PŘISTĚHOVALECKÁ POLITIKA

Tento informativní přehled vysvětluje přistěhovaleckou politiku EU a její cíl zavést komplexní a vyvážený přístup k řízení dovoleného i nedovoleného přistěhovalectví, který je zaměřen na budoucnost a založen na solidaritě. Zavádí priority této politiky a představuje nejdůležitější strategický a legislativní vývoj v oblasti migrace a azylu, přistěhovalectví a integrace. Závěrem nastiňuje úlohu Evropského parlamentu při tvorbě právních předpisů v této oblasti.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Společná přistěhovalecká politika je stanovena v článcích 79 a 80 Smlouvy o fungování Evropské unie. Článek 80 SFEU stanoví, že přistěhovalecká politika se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy (země EU), a to i na finanční úrovni.

PRAVOMOCI EU V OBLASTI PŘISTĚHOVALECKÉ POLITIKY

Pravomocí se rozumí pravomoc přijímat opatření v konkrétních oblastech politiky, kterou EU svěřují Smlouvy.

Dovolené přistěhovalectví: EU má pravomoc stanovit podmínky, za nichž je státnímu příslušníkovi třetí země povolen vstup a oprávněný pobyt v členském státě, a to i za účelem sloučení rodiny. Členské státy si ponechávají právo stanovit kvóty pro přijímání osob ze třetích zemí, které se ucházejí o zaměstnání.

Integrace: EU může poskytovat pobídky a podporovat členské státy při přijímání opatření, jejichž cílem je rozvíjet integraci státních příslušníků třetích zemí, kteří v daném státě pobývají legálně. V právních předpisech EU však neexistuje žádné ustanovení týkající se harmonizace vnitrostátních právních a správních předpisů.

Boj proti nedovolenému přistěhovalectví: EU má v souladu se základními právy bránit nedovolenému přistěhovalectví a omezovat jeho rozsah, a to zejména uplatňováním účinné návratové politiky.

Dohody o zpětném přebírání osob: EU má pravomoc se zeměmi mimo EU dosáhnout dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí do země původu nebo provenience, pokud tyto osoby nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost či pobyt na území jednoho z členských států, nebo pokud je přestaly splňovat.

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v roce 2009 má plnou pravomoc v oblasti přistěhovalectví a azylu Soudní dvůr Evropské unie.

CÍLE PŘISTĚHOVALECKÉ POLITIKY EU

Cílem EU je stanovit vyvážený přístup k řízení dovoleného přistěhovalectví a k boji proti nedovolenému přistěhovalectví. Řádné řízení migračních toků zahrnuje:

— zajištění spravedlivého zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajícími v členských státech,

— posílení opatření pro boj proti nedovolenému přistěhovalectví, včetně obchodování s lidmi a převaděčství,

— podpora užší spolupráce se zeměmi mimo EU ve všech oblastech.

Cílem EU je zajistit jednotnou úroveň práv a povinností legálních přistěhovalců, které by byly srovnatelné s právy a povinnostmi občanů EU.

VÝVOJ POLITIKY

A. Strategie a priority přistěhovalecké politiky EU

Dne 19. prosince 2024 potvrdila Evropská rada strategické směry pro legislativní a operativní plánování v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva na období 2024–2029, které nahradily strategické směry na období 2014–2020. V nových pokynech se zdůrazňuje, že je důležité využívat vízovou politiku EU strategicky, předcházet zneužívání vízového režimu EU, budovat nová partnerství se zeměmi původu a tranzitu, bojovat proti organizované trestné činnosti a zamyslet se nad všemi aspekty trestního a občanského práva EU.

V lednu 2026 přijala Komise vůbec první vízovou strategii EU s cílem přistupovat k vízové politice strategičtěji. Jejím cílem je posílit bezpečnostní prověrky, usnadnit přístup jednotlivcům, kteří přispívají k hospodářství a společnosti EU, a učinit vízovou politiku inteligentnější prostřednictvím inovací.

1. Nový pakt o migraci a azylu

Komise v září 2020 zveřejnila svůj návrh na Pakt o migraci a azylu. Po několika letech jednání byl v květnu 2024 nový pakt přijat, což je jedna z nejvýznamnějších reforem migrační politiky EU. Cílem je **začlenit azylový postup do řízení migrace**, propojit jej s předběžným prověřováním migrantů a jejich navracením a zároveň zajistit, aby zahrnoval také správu vnějších hranic, lepší prognostiku, připravenost a reakci na krize spolu s mechanismem solidarity i oblast vnějších vztahů s klíčovými zeměmi původu a tranzitu mimo EU (viz 4.2.2).

Právní akty přijaté Parlamentem a Radou v roce 2024 jako součást paktu jsou tyto:

— nařízení o řízení azylu a migrace,

— nařízení o azylovém řízení a nařízení o řízení o navracení na hranicích,

— nařízení o řešení krizových situací a situací zásahu vyšší moci,

— nařízení o zřízení systému Eurodac, biometrické databáze EU pro řízení azylu a migrace,

— nové nařízení o prověřování,

— kvalifikační nařízení, které nahrazuje kvalifikační směrnici z roku 2011,

— revidovaná směrnice o podmínkách přijímání,

— rámec Unie pro znovuusídlování a humanitární přijímání.

V zájmu zajištění účinnosti se novým paktem zavádí harmonizované normy v oblasti azylu, jasná pravidla pro vyřizování žádostí a záruky proti zneužívání. Nový rámec solidarity umožňuje členským státům vzájemně se podporovat: Členské státy se

každoročně zavazují k cyklu solidarity, jehož prostřednictvím vytvoří soubor příspěvků (relokace, finanční příspěvky nebo operativní pomoc) na podporu členských států, které jsou vystaveny mimořádnému migračnímu tlaku. Tento rezervoár solidarity má být každoročně vytvořen prostřednictvím prováděcího aktu Rady. Rada se dohodla na konci roku 2025 na prvním rezervoáru solidarity pro polovinu roku 2026 a uzavřela vůbec první cyklus solidarity.

Nová pravidla paktu se začnou uplatňovat od poloviny roku 2026, s výjimkou rámcového nařízení Unie o přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů, které již vstoupilo v platnost.

Jako klíčový výstup Paktu o migraci a azylu zveřejnila Komise v listopadu 2025 svou první výroční zprávu o azylu a migraci v Evropě. V lednu 2026 představila první evropskou strategii řízení azylu a migrace. Tato strategie přesahuje rámec provádění Paktu o migraci a azylu do poloviny roku 2026 a navrhuje další postup s cílem:

— předcházet nelegální migraci a rozbít činnost zločineckých převaděčských sítí,

— chránit osoby prchající před válkou a pronásledováním a zároveň předcházet zneužívání azylového systému,

— přilákat do EU talenty s cílem posílit konkurenceschopnost hospodářství EU.

B. Další vývoj v legislativní oblasti

Od roku 2008 byly přijaty významné právní předpisy v oblasti přistěhovalectví.

1. Dovolené přistěhovalectví

Přijímání obecného ustanovení pro celou oblast pracovního přistěhovalectví v EU se dříve setkalo s řadou obtíží. V současné době se proto za účelem vytvoření politiky EU v oblasti dovoleného přistěhovalectví uplatňuje přístup spočívající v přijímání odvětvové legislativy pro jednotlivé kategorie migrantů.

Ve směrnici 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci byla zavedena tzv. **„modrá karta EU“**. Jedná se o zrychlený postup vydávání zvláštního povolení k pobytu a pracovního povolení pracovníkům ze třetích zemí, což jim umožňuje získat v členských státech vysoce kvalifikované zaměstnání za atraktivnějších podmínek. Pravidla byla po roce 2009 dvakrát revidována, naposledy v roce 2021. V rámci směrnice o modré kartě EU se zavádějí flexibilnější kritéria vstupu na pracovní trh EU (postačuje platné pracovní povolení nebo závazná šestiměsíční nabídka zaměstnání), snižuje se minimální mzda, kterou musí žadatel obdržet, aby mohl získat modrou kartu, a držitelům modré karty se usnadňuje cestování mezi členskými státy a slučování rodin.

Ve **směrnici o jednotném povolení** z roku 2011 je stanoven společný 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. Ve zprávě Komise o provádění jednotného postupu vyřizování žádostí, která byla přijata v březnu 2019, se uvádí, že nedostatečné informování státních příslušníků zemí mimo EU o jejich právech brání dosažení cíle směrnice, kterým je podpora jejich integrace a zákaz diskriminace. V dubnu 2022 Komise navrhla přepracovat tuto směrnici za účelem zjednodušení a jasnějšího vymezení rozsahu působnosti. V prosinci 2023 Rada a Parlament dosáhly politické

dohody. Směrnice o novém jednotném povolení, přijatá v roce 2024, zjednodušuje proces získávání jednotného pracovního povolení a povolení k pobytu pro žadatele a zaměstnavatele a zavádí nová opatření zaměřená na posílení ochrany pracovníků ze třetích zemí před vykořisťováním.

Směrnice, kterou se stanoví podmínky pro zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí jako sezónních pracovníků byla přijata v únoru 2014. Migrující sezónní pracovníci mohou za účelem výkonu činnosti závislé na ročním období pobývat legálně a dočasně v EU maximálně pět až devět měsíců (v závislosti na členském státě), aby vykonávali práci, která souvisí se sezónou nebo s ročním obdobím, při zachování svého hlavního místa pobytu v zemi mimo EU. Ve směrnici je také upřesněn soubor práv, která se na tyto migrující pracovníky vztahují. V červenci 2020 vydala Komise pokyny týkající se sezónních pracovníků v souvislosti se šířením onemocnění COVID-19.

Směrnice týkající se převedení v rámci společnosti, která stanoví podmínky vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí, byla přijata dne 15. května 2014. Tato směrnice usnadňuje podnikům a nadnárodním společnostem dočasné převedení manažerů, specialistů a zaměstnaných stážistů do svých poboček a dceřiných společností na území EU.

Směrnice, kterou se stanoví podmínky vstupu a pobytu za účelem výzkumu, studia a odborné přípravy, byla přijata v květnu 2016. Tato směrnice nahradila předchozí nástroje vztahující se na studenty a výzkumné pracovníky, rozšířila jejich oblast působnosti tak, aby zahrnovala také dobrovolnickou službu, programy výměnných pobytů žáků, vzdělávací projekty a au-pair, a zjednodušila jejich uplatňování.

Postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty v EU, stále upravuje směrnice Rady o dlouhodobě pobývajících rezidentech ve znění z roku 2011, které rozšiřuje oblast její působnosti na uprchlíky a další osoby požívající mezinárodní ochrany. Ve zprávě o provádění této směrnice z března 2019 se konstatuje, že namísto aktivní podpory statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta v EU vydávají místo toho členské státy především vnitrostátní povolení k dlouhodobému pobytu a pouze malý počet státních příslušníků třetích zemí využívá svého práva přestěhovat se do jiných členských států. V dubnu 2022 navrhla Komise revizi směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech s cílem vytvořit skutečný status dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU, zejména posílením práva dlouhodobě pobývajících rezidentů přestěhovat se do jiných členských států a pracovat v nich. Dne 30. listopadu 2023 zahájily Parlament a Rada interinstitucionální jednání, která stále probíhají.

Dne 15. listopadu 2023 předložila Komise balíček opatření v oblasti mobility dovedností a talentů, který zahrnoval navrhovaný Rezervoár talentů EU. Tento Rezervoár talentů EU podporuje legální migraci tím, že poskytuje online platformu pro uchazeče o zaměstnání v zemích mimo EU, aby se mohli ucházet o pracovní místa v EU. Nařízení, kterým se vytváří Rezervoár talentů EU, přijaly Parlament a Rada v březnu 2026.

2. Integrace

Směrnice Rady o sloučení rodiny ze dne 22. září 2003 obsahuje ustanovení o právu na **sloučení rodiny**, které jde nad rámec práva na respektování soukromého a rodinného života uvedeného v článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Zpráva o provádění z roku 2008 dospěla k závěru, že tato směrnice nebyla v členských státech

plně a správně uplatňována. Komise proto v dubnu 2014 zveřejnila sdělení s pokyny pro členské státy ohledně uplatňování práva na sloučení rodiny. Druhá zpráva o provádění z března 2019 dospěla k závěru, že provádění se od roku 2008 zlepšilo. To bylo částečně způsobeno řízením o nesplnění povinnosti, které zahájila Komise, pokyny z roku 2014 a četnými rozsudky Soudního dvora Evropské unie.

V oblasti **integrace** má EU pouze omezenou pravomoc. V červenci 2011 přijala Komise sdělení Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí. V listopadu 2020, předložila Komise akční plán pro integraci a začleňování na období 2021–2027 zahrnující politický rámec a praktické kroky, jejichž cílem je pomoci členským státům integrovat přibližně 34 milionů státních příslušníků třetích zemí, kteří legálně pobývají na území EU, a zapojit je v oblasti vzdělávání, zaměstnání, zdravotní péče a bydlení. Tento plán spojuje monitorovací opatření a využívání nových digitálních nástrojů se snahou o podporu zapojení migrantů do společnosti a o rozšíření možností financování ze strany EU a s vytvářením mnohostranných partnerství několika zainteresovaných stran na různých úrovních řízení. Stávající nástroje zahrnují Evropské fórum pro migraci, internetové stránky Evropské komise o integraci migrantů, Evropskou integrační síť a expertní skupinu Komise zabývající se názory migrantů v oblasti migrace, azylu a integrace, která se poprvé sešla v listopadu 2020 a od té doby se pravidelně setkává.

Specializované nástroje financování na podporu vnitrostátních integračních politik jsou založeny na Azylovém, migračním a integračním fondu a Evropském sociálním fondu (ESF+) v rámci nového víceletého finančního rámce na období 2021–2027.

3. Nedovolené přistěhovalectví

Evropská unie přijala důležité právní předpisy zaměřených na boj proti nedovolenému přistěhovalectví.

— **Balíček proti převaděčství** zahrnuje směrnici Rady z roku 2002, v níž je stanovena společná definice trestného činu napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu, a rámcové rozhodnutí Rady z roku 2002 stanovující trestní sankce za toto jednání. Balíček doplňuje směrnice Rady z roku 2004 o udělování povolení k pobytu osobám, které jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo pašování a které spolupracují s příslušnými orgány (o obchodování s lidmi viz také 4.2.6).

— Problémy a obavy týkající se **uplatňování rámce EU proti převaděčství migrantů** vedly k úsilí o jeho revizi. Komise v září 2021 přijala Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025. Komise rovněž předložila návrh směrnice, kterou se stanoví minimální pravidla pro předcházení napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu v EU a pro boj proti takovému napomáhání. Návrh obsahuje jasnější definici trestného činu pašování, jakož i harmonizované sankce. Parlamentní Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci v současné době tento návrh zkoumá. V návaznosti na další návrh Komise z listopadu 2023 přijaly Parlament a Rada v roce 2025 nařízení o posílení policejní spolupráce za účelem předcházení převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a boje proti nim. Cílem je posílit mandát Europolu v oblasti předcházení těmto trestným činům a boje proti nim.

— Ve směrnici o navracení z roku 2008 jsou stanoveny **společné normy a postupy EU při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí**. V roce 2016 Parlament a Rada přijaly nařízení o zavedení evropského cestovního

dokladu pro účely navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Členským státům dále poskytuje v jejich činnosti související s navracením osob stále větší pomoc zmodernizovaná a posílená Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex).

— V září 2018 navrhla Komise přepracování směrnice o navracení s cílem urychlit postupy. V posouzení dopadu týkajícího se návrhu revidovaného znění směrnice o navracení, které provedl Parlament, se zjistilo, že návrh by v důsledku zvýšeného počtu zajištěných osob představoval pro členské státy značné náklady. Neexistovaly jasné důkazy o tom, že by návrh vedl k účinnějšímu navracení těchto osob, jeho výsledkem by však pravděpodobně bylo porušování základních práv nelegálních migrantů. V usnesení Parlamentu o uplatňování směrnice o navracení (17. prosince 2020) se zdůrazňuje, že účinnost návratové politiky EU nelze měřit pouze s ohledem na míru navracení, ale že je nutné přihlížet také k dodržování základních práv a procesních záruk.

— V návaznosti na zprávu Parlamentu o navrhované revizi směrnice o navracení Komise návrh stáhla a v březnu 2025 jej nahradila návrhem nařízení o navracení. Předložení tohoto nařízení představuje začátek nového evropského přístupu k navracení, jak již bylo uvedeno v dokumentu Politické směry pro příští Evropskou komisi na období 2024–2029. Novým nařízením se navrhuje evropský příkaz k návratu, který harmonizuje rozhodnutí o navracení ve všech členských státech tím, že zajišťuje, aby se příkaz k opuštění jedné země vztahoval na celé území EU. Jednání o návrhu nařízení o navracení probíhají. Pakt o migraci a azylu směřuje k větší operační podpoře členských států a agentury Frontex jako operační složky politiky EU v oblasti navracení, jakož i jmenování koordinátora pro navracení podporovaného novou sítí na vysoké úrovni pro navracení.

— V květnu 2025 Komise rovněž navrhla nařízení o uplatňování pojmu bezpečné třetí země. Cílem návrhu je usnadnit uplatňování tohoto pojmu s cílem urychlit azylová řízení a snížit tlak na azylové systémy a zároveň zachovat právní záruky pro žadatele a zajistit dodržování základních práv. V souladu s tím Komise v dubnu 2025 navrhla nařízení o vytvoření seznamu bezpečných zemí původu na úrovni EU. Tato dvě nařízení byla oficiálně přijata Parlamentem a Radou v únoru 2026.

— Ve směrnici o sankcích vůči zaměstnavatelům jsou stanoveny **sankce a opatření, jež mají členské státy uplatňovat vůči zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na území členských států**. První zpráva o jejím uplatňování byla předložena dne 22. května 2014. V návaznosti na vyhlášení Paktu o migraci a azylu Komise přijala v září 2021 sdělení o uplatňování směrnici o sankcích vůči zaměstnavatelům s cílem zajistit, aby byla důsledněji uplatňována, a zároveň chránit práva nelegálních migrantů.

— Od roku 2001 členské státy **navzájem uznávají rozhodnutí o vyhoštění** (směrnice 2001/40/ES), kdy jeden členský stát respektuje a dodržuje rozhodnutí jiného členského státu o vyhoštění státního příslušníka třetí země, který se nachází na jeho území.

Za účelem navracení nelegálních migrantů a spolupráce v boji proti obchodování s lidmi EU zároveň uzavřela se zeměmi původu a tranzitními zeměmi 18 dohod o zpětném přebírání osob. Tyto dohody zajišťují činnost smíšených readmisních výborů,

které sledují jejich uplatňování. Uvedené dohody jsou spojeny také s dohodami o zjednodušení vízového režimu, které mají poskytnout nezbytné pobídky pro jednání o zpětném přebírání osob v dotyčné třetí zemi, aniž by došlo ke zvýšení nedovolené migrace.

Komise uznává, že účinné navracení vyžaduje užší spolupráci se třetími zeměmi, a v roce 2016 zavedla rámec pro partnerství se třetími zeměmi, což vedlo ve stejném roce k prvním partnerstvím v oblasti migrace s Etiopií, Mali, Nigerem, Nigérií a Senegalem. Tato partnerství odrážejí cíl uzavírat flexibilní dohody a individualizované pobídky k posílení spolupráce v oblasti navracení a zároveň řešit širší výzvy v oblasti migrace. Komise rovněž uzavřela neformální ujednání o navracení a zpětném přebírání osob, která Parlament kritizoval v roce 2021 v usnesení o ochraně lidských práv a vnější migrační politice EU za to, že neměl možnost je přezkoumat, a která vzbuzují otázky ohledně odpovědnosti a transparentnosti. Členské státy mezitím při dosahování svých cílů v oblasti navracení i nadále používají dvoustranné dohody.

Komise navrhla akční plány EU pro centrální Středomoří (listopad 2022), pro trasu přes západní Balkán (prosinec 2022), pro trasy přes západní Středomoří a Atlantik (červen 2023) a pro trasu přes východní Středomoří (říjen 2023). Dne 16. října 2025 navrhla Komise nový pakt pro Středomoří se třetím pilířem týkajícím se bezpečnosti, připravenosti a řízení migrace.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v roce 2009 je Evropský parlament aktivně zapojen do přijímání nových právních předpisů zabývajících se přistěhovalectvím. Na politiku v oblasti nedovoleného i dovoleného přistěhovalectví se uplatňuje řádný legislativní postup, čímž Evropský parlament jako spolunormotvůrce získal rovnoprávné postavení s Radou. Dočasná opatření v případě náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí však přijímá po konzultaci s Parlamentem pouze Rada (čl. 78 odst. 3 SFEU).

Parlament rovněž přijal četná usnesení z vlastního podnětu týkající se migrace. Patří k nim:

— usnesení o nových způsobech legální migrace pracovních sil (20. května 2021),

— usnesení obsahující doporučení Komisi k politice a právním předpisům v oblasti legální migrace (25. listopadu 2021),

— doporučení o nové agendě pro Středomoří (14. září 2022).

Více informací o migraci v EU viz:

— přehled týkající se Reakce EU na migraci v Evropě,

— informační přehled Evropského parlamentu o azylové politice (4.2.2).

Tento informativní přehled zpracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti. Další informace

k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026