uniji – Ažurirani akcijski plan” i [preporukom](#) o učinkovitijoj provedbi vraćanja. U rujnu 2017. objavila je ažurirani „[Priručnik o vraćanju](#)” koji daje smjernice koje se odnose na izvršavanje dužnosti nacionalnih tijela nadležnih za provedbu zadaća povezanih s vraćanjem. Osim toga, 2016. godine Parlament i Vijeće donijeli su [Uredbu \(EU\) 2016/1953](#) o uspostavi europske putne isprave za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom. U rujnu 2018. Komisija je predložila [ciljanu reviziju](#) Direktive o vraćanju, uključujući novi postupak na granici za podnositelje zahtjeva za azil, jasnije postupke i pravila za sprečavanje zlouporaba, učinkovite programe dobrovoljnog povratka u državama članicama te jasnija pravila o zadržavanju.

- [Direktivom 2009/52/EZ](#) određene su sankcije i mjere koje se moraju primjenjivati u državama članicama protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Prvo izvješće o njezinoj provedbi podneseno je 22. svibnja 2014.

U isto vrijeme EU sa zemljama podrijetla i tranzita pregovara o [sporazumima o ponovnom prihvatu](#) te ih sklapa, u cilju vraćanja nezakonitih migranata i suradnje u borbi protiv trgovine ljudima. Provedbu tih sporazuma nadziru tzv. zajednički odbori za ponovni prihvati. Oni su povezani sa sporazumima o pojednostavljenju viznog režima čiji je cilj stvoriti poticaj koji je nužan za pregovore o ponovnom prihvatu u dotičnoj trećoj zemlji bez povećanja nezakonite migracije.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament je kao suzakonodavac aktivno uključen u donošenje novog zakonodavstva o zakonitoj i nezakonitoj imigraciji.

Parlament je usvojio brojne rezolucije o vlastitoj inicijativi na temu migracija, osobito [rezoluciju od 12. travnja 2016.](#) o situaciji na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji, kojom se procjenjuju razne politike i daje niz preporuka. Izvješću odbora LIBE donesenom na plenarnoj sjednici bila su priložena mišljenja još osam parlamentarnih odbora. Rezolucija sadržava stajalište Parlamenta o svim relevantnim politikama EU-a u području migracija i azila i predstavlja referentni tekst Parlamenta kad je riječ o toj temi.

Saznajte više o ovoj temi:

- [Migracije u Europi](#)
- [Europska migracijska kriza](#)
- [Politika azila EU-a](#)

Marion Schmid-Drüner  
05/2019

