



IMIGRACIJSKA POLITIKA

Dalekosežna i sveobuhvatna europska migracijska politika koja počiva na solidarnosti jedan je od temeljnih ciljeva Europske unije. Cilj migracijske politike uravnotežen je pristup rješavanju pitanja zakonite i nezakonite migracije.

PRAVNA OSNOVA

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

NADLEŽNOSTI

Zakonita migracija: EU je nadležan za utvrđivanje uvjeta ulaska i boravka državljana trećih zemalja koji na teritorij država članica ulaze i na njemu borave zakonito, među ostalim u svrhu spajanja obitelji. Države članice i dalje zadržavaju pravo određivanja broja osoba iz trećih zemalja koje ulaze na njihov teritorij kako bi se pokušale zaposliti.

Integracija: EU može poticati države članice na poduzimanje mjera kojima bi se promicala integracija državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovu teritoriju te ih podržavati u njihovu djelovanju; ne postoji, međutim, odredba kojom se propisuje međusobno usklađivanje zakona i propisa država članica.

Borba protiv nezakonite migracije: zadaća je EU-a da spriječi i smanji nezakonitu imigraciju, s naglaskom na djelotvornoj politici vraćanja imigranata kojom se istovremeno jamči strogo poštovanje temeljnih prava. Migrant u nezakonitoj situaciji osoba je koja je u EU ušla bez odgovarajuće vize odnosno dozvole ili osoba koja ostane u EU-u nakon isteka vize.

Sporazum o ponovnom prihvatu: Europska unija ovlaštena je za sklapanje sporazuma s trećim zemljama o ponovnom prihvatu u zemlji podrijetla ili tranzita 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 za rješavanje zakonite migracije i borbi protiv nezakonite imigracije. Pravilno upravljanje migracijskim tokovima podrazumijeva jamčenje pravednog postupanja s državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama, primjenu strožih mjera za suzbijanje nezakonite imigracije te promicanje bliske suradnje na svim područjima s državama koje nisu članice EU-a. Cilj EU-a donošenje je ujednačene razine prava i obveza za zakonite imigrante koja će biti usporediva s pravima građana EU-a.

Načelo solidarnosti: prema Ugovoru iz Lisabona, imigracijska politika uređuje se načelom solidarnosti i pravednom podjelom odgovornosti među državama članicama, uključujući 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](#)), postupak suodlučivanja i odlučivanje kvalificiranom većinom uvedeni su i u područje zakonite migracije, a njime je postavljena i nova pravna osnova za mjere kojima se promiče integracija. Redovni zakonodavni postupak primjenjuje se od tada 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 privremene mjere donosi Vijeće samostalno, ali uz savjetovanje s Parlamentom (članak 78. stavak 3. UFEU-a).

Ugovorom iz Lisabona također je razjašnjeno da se ovlasti EU-a u tom području dijele s državama članicama, posebno u pogledu broja migranata kojima je dopušten zakonit ulazak u državu članicu radi traženja posla (članak 79. stavak 5. UFEU-a). U konačnici, Sud Europske unije sada ima potpunu nadležnost na 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 po pitanju migracija. Pristup se temelji na sljedeća četiri stupa: zakonitoj imigraciji i mobilnosti, nezakonitoj imigraciji i trgovini ljudima, međunarodnoj zaštiti i politici azila te na maksimalnom korištenju razvojnog potencijala migracija i mobilnosti. Pitanje temeljnih prava migranata prožima sve dijelove tog novog pristupa.

Globalni pristup usredotočen je na regionalni i bilateralni dijalog među zemljama podrijetla, tranzita i odredišta. Jedan od glavnih instrumenata globalnoga pristupa mogućnost je sklapanja „partnerstva za mobilnost” s trećim zemljama. Takva partnerstva obuhvaćaju ne samo sporazume o ponovnom prihvatu, već cijeli niz mjera, od razvojne pomoći, privremene uspostave blažeg viznog režima do pitanja kružne migracije i borbe protiv nezakonite migracije.

2. Strateške smjernice iz lipnja 2014. godine

Štokholmski program, usvojen u prosincu 2009. („Otvorena i sigurna Europa koja služi građanima i štiti ih”) i koji je naslijedio višegodišnje programe iz Tamperea (1999.) i Haga (2004.), istekao je u prosincu 2014. U ožujku 2014. Komisija je objavila novu komunikaciju pod naslovom „Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe” u kojoj je predstavila svoj novi program u pogledu unutarnjih poslova kako bi Europsko vijeće i Parlament u lipnju 2014. mogli raspraviti strateške smjernice.

U skladu s člankom 68. UFEU-a, Europsko vijeće zatim je u svojim zaključcima od 26. i 27. lipnja 2014. godine donijelo „Strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde” za razdoblje od 2014. do 2020. Nije riječ o pukom programu, nego o smjernicama koje za cilj imaju prenošenje, provedbu i konsolidaciju već postojećih pravnih instrumenata i mjera. U njima se naglašava nužnost globalnog pristupa migraciji kojim će se zakonita migracija iskoristiti na najbolji mogući način, pružiti zaštita onima kojima je potrebna, boriti protiv nezakonite migracije i učinkovito nadzirati granice.

3. Migracijski program

Na temelju [prijedloga koji je podnijela Europska komisija](#) (akcijski plan u deset točaka), države članice su se 23. travnja 2015. obvezale (vidi [izjavu Europskog vijeća](#)) žurno poduzeti mjere

kako bi se spasili životi i pojačati djelovanje EU-a u području migracija. Nekoliko dana kasnije, 29. travnja 2015., Europski parlament izglasao je [rezoluciju na tu temu](#).

Komisija je zatim 13. svibnja 2015. predstavila Europski migracijski program, čime je pokazala da želi imigraciju postaviti za jedan od glavnih prioriteta. U programu su predložene hitne mjere za suočavanje s kriznim stanjem koje vlada u Sredozemlju, ali i mjere koje u nadolazećim godinama treba poduzeti radi boljeg upravljanja migracijskim tokovima u svim njihovim aspektima.

Komisija za srednjoročno i dugoročno razdoblje predlaže četiri razine djelovanja: smanjenje poticaja za nezakonite migracije; upravljanje granicama – spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica; izradu zajedničke čvrste politike azila oslanjajući se na već postojeći zajednički europski sustav azila, ali i evaluaciju te u konačnici izmjenu Dublinske uredbe tijekom 2016. i naposljetku uspostavu nove politike zakonitih migracija osuvremenjivanjem i izmjenom režima „plave karte”, utvrđivanjem prioriteta integracijske politike i ostvarivanjem u okviru migracijske politike najveće moguće koristi za migrante i njihove zemlje podrijetla primjerice omogućavanjem jeftinijih, bržih i sigurnijih sustava transfera novca;

U pogledu žurnih mjera, Komisija je, na temelju proračuna za 2015. i novog operativnog plana za operaciju Triton, pokrenula postupak trenutnog utrostručavanja kapaciteta i sredstava koji će tijekom 2015. i 2016. biti na raspolaganju za zajedničke operacije Triton i Posejdon koje provodi agencija Frontex. Komisija je također dala i konkretne prijedloge za ostvarenje načela solidarnosti navedenog u članku 80. UFEU-a: s jedne strane, privremenim mehanizmom raspodjele podnositelja zahtjeva za azil koji bi se do kraja 2015. trebao dopuniti prijedlogom trajnog europskog režima premještanja u hitnim slučajevima velikog priljeva; s druge strane, programom preseljenja na razini Europske unije za raseljene osobe kojima je očito potrebna međunarodna zaštita u EU-u (vidi [informativni članak o politici azila 5.12.2](#)). Vijeće je usvojilo te prijedloge 14. i 22. rujna 2015. Konačno, programom je predloženo i ispitivanje mogućnosti provođenja, u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), operacije kojom bi se u Sredozemlju razbila mreža krijumčara ljudi i vodila borba protiv trgovine ljudima.

Komisija je na temelju tog programa 6. travnja 2016. objavila svoje smjernice u području zakonite migracije, prije svega u komunikaciji naslovljenoj „Prema reformi zajedničkog europskog sustava azila i proširivanju zakonitih mogućnosti za dolazak u Europu”. Razmotrene su četiri glavne osi djelovanja: revizija Direktive o plavoj karti, privlačenje inovativnih poduzetnika u Uniju, uspostava usklađenijeg i djelotvornijeg modela upravljanja zakonitim migracijama na razini Unije procjenom postojećeg okvira zakonite migracije i jačanje suradnje s ključnim državama podrijetla.

C. Nedavne izmjene zakonodavstva

Od 2008. godine donesene su brojne važne direktive u vezi s imigracijom i azilom, a ostale bitne direktive trebale bi biti revidirane u bliskoj budućnosti.

1. Zakonita migracija

Zbog poteškoća na koje se naišlo pri usvajanju opće odredbe kojom bi se obuhvatila imigracija svih profila radnika u Europsku uniju, trenutni pristup sastoji se od donošenja sektorskog zakonodavstva po kategorijama migranata kako bi se politika zakonite migracije uspostavila na razini EU-a.

Direktivom 2009/50/EZ o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranog kadra uvodi se „plava karta EU-a”, ubrzan postupak za izdavanje posebne dozvole za boravak i rad visokokvalificiranih radnika iz trećih zemalja u državama članicama pod privlačnijim uvjetima. Prvo izvješće o provedbi navedene direktive

objavljeno je u svibnju 2014. godine, a Komisija je nedavno predložila izmjene trenutnog režima s obzirom na to da on istinski funkcionira u izuzetno malom broju država članica.

Direktivom 2011/98/EU o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad uspostavljen je zajednički, pojednostavljen postupak za državljane trećih zemalja koji podnesu zahtjev za dozvolu za boravak i rad u državi članici, kao i zajednički skup prava za imigrante koji zakonito borave u državi članici. Prvo izvješće o njezinoj provedbi mora biti podneseno najkasnije do prosinca 2016.

Direktivom 2014/36/EU, usvojenom u veljači 2014., uređuju se uvjeti ulaska i boravka državljana trećih zemalja radi zapošljavanja sa statusom sezonskih radnika. Migrantima koji obavljaju sezonske poslove dopušteno je zakonito i privremeno boraviti u EU-u u najdužem razdoblju od pet do devet mjeseci (ovisno o državi članici) kako bi obavljali djelatnost koja ovisi o trajanju sezone tijekom koje zadržavaju stalno boravište u trećoj zemlji. Direktivom je također razjašnjen 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. Novom direktivom, koja treba biti donesena najkasnije do 29. studenoga 2016., poduzećima i multinacionalnim korporacijama olakšat će se privremeni premještaji direktora, stručnjaka i stažista u podružnice ili društva kćeri smještene u Europskoj uniji. Prvo izvješće o njezinoj provedbi mora biti podneseno najkasnije do studenoga 2019.

Komisija je 25. ožujka 2013. godine predstavila prijedlog direktive ([COM\(2013\)0151](#)) o poboljšanju zakonodavnih instrumenata važećih za državljane trećih zemalja koji žele ući u EU radi studiranja ili znanstvenog istraživanja (Direktive 2004/114/EZ i 2005/71/EZ). Novi tekst Direktive 2016/801/EU usvojen je 11. svibnja 2016., a procjena njegove provedbe mora biti podnesena najkasnije do 23. svibnja 2023.

Konačno, status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u Europskoj uniji i dalje je reguliran Direktivom Vijeća 2003/109/EZ, kako je izmijenjena 2011. godine, da bi se područje primjene proširilo na izbjeglice i druge korisnike međunarodne zaštite.

2. Integracija

Direktivom 2003/86/EZ utvrđuju se odredbe o pravu na spajanje obitelji. U izvješću iz 2008. godine o njezinoj primjeni zaključeno je da nije potpuno i pravilno primijenjena u državama članicama: stoga je 2011. godine objavljena zelena knjiga čime je započeo postupak savjetovanja s javnošću. U travnju 2014. Komisija je objavila komunikaciju u kojoj su navedene smjernice za države članice o načinu primjene te direktive.

U travnju 2010. godine Komisija je objavila treće izdanje „Priručnika o integraciji za tvorce politika i stručnjake”, a u srpnju 2011. donijela je europski program za integraciju državljana trećih zemalja. Osim toga, nakon 2009. godine uspostavljena su dva instrumenta u području integracija: Europski integracijski forum (u organizaciji Komisije i Europskog gospodarskog i socijalnog odbora) i Europska internetska stranica o integracijama (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/>). U siječnju 2015. Europski integracijski forum proširio je svoje područje djelovanja i preimenovan je u Europski migracijski forum. Naposljetku, Komisija je u lipnju 2016. predstavila akcijski plan koji sadrži okvir politike i konkretne inicijative za pružanje pomoći državama članicama pri integraciji oko 20 milijuna građana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju Unije.

3. Nezakonita migracija

Europska unija donijela je dva važna zakonodavna akta za borbu protiv nezakonite migracije:

- U Direktivi o „vraćanju” (2008/115/EZ) navode se zajednički standardi i postupci EU-a za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Države članice morale su prenijeti direktivu u svoje zakonodavstvo do 24. prosinca 2010. Prvo izvješće o njezinoj provedbi usvojeno je u ožujku 2014. U glavna područja za daljnje djelovanje uvršteno je osiguravanje njezine pravilne primjene, provođenje sustavnih praksi usklađenih s temeljnim pravima, poboljšanje suradnje između država članica i jačanje uloge Frontexa. Jedna od središnjih zadaća timova koji na razini „žarišta” (hotspots) u Italiji i Grčkoj pružaju potporu nacionalnim tijelima učinkovito je vraćanje migranata. Komisija je također 9. rujna 2015. objavila akcijski plan EU-a o vraćanju ([COM\(2015\) 0453](#)) koji je u listopadu potvrdilo Vijeće.
- U Direktivi 2009/52/EZ navode se sankcije i mjere koje se moraju primjenjivati u državama članicama protiv poslodavaca koji krše zabranu zapošljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Države članice morale su prenijeti direktivu u svoje zakonodavstvo do 20. srpnja 2011. Prvo izvješće o njezinoj provedbi podneseno je 22. svibnja 2014.

EU istovremeno pregovara o sporazumima o ponovnom prihvatu i sklapa ih sa zemljama podrijetla i tranzita radi vraćanja nezakonitih migranata te surađuje s tim zemljama u borbi protiv trgovine ljudima. U te sporazume uključene su obveze o uzajamnoj suradnji između Europske unije i partnerskih trećih zemalja. Pregovori su okončani, a sporazumi sklopljeni s: Hong Kongom, Makaom, Šri Lankom, Albanijom, Rusijom, Ukrajinom, Bosnom i Hercegovinom, bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom, Crnom Gorom, Pakistanom, Srbijom, Moldavijom, Gruzijom, Armenijom, Azerbajdžanom i Zelenortskom Republikom. U veljači 2014. Parlament je dao svoju suglasnost za zaključivanje sporazuma o ponovnom prihvatu s Turskom, koji je konačno potpisan 16. prosinca 2014. Taj je sporazum dopunjen potpisivanjem novog sporazuma između Unije i Turske kojim se planira povratak u Tursku svih nezakonitih migranata koji stignu u Grčku nakon 20. ožujka 2016. te sporazumom o preseljenju za Sirijce.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament aktivno podržava uvođenje europske imigracijske politike. U pogledu prihvata državljana trećih zemalja, poziva na oblikovanje pravnih sredstava, posebno mjera za smanjenje faktora koji potiču nezakonitu imigraciju.

U Rezoluciji o Štokholmskom programu, donesenoj 25. studenoga 2009., Parlament je pozvao da se integracijske i imigracijske politike te politike azila temelje na potpunom poštovanju temeljnih prava te je ponovno izrazio žaljenje zbog vraćanja i kolektivnog protjerivanja u zemlje u kojima se ljudska prava ne poštuju. Parlament oduvijek naglašava važnost rješavanja potreba najugroženijih skupina, kao što su izbjeglice i maloljetnici.

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament je aktivno uključen u donošenje zakonodavstva o imigraciji. Imao je, na primjer, ključnu ulogu u izradi i usvajanju Direktive o „vraćanju” i Direktive o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad.

Suočen s pojačanim priljevom migranata na sredozemne obale Unije i sve većim brojem brodoloma od kraja 2013., Parlament je [17. prosinca 2014. usvojio Rezoluciju](#) o situaciji na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji kojom je Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) dan mandat za pripremu izvješća o vlastitoj inicijativi. Europski parlament usvojio je nacrt izvješća 12. travnja 2016. Tim se izvješćem o sve aktualnijoj temi želi pružiti opći okvir prema kojemu se Europski parlament može ravnati pri budućem donošenju stajališta o tom području, prije svega o dva „paketa” o azilu (vidi

informativni članak o politici azila [5.12.2](#)), odnosno ekonomskoj migraciji, koja je Komisija objavila u ožujku 2016.

Céline Chateau / Rosa Raffaelli

09/2016