POLITIKA PRISELJEVANJA

V tem poglavju kratkega vodnika sta pojasnjena politika priseljevanja EU in njen cilj vzpostavitve v prihodnost usmerjenega, celovitega in uravnoteženega pristopa k upravljanju zakonitega in nezakonitega priseljevanja, ki temelji na solidarnosti. V njem so predstavljene prednostne naloge politike ter najpomembnejši strateški in zakonodajni razvoj v zvezi z migracijami in azilom, priseljevanjem in vključevanjem. Na koncu je opisana vloga Evropskega parlamenta pri oblikovanju zakonodaje na tem področju.

PRAVNA PODLAGA

— Člena 79 in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določata skupno azilno politiko EU. Člen 80 PDEU določa, da za politike priseljevanja velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami (državami EU), vključno s finančnimi posledicami.

PRISTOJNOSTI EU NA PODROČJU POLITIKE PRISELJEVANJA

Tu gre za pristojnost, ki je s Pogodbama podeljena EU za ukrepanje na posebnih področjih politike.

Zakonito priseljevanje: EU je pristojna za določitev pogojev, pod katerimi lahko državljan tretje države vstopi v državo članico in v njej zakonito prebiva, tudi zavoljo združitve družine. Države članice ohranjajo pravico, da določijo kvote za sprejem posameznikov iz tretjih držav, ki iščejo zaposlitev.

Vključevanje: Evropska unija lahko države članice spodbuja k sprejemanju ukrepov za hitrejše vključevanje državljanov tretjih držav, ki v njih zakonito prebivajo, ter jih pri tem podpira, vendar pa v pravu EU ni določb za harmonizacijo nacionalnih zakonov in predpisov.

Preprečevanje nezakonitega priseljevanja: Unija mora preprečiti in zmanjšati nezakonito priseljevanje, zlasti z učinkovito politiko vračanja, pri čemer pa mora spoštovati temeljne pravice.

Sporazumi o ponovnem sprejemu: Evropska unija lahko z državami, ki niso članice EU, sklepa sporazume za ponovni sprejem državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali več ne izpolnjujejo pogojev za vstop v eno ali več držav članic oz. za navzočnost ali prebivanje v njih, v državo izvora ali porekla.

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 ima Sodišče Evropske unije polno pristojnost na področju priseljevanja in azila.

CILJI POLITIKE PRISELJEVANJA EU

Cilj EU je oblikovati uravnotežen pristop k upravljanju zakonitega priseljevanja in boju proti nezakonitemu priseljevanju. Ustrezno upravljanje migracijskih tokov vključuje:

— zagotavljanje pravične obravnave državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah,

— okrepitev ukrepov za boj proti nezakonitemu priseljevanju, vštevši trgovino z ljudmi in tihotapljenje,

— spodbujanje tesnejšega sodelovanja s tretjimi državami na vseh področjih.

Unija si prizadeva, da bi priseljencem z urejenim statusom omogočila enotno raven pravic in obveznosti, primerljivo s pravicami in obveznostmi državljanov EU.

RAZVOJ POLITIKE

A. Strategije in prednostne naloge politike priseljevanja EU

Evropski svet je 19. decembra 2024 potrdil strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice za obdobje 2024–2029, ki nadomeščajo strateške smernice za obdobje 2014–2020. V njih je poudaril, da je treba vizumsko politiko EU uporabljati strateško in preprečevati zlorabe vizumskega režima EU, vzpostaviti nova partnerstva z državami izvora in tranzita, okrepiti boj proti organiziranemu kriminalu ter razmisliti o vseh vidikih kazenskega in civilnega prava EU.

Komisija je januarja 2026 sprejela sploh prvo vizumsko strategijo EU za bolj strateški pristop k vizumski politiki. Njen cilj je okrepiti varnostno preverjanje, olajšati dostop posameznikom, ki prispevajo h gospodarstvu in družbi EU, ter z inovacijami narediti vizumsko politiko pametnejšo.

1. Novi pakt o migracijah in azilu

Komisija je septembra 2020 objavila predlog za pakt o migracijah in azilu. Po več letih pogajanj je bil maja 2024 novi pakt sprejet, s tem pa se je uresničila tudi ena najpomembnejših reform migracijske politike EU. Cilj novega pakta je **vključiti azilni postopek v upravljanje migracij** ter ga povezati s predhodnim pregledom in vračanjem, hkrati pa zajeti upravljanje zunanjih meja, odločnejše predvidevanje, pripravljenost na krize in odzivanje nanje v povezavi s solidarnostnim mehanizmom ter zunanje odnose s ključnimi tretjimi državami izvora in tranzita zunaj EU (4.2.2.).

Parlament in Svet sta leta 2024 v okviru pakta sprejela naslednje pravne akte:

— uredbo o upravljanju azila in migracij;

— uredbo o azilnem postopku in uredbo o postopku vračanja na meji;

— uredbo o ravnanju v kriznih razmerah in primerih višje sile;

— uredbo o vzpostavitvi sistema Eurodac, biometrične zbirke podatkov EU za upravljanje azila in migracij;

— novo uredbo o preverjanju;

— uredbo o pogojih za azil, ki nadomešča direktivo o pogojih za azil iz leta 2011;

— spremenjeno direktivo o standardih za sprejem;

— uredbo o okviru Unije za preselitev in humanitarni sprejem.

Novi pakt s ciljem učinkovitosti uvaja harmonizirane azilne standarde, jasna pravila za obravnavo prošenj in ukrepe za zaščito pred zlorabami. Novi solidarnostni

okvir državam članicam omogoča, da se medsebojno podpirajo, saj se države članice vsako leto zavežejo solidarnostnemu ciklu, s katerim vzpostavijo nabor prispevkov (s premestitvami, finančnimi prispevki ali operativno pomočjo) za podporo državam članicam, ki se spoprijemajo s še posebej močnimi migracijskimi pritiski. Ta solidarnostni nabor se vzpostavi vsako leto z izvedbenim aktom Sveta. Svet se je konec leta 2025 dogovoril o prvem solidarnostnem naboru za sredino leta 2026, s čimer se je zaključil prvi solidarnostni cikel.

Nova pravila za pakt se bodo začela uporabljati v prvi polovici leta 2026, razen uredbe o okviru Unije za preselitev in humanitarni sprejem, ki se je že začela uporabljati.

Komisija je kot ključni rezultat pakta o migracijah in azilu novembra 2025 objavila prvo evropsko letno poročilo o azilu in migracijah. Januarja 2026 je predstavila prvo evropsko strategijo za upravljanje azila in migracij. Cilj te strategije je pogled naprej, po izvajanju pakta o migracijah in azilu do sredine leta 2026, v njej pa so predlagani nadaljnji ukrepi, kako:

— preprečiti nezakonite migracije in prekiniti dejavnosti kriminalnih tihotapskih mrež;

— zaščititi ljudi, ki bežijo pred vojno in preganjanjem, hkrati pa preprečiti zlorabo azilnega sistema;

— privabiti talente v EU za povečanje konkurenčnosti gospodarstva EU.

B. Druga novejša zakonodaja

Od leta 2008 je bila sprejeta pomembna zakonodaja o priseljevanju.

1. Zakonito priseljevanje

Po težavah, ki so nastale pri sprejemanju prejšnjih splošnih določb za priseljevanje vseh vrst delavcev v EU, se pri sedanjem pristopu sprejema področna zakonodaja glede na kategorijo migrantov, da bi oblikovali politiko o zakonitem priseljevanju na ravni EU.

S prvotno direktivo iz leta 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve je bila uvedena „**modra karta EU**“, tj. hitri postopek za izdajo posebnega dovoljenja za prebivanje in delo pod privlačnejšimi pogoji, ki visokokvalificiranim delavcem iz tretjih držav omogoča zaposlitev v državah članicah. Pravila so bila po letu 2009 dvakrat revidirana, nazadnje leta 2021. Direktiva o modri karti EU iz leta 2021 določa prožnejša merila za sprejem (dovolj je veljavna pogodba o zaposlitvi ali zavezujoča šestmesečna ponudba za zaposlitev) ter poleg tega znižuje prag minimalne plače, ki jo morajo prosilci zaslužiti, da bi bili upravičeni do modre karte, njenim imetnikom pa olajšuje potovanje med državami EU in ponovno združitev z družino.

Direktiva o enotnem dovoljenju iz leta 2011 določa skupen in poenostavljen postopek za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za dovoljenje za prebivanje in delo v državi članici, in skupen niz pravic, ki se zagotovijo priseljencem z urejenim statusom. Komisija je v poročilu o izvajanju enotnega postopka obravnavanja vloge iz marca 2019 ugotovila, da državljani tretjih držav niso dovolj seznanjeni s svojimi pravicami in da to ovira uresničevanje cilja direktive glede spodbujanja njihovega vključevanja in nediskriminacije. Komisija je aprila 2022 predlagala prenovo direktive z namenom poenostavitve in razjasnitve področja uporabe. Parlament in Svet sta politični dogovor dosegla decembra 2023. Nova direktiva o enotnem dovoljenju, sprejeta leta 2024,

racionalizira postopek pridobitve enotnega delovnega dovoljenja in dovoljenja za prebivanje za prosilce in delodajalce ter uvaja nove ukrepe za izboljšanje zaščite delavcev iz tretjih držav pred izkoriščanjem.

Februarja 2014 je bila sprejeta direktiva o določitvi pogojev za zaposlitev sezonskih delavcev, ki so državljani tretjih držav. Sezonski delavci migranti lahko zakonito začasno prebivajo v EU največ pet do devet mesecev (odvisno od države članice) za opravljanje sezonskega dela ali dela, vezanega na letni čas, pri čemer ohranijo stalno prebivališče zunaj EU. V direktivi so tudi pojasnjene pravice teh delavcev migrantov. Komisija je julija 2020 izdala smernice o sezonskih delavcih med pandemijo covida-19.

15. maja 2014 je bila sprejeta direktiva o premestitvah znotraj podjetja, ki določa pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav. Podjetjem in večnacionalnim družbam olajšuje začasno premestitev vodstvenih delavcev, strokovnjakov ali zaposlenih na pripravništvu v izpostave ali podružnice v Evropski uniji.

Maja 2016 je bila sprejeta direktiva o pogojih za vstop in prebivanje za namene raziskovanja, študija in pripravništva. Nadomestila je prejšnje instrumente, ki so zajemali študente in raziskovalce, in razširila njihovo področje uporabe, da bi vključevalo tudi prostovoljsko delo, programe izmenjave učencev, izobraževalne projekte in delo varušk au pair, ter poenostavila njihovo uporabo.

Status državljanov tretjih držav, ki so v EU rezidenti za daljši čas, še vedno ureja direktiva Sveta o dolgoročnem prebivanju, kakor je bila spremenjena leta 2011, ko se je področje uporabe razširilo tudi na begunce in druge upravičence do mednarodne zaščite. V poročilu o izvajanju te direktive iz marca 2019 je bilo ugotovljeno, da države članice namesto dejavnega spodbujanja evropskega statusa rezidenta za daljši čas izdajajo predvsem nacionalna dovoljenja za prebivanje za daljši čas in da le maloštevilni državljani tretjih držav uveljavljajo svojo pravico do selitve v druge države članice. Komisija je aprila 2022 predlagala revizijo direktive o dolgoročnem prebivanju, katere cilj je ustvariti pravi status rezidenta EU za daljši čas, zlasti s krepitvijo pravice rezidentov za daljši čas, da se preselijo v druge države članice in delajo v njih. Parlament in Svet sta 30. novembra 2023 začela medinstitucionalna pogajanja, ki še vedno potekajo.

Komisija je 15. novembra 2023 predstavila sveženj o spretnostih in mobilnosti talentov, ki vključuje predlagani nabor talentov EU. Ta nabor talentov EU spodbuja zakonite migracije z zagotavljanjem spletne platforme za iskalce zaposlitve v tretjih državah, na kateri se lahko prijavijo za delovna mesta v EU. Parlament in Svet sta uredbo o vzpostavitvi nabora talentov EU sprejela marca 2026.

2. Vključevanje

Direktiva Sveta o združitvi družine z dne 22. septembra 2003 vsebuje določbe o pravici do **združitve družine**, ki presegajo spoštovanje zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. V poročilu o izvajanju za leto 2008 je bilo ugotovljeno, da se ta direktiva v državah članicah ne uporablja v celoti in pravilno. Zato je Komisija aprila 2014 objavila sporočilo s smernicami za države članice o uporabi pravice do združitve družine. V drugem poročilu o izvajanju iz marca 2019 je Komisija ugotovila, da se je izvajanje od leta 2008 izboljšalo, tudi zaradi postopkov

za ugotavljanje kršitev, ki jih je sprožila, smernic iz leta 2014 in številnih sodb Sodišča Evropske unije.

Pristojnosti Evropske unije na področju **vključevanja** so omejene. Komisija je julija 2011 sprejela evropski program za vključevanje državljanov tretjih držav. Novembra 2020 je predstavila tudi akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027, ki določa politični okvir in konkretne pobude za pomoč državam članicam pri vključevanju in upoštevanju približno 34 milijonov državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju Unije, v izobraževanje, zaposlovanje, zdravstveno varstvo in reševanje stanovanjske problematike. Načrt združuje ukrepe spremljanja in uporabo novih digitalnih orodij ter prizadevanja za spodbujanje udeležbe migrantov v družbi, povečanje priložnosti za financiranje EU in oblikovanje partnerstev z več deležniki na različnih ravneh upravljanja. Obstoječi instrumenti vključujejo Evropski forum za migracije, spletišče Evropske komisije o vključevanju migrantov, evropsko mrežo za vključevanje ter strokovno skupino Evropske komisije za stališča migrantov na področju migracij, azila in vključevanja, ki se je prvič sestala novembra 2020 in se od takrat sestaja redno.

Specializirani instrumenti financiranja za podporo nacionalnim politikam vključevanja temeljijo na Skladu za azil, migracije in vključevanje ter Evropskem socialnem skladu (ESF+) v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027.

3. Nezakonito priseljevanje

Evropska unija je sprejela nekaj pomembnih zakonodajnih aktov za spopadanje z nezakonitim priseljevanjem:

— **sveženj o preprečevanju nudenja pomoči** vključuje direktivo Sveta iz leta 2002, v kateri je opredeljeno kaznivo dejanje nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju, in okvirni sklep Sveta, prav tako iz leta 2002, v katerem so določene kazenske sankcije za ta dejanja. Sveženj dopolnjuje direktiva Sveta iz leta 2004 o izdaji dovoljenja za prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi ali pretihotapljenim osebam, ki sodelujejo s pristojnimi organi (glede trgovine z ljudmi glej tudi 4.2.6.).

— Izzivi in pomisleki v zvezi z **uporabo okvira EU za boj proti tihotapljenju migrantov** so privedli do prizadevanj za revizijo okvira. Septembra 2021 je Komisija sprejela akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov za obdobje 2021–2025. Novembra 2023 je predstavila tudi predlog pravil za preprečevanje pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju v Uniji in boj proti njej. Ta vključuje jasnejšo opredelitev kaznivega dejanja tihotapljenja in harmonizirane kazni. Odbor Parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve trenutno preučuje ta predlog. Po še enem predlogu Komisije iz novembra 2023 sta Parlament in Svet leta 2025 sprejela uredbo v zvezi s krepitvijo policijskega sodelovanja za preprečevanje tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi ter boj proti njima. Namen tega je okrepiti mandat Europola za preprečevanje takih kaznivih dejanj in boj proti njim.

— Direktiva o vračanju iz leta 2008 določa **skupne standarde in postopke EU za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav**. Parlament in Svet sta leta 2016 sprejela uredbo o uvedbi evropske potne listine za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Poleg tega Evropska agencija za mejno in

obalno stražo (Frontex), ki je bila prenovljena in okrepljena, državam članicam zagotavlja vse večjo podporo za opravljanje nalog v zvezi z vračanjem.

— Komisija je septembra 2018 predlagala prenovitev direktive o vračanju, da bi pospešila postopke. Parlament je v ciljno usmerjeni oceni učinka predlagane prenovitve direktive o vračanju ugotovil, da bi predlog zaradi večjega števila pridržanj povzročil precejšnje stroške za države članice. Prav tako ni bilo jasno dokazano, da bi predlog privedel do učinkovitejšega vračanja, bi pa verjetno povzročil več kršitev temeljnih pravic migrantov brez urejenega statusa. Parlament je v resoluciji z dne 17. decembra 2020 o izvajanju direktive o vračanju poudaril, da je treba pri učinkovitosti politike vračanja EU upoštevati spoštovanje temeljnih pravic in postopkovnih jamstev.

— Po poročilu Parlamenta o predlagani reviziji direktive o vračanju je Komisija predlog umaknila in ga marca 2025 nadomestila s predlogom uredbe o vračanju. Predlog zaznamuje začetek novega evropskega pristopa k vračanju, kot je bil opisan v političnih usmeritvah naslednje Evropske komisije za obdobje 2024–2029. V novi uredbi je predlagana uvedba evropskega naloga za vrnitev, s čimer se bodo v vseh državah članicah EU harmonizirale odločbe o vrnitvi, saj se bo odločba o zapustitvi ene države uporabljala za celotno ozemlje EU. Pogajanja o predlogu uredbe o vračanju še potekajo. Pakt o migracijah in azilu vodi k večji operativni podpori za države članice, Frontex pa deluje kot operativna veja politike vračanja EU. Imenovan je tudi koordinator za vračanje, ki ga podpira nova mreža na visoki ravni za vračanje.

— Komisija je maja 2025 predstavila tudi predlog uredbe glede uporabe koncepta „varna tretja država“. Namen predloga je olajšati uporabo tega koncepta, da bi pospešili azilne postopke in zmanjšali pritisk na azilne sisteme, hkrati pa ohranili pravne zaščitne ukrepe za prosilce in poskrbeli za spoštovanje temeljnih pravic. V skladu s tem je Komisija aprila 2025 predlagala uredbo glede vzpostavitve seznama varnih izvornih držav na ravni Unije. Obe uredbi sta Parlament in Svet sprejela februarja 2026.

— Direktiva o sankcijah zoper delodajalce določa **sankcije in ukrepe, ki se v državah članicah uporabijo proti delodajalcem nezakonito prebivajočih državljanov iz tretjih držav**. Prvo poročilo o izvajanju te direktive je bilo predstavljeno 22. maja 2014. Komisija je septembra 2021 po napovedi v Paktu o migracijah in azilu sprejela sporočilo o uporabi direktive, da bi okrepila izvajanje in hkrati zaščitila pravice migrantov brez urejenega statusa.

— Države članice od leta 2001 **medsebojno priznavajo odločbe o izgonu** (Direktiva 2001/40/ES), kar pomeni, da se odločba ene države članice za izgon državljana tretje države spoštuje in izvršuje tudi v drugi državi članici.

Obenem je Unija z izvornimi in tranzitnimi državami sklenila 18 sporazumov o ponovnem sprejemu, da bi se omogočilo vračanje migrantov brez urejenega statusa in sodelovanje pri preprečevanju trgovine z ljudmi. V teh sporazumih je določeno, da njihovo izvajanje spremljajo skupni odbori za ponovni sprejem. Ti sporazumi so povezani s sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov, s katerimi

naj bi v pogajanjih o ponovnem sprejemu z zadevnimi tretjimi državami te ustrezno spodbudili, ne da bi se pri tem povečale nezakonite migracije.

Za učinkovito vračanje je nedvomno potrebno tesnejše sodelovanje s tretjimi državami, zato je Komisija leta 2016 uvedla partnerski okvir za migracije, na podlagi katerega je še istega leta sklenila prva migracijska partnerstva z Etiopijo, Malijem, Nigrom, Nigerijo in Senegalom. Na podlagi teh partnerstev bi tako sklenili prožne sporazume in sprožili prilagojene spodbude za izboljšanje sodelovanja na področju vračanja, hkrati pa obravnavali širše migracijske izzive. Komisija je sklenila tudi neformalne dogovore o vračanju in ponovnem sprejemu, do katerih je bil Parlament leta 2021 kritičen v resoluciji o varstvu človekovih pravic in zunanji migracijski politiki EU, saj nad njimi nima nadzora, kar je odprlo vprašanja glede odgovornosti in preglednosti. Medtem se države članice pri doseganju svojih ciljev vračanja še naprej zanašajo na dvostranske sporazume.

Komisija je predlagala akcijske načrte EU za osrednje Sredozemlje (november 2022), zahodnobalkansko pot (december 2022), zahodnosredozemsko in atlantsko pot (junij 2023) ter vzhodnosredozemsko pot (oktober 2023). Komisija je 16. oktobra 2025 predlagala nov pakt za Sredozemlje s tretjim stebrom o varnosti, pripravljenosti in upravljanju migracij.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 Evropski parlament dejavno sodeluje pri sprejemanju nove zakonodaje o priseljevanju. Za politike nezakonitega in zakonitega priseljevanja se uporablja redni zakonodajni postopek, kar pomeni, da je na tem področju Evropski parlament polnopraven sozakonodajalec z enakimi pristojnostmi kot Svet. V primeru nenadnega prihoda velikega števila državljanov iz tretjih držav pa lahko začasne ukrepe še vedno sprejme Svet sam po posvetovanju s Parlamentom (člen 78(3) PDEU).

Parlament je sprejel tudi številne samoiniciativne resolucije o migracijah, na primer:

— resolucijo o novih poteh za zakonite delovne migracije (20. maj 2021);

— resolucijo s priporočili Komisiji o politiki in zakonodaji na področju zakonitega priseljevanja (25. november 2021);

— priporočilo o novi agendi za Sredozemlje (14. september 2022).

Za več informacij o migracijah v EU glejte:

— pregled odziva EU na migracije v Evropi;

— poglavje kratkega vodnika Evropskega parlamenta o azilni politiki (4.2.2.).

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve Evropskega parlamenta. Za več informacij o tej temi obiščite spletišče Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026