



POLITIKA PRISELJEVANJA

Glavni cilj Evropske unije je v prihodnost usmerjena in celovita evropska migracijska politika, ki temelji na solidarnosti. Njen namen je vpeljati uravnotežen pristop k obravnavanju zakonite in nezakonite migracije.

PRAVNA PODLAGA

Člena 79 in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

PRISTOJNOSTI

Zakonito priseljevanje: EU je pristojna, da določi pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav, ki zakonito vstopajo v eno od držav članic in v njej prebivajo, tudi zaradi združitve družine. Države članice imajo še vedno pravico, da določijo, koliko državljanov tretjih držav v iskanju zaposlitve bodo sprejele.

Vključevanje: EU lahko države članice spodbuja k sprejemanju ukrepov za pospeševanje vključevanja državljanov tretjih držav, ki v njih zakonito prebivajo, ter jih pri tem podpira, vendar ni določb za usklajevanje nacionalnih zakonov in predpisov.

Boj proti nezakonitemu priseljevanju: naloga Unije je preprečiti in zmanjšati nezakonito priseljevanje, zlasti z učinkovito politiko vračanja ob spoštovanju temeljnih pravic.

Sporazumi o ponovnem sprejemu: Unija je pristojna za sklepanje sporazumov s tretjimi državami za vrnitev državljanov iz tretjih držav, ki ne izpolnjujejo (več) pogojev za vstop, navzočnost ali prebivanje v eni ali več državah članicah, v državo izvora ali porekla.

CILJI

Oprelitev uravnoteženega pristopa k priseljevanju: cilj Unije je oblikovati uravnotežen pristop k upravljanju zakonitega priseljevanja in boju proti nezakonitemu priseljevanju. Ustrezno obvladovanje migracijskih tokov zajema pravično obravnavanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in strožje ukrepe za boj proti nezakonitemu priseljevanju, vključno s trgovanjem in tihotapljenjem, ter spodbujanje tesnejšega sodelovanja s tretjimi državami na vseh področjih. Unija si prizadeva, da bi zagotovila enotno raven pravic in obveznosti zakonitih priseljencev, primerljivo s pravicami in obveznostmi državljanov EU.

Načelo solidarnosti: v skladu z Lizbonsko pogodbo za politike priseljevanja velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, tudi na finančnem področju (člen 80 PDEU).



DOSEŽKI

A. Institucionalne spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo

Lizbonska pogodba, ki je začela veljati decembra 2009 (glej [1.1.5.](#)), je uvedla glasovanje s kvalificirano večino na področju zakonite migracije ter novo pravno podlago za ukrepe vključevanja. Zdaj se redni zakonodajni postopek uporablja za politike zakonitega in nezakonitega priseljevanja, kar pomeni, da je Parlament sozakonodajalec z enakimi pristojnostmi kot Svet. Hkrati pa lahko zgolj Svet po posvetovanju s Parlamentom (člen 78(3) PDEU) sprejme začasne ukrepe v primeru nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav.

V Lizbonski pogodbi je tudi pojasnjeno, da si Unija pristojnosti na tem področju deli z državami članicami, zlasti glede števila migrantov, ki lahko zakonito vstopijo v državo članico, da bi si poiskali delo (člen 79(5) PDEU). Omeniti velja tudi, da ima Sodišče Evropske unije zdaj polno pristojnost na področju priseljevanja in azila.

B. Najnovejši politični razvoj

1. Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti

Komisija je leta 2011 sprejela globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM) ter v njem določila splošni okvir za odnose Unije s tretjimi državami na področju migracij. Pristop sestavljajo štiri stebri: zakonito priseljevanje in mobilnost, nezakonito priseljevanje in trgovina z ljudmi, mednarodna zaščita in azilna politika ter čim večji izkoristek razvojnega učinka migracij in mobilnosti. V okviru pristopa je vseskozi prisotno vprašanje temeljnih pravic migrantov.

2. Strateške smernice iz junija 2014

Stockholmski program za območje svobode, varnosti in pravice je bil sprejet decembra 2009 in je nasledil večletni program iz Tampereja (1999) ter haaški program (2004), iztekel pa se je decembra 2014 ([4.2.1.](#)). Komisija je marca 2014 objavila novo sporočilo, v katerem je predstavila svoje videnje prihodnje agende v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice, naslovljeno „[Odprta in varna Evropa: doseganje rezultatov](#)“. V skladu s členom 68 PDEU je Evropski svet v svojih sklepah z dne 26. in 27. junija 2014 določil „[strateške smernice](#) za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice“ za obdobje 2014–2020. To ni več program, ampak smernice s poudarkom na prenosu, izvajanju in konsolidaciji pravnih instrumentov in veljavnih ukrepov. V njih je poudarjeno, da je treba sprejeti globalni pristop k migraciji, čim bolj izkoristiti zakonito migracijo, ponuditi zaščito tistim, ki jo potrebujejo, se boriti proti nedovoljeni migraciji in učinkovito upravljati meje.

3. Evropska agenda o migracijah

Evropska komisija je 13. maja 2015 sprejela [evropsko agendo o migracijah](#). V agendi so predlagani takojšnji ukrepi za spoprijemanje s krizo v Sredozemlju ter ukrepi, ki naj bi jih sprejeli v prihodnjih letih, da bi bolje obravnavali vse vidike migracij.

Komisija na srednji in dolgi rok predlaga smernice za štiri področja:

— zmanjšati spodbude za nezakonito priseljevanje;



- upravljati meje ter pri tem reševati življenja in zagotavljati varnost;
- razviti trdnejšo skupno azilno politiko in
- vzpostaviti novo politiko o zakoniti migraciji, posodobiti in pregledati sistem „modre karte“, določiti nove prednostne naloge na področju politike vključevanja in izkoristiti prednosti migracijske politike za posameznike in države izvora.

V agendi so predstavljeni tudi zamisel o vzpostavitvi programov za premestitev in ponovno naselitev (glej preglednico dejstev o azilni politiki [4.2.2.](#)), pristop žariščnih točk (ustrezne pristojne agencije EU sodelujejo z izpostavljenimi državami članicami na terenu, da bi hitro identificirali in popisali prihajajoče migrante in vzeli njihove prstne odtise) ter predlog za morebitno operacijo v Sredozemlju v okviru skupne varnostne in obrambne politike, s katero bi razkrili mreže, ki se ukvarjajo s tihotapljenjem, in se borili proti tihotapljenju ljudi (ta se je kmalu zatem začela izvajati pod imenom [EUNAVFOR MED – operacija Sofija](#)).

Komisija je 6. aprila 2016 na podlagi agende objavila smernice za zakonito migracijo in azil v [sporočilu](#). V smernicah na področju zakonite migracije so predvidene štiri glavne osi: pregledati direktivo o modri karti, pritegniti inovativne podjetnike v Evropsko unijo, oblikovati bolj povezan in učinkovitejši model upravljanja zakonite migracije na ravni Unije, zlasti z izvedbo ocene obstoječega okvira, in poglobiti sodelovanje s ključnimi državami izvora, da bi zagotovili zakonite poti v EU, hkrati pa izboljšali vračanje tistih, ki nimajo pravice do bivanja v njej.

Komisija je maja 2018 objavila [poročilo o napredku](#) pri uresničevanju evropske agende o migracijah, v katerem je pregledala napredek in pomanjkljivosti pri njenem izvajanju.

C. Najnovejša zakonodaja

Od leta 2008 so bile sprejete številne pomembne direktive na področju priseljevanja, več pa jih je bilo že spremenjenih. Komisija izvaja [pregled ustreznosti](#) (ocena v okviru programa REFIT) obstoječe zakonodaje EU o zakoniti migraciji, da bi jo ocenila in presodila, kot je opisano v nadaljevanju; prvi rezultati naj bi bili objavljeni leta 2018.

1. Zakonito priseljevanje

Po težavah, ki so nastale pri sprejemanju splošnih določb za priseljevanje vseh vrst delavcev v EU, obstoječi pristop zdaj zajema sprejemanje področne zakonodaje glede na kategorijo migrantov, da bi oblikovali politiko o zakonitem priseljevanju na ravni EU.

Z [Direktivo 2009/50/ES](#) o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visoko usposobljene zaposlitve je bila uvedena „modra karta EU“, pospešen postopek za izdajo posebnega dovoljenja za prebivanje in delo pod privlačnejšimi pogoji za zaposlitev visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav v državah članicah. Prvo poročilo o izvajanju te direktive je bilo predstavljeno maja 2014, v njem pa so bile ugotovljene številne pomanjkljivosti. Komisija je junija 2016 predlagala pregled sistema, vključno z manj strogimi merili za sprejem, nižji plačni prag/zahtevano minimalno trajanje pogodbe o zaposlitvi, boljše določbe o združitvi družine in odpravo vzporednih nacionalnih sistemov. Dela v zvezi s to spremembo potekajo v Parlamentu ([poročilo](#) Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) je bilo sprejeto 15. junija 2017) in Svetu, čeprav je napredek v Svetu v zadnjem času zastal,



zlasti v zvezi z vključevanjem znanj in spretnosti ter priznavanjem poklicnih izkušenj, ki so enakovredne izobrazbi.

Direktiva o enotnem dovoljenju ([2011/98/EU](#)) določa skupen in poenostavljen postopek za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za dovoljenje za prebivanje in delo v državi članici, pa tudi skupen niz pravic, ki se zagotovijo priseljencem, ki zakonito prebivajo v državi članici EU. Rok za pripravo prvega poročila o njenem izvajanju je bil decembra 2016.

[Direktiva 2014/36/EU](#), sprejeta februarja 2014, ureja pogoje za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev. Sezonskim delavcem je dovoljeno zakonito in začasno bivanje v EU za največ pet do devet mesecev (odvisno od države članice), da opravljajo dejavnosti, pogojene z letnim časom, pri čemer ohranijo stalno prebivališče v tretji državi. Direktiva pojasnjuje tudi pravice teh delavcev migrantov.

[Direktiva 2014/66/EU](#) o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja je bila sprejeta 15. maja 2014. Ta direktiva podjetjem in večnacionalnim družbam olajša začasno premestitev vodstvenih delavcev, strokovnjakov ali zaposlenih na pripravništvu v izpostave ali podružnice v Evropski uniji.

[Direktiva \(EU\) 2016/801](#) o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varušek au pair je bila sprejeta 11. maja 2016 in jo je bilo treba prenesti do 23. maja 2018. Nadomešča prejšnje instrumente, ki so se nanašali na študente in raziskovalce, saj je njeno področje uporabe širše, uporaba teh instrumentov pa enostavnejša.

Končno pa status državljanov tretjih držav, ki so v Evropski uniji rezidenti za daljši čas, še vedno ureja Direktiva Sveta [2003/109/ES](#), spremenjena leta 2011, ko se je področje uporabe razširilo tudi na begunce in druge upravičence do mednarodne zaščite. Sedanje delo v zvezi z [direktivo o kvalifikacijah \(4.2.2.\)](#) in [direktivo o modri karti](#) vključuje predlagane spremembe direktive o rezidentih za daljši čas.

2. Vključevanje

Direktiva Sveta [2003/86/ES](#) vsebuje določbe o pravici do združitve družine. Poročilo o njenem izvajanju iz leta 2008 je pokazalo, da je države članice ne uporabljajo v celoti in pravilno, zato je Komisija aprila 2014 objavila [sporočilo](#) o smernicah državam članicam za njeno uporabo. Sedanja ocena Komisije v okviru programa REFIT zajema tudi direktivo o združitvi družine.

Pristojnosti Evropske unije na področju vključevanja so omejene. Komisija je julija 2011 sprejela [Evropski program za vključevanje državljanov tretjih držav](#). Bolj nedavno je junija 2016 predstavila tudi [akcijski načrt](#) s političnim okvirom in konkretnimi pobudami za pomoč državam članicam pri vključevanju približno 20 milijonov državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju Unije. Obstoječi instrumenti vključujejo Evropski forum za migracije (nekdanji Evropski forum za vključevanje), [spletno stran o vključevanju](#) in [evropsko mrežo za vključevanje](#) (do leta 2016 imenovana mreža nacionalnih kontaktnih točk za vključevanje).



3. Nezakonito priseljevanje

EU je sprejela nekaj pomembnih zakonodajnih aktov za preprečevanje nezakonitega priseljevanja:

- Tako imenovani sveženj o preprečevanju nudenja pomoči vključuje [Direktivo Sveta 2002/90/ES](#), v kateri je določena skupna opredelitev kaznivega dejanja nudenja pomoči pri nezakonitem vstopu, tranzitu in prebivanju, in [Okvirni sklep 2002/946/PNZ](#), v katerem so določene kazenske sankcije za to ravnanje. Trgovino z ljudmi obravnava [Direktiva 2011/36/EU](#) o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev. Sveženj dopolnjuje [Direktiva Sveta 2004/81/ES](#), v kateri je določeno, da se pretihotapljenim osebam ali žrtvam trgovine z ljudmi, ki sodelujejo s pristojnimi organi, izda dovoljenje za prebivanje (glede tihotapljenja glej tudi preglednico dejstev o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah 4.2.6.). Komisija je maja 2015 sprejela [akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov \(2015–2020\)](#), in v skladu z njim opravila [vrednotenje v okviru programa REFIT](#) o uporabi obstoječega pravnega okvira, še pred tem pa [javno posvetovanje](#). Komisija je ugotovila, da v tem trenutku ni dovolj dokazov o dejanskem in ponavljajočem se pregonu posameznikov ali organizacij za humanitarno pomoč, in sklenila, da je pravni okvir EU na področju tihotapljenja migrantov v sedanjem okviru še vedno potreben. Ugotovila je tudi, da pregled svežnja o preprečevanju nudenja pomoči ne bi prinesel večje dodane vrednosti kot njegovo učinkovito in dosledno izvajanje, medtem ko je bilo izoblikovano splošno soglasje, da bi lahko nezakonodajni ukrepi za podporo organov držav članic, organizacij civilne družbe in drugih deležnikov, vključno z okrepljenim sodelovanjem s tretjimi državami, ustvarili dodano vrednost. Z [resolucijo](#) Parlamenta z dne 5. julija 2018 je bila Komisija pozvana, naj oblikuje smernice za države članice za preprečevanje kriminalizacije humanitarne pomoči, v zvezi s tem pa je septembra 2018 potekala [predstavitev](#).
- „Direktiva o vračanju“ ([2008/115/ES](#)) določa skupne standarde in postopke EU za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov iz tretjih držav. Prvo poročilo o njenem izvajanju je bilo sprejeto marca 2014. Komisija je septembra 2015 objavila [akcijski načrt EU o vračanju](#), oktobra istega leta pa so bili sprejeti sklepi Sveta o prihodnosti politike vračanja. Komisija je marca 2017 dopolnila akcijski načrt s [sporočilom](#) o „učinkovitejši politiki vračanja v Evropski uniji – prenovljen akcijski načrt“ in [priporočilom](#) o učinkovitejšem vračanju. Septembra 2017 je objavila prenovljeni „[priročnik o vračanju](#)“, ki vsebuje smernice glede izvrševanja dolžnosti nacionalnih organov, pristojnih za opravljanje nalog v zvezi z vračanjem. Poleg tega sta Parlament in Svet leta 2016 sprejela [Uredbo \(EU\) 2016/1953](#) o uvedbi evropske potne listine za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Komisija je septembra 2018 predlagala [ciljno usmerjeni pregled](#) direktive o vračanju, vključno z novim postopkom na meji za prosilce za azil, jasnejšimi postopki in pravili za preprečevanje zlorab, učinkovitimi programi prostovoljne vrnitve, ki se vzpostavijo v državah članicah, in jasnejšimi pravili o pridržanju.



- [Direktiva 2009/52/ES](#) določa sankcije in ukrepe, ki se v državah uporabijo proti delodajalcem nezakonito prebivajočih državljanov iz tretjih držav. Prvo poročilo o izvajanju te direktive je bilo predstavljeno 22. maja 2014.

EU se obenem pogaja in sklepa [sporazume o ponovnem sprejemu](#) z izvornimi in tranzitnimi državami za vračanje migrantov brez urejenega statusa in sodelovanje pri preprečevanju trgovine z ljudmi. Njihovo izvajanje spremljajo tako imenovani skupni odbori za ponovni sprejem. Ti sporazumi so povezani s sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov, ki zagotavljajo potrebno spodbudo za pogajanja o ponovnem sprejemu v zadevni tretji državi brez povečanja nezakonitih migracij.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Odkar je začela veljati Lizbonska pogodba, je Parlament v vlogi sozakonodajalca dejavno udeležen v sprejemanje nove zakonodaje, ki obravnava tako zakonito kot nezakonito priseljevanje.

Parlament je sprejel številne samoiniciativne resolucije o migraciji, zlasti [resolucijo z dne 12. aprila 2016](#) o razmerah v Sredozemlju in potrebi po celostnem pristopu EU k migraciji, v kateri so ocenjene različne politike, vsebuje pa tudi vrsto priporočil. Poročilo Odbora LIBE so spremljala mnenja osmih drugih odborov Parlamenta. Resolucija vsebuje stališče Parlamenta o vseh zadevnih politikah EU, povezanih z migracijami in azilom, ter je referenčna točka Parlamenta na tem področju.

Več o tej temi:

- [Priseljevanje v Evropo](#)
- [Migracijska kriza v Evropi](#)
- [Azilna politika EU](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

