



Organizácia azylovej a migračnej politiky v členských štátoch EÚ

Autor:

Európska migračná sieť

august 2010

Cieľom tejto štúdie EMN je poskytnúť prehľad o organizácii azylovej a migračnej politiky v členských štátoch EÚ. Tento prehľad obsahuje okrem iného inštitucionálny kontext, zodpovedné ministerstvá, základné zákony a predpisy a informácie o ďalších organizáciách pracujúcich s prisťahovalcami. Referenčným obdobím štúdie je obdobie do decembra 2008.

Táto súhrnná štúdia EMN sumarizuje hlavné údaje z národných štúdií, ktoré vypracovalo 24 národných kontaktných bodov EMN (NKB EMN) z **Rakúska, Belgicka, Bulharska, Českej republiky, Estónska, Fínska, Francúzska, Nemecka, Grécka, Maďarska, Írska, Talianska, Lotyšska, Litvy, Malty, Holandska, Poľska, Portugalska, Rumunska, Slovenskej republiky, Slovinska, Španielska, Švédska** a z Veľkej Británie.

Súhrnná správa EMN, ako aj 24 národných správ, z ktorých vychádza táto správa, sú k dispozícii na internetovej stránke <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=114> . Niektoré národné správy sú dostupné v štátnom jazyku príslušného členského štátu a v angličtine. Sprievodné inštitucionálne grafy sú k dispozícii na stránke: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=124> .

Poznámka: Text neprešiel jazykovou korektúrou.

OBSAH

Vylúčenie zodpovednosti.....	3
Poznámka.....	3
Zhrnutie.....	4
1. ÚVOD	7
1.1 Cieľ.....	7
1.2 Metodológia.....	8
2. PREHĽAD POLITICKÉHO, INŠTITUCIONÁLNEHO A LEGISLATÍVNEHO RÁMCA V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EÚ.....	10
2.1 Prehľad politického a inštitucionálneho rámca.....	10
2.2 Prehľad právneho rámca v členských štátoch EÚ.....	15
3. VÝVOJ AZYLOVÉHO A MIGRAČNÉHO SYSTÉMU.....	19
3.1 Historický vývoj.....	19
3.2 Vývoj azylovej a migračnej politiky členských štátov.....	22
3.3 Inštitucionálny vývoj.....	25
4. ORGANIZÁCIA AZYLOVEJ POLITIKY.....	28
4.1 Vstup do krajiny, predkladanie a evidencia žiadostí o azyl.....	28
4.2 Podmienky prijatia.....	28
4.3 Legálny pobyt.....	33
4.4 Integrácia.....	33
4.5 Prístup na trh práce.....	33
4.6 Návraty.....	34
5. ORGANIZÁCIA MIGRAČNEJ POLITIKY.....	36
5.1 Vstupné procedúry.....	36
5.2 Prijímanie a legálny pobyt.....	36
5.3 Prístup na trh práce.....	37
5.4 Návraty.....	38
5.5 Prepojenie s inými politickými oblasťami.....	40
6. ANALÝZA AZYLOVÝCH A MIGRAČNÝCH SYSTÉMOV.....	41
6.1 Najlepšia prax a poučenia vyplývajúce z budovania azylových systémov.....	41
6.2 Ďalší vývoj v oblasti azylovej politiky.....	43
6.3 Najlepšia prax a poučenia vyplývajúce z budovania migračných systémov.....	43
6.4 Ďalší vývoj v oblasti migračnej politiky.....	46
6.5 Prepojenie azylovej a migračnej politiky s inými politickými oblasťami.....	47

Vylúčenie zodpovednosti

Túto štúdiu vypracovala Európska migračná sieť (EMN) a doplnila ju Európska komisia a GHK-COWI, poskytovateľ služieb EMN, v spolupráci s 24 národnými kontaktnými bodmi EMN (NKB EMN) zapojenými do tejto aktivity. Správa nemusí vyjadrovať názory a postoje Európskej komisie, GHK-COWI alebo NKB EMN, ani ňou nie sú tieto inštitúcie viazané.

Poznámka

Štúdia zachytáva referenčné obdobie do decembra 2008 na základe národných správ zaslaných NKB EMN v decembri 2008/januári 2009.

24 národných kontaktných bodov EMN, ktoré sa zapojili do tohto projektu, sú z **Rakúska, Belgicka, Bulharska, Českej republiky, Estónska, Fínska, Francúzska, Nemecka, Grécka, Maďarska, Írska, Talianska, Lotyšska, Litvy, Malty, Holandska, Poľska, Rumunska, Slovenskej republiky, Slovinska, Španielska, Švédska** a z **Veľkej Británie**. Vyššie uvedené členské štáty EÚ sú v správe vyznačené tučným písmom a pojem „členské štáty“ znamená konkrétne vyššie uvedené členské štáty EÚ.

Štúdia sa týka výlučne organizácie azylovej a migračnej politiky vo vzťahu k občanom pochádzajúcich z krajín mimo EÚ (tretích krajín). Štúdia nezahŕňa politiky súvisiace s voľným pohybom občanov EÚ.

Zhrnutie

Na vypracovaní štúdie o *Organizácii azylovej a migračnej politiky v členských štátoch EÚ* sa podieľalo 24 národných kontaktných bodov EMN z **Rakúska, Belgicka, Bulharska, Českej republiky, Estónska, Fínska, Francúzska, Nemecka, Grécka, Maďarska, Írska, Talianska, Lotyšska, Litvy, Malty, Holandska, Poľska, Portugalska, Rumunska, Slovenskej republiky, Slovinska, Španielska, Švédsko** a z **Veľkej Británie**. Zámerom tejto štúdie je poskytnúť prehľad o organizácii azylovej a migračnej politiky v členských štátoch EÚ. Opisuje okrem iného inštitucionálny kontext, zodpovedné ministerstvá, základné zákony a predpisy a ďalšie organizácie pracujúce s prisťahovalcami. Referenčným obdobím štúdie je obdobie do decembra 2008.

Ako sa uvádza v *Prehľade politického, inštitucionálneho a legislatívneho rámca v členských štátoch EÚ* (2. kapitola), azyl a migrácia sú komplexné otázky, ktoré predstavujú rôzne aspekty národných politík, napr. presadzovanie práva, sociálnu politiku a politiku zamestnanosti, rozvojové a medzinárodné vzťahy. Preto často na tejto problematike pracujú rôzne ministerstvá, z ktorých každé sa zameriava na svoju odbornú oblasť a rozvíja vlastný právny rámec na danom úseku. No ako sa konštatuje v *Prehľade politického a inštitucionálneho rámca* (časť 2.1), takmer vo všetkých členských štátoch EÚ sa na formovaní azylovej a migračnej politiky podieľajú vo všeobecnosti tri ministerstvá, a to: *ministerstvo vnútra, ministerstvo práce (a sociálnych vecí) a ministerstvo zahraničných vecí*. Vo veľkej väčšine členských štátov je hlavným orgánom zodpovedným za tvorbu a implementáciu migračnej a azylovej politiky *ministerstvo vnútra*. *Ministerstvo zahraničných vecí a ministerstvo práce a sociálnych vecí* majú špecifickejšiu úlohu. Členské štáty s federálnou štruktúrou majú, resp. s najväčšou pravdepodobnosťou majú určitú politickú infraštruktúru na tvorbu politiky aj na regionálnej úrovni. Integrácia je buď neoddeliteľnou súčasťou zodpovednosti príslušných ministerstiev alebo spadá pod osobitné ministerstvo. Z hľadiska realizácie integračných opatrení je táto oblasť riadená decentralizovanejšie, pričom kompetencie spadajú väčšinou pod miestne a regionálne úrady/inštitúcie. V mnohých členských štátoch EÚ sa mimovládne organizácie (MVO) zameriavajú predovšetkým na potreby migrantov a poskytovanie služieb s cieľom uspokojiť tieto potreby, pričom niektoré MVO majú vplyv aj na proces tvorby politiky.

Pokiaľ ide o *právny rámec migračných a azylových záležitostí* (časť 2.2), v zásade existujú dva prístupy. Členské štáty buď: a) schvália jeden alebo dva všeobecné zákony, alebo b) vypracujú súbor zákonov, pričom každý z nich sa týka konkrétnej oblasti migrácie a azylu. Všetky tieto zákony sa pravidelne novelizujú, najčastejšie s cieľom transponovať *acquis communautaire* EÚ. Odkaz na migráciu alebo azyl obsahujú aj ústavy niektorých členských štátov.

Rozvoj azylového a migračného systému možno skúmať z hľadiska sociálneho, politického a ekonomického vývoja jednotlivých členských štátov (časť 3.1 *Historický vývoj*). Niektoré členské štáty EÚ sú už viac než storočie krajinami s prevažujúcim prisťahovalectvom, kým v iných krajinách, najmä v niektorých členských štátoch EÚ-10+2, to je relatívne nový jav, ktorému sa musia veľmi rýchlo prispôbiť. Mnohé členské štáty EÚ-15 medzitým upustili od prístupu založeného na presadzovaní práva a zvolili si občianskejší prístup (časť 3.2 *Vývoj azylovej a migračnej politiky v členských štátoch*), vrátane zapojenia rôznych inštitúcií, medzinárodných organizácií a občianskej spoločnosti. V niektorých členských štátoch EÚ-10+2 je tvorba a implementácia azylovej a migračnej politiky ešte stále zásadnou otázkou vnútorných záležitostí a presadzovania práva. Na druhej strane, v niektorých členských štátoch EÚ-15 sú do tvorby a implementácie politiky zapájaní skôr mimovládni aktéri.

Plak na migračné systémy vo všeobecnosti vedie k dynamickejším azylovým a migračným politikám. Členské štáty neustále posudzujú spôsoby riadenia svojich migračných systémov účinným a efektívnym (nákladovo efektívnym) spôsobom. Príkladom je zavedenie zrýchlených azylových konaní.

V niektorých členských štátoch EÚ-10+2 mal prechod na demokratické zriadenie a ústavné zmeny vplyv na ich azylovú a migračnú politiku. Vplyvným faktorom v mnohých členských štátoch bolo aj prevzatie *acquis communautaire* EÚ či celoštátne a regionálne voľby. Zmeny v politikách boli ovplyvnené migračnými tokmi, napr. rastúcim počtom žiadateľov o azyl a/alebo občanov tretích krajín a náhle sa zvyšujúcim tlakom na ich migračné systémy.

V niektorých členských štátoch sa udiali zmeny v inštitucionálnom zriadení; tieto štáty vytvorili nové inštitúcie alebo prehodnotili rozdelenie zodpovedností v oblasti migrácie, azylu a integrácie (časť 3.3 *Inštitucionálny rozvoj*). Niektoré členské štáty vybudovali v uplynulých rokoch úplne nový azylový a imigračný systém. Okrem toho sa zlepšila ochrana žiadateľov o azyl a/alebo utečencov a dohľad na migrantmi s nelegálnym pobytom.

Pokiaľ ide o *Organizáciu azylovej politiky* (4. kapitola), politiky členských štátov sú vo všeobecnosti homogénnejšie ako v oblasti imigrácie, a to z týchto dôvodov: a) existencia pokročilejšieho, konzistentného medzinárodného režimu, a b) výrazná miera harmonizácie požadovaná legislatívou EÚ v oblasti azylu. Tabuľka č. 3 poskytuje preklad kľúčových inštitúcií a aktérov v jednotlivých členských štátoch. Takmer vo všetkých členských štátoch sa vstupom a evidenciou žiadateľov o azyl a ich cestovnou trasou zaoberá predovšetkým *úrad pohraničnej stráže, cudzinecká polícia* alebo iné podobné orgány, ktoré sú prvým kontaktným bodom pri vstupe žiadateľa o azyl do krajiny (časť 4.1, *Vstup, podávanie a evidencia žiadostí o azyl*). Podobne, rozhodnutie o odopretí azylu a o príslušnom azylovom konaní takmer vždy prijíma iný orgán ako *štátna pohraničná stráž* alebo *cudzinecká polícia* (časť 4.2.1, *Odopretie azylu a rozhodnutie o „druhoch konaní“*). Rozhodnutie o prijatí do azylového konania a o priznaní štatútu medzinárodnej ochrany často prijíma azylová inštitúcia v kompetencii *ministerstva vnútra* alebo *ministerstva spravodlivosti*. Vo väčšine členských štátov rozhodnutie o prijatí a priznaní štatútu utečenca prijíma školený azylový úradník (časť 4.2.2, *Prijatie do zrýchleného alebo normálneho konania*). Právna pomoc (časť 4.2.3, *Právna pomoc poskytovaná žiadateľom o azyl*) a *Sociálna podpora poskytovaná žiadateľom o azyl* (časť 4.2.4) sú často zabezpečované prostredníctvom MVO a medzinárodných organizácií. Niektoré členské štáty majú osobitné azylové a ochranné opatrenia pre maloletých bez sprievodu (časť 4.2.5, *Maloletí bez sprievodu*). Vo všeobecnosti získajú utečenci povolenie na trvalý pobyt alebo dlhodobý pobyt, čo často neplatí o osobách s doplnkovou alebo inou podpornou ochranou a o občanoch tretích krajín (časť 4.3, *Zákonný pobyt*). V niektorých členských štátoch platí, že ak osoba, ktorej bola udelená medzinárodná ochrana, sa chce uchádzať o štátne občianstvo, musí spĺňať určité podmienky (časť 4.4, *Integrácia*). V mnohých členských štátoch majú žiadatelia o azyl právo pracovať (časť 4.5, *Prístup na trh práce*).

Organizácia migračnej politiky (5. kapitola) podáva prehľad o *vstupných procedúrach* (časť 5.1), pri ktorých sa líši len veľmi málo krokov vzhľadom na pokrok dosiahnutý v uplynulých rokoch v harmonizácii legislatívy EÚ v oblasti udeľovania víz. Za týmito procedúrami nasleduje prijatie a legálny pobyt občanov tretích krajín (časť 5.2, *Prijatie a legálny pobyt*), vrátane integračných opatrení (časť 5.2.1., *Integračné opatrenia*) a zlúčenie rodiny (časť 5.2.2, *Zlúčenie rodiny*). Pokiaľ ide o zlúčenie rodiny, prax vo väčšine členských štátov vychádza z transponovanej Smernice Rady č. 2003/86/ES o zlúčení rodiny. Prístup občanov tretích krajín na trh práce často závisí od dopytu a od požiadaviek zamestnávateľa. Niektoré členské štáty podnikli kroky na prilákanie vysokokvalifikovaných občanov tretích krajín a disponujú opatreniami zabezpečujúcimi prístup na trh práce pre osoby s nižšou a strednou kvalifikáciou. (Časť 5.3, *Prístup na trh práce*).

Následkom svetovej hospodárskej krízy niektoré členské štáty sprísnilo kritériá vstupu a predlžovania povolenia, iné zas zaviedli kvóty.

Opatrenia zamerané na návrat žiadateľov o azyl (časť 4.6, *Návraty*) sú zvyčajne súčasťou celkovej návratovej politiky členských štátov (časť 5.4, *Návraty*). Tabuľka č. 4 podáva prehľad o jednotlivých aspektoch asistovaného návratu, vrátane druhov stimulov ponúkaných pred a po návrate a riadenia programov. Pokiaľ ide o operačné riadenie a realizáciu programov asistovaných návratov, väčšina členských štátov spolupracuje s IOM.

Na národnej úrovni je hlavné prepojenie migrácie s ďalšími politickými oblasťami (časť 5.5, *Prepojenie s inými politickými oblasťami*) rôznorodé. Zdá sa, že v niektorých členských štátoch je najsilnejšie prepojenie s vonkajšími vzťahmi a s politikou rozvojovej pomoci, kým pri interdisciplinárnych prepojeniach ide najmä o prepojenia s inými vnútroštátnymi politikami, napr. s pracovnou migráciou a integráciou.

Ďalšia časť (6. kapitola, *Analýza azylových a migračných systémov*) opisuje najlepšiu prax a poučenia vyplývajúce z budovania azylových a migračných systémov, predpokladaný ďalší vývoj a prepojenie medzi azylom a migráciou a ďalšími politickými oblasťami. Pokiaľ ide o vývoj azylových systémov (časť 6.1, *Najlepšia prax a poučenia vyplývajúce z budovania azylových systémov*), väčšina členských štátov rozvíja spoluprácu s konkrétnymi aktérmi, napr. s odborníkmi, s občianskou spoločnosťou a s medzinárodnými organizáciami inkluzívnejším a ucelenejším spôsobom. Vo všeobecnosti hľadajú členské štáty spôsoby ako zefektívniť jednotlivé kroky azylového konania od vstupu až po integráciu alebo návrat s cieľom odstrániť prípadné nedostatky a skrátiť čas čakania na rozhodnutia o azyle efektívnym, účinným a bezpečným spôsobom. Niektoré členské štáty predpokladajú zmeny vo svojich azylových systémoch a postupoch s cieľom ešte viac zvýšiť ich efektívnosť a účinnosť (časť 6.2, *Ďalší vývoj v oblasti azylu*).

Podobne ako v prípade azylu, aj pri budovaní migračných systémov (časť 6.3, *Najlepšia prax a poučenia vyplývajúce z budovania migračných systémov*) členské štáty spolupracujú s množstvom rôznych aktérov, pričom prevláda tendencia zavádzania systému „one-stop-shop“ (vybavenie na jednom kontaktnom mieste) s cieľom zjednodušiť a zrýchliť postupy, pokiaľ ide o vstup alebo predĺženie povolení na pobyt pre občanov tretích krajín. Ďalej sú opísané zmeny, ktoré členské štáty plánujú v oblasti migračných systémov a ich zefektívnenia (časť 6.4, *Ďalší vývoj v oblasti migrácie*). Sem patrí napríklad nová politiku prijímania, ktorá má okrem iného za cieľ skrátiť vstupné procedúry a zlúčiť povolenie na pobyt a pracovné povolenie.

A nakoniec, členské štáty majú čoraz väčšiu tendenciu vnímať azylovú a migračnú politiku komplexnejšie a v „kontexte globálneho prístupu“, a prepájať ich s inými politickými oblasťami so zámerom maximalizovať pozitívny príspevok migrantov (časť 6.5, *Prepojenia azylovej a migračnej politiky s inými politickými oblasťami*).

1. ÚVOD

Európska migračná sieť (EMN)¹ bola zriadená Rozhodnutím Rady č. 2008/381/ES² a slúži na poskytovanie aktuálnych, objektívnych, spoľahlivých a porovnateľných informácií o migrácii a azyle s cieľom podporovať tvorbu politiky v rámci EÚ. Informácie poskytuje aj širšej verejnosti.

1.1 Cieľ

V rámci Pracovného programu EMN na rok 2008 sa realizovala štúdia o *Organizácii azylovej a migračnej politiky v členských štátoch EÚ*, vrátane popísania inštitucionálneho kontextu, základných zákonov a predpisov a zodpovedných ministerstiev, ktorých organizácie sa zaoberajú prisťahovalcami (t. j. občanmi tretích krajín). Rozsah štúdie sa obmedzil na opis s cieľom – okrem iného – uľahčiť integráciu všetkých národných kontaktných bodov Európskej migračnej siete (NKB EMN), a je predovšetkým určený politickým činiteľom najmä na národnej a európskej úrovni, ako aj príslušným správny orgánom v oblasti azylu a imigrácie.

Azyl a migrácia sú komplexné otázky, ktoré predstavujú rôzne aspekty národných politík, napríklad presadzovanie práva, sociálnu politiku a politiku zamestnanosti, rozvoj a medzinárodné vzťahy. Preto sú do nich často zapojené rôzne ministerstvá, pričom každé pôsobí vo svojej odbornej oblasti a buduje vlastný právny rámec pre daný úsek. Preto je užitočné mať všeobecný prehľad s cieľom poznať spôsob organizácie migračnej a azylovej politiky a príslušné zákony v jednotlivých členských štátoch.

Účelom tejto súhrnnej správy je poskytnúť prehľad a zdôrazniť hlavné závery z národných správ, ktoré vypracovalo 24 národných kontaktných bodov EMN z **Rakúska, Belgicka, Bulharska, Českej republiky, Estónska, Fínska, Francúzska, Nemecka, Grécka, Maďarska, Írska, Talianska, Lotyšska, Litvy, Malty, Holandska, Poľska, Portugalska, Rumunska, Slovenskej republiky, Slovinska, Španielska, Švédska a z Veľkej Británie.**

Referenčným obdobím štúdie je obdobie do konca roku 2008. NKB EMN však budú aktualizovať informácie v súlade s vývojom situácie v krajine v r. 2011 a následne raz ročne. Vzhľadom na to, že informácie sa budú aktualizovať každý rok, budú slúžiť ako užitočné referenčné údaje nielen pre expertov na migráciu a azyl, ale aj pre širšiu verejnosť. Podrobnejšie informácie sú

¹ Viac informácií o EMN vrátane jej výsledkov je k dispozícii na <http://emn.sarenet.es>.

² Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do>.

k dispozícii v jednotlivých národných správach, pričom sa odporúča preštudovať ich v záujme ucelenejšieho pohľadu na situáciu v jednotlivých členských štátoch.³

Obsah štúdie pokrýva inštitucionálny kontext, základné zákony a predpisy, hlavné ministerstvá pôsobiace v tejto oblasti a organizácie zaoberajúce sa občanmi tretích krajín, žiadateľmi o azyl a utečencami v jednotlivých členských štátoch. Porovnávacie tabuľky prezentované v tejto štúdii sú prvým pokusom spracovať profily jednotlivých členských štátov prehľadným a komparatívnym spôsobom. Ďalšie komparatívne tabuľky budú pravdepodobne spracované v rámci budúcich aktualizácií v r. 2011.

K tejto súhrnnej štúdii sú priložené „inštitucionálne tabuľky“⁴, ktoré predstavujú schematický prehľad inštitucionálneho rámca každého členského štátu vo vzťahu k migračnej a azylovej politike. Každá tabuľka predstavuje hlavných aktérov a ich úlohy. Zároveň ukazujú cestu k ďalším informáciám o rôznych aktéroch prostredníctvom odkazov.

1.2 Metodológia

Táto štúdia sa zaoberá organizáciou azylovej a migračnej politiky EÚ a jej členských štátov výlučne vo vzťahu k občanom tretích krajín. Správa sa nezaobera voľným pohybom občanov EÚ, keďže túto oblasť pokrýva iná legislatíva EÚ. Metodológia použitá EMN spočíva v tom, že EMN sa zvyčajne nezaobera primárnym výskumom, ale skôr zbiera, zhromažďuje a vyhodnocuje údaje a informácie, ktoré sú už dostupné.

Väčšina informácií, ktoré boli potrebné na spracovanie tejto štúdie, bola verejne dostupná. Preto bolo v súlade s bežnou praxou najprv vykonaná analýza väčšinou na základe existujúcich informácií a štúdií, vrátane informácií od štátnych orgánov a/alebo agentúr. Niektoré NKB EMN (**Fínsko, Grécko, Slovinsko**) viedli rozhovory so svojimi kolegami a národnými partnermi v rámci siete s cieľom získať viac informácií o určitých aspektoch, kým iné (**Rakúsko, Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Grécko, Lotyšsko, Holandsko, Portugalsko, Švédsko**) sa opierali v prvom rade o štúdie, správy a dokumenty z akademických a výskumných inštitúcií, think-tankov, médií, parlamentu, politických strán, mimovládnych a/alebo medzivládnych organizácií.

³ Odporúčame preštudovať si aj Výročnú politickú správu za r. 2009, ktorá je dostupná na internetovej stránke EMN: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;directoryID=125> .

⁴ Dostupné na internetovej stránke EMN: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=124> .

Vo všeobecnosti sa NKB EMN nestretli so žiadnymi prekážkami pri spracovaní štúdií alebo pri získavaní relevantných údajov. Zároveň poskytli rozsiahle štatistické údaje opisujúce veľkosť organizácií, početnosť a vývoj obyvateľov tretích krajín a žiadostí o azyl v členských štátoch.

2. PREHĽAD POLITICKÉHO, INŠTITUCIONÁLNEHO A PRÁVNEHO RÁMCA V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EÚ

Táto kapitola podáva všeobecný prehľad o spôsobe organizácie politického, inštitucionálneho a legislatívneho rámca a zasadzuje ho do kontextu, pričom detailné opisy sú uvedené v ďalších kapitolách.

2.1 Prehľad politického a inštitucionálneho rámca

Rozdiel medzi politickým rámcom a inštitucionálnym rámcom spočíva v tom, že politický rámec sa delí na subjekty a aktérov zodpovedných za formulovanie politiky, kým inštitucionálny rámec na tie subjekty a osoby, ktoré sú zodpovedné za ich (prevádzkovú a praktickú) implementáciu. V tejto súhrnnej štúdii „politika“ je chápaná ako strategický vývoj smerovania alebo zásad štátnych opatrení v kontexte záležitostí týkajúcich sa azylu a migrácie. V niektorých prípadoch je ten istý subjekt zodpovedný za tvorbu aj realizáciu politiky.

2.1.1 Kľúčové ministerstvá/inštitúcie

Tabuľka č. 1 poskytuje komparatívny indikatívny prehľad kľúčových inštitúcií v jednotlivých členských štátoch EÚ, ktoré sú zapojené do tvorby migračnej a azylovej politiky. Takmer vo všetkých členských štátoch sa na formovaní azylovej a migračnej politiky vo všeobecnosti podieľajú tri druhy ministerstiev, konkrétne *ministerstvo vnútra*, *ministerstvo práce (a sociálnych vecí)* a *ministerstvo zahraničných vecí*.⁵ Inštitucionálny rámec, resp. aparát realizujúci politiku sa väčšinou sústreďuje okolo oddelení a ďalších orgánov v rámci uvedených troch hlavných ministerstiev tvoriacich azylovú a migračnú politiku, hoci z hľadiska budovania azylovej a migračnej politiky je vo veľkej väčšine členských štátov „vedúcou“ inštitúciou *ministerstvo vnútra*. Napríklad v **Estónsku** je *Rada pre občianstvo a migráciu* jeden z hlavných štátnych orgánov v rámci administratívnej oblasti materského ministerstva – *ministerstva vnútra*, ktoré je zodpovedné za formulovanie politiky.

Ministerstvá, napr. *ministerstvo zahraničných vecí* alebo *ministerstvo sociálnych vecí*, majú zvyčajne špecifickejšiu úlohu. V niektorých členských štátoch je však hlavnou inštitúciou s politickou zodpovednosťou za azylovú a migračnú politiku *ministerstvo spravodlivosti* a jeho varianty (**Írsko, Maďarsko, Malta, Holandsko, Švédsko**). Ďalší variant predstavuje **Španielsko**, ktoré prisudzuje hlavnú politickú zodpovednosť *ministerstvu práce a prist'ahovalectva*. Vo

⁵ Použité sú „všeobecné“ názvy ministerstiev. V skutočnosti sú tieto názvy odlišné (napr. ministerstvo pre vnútorné záležitosti ako ministerstvo vnútra).

Francúzsku bolo zriadené osobitné ministerstvo – *Ministerstvo imigrácie, integrácie, národnej identity a spoločného rozvoja*, ktoré sústreďuje záležitosti migrácie a azylu pod spoločnú strechu, vrátane formulovania politiky.

V niektorých členských štátoch (**Rakúsko, Belgicko,⁶ Nemecko, Portugalsko, Švédsko, Veľká Británia**) spadá zodpovednosť za tvorbu politiky na celú vládu v rámci schvaľovania návrhov zákonov alebo politík vypracovaných konkrétnym „vedúcim“ ministerstvom.

⁶ V Belgicku spadá pod kombináciu inštitúcií Federálnej verejnej služby.

Tabuľka 1: Komparatívny preklad kľúčových štátnych inštitúcií zaoberajúcich sa formulovaním migračnej a azylovej politiky v jednotlivých členských štátoch⁷

Inštitúcie zodpovedné za formulovanie politiky	Rakúsko	Belgicko	Bulharsko	Česka republika	Nemecko	Estónsko	Grécko	Španielsko ⁸	Fínsko	Francúzsko	Maďarsko	Írsko	Taliano	Lotyšsko	Litva	Malta	Holandsko	Poľsko	Portugalsko	Rumunsko	Slovenska republika	Slovensko	Švédsko	Veľká Británia	Celkovo
Hlavné inštitúcie:																									
Ministerstvo vnútra a jeho varianty	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x	x	x	x		x	x	x	x	x		x	19
Ministerstvo spravodlivosti a jeho varianty				x							x						x						x		4
Vláda, ministri, komisári – priame pôsobenie	x				x														x					x	4
Ministerstvo imigrácie, integrácie, národnej identity a spoločného rozvoja										x															1
Ďalšie relevantné inštitúcie																									
Ministerstvo zahraničných vecí a jeho varianty (vrátane ministerstva [medzinárodného] rozvoja)					x	x		x			x		x		x	x	x		x		x				12
Ministerstvo práce a jeho varianty (vrátane ministerstva obchodu/hospodárstva/priemyslu/sociálnych vecí alebo práce a imigrácie)	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x		x	x		x					18
Ministerstvo sociálnych vecí						x							x												2
Medzirezortný orgán alebo orgány so zameraním na migráciu a/alebo azyl				1			2	1		1		1	2					1			2				
Ministerstvo bývania, územného plánovania a životného prostredia																x									1
Zapojenie na miestnej/obecnej/regiónálnej úrovni		x															x								4
Ministerstvo školstva a kultúry										x															1
Federálne štáty	x	x			x																				3
Ministerské (nie medzirezortné) orgány celkovo	3	3	3	3	4	3	2	2	3	1	4	2	3	3	3	3	4	3	3	2	2	1	1	2	

⁷ Je dôležité poznamenať, že táto tabuľka uvádza len hlavné inštitúcie, pričom na tvorbe a/alebo implementácii politiky sa môžu zúčastňovať aj ďalšie orgány.

⁸ Hlavnou inštitúciou v Španielsku je ministerstvo práce a imigrácie; spomedzi ďalších relevantných inštitúcií je to ministerstvo vnútra.

Hoci prevláda trend, že úlohu pri definovaní azylovej a migračnej politiky zohráva určité ministerstvo, vo väčšine členských štátov existuje nevyhnutnosť spolupráce s ďalšími ministerstvami na vzájomne prepojených otázkach. Napríklad vo **Francúzsku** bol v r. 2005 založený *Medzirezortný výbor pre kontrolu migrácie (MVKM)*, ktorý pozostáva zo zástupcov 9 ministerstiev,⁹ ktoré okrem iného určuje smerovanie vládnej politiky v oblastiach týkajúcej sa migračných tokov, azylu a spoločného rozvoja a každý rok schvaľuje správu o vládnej politike v tejto oblasti, predkladanú parlamentu. V **Španielsku** je *Comisión Interministerial de Extranjería* (Medzirezortná komisia pre záležitosti cudzincov) zodpovedná za analýzu, prediskutovanie a podávanie správ o všetkých návrhoch z ministerských zložiek, ktoré môžu mať vplyv na prístup k záležitostiam týkajúcim sa cudzincov, imigrácie a azylu; *Consejo Superior de Política de Inmigración* (Vyššia rada pre imigračnú politiku) je zas zodpovedná za koordináciu iniciatív verejných orgánov s právomocami v oblasti integrácie imigrantov (štát, autonómne spoločenstvá, mestá a obce) a je zároveň zodpovedná za tvorbu politiky. Aj **Česká republika, Grécko, Taliansko, Lotyšsko, Poľsko a Slovenská republika** majú medzirezortné koordinačné orgány v oblasti azylovej a migračnej politiky, ktoré sú zodpovedné predovšetkým za tvorbu a/alebo implementáciu politiky.

Hoci počet inštitúcií alebo ministerstiev so zodpovednosťou za tvorbu politiky sa v jednotlivých štátoch pohybuje od jedného po štyri, niektoré členské štáty (**Rakúsko, Estónsko, Litva, Švédsko**) majú tvorbu svojej azylovej a migračnej politiky centralizovanú na úrovni vlády. Aj ďalšie členské štáty majú tendenciu centralizácie politiky, ale v menšej miere, napr. federálne štáty **Belgicka** a **Nemecka**, ktoré sú decentralizované na regionálnej alebo štátnej úrovni, či **Portugalsko** a **Veľkej Británie**.

Integrácia je buď neoddeliteľnou súčasťou právomocí relevantných ministerstiev (**Rakúsko, Bulharsko, Belgicko, Nemecko, Taliansko, Fínsko, Francúzsko, Malta, Rumunsko, Portugalsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko**) alebo spadá do zodpovednosti osobitného ministerstva (**Česká republika, Estónsko, Lotyšsko, Holandsko, Švédsko**). Pokiaľ ide o realizáciu integračných opatrení, ich riadenie je decentralizovanejšie, pričom najčastejšie sú v kompetencii miestnych a regionálnych orgánov/inštitúcií. Prostredníctvom opatrení na lokálnej komunitnej úrovni sa dokážu takéto orgány účinnejšie zaoberať uvedenými aspektmi azylovej a migračnej politiky. Napríklad v **Belgicku** spadá integrácia občanov tretích krajín do zodpovednosti spoločenstiev/regiónov. V **Španielsku** je väčšina právomocí súvisiacich

⁹ Ministre chargé de l'immigration, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé des affaires sociales, le ministre de la défense, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'éducation nationale, le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé de l'outre-mer.

s integračnou politikou (vzdelávanie, aktívna politika zamestnanosti, bývanie, zdravotná starostlivosť, sociálne služby) spojená s autonómnymi spoločenstvami a miestnymi orgánmi.

2.1.2 Federálne štáty

U členských štátoch s federálnou štruktúrou (**Rakúsko, Belgicko, Nemecko**) je väčšia pravdepodobnosť, že určitý rozsah infraštruktúry zameranej na formovanie politik bude na regionálnej úrovni. V **Rakúsku** naplňajú v oblasti migrácie mnohé úlohy rôzni aktéri na federálnej, regionálnej a obecnej úrovni. Platí to najmä o oblasti integrácie, kde je potrebné riešiť potreby týkajúce sa trhu práce, prístupu k zdravotnej starostlivosti a participácie na spoločenskom, politickom a kultúrnom živote spoločnosti. V **Belgicku** bola v r. 2008 zriadená funkcia ministra pre migračnú a azylovú politiku, ktorý je zodpovedný za dohľad nad činnosťou imigračného oddelenia, Úradu generálneho komisára pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti, a Rady pre súdne spory s cudzincami, ako aj pre ekonomickú migráciu v spolupráci s ministrom práce. Keďže však zodpovednosti týkajúce sa migrácie sú rozdelené medzi viacerých aktérov, minister nemá na národnej úrovni žiadne výlučné právomoci vo vzťahu k všetkým aspektom migrácie a azylu a musí sa spoliehať na spoluprácu s ďalšími oddeleniami alebo ministerstvami na regionálnej úrovni.

Stála konferencia ministrov vnútra a senátorov federálnych štátoch v Nemecku pravidelne prijíma rozhodnutia o implementácii migračnej politiky vo federálnych štátoch (*Länder*). Bez ohľadu na to, že tieto rozhodnutia nemajú priame právne dôsledky, sú záväzné ako politické odporúčania a zákonodarcovia sa na nich odvolávajú na federálnej aj štátnej úrovni.

2.1.3 Úloha MVO a medzinárodných organizácií

V mnohých členských štátoch sa úloha mimovládnych organizácií väčšinou zameriava na „priame“ potreby migrantov a osôb pod medzinárodnou ochranou a na poskytovanie služieb zameraných na napĺňanie týchto potrieb. Niektoré MVO majú vplyv aj na proces tvorby politiky (**Belgicko, Taliansko, Holandsko, Veľká Británia**). Napríklad v **Holandsku** pomáha *Poradný výbor pre migračné záležitosti* právnymi radami a podobne vo **Veľkej Británii** *Chatham House* a *Britská rada pre utečencov* prispievajú k formovaniu azylovej a migračnej politiky.

Medzi najbežnejšie druhy služieb poskytovaných mimovládnymi organizáciami patrí prevádzkovanie záchytných táborov a poskytovanie právnych a sociálnych poradenských služieb, vzdelávanie a/alebo odborné školenia, jazyková a kultúrna orientácia, rekvalifikačné školenia a integračné opatrenia. Uvedené služby spomedzi MVO v členských štátoch najčastejšie poskytuje *Červený kríž*. V **Rakúsku** je však prevádzkovanie záchytných táborov pre azylantov zodpovednosťou súkromnej spoločnosti (European Homecare), vrátane ubytovania a celkovej

starostlivosti. V **Belgicku** sú záchytné tábory riadené kombináciou verejných orgánov (FEDASIL: Federálna agentúra pre prijímanie azyllantov ako koordinačný orgán, Verejné centrá pre sociálnu starostlivosť) a MVO (vrátane Červeného kríža), a vo **Veľkej Británii** kombináciou verejných a súkromných orgánov a MVO.

UNHCR a ILO (Medzinárodná organizácia práce) spolu s IOM sú najdôležitejšie medzinárodné organizácie zamerané na ovplyvňovanie politiky a poskytovanie služieb. V **Belgicku** môže zástupca UNHCR pre Benelux zasahovať do každej fázy azylového konania, disponujúc poradnými právomocami. *Belgický výbor pre pomoc utečencov* je prevádzkovým partnerom UNHCR. V **Nemecku** sú MVO, napr. Rada pre utečencov, niekedy zastúpené v tzv. „výboroch pre riešenie problémov“, ktoré môžu v osobitných prípadoch požiadať najvyšší štátny orgán o vydanie rozhodnutia o udelení povolenia na pobyt občanom tretích krajín, ktorí by boli inak povinní opustiť krajinu.

2.2 Prehľad právneho rámca v členských štátoch EÚ

2.2.1 Ústavný zákon

Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Taliansko, Slovinsko a Španielsko majú zmienku o migrácii alebo azyly vo svojej ústave. Napríklad vo **Fínsku** a v **Taliansku** sa základné práva zadefinované v ústave vzťahujú aj na žiadateľov o azyl, kým vo **Francúzsku** je právo na azyl zakotvené v preambule ústavy z r. 1946. V **Nemecku** je právo žiadať o azyl zakotvené v základnom ústavnom zákone. Pri novelizácii príslušného článku v r. 1993 boli pridané určité obmedzujúce ustanovenia, právo na azyl v zmysle základného zákona však existuje aj naďalej v zmysle záväzkov Nemecka podľa medzinárodného práva. V **Slovinsku** sú základné práva zadefinované v druhej kapitole ústavy, pričom niektoré ustanovenia pokrývajú aj právny základ azylovej a migračnej legislatívy. V článku 48 ústavy sa uvádza, že cudzinci a osoby bez štátneho občianstva, ktorí sú stíhaní za presadzovanie ľudských práv a základných slobôd, majú v rámci zákona právo na útočisko. Napriek tomu, že pojem útočiska je užší ako pojem medzinárodnej ochrany, ako je uvedené v slovinskej a európskej azylovej legislatíve, predstavuje základ pre ďalšie zákonodarstvo v tejto oblasti.

2.2.2 Vnútroštátna legislatíva

Celkovo možno povedať, že existujú dva rôzne prístupy, pokiaľ ide o právny rámec migračných a azylových záležitostí. Členské štáty buď: a) schvália jeden alebo dva všeobecné zákony (**Taliansko, Litva, Malta, Holandsko, Švédsko** alebo **Španielsko**); alebo b) pripraví „balík“ zákonov, z ktorých sa každý zaoberá určitým aspektom migrácie a azylu (**Rakúsko, Česká**

republika, Estónsko, Nemecko, Grécko, Írsko, Slovenská republika, Spojené kráľovstvo). Tieto zákony sa pravidelne novelizujú, aj na účely transponovania smerníc EÚ. **Česká republika** má napríklad *Zákon o pobyte cudzincov z r. 1999, Zákon o azyle z r. 1999, Zákon o dočasnej ochrane cudzincov z r. 2003, Zákon o policajnom zbore Českej republiky novelizovaný v r. 2008, a Zákon o ochrane štátnych hraníc z r. 2002.*

Vo **Francúzsku**, pokiaľ ide o migráciu, bol určujúcim textom do r. 2008 Výnos z 2. novembra 1945 o podmienkach vstupu a pobytu cudzincov vo Francúzsku. Všetky právne a zákonné texty sú od r. 2005 začlenené do *Zákonníka pre vstup a pobyt cudzincov a právo na azyl (CESEDA)*, ktorý sa stal určujúcim textom.

Zákon o cudzincoch z 31. marca 2006 s následnými novelizáciami v súlade s *acquis communautaire* EÚ vo **Švédsku** bol považovaný za jednu z najďalekosiahlejších reforiem v oblasti migrácie v moderných časoch. Zákon bol odpoveďou na nevyhnutnosť zavedenia transparentnejšieho azylového procesu s tým, že odvolania musia prebiehať v dvojstrannom konaní na súde. V súlade s týmto zákonom odvolania riešia nedávno zriadené *migračné sudy*, ktoré majú vniesť väčšiu dôveru do procesu a zabezpečiť dostatočné procesné záruky pre žiadateľov o azyl. Väčšiu dôležitosť získali aj dôvody na ochranu, vďaka čomu je jednoduchšie mať prehľad o dôvodoch udelenia povolenia na pobyt osobám z dôvodu ochrany.

Veľká Británia, vzhľadom na zložitosť jej súboru zákonov a praxe, sa nachádza v procese nahrádzania všetkých existujúcich imigračných zákonov zrozumiteľným a zjednodušeným zákonom. Majú sa zaviesť aj nové, jasnejšie pravidlá pre prisťahovalectvo, ktoré nahradia existujúcu legislatívu.¹⁰

2.2.3 Legislatíva EÚ

Vo všeobecnosti členské štáty poskytli len zoznam doposiaľ schválených transponovaných opatrení bez podrobnejších informácií o implementácii legislatívy EÚ. Napríklad v **Nemecku** boli *Zákon o pobyte z r. 2005* a ďalšie zákony a vyhlášky novelizované prostredníctvom *Zákona o implementácii smerníc EÚ*, ktorým sa do nemeckého práva transponovalo 11 smerníc EÚ.

Protokol o postavení **Spojeného kráľovstva** a **Írska** pripojený k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva Amsterdamskou zmluvou uvádza, že tieto členské štáty sa nepodieľajú na prijímaní opatrení navrhovaných Radou v zmysle Hlavy IV Zmluvy o ES, ak len osobitne neoznámia Rade, že so želajú podieľať sa na určitom opatrení.

¹⁰ Zákon o hraniciach, štátnom občianstve a prisťahovalectve z r. 2009, ktorý získal kráľovský súhlas 21. júla 2009.

Podľa Lisabonskej zmluvy, ktorá vstúpila do platnosti 1. decembra 2009,¹¹ **Írsko** a **Spojené kráľovstvo** majú právo rozhodnúť sa, či sa budú podieľať alebo nie na tej ktorej politike v celej oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí.

V praxi to prebieha tak, že po predložení legislatívneho návrhu v danej oblasti majú **Írsko** a **Veľká Británia** tri mesiace na to, aby rozhodli o jeho prijatí. Návrh potom môžu prijať ostatné členské štáty bez účasti **Írska** a **Veľkej Británie**. Po schválení legislatívy vo veciach, ktoré prebiehajú bez účasti **Írska** a/alebo **Veľkej Británie**, môže ktorýkoľvek z týchto dvoch členských krajín rozhodnúť o účasti na danej veci k neskoršiemu dátumu, so súhlasom Európskej komisie a Rady. Nižšie uvedená tabuľka č. 2 ponúka prehľad súčasnej situácie. **Írsko** sa zúčastňuje v prípadoch, keď opatrenia nie sú v rozpore so *Spoločným cestovným priestorom (Common Travel Area)*¹² s **Veľkou Britániou**. V dôsledku tejto zmluvy je budovanie azylového a imigračného systému v **Írsku** viac ovplyvnené existenciou *spoločného cestovného priestoru* ako *acquis communautaire* EÚ. Európske právo ovplyvnilo najmä oblasť prisťahovalectva v kontexte nelegálneho prisťahovalectva a riadenia kontroly hraníc.

Hoci **Írsko** nie je členom schengenského priestoru, je však súčasťou opatrení súvisiacich so schengenskou policajnou a súdnou spoluprácou v trestných záležitostiach. **Írsko** sa zúčastňuje so štatútom pozorovateľa aj na činnosti FRONTEX-u. Ako nečlenská krajina schengenského priestoru je aj **Veľká Británia** vylúčená z plnej účasti vo FRONTEX-e a vo vízovom informačnom systéme (VIS), podporuje však úsilie členských štátov o posilnenie vonkajších hraníc angažovaním svojich expertov a účasťou na takých projektoch, ako je Európsky systém hraničného dozoru (EUROSUR). Zároveň etapovite spustila svoj globálny vízový biometrický program v decembri 2007, v rámci ktorého sa uchováávajú odtlačky prstov a digitálne fotografie všetkých žiadateľov o víza ako súčasť procesu žiadania o víza. Zhromaždené biometrické údaje sa porovnávajú s Imigračným a azylovým systémom odtlačkov (IAFS). **Veľká Británia** zároveň koordinuje s členskými krajinami schengenského priestoru spolufinancované projekty realizované v krajinách pôvodu, ktoré sú zamerané na nelegálnu migráciu.

Legislatíva EÚ má výraznejší vplyv na azylový systém **Írska**, keďže **Írsko** sa zúčastňuje na viacerých nástrojoch EÚ súvisiacich s azylom. **Írsko** aj **Veľká Británia** sú signatármi Dublinského dohovoru a participujú aj na Dublinskom nariadení II a na nariadení Eurodac.

¹¹ Je dôležité poznamenať, že Dánsko neparticipuje v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí, v zmysle novej Zmluvy však tiež má právo rozhodnúť o tom, či sa zúčastní alebo nezúčastní na určitých politikách.

¹² Informácie sú dostupné na [http://www.ukvisas.gov.uk/en/ecg/common travel area](http://www.ukvisas.gov.uk/en/ecg/common%20travel%20area) .

Tabuľka 2: Prehľad azylového a imigračného *acquis communautaire* EÚ,¹³ na schválení ktorého sa nepodieľali Dánsko, Írsko a Veľká Británia

Legislatíva EÚ	Členské štáty, ktoré sa rozhodli nezúčastniť sa na schválení
Azyl	
Smernica č. 2001/55/ES (dočasná ochrana)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2003/9/ES (podmienky prijatia)	Dánsko, Írsko
Smernica č. 2004/83/ES (nárok na získanie medzinárodnej ochrany)	Dánsko
Smernica č. 2005/85/ES (minimálne štandardy na získanie štatútu utečenca)	Dánsko
Imigrácia	
Smernica č. 2002/90 (neoprávnené napomáhanie)	Dánsko
Smernica č. 2001/40/ES (rozhodnutia o vyhostení)	Dánsko
Smernica č. 2001/51/ES (zodpovednosť dopravcov)	Dánsko, Írsko
Smernica č. 2002/90/ES (napomáhanie neoprávnenému vstupu)	Dánsko
Smernica č. 2003/86/ES (zlúčenie rodiny)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2003/110/ES (letecký odsun)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2003/109/ES (dlhodobý pobyt)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2004/81 (obete obchodovania)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2004/114/ES (študenti)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2005/71/ES (výskumníci)	Dánsko, Veľká Británia
Smernica č. 2008/115//ES (návrat)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2009/50/ES (modrá karta)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Smernica č. 2009/52/ES (sankcie voči zamestnávateľovi)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Vonkajšie hranice	
Smernica č. 2004/82/ES (údaje o cestujúcich)	Dánsko
Nariadenie č. 562/2006 (Kódex schengenských hraníc)	Írsko, Veľká Británia
Nariadenie č. 1931/2006 (malý pohraničný styk)	Írsko, Veľká Británia
Nariadenie č. 2007/2004/ES (Frontex)	Írsko, Veľká Británia
Nariadenie č. 863/2007/ES (RABITs)	Írsko, Veľká Británia
Nariadenie č. 444/2009/ES (cestovné doklady)	Írsko, Veľká Británia
Víza	
Rozhodnutie Rady č. 2004/512/ES (VIS)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Nariadenie č. 1987/2006/ES (SIS)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Financovanie EÚ	
Rozhodnutie rady č. 2007/435/ES (Európsky fond pre integráciu občanov tretích krajín)	Dánsko
Rozhodnutie č. 573/2007/ES (Európsky fond pre utečencov)	Dánsko, Írsko, Veľká Británia
Rozhodnutie č. 574/2007/ES (Fond pre vonkajšie hranice)	Írsko, Veľká Británia
Rozhodnutie č. 575/2007/ES (Európsky fond pre návrat)	

¹³ Konsolidovaná verzia *acquis communautaire* je dostupná na http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/intro/doc_intro_en.htm.

3. VÝVOJ AZYLOVÉHO A MIGRAČNÉHO SYSTÉMU

Táto kapitola obsahuje stručný komparatívny prehľad vývoja azylového a migračného systému a politiky v členských štátoch podľa ich relevantného sociálneho, politického a hospodárskeho rozvoja.¹⁴

3.1 Historický vývoj

Vo všeobecnosti možno identifikovať tri typy členských štátoch. Po prvé, niektoré členské štáty (najmä EÚ-15) majú dlhú tradíciu prisťahovalectva, vrátane prílevu azylových. Druhá skupina členských štátov, najmä EÚ-10+2, sa musia prispôsobovať zvýšenej miere prisťahovalectva najmä po vstupe do EÚ. Tretiu a poslednú skupinu predstavujú členské štáty, ktoré prešli transformáciou, keď sa z krajín s prevažujúcou emigráciou stali krajiny s prevažujúcou imigráciou, pričom prisťahovalectvo je od r. 2002 neustále na vzostupe.

3.1.1 Členské štáty s dlhou tradíciou prisťahovalectva

Členské štáty ako **Rakúsko**, **Francúzsko**, **Nemecko** a **Veľká Británia** sú už vyše storočie prisťahovalecké krajiny. **Rakúsko** bolo pre mnohých migrantov krajinou pôvodu, tranzitnou i cieľovou krajinou, najmä od obdobia studenej vojny, a to vďaka svojej geografickej polohe. Zároveň má dlhú históriu ekonomickej migrácie, ktorá sa začala programami pre zahraničných robotníkov s Tureckom a bývalou Juhosláviou, ktoré so sebou priniesli aj zlučovanie rodín. Ako útočisko má **Rakúsko** dlhú históriu najväčšieho prílevu utečencov z **Maďarska**, z bývalého Československa, z **Poľska**, z bývalej Juhoslávie, z Ruska a z Afganistanu. Začiatkom roku 2008 malo určitú migračnú minulosť 1,42 milióna obyvateľov, čo predstavovalo 17,3 % celkovej populácie. Z toho nemalo rakúske občianstvo 854 752 osôb, v dôsledku čoho bol podiel cudzincov (občanov EÚ a krajín mimo EÚ) na celkovej populácii 10,3 %. Okrem toho je **Rakúsko** jednou z tých krajín EÚ, ktoré vykazujú najvyššiu mieru prisťahovalectva v porovnaní s celkovým počtom obyvateľov.

Francúzsko je krajinou s vysokou mierou prisťahovalectva od r. 1850. Pokiaľ ide o obdobie po r. 1945, treba zdôrazniť dva časové úseky. Prvým bola „Trente Glorieuses“ (slávna tridsiatka) (1945-1974). Prioritou bola rekonštrukcia krajiny a roky silného rastu, ktoré viedli k výraznému dopytu po robotníkoch. Keďže „classes creuses“ (menšie vekové skupiny v dôsledku nízkej pôrodnosti) francúzskeho obyvateľstva nemohla naplniť tento dopyt, vítaní boli migranti z krajín

¹⁴ Pozri aj kapitolu Prehľad histórie a vývoja prisťahovalectva národných správ vypracovaných pre štúdiu EMN o *Dôsledkoch prisťahovalectva na európske spoločnosti*, ktorá je dostupná na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=16> .

Maghrebu (Maroko, Alžírsko a Tunisko), z Iberského polostrova a v menšej miere zo subsaharskej Afriky a z Turecka. Prist'ahovalectvo malo preto hlavne ekonomický charakter. Druhý časový úsek sa začal v r. 1974, keď sa končila ekonomická migrácia a objavili sa nové výzvy. Od čias ropnej krízy, ktorá nastala v tom roku, sa medzinárodné hospodárske prostredie zmenilo. V tomto kontexte sa **Francúzsko** v r. 1974 prestalo spoliehať na cudzích robotníkov a začalo meniť svoju prist'ahovaleckú politiku. Odvtedy sa dôraz začal klásť na kontrolu migračných prílevov („migration choisie“) a na integráciu nefrancúzskych občanov do spoločnosti.

Aj **Nemecko** má dlhú históriu prist'ahovalectva. V rokoch 1945 až 1949 odišlo takmer 8 miliónov nemeckých utečencov a osôb presídlených po 2. svetovej vojne do západných okupovaných zón, a približne 3,6 milióna osôb odišlo do okupovaného východného Nemecka. Vznik Nemeckej spolkovej republiky v r. 1949 viedol k masovej migrácii z východného Nemecka do západného Nemecka. Do r. 1961, keď bol postavený Berlínsky múr, vnútronemecké hranice prekročilo približne 3,5 milióna osôb, aby navždy zostali v Nemeckej spolkovej republike. Po hospodárskom rozkvetu sa v rokoch 1955 až 1974 konal nábor pracujúcich migrantov prostredníctvom náborových dohôd medzi **Nemeckom** a **Talianskom** (1955), **Španielskom** a **Gréckom** (1960), **Tureckom** (1961), **Marokom** (1963), **Portugalskom** (1964), **Tuniskom** (1965) a **Juhosláviou** (1968). V r. 1960 bol podiel nenemeckých občanov 1,3 %. Toto percento vzrástlo do r. 1973 o 11,9 %. Do začiatku 80. rokov 20. storočia zohrával azyl kvantitatívne menšiu úlohu a skupinu azylantov tvorili najmä utečenci z bývalého východoeurópskeho bloku. Od polovice 80. rokov sa azyl stal hlavnou migračnou kategóriou v **Nemecku**.

Po nedostatku pracovných síl vo **Veľkej Británii** po 2. svetovej vojne došlo k veľkému prist'ahovalectvu z krajín Commonwealthu v období od konca 40. rokov do začiatku 60. rokov 20. storočia. V 70. a 80. rokoch sa sprísnila pravidlá usídľovania sa rodín. Od polovice 80. rokov sa zaviedli voči občanom Commonwealthu prvé vízové kontroly a v r. 1987 prvé sankcie voči prepravcom. V období do nedávnej svetovej hospodárskej krízy sa vo všeobecnosti zvýšil dopyt po pracovných silách. V r. 1997 bolo vydaných 43 700 pracovných povolení a do r. 2007 tento počet vzrástol na 86 300.

3.1.2 Členské štáty, ktoré vstúpili do EÚ v r. 2004 a 2007 (EU-10+2)

V niektorých členských štátoch EÚ-10+2 je prisťahovalectvo relatívne nový fenomén, ktorému sa musia prispôbiť veľmi rýchlo. Tento stav je dôsledkom otvorenia hraníc na konci komunistickej éry a/alebo oficiálneho vstupu do EÚ, čo spustilo nárast prisťahovalectva do väčšiny týchto krajín. **Estónsko** a **Lotyšsko** ešte stále stoja pred výzvami vyplývajúcimi z vnútornej migrácie v rámci bývalého ZSSR. Za približne 50 rokov (v rokoch 1945 – 1988) sa v **Estónsku** usadilo približne 500000 migrantov z bývalých regiónov Sovietskeho zväzu, ktorí predstavovali asi 35 % celkového obyvateľstva **Estónska** v r. 1989. V **Českej republike** a v **Slovenskej republike** boli v oblasti migrácie zaznamenané v uplynulých dvoch dekádach dramatické zmeny. Do r. 1989 malo bývalé Československo len obmedzenú skúsenosť s prisťahovalectvom. Po skončení komunistickej éry sa výrazne zmenila štátna politika v oblasti azylu a migrácie a prijal sa otvorenejší prístup k migrácii. Počet cudzincov žijúcich v **Českej republike** i v **Slovenskej republike** neustále narastá. V januári 1993, keď vznikla **Česká republika**, žilo v krajine približne 50 000 cudzincov, a tento počet vzrástol na 400 000 v roku 2008.

Začiatkom 90. rokov v **Mad'arsku** viedol ozbrojený konflikt v Juhoslávii popri iných migračných a utečeneckých tokoch k výraznému prílevu presídlených osôb žiadajúcich o medzinárodnú ochranu. Vláda prijala politické rozhodnutie prijať týchto azylantov z humanitárnych dôvodov. Väčšine bola udelená dočasná ochrana. Podľa tejto novej vlny prisťahovalcov bolo zjavné, že situácia **Mad'arska** sa zmenila a že bolo treba riešiť nové výzvy súvisiace s vyšším prílevom migrantov a potrebu ďalšieho prispôbovania sa medzinárodnému právu.

3.1.3 Členské krajiny, ktoré boli tradične krajiny s prevažujúcou emigráciou

Írsko, Taliansko, Grécko, Malta a **Španielsko** nemajú dlhú históriu prisťahovalectva. Napríklad **Írsko** bolo po dlhej histórii emigrácie svedkom dramatického zvratu situácie v polovici 90. rokov 20. storočia, keď jeho ekonomika rozkvitla. Približne od r. 1996 sa prisťahovalectvo výrazne zrýchlilo a počet nových žiadostí o azyl a prisťahovalcov z krajín mimo EÚ/EHS dosiahol svoj vrchol v r. 2002. Po r. 2004 boli dosiahnuté nové rekordy v celkovom prisťahovalectve najmä vďaka občanom členských štátov EÚ-8, najmä z **Poľska** a z **Litvy** po rozšírení EÚ, čo predstavovalo viac než 40 % imigračných tokov v rokoch 2005 až 2007. V rokoch 2007 – 2008 bola miera prisťahovalectva ešte stále výrazná, ale už mierne nižšia najmä vďaka nižšej miere prisťahovalectva zo strany občanov členských štátov EÚ-10.

Podobne aj **Taliansko** prešlo transformáciou od krajiny s prevažujúcou emigráciou v prvej polovici 20. storočia na krajinu s prevažujúcim prisťahovalectvom. Prejavilo sa to najmä v polovici 70. rokov a pokračovalo v 80. rokoch (a v r. 1986 bol schválený prvý Zákon o prisťahovalectve). Počet prisťahovalcov (občanov EÚ a občanov tretích krajín) dosiahol v r. 1987 pol milióna. O desať rokov neskôr už toto číslo dosiahlo vyše jedného milióna (vrátane občanov EÚ z členských štátov EÚ-10). V nasledujúcich rokoch počet prisťahovalcov neustále narastal z 1,5 milióna (2002) na približne 4 milióny (2008).

Počas veľkej časti 20. storočia bolo aj **Grécko** skôr krajinou emigrácie. Táto situácia sa už zmenila – dnes žije v tomto členskom štáte viac než milión občanov tretích krajín, ktorí predstavujú takmer 10 % obyvateľstva krajiny.

Dejiny **Malty** v oblasti migrácie charakterizujú osobitne veľké emigračné toky od polovice 50. rokov do 80. rokov 20. storočia, najmä do Austrálie, do Spojených štátov, do Kanady a do **Veľkej Británie**, a na druhej strane prisťahovalectvo z Juhoslávie, z Iraku a z Albánska začiatkom 90. rokov. Rok 2000 bol dôležitým míľnikom v oblasti azylu, keď sa po prvýkrát zaviedol právny azylový nástroj. Významná zmena nastala aj v r. 2002, keď do krajiny začali vstupovať veľké počty migrantov z Afriky. Napríklad v r. 2001 loďou nelegálne vstúpilo na ostrov takmer 100 migrantov. V r. 2002 toto číslo stúplo na 1 686 a v r. 2008 na 2 636. **Malta** dekriminalizovala nelegálny vstup v decembri 2002, hoci migranti, ktorí vstúpia do krajiny nezákonne, sú stále predmetom správneho zadržania.

Od 90. rokov sa aj zo **Španielska** ako krajiny emigrácie stala prisťahovalecká krajina, čo bolo okrem iného následkom silného hospodárskeho rozvoja tohto členského štátu a zvýšeného domáceho dopytu po pracovných silách.

3.2 Vývoj azylovej a migračnej politiky členských štátov

Táto časť predstavuje hlavné faktory vývoja azylovej a migračnej politiky členských štátov. Tie možno zhrnúť takto: a) inkluzívnejší prístup k tvorbe politiky; b) zmeny v migračných tokoch a v konkrétnych migračných tlakoch; c) dynamicky sa rozvíjajúca legislatíva; d) *acquis communautaire* EÚ, a e) domáce politické zmeny/reformy.

3.2.1 Inkluzívnejší prístup k tvorbe politiky

Vo všeobecnosti možno skonštatovať, že v členských štátoch EÚ-15 je do formulovania a implementácie politiky zväčša zapojených viac aktérov, hoci miera medzirezortnej spolupráce je občas relatívne nízka. Postupom času sa tieto krajiny namiesto „presadzovania práva“ v 80. a 90. rokoch zamerali na „inkluzívnejší“, občiansky prístup so zapojením rôznych inštitúcií, medzinárodných organizácií a občianskej spoločnosti. Všeobecný prístup v členských štátoch EÚ-10+2 spočíva v tom, že tvorba a implementácia azylovej a migračnej politiky je „kľúčovou“ záležitosťou prevažne vnútorných záležitostí/vnútra a presadzovania práva realizovaného policajnými zložkami a/alebo pohraničnou strážou.

3.2.2 Zmeny v migračných tokoch a osobitné migračné tlaky

Dynamický rozvoj azylovej a migračnej politiky je často dôsledkom tlaku na migračné systémy členských štátov. Politiky sa často zavádzajú ako spôsob účinnejšieho a efektívnejšieho (nákladovo efektívneho) riadenia migrácie. Týka sa to napríklad zavedenia zodpovednosti prepravcov a zrýchlených azylových konaní pri zjavne nepodložených žiadostiach.

Imigračné a azylové toky sa vo všeobecnosti postupne zvýšili, pričom počet žiadostí o azyl je premenlivý. **Írsko** zažilo desaťnásobný nárast počtu žiadostí o azyl v rokoch 1996 až 2002 a tento počet v r. 2002 dosiahol 11 600 žiadostí. Od vrcholu v r. 2002 však počet azylantov začal klesať a od r. 2005 je ich počet relatívne stabilný na úrovni približne 4 000 – 5 000 žiadostí ročne. V dôsledku toho bol imigračný a azylový systém zaťažený najmä do r. 2002 a bolo potrebné rýchlo vybudovať potrebné štruktúry na spracovanie žiadostí o azyl. Zámerom bolo zamerať sa najprv na riešenie situácie v oblasti azylu. Aj dnes má väčšina ustanovení súvisiacich s prisťahovalectvom skôr administratívny ako legislatívny základ a nové návrhy zákonov mali za cieľ riešiť práve túto situáciu.¹⁵

Výrazný nárast azylových a imigračných tokov evidovalo aj **Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Grécko, Taliansko, Malta, Holandsko, Slovinsko, Švédsko a Veľká Británia**, najmä v 80. a v 90. rokoch. No to, čo sa považuje v jednom členskom štáte za dôležité, môže byť v inom členskom štáte iné. Napríklad v **Nemecku** počet žiadateľov o azyl v r. 1985 výrazne stúpol a ďalej rástol od r. 1988 (103 000 žiadostí). Počet žiadostí o azyl (približne 438 000) dosiahol vrchol v r. 1992. Od r. 1998 bol počet osôb žiadajúcich o azyl po prvýkrát nižší ako 100 000 ročne. Posledné

¹⁵ Pozri *Zákon o prisťahovalectve, pobyte a ochrane* z r. 2008.

roky už počet azylantov nie je taký výrazný; v r. 2007 bol na najnižšej úrovni (19 164) od r. 1983. Odvtedy však počet osôb žiadajúcich o azyl po prvýkrát vykazuje opäť rastúci trend – viac než 22 000 v r. 2008 a takmer 28 000 v r. 2009. Aj **Švédsko** evidovalo prudký nárast žiadostí o azyl v 80. rokoch a začiatkom 90. rokov, ako aj v posledných rokoch. V r. 2007 žiadalo o azyl vo Švédsku 36 207 osôb, z ktorých polovica bola z Iraku.

Medzi členské štáty s najväčším tlakom zo strany azylantov a prisťahovalcov patria **Francúzsko, Nemecko, Grécko, Taliansko, Malta a Veľká Británia**. Z týchto štátov evidovali výrazný nárast nelegálnych prisťahovalcov, najmä po mori, **Grécko, Taliansko a Malta. Rakúsko, Slovinsko, Slovenská republika a Švédsko** zaznamenávali periodický nárast migračných tokov, najmä z dôvodu zlúčenia rodiny s migrantmi z bývalej Juhoslávie.

3.2.3 Dynamický vývoj politik

Azyl a (i)migrácia sú osobitne dynamické politické oblasti vzhľadom na rôzne faktory, ktoré vyjadrujú dynamický charakter samotnej oblasti azylu a migrácie. Zároveň nastali dynamické legislatívne a praktické zmeny napríklad v dôsledku zvýšeného dopytu po pracovnej sile.¹⁶ V **Českej republike** a v **Litve** bol napríklad evidovaný stabilný nárast migrantov – v **Českej republike** najmä z pracovných dôvodov a v **Litve** z dôvodu zlúčenia rodiny. Aj **Bulharsko** muselo realizovať zmeny vo svojom právnom systéme, keďže sa z predovšetkým tranzitnej krajiny v minulosti zmenila na cieľovú krajinu pre prisťahovalcov.

3.2.4 Acquis communautaire EÚ

Politiky a *acquis communautaire* prirodzene ovplyvnili rozvoj imigračnej a azylovej politiky členských štátov, pričom perspektíva členstva v EÚ a v schengenskom priestore viedli v mnohých prípadoch k významným zmenám vo vnútroštátnej azylovej a migračnej politike (**Rakúsko, Bulharsko, Grécko, Maďarsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko**).

¹⁶ Ďalšie informácie sú k dispozícii v štúdiu EMN z r. 2010 s názvom *Riešenie nedostatku pracovných síl v členských štátoch EÚ prostredníctvom migrácie*, ktorá je k dispozícii na internetovej stránke EMN: <http://emn.sarenet.es>.

3.2.5 Zmeny/reformy v domácej politike

V niektorých členských štátoch EÚ-10+2 (**Maďarsko, Poľsko, Rumunsko, Slovenská republika**) mali najväčší vplyv na azylovú a migračnú politiku ústavné zmeny a/alebo reformy na ceste od komunistického režimu po vstup do EÚ.

V **Belgicku**, v **Portugalsku** a v **Španielsku** nastali politické posuny po národných aj regionálnych voľbách a viedli buď k prísnejšej alebo liberálnejšej politike na tomto úseku. Napríklad v **Belgicku** sa takéto zmeny udiali v r. 1989, keď bol po prvýkrát menovaný *kráľovský komisár pre prisťahovalcov* po veľkej volebnej výhre extrémnej pravice a tlaku zo strany spoločnosti, t. j. v dôsledku zvýšenia rasového násillia, čo tiež prispelo k zmenám v tejto politickej oblasti.

Vo **Francúzsku** viedla finančná kríza po ropnej kríze v r. 1974 k zmenám v imigračnej politike. Zaviedol sa všeobecný zákaz prijímania ďalších osôb na pracovné účely, ktorý je ešte stále v platnosti.

3.3 Inštitucionálny vývoj

V niektorých členských štátoch nastali zmeny v inštitucionálnom zriadení s cieľom zabezpečiť lepšie riadenie a implementáciu migračnej a azylovej politiky. Medzi inými boli identifikované tieto kľúčové faktory: a) väčšie zameranie na zlepšovanie azylového a migračného systému prostredníctvom inštitucionálnych reforiem, a b) väčšie zameranie na integráciu.

3.3.1 Zlepšovanie azylového a migračného systému / inštitucionálne reformy.

V uplynulých rokoch možno v niektorých členských štátoch badať zavádzanie nových inštitúcií zodpovedných za migráciu a/alebo azyl (**Bulharsko, Estónsko, Fínsko, Maďarsko, Írsko, Lotyšsko, Malta, Poľsko**). **Malta** napríklad založila v r. 2001 *Úrad komisára pre utečencov*, ktorý prevzal od UNHCR zodpovednosť za rozhodovanie o priznaní štatútu utečenca. V **Írsku** sa spočiatku budovali štruktúry na spracúvanie žiadostí o azyl, čo viedlo k vytvoreniu *Úradu komisára pre žiadosti utečencov a tribunálu pre odvolania utečencov*. V r. 2002 **Taliansko** zjednodušilo svoje postupy vytvorením nového „systému ochrany“ na prijímanie žiadostí azylantov a utečencov a vytvorilo oblastné komisie na rozhodovanie o priznaní štatútu utečenca. V **Portugalsku** bola zriadená *Portugalská rada pre utečencov*. **Rakúsko, Fínsko, Poľsko** a **Švédsko** uskutočnili zmeny vo svojom odvolacom systéme, napríklad **Rakúsko** v r. 2008

nahradiťo *Nezávislý federálny azylový senát Azylovým súdom*, ktorý sa stal súdom posledného odvolania, a zároveň sa zrušila možnosť opravného prostriedku na *správnom súde*.

V **Belgicku** federálna vláda zriadila v r. 2001 Federálnu agentúru na prijímanie žiadateľov o azyl a v **Rumunsku** zas bola vytvorená nová organizácia zodpovedná za prisťahovalectvo. V **Španielsku** bolo zriadené nové *Ministerstvo práce a prisťahovalectva* počas prvého mandátu Zapaterovej vlády, ktorá sa ujala moci v r. 2004.

V záujme podpory tvorby politiky v oblasti migrácie pôsobí v **Nemecku** *Federálny úrad pre migráciu a utečencov* – federálny úrad vykonávajúci všetky azylové konania – pôsobí ako centrum excelentnosti pre migráciu, integráciu a azyl. Od r. 2005 mu boli pridelené dodatočné úlohy, vrátane realizácie kurzov o integrácii, celková podpora integrácie a poskytovanie konzultácií o migrácii a výskum o migrácii. V oblasti nelegálnej migrácie sa naplno spustila činnosť *Spoločného analytického a strategického centre pre nelegálnu migráciu*.

V **Grécku** sa v súčasnosti buduje *Azylová služba* pod *Ministerstvom pre ochranu občanov* s cieľom zabezpečiť úplnú implementáciu *Európskej charty ľudských práv* a *Ženevského dohovoru z r. 1951*. **Grécko** zriadilo aj *Medzirezortný výbor na monitorovanie migračnej politiky* a *Poradný výbor pre migráciu*.

Udiali sa aj ďalšie inštitucionálne zmeny na zabezpečenie prísnejšieho dohľadu nad nelegálnym prisťahovalectvom, vrátane zriadenia uzavretých záchytných táborov, ako napríklad v **Bulharsku** v r. 2006, či lepšej organizácie pohraničnej kontroly napríklad v **Českej republike**.

V r. 2008 bol zreformovaný azylový a imigračný systém **Veľkej Británie** a bol vytvorený nový *Pohraničný úrad Spojeného kráľovstva* na posilnenie vnútorných hraníc a vybudovanie spravodlivého, účinného, transparentného a dôveryhodného imigračného systému. Viedlo to aj k väčšiemu zameraniu sa na zrýchlené azylové konania, uľahčenie prisťahovalectva za prácou a budovanie efektívnejšieho, transparentnejšieho a dôveryhodnejšieho migračného a azylového systému.

Čiastočná legislatívna a organizačná reforma vo **Fínsku** zásadne zmenila štruktúry azylového a migračného systému krajiny. *Riaditeľstvo pre prisťahovalectvo*, nezávislý úrad pod *Ministerstvom vnútra*, sa v januári 2008 transformoval na *Fínsku prisťahovaleckú službu*.

Vo **Francúzsku** sa v rokoch 2005 až 2007 uskutočnila veľká reforma inštitucionálneho riadenia migrácie. Najprv sa vytvoril *Národný úrad na prijímanie cudzincov a migráciu (ANAEM)* a *Medzirezortný výbor na kontrolu prisťahovalectva (CICI)* a v druhej fáze sa zriadilo osobitné *Ministerstvo pre prisťahovalectvo, integráciu, národnú identitu a spoločný rozvoj (MIINDS)*.

Po rokoch sústredenia sa na záležitosti týkajúce sa azylu v **Írsku** sa dôraz začal v rokoch 2004 – 2005 presúvať na prisťahovalectvo, víza a občianstvo. V marci 2005 bola zriadená *Írska služba pre naturalizáciu a prisťahovalectvo (INIS)* s cieľom poskytovať služby súvisiace s prisťahovalectvom, vízami, azylom a občianstvom systémom na podporu, okrem iného, návratov a migrácie za prácou.

3.3.2 Väčšie zameranie na integráciu¹⁷

Belgicko zriadilo v r. 2004 *Komisiu pre medzikultúrny dialóg* a v tom istom roku Flámsko po prvýkrát vytvorilo pozíciu ministra pre integráciu, čo bolo vo veľkej miere dôsledkom rasového napätia v spoločnosti. V **Nemecku** získal v r. 2005 *komisár pre integráciu* väčšie právomoci a bol menovaný za štátneho ministra v rámci federálnej kancelárie s priamym prístupom ku kabinetu. V r. 2008 **Fínsko** zriadilo špeciálne *Oddelenie pre integráciu*. Na **Malte** bola v r. 2007 založená *Organizácia pre blahobyt a integráciu žiadateľov o azyl (OIWAS)* a v **Slovenskej republike** *Ministerstvo práce* vytvorilo v r. 2007 *Oddelenie pre migráciu a integráciu cudzincov*, hoci veľká časť zodpovedností aj tak ešte stále spočíva na *Ministerstve vnútra*. V **Španielsku** bola podpora integračnej stratégie pre prisťahovalcov jednou z hlavných línií vládnych krokov vypracovaním *Strategického plánu pre občianstvo a integráciu 2007 – 2010 (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración)*, ktorý je rámcom na spoluprácu pre spoločné kroky všetkých aktérov zodpovedných za integračnú politiku zameranú na prisťahovalcov, vrátane štátnych orgánov a občianskej spoločnosti. Vo **Švédsku** bola zodpovednosť za integračné otázky presunutá na nový úrad – *Radu pre integráciu*. Tá však bola v r. 2007 rozpustená a niektoré jej úlohy sa vrátili do kompetencie *Rady pre migráciu a okresných správnych rád*.

¹⁷ S výnimkou integračných opatrení ako základného predpokladu prijímania/pobyту/občianstva integrácia nebola predmetom štúdie a špecifikácie. Preto len niektoré členské štáty začlenili integračné opatrenia do svojich národných správ.

4. ORGANIZÁCIA AZYLOVEJ POLITIKY

Z procesného hľadiska, ako sa uvádza v nižšie uvedenej tabuľke č. 3, je miera homogénnosti politik členských štátov vo všeobecnosti vyššia v oblasti azylu ako v oblasti prisťahovalectva. Je to výsledok najmä: a) existencie rozvinutejšieho, konzistentného medzinárodného režimu a b) výraznej miery harmonizácie požadovanej legislatívou EÚ v oblasti azylu.

4.1 Vstup do krajiny, predkladanie a evidencia žiadostí o azyl

Vo väčšine členských štátov vstupné procedúry a evidenciu žiadateľov o azyl a ich cestovnej trasy zabezpečuje *úrad pohraničnej stráže, cudzinecká polícia* alebo iné podobné orgány na presadzovanie práva, ktoré sú prvým kontaktným bodom pri vstupe žiadateľov o azyl. Vo väčšine prípadov *pohraničná stráž* zaeviduje žiadosť žiadateľa o azyl, jeho identitu a cestovnú trasu. Od tohto bodu žiadateľ o azyl zvyčajne prechádza vstupnou procedúrou a rozhodovacím konaním o žiadosti utečenca v zrýchlenom alebo v normálnom konaní.

4.2 Podmienky prijatia

4.2.1 Zamietnutie a rozhodnutie o „druhu konania“

Vo všetkých členských štátoch s výnimkou **Estónska** a **Grécka** prijíma rozhodnutie o zamietnutí žiadosti a o azylovom konaní iný orgán ako štátna pohraničná stráž alebo cudzinecká polícia. V **Estónsku** je *štátna pohraničná stráž* oprávnená zamietnuť žiadosť o azyl v momente vstupu, ak existuje „jasný dôvod“ na zamietnutie. Ak takýto dôvod neexistuje, žiadosť sa postúpi *Rade pre občianstvo a migráciu* na posúdenie oprávnenosti. V **Grécku** sú *Služby cudzineckej polície* oprávnené rozhodnúť o zrýchlenom alebo normálnom konaní.

V **Nemecku** možno vstup zamietnuť, ak na to existujú dostatočné dôvody, napríklad ak cudzinec vstupuje do krajiny z „bezpečnej tretej krajiny“. V tomto prípade môžu úrady hraničnej polície pri nelegálnom vstupe vrátiť cudzinca na hraniciach.

4.2.2 Prijatie do zrýchleného alebo normálneho konania

Takmer vo všetkých členských štátoch o prijatí do azylového konania a o priznaní medzinárodnej ochrany rozhoduje azylová inštitúcia pôsobiaca pod *ministerstvom vnútra* alebo *ministerstvom spravodlivosti*. Vo väčšine členských štátov teda rozhodnutie o prijatí do azylového konania

a o priznaní štatútu utečenca vykonáva školený azylový úradník. Len v niektorých členských štátoch sú do tohto procesu zapojené aj MVO, medzinárodné organizácie (napr. UNHCR) alebo nezávislé súdne orgány počas prvostupňového rozhodovania o udelení azylu. Tabuľka č. 3 podáva prehľad o inštitúciách a aktéroch zapojených do tohto procesu.

Tabuľka 3: Komparatívny preklad kľúčových inštitúcií a aktérov v jednotlivých členských štátoch EÚ, ktoré sú zapojené do azylového konania

Inštitúcie a aktéri	Rakúsko	Belgicko	Bulharsko	Česka republika	Nemecko	Estónsko	Grécko	Španielsko	Fínsko	Francúzsko	Maďarsko	Írsko	Taliansko	Lotyšsko	Litva	Malta	Holandsko	Poľsko	Portugalsko	Rumunsko	Slovenská republika	Slovensko	Švédsko	Veľká Británia	Celkovo
a) Vstupné procedúry (informácie o príchode, podanie a evidovanie žiadostí o azyl)																									
Úrad hraničnej polície a orgán činný v trestnom konaní	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Imigračná služba/azylové orgány	X	X		X	X							X									X		X		
Zapojenie MVO/medzinárodnej organizácie ¹⁸	X																								
b) Prijímacie konanie (rozhodnutie o príslušnom konaní a o priznaní štátú utečenca (prvostupňové))																									
Úrad hraničnej polície a orgán činný v trestnom konaní ¹⁹					X		X																	X	
Imigračná služba/azylové orgány			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Federálny azylový úrad (azylový orgán)	X	X			X																				
Zapojenie MVO/medzinárodnej organizácie		X			X								X								X				
Zapojenie magistrátov, súdov alebo súdnych orgánov		X																				X			
c) Odvolacie konanie (druhostupňové a tret'ostupňové)																									
Ministerstvo (čisto administratívne posúdenie)				X			X					X													
Kvázisúdny orgán ²⁰		X	X			X		X	X	X						X	X	X	X	X				X	
Zapojenie magistrátov, súdov alebo súdnych orgánov	X	X		X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zapojenie MVO/medzinárodnej organizácie		X											X								X				

¹⁸ Ide o priame a oficiálne zapojenie do azylového konania.

¹⁹ Orgán oprávnený rozhodnúť o odopretí vstupnej procedúry a/alebo o príslušnom konaní (napr. odkázanie žiadateľa na normálne konanie alebo na zjavne nepodložené/zrýchlené konanie).

²⁰ Kvázisúdny orgán je jednotlivec alebo organizácia s právomocami, ktoré v určitých oblastiach pripomínajú právomoci súdu alebo sudcu a so schopnosťou vyriešiť situáciu alebo uložiť zákonné pokuty na osobu alebo organizáciu. Môže ísť o Odvolaciu radu pre utečencov pozostávajúcu zo sudcu a zástupcov z rôznych inštitúcií.

4.2.3 Právna pomoc poskytovaná žiadateľom o azyl

V niektorých členských štátoch sa žiadateľom o azyl poskytuje bezplatná právna pomoc financovaná členským štátom počas azylového konania (napr. rozhovor) alebo v prípade zamietnutia žiadosti v prvostupňovom konaní. Takáto právna pomoc je zabezpečovaná najmä prostredníctvom MVO alebo medzinárodných organizácií, napr. UNHCR. Napríklad v **Rakúsku** prideliuje právnych poradcov *ministerstvo vnútra*, aby pomáhali žiadateľom o azyl počas prijímacieho konania až po azylové konanie. Právnu pomoc v aktuálnom azylovom konaní poskytujú MVO, napr. *Poradenské centrum pre migrantov, Caritas, Diakonie Flüchtlingsdienst, rakúsky Červený kríž, Volkshilfe Rakúsko. Sieť azylových advokátov*, spolufinancovaná UNHCR, poskytuje kvalifikované právne zastupovanie.

V **Španielsku** majú žiadatelia o azyl nárok na právnu pomoc, ktorú poskytuje zadarmo správny orgán v prípade, že žiadateľ nedisponuje dostatočnými finančnými prostriedkami. Vo **Švédsku** majú všetci žiadatelia o azyl nárok na právnu pomoc od určeného právneho zástupcu, ktorého platí Rada pre migráciu. Existujú však dve výnimky: keď je žiadosť zjavne nepodložená, alebo ak sa dá jednoznačne očakávať, že žiadosť o azyl bude schválená v prvostupňovom konaní.

V **Veľkej Británii** je právna pomoc k dispozícii vo vzťahu k prvotnej žiadosti (napr. o azyl), ako aj vo vzťahu ku každému následnému odvolaniu voči zápornému rozhodnutiu *Hraničného úradu Spojeného kráľovstva*. Financovanie právnej pomoci pri prvotnej žiadosti závisí od toho, či má klient dostatok finančných prostriedkov, a od toho, či bude mať daný prípad dostatočný prínos pre klienta z hľadiska zabezpečenia financovania.²¹ Financovanie možno poskytnúť pri odvolaní v prípade, že klient nemá dostatočné prostriedky, alebo ak poskytovateľ právnej pomoci posúdi, že odvolanie klienta má miernu alebo lepšiu šancu na úspech (nad 50 %). Financovanie možno poskytnúť aj vtedy, keď sa predpokladá, že dôvody nie sú jednoznačné alebo sú na hranici (50:50), prípad sa však musí týkať života, slobody alebo fyzickej bezpečnosti klienta alebo jeho rodiny, alebo ak sa prípad týka dôležitej otázky ľudských práv, alebo je v širšom verejnom záujme.²²

²¹ Právne poradenstvo poskytujú akreditované organizácie v rámci Imigračnej a azylovej akreditačnej schémy (IAAS), ktoré majú zmluvný vzťah s Komisiou pre právne služby (LSC). Rozhodnutie o tom, či v danom prípade je nárok na financovanie, prijíma zástupca príslušnej organizácie.

²² Odvolania ohľadom záporných rozhodnutí s uvedením dôvodov možno podávať na LSC, ktorá postúpi záležitosť nezávislému znalcovi financovania. Záporné rozhodnutia s uvedením dôvodov sú konečné.

4.2.4 Sociálna pomoc poskytovaná žiadateľom o azyl

Sociálnu pomoc poskytovanú žiadateľom o azyl zabezpečujú vo väčšine členských štátov záchytné tábory, ktoré väčšinou prevádzkujú MVO. Okrem bývania poskytujú členské štáty žiadateľom o azyl aj štátne príspevky v podobe vreckového, prístup k zdravotnej starostlivosti a vzdelanie pre deti počas fázy prijímania. V **Grécku** je *ministerstvo zdravia* zodpovedné za prijímanie a ubytovanie žiadateľov o azyl v núdzi v osobitne zriadených ubytovacích centrách. Žiadatelia o azyl, ktorí nemajú riadne miesto pobytu alebo potrebné finančné prostriedky na pokrytie nákladov na ubytovanie, môžu v takýchto centrách zotrvať. V **Španielsku** je za záchytné tábory (CAR - *Centros de Acogida a Refugiados*) zodpovedné ministerstvo práce a prisťahovalectva. Tieto verejné centrá ponúkajú ubytovanie, stravu a psycho-sociálnu podporu žiadateľom, ktorí nemajú dostatočné prostriedky a ktorých žiadosť o azyl bola prijatá na spracovanie. Vo **Švédsku** je Rada pre migráciu zodpovedná za prevádzkovanie záchytných táborov, kým v **Nemecku** je zriaďovanie záchytných táborov a ubytovanie žiadateľov o azyl zodpovednosťou každého federálneho štátu.

4.2.5 Maloletí bez sprievodu²³

V **Rakúsku** právni zástupcovia a „Úrad pre blahobyt mládeže (provinčný)“ právne zastupujú maloletých bez sprievodu počas spracovania žiadosti o azyl. Aj **Belgicko** disponuje osobitnými opatreniami a systémom opatrovníctva. V **Polsku** majú maloletí bez sprievodu alebo odlúčení maloletí nárok na dočasné útočisko na základe odporúčaní UNHCR, UNICEF a Medzinárodného výboru Červeného kríža (ICRC). Podobne, **Fínsko** vytvorilo špeciálne centrá na ubytovanie maloletých bez sprievodu počas prijímacieho konania. V **Holandsku** sa osobitná pozornosť venuje maloletým bez sprievodu prostredníctvom NIDOS a plánuje sa urýchliť azylové konanie.²⁴ Vo **Veľkej Británii** sa žiadosťami maloletých bez sprievodu zaoberajú sociálni pracovníci *Hraničného úradu Spojeného kráľovstva*, špeciálne školení v oblasti ochrany dieťaťa. Okrem toho sa vedú rozhovory v prítomnosti zodpovedného dospelého sprevádzajúceho dieťaťa.

²³ Ďalšie informácie a úplný prehľad osobitných politik členských štátov vo vzťahu k maloletým bez sprievodu sú k dispozícii v štúdiu EMN *Policies on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors – an EU comparative study*, ktorá je dostupná na internetovej stránke EMN: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do; directoryID=115>.

²⁴ Táto informácia nebola spomenutá v národnej správe **Holandska**, uvádzame ju však vzhľadom na jej dôležitosť.

4.3 Legálny pobyt

Vo všeobecnosti a v súlade s ustanoveniami Dublinského nariadenia II²⁵ môžu žiadatelia o azyl zostať v členských štátoch „dočasne“ a „legálne“, kým sa spracúva ich žiadosť. Osobám s priznaným štatútom utečenca sa zvyčajne priznáva povolenie na trvalý alebo dlhodobý pobyt, kým žiadateľom so štatútom „doplňkovej“ alebo inej formy dodatočnej ochrany sa udeľuje povolenie na prechodný legálny pobyt, ktorý je v každom členskom štáte odlišný.

Napríklad v **Rakúsku** môžu utečenci získať občianstvo po 6 rokoch pobytu, pričom pre väčšinu iných občanov tretích krajín to je až 10 rokov. V **Španielsku** získavajú utečenci povolenie na pobyt na 5 rokov a po uplynutí tejto doby majú právo požiadať o občianstvo. Vo **Veľkej Británii** sa osobám s medzinárodnou ochranou udeľuje povolenie na pobyt, ktoré je platné päť rokov a zaručuje týmto osobám rovnaké práva ako osobám s trvalým pobytom. Po piatich rokoch sa môžu uchádzať o predĺženie tohto povolenia alebo o trvalý pobyt.

4.4 Integrácia²⁶

V niektorých členských štátoch (**Rakúsko, Česká republika, Nemecko, Estónsko, Fínsko, Grécko, Lotyšsko, Litva, Slovensko, Španielsko**) platí, že ak sa osoba, ktorá má udelenú medzinárodnú ochranu, mieni uchádzať o občianstvo, musí spĺňať niekoľko podmienok. Vo všeobecnosti musí dokázať dostatočné jazykové znalosti a základné poznatky o demokratickom systéme a o dejinách členského štátu (prípadne federálneho regiónu, ako je to napr. v **Rakúsku**, alebo základných zásad ústavy, ako napr. v **Litve**). V **Nemecku** majú osoby so štatútom utečenca (podobne ako ktoríkoľvek iní občania tretích krajín s trvalým pobytom) nárok absolvovať komplexný integračný kurz.

4.5 Prístup na trh práce

Acquis communautaire EÚ²⁷ vyžaduje od členských štátov, aby žiadateľom o azyl zabezpečili prístup na trh práce, ak sa ani po 12 mesiacoch neprijalo prvé rozhodnutie o ich štatúte.

²⁵ Nariadenie Rady č. 343/2003/ES z 18. februára 2003 (Dublinské nariadenie II), ktoré vstúpilo do platnosti 2. septembra 2003. Toto nariadenie je záväzné pre všetky členské štáty, s výnimkou Dánska.

²⁶ Pozri aj časť 2.1.1.

²⁷ Pozri Smernicu Rady č. 2003/9/ES z januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl.

Kým právo na prístup na trh práce pre žiadateľov o azyl je bezpodmienečné na **Malte** a v **Portugalsku**, v mnohých členských štátoch (**Rakúsko, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Maďarsko, Taliansko, Lotyšsko, Holandsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Španielsko, Švédsko, Veľká Británia**) sú stanovené určité podmienky, najmä:

- a) dočasné kritériá, napr. kritériá uplatňované členskými štátmi na zabezpečenie prístupu na trh práce po určitom čase, kým je azylové konanie otvorené,²⁸
- b) kritériá trhu práce, napríklad požiadavka, aby žiadateľ o azyl podstúpil „test trhu práce“ s cieľom dokázať, že ponúkané pracovné miesto nemôžu obsadiť zvýhodnení žiadatelia, napr. občan danej krajiny, občan EÚ, legálny prisťahovalec – pracujúci alebo osoba s priznaným štatútom utečenca.

V **Belgicku, v Litve a v Írsku** žiadatelia o azyl nesmú pracovať (ani v platenej práci, ani ako živnostníci, ani ako dobrovoľníci). V **Belgicku** sa však môžu zapojiť do údržbárskych a čistiacich prác v záchytných táboroch, za ktoré dostanú malú odmenu. V súčasnosti sa však pracuje na novej legislatíve, ktorá by žiadateľom o azyl zabezpečovala prístup na trh práce pod podmienkou, že čakali na rozhodnutie o svojej žiadosti dlhšie ako šesť mesiacov. Azylové konanie v **Litve** trvá zvyčajne tri mesiace (vo výnimočných prípadoch šesť mesiacov) a po uplynutí tejto doby majú osoby s medzinárodnou ochranou právo pracovať.

4.6 Návraty²⁹

Táto kapitola by sa mala čítať spolu s časťou 5.4 (o návratovom aspekte migračnej politiky) a s tabuľkou č. 5 v uvedenej časti, ktorá obsahuje informácie o návrate občanov tretích krajín všetkých kategórií, vrátane žiadateľov, ktorých žiadosť bola zamietnutá, a/alebo oprávnených osôb, ktoré už nemajú medzinárodnú ochranu.

Pokiaľ ide o žiadateľov, ktorých žiadosť bola zamietnutá, hlavnou otázkou je, či a do akej miery podliehajú títo žiadatelia osobitným pravidlám a postupom týkajúcich sa návratu, alebo či sa s nimi zaobchádza ako s inými kategóriami migrantov, ktorí nemajú, resp. už nemajú právo zostať

²⁸ Pozri Smernicu Rady č. 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, OJ L 326, 13. decembra 2005.

²⁹ Ďalšie informácie a úplný prehľad o politikách členských štátov obsahuje štúdia EMN o *Návratovej migrácii (Return Migration)* a o *Programoch a stratégiách v členských štátoch podporujúcich asistované dobrovoľné návraty a reintegráciu v tretích krajinách (Programmes and strategies in Member States fostering assisted voluntary return and reintegration in third countries)*, dostupné na internetovej stránke EMN: <http://emn.sarenet.es>.

v krajine. Veľká väčšina členských štátov začleňuje žiadateľov so zamietnutou žiadosťou o azyl do „všeobecného“ programu návratov (vrátane špeciálnych programov podľa jednotlivých kategórií, napr. návrat maloletých bez sprievodu, či už ide o osoby s nelegálnym pobytom alebo žiadateľov so zamietnutou žiadosťou o azyl).

Hoci návrat žiadateľov so zamietnutou žiadosťou o azyl podlieha vo väčšine prípadov týmto všeobecným pravidlám, väčšinou sa s týmito žiadateľmi zaobchádza *de facto* miernejším spôsobom, keď sa zvažujú možnosti návratu/tolerovaného pobytu/legalizácie. V uplynulých rokoch existuje niekoľko príkladov „humanitárnej“ a „dodatočnej“ legalizácie zameranej len (alebo prednostne) na žiadateľov so zamietnutou žiadosťou o azyl, ktorých pobyt v krajine trval aspoň niekoľko rokov. Napríklad v **Belgicku** priniesla jednorazová legalizačná kampaň v r. 1999 prospech viac než 50 000 občanom tretích krajín s nelegálnym pobytom. Popri tejto jednorazovej zákonnej úprave upravuje *Zákon o cudzincoch* postup pri udeľovaní povolenia na pobyt osobám, ktoré sa pre „mimoriadne okolnosti“ nemôžu vrátiť do svojej krajiny pôvodu. V r. 2008 spadalo pod toto ustanovenie vyše 8 000 občanov tretích krajín. V **Holandsku** sa realizoval program pre žiadateľov o azyl, ktorí vyčerpali všetky zákonné opravné prostriedky a žiadali o azyl v zmysle starého Zákona o cudzincoch (*Zákon o cudzincoch* spreď 1. apríla 2001). Toto tzv. usadenie sa ako dedičstvo „starého“ *Zákona o cudzincoch* nakoniec nadobudlo účinnosť 15. júna 2007. Holandská prisťahovalecká a naturalizačná služba dala 28. januára 2008 takúto ponuku približne 25 000 osobám v tejto situácii, z ktorých približne 21 000 reagovalo pozitívne.

5. ORGANIZÁCIA MIGRAČNEJ POLITIKY

5.1 Vstupné procedúry

Harmonizácia udeľovania víz v rámci EÚ (t. j. implementácia schengenského *acquis*) je pre väčšinu členských štátov oblasťou, v ktorej sa v uplynulých rokoch dosiahol najväčší pokrok. Najzjavnejšie je to pri schengenských vízach, tento trend sa však týka aj národných víz (s platnosťou nad 3 mesiace). Členské štáty (najmä členské štáty EÚ 10+2 na východných vonkajších hraniciach), ktoré mali špecifické ustanovenia vo svojej vízovej politike a postupoch pred vstupom do EÚ (napr. široké možnosti udelenia víz na hraniciach zakotvené vo vnútroštátnej legislatíve), sa museli prispôbiť schengenskému *acquis* EÚ, čo bola záväzná podmienka vstupu do Schengenu. V prvých fázach vstupných procedúr členských štátov, ktoré sa riadia schengenským *acquis*, je preto málo rozdielov.

5.2 Prijímanie a legálny pobyt

Vo väčšine členských štátov občania tretích krajín, ktorí majú potrebné vízum, môžu požiadať o povolenie na krátkodobý pobyt. V **Rakúsku** podliehajú niektoré povolenia kvótam v počte približne 8 000 povolení ročne.

Občania tretích krajín žiadajúci o povolenie na pobyt, napríklad vysoko-, stredne- a nízkokvalifikované pracovné sily, sezónni pracujúci, živnostníci, au-pair, študenti a výskumníci môžu získať povolenie na „dočasný“ a krátkodobý pobyt. V mnohých členských štátoch prijíma rozhodnutia *Imigračná a naturalizačná služba* alebo iný podobný orgán v rámci *ministerstva vnútra* alebo *ministerstva spravodlivosti*. V **Nemecku** sú napríklad za tieto úlohy zodpovedné *obecné úrady pre cudzincov* pôsobiace pod *federálnymi štátnymi orgánmi*.

Pri získaní víza platia špeciálne podmienky a požiadavky, ktoré sú pre jednotlivé kategórie občanov tretích krajín odlišné. Napríklad v **Belgicku** musia študenti na vyššom stupni vzdelávania disponovať platným dokladom o prijatí do školy alebo o zápise do riadneho študijného kurzu alebo dokladom o vykonaní skúšky na prijatie na univerzitu, a finančný prísľub. Pokiaľ ide o študentov uchádzajúcich sa o štúdium na nižšom stupni v **Belgicku**, žiadateľ by mal mať silné rodinné zväzky s osobou legálnym pobytom v krajine a nesmie absolvovať rovnaký typ vzdelávania vo svojej krajine pôvodu alebo v susednej krajine.

5.2.1 Integrované opatrenia

Okrem podmienok a požiadaviek na povolenie na pobyt sú integrované opatrenia niekedy základným predpokladom na získanie alebo predĺženie povolenia na pobyt v niektorých členských štátoch (**Rakúsku, Nemecko, Holandsko**). V **Rakúsku** musia všetci migranti, ktorí chcú získať dlhodobé povolenie na pobyt, podpísať *Dohodu o integrácii* a naučiť sa základy nemčiny (minimálne schopnosť čítať a písať). Maloletí a staršie osoby (v závislosti od veku alebo zdravotného stavu) sú oslobodení od podpísania *Dohody o integrácii*. Okrem toho je aj **Taliansko** v súčasnosti v procese prípravy nariadení na oficiálne zavedenie *Dohôd o integrácii* ako nového nástroja.

5.2.2 Zlúčenie rodiny

Vo väčšine členských štátov sa prax odvíja od transponovanej Smernice Rady o zlúčení rodiny.³⁰ V záujme lepšieho zhodnotenia schopnosti rodín integrovať sa pri posudzovaní žiadostí o zlúčenie rodiny niektoré členské štáty stanovujú, že sponzori musia mať stabilný a pravidelný príjem na podporu rodinných príslušníkov (**Rakúsko, Belgicko, Bulharsko, Estónsko, Fínsko, Taliansko, Litva, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Veľká Británia**), vhodné ubytovanie (**Rakúsko, Estónsko, Belgicko, Bulharsko, Taliansko, Litva, Španielsko, Veľká Británia**) a/alebo pobyt v krajine v minulosti (**Litva, Španielsko**). Niektoré členské štáty (**Francúzsko, Nemecko, Holandsko, Portugalsko**) požadujú, aby manželia/manželky alebo rodinní príslušníci dosiahli určitý stupeň jazykových znalostí, niektoré aj po vydaní povolenia na pobyt (**Rakúsko**), a/alebo podpísali zmluvu alebo dohodu o integrácii (**Rakúsko, Francúzsko**). V **Rakúsku** platia v niektorých prípadoch kvóty ohľadom zlúčenia rodiny, aby sa neprekročili vnútroštátne kapacity na prijímanie cudzincov.

5.3 Prístup na trh práce

Vo všeobecnosti závisí prístup na trh práce pre občanov tretích krajín v členských krajinách od dopytu a od požiadaviek zamestnávateľov. Niektoré členské štáty transponovali Smernicu Rady č.

³⁰ Smernica Rady č. 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny. Ďalšie informácie o zlučovaní rodiny sú k dispozícii v štúdiu EMN o *Zlúčení rodiny (Family Reunification)*, ktorá je k dispozícii na internetovej stránke EMN: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;directoryID=105>. **Dánsko, Írsko a Veľká Británia** sa nepodieľali na prijatí tejto smernice.

2009/50/ES.³¹ Najlepšia prax a získané poznatky pri získavaní „vysokokvalifikovaných migrantov“ sú uvedené v časti 6.3.2.

Aj členské štáty majú programy prístupu na trhu práce v závislosti od dopytu po nízkokvalifikovaných a strednokvalifikovaných pracujúcich a sezónnych pracovníkoch. Niektoré členské štáty uľahčujú prístup na trh práce pre občanov tretích krajín na základe bilaterálnych dohôd, napr. zmlúv o sezónnych pracovníkoch (**Nemecko, Španielsko**), alebo o občanoch tretích krajín, ktorí majú osobitné spojenie s členským štátom (**Francúzsko, Taliansko**), alebo o osobách, ktoré ukončili štúdium vo vzdelávacej inštitúcii v členskom štáte (**Rakúsko, Česká republika, Írsko, Taliansko, Lotyšsko**). **Slovenská republika** tak plánuje urobiť v blízkej budúcnosti.

Nie je vylúčené, že po svetovej hospodárskej kríze bude dopyt po pracovných silách odlišný ako v súčasnosti. Niektoré členské štáty sprísnilo kritériá pre vstup a obnovovanie povolení (**Česká republika, Írsko**), iné zaviedli kvóty (**Taliansko, Portugalsko**) alebo obmedzili profesie, pri ktorých bolo možné vydávať pracovné povolenia (**Írsko, Litva**).

5.4 Návraty³²

Nižšie uvedená tabuľka č. 4 poskytuje prehľad o rôznych aspektoch návratov s rôznymi kategóriami migrantov, vrátane žiadateľov so zamietnutou žiadosťou o azyl, rozdelených na základe rôznych premenných, napr. podľa druhov stimulov a riadenia programov asistovaných návratov. Mnohé členské štáty zverujú riadenie asistovaných dobrovoľných návratov organizácii IOM. V niektorých členských štátoch (**Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Holandsko, Portugalsko, Slovenská republika, Veľká Británia**) existuje silná spolupráca medzi ministerstvami, vládnymi inštitúciami a IOM. Vo **Švédsku** nesie za dobrovoľné návraty plnú zodpovednosť *Rada pre migráciu*, nútené návraty sú zas vykonávané v spolupráci s políciou.

³¹ Smernica Rady č. 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania. Na prijatí smernice sa nezúčastnilo **Dánsko, Írsko a Veľká Británia**.

³² Konkrétne informácie o celkovom *acquis communautaire* EÚ a o Smernici č. 2008/115/ES z 16. decembra 2008 obsahuje vyššie uvedená časť 4.6. V prípade záujmu o podrobnejšie informácie o návratoch, reintegrácii a o rôznych druhoch stimulov (peniaze, pôžičky, vybavenie atď.) ponúkaných členskými štátmi odporúčame preštudovať štúdiu EMN o *Programoch a stratégiách v členských štátoch EÚ podporujúcich asistovaný návrat a reintegráciu v tretích krajinách (Programmes and Strategies in the EU Member States fostering assisted return to and re-integration in third countries)*, dostupnú na: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;directoryID=123>.

Ukazuje sa, že politika asistovaných návratov je rozvinutejšia v členských štátoch EÚ-15 vďaka dlhoročným skúsenostiam s návratmi. V **Rakúsku**³³, v **Portugalsku** a v **Španielsku** sa pred návratom poskytujú jednorazové stimuly, kým zas vo **Veľkej Británii** sa poskytuje ekonomická pomoc na dočasné bývanie najviac na tri mesiace.

Tabuľka 4: Druhy stimulov pri návratoch a riadenie návratov

Druh stimulov				Riadenie	
Peňažné	materiálne (napr. podporné služby pri začatí podnikania v domovskej krajine)	jednorazové	v niekoľkých častiach/pred návratom a po návrate	administratívne riadenie (napr. ministerstvami alebo inými inštitucionálnymi aktérmi)	operačné riadenie (prostredníctvom MVO alebo medzinárodných organizácií)
Rakúsko					Rakúsko (väčšinou IOM)
Belgicko	Rakúsko				Belgicko (IOM)
Fínsko	Belgicko			Rakúsko	Bulharsko
Nemecko	Nemecko			Belgicko	Fínsko (IOM)
Taliansko	Taliansko	Rakúsko		Nemecko	Nemecko (IOM)
Litva	Litva (od r. 2010)	Portugalsko	Taliansko	Holandsko	Maďarsko
Holandsko		Španielsko	Veľká Británia	Portugalsko	Írsko (IOM)
Portugalsko	Holandsko	Slovenská republika		Španielsko ³⁴	Taliansko (IOM)
Rumunsko	Španielsko			Švédsko	Litva (IOM)
Švédsko	Slovenská republika			Veľká Británia	Holandsko (IOM)
Španielsko					Poľsko
Veľká Británia	Veľká Británia				Portugalsko (IOM)
Estónsko					Rumunsko
					Estónsko
					Slovenská republika (IOM)
					Španielsko (IOM, iné MVO)
					Švédsko (väčšinou IOM)
					Veľká Británia (IOM)

³³ V Rakúsku sa môžu vybraným cieľovým skupinám poskytovať v rámci konkrétnych projektov materiálne stimuly.

³⁴ V Španielsku sa v rámci programu dobrovoľných návratov poskytuje jednorazová peňažná pomoc; v rámci programu vytvoreného na základe Kráľovského dekrétu-Zákona č. 4/2008 sa časť pomoci poskytuje pred návratom a druhá časť po návrate.

5.5 Prepojenie s inými politickými oblastami

Od *Tamperských záverov z októbra 1999* sa EÚ usiluje o budovanie „ucelenej“ spoločnej migračnej politiky. Tento dôraz je okrem iného prítomný aj v Európskom pakte o prisťahovalectve a azyle³⁵ a v Štokholmskom programe,³⁶ ktorý zdôrazňuje význam politickej súdržnosti, aj v migračnej politike. Tá zahŕňa *Globálny prístup k migrácii* s prepojením na rozvojovú politiku, obchod, zamestnanosť, zdravie a vzdelávanie.

Na národnej úrovni je stav prepojenia migračnej politiky a iných oblastí rôzny. Na ilustrovanie týchto odlišností možno rozlišovať medzi:

- a) členskými štátmi, kde sa hlavná os interdisciplinárneho prepojenia pohybuje medzi migráciou a oblasťami vonkajšej politiky, najmä rozvojovou spoluprácou. Ide najmä o **Českú republiku, Francúzsko, Taliansko, Holandsko a Španielsko**;
- b) členskými štátmi, kde sa hlavná os prepojenia nachádza medzi (i)migračnou a vnútornou politikou. Je to tak najmä v prípade **Veľkej Británie**, kde inštitúcie vyššieho vzdelávania pôsobia v rámci „bodového systému“ ako podporovatelia migrantov, alebo v prípade **Francúzska** s mimoriadne dôležitým prepojením medzi integračnou politikou a mestskou politikou (s posilňovaním sociálnej súdržnosti v predmestiach (banlieues) ako štátnou prioritou). *Plánom pre predmestia* z r. 2008 sa zaviedla nová politika v prospech predmestí, ktorej cieľom bolo dosiahnuť synergie medzi systémom štátneho vzdelávania, trvalým rozvojom, politikou a vnútornou bezpečnosťou. Tento plán nadväzuje na plán *Nádej na predmestiach – francúzska dynamika* z januára 2008.³⁷

³⁵ Pozri http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/doc_13440_08_en.pdf.

³⁶ Schválená verzia je dostupná na internetovej stránke švédskeho predsedníctva EÚ na http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965.

³⁷ *Zákon o rovnosti* z 31. marca 2006 mal vplyv na tento plán, ktorého cieľom bolo podporiť zamestnávanie mládeže v mestách a zároveň bojovať proti diskriminácii. Bol dôsledkom tzv. krízy predmestí v r. 2005.

6. ANALÝZA AZYLOVÝCH A MIGRAČNÝCH SYSTÉMOV

Táto kapitola predstavuje najlepšiu prax a poučenia vyplývajúce z budovania azylových a migračných systémov, predpokladaný budúci vývoj a prepojenie medzi azylovou a migračnou politikou a inými politickými oblasťami podľa národných správ. Pokiaľ ide o najlepšiu prax a získané poznatky, možno identifikovať dve konkrétne kategórie: a) zapojenie špecifických partnerov, a b) zefektívňovanie/zaužívané špecifické postupy a prax.

6.1 Najlepšia prax a poučenia vyplývajúce z budovania azylových systémov

6.1.1 Zapojenie špecifických partnerov

Vo všeobecnosti spolupracuje väčšina členských štátov so špecifickými partnermi, napr. s expertmi, s občianskou spoločnosťou a s medzinárodnou organizáciou inkluzívnejším a komplexnejším spôsobom.

Rada pre občanov a migráciu v Estónsku je zapojená do celého radu úloh umožňujúcich ucelenú realizáciu politik, pričom jeho integračný plán z rokov 2008 až 2013 je založený na poznatkoch získaných z plánov z rokov 2000 až 2007. **Nemecko** zriadilo špecializované poradné orgány s účasťou MVO, ktorých úlohou je riešiť komplikované prípady jednotlivcov, kde by násilné ukončenie pobytu v súlade so zákonom predstavovalo neúnosné komplikácie.

Na **Malte** bola vytvorená špecializovaná skupina súkromných právnikov na poskytovanie bezplatnej právnej pomoci. Keďže žiadatelia o azyl začali prichádzať do **Poľska** až v 90. rokoch 20. storočia, **Poľsko** muselo budovať azylový a prijímací systém na zelenej lúke. Zápasilo pritom s mnohými problémami v dôsledku nedostatku finančných prostriedkov, odbornosti, primeranej infraštruktúry, najmä v kontexte širších zásadných štátnych reforiem. Spočiatku sa v rokoch 1990 – 1996 formovala legislatíva a riadenie azylovej a migračnej politiky s pomocou externých partnerov (vrátane niektorých členských štátov EÚ-15) alebo medzinárodných organizácií, napr. IOM, UNHCR a Rady Európy.

6.1.2 Zefektívňovanie azylových konaní a zaužívaná prax

Členské štáty sa vo všeobecnosti usilujú o zefektívnenie každého kroku azylového konania od vstupu do krajiny po integráciu alebo návrat s cieľom odstrániť prípadné nedostatky a skrátiť čas čakania na rozhodnutia o žiadateľoch o azyl, a to efektívnym, účinným a bezpečným spôsobom.

Pri posudzovaní azylových prípadov začalo **Rakúsko** brať do úvahy aj humanitárne hľadiská. V **Nemecku** sa znížil počet vydávaní opakovaných výnimočných povolení na zotrvanie na území krajiny (označovaných ako „reťazová tolerancia“) tým, že sa začali vydávať povolenia na pobyt riadne integrovaným jednotlivcom s dlhodobým pobytom.

V **Írsku** sa problém príliš dlhého trvania azylového konania vo veľkej miere vyriešil zavedením pravidiel určovania priorít a stanovením zoznamu bezpečných krajín pôvodu. Vo **Veľkej Británii** sa pri žiadateľoch o azyl ako najlepšia prax ukázal postup „One Case Owner“ (každý prípad rieši jedna osoba) od začiatku až do konca konania, čo zabezpečuje včasné riešenie prípadu. Okrem toho sa ako veľmi účinný ukázal systém „rýchleho sledovania“ zameraný na čo najskoršie vylúčenie falošných žiadateľov a integráciu osôb, ktoré potrebujú ochranu, ako aj proces odvolania sa vo veciach azylu.

Od r. 2000 **Litva** využíva jednotné azylové konanie. Stačí, keď žiadatelia o azyl predložia len jednu žiadosť a kompetentné orgány rozhodnú o druhu ochrany, ktorú možno udeliť (štatút utečenca alebo doplnková ochrana).

Malta založila svoje iniciatívy na procesoch učenia sa; takou bola napr. reštrukturalizácia *Rady pre odvolania utečencov*, *Rady pre odvolania vo veciach prisťahovalectva* pre obyvateľov záchytných táborov či *Rady návštevníkov* na účely monitorovania podmienok v záchytných táboroch a riešenia sťažností ich obyvateľov. Od r. 2002 stála **Malta** pred obrovskými výzvami v oblasti učenia sa a adaptability v dôsledku presunu zodpovednosti za azylové záležitosti z UNHCR na maltské orgány.

V **Holandsku** sa osobitná pozornosť venuje maloletým bez sprievodu prostredníctvom *NIDOS-u* a zároveň existujú zámery na zrýchlenie azylového konania. Aj **Švédsko** sa zameriava na zrýchlenie azylových konaní a skrátenie doby čakania pre žiadateľov o azyl.

Pokiaľ ide o osoby so zamietnutou žiadosťou o azyl, niektoré členské štáty podporujú asistované návraty (**Rakúsko, Česká republika, Estónsko, Nemecko a Holandsko**). V **Írsku** v r. 2000 vyčlenilo *Oddelenie spravodlivosti rovnosti a právnych reforiem* 370 zamestnancov na úsek *azylových a imigračných záležitostí* a výdavky v r. 2001 – 2004 vzrástli o takmer 30 miliónov eur. Vo **Veľkej Británii** neschopnosť vyhostiť migrujúcich väzňov spôsobilo krízu dôvery verejnosti, čo ovplyvnilo postoj verejnosti k legitímnym migrantom a azylantom.

6.2 Ďalší vývoj v oblasti azylovej politiky

Táto časť uvádza niektoré zmeny, ktoré členské štáty plánujú v záujme ďalšieho rozvoja ich azylových systémov a zvýšenia ich efektívnosti a účinnosti. Upozorňujeme na to, že táto časť, rovnako ako aj ostatné časti štúdie, sa týkajú situácie do konca roku 2008.

V **Rakúsku** sa predpokladá, že založenie *Azylového súdu* urýchli azylové konania a zníži počet nevybavených žiadostí. V **Írsku** sú plánované mnohé zmeny, najmä nový *zákon o prisťahovalectve, pobyte a ochrane*, ktorý je v legislatívnom konaní (2008). Jednou zo zmien, ktorú tento zákon zavádza, je jednotný postup pri udeľovaní ochrany, čo znamená, že všetky žiadosti o udelenie ochrany, vrátane žiadostí o azyl a doplnkovú ochranu, sa budú posudzovať v rámci jednotného konania. **Lotyšsko** zavádza nový *Zákon o azyle*, ktorý bude plne v súlade s medzinárodnými štandardmi a so štandardmi EÚ. V **Grécku** v záujme prvotného posúdenia žiadateľov o azyl niektorí partneri odporúčali, aby do tohto procesu boli zapojené špecializované MVO a medzinárodné organizácie s cieľom využiť dostupné špecializované zdroje a zároveň zabezpečiť spravodlivé zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl.

Holandsko má vo výhľade rýchlejšie a kvalitnejšie azylové konanie so zavedením doby na odpočinutie a prípravu v rozpätí minimálne šesť dní pred podaním žiadosti o azyl, predĺženie prvej časti azylového konania zo 48 hodín spracovania na 8 pracovných dní a zrýchlenie druhej časti azylového konania.

6.3 Najlepšia prax a poučenia vyplývajúce z budovania migračných systémov

6.3.1 Zapojenie špecifických partnerov

Ako už bolo uvedené najmä v 2. a 4. kapitole, riadenie legálnej a nelegálnej migrácie zahŕňa množstvo partnerov a inštitúcií vo všetkých členských štátoch od konzulárnych zastúpení

v zahraničí cez rôzne ministerstvá, napr. *ministerstvo práce a ministerstvo obchodu*, až po zamestnávateľov, ako aj účasť MVO a medzinárodných organizácií, napr. UNHCR (azylové veci), IOM (asistované dobrovoľné návraty) a ILO (migrácia za prácou)-

Na **Malte** rokovania vedené medzinárodnými organizáciami a dvojstranná spolupráca prispeli k uľahčeniu návratov v prípadoch, keď migranti zaujímali zdráhavý postoj, a za rovnako dôležité sa považujú aktivity EÚ, najmä readmisné dohody, ako aj dialóg s občianskou spoločnosťou.

V **Taliansku** boli zriadené Územné rady pre prisťahovalectvo prostredníctvom *Územných vládných úradov* (“*Prefecture*”) s cieľom analyzovať potreby a podporiť aktivity na lokálnej úrovni za účasti príslušných štátnych orgánov, miestnych orgánov a združení pôsobiacich v oblasti pomoci migrantom.

V **Španielsku** pôsobí *Tripartitná pracovná komisia* (*Comisión Laboral Tripartita*), ktorá je poradným orgánom a zabezpečuje stály dialóg medzi štátnou správou, odborovými zväzmi a najväčšími celoštátnymi združeniami zamestnávateľov vo veciach migračných tokov. Fórum pre sociálnu integráciu prisťahovalcov (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*) je konzultačný, informačný a poradný orgán vo veciach integrácie prisťahovalcov, ktorý slúži ako prostriedok na účasť a dialóg o riešení požadovaných prisťahovalcami. Zloženie fóra je tripartitné a vyvážené a zastúpené sú v ňom štátne orgány, združenia migrantov a utečencov a organizácie poskytujúce sociálnu pomoc, vrátane najväčších odborových zväzov a združení zamestnávateľov. Pri príprave legislatívnych návrhov a/alebo pri formulovaní politik zameraných na integráciu imigrantov existuje povinnosť prekonzultovať tieto návrhy s uvedeným orgánom.

6.3.2 Špecifické imigračné postupy a zaužívaná prax

Táto časť približuje trendy súvisiace s úsilím členských štátov o zefektívnenie imigrácie, napr. zavádzaním postupov „one-stop-shop“ (vybavenie v rámci jedného kontaktného bodu), vrátane príkladov praxe členských štátov zameranej na prilákanie talentovaných pracovníkov v súlade s dopytom po pracovných silách.

Podobne ako v prípade azylového konania, aj na tomto úseku sa členské štáty usilujú o zjednodušenie a zrýchlenie svojich postupov pri vstupe alebo predĺžovaní povolení na pobyt pre občanov tretích krajín (**Rakúsko, Nemecko, Grécko, Írsko, Taliansko, Litva**). V **Nemecku** sa zaviedol systém „one-stop-shop“ pre povolenia na pobyt a zamestnanie, zvýšil sa objem výmeny

informácií o krajinách pôvodu „relevantných z bezpečnostného hľadiska“ a zaviedli sa zmeny vo vízovej politike z bezpečnostných dôvodov. V **Grécku** sa za úspešný považuje pilotný program „one-stop-shop“ zariadení pre migrantov slúžiacich ako kontakt na jednotlivé ministerstvá, a uvažuje sa o ich ďalšom budovaní.

Po vstupe do Schengenu sa v **Mad'arsku** zrušili pobytové víza a zaviedli sa povolenia na pobyt. V **Pol'sku** bola ďalším dôležitým aspektom súvisiacim so vstupom do Schengenu transformácia metód a štýlu práce poľských úradov a úradníkov v súlade so štandardmi EÚ. Tento proces súvisí aj s potrebou zabezpečiť interoperabilitu a účinnú spoluprácu pri riešení migračných problémov v celej spoločnosti.

V súlade s celkovým cieľom Smernice Rady č. 2009/50/ES³⁸, ktorým je zlepšenie schopnosti EÚ prilákať vysokokvalifikovaných pracujúcich z tretích krajín, niektoré členské krajiny, napr. **Česká republika** a **Nemecko**, ako aj **Írsko** a **Veľká Británia**, ktoré sa nezúčastnili na prijímaní tejto smernice, zavádzajú alebo plánujú zaviesť osobitné postupy a/alebo „bodovacie systémy“ v záujme uspokojenia dopytu po pracovných silách. Napríklad v **Českej republike** má *Program zelenej karty* a *Program výberu kvalifikovaných zahraničných pracovníkov* za cieľ zvýšiť konkurencieschopnosť kvalifikovaných pracovníkov. V **Nemecku**, keďže predchádzajúce stratégie na prilákanie vysokokvalifikovaných cudzincov a úspešných podnikateľov nenaplnili očakávania, sa zmenili kritériá znížením požiadaviek na minimálne investície a minimálny plat pre vysokokvalifikovaných pracovníkov. Hoci, ako už bolo spomenuté, **Írsko** a **Veľká Británia** sa rozhodli nezúčastniť sa na uvedenej smernici, zaviedli svoje vlastné programy pre vysokokvalifikovaných pracovníkov. **Írsko** zaviedlo v r. 2007 zelené karty s cieľom prilákať vysokoplatených pracovníkov a pracovníkov v profesiách, ktorých bolo nedostatok. Vo **Veľkej Británii** sa zaviedol nový „5-stupňový bodovací systém“, ktorý má zjednodušiť jednotlivé postupy a prilákať talentovaných pracovníkov.

Vo **Francúzsku** sa najlepšou praxou ukazuje *Plán nádeje v mestách*, ktorý bol spustený po nepokojoch v parížskych predmestiach v r. 2005. Predmestia sa podľa plánu mali stať prioritnými oblasťami s dôrazom na integračné opatrenia. Ďalším príkladom je udeľovanie cien *Talents des cités* od r. 2002, ktorým sa oceňujú úspešné podnikateľské diela v znevýhodnených predmestiach.

Portugalsko zaviedlo programy zamerané na uznávanie vyššieho vzdelania a kvalifikácie prisťahovalcov, napr. lekárov. Tieto programy boli uvádzané ako príklad dobrej praxe z hľadiska

³⁸ Smernica rady č. 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu občanov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania.

integrácie imigrantov v Indexe politiky integrácie migrantov³⁹. Portugalsko zároveň schválilo *Národný akčný plán integrácie prisťahovalcov (2005 – 2010)* zameraný na podporu integrácie prisťahovaleckých komunít, ako aj *Národný akčný plán pre inklúziu*.

6.4 Ďalší vývoj v oblasti migračnej politiky

V tejto časti uvádzame niektoré zmeny, ktoré členské štáty očakávajú v súvislosti s ďalším budovaním migračného systému a zlepšovaním jeho efektívnosti a účinnosti. Pripomínáme, že táto časť, rovnako ako ostatné časti správy, sa týkajú vývoja do konca roku 2008.

Rakúsko predpokladá ďalší rozvoj *Národného akčného plánu pre integráciu*, na základe ktorého sa majú pripraviť celoštátne opatrenia a optimalizovať príslušné integračné ukazovatele v oblasti jazykových znalostí a vzdelávania, zamestnanosti, vlády zákona a hodnôt, zdravia a sociálnych vecí, medzikultúrneho dialógu, športu a rekreácie. Okrem toho sa v r. 2009 plánujú dve väčšie novelizácie azylovej a imigračnej legislatívy, ktoré sa budú týkať širokého okruhu vecí, napr. pobytu z humanitárnych dôvodov, následného požiadania o azyl a zaistenia pred odsunom.

V **Českej republike** sa plánujú počas nasledujúcich niekoľkých rokov väčšie organizačné zmeny v *Štátnej cudzineckej polícii*, ktoré majú zabezpečiť, aby sa administratívna časť pri riešení prípadov občanov tretích krajín oddelila od časti týkajúcej sa presadzovania zákona. Od 1. januára 2009 sa preto vydávanie povolení na trvalý pobyt a dlhodobý pobyt presunulo zo *Štátnej cudzineckej polície* na *ministerstvo vnútra*.

V **Estónsku** má nový *Zákon o pracovných zmluvách*, ktorý vstúpil do platnosti v júli 2009 a má sa implementovať v júli 2010, za cieľ zvýšiť právnu zrozumiteľnosť Zákona o cudzincoch. Súčasne sa plánuje zlúčenie *Policajného úradu*, *Úradu pohraničnej stráže* a *Úradu pre občianstvo a migráciu* do jednotnej a efektívnejšej inštitúcie.

³⁹ Migrant Integration Policy Index (MIPEX) meria politiky zamerané na integráciu migrantov v 25 členských štátoch EÚ a v troch nečlenských štátoch EÚ (Nórsko, Švajčiarsko a Kanada). Využíva vyše 140 ukazovateľov na vytvorenie bohatého, viacrozmerného obrazu príležitostí migrantov na participáciu v spoločnosti. MIPEX vedie Britská rada (British Council) a Skupina pre migračnú politiku (MPG), a je spolufinancovaný Európskou komisiou. Je to najväčšia štúdia, aká sa kedy realizovala. Pokrýva šesť politických oblastí, ktoré formujú cestu migrantov k plnému občianstvu: schopnosť pracovať, zlučovať sa s rodinnými príslušníkmi, schopnosť dlhodobého pobytu, schopnosť hlasovať vo voľbách, získať občianstvo a chrániť sa pred diskrimináciou. <http://www.integrationindex.eu>

Vo **Francúzsku** sa má vytvoriť nový orgán ako nástupnícka organizácia *ANAEM-u: Francúzsky úrad pre prisťahovalectvo a integráciu*, ktorý bude zodpovedný za prijímanie všetkých nových prisťahovalcov a ich účasť na integračnom kurze počas prvých piatich rokov v krajine. Nový úrad bude zabezpečovať aj jazykové vzdelávanie. OFII (*Francúzsky úrad pre prisťahovalectvo a integráciu*) bol zriadený v apríli 2009 ako nástupca ANAEM-u.

Lotyšsko plánuje založenie „jednostupňového“ orgánu na plnenie úloh a vydávanie povolení na pobyt tak, aby sa stalo konkurencieschopné v prilákaní migrujúcich pracujúcich.

V rokoch 2008 – 2012 bude **Litva** prostredníctvom svojho vládneho programu jasnejšie regulovať zahraničnopolitické postupy, bude sa usilovať o zachovanie štátnych kompetencií v regulovaní ekonomickej migrácie a o zjednodušenie podmienok príchodu cudzincov, vysokokvalifikovaných pracujúcich a ich rodinných príslušníkov atď.

Malta sa bude viac zameriavať na riešenie nelegálneho prisťahovalectva a bude sa usilovať o spoločné znášanie bremena medzi členskými štátmi EÚ a o silnejšie kontakty s tranzitnými tretími krajinami. Prioritou sa majú stať práce na infraštruktúre, modernizácia štruktúr na prijímanie, spoločné akcie na hraniciach, presídľovanie a možnosti návratov.

V **Holandsku** sa v r. 2011 očakáva implementácia novej politiky prijímania etapovitým spôsobom so zameraním na povolenia na dočasný pobyt a integráciu povolenia na pobyt, kratšie prijímacie konania a zlúčenie žiadostí o povolenie na pobyt a pracovné povolenie.

6.5 Prepojenie azylovej a migračnej politiky s inými politickými oblasťami

Členské štáty čoraz častejšie vnímajú azylovú a migračnú politiku komplexnejším spôsobom a v „kontexte globálneho prístupu“ a prepájajú ju s inými politickými oblasťami s cieľom maximalizovať pozitívne efekty pre migrantov.

V koncepčných dokumentoch *ministra pre migráciu a azylovú politiku* v **Belgicku** sa v r. 2008 uvádza, že z krátkodobého hľadiska by sa mal vybudovať systém ekonomickej migrácie. **Francúzsko** a **Nemecko** podnikli iniciatívy na úseku „okružnej migrácie“ kombinujúce medzinárodný rozvoj, bezpečnosť, azylovú a migračnú politiku. Podobne sa aj vo **Švédsku** uvažuje o novej legislatíve zameranej na pracovnú imigráciu vo svetle pozitívnych účinkov „okružnej migrácie“ s cieľom uspokojiť dopyt po pracovných silách v tomto členskom štáte

a zároveň prispieť k pozitívnym rozvojovým účinkom v krajinách pôvodu i v prospech samotných migrantov.

Vo **Fínsku** sa organizácia azylovej a migračnej politiky stala centralizovanejšou, pričom viac zodpovednosti sa presunulo na *ministerstvo vnútra*. Po prvýkrát bol menovaný *minister pre záležitosti prisťahovalectva*.

Španielsko vyvinulo ucelený prístup k azylovej a migračnej politike, ktoré sú úzko prepojené a podporujú viacstranné postupy a aktívnu účasť na medzinárodných fórach, akým je *Globálne fórum pre migráciu a rozvoj* (GFMD).
