

# EMN INFORM

## Zmeny v imigračnom statuse a účele pobytu: prehľad prístupov členských štátov EÚ

### 1. ÚVOD

Tento inform EMN sumarizuje zistenia zo štúdie EMN Zmeny v imigračnom statuse a účele pobytu: prehľad prístupov členských štátov EÚ.<sup>1</sup> Štúdia bola vypracovaná na základe príspevkov od národných kontaktných bodov EMN v 24 členských štátoch<sup>2</sup> vypracovaných na základe spoločnej špecifikácie v záujme zabezpečenia porovnateľnosti. Hlavné zistenia sú uvedené nižšie.

### 2. HLAVNÉ BODY

Keď chce osoba migrovať do EÚ, členské štáty vo väčšine prípadov požadujú, aby štátni príslušníci tretích krajín podali prvú žiadosť zo zahraničia. Ak sa však štátny príslušník tretej krajiny už (oprávnené) zdržiava na území členského štátu, môže vo viacerých prípadoch požiadať o **zmenu existujúceho migračného statusu** bez toho, aby musel opustiť krajinu.

Štúdia skúmala rôzne právne rámce, konania a postupy v členských štátoch, ktoré umožňujú štátnym príslušníkom tretích krajín zmeniť migračný status, ako aj podmienky súvisiace s takýmito zmenami. Štúdia zároveň identifikuje existujúce prekážky a osvedčenú prax.

Všetky členské štáty majú **aspoň nejaké zákonné možnosti** na zmenu pobytového statusu. Niektoré členské štáty disponujú zákonnými možnosťami pre takmer všetky existujúce pobytové statusy, kým iné majú užšiu úpravu. **Hlavná motivácia** členských štátov umožniť takéto zmeny je najmä **ekonomického**

**charakteru.** Väčšina sa týka **makroekonomických** dôvodov, napr. riešenia nedostatku pracovných síl a kvalifikácií, ako aj prilákania a udržania talentov. Niektoré členské štáty zvažujú aj **mikroekonomické** dôvody súvisiace so zvyšovaním nákladovej efektívnosti a flexibility svojich migračných systémov. Hlavné dôvody štátnych príslušníkov tretích krajín pri žiadaní o zmenu statusu sa týkajú „neodvratného“ uplynutia doby platnosti povolenia na pobyt, širšieho rozsahu práv ponúkaných v rámci iných statusov a zmeny ich „reálnej“ situácie.

**Kritériá a podmienky prijímania** pri žiadosti o zmenu účelu pobytu sa vo väčšine členských štátov veľmi nelíšia od kritérií a podmienok uplatňovaných pri prvých žiadostiach. V prípadoch, kde sa uvedené kritériá líšia, sú v porovnaní s prvými žiadosťami väčšinou menšieho rozsahu. V niektorých prípadoch sú však širšie, najmä v súvislosti so zmenou pobytu udeleného na účel zárobkovej činnosti.

Členské štáty najčastejšie povoľujú právne **zmeny pobytu pôvodne udeleného na účely vzdelávania** na iný status, pričom ide zároveň o zmeny, ktoré sa v EÚ vykonávajú najčastejšie (v r. 2014 zmenilo status 6% držiteľov tohto druhu povolenia na pobyt). Vzhľadom na rastúci dopyt po vysokokvalifikovaných pracovníkoch, ako aj – na druhej strane – potrebu predchádzať zneužívaniu tohto migračného statusu bol tento druh zmeny pobytu predmetom intenzívnych diskusií a legislatívnych zmien vo viacerých členských štátoch.

<sup>1</sup> Dostupné na [webstránke EMN](#).

<sup>2</sup> Rakúsko, Belgicko, Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Maďarsko, Írsko,

Taliano, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Holandsko, Poľsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo.

**Zmeny účelu pobytu zo zárobkovej činnosti** na iný účel predstavujú druhé najčastejšie zmeny v EÚ (v r. 2014 zmenilo účel pobytu 4% osôb s povolením na pobyt na účely výkonu zárobkovej činnosti). Členské štáty ponúkajú rôzne zákonné možnosti pri tomto druhu zmien, hoci niektoré prijali reštriktívnejší prístup k ochrane národných trhov práce po ekonomickej kríze.

Aj keď je to právne možné, **zmeny pobytu udeleného na účel zlúčenia rodiny** sú najmenej časté (v rokoch 2010 až 2014 bol status zmenený len približne u 1% osôb s týmto povolením na pobyt). Túto skutočnosť možno vysvetliť relatívne dlhou dobou platnosti povolenia na pobyt a súvisiacimi právami a výhodami, aj keď tie vo veľkej miere závisia od postavenia garanta.

Iba zopár členských štátov vyhodnotilo aj účinnosť alebo dôsledky vnútroštátnych politík umožňujúcich zmeny statusu. Zo štúdií spracovaných vo Francúzsku a v Španielsku vyplynulo, že legislatívne zmeny uľahčujúce zmenu statusu môžu **pozitívne prispieť k ekonomike** a zároveň môžu uľahčiť **integráciu**. Podobne, prieskum uskutočnený v Nemecku zas poukázal na to, že 55 % zahraničných študentov po ukončení vysokoškolského štúdia zostalo v Nemecku na základe zmeny statusu.

A nakoniec, členské štáty poukázali na niektoré **výzvy**, ktorým čelia, a to najmä v týchto oblastiach:

- ★ absencia **výskumu** zmien v pobytovej statuse (BG, LU);
- ★ **zneužívanie** zmeny účelu pobytu samotnými migrantmi alebo ich garantmi alebo zamestnávateľmi (CZ, LT, LU, LV, SE a UK);
- ★ **nedostatočný prístup k informáciám** o možnostiach zmeny účelu pobytu (BE, FR).

**Osvedčená prax** bola identifikovaná vo viacerých členských štátoch, a to v súvislosti so schopnosťou udržať talentovaných pracovníkov ponúknutím možnosti zmeny účelu pobytu, najmä v prípade medzinárodných študentov, ktorí úspešne ukončili štúdium (BE, EE, FR, IE, LT, NL, PL a SE).

### 3. CIELE ŠTÚDIE

Všeobecným cieľom štúdie bolo ponúknuť komparatívnu analýzu politík a praxe členských štátov v oblasti zmeny pobytovej statusu v prípade zákonne prijatých štátnych príslušníkov tretích krajín.

Konkrétnejšie, štúdia mala za cieľ:

- ★ poskytnúť prehľad **legislatívy EÚ a národných migračných systémov** vo vzťahu k zmenám statusu a identifikovať **hlavné motivačné faktory** z pohľadu zákonodarcov na národnej úrovni,

- ★ poskytnúť prehľad **zákonných možností** zmeny statusu **v členských štátoch** a rozsahu práv zmeneného v dôsledku takýchto zmien statusu,
- ★ identifikovať **vnútroštátne predpisy upravujúce zmenu účelu pobytu**, ktoré sa vzťahujú (môžu vzťahovať) na kategórie migrantov, ktorí sú predmetom tejto štúdie,
- ★ identifikovať jednotlivé **opatrenia v členských štátoch na uľahčenie** zmien v pobytovej statuse migrantov v kategóriách, ktoré sú predmetom tejto štúdie,
- ★ preskúmať dostupné dôkazy o **efektívnosti dôsledkoch a vnímaní** vnútroštátnych politík v oblasti zmeny statusu a rozsah, v akom prispeli tieto politiky k podpore alebo obmedzovaniu zmeny statusu v členských štátoch,
- ★ analyzovať **výzvy** súvisiace s realizáciou týchto politík,
- ★ zhromaždiť **osvedčenú prax a skúsenosti** z vytvárania bezpečných a administratívne nenáročných systémov na realizáciu zmien statusu zákonne prijatých štátnych príslušníkov tretích krajín.

### 4. POZADIE/KONTEXT ŠTÚDIE

**Aký je rozsah tohto fenoménu?**

Absolútny **počet zmien statusu registrovaných v rámci EÚ postupom času klesol**. Tento počet bol najvyšší v r. 2010 (vyše 0,7 milióna) a najnižší v r. 2014 (vyše 0,3 milióna). Najvyšší podiel všetkých zmien predstavujú zmeny statusu z pobytu na účely zárobkovej činnosti (40% v r. 2014). V r. 2014 išlo vo väčšine prípadov o zmenu účelu zo štúdia na zárobkovú činnosť (63 %).

V období rokov 2010 – 2014 **si status každý rok zmenili približne 2% všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín s platným povolením na pobyt**. Tomu úmerne boli najčastejšie zmeny pobytu pôvodne udeleného na účel štúdia. Tento podiel však postupne klesal z 19% v r. 2011 na 6% v r. 2014.

V r. 2014 sa podiel **zmien pobytovej statusu zo všetkých platných povolení na pobyt pohyboval od menej ako 1% do 7% v členských štátoch EÚ**. Pobytovej status sa najčastejšie menil v **Portugalsku** (6,9%), na **Malte** (6,6%), v **Českej republike** (4,7%), v **Írsku** (3,9%), v **Španielsku** (3,7%) a vo **Francúzsku** (3,5%).

V **Portugalsku** (99% všetkých zmien v členskom štáte), v **Českej republike** (69%) a v **Španielsku** (65%) sa najčastejšie menil pobyt na účely **zárobkovej činnosti**; vo **Francúzsku** sa najčastejšie menil pobyt na účely **zlúčenia rodiny** (40%) a v **Írsku** pobyt na účel štúdia (49%).

## 5. PRÁVNÝ RÁMEC EÚ A NÁRODNÉ MIGRAČNÉ SYSTÉMY V SÚVISLOSTI SO ZMENAMI POBYTOVÉHO STATUSU

Aký je právny rámec EÚ a národné migračné systémy v súvislosti so zmenami pobytového statusu?

**Počet a druhy migračných statusov sa medzi jednotlivými členskými štátmi líšia.** Viacero migračných statusov, ktoré sú predmetom tejto štúdie, je plne alebo čiastočne upravených legislatívou EÚ (v tom zmysle, že členské štáty môžu mať podobný národný status), kým iné sú jedinečné národné statusy a sú preto upravené v migračnej politike a systéme príslušného členského štátu. Všetky členské štáty majú jeden alebo viacero národných statusov súvisiacich so zamestnaním. Niektoré z týchto statusov neexistujú samostatne, ale ako kategória sú často súčasťou všeobecnejšieho migračného rámca.

Vo všeobecnosti právny rámec EÚ nezahŕňa ustanovenia súvisiace so zmenou statusu, príslušné smernice však stanovujú minimálne štandardy pre podmienky získania statusu a práva udeľované štátnym príslušníkom tretích krajín po udelení daného statusu. Jedinou výnimkou je nedávno novelizovaná **Smernica o vízach**, ktorá stanovuje 9-mesačné **prechodné obdobie pre študentov a výskumníkov**, počas ktorého sa môžu po ukončení štúdia alebo výskumu zdržiavať v krajine a hľadať si prácu. Členské štáty EÚ majú dva roky na transpozíciu týchto ustanovení.

Vo všeobecnosti všetky členské štáty disponujú **zákonnými možnosťami** na zmenu statusu bez potreby opustiť krajinu aspoň pri niektorých kategóriách štátnych príslušníkov tretích krajín so zákonným pobytom. Niektoré členské štáty uplatňujú túto možnosť pri **väčšine kategórií** (AT, BE, EE, ES, FR, HU, LT, NL, PL, SK), kým iné si zvolili **reštriktívnejší prístup**, ktorý umožňuje zmeny len pri určitých kategóriách (LU, SE) alebo uplatňujú dodatočné obmedzenia pri zmene (CZ, LV). Niektoré členské štáty zákonom povoľujú zmeny statusu aj u tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorých pobyt v krajine nie je zákonný, ako sú napr. zamietnutí žiadatelia o azyl (BE, FI, SE).

Aké sú hlavné motivácie/dôvody zmien statusu?

Hlavná motivácia členských štátov umožniť takéto zmeny statusu súvisí s **ekonomickými dôvodmi**, keďže prispievajú k riešeniu nedostatku pracovných síl, udržaniu talentovaných migrantov a zabezpečeniu využitia kvalifikácií, ktorou už disponujú na území štátu. Niektoré členské štáty zvažujú aj **mikroekonomické** dôvody súvisiace so zvyšovaním nákladovej efektívnosti a flexibility ich migračného systému.

Okrem ekonomických faktorov sú niektoré členské štáty toho názoru, že zmena statusu je prínosom pre **integráciu** migrantov, môže prispieť k **stanovovaniu**

**súvisiacich cieľov** v krajinách pôvodu a môže zabrániť tomu, aby sa migranti ocitli v **nezákonnej situácii**.

## 6. PRÁVNE MOŽNOSTI ZMENY STATUSU Z ÚZEMIA ČLENSKÉHO ŠTÁTU

Aké sú právne možnosti zmeny statusu z územia členského štátu?

Všetky členské štáty, ktoré sa zúčastnili na štúdiu, umožňujú zmeny pobytu udeleného **na účely zlúčenia rodiny**, pričom ide o jediný pobytový status, ktorý je možné meniť v celej EÚ. Aj keď je to právne možné, **zmeny pobytu na účely zlúčenia rodiny** sa vykonávajú najzriedkavejšie. Za obdobie rokov 2010 – 2014 len 1% osôb s platným povolením na pobyt na účely zlúčenia rodiny zmenilo svoj status. Tento nízky podiel možno čiastočne vysvetliť relatívne dlhou dobou platnosti povolenia na pobyt a súvisiacimi právami a výhodami, aj keď tie vo veľkej miere závisia od postavenia garanta.

Zmena pobytu udeleného na **účel štúdia** je po zlúčení rodiny najčastejšou možnou zmenou v členských štátoch. Táto zmena je zároveň v EÚ najčastejšie využívaná (v r. 2014 si status zmenilo 6 % všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín s platným povolením na pobyt na účel štúdia). Vo **Francúzsku, Nemecku a Spojenom kráľovstve** bolo v r. 2014 zaznamenaných 72 % všetkých zmien pobytov udelených na účel štúdia v EÚ.

Tento druh zmien účelu pobytu však bol predmetom intenzívnych diskusií a legislatívnych zmien vo viacerých členských štátoch. Niektoré sa zamerali na potrebu udržať si študentov, ktorí úspešne ukončili štúdium a majú relevantnú kvalifikáciu z hľadiska potrieb trhu práce, čo viedlo k zvýšeniu počtu zmien statusu, kým iné sa snažia obmedzovať zneužívanie pobytového statusu, čo viedlo k poklesu počtu zmien statusu (UK).

Pobyt udelený na **účel štúdia** sa najčastejšie mení na pobyt **na účel zárobkovej činnosti** (66 % zo všetkých zmien pobytu na účel štúdia v r. 2014). Túto zmenu pobytu členské štáty zároveň najviac **ul'ahčujú**. Uvedený typ pobytu je sprevádzaný **širším rozsahom práv** z hľadiska prístupu k zamestnaniu, dĺžky pobytu a možností zlúčenia rodiny.

Členské štáty využívajú rôzne druhy pobytov na vnútroštátnej úrovni, ktoré sa vzťahujú na štátnych príslušníkov tretích krajín zdržiavajúcich sa na ich území na účely zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti. **Zárobková činnosť** je druhým najčastejšie meneným účelom po **štúdiu**. V r. 2014 si účel pobytu zmenilo 4% štátnych príslušníkov tretích krajín s platným povolením na pobyt na účel zárobkovej činnosti. **Držiteľ modrej karty, vysokokvalifikované zamestnanie, vedecký výskum a zamestnanec** sú vo všeobecnosti najčastejšie uprednostňovanými pobytovými statusmi z hľadiska zákonných možností

žiadania o zmenu účelu pobytu a práv a výhod súvisiacich s týmito pobytmi. **Sezónna práca** je najmenej výhodný účel pobytu z hľadiska zákonných možností zmeny účelu pobytu.

Zákonné možnosti **zmeny účelu na zárobkovú činnosť** sa však do určitej miery obmedzili v dôsledku hospodárskej krízy, pričom niektoré členské štáty zavádzajú opatrenia na ochranu svojich vnútroštátnych trhov práce (napr. Bulharsko už neumožňuje zmeny v hospodárskych činnostiach a Česká republika zaviedla dodatočné požiadavky).

Väčšina členských štátov umožňujú aj **zmeny účelu pobytu** v situáciách **súvisiacich s ochranou** – v prípade žiadateľov o azyl a dočasných povolení pre obeť obchodovania. Vo všeobecnosti majú väčšie právne možnosti na zmenu účelu pobytu obeť obchodovania v porovnaní so žiadateľmi o azyl. V prípade žiadateľov o azyl 7 členských štátov (DE,<sup>3</sup> EE, ES, FI, IT, LV a SE) povoľuje určité zmeny zo statusu žiadateľa o azyl na niektoré účely súvisiace so zárobkovými činnosťami. Len **Švédsko** ponúka **zamietnutým žiadateľom o azyl** za určitých podmienok zákonné možnosti zmeny účelu pobytu na zamestnanie. V **Nemecku** sa diskutuje o tom, či by (zamietnutí) žiadatelia o azyl nemali mať možnosť zmeniť svoj pobyt na pobyt na účel zamestnania. V prípade dobre integrovaných mladých ľudí a dospelých s tolerovaným pobytom, ako aj osôb, ktoré nie je možné vrátiť do ich krajiny pôvodu a ktoré boli nakoniec integrované do spoločnosti, boli rozšírené možnosti zmeny účelu pobytu novelizáciou Zákona o pobyte v auguste 2015.

## 7. KRITÉRIÁ PRIJÍMANIA A PRÁVNÝ ZÁKLAD

**Aké sú kritériá prijímania a právny základ?**

Vo veľkej väčšine členských štátov je zmena účelu pobytu upravená vo vnútroštátnych zákonoch alebo kombináciou ustanovení rôznych vnútroštátnych predpisov alebo zákonov – zvyčajne ide o zákony o prisťahovalectve, azylové zákony, zákony o utečencoch, o pobyte alebo zákony o cudzincoch. V troch členských štátoch (FR, HR, UK) je zmena účelu pobytu zakotvená v politike, usmerneniach alebo praxi. Vo **Švédsku** a v **Španielsku** ide o kombináciu oboch.

Vo väčšine členských štátov podmienky, ktoré je potrebné splniť pri zmene účelu pobytu, sú **veľmi podobné postupom uplatňovaným pri podaní prvej žiadosti**. 13 členských štátov uvádza rozdiely v podmienkach, čo vo väčšine prípadov znamená **menší rozsah podmienok** v porovnaní s prvými žiadosťami. V niektorých prípadoch sú kritériá prijímania **širšie**, čo

väčšinou súvisí so zmenami účelu pobytu týkajúceho sa zárobkových činností (DE, ES, SE, UK).

**Ako sú zjednodušené postupy pri zmene pobytového statusu?**

Okrem menšieho rozsahu podmienok prijímania niektoré členské štáty uplatňujú osobitné zjednodušené postupy. Väčšinou ide o zjednodušenie postupu pri zmene účelu pobytu na zárobkovú činnosť, najmä zamestnanie (EE, FR, HU, IE), vysokokvalifikované zamestnanie (BE, UK) a modrú kartu (EE, DE, FR). Väčšina členských štátov vyžaduje nižší počet predkladaných **dokladov** (AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, LT, LV, NL, SK). Niektoré členské štáty požadujú nižší **minimálny príjem** pri určitých druhoch pobytu (AT, IE, UK), kým iné pri zmene niektorých účelov pobytu akceptujú **online žiadosti** (DE, ES, FR, SE).

## 8. ÚČINNOSŤ, DÔSLEDKY A VNÍMANIE VNÚTROŠTÁTNÝCH POLITÍK V OBLASTI ZMENY POBYTOVÉHO STATUSU

**Aká je účinnosť, dôsledky a vnímanie vnútroštátnych politík v oblasti zmeny pobytového statusu?**

Účinnosť a dôsledky vnútroštátnych politík umožňujúcich zmenu pobytového statusu neboli v členských štátoch zatiaľ **systematicky vyhodnocované**. 8 členských štátov (CZ, DE, ES, FR, LV, NL, SE a UK) uvádza určité dôkazy o účinnosti alebo dôsledkoch opatrení umožňujúcich zmenu. Zo štúdií spracovaných vo **Francúzsku** a v **Španielsku** vyplýva, že legislatívne zmeny zjednodušujúce postup pri zmene pobytového statusu môžu mať **pozitívny vplyv na hospodárstvo** a podporiť **integráciu**. Podobne štúdia z **Nemecka** poukazuje na to, že 55% zahraničných študentov zostalo v Nemecku po ukončení vysokoškolského študijného programu na základe zmeny statusu.

Rôzne druhy **prekážok** pri zmene pobytového statusu boli identifikované v štúdiách spracovaných v **Lotyšsku, v Holandsku a v Španielsku**. Výsledkom analýzy prípadov, keď **zamietnutí žiadatelia o azyl vo Švédsku** požiadali o zmenu na pobyt na účely zamestnania je, že zmena statusu bola vnímaná skôr ako alternatíva možnosti zostať v krajine z humanitárnych dôvodov ako možnosť zostať zamestnaným.

Zmeny pobytového statusu **nie sú** v EÚ predmetom **širších verejných diskusií**. V niektorých členských štátoch diskusia iniciuje podnikateľský sektor. Podnikateľské združenia v **Nemecku** uznali podnikateľského ducha štátnych príslušníkov tretích krajín (a najmä žiadateľov o azyl), a preto intenzívne presadzujú integračné opatrenia a flexibilnejšie

<sup>3</sup> Vo výnimočných prípadoch so súhlasom najvyššieho štátneho orgánu.

migračné politiky. V **Lotyšsku** zamestnávateľa iniciovali diskusiu o zmene pobytu ako reakciu na rastúci nedostatok kvalifikovaných pracovných síl.

Môže zmena pobytového statusu prispieť k predchádzaniu neregulárnym situáciám?

Neexistujú systematické alebo kvantifikovateľné dôkazy, ktoré by potvrdzovali, že zmena statusu prispieva k predchádzaniu neregulárnym situáciám. Niektoré členské štáty (AT, ES, LU, LV, SE) však uviedli, že **absencia možnosti zmeny pobytového statusu môže viesť k zvýšenému počtu osôb, ktoré sa ocitnú v neregulárnych situáciách.**

## 9. VÝZVY, OSVEDČENÁ PRAX A POUČENIA PRI ZMENÁCH POBYTOVÉHO STATUSU

Akým výzvam čelia vnútroštátne orgány a žiadatelia?

Niektoré členské štáty čelia výzvam v súvislosti so zmenami pobytového statusu. Viacero členských štátov (CZ, LT, LU, LV, SE and UK) uvádza **zneužitie** účelu pobytu migrantmi, ich garantmi alebo zamestnávateľmi. Niekoľko členských štátov poukázalo na to, že problémom je aj **absencia výskumu** (BG, LU), ako aj **rozdiele v prístupoch** zo strany osôb zapojených do konaní o zmene pobytového statusu (DE, FR), **nízka informovanosť** (BE, FR) a nakoniec **neexistencia prechodného pobytového statusu pre zahraničných študentov** po skončení štúdia alebo výskumu (ES). Posledne spomínaný problém rieši nedávno revidovaná smernica o vízach.

Identifikujú členské štáty osvedčenú prax, resp. vyvodzujú ponaučenia z príslušných vnútroštátnych prístupov?

Viacero členských štátov identifikovalo osvedčenú prax. 9 členských štátov (AT, DE, EE, FR, IE, LT, NL, PL, SE) **rozšírilo práva študentov** tak, aby si mohli predĺžiť pobyt v krajine po ukončení štúdia a hľadať si zamestnanie. **Luxembursko** uvádza osvedčenú prax pri **šírení informácií o možnostiach zmeny statusu**. **Spojené kráľovstvo** uviedlo prax zameranú na posúdenie, či aktivity migrantov sú v súlade s požiadavkami súvisiacimi s ich existujúcim statusom pred vydaním povolenia na zmenu statusu. Táto prax má za cieľ **riešiť a obmedziť nedodržovanie pravidiel imigračného systému.**

## 10. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie o tomto Informačnom liste EMN a/alebo o ďalších oblastiach činnosti EMN môžete získať na [HOME-EMN@ec.europa.eu](mailto:HOME-EMN@ec.europa.eu).

*Spracované v júli 2016*

\*\*\*\*\*