

ETIKA SKRBI V MIGRACIJSKIH POLITIKAH TRG DELA VS. "TRG" ČLOVEKOVIH PRAVIC¹

Povzetek. *Sodoben čas je opisan kot "doba migracij" (Casles in Miller, 1998), pri čemer le-te postajajo po obsegu globalne, po strukturi diverzificirane in profilu visoko politizirani procesi mobilnosti. Odgovor migracijskih politik so predvsem politike trdih meja, to je preprečevanja vstopov v države. Vse bolj pa stopa v ospredje področje integracije imigrantov in s tem tudi medkulturne komunikacije in učenja kot več smernega procesa med imigranti in večinsko družbo. Etika skrbi ponuja konceptualni okvir in predstavlja "etični imperativ" takih integracijskih politik, ki v ospredje postavljajo uprašanje norm in vrednot, družbene solidarnosti, doseganja kohezije in aktivnega političnega delovanja. Integracijske politike zadevajo toliko imigrante kot katerega koli drugega člana družbe; eden njenih bistvenih ciljev pa bi moral biti dekonstrukcija tujosti in preseganje arbitrarnosti populističnih prezentacij tujca kot osrednje figure sodobnosti. Taka pozicija nas vodi k premiku od integracijskih politik "za imigrante" k politikam skrbi, v katerih je naslovnik celotna družba in v katerih ima pomembno vlogo koncept aktivnega državljanstva. Vedenje, da so integracijske politike ključna komponenta upravljanja z migracijami, je že dalj časa prisotno v zahodnoevropskih družbah; slednje izvira iz tradicije teh dežel kot družb priseljevanja. Ustrezno izhodišče je v slovenskem primeru predvsem zgledovanje po evropskih multikulturnih modelih, navsezadnje tudi zato, ker je pristop kulturnega pluralizma podprt v slovenski Ustavi. Pri integraciji imigrantov velja izpostaviti še eno značilnost, ki je povečini skupna nekdanjim socialističnim državam: za razliko od zahodnoevropskih družb, kjer je na razpolago velika količina informacij in primerov dobre prakse vključevanja imigrantov, nastalih v zadnjih desetletjih, pa v državah Srednje in Vzhodne Evrope teh izrazito primanjkuje.*

Ključni pojmi: politike skrbi, migracije, imigranti, integracija, aktivno državljanstvo

* Asist. dr. Simona Zavrtnik Zimic, znanstvena sodelavka, Mirovni inštitut.

¹ Članek je nastajal v okviru Ciljno raziskovalnega projekta "Vključevanje imigrantov v nove družbe na temelju etike skrbi. Ali je možen prehod od trdnjave Evrope k odprti Evropi?", ki je potekal na Mirovnem inštitutu v obdobju 2002-2003. Finančno sta ga podprla Ministrstvo za znanost, šolstvo in šport in Ministrstvo za notranje zadeve.

Sodobne migracije: "trdnjava Evropa" vs. "odprta Evropa"

Uvodoma naj izpostavim vprašanje, za katero menim, da bistveno povezuje etiko skrbi in migracije, kot se te, zlasti v zadnjem desetletju, dogajajo v Evropi: ali je možen prehod od Evrope, ki so jo številni avtorji označili za "trdnjavo Evropo"², k odprti Evropi? Vprašanje ni več popolnoma novo, je pa zato toliko bolj pogosto reflektirano v različnih prostorih, od akademskih razprav do javnih politik. Slednje predvsem nakazuje velik pomen, osrednost te debate, pa tudi daljnosežnost implikacij. Trdnjava Evropa je predvsem gradila meje, obdala se je z elektronskimi zidovi in skonstruirala "schengensko periferijo"³ (več: Zavrtnik Zimic, 2001). Na vprašanje priseljavanja je večina držav, ki jih po različnih kazalcih uvrščamo med najbolj razvite, odgovorila z "zidovi okoli zahoda" (Andreas, Snyder, 2000). Naj spomnimo na dva najbolj tipična primera ograjevanja zahodov: južno in vzhodno schengensko mejo Evropske unije in južno mejo ZDA z Mehiko, ki predstavljata tudi geografske prelomnice med ekonomsko bogatimi in revnimi področji (ibid.). V nasprotju s takim uveljavljenim principom zavarovanja pred vstopom imigrantov pa bo morala odprta Evropa najti načine oblikovanja humanejših meja: po eni strani gre za mehčanje meja na zunanjih robovih, po drugi pa za mehčanje notranjih meja med večinsko družbo⁴ in imigranti⁵.

Pri tem gre za dva pomembna dolgoročna družbena projekta, ki sta medsebojno povezana, zaradi česar morata potekati hkrati. Težko je namreč pričakovati, da smo lahko uspešni pri mehčanju notranjih meja med imigranti in večinsko družbo, če obenem pristajamo na trde in neprehodne zunanje meje nacionalnih držav, ki imigrante potiskajo na rob legalnega oziroma kar čezenj. Pri slednjem imam v mislih čedalje obsežnejšo prakso neregularnih migracij (v jeziku EU politik so v različnih dokumentih poimenovane za ilegalne migracije), ki pa posledično izhaja iz restriktivnih migracijskih politik. V tem smislu je mogoče govoriti o določeni stopnji strukturne kriminalizacije migracij, saj imigrantom, ob strogem omejevanju pri-

² Sorensen vzpostavlja tudi razliko med notranjo trdnjavo Evropo (*Internal Fortress Europe*), ki ne-EU državljane prikraja za prednosti skupnega trga, kot so svoboda gibanja, svoboda zaposlovanja ipd., saj je njihova vključenost v skupni trg nadzorovana, in zunanjo trdnjavo Evropo (*External Fortress Europe*), ki je vzpostavljena za preprečevanje vstopa državljanov tretjih držav v EU in na skupni trg.

³ S "schengensko periferijo" označujem fizični in hkrati socialnopolitični prostor, v katerem se nahajajo države na zunanjem robu Evropske unije, torej na drugi strani schengenske meje. Ta predstavlja močno selektivno ločnico, ki je v marsičem nadomestila staro na vzhod-zahod razdeljeno Evropo. Nova meja temelji predvsem na elektronskem nadzoru oziroma high technologies, zato jo označujem za elektronsko, "e-mejo". Stari betonski zidovi, kakršen je bil berlinski, so zamenjani z novimi ogradami: ti temeljijo na bolj sofisticiranih gradbenih materialih, elektronskih bazah podatkov, viznih dovoljenjih za vstop in podobno. Gre torej za birokratske zidove, ki vzpostavljajo ločevanje, pri čemer je ideološko razliko zamenjala identitetna razlika.

⁴ Termin "večinska družba" uporabljam kot tehnični in deskriptivni pojem, ki ne implicira nobenega vrednostnega pomena na relaciji večine-manjšine.

⁵ Imigranti seveda niso edina družbena skupina, ki jih meje izključevanja radikalno postavljajo na drugo stran našega, domačega, avtohtonega itd. S podobnimi družbenimi opisi tujosti in drugačnosti so zabeležene skupine, ki jim je skupna določena spolna usmerjenost, subkulture s specifičnimi življenjskimi stili, pa nekatere etnične manjšine, med njimi denimo Romi. V zadnjem času tudi ne moremo mimo religije kot dejavnika izključevanja.

seljevanja, ostane ilegalni kanal, eden od bolj verjetnih načinov vstopa v določeno državo. Tako se zdi, da je odgovor migracijskih politik kot politik "trdih meja" in strogega nadzora le še zaostril vprašanje neregularnih migracij, predvsem pa je postavil pod vprašaj smiselnost in učinke takih politik. Zapiranje meja nacionalnih držav se je pokazalo za neuspešno, obenem pa so se na prizorišču pojavili akterji, ki so migracije povezovali s kriminalnimi dejavnostmi, zlasti s tihotaplenjem ljudi čez meje.

Vendar pa imigranti, tudi ko prestopijo bariero zunanje meje, ostajajo tujci in gostje. Meje med "nami", ki smo domačini, in "njimi", to je imigranti, prišleki, so še posebej vztrajne, kar se najbolj izrazito kaže v ksenofobnih manifestacijah do imigrantov širom Evrope. Ta vztrajnost ima več izvorov, med njimi tudi vkoreninjeno tradicionalno pričakovanje, da so imigranti gostje, ki bodo prej ali slej odšli domov. Tako gledanje nas ne sme prav presenetiti, saj je konstituirano kot del socialne izkušnje priseljevanja v Zahodno Evropo v sedemdesetih in osemdesetih. Ima pa družbeni konsenz o imigrantih kot začasnih gostih pomembne posledice, med najbolj bistvene spada nivo pravic, ki jih je posamezna država/družba pripravljena zagotavljati imigrantom; od političnih svoboščin pa vse do ekonomskih in socialnih pravic, nadalje možnosti postati državljan, to je dostopa do državljanstva, vključno s prehodnim statusom med tujcem in državljanom (*denizens*)⁶, pa vse do vprašanja medkulturne komunikacije in strategij multikulturalizma. Osrednjega pomena za imigrante je konceptualizacija državljanstva. Devetdeseta leta so na tem področju prinesla pomembne odgovore družboslovja, med katerimi so ključni koncepti transnacionalno državljanstvo (Bauböck, 1995), multikulturno državljanstvo (Kymlicka, 1995), postnacionalna pripadnost (*postnational membership*) (Soysal, 1994).

V tekstu obravnavam vprašanje notranjih - torej družbenih - meja v odnosu do imigrantov in na tem mestu puščam ob strani mejne zidove nacionalnih držav ter njihove pogoje vstopa na določen teritorij (npr. schengenskega prostora Evropske unije). Ko govorim o mehčanju notranjih meja, imam v mislih koncept integracije in integracijske programe kot glavni instrument udejanjanja konkretnih ukrepov javnih politik. Povedano s sociološkim konceptom, gre za nenehno ambicijo doseganja družbene kohezije⁷, pri čemer predstavljajo njen temelj procesi sodelovanja in skupni sistem vrednot. V nadaljevanju bo na osnovi spoznanj, ki jih prinašajo

⁶ V širši literaturi, ki se ukvarja z vprašanji državljanstva in migracij, pojem *denizens* predstavlja ustaljeno poimenovanje za vmesni status v tradicionalni dihotomiji: državljan - tujec, pri čemer prvi uživajo vse pravice polnega državljanskega statusa, medtem ko so slednji popolnoma izključeni. *Denizens* predstavljajo različne legalno bivajoče ne-državljanke, npr. imigrante in begunce, katerim so večinoma zagotovljene civilne in socialne državljanske pravice, v določenih primerih tudi omejene politične pravice. Pogosto se v povezavi z *denizens* pojavljajo opisi kot "drugorazredni državljanji", "pol državljanji" ipd., s čimer je prikazana distinktivnost do "polnega" državljanskega statusa, ki šele omogoča participacijo oziroma je ne postavlja pod vprašaj.

⁷ Koncepta družbene kohezije ne bom posebej analizirala, zdi pa se potrebno omeniti problem jasnosti pojma in različna razumevanja, na kar opozori Vertovec (1999). Avtor tudi poda minimum skupne definicije družbene kohezije, in sicer z elementoma kooperativnih družbenih interakcij in skupnega vrednostnega sistema, pri čemer izpostavi ključno vprašanje: kaj tvori te procese sodelovanja in sistem vrednot ter kako jih vzdržujemo.

sodobne politike skrbi, problematizirano vprašanje integracije imigrantov in doseganja družbene kohezije, pri čemer bom izhajala predvsem iz sodobnih migracijskih dogajanjih v slovenskem prostoru.

Skrb kot etični imperativ v migracijskih politikah

Najprej se moram kritično vprašati o mestu, vlogi in relevantnosti koncepta skrbi pri oblikovanju migracijskih politik po meri sodobnega časa. Menim, da se pristop pokaže za relevantnega najprej v točki, ko neposredno pokaže na moralno dimenzijo. Slednja pa ima ključno mesto v javnih politikah, to je pri takem upravljanju z javnimi zadevami, ki je osnova dobrega življenja v neki skupnosti. Sevenhuijsen (1998) definira koncept skrbi v njenem najširšem pomenu: gre za tako družbeno in moralno prakso, ki se nanaša na dobro funkcioniranje sebe, drugih in materialnega življenjskega konteksta. Etika skrbi tako odpira vprašanja norm in vrednot, moralne vidike, vprašanja dobrega in slabega, pri čemer je ključno izhodišče, da skrb je (in bi morala biti) osrednja dimenzija človeškega življenja. Zelo široko razumevanje tega pristopa podaja tudi Tronto (1994), ki prakso skrbi na splošnem nivoju opiše kot tako vrsto dejavnosti, ki vključuje vse, kar počnemo v smeri delovanja, nadaljevanja in vzdrževanje našega 'sveta', da bi v njem živeli tako dobro, kot je le mogoče. Dobro življenje je tako povezano s skrbjo, ki zadeva najširše socialne mreže in sega od drugih kot prejemnikov skrbi (kar je osnovno razumevanje, a ozko in pomanjkljivo), do nas samih, ki smo tako prejemniki kot tisti, ki smo v kompleksnem svetu medsebojne odvisnosti - in hkrati tudi velike ranljivosti -, sposobni na različnih področjih izvajati skrb: npr. za otroke ali starejše, če vzamemo v obzir starostno piramido, za obolele v sistemu zdravstvenega varstva, za stigmatizirane družbene skupine na osnovi družbenega statusa (npr. brezdomci) ali identitete kot atributa izključevanja (npr. imigranti, begunci) itd. V taki etični poziciji je skrb relacijska praksa, pri čemer skrb za druge pomeni tudi skrb zase. S tem pa se pomembno spremeni razumevanje skrbi kot prakse pasivnega prejemanja s strani naslovnika, ki je v tem dogajanju tako rekoč izvzet iz celotnega procesa. Na področju migracij bi tak vzorec javnih politik poimenovala kot državne politike "za" določene skupine, pri čemer normativni okviri ne presegajo pasivnega naslovnika oziroma ne temeljijo na koncetih odnosnosti in medsebojne soodvisnosti.

Sevenhuijsen (2003) izpostavlja potrebo po novih normativnih okvirih praks skrbi, kar povezuje z aktivnim političnim delovanjem oziroma konceptom aktivnega državljanstva. Pri taki relokaciji politike pa ne gre "zgolj za novo razmerje med vlado in posameznikom v smislu pravic in dolžnosti glede skrbi. Tako pojmovanje namreč ne bi zadosti ostro pretrgalo z miselnostjo, da je vlada "krmar družbe". Gre tudi za skrb kot del interpretacije politike skrbi, kot razsežnost kulturne identitete in kot stvar okusa in mnenja; za skrb kot moralno perspektivo, kot obliko eksistencialne etike in kot sredstvo za vzpostavljane vezi in zavezanosti" (Sevenhuijsen, 2003:17). Politike skrbi tako zadevajo širši spekter akterjev, predvsem pa je indikativen premik od tradicionalnega akterja - države - k mnogoterim akterjem civilne družbe, kar se je na področju migracijskih politik tako ali tako že zgodilo.

Prakse izvajanja skrbi so umeščene v socialno in politično okolje, v katerem pa nad etičnimi in moralnimi kaj lahko prevladujejo trši koncepti, zlasti moči. Kategorija moči je pomembna v perspektivi izvajanja praks skrbi, ker se vedno postavlja tudi vprašanje dostopa do virov - tako v smislu vplivanja kot odločanja o določenem javnem vprašanju. Z močjo (pozicijo akterja) so povezani tudi načini sporočanja in interpretiranja skrbi v okviru določene politike, pri čemer je z vidika obravnavanja migracij potrebno omeniti vsaj še vprašanje konstruiranja drugačnosti in njeno prevajanje v normativne okvire.

Menim, da lahko politike skrbi, vključno z družbenim konsenzom glede vloge takega etičnega pristopa, prispevata k takim migracijskim politikam, ki bi se približevale ideji o mehčanju notranjih meja med imigranti in večinsko družbo. Skrb tako pojmem v smislu "etičnega imperativa", ki v migracijske politike vnaša tudi spremembe pojmovanja o odvisnosti imigrantov: namreč, da naj bi bili imigranti zgolj prejemniki skrbi. Dekonstruiranje tujosti, preseganje stereotipizacij in arbitrarnosti, ki ohranjajo ali celo krepijo družbene meje, ne more biti arbitrarno razumljeno kot skrb "zanje", temveč v prvi vrsti kot skrb za vse, vključno z nami samimi.

Ključno področje v sodobnih migracijskih politikah, kjer ima pomembno vlogo perspektiva etike skrbi da sočloveka, je področje integracijskih politik. Integracijske politike s tem pridobijo pomembno sporočilo; namreč, da je vključevanje imigrantov v "nove družbe"⁸ praksa, ki ne zadeva zgolj skupin imigrantov, temveč gre za skupni družbeni projekt, v katerem predvsem vse strani pridobivajo.

Integracijske politike, Evropa

Pokazala sem, da prakse etike skrbi sodijo v okvire javnih migracijskih politik in s tem vsaj deloma nakazala odgovor na vprašanje: kaj lahko k migracijski politiki prispeva etika skrbi? Odprt pa ostaja težji del vprašanja: kako to storiti, kakšne naj bi bile migracijske politike, temelječe na opisanem pristopu? Pri iskanju odgovora velja najprej zapisati, da so migracijske politike izjemno redko zasnovane na principih, ki bi spominjali na ideje, kakršne avtorice (Sevenhuijsen, Tronto) navaajo skozi pristop etike skrbi. Pri upravljanju z migracijami prvi refleks javnih politik pač ni skrb za sočloveka. Evropski, še posebej pa primer EU, ilustrira, da gre najprej za nadzor nad ljudmi in da politike skrbi niso prioriteta.

Raziskovalci migracij v prostoru nekdane socialistične Evrope se večinoma strinjajo, da so ključni dejavnik definiranja nacionalnih migracijskih politik prav EU dogajnja⁹. Pri tem je treba upoštevati, da je odziv Evropske unije skoraj izključno v restriktivnih politikah, ki temeljijo na različnih strategijah kontrole imigracij.

⁸ Pojem "nove družbe" uporabljam namesto pojma "gostujoča družba", za katerega menim, da ni ustrezen, saj v prvi vrsti implicira vrnitev in začasnost bivanja v družbi; obenem pa kriterij gostovanja in s tem začasnosti ne napotuje k integraciji.

⁹ Slednje je pričakovano, saj nastajajo mejne politike kot tudi azilne in migracijske direktive ter smerice v kontekstu bruseljske migracijske arhitekture. Kreiranje skupne EU azilne in migracijske politike ima odločujoč pomen za vse države pristopnice, vključno s kandidatkami za prihodnjo širitev.

Mejne politike so postale najtrdnješi del migracijskih politik, celo v marsičem njen substitut. Ključno področje, kjer vendarle lahko oblikuje migracijska politika zunaj polja nadzora nad mejami, pa zadeva integracijo imigrantov in medkulturno komunikacijo. Za oba družbena projekta so potrebni ustrezni etični temelji in družbeni konsenz o skupnih vrednotah, ki bodo omogočali vključevanje in podpirali participacijo. Nekatere pomembne premisleke prinaša prav perspektiva etike skrbi.

Preletimo nekatere značilnosti integracijskih politik v državah Evropske unije, zlasti tistih, v katerih je področje integracije imigrantov že dalj časa integralen element migracijske politike. Ponoviti je mogoče ugotovitev, da evropske migracijske politike predvsem vzpostavljajo sisteme kontrole priseljavanja kot so kvote, poleg števila pa tudi nadzor nad strukturo priseljencev, vzpostavljeni so sistemi preprečevanje neregularnih migracij. Drugi vidik evropskih politik pa gre v smer, ki nas tu najbolj zanima, to je integracije priseljencev v nove družbe¹⁰. Beštrova (2002) ugotavlja, da na področju migracij znotraj EU prihaja do usklajevanja nacionalnih politik, vendar pa je predmet usklajevanja predvsem prvi izmed omenjenih vidikov, t.j. nadzor nad priseljavanjem. Integracija priseljencev v večinsko družbo se od države do države še vedno precej razlikuje. Castles (1999) konceptualno izrazi te razlike z definiranjem štirih načinov, po katerih države priseljavanja reagirajo na imigrante: totalna izključenost, diferencirana izključenost, asimilacija in pluralizem. Totalna izključenost pomeni preprečevanje vstopa imigrantom, in čeprav so nekatere države to strategijo poskušale uveljavljati, se v povojnem obdobju množičnih migracij nikjer ni zares prijel. Realneje je govoriti o treh modelih migracijskih politik, vključno z integracijskimi: model diferenciranega izključevanja (Nemčija, Japonska), asimilacijski model (Francija, Velika Britanija) in multikulturni model (Švedska, Kanada, ZDA, Avstralija). Bešter (ib.) meni, da so vsi modeli povezani z določenimi zgodovinskimi okoliščinami in odražajo različne vrednostne prioritete posameznih držav in družb. Vsak model narekuje drugačne ukrepe (ali ne-ukrepe) za to, da bi priseljenci lahko postali člani novih družb. Vsi trije modeli integracije tudi že obstajajo v praksi toliko časa, da danes že lahko ocenjujemo določene pozitivne in negativne učinke vsakega izmed njih in na tej podlagi tudi verjetne posledice, ki bi jih prinesla morebitna uvedba določenih ukrepov v slovenski prostor.

Ustrezno izhodišče je v slovenskem primeru predvsem zgledovanje po evropskih multikulturnih modelih, navsezadnje tudi zato, ker je pristop kulturnega pluralizma podprt v slovenski Ustavi. Pri integraciji imigrantov velja izpostaviti še eno značilnost, ki je povečini skupna nekdanjim socialističnim državam: v primerjavi z zahodnoevropskimi družbami, kjer je na razpolago velika količina informacij in primerov dobre prakse vključevanja imigrantov, nastalih v zadnjih desetletjih, pa v državah Srednje in Vzhodne Evrope le-teh izrazito primanjkuje.

¹⁰ Poveden vir so letna poročila OECD, *Trends in International Migration*. Denimo iz leta 2001 vključuje pregled integracijskih politik - nekaterih programov in ukrepov - pri čemer je v številnih državah razbrati problem statističnega določanja ciljnih skupin, to je naslovnikov integracije. Bolj spodbudno pa je poročanje o tem, da je pozornost namenjena tudi boju proti rasizmu in diskriminaciji kot sestavnemu delu integracijskih politik. Zagotovo je slednje nujen del širšega pogleda na vprašanje medkulturne komunikacije, vključno z vključevanjem imigrantov v nove družbe.

Integracijske politike, Slovenija

K izhodiščni misli, da je potrebno ključno pozornost v smislu praks skrbí posvetiti področju integracije imigrantov, je potrebno dodatno pojasniti: namreč, da ni enoznačnega razumevanja glede t.i. "naslovnika integracije". Četudi se zdi, da politike najuspešneje opravljajo javne zadeve, ko je ciljna skupina kar najbolj podrobno definirana in so skladno z definicijo pripravljeni posamezni ukrepi, pa je v tak pristop potrebno postaviti pod vprašaj. Zanki skrbí "zanje" (za imigrante, za bregunce, za iskalce azila, za žrtve trgovine z ljudmi, za mladoletne otroke brez spremstva itd.) je potrebno postaviti nasproti širši in tudi veliko realnejši definiciji, ki naslovnik izenači z najširšo družbo, in ki jasno izraža stališče, da integracija zadeva toliko imigranta kot katerega koli drugega posameznika. Sociološki pogled nas opozarja, da ne obstaja modalni imigrant niti modalna večinska družba, pač pa obstajajo diverzificirane družbene skupine in heterogene družbe, v katerih je osrednja figura posameznik. Zato naslovnik ne more biti zožen na posamezno skupino, za katero se preprosto napiše politični program in seznam ukrepov.

Ko govorimo o normativnem okviru slovenske integracijske politike, se znajdemo v zagati, saj ga bolj nimamo kot imamo. Naj pojasnim, za obravnavo integracije se moramo ozreti v osnovne dokumente migracijske politike, pri čemer pa ob siceršnjem velikem številu zakonov, ki obravnavajo tujce, azilante in begunce, ni osrednjega dokumenta, ki bi se sistematično ukvarjal z integracijo. In to navkljub dejstvu, da je ta tematika že postala osrednja znotraj upravljanja z migracijami. Osnovna dokumenta, ki definirata izhodišča, temelje, cilje in vrednote nacionalne migracijske politike sta Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (ReIPRS) iz leta 1999¹ in Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS) iz leta 2002². Pri analizi obeh dokumentov je osrednja ugotovitev, da integracija ni v središču pozornosti, da ima marginalizirano mesto v dokumentih, zaradi česar je tudi precej lahko spregledljiva.

V ReIPRS je integracija prvokrat opredeljena v sistemskem dokumentu, ki pri naša temeljne poglede državne politike do imigracij (v naslednji resoluciji je termin imigracije zamenjan s širšim pojmom migracij). V metodološkem pristopu k pripravi resolucije je razvidna trojna sestava imigracijske politike: imigracijska politika v ožjem smislu oziroma priselitvena politika, ki se nanaša na regulacijo priseljevanja; azilna politika, ki predstavlja del begunske politike in integracijska politika. Slednja je razumljena v ožjem smislu, torej kot "priseljenska politika do prisotnih in bodočih priseljencev, ki se nanaša na ukrepe države in družbe, ki zagotavljajo ugodne pogoje za kakovost življenja priseljenih, spodbujajo integracijo in omogočajo, da priseljeni postanejo odgovorni udeleženci družbenega razvoja Slovenije". V nadaljevanju ReIPRS je državna integracijska politika opredeljena s tremi sklopi temeljnih načel in vrednot: enakopravnosti (razumljene kot zagotavljanje enakih socialnih, ekonomskih in civilnih pravic), svobode (kot pravice do izražanja kulturne identitete) in vzajemnega sodelovanja (kot pravice do udeležvo-

¹ <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/1999/040/B/521991630.htm>, dostop 25.08.2003

² <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/106/B/5252653023.htm>, dostop 25.08.2003

vanja in odgovornosti vseh v neprekinjenem procesu ustvarjanja skupne družbe). Resolucija zavezuje k pravnim okvirom in družbenim ukrepom, ki bodo spodbujali integracijo priseljencev v slovensko družbo. Tu pa je ključna točka, ki jo je potrebno reflektirati. Če je mogoče ugotoviti, da parcialni pravni okviri vendarle obstajajo, pa je povsem drugače s tistim delom, ki je opredeljen kot "družbeni ukrepi". Teh namreč v sistematičnem smislu ni.

Izhajam iz pozicije, da je vključevanje imigrantov v nove družbe in njihova prepoznavnost v javnem življenju eden od visoko prioriteten družbenih projektov, ki ga narekujejo sodobne okoliščine (globalizacija, porast migracij in njihova diverzificiranost, spremembe na področju identitetnih politik, percepcij državljskih pravic itd.) in tudi zavezanost družbe, ki bi jo najširše ubesedila s civilizacijskim konceptom človekovih pravic. Menim, da je potrebno s kreiranjem ustreznih politik, v katere so poleg države aktivno vključeni različni akterji civilne družbe, vzpodbujati vključevanje imigrantov v različne sfere družbenega, ekonomskega, političnega in kulturnega življenja novih družb. Potrebno je vzpodbujati prepoznavnost imigrantov v javnem življenju, s čimer referiram na vzpodbujanje medkulturne komunikacije in medkulturnega učenja, in ne nasprotno, obstoja vzporednih svetov imigrantov in večinske družbe. Oba vidika morata predstavljati sestavni komponenti integracijskih politik, ki bodo v izhodišču usmerjene k vključevanju vsakogar; pri tem pa velja opozoriti na past generaliziranega obravnavanja imigrantov, saj je heterogenost značilnost tako večinske kot tudi imigrantskih populacij. V tej perspektivi pojmem integracijske politike za pomemben družbeni projekt, ki predstavlja dinamični proces vzpostavljanja in vzdrževanja družbene kohezije.

V Sloveniji smo po dobrem desetletju samostojne države še na začetku oblikovanja integracijskih politik, zlasti tistega dela, ki se nanaša na t.i. ekonomske imigrante, ki so se v Slovenijo priselili s področja nekdanje Jugoslavije in predstavljajo večino imigrantov. O tem vidiku se dandanes šele pojavljajo prva vprašanja, četudi nam delo Mežnaričeve iz leta 1986 "Bosanci". A kuda idu Slovenci nedeljom? prinaša bogato sociološko refleksijo vsakdanje realnosti statusa "biti imigrant". Predvsem gre za paralelne svetove brez pristnih stikov zunaj polja trga dela, onstran racionalnosti ekonomije.

Začetni koraki integracijskih politik so bili narejeni na področju pravne ter deloma socialne integracije beguncev s statusom začasnega zatočišča (predvsem iz Bosne in Hercegovine), vendar je tudi to področje po več kot desetih letih "začasnosti" še vedno odprto vprašanje prav na točki integracije nekdanjih beguncev z začasnim zatočiščem. Temeljno vprašanje integracije se nanaša na dostop in možnosti participacije v bistvenih institucijah družbenega življenja (trg dela, zdravstveni sistem, sistem socialne varnosti, izobraževanje, stanovanjski trg, participacija v polju političnega). Slovenski primer¹³ je od področja do področja pokazal različne rezultate; kot primer dobre prakse je mogoče označiti uspehe pri integraciji v izobraževanju, zlasti na nivoju osnovnošolskega izobraževanja, nasprotno pa je kot

¹³ Podrobneje glej: Simona Zavrtnik Zimic: *Koncept "družbene izključenosti" v analizi marginalnih etničnih skupin: primer začasnih beguncev in avtohtonih Romov, Teorija in praksa, let. 37, št. 5, oktober 2000.*

neprimerno prakso mogoče označiti ne-pravico do dela oziroma skoraj popolno izključenost s trga dela. Slednje je problematično iz več vidikov. Najprej, ker je šlo za izredno dolgo obdobje, v katerem je bilo aktivno delovno prebivalstvo s statusom začasnih beguncev prikrajšano za možnost dela in s tem izražanja pomembnega dela profesionalne ali poklicne identitete. Ko je po dobrem desetletju cilj politike ekonomska integracija nekdanjih beguncev, je potrebno upoštevati dolgo vmesno obdobje izključenosti s trga dela, pri čemer morajo integracijske politike izhajati prav iz te točke. Izključenost iz ekonomije je osebe z začasnim zatočiščem postavljala v past odvisnosti od države in državnih oziroma drugih humanitarnih pomoči, kar pa je politika, ki prej pripomore k degradaciji posameznika kot spodbuja k vključevanju, zlasti v daljšem časovnem obdobju. Opozoriti pa velja tudi na posameznike, ki so status začasnega zatočišča po spletu različnih okoliščin opustili in pridobili dovoljenje za začasno prebivanje pred začetkom veljavnosti novele Zakona o začasnem zatočišču v letu 2002 in so zato danes celo v slabšem položaju, kot če bi status začasnega zatočišča obdržali, saj ne morejo uveljavljati najpomembnejše spremembe, ki jo prinaša novela, to je pravice do stalnega bivališča.

Vprašanje integracijskih politik se nanaša tudi na vse druge imigrante, ki so glede na pravne statute različno poimenovani, vendar je skupna točka, ki nas zavezuje k razmisleku, preprosto ta, da so na ozemlju države Slovenije. S tem so neposredno povezani in odvisni od migracijske politike, pravnih in etičnih norm, ki jih posamezna država uveljavlja. Izpostavila bom dva primera, v katerih je preskromno podajati predvsem ali izključno alternativo deportacij iz države, v obeh primerih pa gre za ranljive družbene skupine, za katere so ustrezne politike skrbi nujne. Najprej gre za otroke brez spremstva, to je mladoletne osebe mlajše od osemnajst let, ki potujejo brez spremstva staršev oziroma ustreznih skrbnikov. Koherentna migracijska politika mora vsebovati primerne odzive za tako specifično skupino, zato bi v takem primeru upravičeno pričakovali integracijske programe, s katerimi bi te otroke in mladostnike najprej spravili z ulic in s tem iz kroga možnih zlorab, povezanih s trgovino z ljudmi. Glede na mednarodne pravne instrumente so države zavezane poskrbeti za varovanje pravic otrok, zato je v tem segmentu potrebno razviti program integracije, ki bo specifične okoliščine mladoletnikov upošteval, ne glede na statusno razliko med prosilci za azil in tistimi, ki za azil niso zaprosili. Slednji so v jeziku migracijske politike ilegalni imigranti, skladno s tem pa jih čaka deportacija iz države kot edini odgovor. Podobno temelji migracijska politika na vračanju v izvirne države v primerih žrtev trgovine z ženskami za namene izkoriščanja v seksualni industriji, pri čemer ni dovolj upoštevana možnost, da se veriga trgovine z isto žrtvijo nemalokrat ponovi ali da žrtev ni deležna pomoči pri ponovnem reintegraciji v "domače okolje". Zdi se, da je v teh primerih diktat deportacij tako prevladujoč, da je alternativa integracije popolnoma spregledana oziroma obstaja kot ne-opcija.

V integracijskih politikah seveda ne gre zgolj za ukrepe, kot bi se morda sklepalo na osnovi primerov ranljivih skupin v mednarodnih migracijah, beguncev, delovnih migrantov itd. Gre tudi za obsežne družbene procese, pri čemer sta osrednja medkulturno učenje in medkulturna komunikacija, ki pomenita večsmerne procese, ki se vzpostavljajo na različnih nivojih medetničnih in medkult-

nih odnosov. Zdi se, da je prav ta segment pomemben za celotni korpus postsocialističnih držav. Tendencia po hitrih spremembah v nove družbe priseljevanja je prisotna v sredozemskem prostoru (Italija, Grčija, Portugalska), hiter zasuk se je zgodil denimo tudi Irski, deloma pa se taka migracijska dinamika kaže tudi v nekdanjih zaprtih državah Srednje in Vzhodne Evrope. Zamejene z železno zaveso in ideološkim zidom so nekdanje veljale predvsem za države politične emigracije v času blokofske delitve Evrope. Danes je njihov status v migracijskih študijah praviloma opisan z oznako "tranzicijske države". V to skupino sodi tudi Slovenija, ki v skladu s tem opisom predstavlja del "velike čakalnice" pred vrati Evropske unije. Podoben tranzitnega prostora nekateri podatki potrjujejo, del podatkov pa kaže, da Slovenija predstavlja tudi državo priseljevanja. Izhajajoč iz teh trendov je več kot dobrodošlo razvijanje primernih strategij kulturnega pluralizma, pri čemer mora biti kulturna različenost v izhodišču pojmovana kot družbena priložnost in ne tradicionalno kot omejitev. Da bi taka vizija lahko prodrla in postala del družbenega vsakdana, so potrebni različni kanali posredovanja, med njimi je za doseganje dolgoročnih učinkov pomembno vlogo mogoče pripisati izobraževanju, pri doseganju takojšnjih učinkov v široki javnosti pa predvsem medijem.

Od politik skrbi "za imigrante" k praksam aktivnega državljanstva

Uvodoma izpostavljeno vprašanje sodobnih politik skrbi in migracij sem v besedilu kontekstualizirala v optiki koncepta integracije imigrantov v nove družbe, kar prepoznavam za osrednji element mehčanja meja med "nami", domačini, in "njimi", prišleki; to je večinsko družbo in imigranti. Eden temeljnih elementov integracijskih politik je dekonstruiranje tujosti in preseganje arbitrarnosti populističnih prezentacij "tujca" kot osrednje figure sodobnosti. Taka pozicija nas vodi k premiku od integracijskih politik "za imigrante" k politikam skrbi, v katerih je naslovnik celotna družba in v katerih ima pomembno vlogo koncept aktivnega državljanstva. Prakse skrbi predstavljajo "etični imperativ" takih migracijskih politik, ki temeljijo na odnosnosti in medsebojni soodvisnosti, pri čemer strategije integracije zadevajo toliko imigranta kot katerega koli drugega člana družbe. S tega vidika gre v slovenskem primeru za zamudniški vzorec, tudi za nekakšno odlašanje s strategijami integracije, kar je moč razbrati predvsem z vidika, da obstaja razmeroma soliden pravni okvir¹⁴, ki bi lahko nudil ustrezno osnovo konkretnim integracijskim praksam in ukrepom, da pa se ključno pomanjkanje tukaj šele začne. Tudi ni odveč ponovno omeniti osrednjo vlogo, ki jo imajo integracijske politike znotraj upravljanja z migracijami, o čemer pričajo primeri tradicionalnih držav priseljevanja. Dejstvo pa je, da morajo s tem resno računati tudi precej bolj nove in krhke migracijske politike skorajšnjih EU članic, med katerimi pa so nekatere že postale

¹⁴ Kljub ugotovitvi, da je integracija lahko spregledljiva vsebina znotraj obeh resolucij, pa najdemo posamične zavezujoče določbe v ključni tujski zakonodaji (Zakon o azilu, Zakon o začasnem zatočišču, Zakon o tujcih), kar samo po sebi lahko predstavlja zadosten pravni okvir integracije. Vendarle je potrebno opozoriti, da se pojavlja problem transparentnosti, ker so posamezne določbe razkrojene v različnih zakonih.

ali postajajo države priseljevanja. Zdi se, da je skoraj odveč dodajati, da gre za projekt, ki bo bistveno obeležil nekaj naslednjih desetletij.

Če skušam na osnovi analize, predstavljene v tem tekstu, strniti nekaj misli o definiranju bolj prepoznavnih integracijskih politik v slovenskem primeru, se zdi prvo "napotilo" v smeri smiselnosti definiranja dokumenta, ki bo na transparenten način predstavljal področje integracijskih politik v povezavi z migracijami; od definicije in etične usmeritve, do različnih dimenzij (ekonomske, pravne, socialne, kulturne in politične integracije, dimenzije spola, kulturnih identitet itd.), do upoštevanja starosti (otroci, mladostniki, starejši), posebne skrbi do ranljivih skupin itd. Drugo "napotilo" zadeva nujnost že omenjenega premika glede naslovnika integracije; seveda ne zadošča, da so naslovniki različne populacije imigrantov, prepoznavne preko pravnih statusov, temveč je potreben veliko širši etični konsenz družbe - zadevajoč solidarnost, skupne vrednote in etične zavezanosti -, s čimer šele lahko resnično zaživijo strategije medkulturne komunikacije.

Oba dejavnika, široko razumevanje integracije kot vzpostavljanje vzajemnih odnosov medkulturnega učenja in politični dokument, ki bi takemu gledanju nudil ustrezno podporo, bi v neki optimistični perspektivi lahko prispevala k ustvarjanju prijaznejšega družnega ambianta; tako vzdušje pa je za kakršnokoli integracijsko politiko najosnovnejše. Pri tem optimizem ni zgolj površinski, saj je zanj veliko podlage v gibanjih, ki segajo od globalnega zagovorništva človekovih pravic do delovanja lokalnih nevladnih organizacij. Pri vprašanju migracijskih politik, še zlasti integracije, nikakor ne gre le za institucije, pa najsi bodo v domeni nacionalne države ali regijskih povezav. Gre tudi za reagiranje civilne družbe, posameznikov, NVO-jev, globalnih gibanj, to je širokega polja akterjev, ki vse bolj odpirajo prostore uveljavljanja aktivnega državljanstva in terjajo državljske pravice; od znane Marshalllove triade civilnih, političnih in socialnih pravic, ki se jim na področju imigrantov in manjšin vse bolj pridružujejo pravice, vezane na kategoriji spola in kulture (Casles, Davidson, 2000). Zastarela podoba (i)migracij iz osemdesetih, ko so te predstavljale vprašanje ekonomije in trga dela, se kaže v novi podobi v sodobnem času globalizacije; sedaj predvsem kot vprašanje pravic in participacije migrantov v novih družbah, kar pa odločilno zadeva sfero političnega. Trgu dela se vse bolj postavlja naproti "trg" človekovih pravic.

LITERATURA

- Andreas, Peter (ur.) in Snyder, Timothy (ur.) (2000): *The Walls around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Bauböck, Rainer (1995): *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*, Aldershot: Elgar.
- Bešter, Romana (2002): *Politike vključevanja priseljencev v večinsko družbo*, Zaključno poročilo štipendijskega programa, Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Castles, Stephen, Miller, J. Mark (1998): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 2nd edition, Macmillan Press.
- Casles, Stephen (1999): *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, v:

- Vertovec, Steven (ur.): *Migration and Social Cohesion*, Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Castles, Stephen in Davidson, Alastair (2000): *Citizenship and Migration*. New York: Routledge.
- Kymlicka, William (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon.
- Mežnarič, Silva (1986): "Bosanci". A kuda idu Slovenci nedeljom?, Ljubljana: Krt.
- Sevenhuijsen, Selma (1998): *Citizenship and the Ethics of Care*. London and New York: Routledge.
- Sevenhuijsen, Selma (ur.) in Švab, Alenka (ur.) (2003): *Labirinti skrbi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Sørensen, Jens Magleby (1996): *The Exclusive European Citizenship. The Case for Refugees and Immigrants in the European Union*. Aldershot: Avebury.
- Soysal, Y.N. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Trends in International migration (2001), Annual Report, OECD, SOPEMI.
- Tronto, J. C., 1993: "Moral boundaries", New York and London: Routledge.
- Vertovec, Steven (1999): "Introduction", v: *Migration and Social Cohesion*, Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, str. xi-xxxvii.
- Vertovec, Steven (ur.) (1999): *Migration and Social Cohesion*. Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Zavratnik Zimic, Simona (2000): Koncept "družbene izključenosti" v analizi marginalnih etničnih skupin: primer začasnih beguncev in avtohtonih Romov, *Teorija in praksa*, let. 37, št. 5.
- Zavratnik Zimic, Simona (2001): Perspektiva konstruiranja schengenske "e-meje": Slovenija, v: Milohnič, Aldo (ur.): *Evropski vratarji. Migracijske politike v vzhodni Evropi*, Ljubljana: Mirovni inštitut.

Viri:

- Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, <http://objave.uradni-list.si/baze-ul/URED/1999/040/B/521991630.htm>, dostop 25.08.2003
- Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije, <http://objave.uradni-list.si/baze-ul/URED/2002/106/B/5252653023.htm>, dostop 25.08.2003
- Zakon o začasnem zatočišču (ZZZat), http://www2.gov.si/zak/Zak_vel.nsf, dostop 09.09.2002.
- Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (ZZZat-A), http://www2.gov.si/zak/Zak_vel.nsf/, dostop 09.09.2002.
- Zakon o azilu, Uradni list Republike Slovenije, št. 61/99
- Zakon o tujcih, Uradni list Republike Slovenije, št. 61/99, št. 87/2002