



PRISŤAHOVALECKÁ POLITIKA

Komplexná európska prisťahovalecká politika, ktorá sa orientuje na budúcnosť a zakladá na solidarite, patrí medzi základné ciele Európskej únie. Účelom prisťahovaleckej politiky je stanoviť vyvážený prístup k riešeniu legálneho i nelegálneho prisťahovalectva.

PRÁVNY ZÁKLAD

Články 79 a 80 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

PRÁVOMOCI

Legálne prisťahovalectvo: EÚ má právomoc určiť podmienky vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí legálne vstúpili na územie niektorého z členských štátov a legálne sa na ňom zdržiavajú, a to aj s cieľom zlúčenia rodiny. Členské štáty si aj naďalej zachovávajú právo určovať počet osôb z tretích krajín, ktoré môžu vstúpiť na ich územie s cieľom nájsť si prácu.

Integrácia: EÚ môže poskytnúť stimuly a podporu na opatrenia prijímané členskými štátmi v záujme presadzovania integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín s riadnym pobytom; v práve Únie však neexistuje žiadne ustanovenie o zosúladení vnútroštátnych zákonov a iných právnych predpisov.

Boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu: od EÚ sa vyžaduje, aby predchádzala nelegálnemu prisťahovalectvu a obmedzovala ho najmä účinnou politikou návratu pri úplnom rešpektovaní základných práv.

Dohody o readmisii: Únia má právomoc uzatvárať s tretími krajinami dohody o readmisii ich štátnych príslušníkov do krajiny pôvodu alebo tranzitu, ak nespĺňajú alebo prestali spĺňať podmienky vstupu, zdržiavania sa alebo pobytu na území jedného z členských štátov.

CIELE

Vymedzenie vyváženého prístupu k prisťahovalectvu: cieľom Únie je stanoviť vyvážený prístup k riadeniu legálneho prisťahovalectva a boju proti nelegálnemu prisťahovalectvu. Správne riadenie migračných tokov znamená tiež zabezpečenie spravodlivého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí majú v členských štátoch riadny pobyt, zlepšovanie opatrení na boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu vrátane obchodovania s ľuďmi a prevádzačstva, ako aj podporu širšej spolupráce s nečlenskými krajinami vo všetkých oblastiach. Cieľom Únie je vytvoriť pre



legálnych prisťahovalcov jednotnú úroveň práv a povinností, porovnateľnú s úrovňou práv a povinností občanov EÚ.

Zásada solidarity: podľa Lisabonskej zmluvy by sa prisťahovalecké politiky mali riadiť zásadou solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi vrátane finančných dôsledkov (článok 80 ZFEÚ).

DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

A. Inštitucionálny vývoj po prijatí Lisabonskej zmluvy

Lisabonskou zmluvou, ktorá nadobudla platnosť v decembri 2009 (pozri informačný list [1.1.5](#)), sa zaviedlo v otázkach legálneho prisťahovalectva hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, ako aj nový právny základ integračných opatrení. Riadny legislatívny postup sa v súčasnosti týka politiky nelegálneho, ako aj legálneho prisťahovalectva, čo dáva Parlamentu v tejto veci rovnocenné postavenie s Radou ako spoluzákonodarcu. Dočasné opatrenia v prípade náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín však prijíma Rada len po konzultácii s Parlamentom (článok 78 ods. 3 ZFEÚ).

V Lisabonskej zmluve sa tiež uvádza, že Únia sa delí o právomoci v tejto oblasti s členskými štátmi, najmä pokiaľ ide o počet prisťahovalcov s legálnym povolením na vstup do členského štátu s cieľom nájsť si prácu (článok 79 ods. 5 ZFEÚ). V oblasti prisťahovalectva a azylu má teraz plnú právomoc Súdny dvor.

B. Najnovší politický vývoj

1. Globálny prístup k migrácii a mobilite

Globálny prístup k migrácii a mobilite (GPMM), ktorý prijala Komisia v roku 2011, stanovuje všeobecný rámec vzťahov Únie s tretími krajinami v oblasti migrácie. Prístup zahŕňa štyri piliere: legálne prisťahovalectvo a mobilita, nelegálne prisťahovalectvo a obchodovanie s ľuďmi, medzinárodná ochrana a azylová politika a maximalizácia vplyvu migrácie a mobility na rozvoj. Ľudské práva migrantov sú v ňom prierezovou otázkou.

2. Strategické usmernenia z júna 2014

Platnosť Štokholmského programu pre priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti prijatého v decembri 2009 v nadväznosti na viacročné programy z Tampere (1999) a Haagu (2004) sa skončila v decembri 2014 ([4.2.1](#)). V marci 2014 Komisia uverejnila nové oznámenie, v ktorom uviedla svoju víziu budúceho programu v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, s názvom [Otvorená a bezpečná Európa: premeniť víziu na skutočnosť](#). V súlade s článkom 68 ZFEÚ Európska rada potom vo svojich záveroch z 26. a 27. júna 2014 vymedzila [strategické usmernenia](#) pre legislatívne a operačné plánovanie v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti na obdobie 2014 – 2020. Nejde už o program, ale skôr o usmernenia zamerané na cieľ transpozície, implementácie a konsolidácie existujúcich právnych nástrojov a opatrení. V usmerneniach sa zdôrazňuje, že je potrebné vytvoriť komplexný prístup k migrácii, čo najlepšie využívať legálnu migráciu, ponúkať ochranu tým, ktorí ju potrebujú, bojovať proti nelegálnej migrácii a účinne spravovať hranice.



3. Európska migračná agenda

Európska komisia zverejnila 13. mája 2015 [Európsku migračnú agendu](#). V agende sa navrhujú okamžité opatrenia v súvislosti s krízovou situáciou v Stredozemnom mori, ako aj činnosti, ktoré sa budú vykonávať počas najbližších rokov s cieľom zlepšiť riadenie migrácie vo všetkých aspektoch.

Pokiaľ ide o strednodobé a dlhodobé hľadisko, Komisia navrhuje usmernenia v štyroch oblastiach politiky:

- znižovanie podnetov nelegálneho prisťahovalectva,
- riadenie hraníc spôsobom, ktorým sa zachránia životy a zaistí bezpečnosť,
- vytvorenie silnejšej spoločnej azylovej politiky; a
- zavedenie novej politiky v oblasti legálneho prisťahovalectva, modernizácia a revízia systému modrej karty, stanovenie nových priorít integračnej politiky a optimalizovanie výhod migračnej politiky pre ľudí a krajiny pôvodu.

V programe sa takisto rozvinula myšlienka vytvorenia celoeurópskych systémov premiestňovania a presídľovania (pozri informačný list o azylovej politike [4.2.2](#)), bola oznámená koncepcia tzv. hotspotov (kde pracujú príslušné agentúry EÚ priamo v teréne s členskými štátmi prvého kontaktu s cieľom rýchlo identifikovať prichádzajúcich migrantov, zaregistrovať ich a odobrať im odtlačky prstov) a navrhnutá možná operácia v Stredozemnom mori v rámci SBOP s cieľom rozložiť siete prevádzачov a bojovať proti obchodovaniu s ľuďmi (ktorá sa čoskoro na to začala realizovať pod názvom [operácia EUNAVFOR MED Sophia](#)).

Na základe tohto programu Komisia 6. apríla 2016 vydala v [oznámení](#) usmernenia pre oblasť legálnej migrácie. Predstavujú štyri hlavné smery, pokiaľ ide o politiky legálneho prisťahovalectva: revízia smernice o modrej karte, prilákanie inovatívnych podnikateľov do EÚ, vytvorenie ucelenejšieho a efektívnejšieho modelu riadenia legálnej migrácie na úrovni EÚ posúdením súčasného rámca a posilnenie spolupráce s kľúčovými krajinami pôvodu s cieľom zabezpečiť legálne cesty prisťahovalectva do EÚ a zároveň zlepšiť politiky návratu v súvislosti s tými, ktorí nemajú právo zostať.

V máji 2018 Komisia uverejnila [správu o pokroku](#) pri vykonávaní európskej migračnej agendy, v ktorej sa skúmajú dosiahnutý pokrok a nedostatky pri vykonávaní programu.

C. Najnovší vývoj právnych predpisov

Od roku 2008 bolo prijatých viacero významných smerníc, ktoré sa týkajú prisťahovalectva, pričom niektoré z nich už boli prepracované. Komisia v súčasnosti vykonáva [kontrolu vhodnosti](#) (REFIT) s cieľom zhodnotiť a posúdiť súčasné právne predpisy EÚ týkajúce sa legálneho prisťahovalectva, ako sa uvádza ďalej v texte. Prvé výsledky by sa mali zverejniť v roku 2018.

1. Legálne prisťahovalectvo

Vzhľadom na ťažkosti pri prijímaní všeobecných ustanovení, ktoré sa týkajú všetkých aspektov prisťahovalectva za prácou do EÚ, súčasný prístup spočíva v prijímaní sektorových právnych predpisov podľa kategórií migrantov s cieľom vytvoriť politiku legálneho prisťahovalectva na úrovni EÚ.



[Smernicou 2009/50/ES](#) o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania sa zaviedla tzv. modrá karta EÚ, t. j. zrýchlený postup vydávania osobitného povolenia na pobyt a pracovného povolenia za atraktívnejších podmienok, aby pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, mohli prijať v členských štátoch vysokokvalifikované zamestnanie. Prvá správa o implementácii tejto smernice bola predložená v máji 2014 a identifikovala niekoľko nedostatkov. V júni 2016 navrhla Komisia revíziu systému, ktorej súčasťou boli menej prísne kritériá prijímania, nižší mzdový prah/nížšia požadovaná dĺžka pracovnej zmluvy, lepšie ustanovenia o zlúčení rodín a zrušenie paralelných vnútroštátnych systémov. Práca na tejto revízii prebieha v Parlamente ([správa](#) výboru LIBE bola prijatá 15. júna 2017) a v Rade, hoci v Rade sa pokrok nedávno zastavil, najmä pokiaľ ide o začleňovanie zručností a uznávanie odbornej praxe rovnocennej s kvalifikáciou v oblasti vzdelávania.

Smernica o jednotnom povolení ([2011/98/EÚ](#)) stanovuje spoločný, zjednodušený postup pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o povolenie na pobyt a pracovné povolenie v niektorom členskom štáte, a stanovuje aj spoločný súbor práv, ktoré majú mať legálni prisťahovalci. Prvá správa o jej implementácii mala byť predložená do decembra 2016.

[Smernica 2014/36/EÚ](#), ktorá bola prijatá vo februári 2014, určuje podmienky vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely zamestnania ako sezónnych pracovníkov. Sezónni pracovníci sa môžu zdržiavať legálne dočasne v Únii počas maximálne piatich až deviatich mesiacov (v závislosti od členského štátu) na účely výkonu činnosti závislej od ročného obdobia, a to pri zachovaní svojho hlavného miesta pobytu v tretej krajine. Touto smernicou sa spresňuje aj súbor práv, ktoré sa na takýchto migrujúcich pracovníkov vzťahujú.

[Smernica 2014/66/EÚ](#) o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci vnútro podnikového presunu bola prijatá 15. mája 2014. Táto smernica umožňuje podnikom a nadnárodným spoločnostiam dočasne presúvať manažérov, špecialistov a zamestnaných stážistov do svojich pobočiek a dcérskych spoločností so sídlom v Európskej únii.

[Smernica \(EÚ\) 2016/801](#) o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely výskumu, štúdií, odborného vzdelávania, dobrovoľníckej služby, výmenných programov žiakov alebo vzdelávacích projektov a činnosti aupair bola prijatá 11. mája 2016 a má sa transponovať do 23. mája 2018. Nahrádzajú sa ňou predchádzajúce nástroje týkajúce sa študentov a výskumných pracovníkov, rozširuje sa ich pôsobnosť a zjednodušuje ich používanie.

Postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú dlhodobý pobyt v Európskej únii, sa stále riadi smernicou Rady [2003/109/ES](#), ktorá bola zmenená v roku 2011 a ktorej oblasť pôsobnosti bola rozšírená o utečencov a iných príjemcov medzinárodnej ochrany. Súčasťou aktuálnej práce na [smernici o oprávnení na medzinárodnú ochranu \(4.2.2.\)](#) a [smernici o modrej karte](#) sú navrhované pozmeňovacie návrhy k smernici o osobách s dlhodobým pobytom.



2. Integrácia

V [smernici Rady 2003/86/ES](#) sa stanovuje právo na zlúčenie rodiny. Keďže v správe o jej uplatňovaní z roku 2008 sa dospelo k záveru, že v členských štátoch nebola uplatňovaná úplne a správne, Komisia v apríli 2014 zverejnila [oznámenie](#), v ktorom členským štátom poskytla usmernenia na jej uplatňovanie. Súčasné hodnotenie REFIT zo strany Komisie sa vzťahuje aj na smernicu o zlúčení rodiny.

Právomoc EÚ je v oblasti integrácie obmedzená. V júli 2011 Komisia prijala [Európsku agendu v oblasti integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín](#). Nedávno – v júni 2016 – Komisia predložila [akčný plán](#) zahŕňajúci rámec politiky a konkrétne iniciatívy, ktorých cieľom je pomôcť členským štátom integrovať približne 20 miliónov príslušníkov tretích krajín, ktorí majú legálny pobyt na území EÚ. Medzi existujúce nástroje patrí Európske fórum pre migráciu (predtým európske fórum pre integráciu); [internetová stránka venovaná integrácii](#); a [Európska integračná sieť](#) (do roku 2016 sieť národných kontaktných miest pre integráciu).

3. Nelegálne prisťahovalectvo

EÚ prijala niektoré dôležité právne predpisy na boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu:

- Tzv. balík zjednodušenia obsahuje [smernicu Rady č. 2002/90/ES](#), ktorou sa jednotne vymedzuje pojem trestného činu napomáhania neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska, a [rámcové rozhodnutie č. 2002/946/JHA](#), ktorými sa stanovujú trestné sankcie za takéto konanie. Obchodovanie s ľuďmi je predmetom [smernice 2011/36/EÚ](#) o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania. Balík dopĺňa [smernica Rady 2004/81/ES](#) o povoleniach na trvalý pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi (pre informácie o obchodovaní s ľuďmi pozri informačný list o justičnej spolupráci v trestných veciach [4.2.6](#)). V máji 2015 prijala Komisia [akčný plán EÚ proti prevádzaniu migrantov \(2015 – 2020\)](#) a v súlade s akčným plánom uskutočnila [hodnotenie REFIT](#) týkajúce sa uplatňovania existujúceho právneho rámca, ktorému predchádzala [verejná konzultácia](#). Komisia dospela k záveru, že aktuálne neexistuje dostatok dôkazov o skutočnom a opakovanom stíhaní jednotlivcov alebo organizácií za humanitárnu pomoc, a uviedla, že právny rámec EÚ pre prevádzateľnosť je v súčasnom kontexte aj naďalej postačujúci. Ďalej konštatovala, že revízia balíka zjednodušenia by nepriniesla väčšiu pridanú hodnotu ako jeho účinné a plné vykonanie so zameraním na nelegislatívne opatrenia na podporu orgánov členských štátov, organizácií občianskej spoločnosti, a príp. ďalších zainteresovaných strán, a vrátane posilnenej spolupráce s tretími krajinami. Parlament v [uznesení](#) z 5. júla 2018 vyzval Komisiu, aby vypracovala usmernenia pre členské štáty s cieľom zabrániť kriminalizácii humanitárnej pomoci, a v septembri 2018 sa na túto tému konalo [vypočutie](#).
- Smernica o návrate ([2008/115/ES](#)) stanovuje spoločné normy a postupy EÚ na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín. Prvá správa o vykonávaní bola prijatá v marci 2014. V septembri 2015 Komisia zverejnila [akčný plán EÚ](#)



[v oblasti návratu](#), po ktorom v októbri 2015 Rada prijala závery o budúcnosti politiky návratu. V marci 2017 Komisia doplnila akčný plán [oznámením](#) o účinnejšej politike návratu v EÚ – obnovený akčný plán, ako aj [odporúčaním](#) o účinnejšej politike návratu. V septembri 2017 uverejnila aktualizovanú [príručku o návrate](#), v ktorej poskytla usmernenia pre príslušné vnútroštátne orgány, pokiaľ ide o výkon úloh v súvislosti so zaistením návratu. Okrem toho prijal Parlament a Rada [nariadenie \(EÚ\) 2016/1953](#) o zavedení európskeho cestovného dokladu pre návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín. V septembri 2018 Komisia navrhla [cielené preskúmanie](#) smernice o návrate vrátane nového konania na hraniciach v prípade žiadateľov o azyl, jasnejších postupov a pravidiel na predchádzanie zneužívaniu, účinných programov dobrovoľného návratu, ktoré sa majú zaviesť v členských štátoch, a jasnejších pravidiel týkajúcich sa zaistenia.

- V [smernici 2009/52/ES](#) sa stanovujú sankcie a opatrenia, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov. Prvá správa o implementácii bola predložená 22. mája 2014.

EÚ zároveň rokuje a uzatvára [dohody o readmisii](#) s krajinami pôvodu a tranzitu na účely navracania nelegálnych migrantov a spolupráce v boji proti obchodovaniu s ľuďmi. Ich vykonávanie sledujú tzv. spoločné readmisné výbory. Tieto dohody sú spojené s dohodami o zjednodušení udeľovania víz, ktorých cieľom je poskytnúť potrebný stimul pre rokovania o readmisii v dotknutej tretej krajine bez zvýšenia nelegálnej migrácie.

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Od vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti sa Parlament aktívne podieľa, v úlohe spoluzákonodarcu, na prijatí nových právnych predpisov, ktoré sa týkajú nelegálneho i legálneho prisťahovalectva.

Parlament prijal viacero uznesení týkajúcich sa migrácie, predovšetkým [uznesenie z 12. apríla 2016](#) o situácii v Stredozemí a potrebe holistického prístupu EÚ k migrácii, v ktorom posúdil rôzne politické možnosti a vypracoval súbor odporúčaní. Správa výboru LIBE prijatá v pléne bola doplnená stanoviskami ôsmich ďalších výborov Parlamentu. V uznesení je zhrnutá pozícia Parlamentu ku všetkým relevantným politikám EÚ v oblasti migrácie a azylu a je hlavným referenčným dokumentom Parlamentu v tejto oblasti.

Viac o tejto téme:

- [Migrácia v Európe](#)
- [Migračná kríza v Európe](#)
- [Azylová politika EÚ](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

