

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Barbara Kejžar**

**Mentor:izr. prof. dr. Miran Komac**

**ANALIZA IMIGRACIJSKIH POLITIK EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJE  
S Poudarkom NA INTEGRACIJSKI POLITIKI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2004**

## *ZAHVALA*

Najprej bi se rada zahvalila mentorju dr. Miranu Komacu za strokovno vodenje in spodbujanje pri pisanju diplomskega dela.

Nadaljnje bi se rada zahvalila vsem svojim prijateljem – tistim, ki mi stojite ob strani že od otroštva, in vsem tistim, ki ste postali pomemben del mojega življenja v času študija. Hvala za vaše spoštovanje, razumevanje in podporo predvsem v časih, ko sem vas najbolj potrebovala.

Nenazadnje pa bi se rada zahvalila še svoji družini in svojemu fantu. Brez vašega spoštovanja, zaupanja in razumevanja bi bila pot do tega diplomskega dela veliko težja. Zaradi te neprecenljive podpore posvečam svoje diplomsko delo vam.

## KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2. METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR</b> .....	<b>6</b>
2.1 PREDMET IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA .....	6
2.2 HIPOTEZA .....	7
2.3 OMEJITVE NALOGE .....	7
2.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA .....	7
2.5 STRUKTURA ANALIZE .....	8
<b>3. OPREDELITEV KLJUČNIH TEORETIČNIH POJMOV</b> .....	<b>9</b>
3.1 MIGRACIJE, MIGRANT, MIGRACIJSKA POLITIKA .....	9
3.1.1 Migracije .....	9
3.1.2 Migrant .....	11
3.1.3 Migracijska politika .....	14
3.2 INTEGRACIJA, INTEGRACIJSKA POLITIKA .....	16
3.2.1 Integracija .....	16
3.2.2 Integracijska politika .....	18
<b>4. EVROPSKA UNIJA</b> .....	<b>19</b>
4.1 MNOŽIČNE MIGRACIJE V EVROPI OD KONCA 2. SVETOVNE VOJNE DO DANES .....	19
4.1.1 Množične migracije v Evropi od konca 2. svetovne vojne do devetdesetih let prejšnjega stoletja .....	19
4.1.2 Množične migracije v Evropi od devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes .....	26
4.1.3 Vloga imigracij v novem demografskem in ekonomskem kontekstu .....	35
4.2 SKUPNA IMIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE .....	38
4.2.1 Temeljne značilnosti skupne imigracijske politike .....	39
4.2.1.1 Zakaj nov pristop? .....	41
4.2.1.2 Temeljni elementi skupne imigracijske politike .....	43
4.2.2 Na poti k skupni imigracijski politiki? .....	52
4.3 INTEGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE .....	53
4.3.1 Temeljne značilnosti integracijske politike EU .....	54
4.3.1.1 Oblikovanje celovitega pristopa .....	55

4.3.1.2	Temeljni elementi integracijske politike Evropske unije.....	58
4.3.2	<i>Integracija v vsakdanjem življenju.....</i>	63
4.3.3	<i>Skupna integracijska politika Evropske unije? .....</i>	68
<b>5.</b>	<b>SLOVENIJA.....</b>	<b>70</b>
5.1	MIGRACIJE V SLOVENIJI OD KONCA 2. SVETOVNE VOJNE DO DANES.....	70
5.1.1	<i>Migracije v Sloveniji od konca 2. svetovne vojne do devetdesetih let prejšnjega stoletja.....</i>	70
5.1.2	<i>Migracije v samostojni Sloveniji.....</i>	77
5.1.3	<i>Kdo so naši imigranti? .....</i>	81
5.2	IMIGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	86
5.2.1	<i>Temeljne smernice slovenske imigracijske politike.....</i>	87
5.2.2	<i>Temeljni zakoni na področju imigracij .....</i>	92
5.2.2.1	Ustava Republike Slovenije .....	92
5.2.2.2	Zakon o državljanstvu .....	92
5.2.2.3	Zakon o tujcih.....	94
5.2.2.4	Zakon o zaposlovanju in delu tujcev.....	97
5.2.2.5	Zakon o nadzoru državne meje .....	99
5.2.2.6	Zakon o azilu.....	100
5.2.2.7	Zakon o začasnem zatočišču .....	102
5.3	INTEGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE .....	105
5.3.1	<i>Integracija v dokumentih.....</i>	106
5.3.1.1.	Temeljne smernice slovenske integracijske politike.....	106
5.3.1.2	Zakonska določila .....	109
5.3.2	<i>Integracija v očeh slovenskih imigrantov.....</i>	112
<b>6.</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>116</b>
<b>7.</b>	<b>SEZNAM TABEL IN SLIK .....</b>	<b>121</b>
<b>8.</b>	<b>SEZNAM LITERATURE .....</b>	<b>120</b>
	<b>PRILOGA 1: RAZVOJ SKUPNE IMIGRACIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE ..</b>	<b>129</b>
	<b>PRILOGA 2: RAZVOJ INTEGRACIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>140</b>

# 1. UVOD

V zadnjih dveh desetletjih je prišlo v svetu do večjih sprememb v obsegu, strukturi in geografskih premikih mednarodnih selitev. Že sam pogled na določene statistične kazalce nam pokaže, da so mednarodne migracije postale resnično masovne in globalne. Konec prejšnjega stoletja, natančneje leta 1999, je število migrantov v svetu doseglo 150 milijonov, kar je najvišja številka doslej. Približno 2,5% svetovne populacije je živelo izven svoje države rojstva ali države, katere državljanji so. Vsaki 40 prebivalec sveta je bil mednarodni migrant, če upoštevamo definicijo, ki kot mednarodnega migranta opredeljuje osebo, ki je izven svoje države rojstva ali državljanstva eno leto ali več. Večina držav sveta je bila v mednarodnem sistemu migracij udeležena kot država emigracije, tranzita ali imigracije; večina držav je bila udeležena v vseh treh smereh migracijskih tokov (Migration in the New Millennium, 2000: 33).

Čeprav se je obseg priseljenih ljudi v zadnjih dveh desetletjih glede na prehodna obdobja povečal v vseh migracijskih tokovih (ZDA, Kanada, Avstralija), pa so prvo mesto z najvišjimi relativnimi prirasti priseljenih ljudi glede na prebivalce prevzele države Zahodne Evrope (Verlič Christensen, 2000: 1119). V 15 državah Evropske unije je bilo sredi 90. let po oceni Eurostata med celotnim prebivalstvom 4,7% oz. 17 milijonov tujih prebivalcev, od tega 1,5% iz držav članic (»notranji« priseljenci) in 3,2% oz. blizu 12 milijonov državljanov iz držav nečlanic Evropske unije (»zunanj« priseljenci) (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen, 2000: 73). Evropa se je v zadnjem desetletju soočila z največjim obsegom množičnih imigracij vse od konca druge svetovne vojne.

A spremenil se ni le obseg, spremenila se je tudi struktura in narava migracijskih tokov. Tovrstna spoznanja potrjuje v svojem poročilu za leto 2003 Mednarodna organizacija za migracije: devetdeseta leta so se soočila z novimi migracijskimi trendi in vzorci, z večjo diverzifikacijo migrantov, z večjo fleksibilnostjo in dinamičnostjo migracijskih tokov (IOM, 2003: 262). Medvedova (2003: 120) poudarja, da se je v Evropi od osemdesetih let naprej spremenil geografski vzorec migracij, saj se je vidno zmanjšal delež imigracij iz ostalih razvitih držav. Pojavile so se nekatere nove izvirne države, iz katerih v zadnjih letih beležimo večji porast imigracij: države vzhodne Evrope in države bivše Sovjetske zveze. Hkrati pa so nekatere države emigracije postale države imigracije. Nove ciljne države v Evropi so postale predvsem države južne Evrope (Italija, Španija, Portugalska, Grčija) in Irska (Medved, 2003: 120).

Devetdeseta leta so zahodnoevropskim državam prinesla tudi nove tipe migracij. Medvedova (2003: 121) navaja, da so za post-industrijski val migracij, ki smo mu priča v zadnjih dveh desetletjih, značilne določene posebne oblike migracij: migracije visoko kvalificirane delovne sile, migracije prosilcev za azil in beguncev ter nezakonite migracije. Migracije postajajo vse boljčasne, saj je vse manj odločitev za stalno priselitev v neko državo zaradi vse strožjih pogojev bivanja in zaposlovanja v drugih državah.

Poleg vseh omenjenih sprememb pa se Evropa sooča tudi z naraščanjem etnične in narodnostne raznolikosti priseljencev, ki posledično spreminjajo etnično strukturo v posameznem nacionalnem okolju razvitih držav. Omenjeni pojav je še posebej izrazito viden v nekdanj relativno kulturno homogenih nacionalnih državah nordijske skupine, vendar pa je pojav prisoten tudi v vseh ostalih državah članicah, ki so bolj narodnostno heterogene (Verlič Christensen, 2000: 1119). Nastajanje tovrstnih kulturno in etnično zelo raznolikih skupin priseljencev je na prelomu tisočletja v ospredje postavilo vprašanja uspešne in celovite integracije priseljenih v multietnične družbe.

Sodobne migracije postajajo zaradi vseh odvijajočih se sprememb vse bolj množične in globalne ter tako postavljajo pred celotno mednarodno skupnost enega izmed najresnejših in kompleksnejših izzivov, s katerim se bo svet moral soočiti v prihajajoči prihodnosti. Migracijski procesi dandanes ne predstavljajo le vprašanje ekonomije oz. zadostne delovne sile ali vprašanja demografije, temveč predstavljajo tudi izziv na ravni etničnega ter na ravni družbene solidarnosti in razumevanja pravičnosti. V tem kontekstu se mi postavljata naslednji vprašanji: Ali se zavedamo izziva, ki ga predstavlja etnično vse bolj pester in kulturno raznolik dandanašnji svet, ki je nastal kot posledica sodobnih masovnih in globalnih migracij? Ali se zavedamo, da v sedanjem obdobju, ko je v medijskem diskurzu močno prisotna ideja o spopadu civilizacij, ko postajajo pod pretvezo terorističnih napadov kulturno in versko različni prebivalci vir ogrožanja nacionalne varnosti in ko nacionalne migracijske politike pod isto pretvezo postajajo vse bolj restriktivne, postaja celovit in premišljen pristop k reševanju migracijske problematike nujnost in ne več izbira? Odgovor na zgornji vprašanji bom skušala poiskati v svojem diplomskem delu.

## **2. METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR**

### **2.1 PREDMET IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA**

V luči spoznanja, da vse bolj množični in globalni migracijski tokovi predstavljajo enega najresnejših izzivov celotne mednarodne skupnosti v prihodnosti, bom v svojem diplomskem delu poskušala ugotoviti, kako se z omenjenim izzivom spopadata Evropska unija (v nadaljevanju EU ali Unija) in njena nova članica Slovenija. Predmet obravnave bo torej imigracijska politika omenjenih akterjev, saj predstavlja temeljni okvir za njuno delovanje na področju urejanja imigracijske problematike. V luči spoznanja, da so imigranti s seboj v evropski prostor prinesli tudi veliko etnično pestrost in prispevali k izoblikovanju večetničnih družb v evropskih državah, se bom v kontekstu analize imigracijske politike osredotočila predvsem na analizo integracijske politike, ki naj bi omogočala vključevanje priseljencev v družbo sprejemnico in razvijanje ideje multikulturalizma v posamezni družbi. Integracijska politika postaja namreč v zadnjem času eden najpomembnejših temeljev imigracijske politike in predstavlja enega osnovnih kriterijev za uspešnost oz. učinkovitost urejanja imigracijske problematike. Glavni cilj diplomske naloge bo torej opredeliti temeljne značilnosti imigracijskih politik Evropske unije in Slovenije ter v kontekstu te analize ugotoviti, kako si omenjena akterja zamišljata uspešno in celovito integracijo imigrantov v posamezno družbo. Pri tem si bom pomagala z iskanjem odgovorov na sledeča vprašanja: Kdo so evropski in slovenski imigranti ter od kje, kdaj, zakaj in kako so prišli? Kako se Evropska unija in njena članica Slovenija soočata z imigracijsko problematiko oz. natančneje, katere so temeljne smernice njunih imigracijskih politik? Kakšne rešitve Evropska unija in Slovenija ponujata na področju uspešne in celovite integracije imigrantov v posamezno družbo?

Bistveni pomen mojega diplomskega dela pa se skriva v odgovoru na sledeče vprašanje: Ali se zavedamo izziva, ki ga dandanes predstavlja etnično vse bolj pester in kulturno raznolik svet, ki je nastal kot posledica sodobnih masovnih in globalnih migracij? Ali nas čaka življenje v mirnem sožitju in toleranci ali pa nadaljevanje etničnih konfliktov kot posledica nerazumevanja in nepoznavanja različnih kultur? Razprava o imigrantih je namreč razprava o toleranci, sožitju in pravici do različnosti, torej tudi razprava o nas, o naši toleranci, o naši želji po bivanju v sožitju in našem spoštovanju pravice do različnosti.

## **2.2 HIPOTEZA**

Da bi lažje dosegla zadani cilj diplomskega dela, postavljam za rdečo nit svoje analize sledečo hipotezo: *Skupna imigracijska politika Evropske unije ter imigracijska politika Slovenije sta na področju integracije imigrantov neučinkoviti.*

Z namenom preverjanja hipoteze bom najprej obravnavala temeljne značilnosti imigracijskih politik Slovenije in Evropske unije ter v tem kontekstu obravnavala tudi njuni integracijski politiki. Pri tem bi rada izpostavila, da pojem učinkovitost razumem tako v smislu opredelitve temeljnih smernic in dolgoročnih ciljev kot tudi v smislu konkretizaciji teh zadanih ciljev oz. sprejemu konkretnih ukrepov za uspešno in celovito integracijo v dejanskem življenju. Natančnejše opredelitve ostalih konceptualnih pojmov bom podala v nadaljevanju svojega diplomskega dela, natančneje v poglavju o opredelitvi ključnih teoretičnih pojmov.

## **2.3 OMEJITVE NALOGE**

Področje migracij je zelo kompleksno in multidisciplinarno področje, zato bom pri svojem diplomskem delu morala upoštevati določene omejitve, zaradi katerih sicer ne bom mogla celovito predstaviti migracijske problematike, vendar pa mi bodo tovrstne omejitve omogočile, da se ne bi preveč oddaljila od zastavljenega problema. Kot je razvidno že iz zgoraj opredeljenih ciljev in hipoteze, sem bom pri svoji analizi osredotočila predvsem na integracijsko politiko v sklopu celovite imigracijske politike. V tem kontekstu se bom osredotočila predvsem na odnos med imigranti in družbo sprejemnico, manj pozornosti pa bom posvetila odnosu med različnimi kategorijami imigrantov ter odnosu med imigranti in njihovo izvorno državo. Nadaljnje bodo predmet mojega zanimanja predvsem prostovoljne, svobodne imigracije ekonomskega značaja, čeprav se bom zaradi sistematičnosti analize dotaknila položaja tudi ostalih kategorij imigrantov. Nenazadnje pa bom analizo imigracijske problematike utemeljevala na nivoju posameznika in ne imigrantske skupnosti. Natančnejši opis omejitev pri uporabi temeljnih teoretičnih pojmov bom podala v naslednjem poglavju svojega diplomskega dela.

## **2.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA**

Analiza obravnavane problematike bo temeljila na analizi in interpretaciji tako primarnih virov kot sekundarne literature, uporabila pa bom na naslednje metode:



- *Opisna metoda*, s katero bom obravnavane pojme najprej opisala, saj je to nujen predpogoj za nadaljnjo analizo obravnavane problematike.
- *Konceptualna analiza*, s katero bom skušala ustvariti nek temeljni okvir, v katerega bo umeščena obravnava problematike. S pomočjo tovrstne analize bom opredelila temeljne pojme kot npr. migracije, imigracijska politika, integracija, ter prikazala način njihove uporabe in odnose med omenjenimi pojmi.
- *Zgodovinsko-razvojna analiza*, s pomočjo katere bom lahko sistematično prikazala temeljne značilnosti migracijskih procesov ter vzporedno razvoj imigracijskih in integracijskih politik tako na ravni Evropske unije kot v Sloveniji.
- *Primerjalno raziskovanje*, ki mi bo v pomoč pri analizi ter primerjavi imigracijskih in integracijskih politik na ravni Evropske unije in v Sloveniji.
- *Analiza (uradnih) statistik in rezultatov določenih raziskav*, s katerimi bom lažje opisala določene procese in podkrepila teoretične zaključke

## 2.5 STRUKTURA ANALIZE

V uvodu k svojemu diplomskemu delu sem najprej predstavila relevantnost teme in pomen celotnega diplomskega dela. *Drugo poglavje* je bilo namenjeno opisu metodološko-hipotetičnega okvirja, ki vključuje opredelitev zastavljenega problema in ciljev, opredelitev hipoteze, uporabljeno metodologijo, omejitve v analizi ter strukturo diplomskega dela. Naslednje, *tretje poglavje*, ki predstavlja uvod v osrednji del mojega diplomskega dela, bo obsegalo opredelitev vseh temeljnih ključnih pojmov, na podlagi katere bom oblikovala nek temeljni teoretični okvir za nadaljnjo analizo in preverjanje hipoteze. Temu bo sledilo *četrti poglavje* o imigracijski in integracijski politiki Evropske unije, ki bo razdeljeno na več smiselnih delov. V prvem delu bom predstavila temeljne značilnosti migracijskih tokov na področju zahodne Evrope od konca druge svetovne vojne do danes. Nadaljevala bom z opisom in analizo imigracijske politike Evropske unije, kjer bom izpostavila predvsem njene temeljne značilnosti, temu pa bo sledil še opis in analiza integracijske politike Unije. Podobno strukturo predstavitve imigracijske in integracijske politike Slovenije bom uporabila v *petem poglavju*: opisu temeljnih značilnosti migracijskih tokov na področju Slovenije od konca druge svetovne vojne do danes bo sledila analiza temeljnih značilnosti imigracijske in v tem kontekstu tudi integracijske politike Slovenije. V *sklepni poglavju* svojega diplomskega dela bom skušala povzeti vse ugotovitve opravljene analize in tako preveriti svojo hipotezo, zastavljeno na samem začetku diplomskega dela, ter podati določene relevantne zaključke.

### 3. OPREDELITEV KLJUČNIH TEORETIČNIH POJMOV

Vsebina predstavitev in analiza določene problematike ni mogoča brez opredelitve določenih temeljnih pojmov in konceptov. V nadaljevanju svojega diplomskega dela se bom zato posvetila najprej definiranju določenih ključnih pojmov in pojasnjevanju razmerij med njimi. S tovrstnimi opredelitvami bom oblikovala pojmovno-teoretični okvir, znotraj katerega bom nadaljnje podala vsebinsko analizo obravnavane problematike in preverila zastavljene hipoteze. Hkrati bodo tovrstna pojasnila pojmovno-teoretičnih izhodišč omogočila lažje razumevanje nadaljnje vsebinske analize vsakemu potencialnemu bralcu mojega diplomskega dela.

#### 3.1 MIGRACIJE, MIGRANT, MIGRACIJSKA POLITIKA

##### 3.1.1 Migracije

Ljudje smo se in se še dandanes nenehno selimo zaradi najrazličnejših vzrokov, zato nam pojem migracij vsekakor ni neznan. Za potrebe diplomskega dela bom uporabila sledečo strokovno definicijo pojma »migracije«, ki jo je podala Organizacija za migracije<sup>1</sup> (IOM, 2003: 8): »Migracija je gibanje osebe ali skupine oseb od ene geografske enote do druge preko administrativne ali politične meje z željo stalne ali začasne naselitve v kraju, ki je različen od izvornega kraja.«<sup>2</sup> Vsebinsko zelo podobno definicijo je v izhodiščih za oblikovanje slovenske migracijske politike podala tudi Felicita Medved: »Migracije (selitve) so fizično gibanje posameznikov ali skupin prebivalstva v geografskem prostoru, ki zajemajo prestop neke administrativne meje in relativno trajno spremembo kraja bivanja.« (Medved, 1998: 11). Zapisana definicija je primeren prikaz razumevanja pojma »migracije« v slovenskem prostoru. Glede na smer selitve ločujemo *emigracije* oz. izseljevanje ter *imigracije* oz. priseljevanje. V primeru mednarodnih migracij<sup>3</sup> emigracije torej predstavljajo izseljevanje oz. gibanje ljudi iz

---

<sup>1</sup> International Organization for Migration (v nadaljevanju IOM) oz. Mednarodna organizacija za migracije. Omenjena organizacija, ustanovljena leta 1951, je vodilna mednarodna medvladna organizacija, ki se ukvarja z migracijami. Njen cilj je zagotoviti urejeno migracijo oseb, ki potrebujejo mednarodno pomoč pri migraciji, po celem svetu. Več podatkov na spletnih straneh [www.iom.int](http://www.iom.int) ter [www.iom.si](http://www.iom.si) (IOM v Sloveniji).

<sup>2</sup> Definicija se v originalu glasi: »Migration is the movement of a person or group of persons from one geographical unit to another across an administrative or political border, wishing to settle definitely or temporarily in a place other than their place of origin.« (IOM, 2003: 8)

<sup>3</sup> Ločujemo notranje ter zunanje/mednarodne/meddržavne migracije (v svojem diplomskem delu bom uporabljala pri nas najbolj uveljavljen izraz – mednarodne migracije). Notranje migracije IOM (2003: 8) definira kot »gibanje znotraj iste države, od ene administrativne enote, npr. regije, province ali občine, do druge.« (*ibid.*). Mednarodne migracije pa nasprotno »vključujejo prehod ene ali več mednarodnih mej, kar se izraža v spremembi pravnega statusa določenega posameznika.« (*ibid.*).

njihove izvirne (emigrantske) družbe v družbo sprejemnico (imigrantsko družbo); imigracije pa ravno nasprotni proces – priseljevanje, trajni prihod v imigrantsko družbo (Klinar, 1976: 16). Poleg omenjenih procesov ne smemo pozabiti tudi na t.i. *remigracijo* oz. vračanje imigrantov v izvorno družbo. Na obseg migracij dandanes vplivajo številni dejavniki, pa tudi vzroki selitev so zelo različni<sup>4</sup>, zato so se izoblikovale številne oblike mednarodnih migracij. Medvedova v svojih Izhodiščih (1998: 11) navaja 3 najpogostejše oblike mednarodnih migracij:

... kot *zakonite (legalne)*, *svobodne* migracije posameznikov, ki po lastni volji in v okviru obstoječih zakonov spremenijo državo svojega prebivališča; kot *prisilne* migracije, ko ljudje bežijo bodisi kot posamezniki iz strahu pred preganjanjem ali množično zaradi strahu pred kolektivnimi kršitvami človekovih pravic ali humanitarnega prava ter drugimi okoliščinami, ki jih povzročajo različni konflikti in katastrofe; ter kot *nezakonite (ilegalne)*<sup>5</sup> migracije, ki zadevajo prepovedane prehode meja in nedovoljeno bivanje v tuji državi.

Še natančnejšo tipologijo, ki je oblikovana na temelju različnih kriterijev, je v svojem delu iz leta 1976 podal tudi Peter Klinar. Glede na vzroke, ki so vplivali na odločitev za selitev, je Klinar (1976: 40-42) izpostavil *ekonomske in politične migracije*. Pri ekonomskih migracijah prevladujejo predvsem želje po možnosti zaposlitve, višjih dohodkov in življenjskega standarda ter večinoma potekajo v smeri iz nerazvitih območij v razvitejše predele. Pri političnih migracijah odločitev za selitev večinoma ni prostovoljna in jo pogojujejo pogosto nasilne spremembe politične oblasti, ki vodijo do političnega preganjanja, do nasilja, do diktature, do omejevanja političnih pravic in svoboščin (Klinar, 1976: 29). Klinar (1976: 43-49) je nadaljnje navedel še naslednje delitve migracij: trajne in občasne migracije, organizirane in neorganizirane migracije, prostovoljne in prisilne migracije, konservativne in inovacijske migracije ter kot posebno obliko beg možganov<sup>6</sup>. Kot je razvidno iz zgoraj zapisanega, so migracije zelo kompleksen proces, ki ga opredeljujejo nešteti dejavniki. Ker bi bila celotna analiza vseh vidikov migracij preobsežna za moje diplomsko delo, se bom v nadaljevanju osredotočila predvsem na zakonite, svobodne, prostovoljne<sup>7</sup> in ekonomske migracije, vendar se bom istočasno zaradi prikaza celotne slike dotaknila tudi ostalih vidikov. Poleg tega se bom osredotočila predvsem na imigracije, torej priselitve v imigrantsko družbo in nadaljnjo integracijo.

---

<sup>4</sup> Več o dejavnikih, ki vplivajo na obseg migracij, in o različnih vzrokih selitev ter o ostalih elementih mednarodnih migracij glej Klinar (1976: 15-32).

<sup>5</sup> Spremembe določenih besed v poševno pisavo dodala B.K.

<sup>6</sup> Za definicije določenih oblik migracij s strani Organizacije za migracije glej IOM (2003: 9-10).

<sup>7</sup> Pri tem bom seveda imela v mislih, da je vsaka imigracija opravljena pod določenim pritiskom in je torej le relativno prostovoljno dejanje.

### 3.1.2 Migrant

Organizacija za migracije (2003: 9) je migranta opredelila kot osebo, »ki se prostovoljno in iz osebnih razlogov preseli iz svojega izvornega kraja prebivanja na določeno destinacijo z namenom, da tam biva, ne da bi bil k temu prisiljen. Ta definicija zajema tako osebe, ki se selijo regularno kot neregularno (...).«<sup>8</sup> Omenjeno definicijo bom uporabila tudi za potrebe svojega diplomskega dela, ker se bom osredotočila predvsem na prostovoljne in ekonomske migracije, a se istočasno zavedam, da je zapisana definicija pomanjkljiva ter hkrati protislovna. Ne upošteva namreč prisilnih migracij iz političnih in humanitarnih razlogov, istočasno pa kategorije, kot so begunec, azilant, razseljena oseba, uvrsti v svojo definicijo pojma migrant, čeprav je jasno, da so tovrstne kategorije primarno posledica prisilnih in ne toliko prostovoljnih migracij. Migrante glede na smer selitve ločimo podobno kot migracije same: na *emigrante* (izseljence) in *imigrante* (priseljence)<sup>9</sup>. Nadaljnje imigrante ločujemo glede na razloge in motive selitve na *ekonomske migrante*, ki se selijo večinoma prostovoljno in z namenom izboljšanja svojega socialnega položaja (npr. delavci migranti, poslovneži, strokovnjaki...), ter *politične migrante*, katerih odločitev za selitev pogojujejo politični in humanitarni razlogi (npr. begunci, iskalci azila...). Poleg omenjenih se v literaturi pojavljajo še sledeče kategorije migrantov: sekundarni migranti, zakoniti/nezakoniti migranti, nedokumentirani migranti, konvencijski begunci, razseljene osebe itd...<sup>10</sup> V nadaljevanju diplomskega delu se bom osredotočila predvsem na ekonomske imigrante, čeprav se bom pri analizi dotaknila tudi ostalih kategorij. Rada bi poudarila, da pojem »imigrant« razumem zelo široko, in sicer kot osebo, ki je vstopila v državo in v njej prebiva dalj časa, in ga bom v tem kontekstu tudi uporabila v svojem diplomskem delu. V okviru nacionalnih politik obstajajo namreč definicije imigranta<sup>11</sup>, ki so veliko natančnejše glede trajanja prebivanja in ostalih

---

<sup>8</sup> Definicija se v originalu glasi: »The term *migrant* designates a person who, voluntarily and for personal reasons, moves from his/her place of origin to a particular destination with the intention to establish residence without being compelled to do so. This definition covers persons moving regularly as well as irregularly (...).« (IOM, 2003: 9).

<sup>9</sup> V svojem diplomskem delu bom uporabljala izraz imigrant in njegove nadaljnje izpeljanke kljub dejstvu, da obstaja v slovenskem jeziku sinonim »priseljence«. Razlog za tako odločitev se skriva v dejstvu, da ima po mojem mnenju beseda »priseljence« bolj negativno kot pozitivno konotacijo in nekako označuje osebo, ki se je od nekod priselila in ni »naša«. Beseda »migrant« je sicer beseda tujega izvora, a ima vsaj po mojem mnenju bolj nevtralni prizvok, zato jo bom tudi uporabila v svojem diplomskem delu.

<sup>10</sup> Več o nadaljnjih delitvah in natančnih definicijah vseh zapisanih kategorij v Medved (1998; predvsem strani 25-27) ter IOM (2003: 10).

<sup>11</sup> Kot zanimivost: statistična definicija pojma »priseljenci«, ki jo je v Statističnem letopisu 2003 pri metodoloških pojasnilih objavil Statistični urad Republike Slovenije:

»Priseljeni je prebivalec, ki se je v Slovenijo:

- priselil iz tujine in v Sloveniji prijavil prebivališče;
- vrnil iz tujine po več kot treh mesecih začasnega prebivanja v tujini in je svoj odhod pred odhodom v tujino prijavil v upravni enoti svojega stalnega prebivališča;
- priselil v drugo naselje, občino v Sloveniji in tam prijavil prebivališče.«

pogojev ter določajo, kdaj se tuji prebivalec obravnava kot imigrant ter posledično opredeljujejo pravice in dolžnosti vsakega posameznika v določenih časovnih obdobjih (Medved, 1998: 25).

\* \* \*

Imigranti v vsaki družbi, kamor se preselijo in jo izberejo za kraj svojega bivanja, praviloma predstavljajo manjšino. V zadnjem času so nekateri avtorji začeli označevati **imigrantske skupnosti kot »nove manjšine«**. Ali lahko torej imigranta opredelimo kot pripadnika manjšine?

Če želimo odgovoriti na to vprašanje, moramo najprej opredeliti pojem manjšine tako, kot ga razume strokovna javnost. Iz najpogosteje citiranih poskusov definiranja pojma »manjšina«<sup>12</sup> lahko razberemo sledeče *temeljne elemente opredeljevanja*<sup>13</sup> pojma »manjšina«:

1. skupina je običajno številčneje manjša od večinske populacije in v nedominantnem položaju,
2. skupina se od večinske populacije razlikuje po objektivno obstoječih značilnostih, npr. jezik, kultura, vera, tradicija in običaji, zgodovinski miti,
3. znotraj skupine obstaja želja po ohranjanju tovrstne različnosti oz. različne identitete,
4. skupina že tradicionalno živi na določenem ozemlju države in njeni pripadniki so praviloma državljani te države.<sup>14</sup>

---

Dostopno na [http://www.stat.si/letopis/2003/04\\_03/04-03.doc](http://www.stat.si/letopis/2003/04_03/04-03.doc) (28. 7. 2004)

<sup>12</sup> Najpogosteje citirana definicija pojma »manjšina« je nedvomno t.i. *Capotortijeva definicija*. Francesco Capotorti je bil posebni poročevalec Podkomisije za preprečevanje diskriminacije in zaščito manjšin, ki je leta 1971 dobil nalogo pripraviti študijo o pravicah pripadnikov manjšin v okviru 27. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, v okviru katere je za potrebe študije podal sledečo definicijo pojma »manjšina«: »Etnična manjšina je skupina, ki je številčneje manjša kot preostali del populacije, se nahaja v nedominantnem položaju in katere pripadniki – ki so državljani te države – imajo etnične, verske ali jezikovne značilnosti, ki se razlikujejo od preostale populacije in kažejo – čeprav samo implicitno – občutek solidarnosti, ki je usmerjen k ohranitvi njihove kulture, običajev, vere ali jezika.« (Komac, 2002: 97). Pogosto citirana je tudi *definicija pojma »manjšina« s strani Sveta Evrope*, ki jo je leta 1993 v svojem Priporočilu št. 1201 podala Parlamentarna skupščina Sveta Evrope: »Za potrebe te konvencije se izraz »narodna manjšina« nanaša na skupino oseb v določeni državi, ki: a) živijo na ozemlju te države in so njeni državljani; b) ohranjajo dolgotrajne, čvrste in trajne vezi s to državo; c) imajo različne etnične, kulturne ali jezikovne značilnosti; d) so dovolj reprezentativni, čeprav so po številu manjši od ostale populacije v državi ali določeni regiji znotraj države; e) so motivirani za ohranjanje značilnosti, ki predstavljajo njihovo skupinsko identiteto, vključno z njihovo kulturo, tradicijami, religijo ali jezikom.« (Council of Europe, 1993). Več o poskusih definiranja pojma »manjšina« v Roter (2004), Bešter (2001: 9-24), Pejic (1997), Komac (2002).

<sup>13</sup> Kljub navidezni neproblematičnosti omenjenih kriterijev izpostavi nadaljnja analiza teh kriterijev marsikatero dilemo – več o problematičnosti kriterijev, glej Bešter (2001: 14-16), Roter (2004: 15-23), Pejic (1997: 669-673).

<sup>14</sup> Omenjeni pogoj se pojavlja kot dodatni pogoj predvsem v evropskem prostoru (Roter, 2004).

Glede na zapisane temeljne pogoje bi lahko predvidevali, da opredelitev pojma »manjšina« vključuje tudi imigrante, saj večinoma izpolnjujejo vse pogoje – nekateri so na območju neke države tudi več generacij in si pridobijo državljanstvo omenjene države<sup>15</sup>. A kot je zapisal Komac v svojem prispevku (2004: 6), se »v 'klasični' teoriji varstva manjšin izraz etnična, narodna ali jezikovna manjšina ne nanaša na kategorijo migrantov in njihovih družinskih članov; izvzete so skupine beguncev in vsi tisti, ki iščejo politično zatočišče, čeprav imajo običajno različna etnična obeležja od večinske populacije in se njihov status pogosto modificira iz začasnega v stalnega«. Poleg omenjenih skupin med klasične manjšine ne spadajo tudi nasilno preseljene populacije (Komac, 2004: 6). Tudi v slovenskem prostoru razumemo pojem »manjšina« v ožjem smislu, brez vključenosti zgoraj navedenih kategorij. Komac (2004: 6) je opredelil »avtohtone narodne skupnosti«<sup>16</sup> pri nas na sledeči način:

V slovenskem prostoru so s pojmom narodne skupnosti (manjšine) poimenovali tiste populacije (...), ki so ostale potem, ko je večji ali pretežni del naroda, ki mu manjšina v etničnem smislu pripada, oblikoval svojo državo zunaj njenih meja, in živi v bolj ali manj strnjeni obliki (najpogosteje) na obmejnem ozemlju sosednje države ter se od večinskega naroda države, v kateri živi, razlikuje po jeziku in kulturi. Dodaja se še stremenje po ohranjanju omenjenih narodnostnih posebnosti. Ključnega pomena za priznanje avtohtonosti<sup>17</sup> je dolgotrajno, permanentno in prepoznavno naseljevanje določenega ozemlja.

Kljub prevladujočem razumevanju pojma »manjšina« v kontekstu etnične, narodne ali jezikovne manjšine, ki je uveljavljeno tudi v Sloveniji, pa se pojavljajo določena mnenja, ki pojem manjšine razumejo širše in vanj vključujejo vse v klasičnem pojmovanju pozabljene kategorije. Na tem mestu bi rada opozorila predvsem na Splošni komentar št. 23<sup>18</sup> Odbora za človekove pravice<sup>19</sup>, ki se je v luči 27. člena<sup>20</sup> ukvarjal tudi z definiranjem manjšine. Odbor je v omenjenem komentarju (1994: odst. 5.1.) opredelil, da se določila 27. člena nanašajo na zaščito

---

<sup>15</sup> Na tem mestu bi rada opozorila, da država ohranja svojo suverenost tudi na področju varovanja manjšin in torej ohranja tudi diskrecijsko pravico, da sama odloča, katero manjšino bo uradno priznala in ji podelila temu statusu pripadajoče posebne pravice. Torej v primeru, da neka imigrantska skupnost izpolnjuje vse temeljne kriterije za priznanje, je še vedno od države odvisno, ali jo bo priznala kot klasično manjšino.

<sup>16</sup> V Sloveniji se je za poimenovanje priznanih manjšin uveljavil pojem »avtohtone narodne skupnosti«. Tovrstno poimenovanje najdemo že v slovenski ustavi in sicer v 64. členu, ki govori o posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji.

<sup>17</sup> Čeprav pojem avtohtonosti predstavlja v našem modelu enega središčnih konceptov, nimamo pravno veljavne definicije tega pojma. Komac (2004: 2) navaja, da edino omembo na temo definiranja avtohtonosti najdemo v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. 844 (Ur.l. RS, št.20/1998), kjer je bila samoupravnim narodnim skupnostim dana naloga, da oblikujejo kriterije za vpis v posebni volilni imenik pripadnikov teh skupnosti. Do danes skupnosti niso pripravile podrobnejših kriterijev, zato vpisovanje v posebni imenik temelji predvsem na zaupanju (Komac, 2004: 2-3).

<sup>18</sup> General Comment 23, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994), dostopno na <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom23.htm> (20. 7. 2004)

<sup>19</sup> Posebno telo, ki je bilo ustanovljeno v skladu z določili omenjenega pakta in skrbi za implementacijo človekovih pravic, zapisanih v omenjenem dokumentu.

<sup>20</sup> 27. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.

tistih oseb, »ki pripadajo skupini in imajo skupno kulturo, vero in/ali jezik«, poleg tega pa je tudi poudaril, da tovrstna zaščita ni nujno omejena le na državljane države pogodbenice (*ibid.*). V nadaljevanju komentarja je Odbor še natančneje opredelil svoje stališče (*ibid.* odst. 5.2.):

Člen 27 podeljuje pravice osebam pripadnikom manjšin, ki "obstajajo" v državi pogodbenici. Glede na naravo in obseg pravic, ki jih predvideva omenjeni člen, ni relevantno določati stopnjo stalnosti, ki jo predstavlja termin "obstajati". Te pravice so preprosto takšne, da posamezniki, ki pripadajo tem manjšinam, ne bi smeli biti prikrajšani, da skupaj z drugimi člani njihove skupine uživajo svojo kulturo, prakticirajo svojo vero in govorijo svoj jezik. Prav tako kot ni potrebno, da so državljani, tudi ni potrebno, da so stalni prebivalci. Torej, imigranti delavci ali celo obiskovalci v državi pogodbenici, ki oblikujejo manjšino, so upravičeni oz. ne smejo biti prikrajšani za te pravice. Kot vsak drug posameznik na ozemlju države pogodbenice naj bi imeli (...) splošne pravice, kot npr. svobodo združevanja, zbiranja in izražanja.<sup>21</sup>

Iz predstavljenega komentarja Odbora za človekove pravice je razvidno, da je možno pojem manjšine tudi zelo široko razumeti in vanj vključiti celo delavce imigrante in turiste v neki državi. Tovrstno široko definiranje pojma manjšine je izrednega pomena za spoznanje o nujnosti razprave o pravicah tudi drugih etničnih skupin, predvsem tistih netradicionalnih manjšin, ki so nastale in nastajajo kot posledica sodobnih ekonomskih in političnih migracij. Vendar pa moram istočasno opozoriti na dejstvo, da so tovrstna pojmovanja trenutno bolj izjeme kot pravilo v strokovni javnosti. V nadaljevanju diplomskega delu bom zato pri opredeljevanju imigrantov kot pripadnikov manjšine imela v mislih predvsem kriterij številčnosti, poudarila pa bom tudi njihove etnično različne lastnosti, predvsem različne kulturne prakse in različen jezik. Opredelitev imigranta kot pripadnika številčno manjšega dela populacije, ki se od večinske populacije razlikuje po zanj specifičnih kulturnih in jezikovnih značilnostih, bo pomembna predvsem pri analizi integracijskih politik.

### **3.1.3 Migracijska politika**

Če želimo predstaviti temeljna razmerja in odnose, ki jih z svojim okoljem oblikujejo imigranti, lahko izvedemo analizo na 3 različnih nivojih: analiza odnosa med imigranti in njihovo izvorno (emigrantsko) družbo, analiza odnosov med posameznimi imigrantskimi

---

<sup>21</sup> Omenjeni odstavek se v originalu glasi: »Article 27 confers rights on persons belonging to minorities which "exist" in a State party. Given the nature and scope of the rights envisaged under that article, it is not relevant to determine the degree of permanence that the term "exist" connotes. Those rights simply are that individuals belonging to those minorities should not be denied the right, in community with members of their group, to enjoy their own culture, to practise their religion and speak their language. Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the State party, they would (...) have the general rights, for example, to freedom of association, of assembly, and of expression. «

etničnimi skupnostmi v imigrantski družbi ali analiza odnosa med imigranti in imigrantsko družbo. V svojem diplomskem delu se bom osredotočila na slednji nivo analize ter v tem kontekstu posvetila pozornost predvsem odnosu, ki so ga do imigrantov razvile državne institucije. Predmet moje analize bodo torej imigracijske politike s poudarkom na ukrepih za integracijo imigrantov. A kaj sploh razumem pod pojmom imigracijska politika?

Migracijska politika<sup>22</sup> določa temeljne smernice za celostno urejanje vseh vidikov migracij. Ker pa je področje migracij zelo kompleksno in široko, se migracijska politika deli nadaljnje še na različne specifične politike, ki urejajo posamezne oblike migracij. Tako se migracijska politika v osnovi deli na *politiko notranjih selitev* ter *politiko zunanjih oz. mednarodnih selitev*. Politika mednarodnih selitev zajema politiko priseljevanja oz. *imigracijsko politiko* in politiko odseljevanja oz. *emigracijsko politiko*. Posebni vidik migracijske politike predstavlja *begunska politika*, »ki se v duhu mednarodne pomoči in solidarnosti nanaša na begunce, iskalce zatočišča in različne kategorije razseljenih oseb ter reševanje begunskih problemov in njihovih vzrokov.« (Medved, 1998: 11). Del begunske politike je tudi *azilska politika*, ki »vsebuje vrsto sestavin in ukrepov, ki zadevajo sprejem, vrste in obseg zaščite ter oblike bivanja beguncev, repatriacijo ali preselitev v tretjo državo« (Medved, 1998: 12).<sup>23</sup>

Ker se bom v diplomskem delu omejila na *imigracijsko politiko*, bom v nadaljnjih vrsticah skušala pojasniti, kaj razumemo pod tem pojmom. Medvedova (1998: 11) je zapisala, da »pojem politike priseljevanja (imigracijske politike) zajema načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop in bivanje, nadzor nad njimi kot tudi politiko do priseljencev.« Na podlagi te ugotovljene dvojnosti nadaljnje razdeli imigracijsko politiko na dve medsebojno povezani politiki: *priselitveno oz. imigracijsko politiko v ožjem smislu*, ki se »nanaša na uravnavanje priseljevanja, na načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop, zaposlitev ali naselitev<sup>24</sup>«, ter na *priseljensko oz. imigrantsko politiko*, ki se »nanaša na pogoje in ukrepe države in družbe, ki spodbujajo integracijo priseljencev, predvsem trajnejših

---

<sup>22</sup> Pojem »politika« razumem v njenem ožjem pomenu: politika kot »urejanje razmer in odločanje o njih na določenem družbenem področju« (Slovar slovenskega knjižnega jezika). Pojem »politika« bom torej uporabila v kontekstu sprejemanja odločitev in izvajanja ukrepov s strani državnih institucij na določenem družbenem področju.

<sup>23</sup> »Čeprav sta se azilska in imigracijska politika načelno razvijali ločeno, praksa kaže, da so se v večini razvitih držav humanitarni motivi ob sprejemanju beguncev prepletali s stanji na trgu dela in da so mnogi begunci postali stalni priseljenci v državi gostiteljici. Pri oblikovanju politike priseljevanja je torej potrebna celovita obravnava vseh kategorij priseljencev.« (Medved, 1998: 11). Tudi sama bom begunsko in azilsko politiko obravnavala v kontekstu imigracijske politike.

<sup>24</sup> To je najstarejši in najočitnejši vidik imigracijske politike ter po mnenju nekaterih njen edini del (Medved, 1998: 12).



rezidentov v družbo sprejemne države« (Medved, 1998: 12). Medvedova (1998: 12) nadaljnje še pojasnjuje, da je »priseljenska politika (...) del integracijske politike in mora vsebovati spoštovanje osebne integritete, dostojanstva, kulturnih vrednot in verskega prepričanja ter zaščito pred diskriminacijo, ksenofobijo, etnocentrizmom in rasizmom.« Kljub mnenju, da je tovrstno ločeno preučevanje posameznih vidikov imigracijske politike lahko koristno, saj pripomore k temeljitejši obravnavi problematike in pripravi ustreznih rešitev, bom v svojem diplomskem delu pojem »imigracijska politika« uporabljala v širšem smislu, v katerem sta združena oba prej omenjena vidika. Posvetila se bom sicer tudi ukrepom države na področju integracije kot posebnemu vidiku imigracijske politike, a bom za ta pojav uporabila pojem »integracijska politika«.

## **3.2 INTEGRACIJA, INTEGRACIJSKA POLITIKA**

### **3.2.1 Integracija**

Kot sem zapisala že v zgornjih vrsticah, postaja integracija priseljenih v neko družbo pomembni sestavni del vsake migracijske politike. Vse intenzivnejša prizadevanja za oblikovanje aktivne integracijske politike pomenijo odziv na izzive, ki jih predstavlja naseljevanje migrantov v novi gostujoči družbi, njihovo sprejemanje v družbo, vrednotenje njihovih prispevkov k tej družbi in vzdrževanje stikov z njihovo domačo izvorno družbo (IOM 2004: 4). A kljub spoznanju, da je integracija postala nujnost in ne več le izbira, pa ostaja nejasno, kaj natančno se skriva pod pojmom »integracija«.

Integracija je pojem, ki vsebuje veliko različnih, včasih tudi nasprotujočih si pomenov. Medvedova (1998: 54) je opozorila, da se integracija »tako včasih nanaša na opis situacije priseljencev na trgu dela, na možnost ohranjanja in razvoja lastne kulture, na opis etničnih odnosov v družbi in še na marsikaj (...)«. Integracija je torej proces, ki v sebi skriva več dimenzij, na kar je opozoril tudi Klinar (1976: 139): »Proces integracije imigrantov v imigrantsko družbo ima svoje ekonomske, socialne, politične, kulturne in druge dimenzije.«<sup>25</sup> Klinar (1976: 138) je v smislu tovrstnega širšega razumevanja pojma opredelil integracijo kot konjunktivni proces<sup>26</sup>, ki prispeva k utrjevanju imigrantske družbe, saj se pri tem različne

---

<sup>25</sup> Podrobnejši opis omenjenih dimenzij se nahaja na str. 139 v Klinar, 1976.

<sup>26</sup> Klinar (1976: 133-136) je razdelil procese, do katerih prihaja pri stikih med imigrantsko skupnostjo in imigrantsko družbo, na konjunktivne in disjunktivne procese. Med konjunktivne poleg integracije prišteva še akomodacijo, asimilacijo, kulturni pluralizem, med disjunktivne pa etnično stratifikacijo, segregacijo, diskriminacijo, konflikte in nasprotovanja.

imigrantske etnične skupine povezujejo v njen sistem. Sam proces integracije pa je opisal s sledečimi besedami (*ibid*): »Imigrantske skupnosti sprejemajo nekatere vrednote imigrantske družbe in drugih etničnih skupnosti, nekatere svoje tradicionalne vrednote ohranjajo, hkrati pa tudi same dajejo svoj prispevek za skupno socialno življenje.« Klinarjeva definicija integracije se torej osredotoči predvsem na vrednotni vidik integracije, saj v ospredje postavi vrednote in kulturno dimenzijo integracije ter kot bistvo integracije opredeli sprejemanje skupnega in ohranjanje posebnega. »Integracija dopušča razlike med kulturo imigrantske družbe in kulturami imigrantskih skupnosti: imigranti se prilagajajo kulturi imigrantske družbe s svojo kulturo, jo spreminjajo, hkrati pa ohranjajo elemente svoje tradicionalne izvorne kulture.« Pojem integracije, za razliko od določenih politik nekaterih držav<sup>27</sup>, strogo ločuje od pojma asimilacije, saj gre pri asimilaciji po njegovem mnenju za »prevzemanje tuje kulture in hkratno zgubljanje svoje lastne kulture, ki vodi v prenehanje obstoja imigrantske skupnosti kot posebne etnične skupnosti« (Klinar, 1976: 139). Klinar torej izrecno poudari dvosmernost procesa integracije, saj je za uspešnost integracijskega procesa potrebno prilagajanje in upoštevanje interesov tako imigrantov kot imigrantske družbe<sup>28</sup>.

Od Klinarjevih poskusov definiranja integracije je minilo nekaj desetletij in v tem času so se pojavili novi pojmi in opredelitve. Danes bi bilo Klinarjevo idejo integracije primerneje opredeliti s pojmom »multikulturalnosti«, katerega bistvo se skriva v spoštovanju, ohranjanju in delitvi različnih etničnih običajev, navad, tradicij in kulture na splošno<sup>29</sup>. Opredeljevanje družbe kot multikulture sicer poudari soobstoj različnih kulturnih praks v tej družbi, a iz tovrstne opredelitve še ne izhaja, da družba tudi aktivno skrbi za vključitev imigrantov v večinsko družbo.

Današnje migracijske politike se vse bolj zavzemajo za celosten pristop k integraciji, kar zajema vključitev imigrantov na vseh področjih družbenega življenja<sup>30</sup>. Ukrepi integracijskih politik so usmerjeni predvsem v zagotavljanje enakopravnosti med imigranti in domačim

---

<sup>27</sup> Tipičen primer enačenja integracije z asimilacijo predstavlja Francija, kjer je s strani države integracija definirana kot »uspešna«, če se celo prva generacija popolnoma asimilira v francosko družbo in priseljenci torej niso več Indijci, Pakistanci, Maročani..., temveč Francozi.

<sup>28</sup> Dvosmernost je danes eden temeljnih elementov definiranja integracije. Evropska komisija je v svoji Komunikaciji na temo imigracije, integracije in zaposlitve iz leta 2003 zapisala, da med državami članicami ne obstaja neka splošna definicija integracije, a da se vse strinjajo, da je integracija dvosmerni proces, ki vključuje tako imigrante kot lokalno skupnost (COM (2003) 336 final). Glej tudi npr. IOM (2004: 4), Medved (1998: 56).

<sup>29</sup> Za natančnejše definicije pojma multikulturalnosti glej npr. Jazbec (2003), Medved (1998: 53-54).

<sup>30</sup> Tudi Evropska unija se je svojih zadnjih dokumentih zavzela za holističen pristop k integraciji imigrantov. Več v nadaljevanju diplomskega dela, v poglavju o evropski migracijski in integracijski politiki.

prebivalstvom ter odpravo kakršnekoli diskriminacije<sup>31</sup> na najrazličnejših področjih, kot npr. zaposlovanje, socialno varstvo, nastanitev, zdravje, izobraževanje, religija, kultura, vera itd. Integracijo v tem kontekstu danes razumemo kot celostno vključevanje imigrantov v imigrantsko družbo, dosežemo pa jo z zagotavljanjem enakopravnosti vseh prebivalcev neke države in izenačevanjem imigrantov in domačega prebivalstva glede pravic in dolžnosti na vseh področjih družbenega življenja. Sestavni del današnjega pojmovanja integracije pa še vedno ostaja tudi vrednotni kontekst, torej razumevanje integracije, ki posamezniku omogoči, da postane enakopravni član neke družbe, hkrati pa ostane nekaj posebnega. Integracijo torej tudi dandanes še vedno razumemo tudi v kontekstu Klinarjeve definicije: sprejemanje skupnega in ohranjanje posebnega<sup>32</sup>. Tudi sama bom v svojem diplomskem delu uporabila takšno opredelitev pojma »integracija«, ki vsebuje vse zgoraj navedene značilnosti.

### **3.2.2 Integracijska politika**

V okviru integracijske politike države sprejemajo tako splošne smernice kot tudi konkretne ukrepe za čimbolj učinkovito in uspešno integracijo imigrantov v imigrantsko družbo. Integracijske politike seveda ni mogoče voditi le v okviru imigracijske politike, saj se integracija nanaša na vse vidike družbenega življenja. Ukrepi za uspešnejšo integracijo so sestavni del različnih splošnih politik, kot npr. politike zaposlovanja, stanovanjske politike, zdravstvene politike, socialne politike itd... Zavedam se torej, da sam pojem integracije presega okvirje imigracijske politike, a cilj mojega diplomskega dela je analizirati ukrepe za integracijo priseljencev v okviru imigracijske politike. Za potrebe diplomskega dela bom torej izraz »integracijska politika« uporabila za poimenovanje vseh ukrepov za integracijo imigrantov, ki so sprejeti v okvirju imigracijske politike – od nediskriminacije do aktivnih politik na področju zaposlovanja, izobraževanja, stanovanjske politike itd.

---

<sup>31</sup> Natančnejši opis diskriminiranja imigrantov na različnih področjih se nahaja v Klinar (1976: 220-228).

<sup>32</sup> Rada bi opozorila, da določene države pojmujejo integracijo v kontekstu asimilacije in ne poudarjajo ohranjanja posebnosti. Tipičen primer je seveda Francija, kjer obstajajo le »Francozi«.

## 4. EVROPSKA UNIJA

V nadaljevanju svojega diplomskega dela bom svojo pozornost najprej namenila opisu in analizi obravnavane problematike na ravni Evropske unije. V sledečem poglavju bom najprej predstavila zgodovinski vidik, saj bom opisala temeljne značilnosti migracij v evropskem prostoru od konca druge svetovne vojne pa vse do danes. Poznavanje zgodovinskih okoliščin je namreč izrednega pomena za nadaljnje razumevanje obravnavane problematike, saj so te okoliščine v veliki meri vplivale na oblikovanje posameznih nacionalnih imigracijskih politik in skupne imigracijske politike Evropske unije. V sklopu zgodovinskega opisa migracij v evropskem prostoru bom opisala tudi glavne značilnosti nacionalnih migracijskih politik v posameznih obdobjih, saj bom na ta način prikazala odziv držav na nastalo situacijo na področju migracij. Skupna imigracijska politika Evropske unije bo predmet obravnave v drugem delu tega poglavja, kjer se bom posvetila predvsem analizi njenega razvoja in temeljnim značilnostim. Poglavje bom končala z analizo integracijske politike Evropske unije, ki jo bom obravnavala v kontekstu skupne imigracijske politike.

### 4.1 MNOŽIČNE MIGRACIJE V EVROPI OD KONCA 2. SVETOVNE VOJNE DO DANES

#### 4.1.1 Množične migracije v Evropi od konca 2. svetovne vojne do devetdesetih let prejšnjega stoletja

Zgodovina evropskega prostora vsebuje prenekatera poglavja o množičnih selitvah. Včasih so se selila cela ljudstva, danes se selijo nepregledne množice posameznikov zaradi ekonomskih, političnih ali humanitarnih razlogov. Eno izmed takih poglavij v zgodovini človeštva je tudi 20. stoletje, ki se je soočilo z nepričakovano množičnostjo migracijskih gibanj.

Na množičnost migracijskih tokov v prejšnjem stoletju je nakazalo že **obdobje prve svetovne vojne in medvojno obdobje**. Zaradi vojne vihre se je v letih 1914 do 1918 preselilo predvidoma 7,7 milijona ljudi (Kavkler, 2002: 6)<sup>33</sup>. Tudi v medvojnem obdobju so se države

---

<sup>33</sup> V sklopu tega podpoglavja bom določene informacije črpala tudi iz diplomskega dela Katarine Kavkler z naslovom »Imigracijska politika Evropske unije in Slovenije ter ekonomski učinki imigracij«. Ker avtorica na žalost ni navajala virov, iz katerih je črpala informacije, jo bom navajala kot avtorico, a bi rada istočasno opozorila, da so informacije verjetno pridobljene iz drugih virov. Za uporabo teh informacij sem se odločila zaradi njihovega prispevka k natančnejši sliki zgodovinskega vidika množičnih migracij v Evropi.

srečevale z obsežnimi migracijami<sup>34</sup>, med katerimi so bile najštevilčnejše ekonomske migracije, saj so ljudje zaradi oslabljenih gospodarstev posameznih držav – med njimi so seveda prevladovala poraženke vojne - iskali boljše življenjske in delovne možnosti. Selitve so torej potekale iz manj razvitih področij na razvitejša področja ali natančneje »iz dežel, ki so imele nižji življenjski standard in presežek kmečkega prebivalstva v dežele s počasnejšo rastjo prebivalstva in boljšimi ekonomskimi razmerami.« (Kavkler, 2002: 6).

Tudi **druga svetovna vojna** je z domov pregnala nešteto ljudi, po navedbah Kavklerjeve (2002: 7) kar 25 milijonov<sup>35</sup> ljudi. Veliko izmed teh selitev je bilo le začasnih in so se ljudje po koncu vojne vrnili na svoje domove, a kljub temu se obseg migracij v nadaljnjih desetletjih ni zmanjšal, temveč se je zgodilo ravno nasprotno: Zahodna Evropa se je soočila z nepričakovanim obdobjem množičnih migracij. **V prvih letih po drugi svetovni vojni** je prišlo najprej do množičnih migracij predvsem političnega značaja, razlog zanje pa najdemo v preseljevanjih v času vojne. Po končani vojni so se na svoje domove začeli vračati med vojno prisilno preseljeni prebivalci<sup>36</sup> in begunci<sup>37</sup>. Poleg tega so se po vojni na novo oblikovale meje evropskih držav, kar je pripeljalo do množičnih migracij etničnih skupin, ki so ostale izven meja države svoje narodnosti<sup>38</sup> (Kavkler, 2002: 7). Prva leta po vojni so torej zaznamovale predvsem migracije političnega značaja, ki so potekale vsepovsod po evropski celini.

Čeprav je bila druga svetovna vojna pomembna lekcija v zgodovini človeštva, pa kljub pričakovanjem ni združila Evrope, temveč jo je ponovno razdelila: na Zahodno Evropo, kjer sta vladala demokracija in kapitalizem, in na Vzhodno Evropo, kjer je prevladala ideologija komunizma in socializma, vmes pa se je izoblikovala t.i. »železna zavesa«. Ta delitev je močno vplivala tudi na migracijske tokove na evropski celini. Medtem ko se je Zahodna Evropa

---

<sup>34</sup> Kavklerjeva v svojem diplomskem delu (2002: 6) navaja sledeče primere: »Francija, na primer, se je po 1. svetovni vojni znašla v položaju, da je v deželi primanjkovalo tako delovne sile kot samskih moških, ki so bili zdesetkani na bojiščih, zato so spodbujali imigracije. Leta 1931 so tako imeli že 2.8 milijona novorojenih otrok tujega porekla, pri čemer so polovico tega števila tvorili Italijani (900.000) in Poljaki (500.000). Belgijski primanjkljaj delovne sile so dopolnjevali priseljenci iz Nizozemske, Poljske in Italije, Anglija pa je v tem času še naprej prejemale veliko imigrantov z Irske.«

<sup>35</sup> V različnih virih se pojavljajo različne številke glede obsega selitev, kar je verjetno posledica vsesplošne zmede v tedanjem času, a vseeno velja dejstvo, da so bile številke izredno velike.

<sup>36</sup> Primer: vrnitev 1.7 milijona ljudi na območja zahodne Češkoslovaške, od koder so jih v druge dele te dežele ali pa v tujino med vojno pregnali okupatorji. (Kavkler, 2002: 7).

<sup>37</sup> Primer: izseljevanje Nemcev iz nekdanj okupiranih območij v Vzhodno in Zahodno Nemčijo, ki so postali begunci šele po vojni, ter vračanje vojnih beguncev iz držav zaveznic (Kavkler, 2002: 7).

<sup>38</sup> Določene etnične skupine pa so ostale izven meja države svoje narodnosti in danes oblikujejo t.i. etnične/narodne manjšine, ki jih dandanes imenujemo tudi klasične manjšine.

spopadala z množičnimi imigracijami, je **Vzhodna Evropa**<sup>39</sup> beležila večinoma le notranje migracije, saj so vzhodne evropske države z najrazličnejšimi administrativnimi omejitvami strogo omejile emigracije v tujino. Do večjih obsegov emigracij je tako prihajalo večinoma v času večjih političnih kriz: Madžarska leta 1956; Češkoslovaška leta 1968; Poljska v letih 1980-1981 ter Nemška demokratična republika leta 1989 (IOM, 2003: 241). Edini, ki so v »normalnih« časih lahko zapustili svoje države, so bili pripadniki etničnih in verskih manjšin, ki so imele močno podporo s strani zahodnih narodov, npr. nemški izseljenci in nemške manjšine, Židje, etnični Turki in etnični Grki. Edina izjema med vzhodnimi državami, ki je dovoljevala svojim državljanom, da so si lahko našli delo v različnih zahodnih državah, je bila bivša Jugoslavija. Kasneje je jugoslovanskemu modelu sledila še Poljska (IOM, 2003: 241). Omejitve potovanj v zahodne države so za državljane Vzhodne Evrope padle šele z odprtjem berlinskega zidu leta 1989.

Medtem ko se je obseg zunanjih imigracij v državah Vzhodne Evrope drastično zmanjšal, pa se je **Zahodna Evropa** soočala ravno z nasprotnim procesom: imigracije so postajale vse bolj množične. Migracije razseljenih ljudi so v **petdesetih letih** prejšnjega stoletja zamenjale imigracije iz bivših kolonij. Veliki kolonialni imperiji so po drugi svetovni vojni namreč dokončno razpadli, vse preostale »kolonije« so bile prenesene v okvir mednarodnega skrbniškega sistema pod okriljem Skrbniškega sveta OZN.<sup>40</sup> Bivše kolonije so na koncu petdesetih in na začetku šestdesetih let, v obdobju t.i. dekolonizacije, počasi začele stopati po poti k svoji neodvisnosti. Kavklerjeva (2002: 7) navaja, da »so se v evropske kolonizatorke - Francijo, Anglijo, Nizozemsko, Portugalsko in Belgijo - vračali nekdanji državljani naštetih držav, ki so bili na delu v kolonijah, ali pa so se priseljevali v kolonijah rojeni ljudje«<sup>41</sup>. Poleg tega je Zahod začel z vsesplošno obnovo vsega porušenega v vojni, zaradi česar se je dvignilo povpraševanje po dodatni delovni sili. Večina držav je namreč izgubila velik delež predvsem

---

<sup>39</sup> Dognanja IOM, ki jih navajam v nadaljevanju odstavka, se nanašajo na sledeče sedanje države vzhodne Evrope: Albanija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Hrvaška, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Makedonija, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija ter Srbija in Črna Gora.

<sup>40</sup> Skrbniškemu svetu je bil z Ustanovno listino OZN zaupan nadzor nad upravo ozemelj, ki so bila postavljena pod mednarodni skrbniški sistem. Glavna cilja tega sistema sta bila pospeševati napredek prebivalcev teh ozemelj ter njihov progresivni razvoj k samoupravi in neodvisnosti. Zadnje skrbniško ozemlje, ki je pridobilo svojo neodvisnost, je bilo tihoceansko otočje Palau leta 1994. Zaradi izpolnitve svoje naloge je delovanje Sveta do nadaljnega prekinjeno.

<sup>41</sup> Geddes (2000: 18) navaja, da se je veliko ljudi iz bivših kolonij selilo kot državljani države, v katero so se selili. Avtor na istem mestu navaja primer britanskega državlanskega akta iz leta 1948, ki je dovoljeval državljanom britanskega imperija, da se preselijo v »matično« državo. Migranti in njihovi nasledniki, ki so prišli kot državljani »matične« države, so imeli enake pravne, politične in socialne pravice kot ostali državljani, a obseg teh pravic ni zagotavljal tudi njihove učinkovite uporabe. Kot namigne Geddes (*ibid*) v slogu George Orwella, so bili nekateri državljani bolj enaki kot nekateri.

moškega prebivalstva, ki so se bojevali v vojni. Zaradi večjega zaslужka in posledično boljšega življenja so se začeli najprej seliti Italijani, sledili so jim Irci, Španci, Portugalci in Grki<sup>42</sup>. IOM (2003: 239) je v svojem poročilu zapisal, da so se omenjene države v tem obdobju soočale z izgubami velikega deleža prebivalstva, ki so se zaradi ekonomskih razlogov selili čez morje v »obljubljeno deželo« ali druge evropske države. Razvitejše evropske države, med katerimi sta prednjačili Švica in Švedska<sup>43</sup>, pa so odprtih rok sprejemale dodatno delovno silo, ki je pomagala k hitrejši obnovi in ponovnemu vzponu gospodarstev.

**Šestdeseta leta** prejšnjega stoletja so za Zahodno Evropo predstavljala zlata leta. Gospodarstva so si dokončno opomogla od posledic druge svetovne vojne in države severne in zahodne Evrope so doživele ponoven gospodarski razcvet. Države so dosegale visoke stopnje gospodarske rasti, ki pa jih ni spremljala zadostna rast prebivalstva, ki bi zagotavljala ustrezen obseg delovno aktivnega prebivalstva, zato so te države nujno potrebovale pritok tujih delavcev. Dodatna delovna sila je prihajala predvsem iz mediteranskih držav in držav Severne Afrike, pridružili pa sta se jim tudi bivša Jugoslavija in Turčija (Kavkler, 2002: 7). Kavklerjeva (2002: 7) navaja, da naj bi bilo »v letu 1973 v državah Evropske gospodarske skupnosti, Avstrije, Norveške, Švedske in Švice zaposlenih kar 7,5 milijona tujih delavcev<sup>44</sup>.« Države so se večinoma odločile za model t.i. »gostujočih« delavcev<sup>45</sup>, ki je temeljil na predpostavki pridobivanja delovne sile brez pridobivanja stalnih prebivalcev. Delavci so bili torej označeni kot gostje, ki naj bi se v primeru spremenjenih razmer na trgu vrnili nazaj v svoje domovine. Geddes (2000: 19) je zapisal, da so bili migranti sprejeti kot relativno prilagodljiv produkcijski faktor in v tem smislu je bil predviden tudi sistem rotacije delavcev migrantov – nekateri delavci bi se po določenem obdobju dela v tujini vrnili v svojo domovino, nadomestili pa bi jih novi delavci imigranti. S tovrstnim sistemom rotacije so želeli preprečiti stalno naselitev in se izogniti težavnim vprašanjem glede integracije imigrantov v družbo sprejemnico (*ibid.*)<sup>46</sup>. Države, ki niso imele (zadosti) svojih kolonij, da bi od tam črpale dodatno delovno silo, so

---

<sup>42</sup> Države, iz katere prihajajo omenjeni zaslужka željni delavci, so bile vse do 90-ih let države emigracije.

<sup>43</sup> Omenjeni državi sta bili v drugi svetovni vojni nevtralni, zaradi česar seveda nista utrpeli velike škode in sta se lahko po koncu vojne nemoteno razvijali naprej, medtem ko so se ostale države ubadale z obnovo razbitih gospodarstev.

<sup>44</sup> Tudi to naj bi bila le približna ocena, in sicer zaradi dveh razlogov: države so šele začele voditi statistiko o tujih delavcih, zato so bili podatki velikokrat pomanjkljivi, poleg tega pa je obstajalo veliko število neprijavljenih delavcev (Kavkler, 2002: 7).

<sup>45</sup> Več o politiki začasnih tujih delavcev (o razlogih zanjo ter o stroških in koristi) v Medved (1998: 29-32).

<sup>46</sup> Utemeljevanje sistema zaposlovanja tujih delavcev na predpostavki začasnosti je najbolj jasno razviden v tedanji Zahodni Nemčiji, ki je tuje delavce poimenovala »gästarbeiter« (gostujoči delavci). Geddes (2000: 19) navaja člen 2(1) zahodnonemškega zakona o tujcih iz leta 1965, ki se je glasil: »Dovoljenje za bivanje je lahko izdano, če tujec ne škoduje interesom Zvezne republike Nemčije.« Geddes (*ibid.*) nadaljuje, da je zakonodaja tako preko uvedbo načela arbitranosti pogojevala prisotnost delavcev imigrantov v zahodni Nemčiji z interesi ekonomije.

sklepale bilateralne sporazume o začasnem zaposlovanju delavcev z državami, ki so se soočale s presežkom delovne sile. Najaktivnejši državi pri sklepanju tovrstnih sporazumov sta bili Nemčija in Francija: Francija je sklenila sporazume z 16 evropskimi in neevropskimi državami, Nemčija<sup>47</sup> pa z 8 evropskimi in neevropskimi državami. Poleg tega so se k takemu načinu reševanja problema pomanjkanja delovne sile zatele tudi Belgija (4 sporazumi), Luksemburg (2 sporazuma) in Nizozemska (5 sporazumov) (Geddes, 2000: 18-19). Med začasnimi delavci so prevladovali predvsem kmečki in slabo izobraženi moški, ki so bili priučeni za delo v industrijski proizvodnji (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen; 2000: 76).

Kljub prevladi ekonomskih migracij pa so na Zahod prihajali tudi politični pribežniki, in sicer predvsem iz dveh smeri: določen delež imigrantov je pobegnil iz totalitarnih režimov vzhodnih socialističnih držav; preostali del pa je pobegnil iz bivših afriških in azijskih kolonij zaradi bojazni pred morebitnim preganjanjem v novonastalih okoliščinah procesa dekolonizacije. Tudi ti politični imigranti, ki jih je bilo sicer izredno malo, so brez večjih problemov vstopali v zahodnoevropske države (Geddes, 2000: 28). Kot je razvidno iz zgoraj zapisanih značilnosti, so imele zahodnoevropske države do začetka sedemdesetih let prejšnjega stoletja relativno pozitiven odnos do imigracij ter so svoje imigracijske politike utemeljevale na precej liberalnem pristopu. Klinar (1993: 395), ki je obdobje od preloma stoletja do začetka sedemdesetih let poimenoval »klasično obdobje mednarodnih migracij«, je opredelil sledeče značilnosti obravnavanega obdobja: liberalistični pogledi z določenimi omejitvami, upoštevanje dejavnikov odbijanja in privlačenja v zvezi z migracijskimi odločitvami<sup>48</sup>, tržno izravnavanje neravnotežja med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej ter asimilacija kot prevladujoči način vključevanja imigrantov v imigrantsko družbo. Klinar je sicer kritično opozarjal na nekatere pomanjkljivosti omenjenega liberalnejšega pristopa do migracij<sup>49</sup>, kot

---

<sup>47</sup> Nemčija je sporazume o začasnem zaposlovanju tujih delavcev sklenila s sledečimi državami: Italija (1955), Španija in Grčija (1960), Turčija (1961, 1964), Maroko (1963), Portugalska (1964), Tunizija (1965) ter Jugoslavija (1968) (Geddes, 2000:19).

<sup>48</sup> Odločitve posameznikov za selitev v drugo državo so dolgo časa pojasnjevali preko teorije o dejavnikih privlačenja in odbijanja. Bistvo teorije leži v predpostavki, da na posameznikovo odločitev za migracijo vpliva kombinacija dejavnikov odbijanja (t.i. push dejavniki) iz emigracijske družbe, dejavnikov privlačenja v imigracijsko družbo (t.i. pull dejavniki) ter nevtralni dejavniki v obeh družbah (Klinar, 1976: 23). Klinar v istem delu (1976: 23) navaja tudi nekatere primere dejavnikov privlačenja (ekonomska prosperiteta, dvig dohodka, dvig standarda, možnosti za ustrezno zaposlitev in poklicno promocijo, izobraževalne možnosti...) ter dejavnikov odbijanja (ekonomska stagnacija, padeč standarda, nizek dohodek, brezposelnost, diskriminacija na določenem področju, politično preganjanje, omejene možnosti za osebni razvoj..)

<sup>49</sup> Klinar (1993a: 395) je opozoril tudi na določene pomanjkljivosti tedanjega sistema, ki pa so povezane s splošno marksistično kritiko kapitalističnega sistema (za avtorja je namreč značilno, da je na problem mednarodnih migracij gledal predvsem skozi optiko marksistične kritike kapitalizma): rezervna delovna armada imigrantov; njihovo izkoriščanje; subproletarski status imigrantov, povezan z njihovo etnično deprivilegiranostjo in



npr. določene omejitve, ki so izvirali predvsem iz nacionalnih interesov imigracijskih držav, prevlada interesov imigracijskih držav nad interesi emigracijskih držav ter zgolj relativna liberalnost, a je hkrati priznaval, da je liberalnejša politika sprejema imigrantov do sredine sedemdesetih let vendarle omogočala množične imigracije, ki so temeljile na individualnih svobodnih odločitvah (Klinar, 1993a: 395; Klinar, 1993b: 663).

A že naslednje desetletje se je začelo v spremenjenih okoliščinah: **sedemdeseta leta** so celotno Evropo soočila z veliko gospodarsko recesijo<sup>50</sup>, ki se je povlekla tudi v **osemdeseta leta**. Zlata leta so se spremenila v siva leta. Ekonomska kriza seveda ni prizanesla nikomur, zato so se potrebe po zaposlovanju tujih delavcev v zahodnoevropskih državah drastično zmanjšale. Države so zaradi vse večje brezposelnosti med domačimi in tujimi delavci začele uvajati politiko omejevanja imigracij, ki so bile osredotočene predvsem na ustavitev nadaljnega zaposlovanja tujih delavcev in spodbujanje prostovoljnega vračanja v svoje domovine (Medved, 2003: 124). A stopnja imigriranja kljub sprejetim restriktivnim ukrepom ni upadla, temveč je še naraščala<sup>51</sup>. Imigranti se zaradi ekonomske krize niso pričeli odseljevati v svoje izvorne države, ampak so na podlagi mednarodno priznane pravice do združitve družine<sup>52</sup> v svoje nove domovine pripeljali še svoje družine oz. partnerje, s katerimi so si nato ustvarili družine. Poleg omenjenih sekundarnih imigracij družinskih članov so se v večjem obsegu ponovno pojavile imigracije političnega značaja. Obdobje osemdesetih let je namreč minilo v znamenju večjega porasta prošenj za azil. Kavklerjeva (2002: 7) navaja, da je do tako povečanega obsega prosilcev za azil prišlo predvsem zaradi dveh razlogov: zelo poostrenih pogojev imigriranja v razvite evropske države ter dejanskih nečloveških razmer v določenih manj razvitih državah. Vse razvite zahodnoevropske države so namreč strogo omejile

---

diskriminacijo; dvojna narava trga delovne sile s segmentiranim trgom delovne sile, konflikti imigrantsko družbo in imigranti.

<sup>50</sup> Gospodarsko krizo je občutila celotna mednarodna skupnost, saj so se posledice naftnega šoka, dolžniške krize in vsesplošne recesije dotaknile tako razvitih kot nerazvitih držav.

<sup>51</sup> Socialdemokratska stranka na Danskem je zaostreno javno diskusijo o tujcih začinila z objavo slogana: »Povabili smo delavce, prišli so ljudje« (Verlič Christensen, 2000: 1128). Omenjeni slogan združuje bistvo kritičnih pripomb različnih avtorjev, ki opominjajo države, da so delavci imigranti tudi ljudje in ne zgolj orodje v rokah neke države, s katerim se rešuje problem pomanjkanja delovne sile.

<sup>52</sup> Pravico do združevanja družin kot eno temeljnih pravic migrantov danes priznava večina držav. Pravica omogoča, da se družina pridruži svojemu članu v novi domovini. Običajno je pogojena s 3 kriteriji: časovno (koliko časa mora delavec živeti v novi domovini), finančno (zadostna sredstva za preživljanje družine) ter namestitvev družine v skladu z minimalnimi standardi. Obravnavano pravico najdemo v vseh pomembnejših mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah in pravicah migrantov. Primeri: Splošna deklaracija o človekovih pravicah/Universal Declaration on Human Rights (12.člen), Konvencija Mednarodne organizacije za delo št.143/Convention of International Labour Organization No. 143 (13.člen), Evropska konvencija o človekovih pravicah/European Convention on Human Rights (8.člen), Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov/European Convention on legal status of migrant workers (12.člen), Evropska socialna listina/European Social Charter (19.člen). Povzeto po Kneževič (2002: 29).

priseljavanje novih imigrantov delavcev, zato so nekateri imigranti izkoristili neurejene razmere v svojih domovinah in zlorabili instrument azila za dejansko ekonomsko migracijo<sup>53</sup>. Določen delež prosilcev za azil pa je prebegnil iz resnično nečloveških razmer v izvornih državah, kot npr. Afganistan, države srednjega vzhoda, nekateri predeli Indije, številne afriške države, Turčija (večinoma Kurdi), bivša Jugoslavija, Iran, Irak in Šri Lanka (Kavkler, 2002: 7).

Kot je razvidno iz zgoraj navedenih podatkov, se imigracije zaradi omejevalnih ukrepov niso ustavile, temveč se je zgodilo ravno nasprotno: imigracije so postale še obsežnejše, spremenile so se le oblike in načini imigriranja. V tem kontekstu bi torej težko poimenovali obravnavano obdobje kot obdobje »ničelnih« imigracijskih politik, kot namiguje določena strokovna literatura. Medvedova (2003: 136) kritično ocenjuje koncept »ničelne« imigracije kot »izmišljotino, ki so jo ohranjali za politične cilje držav članic skozi osemdeseta in devetdeseta leta«. Vse države članice so v pogojih liberalizacije trgovine in globalizacije ekonomije do določene mere sprejemale ekonomske imigrante z namenom zaposlitve, zaradi posla ali naložbe. Države so preko omejevanja dostopa do trga delovne sile želele zaščititi svojo delovno silo, a imigranti so vedno imeli določene sposobnosti, ki jih je neka država nujno potrebovala, ni pa imela tako kvalificirane delovne sile, zato je obstajala le ena rešitev: uvoz delovne sile z potrebnimi kvalifikacijami. Medvedova (2003: 136) zato kritično opozorja, da je bila »hinavščina« »ničelnih« imigracijskih politik v tem, da so učinkovito sankcionirale nadaljevanje ekonomske imigracije, velikokrat tudi na popolnoma samovoljni osnovi, edina izjema od splošnega pravila, da ne sme biti nobene ekonomske imigracije, je bilo podeljevanje delovnih dovoljenj.« V obravnavanem obdobju so države torej začele uvajati omejevalne ukrepe, da bi omejile pritok ekonomskih imigrantov. Politike so postajale vse bolj restriktivne in selektivne glede tega, katere kategorije so »primerne«. A vrata Evrope se niso popolnoma zaprla, saj so se imigracije nadaljevale, spremenila se je le oblika in struktura imigrantov. Poleg tega se imigracijske politike niso osredotočile le na omejevanje imigracij, temveč so se prvič pojavila tudi razmišljanja o celovitejšem zagotavljanju pravic, ki bi zaščitile interese imigrantskih manjšin pred učinki neurejenega trga. V ospredje so začela prihajati tudi politična, socialna in humanitarna vprašanja glede imigrantov (Klinar, 1993a: 395). Nastajali so novejši pogledi o nadomeščanju asimilacije imigrantov z etnično-pluralističnimi in multikulturnimi procesi<sup>54</sup>, a

---

<sup>53</sup> Zaradi zlorabe pravice do azila se za omenjene migrante v literaturi velikokrat uporablja izraz kvaziazilanti. Pri tem naj bi prednjačili predvsem Turki, ki so želeli migrirati v Zahodno Nemčijo.

<sup>54</sup> Švedska je na primer že leta 1975 uvedla imigracijsko politiko, katere splošni cilj je bil oblikovanje multikulturne družbe v smislu enakih pravic na vseh področjih socialnega življenja, v smislu svobodne etnične verske in kulturne identifikacije ter v smislu integracije v politično skupnost (Bešter, 2003: 9).

Klinar (1993a: 395) opozorja, da so se navedene zamisli uresničevale počasi in da so mnoge od njih ostale le na ravni teoretičnih in političnih razprav.

Konec osemdesetih let prejšnjega stoletja se je Evropa soočala z neobvladljivim tokom predvsem političnih imigracij, hkrati pa so vse bolj stopala v ospredje tudi vprašanja, povezana s statusom imigrantov, ki so se bolj ali manj za stalno naselili v svojih novih domovinah. A največji izziv je Evropo šele čakal.

#### **4.1.2 Množične migracije v Evropi od devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes**

Zadnje desetletje prejšnjega stoletja je bilo za Evropo predvsem desetletje velikih političnih, ekonomskih in družbenih sprememb. Vzhodna Evropa se je soočila s padcem komunističnih režimov in se podala na pot vzpostavljanja demokracije in kapitalizma. Določene države so novo nastale okoliščine izkoristile za izpolnitev dolgoletnih želja po lastni samostojni državi: samostojnost so si izborile vse nekdanje ruske republike, med njimi tudi tri baltske države Estonija, Litva in Latvija; Češkoslovaška je razpadla na dve novi državi Češko in Slovaško; razpad na nekdanje republike pa je doživela tudi bivša Jugoslavija, kjer se je proces osamosvajanja republik končal šele po nekajletnem prelivanju krvi med nekdanjimi »brati«. Tudi Zahodna Evropa se je podala na pot vse tesnejšega evropskega združevanja: dokončno je nastala Evropska unija z Pogodbo o Evropski uniji (pogodba iz Maastrichta), izoblikoval se je enotni skupni trg, uvedena je nova skupna valuta, če omenimo le najbolj bistvene dosežke na koncu prejšnjega stoletja.

Vse te velike politične in družbene spremembe pa so s seboj prinesle tudi določene nepričakovane posledice. Ena izmed tovrstnih posledic, na katero Zahod ni bil pripravljen, je bil tudi izredno **povečan obseg migracij**. Kot je zapisala Medvedova (2003: 119), se je zadnje desetletje soočilo z največjim obsegom migracij od leta 1945. Čeprav se je obseg priseljenih v zadnjem desetletju glede na predhodna obdobja povečal v vseh glavnih priselitvenih področjih (ZDA, Kanada, Avstralija), pa so prvo mesto z najvišjimi relativnimi prirasti priseljenih glede na prebivalce prevzele države Zahodne Evrope. Zahodna Evropa je v zadnjih 15 do 20 letih postala glavno priselitveno območje za mednarodne migrante (Verlič Christensen, 2000: 1119).

Moje trditve potrjuje tudi spodaj prikazana tabela neto migracijskih tokov v Zahodni Evropi v letih 1960-2000, kjer sta ločena stolpca za migracijske tokove od leta 1960-1990 in 1990-2000.

Tabela 1: Neto migracijski tokovi v Zahodni Evropi od 1960-2000

	<b>1.1 POVPREČNI LETNI NETO MIGRACIJSKI</b>			<b>1.1.1 KUMULATIVNI NETO TOK</b>					
	<b>1960-1990</b>	<b>1990-2000</b>	<b>1960-2000</b>	<b>1960-1990</b>		<b>1990-2000</b>		<b>1960-2000</b>	
				V 000	Delež celotne populacije (%)	V 000	Delež celotne populacije (%)	V 000	Delež celotne populacije (%)
<b>Avstrija</b>	1.3	3.6	1.9	308	4.0	294	3.6	602	7.5
<b>Belgija</b>	0.9	1.5	1.0	247	2.5	153	1.5	400	3.9
<b>Danska</b>	0.6	2.5	1.1	97	1.9	129	2.4	226	4.2
<b>Finska</b>	-1.0	1.3	-0.5	-140	-2.8	64	1.2	-76	-1.5
<b>Francija</b>	2.1	1.0	1.8	3,270	5.8	585	1.0	3,855	6.5
<b>Grčija</b>	-0.1	4.2	1.0	27	0.3	442	4.2	469	4.4
<b>Islandija</b>	-1.4	-0.4	-1.1	-9	-3.5	-1	-0.4	-10	-3.5
<b>Irska</b>	-3.0	2.4	-1.6	-285	-8.1	91	2.4	-194	-5.1
<b>Italija</b>	-0.6	2.0	0.0	-904	-1.6	1,177		273	0.5
<b>Luksemburg</b>	5.4	10.0	6.5	58	15.2	42	9.7	100	22.8
<b>Nemčija</b>	2.1	4.4	2.6	4,857	6.1	3,638	4.4	8,495	10.4
<b>Nizozemska</b>	1.5	2.3	1.7	644	4.3	360	2.3	1,004	6.3
<b>Norveška</b>	0.8	2.0	1.1	98	2.3	88		186	4.2
<b>Portugalska</b>	-4.6	0.3	-3.4	-	-12.1	35	0.4	-	-11.6
<b>Španija</b>	-0.3	0.9	0.0	-286	-0.7	358	0.9	72	0.2
<b>Švedska</b>	1.9	2.2	2.0	476	5.6	194	2.2	670	7.6
<b>Švica</b>	3.0	3.3	3.1	569	8.3	235	3.3	804	11.2
<b>V. Britanija</b>	0.1	1.5	0.4	114	0.2	827	1.4	941	1.6

Vir: International Organization for Migration (2003). *World migration 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*; str. 240.

IOM v omenjenem poročilu<sup>55</sup> (IOM, 2003: 240-241) navaja, da se je med leti 1960 in 2000 delež populacije Zahodne Evrope zaradi neto migracij povečal za 4,3 odstotka oz. 16,7 milijona ljudi. V absolutnem smislu so bile glavne države sprejemnice Nemčija (neto migracijski saldo 1960-2000: + 8,5 milijona ljudi), Francija (+ 3,9 milijona), Nizozemska (+1,0 milijona), Velika Britanija (+0,9 milijona) ter Švica (+0,8 milijona). Relativno glede na velikost populacije pa je bil največji neto delež povečanja populacije zaradi mednarodnih migracij registriran v Luksemburgu (1960-2000: +22,8 odstotka celotne populacije), Švica (+11,2 %), Nemčija (10,4%), Švedska (+7,6%) in Avstrija (10,5%). Skoraj polovica demografskega neto prirastka zaradi zakonitih migracij v Zahodnih Evropi se je oblikovala v prejšnjem desetletju. Med

<sup>55</sup> International Organization for Migration (IOM). *World migration 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*; 2003. Vse navedene številke v sledečem odstavku so povzete po tem poročilu.

letoma 1990 in 2000 so neto migracije obsegale dodatnih 8,7 milijona migrantov. V absolutnem smislu so se z največjimi migracijskimi tokovi srečevale sledeče države: Nemčija (neto migracijski saldo 1990-2000: +3,6 milijona), Italija (+1,2 milijona) in Velika Britanija (+0,8 milijona). In katere države so se soočale z največjimi migracijskimi tokovi relativno glede na odstotek celotne populacije: Luksemburg (1990-2000: +9,7 odstotka celotne populacije), Nemčija (4,4%), Grčija (4,2%) in Avstrija (+3,6%). Zahodna Evropa je v petdesetih letih gostila 3,8 tujih državljanov. Do leta 1970-1971 je število zraslo na skoraj 11 milijonov, na začetku 21. stoletja pa ta številka znaša okrog 20,5 milijona (IOM, 2003: 240-241).

A spremenil se ni le obseg migracij, devetdeseta leta so se soočila tudi s **spremenbo narave migracij**. Favell (1998: 605) je zapisal, da se je evropski kontinent v zadnjih dveh desetletjih soočil z novim nizom vprašanj na področju migracij, ki so bistveno drugačni od tistih, ki so se postavljala v času imigracij iz bivših kolonij in imigracij »gostujočih« delavcev v petdesetih, šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Favell (*ibid.*) poudarja, da se nova vprašanja med drugim nanašajo tudi na nove oblike migracij iz Vzhodne Evrope po koncu hladne vojne, na eksplozijo števila prosilcev za azil in beguncev ter naraščajoče olajšano gibanje imigrantov zaradi različnih transnacionalnih komunikacij, kulturnih diaspor in globalnega transportnega sistema. Tudi Evropska komisija je v Komunikaciji o imigraciji, integraciji in zaposlovanju<sup>56</sup> (2003: 9) spoznala, da smo bili konec prejšnjega stoletja priča širitvi in diverzifikaciji v tipologiji migrantov, v vzorcih migracijskih tokov ter v spremembi držav pošiljateljic in sprejemnic. Tovrstna spoznanja potrdi v svojem poročilu za leto 2003 tudi IOM: devetdeseta leta so se soočila z novimi migracijskimi trendi in vzorci, z večjo diverzifikacijo migrantov, z večjo fleksibilnostjo in dinamičnostjo migracijskih tokov (IOM, 2003: 262). Po besedah Medvedove (2003: 119) tudi večina akademske literature kot eno temeljnih značilnosti prejšnjega desetletja prepoznava »nove« migracije. Že sam obseg migracij od leta 1989 bi bil zadosten, da bi migracije opredelili kot »nove«, saj številčno presega katerekoli migracije v Evropi od konca druge svetovne vojne, a Medvedova v svojem članku (2003: 119-120) opozorja, da so se spremenili tudi geografija, tipi in sama narava migracij.

Kakšne so torej t.i. »nove« migracije, s katerimi se sooča Evropa? Medvedova (2003: 120) najprej poudarja, da se je od osemdesetih let naprej spremenil **geografski vzorec migracij**, saj

---

<sup>56</sup> European Commission (2003). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on Immigration, Integration and Employment* (COM (2003) 336 final). Bruselj, 3. 6. 2003.

se je vidno zmanjšal delež imigracij iz ostalih razvitih držav. Pojavile so se nekatere nove izvorne države, iz katerih v zadnjih letih beležimo večji porast imigracij: države vzhodne Evrope in države bivše Sovjetske zveze, ki so se v prejšnjem desetletju soočile z velikimi političnimi in družbenimi spremembami. Hkrati pa so nekatere države emigracije sedaj postale države imigracije. Nove ciljne države v Evropi so postale predvsem države južne Evrope (Italija, Španija, Portugalska, Grčija) in Irska. Tudi nekatere nove demokracije vzhodne Evrope so se znašle v vlogi tranzitnih držav na želeni poti imigrantov v »obljubljeno« Evropo, nekatere razvitejše izmed vzhodnih držav pa so postopoma postajale tudi ciljne države<sup>57</sup>. Medvedova (2003: 120-121) glede na spremembe v imigracijah države evropskega kontinenta razdeli v sledeče skupine: v *države srednje in vzhodne Evrope* se imigranti priseljujejo iz vseh evropskih držav - večinoma iz ostalih držav v regiji, določen manjši delež pa prihaja tudi iz držav Evropske unije in EFTA<sup>58</sup>; tudi v *skandinavskih državah* so migracije v osnovi »evropske« - večina imigrantov prihaja iz držav Evropske Unije in EFTA ter iz »ostale« Evrope (večinoma iz Turčije in bivše Jugoslavije), manjši delež tokov pa prihaja tudi iz srednje in vzhodne Evrope; tudi *Nemčija, Avstrija in Finska* sprejemajo predvsem evropske imigrante, z posebno velikim deležem iz srednje in vzhodne Evrope; za razliko od prej omenjenih držav pa se naslednje države soočajo z velikim deležem imigracij iz držav izven Evrope: tretjina imigrantov v *Veliki Britaniji* prihaja izven Evrope, pa tudi *mediteranske države in Nizozemska* gledajo preko evropskih meja. Tudi Evropska komisija je v prej omenjeni komunikaciji o imigraciji, integraciji in zaposlovanju<sup>59</sup> (2003: 9) opozorila, da se dandanes srečujemo z povečanim pritokom vračajočih državljanov<sup>60</sup> in nedržavljanov, ki večinoma prihajajo iz držav izven evropskih meja.

Spremenile pa se niso le smeri migracijskih tokov, temveč so se pojavili tudi **novi tipi migracij**. Medvedova (2003: 121) navaja, da so za post-industrijski val migracij, ki smo mu priča v zadnjih dveh desetletjih, značilne določene posebne oblike migracij: migracije visoko kvalificirane delovne sile, migracije prosilcev za azil in beguncev ter nezakonite migracije. *Migracije visoko kvalificirane delovne sile* spodbujajo predvsem razvite evropske države, ki zaradi potreb na svojih trgih delovne sile in zahtev svojih gospodarstev s selektivnimi

---

<sup>57</sup> Tak primer je npr. tudi Slovenija, ki kot ena izmed najbolj razvitih držav med novo nastalimi demokracijami postaja vse bolj tudi ciljna in ne le tranzitna država.

<sup>58</sup> EFTA (European Free Trade Association /Evropsko prosto-trgovinsko združenje) je mednarodna organizacija, ki spodbuja prosto trgovino in ekonomsko integracijo. Trenutno so članice še Islandija, Liechtenstein, Norveška in Švica. Več informacij na spletni strani organizacije: <http://www.efta.int>

<sup>59</sup> COM (2003) 336 final

<sup>60</sup> Tipičen primer tovrstne migracije predstavljajo npr. migracije ljudi nemškega porekla, ki so se med leti 1988 in 1994 vračali iz Vzhodne Nemčije v Zahodno Nemčijo (Kavkler, 2002: 7).

imigracijskimi politikami dovoljujejo vstop le omenjeni kategoriji imigrantov. Kavklerjeva (2002: 7) omenja, da naj bi se kar 12 do 14 odstotkov selivcev iz vzhodno in srednjeevropskih v zahodnoevropske države uvrščalo med visoko kvalificirane, in sicer mladi uspešni managerji stari do 35 let, znanstveniki, raziskovalci ter študentje. Tudi v obratno smer, namreč iz zahodnoevropskih v vzhodno in srednjeevropske države, se je obseg imigracij v obravnavanem obdobju povečal; večina tovrstnih imigrantov se zaposluje v transnacionalnih korporacijah. Veliko strokovnjakov pa prihaja seveda tudi iz nerazvitih držav izven Evrope, ki se zaradi tovrstnih imigracij že dalj časa srečujejo s problemom »bega možganov«. V tem obdobju beležimo tudi velik *porast števila prosilcev za azil in beguncev*, za kar so krive predvsem že omenjene družbene in politične spremembe v vzhodni Evropi ter krvavi razpad bivše Jugoslavije. Število prošelj za azil je sicer stalno naraščalo od zgodnjih sedemdesetih let naprej, znatno pa je naraslo po padcu berlinskega zidu leta 1989, ko se je v Evropi število prošelj za azil potrojilo. Geddes (2000: 28) navaja, da je število prošelj za azil doseglo svoj vrhunec julija 1992, ki je bilo le v enem mesecu (juliju 1992) podanih 80 000 prošelj za azil. V prvih letih devetdesetih let prejšnjega stoletja se je Evropa zaradi krvavih dogodkov na Balkanu soočila tudi z največjim tokom beguncev od leta 1956 (Medved, 1998: 43). Po končani intenzivni vojni na Balkanu in prvih začetnih šokih zaradi velikih družbenih sprememb se je število imigracij iz humanitarnih razlogov delno umirilo. Geddes (2000: 28) omenja podatek, da so v prvi polovici leta 1996 zabeležili skupno 107.144 prošelj za azil (podatek ne vključuje podatkov iz Grčije, Irske, Luksemburga in Portugalske, a številke prošelj za azil so bile v teh državah večinoma nizke)<sup>61</sup>. Za upad števila prošelj po letu 1993 lahko najdemo več različnih vzrokov. Najpomembnejši vzrok je verjetno zaostritev pogojev za vstop in sprejetje iskalcev azila v nekaterih evropskih državah, vključno z Nemčijo, Francijo in Veliko Britanijo, ki so se soočale z največjim številom prosilcev za azil. Poleg tega pa so si po začetnih šokih počasi opomogla tudi gospodarstva tranzicijskih držav, kar je zmanjšalo željo potencialnih imigrantov po selitvi v tujino zaradi boljših možnosti za zaposlitev in boljšega standarda. Ob koncu devetdesetih let se je zaradi etničnih konfliktov na Kosovu, poslabšanja gospodarskega položaja v Albaniji in vojne s Kurdi v Turčiji število prošelj za azil ponovno povečalo (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen; 2000: 81). Poleg omenjenih prosilcev za azil in beguncev pa v devetdesetih letih posebno skrb v evropskem prostoru vzbuja tudi obseg *nezakonitih migracij*.

---

<sup>61</sup> Po posameznih državah so zabeležili sledeče padce v številu prošelj (primerjava prve polovice leta 1995 in prve polovice leta 1996): Nemčija je leta 1996 zabeležila upad prošelj za 3%, Velika Britanija 25%, Nizozemska 30%, Francija 32%. (podatki povzeti po Geddes, 2000: 28).

Evropska komisija je v Komunikaciji o skupni migracijski politiki<sup>62</sup> (2000a: 13) podala oceno Evropola, ki ocenjuje obseg nezakonitih imigracij na 500.000 ljudi letno, čeprav je tudi ta številka zaradi težke sledljivosti obsega tovrstnih imigracij verjetno zgolj ocena. Ta številka vsebuje seveda vse oblike nezakonitih imigracij, od nezakonitega prestopa meje do nezakonitega bivanja in zaposlitve v neki državi. Kot najbolj problematično se izpostavlja predvsem tihotapljenje imigrantov preko organizirane mreže tihotapcev ljudi, katerih dejavnost ponavadi obsega tudi druga področja (organiziranega) kriminala. Tovrstna dejavnost vse pre pogosto vključuje tudi prodajo žensk (in v manjši meri tudi otrok) za namene spolne zlorabe.

Seveda pri opisovanju novih tipov imigracij ne smemo pozabiti na poseben tip imigracij, ki je v Evropski uniji prisoten od uveljavitve ideje o svobodnem pretoku oseb, a se je dokončno izoblikoval v zadnjih dveh desetletjih prejšnjega stoletja. Gre seveda za t.i. **notranje migracije**, ki so opredeljene kot migracije državljanov držav članic iz ene države članice v drugo državo članico, torej migracije znotraj meja Evropske unije, medtem ko **zunanje migracije** opredelimo kot imigracije iz tretjih držav oz. držav izven meja Evropske unije. IOM v svojem poročilu (2003: 44) navaja podatek, da živi v dotedanjih 15 državah članicah 370 milijonov ljudi, od katerih kar 19 milijonov oz. 5,1% celotne populacije ni državljanov države, v kateri živijo. Od teh 19 milijonov približno 6 milijonov ljudi prihaja iz držav članic EU, ostali pa iz držav nečlanic oz. tretjih držav<sup>63</sup>. Seveda pa pri tej delitvi kot edini kriterij ni upoštevana le smer migracij, temveč obstajajo med obema tipoma migracij tudi bistvene vsebinske razlike, ki se nanašajo predvsem na status imigranta ter s tem povezane pravice in dolžnosti. *Notranje migracije* so povezane s pravico vsakega državljana Evropske unije do prostega gibanja in bivanja na ozemlju druge države članice<sup>64</sup>. Omenjena pravica temelji na načelu svobodnega

---

<sup>62</sup> European Commission (2000). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a Community Immigration Policy* (COM (2000) 757 final). Bruselj, 22. 11. 2000.

<sup>63</sup> Obseg notranjih migracij je še vedno relativno neznan, saj se statistični podatki večinoma nanašajo na zunanje migracije – ti so namreč potrebni za oblikovanje migracijskih politik. IOM v svojem poročilu (2003: 45) navaja podatek, da naj bi se največje število notranjih imigrantov nahajalo v Luksemburgu, ki mu sledijo Irska, Belgija, Portugalska, Švedska, Španija in Grčija.

<sup>64</sup> Ena izmed temeljnih sprememb, ki jih je uvedla Pogodba o Evropski uniji iz Maastrichta, je tudi uvedba t.i. državljanstva Evropske unije, ki ne nadomešča nacionalnega državljanstva, temveč ga dopolnjuje. Vsak, ki je državljan države članice, je hkrati državljan EU in je upravičen do določenih dodatnih pravic: pravica do prostega gibanja in bivanja na ozemlju druge države članice; pravica do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katerekoli druge države članice Unije; pravica, da v državi bivanja voli oziroma je voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah; pravica nasloviti peticijo na Evropski parlament; pravica obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic; pravica pisati katerikoli instituciji ali organu EU v enem od uradnih jezikov EU (od 1. maja 2004 tudi v slovenščini) in prejeti odgovor v istem jeziku.

Vir: *Državljanstvo EU*, informacija na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve.



pretoka oseb<sup>65</sup>, katerega bistvo je omogočiti prosto in svobodno gibanje za vse državljane držav članic znotraj skupnega teritorija članic Evropske unije, nanaša pa se večinoma na pretok delovne sile oz. ekonomske migracije med državami članicami. Na podlagi omenjenega načela imajo državljani članic EU pravico do bivanja in zaposlitve v vsaki državi članici EU, ki temelji na prepovedi kakršnekoli diskriminacije na osnovi državljanstva glede pogojev zaposlitve in ugodnosti pri zaposlovanju. Državljanji države članice, ki bivajo v drugi državi članici, so torej popolnoma izenačeni z državljani te države in so upravičeni do vrste socialnih pravic in pravic iz dela (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen; 2000: 84).

Podani opis (teoretičnega) koncepta prostega pretoka oseb deluje zelo enostavno in daje vtis, da so meje zgolj narisane črte na zemljevidu, a temu v vsakdanjem življenju ni tako. Meje ostajajo resnične in le pogojno propustne. Državljanji EU sicer lahko prosto potujejo preko meja drugih držav članic<sup>66</sup>, a zaplete se pri bivanju in zaposlovanju v drugi državi članici, ko se srečajo z marsikaterim nepotrebnim birokratskim zapletom pri urejanju vseh potrebnih dokumentov za bivanje in delo. Poleg tega so nekateri državljani bolj enaki kot drugi (če se izrazim z besedami George Orwella iz njegove znamenite *Živalske farme*). Zadnja širitev Evropske unije je namreč prinesla novim državljanom Evropske unije marsikatero omejitev pri pravici do bivanja in zaposlovanja v drugih državah članicah. Medtem, ko se državljani dosedanjih držav članic lahko prosto zaposlujejo v starih članicah in načeloma tudi v novih članicah<sup>67</sup>, se državljani novih držav članic srečujejo na eni strani s prostim pretokom delovne sile med novimi članicami (med novimi članicami ni prehodnih obdobj, a imajo možnost uvedbe varnostne klavzule), na drugi strani pa so vse stare članice za nove državljane uvedle prehodno obdobje na področju prostega pretoka delovne sile, kar natančneje pomeni, da v predvidoma naslednjih 7 letih (razen za Ciper in Malto) velja restriktivna in omejevalna nacionalna zakonodaja

---

<sup>65</sup> Prost pretok oseb je ena izmed 4 temeljnih svoboščin, poleg prostega pretoka blaga, kapitala in storitev, na podlagi katerih deluje notranji trg Evropske unije.

<sup>66</sup> Za odpravo notranjih meja Evropske unije je v veliki meri odgovoren »Schengen«. Izraz »Schengen« se v strokovnem žargonu uporablja za dva mednarodna sporazuma, ki sta bila podpisana v kraju Schengen v Luksemburgu, in je sinonim za odpravo mejne kontrole na notranjih mejah med državami pogodbenicami, ob hkratnem uvajanju izravnalnih ukrepov za zagotavljanje varnosti na zunanjih mejah s tretjimi državami (nečlanici EU), in sicer po enotnih načelih oziroma standardih. Države so se za odpravo mejnih kontrol odločile predvsem zato, da bi zagotovile hitrejši in učinkovitejši pretok oseb.

Vir: *Kaj je schengenski sporazum?* Odgovor na omenjeno vprašanje, ki ga je pripravila Služba vlade RS za evropske zadeve, ki se nahaja na posebnih straneh Urada vlade RS za informiranje, namenjene informiranju slovenske javnosti o vstopanju Slovenije v EU (<http://evropa.gov.si>).

<sup>67</sup> Nove države članice lahko namreč na podlagi načela vzajemnosti uvedejo določene omejitve pri prostem pretoku delovne sile za državljane tistih držav članic, ki so za državljane te nove članice uvedle prehodno obdobje. Poleg omenjenega ukrepa se lahko države članice sklicujejo na varnostno klavzulo, ki državam omogoča, da v primeru resnih motenj na svojem trgu dela ponovno uvedejo določene omejitvene ukrepe.

posameznih držav članic na področju zaposlovanja tujih državljanov<sup>68</sup>. Pravica bivanja in zaposlovanja v drugih državah članicah je za nove državljane Evropske unije omejena in naj bi jo šele sčasoma lahko izkoristili v polni meri. A kljub vsem omejitvam so pogoji za nove državljane še vedno milejši kot za državljane t.i. tretjih držav. Za *zunanje imigracije* oz. imigracije iz držav nečlanic namreč veljajo še strožji pogoji bivanja in zaposlovanja v eni izmed držav članic EU. Verlič Christensen (2000: 1124) navaja, da je priselitev in pridobitev pravice stalnega bivanja možna le na osnovi uveljavljanja pravice do združitve družine, na podlagi pravice do azila oz. pravice do začasnega zatočišča v primeru beguncev ter na podlagi zaposlitve, ki pa ob vse večji restriktivnosti in selektivnosti imigracijskih politik (v primeru prostega mesta imajo prednost domači delavci, zaposlujejo pa predvsem visoko kvalificirano delovno silo in le za določen čas) postaja vse težje uresničljiva možnost vstopa in bivanja v neki državi članici Evropske unije. Tuji državljani so načeloma upravičeni do določenih pravic iz naslova stalnega bivanja in pravic do dela, a kot omenja Verlič Christensen (2000: 1125), se predvsem v zadnjem desetletju tovrstne pravice časovno pogojujejo in odmikajo. Če torej na kratko povzamem: medtem ko skuša Evropska unija čimbolj olajšati migracije svojim državljanom, se tuji državljani srečujejo z vedno višjimi in višjimi zidovi.

Poleg vseh že omenjenih sprememb je potrebno poudariti tudi **spremembo v sami dolžini migracije**. Dandanes se povečuje začasno zaposlovanje oz. zaposlovanje za določen čas (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen; 2000: 79). Kljub raznolikosti delitev migracij na kratkoročne in dolgoročne v statističnih virih držav članic je očiten rastoči trend kratkoročnih delovnih selitev v države Evropske unije (*ibid.*). Te selitve imajo predvsem značaj ekonomske in delovne prilagoditve in ne socialne integracije, kar pomeni, da je temeljni dejavnik, ki vpliva na odločitev osebe za selitev, možnost dela v širšem globalnem okolju in ne ostale značilnosti tega okolja, v katerega se morebiti niti ne želi vključiti (*ibid.*). Tipične tovrstne kratkoročne imigracije so povezane npr. z zaposlovanjem strokovnjakov in višje izobraženih v mednarodnih organizacijah ali multinacionalnih podjetjih<sup>69</sup>.

In kako so vse te spremenjene okoliščine v devetdesetih letih vplivale na nacionalne imigracijske politike? Na najboljše imigracije od konca druge svetovne vojne so se države

---

<sup>68</sup> Natančnejše informacije glede zaposlovanja v novih in starih članicah ter glede določil o prehodnem obdobju se nahajajo na sledeči spletni strani Ministrstva RS za delo, družino in socialne zadeve [http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/prost\\_pretok.htm](http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/prost_pretok.htm) (24. 7. 2004)

<sup>69</sup> Veliko mednarodnih podjetij in organizacij, med njimi npr. tudi institucije Evropske unije, zaposlujejo le za določen čas na osnovi enoletnih pogodb z možnostjo dvakratnega podaljšanja.

odzvale s še večjimi omejitvenimi ukrepi, restriktivnim pristopom in poudarjeno selektivnostjo. Ukrepi politik so osredotočeni tako na zaostritev kontrole na mejah kot tudi na poostreitev pogojev za vstop, bivanje in zaposlitev v državi. Z namenom preprečevanja nadaljnjih nezakonitih imigracij so države sprejele stroge ukrepe za vse udeležene: povečanje nadzora na mejah; ustanavljanje centrov za zadrževanje nezakonitih imigrantov, dokler njihov postopek ni končan; povečanje kazni za tihotapljenje ljudi; povečane kazni za delodajalce, ki zaposlujejo nezakonite imigrante; boljše sodelovanje in pretok informacij med državnimi institucijami in sosednjimi državami<sup>70</sup> itd. (Klinar, 1993a: 403; Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen 2000: 82). Selektivnost nacionalnih imigracijskih politik se izraža predvsem na področju ekonomskih imigracij, kjer so države naklonjene predvsem imigracijam visoko kvalificirane delovne sile, medtem ko skušajo imigracije nižje kvalificirane delovne sile z najrazličnejšimi ukrepi omejiti. Države dostop do svojega trga delovne sile omejujejo z zaostrovanjem pogojev za pridobitev delovnega dovoljenja in njegovega podaljšanja, z uporabo kvotnega sistema (ki številčno določi letni obseg sprejetih imigrantov), z zahtevami po določenih sposobnostih, z opredelitvami prioritet, s t.i. testi ekonomskih potreb<sup>71</sup>, z omejevanjem socialnih pravic in dostopa do sistema socialne varnosti itd. (IOM, 2003: 248-251)<sup>72</sup>. Države z izpostavljanjem varnostnega vidika v svojih migracijskih politikah spodbujajo percepcijo, da imigracije predstavljajo eno izmed večjih groženj nacionalni varnosti države sprejemnice, saj naj bi imigranti domnevno poviševali stopnjo (organiziranega) kriminala in se ukvarjali s trgovino z belim blagom. Z omejevanjem dostopa do svojega trga dela pa se pri domači populaciji še povečuje občutek, da so resnično imigranti tisti, ki jim jemljejo delovna mesta. Povezovanje imigracij z občutkom ekonomske in varnostne ogroženosti s strani imigrantov, ki ga še spodbujajo mediji v državi sprejemnici, seveda prispeva k pojavom nacionalizma, ksenofobije ter neracionalnih predsodkov in stereotipov med pripadniki večinske družbe, pri imigrantih pa zbuja občutek nezaželenosti in izoliranosti.

---

<sup>70</sup> Medvedova (1998: 38-42) omenja 4 instrumente za nadzor in omejevanje nezakonitega priseljevanja: nadzor državne meje in mejnih prehodov; vizumska politika; notranji nadzor in odstranitve iz države; legalizacije (regularizacije in amnestije) ter kaznovalna politika.

<sup>71</sup> Bistvo tega testa je v tem, da se mora delodajalec najprej prepričati, če za neko delovno mesto obstaja interes s strani domače delovne sile. Ko se izkaže, da ni razpoložljive domače delovne sile za neko delovno mesto, lahko zaposli imigranta. Medvedova (2003: 141-142) kritično ocenjuje omenjeni test predvsem v luči dolgotrajnega postopka in neuporabnosti pri zaposlovanju res visoko kvalificirane delovne sile in pri zaposlovanju v sektorjih s specifičnimi potrebami.

<sup>72</sup> Natančnejši primeri programov spodbujanja migracij visoko kvalificirane delovne sile in pristopa do migracij nižje kvalificirane delovne sile se nahajajo v IOM (2003: 248-251).

Države so zaradi prisotnosti vseh teh negativnih pojavov v družbi in v luči spoznavanja, da so imigracije lahko tudi družbeno in ekonomsko koristne, začele v zadnjih letih vse bolj zavedati, da je nujen element uspešne imigracijske politike tudi uspešna integracijska politika. Uspešni integracijski ukrepi pripomorejo namreč k večji uspešnosti in družbeni koristnosti imigrantov, hkrati pa predstavljajo uspešen način, kako ovreči prevladujoče predsodke o nezaposlenosti in nekoristnosti imigrantov. Današnje nacionalne imigracijske politike torej še vedno temeljijo na zaostrovanju pogojev za vstop, bivanje in zaposlitev v svoji državi, vendar pa v zadnjih letih vse pomembnejši element postajajo tudi ukrepi, ki so vezani na imigrante, ki že živijo v evropskih državah, in njihovo celovito vključevanje v družbo sprejemnico.

Naj ta opis migracij v današnjih časih zaključim z **5 splošnimi tendencami na začetku 21. stoletja**, ki jih je izpostavil Geddes (2000: 17) in vplivajo na oblikovanje današnjih migracijskih politik: *globalizacija* migracij, ki povečuje število vpletenih držav – dandanes skoraj ni več države, ki se ne bi soočala z eno izmed oblik migracij; *pospešitev migracij* oz. vedno večji in večji obseg migracij, ki postajajo resnično množične in masovne; *diferenciacija* migracij, ki prinaša nove oblike migracij, spremenjeno naravo in vzroke za migriranje; *feminizacija* migracij, ki se odraža v obsežnejših migracijah z namenom združevanja družine in posledično vedno večjemu deležu žensk, ki se odločajo za selitev; *politizacija* migracij na nacionalni in mednarodni ravni, kar pomeni, da se migracije in vsa z njimi povezana vprašanja vse pogosteje uvrščajo na dnevni red pomembnih političnih srečanj in postajajo predmet javnih strokovnih razprav.

#### **4.1.3 Vloga imigracij v novem demografskem in ekonomskem kontekstu**

Razprava o vlogi imigracij v kontekstu demografskih sprememb v evropskem prostoru je bila dolga leta zapostavljena, saj se oblikovalcem imigracijskih politik večinoma ni zdela niti zanimiva niti potrebna. Počasne demografske spremembe so bile opredeljene kot dolgoročni problem, s katerim se bodo ukvarjali enkrat v prihodnosti. Medvedova (2003: 126-127) poudarja, da so potrebo po interakciji med cilji demografske in imigracijske politike velikokrat zasenčile konkretne skrbi glede nezakonitih imigracij, tihotapljenja imigrantov in trgovine z belim blagom ali težav pri integraciji.

Na samem začetku tega stoletja pa so prišla na plano neizpodbitna dejstva o resnosti demografske situacije. Združeni narodi so v okviru svojega oddelka za demografske procese

izdali poročilo<sup>73</sup>, ki vsebuje podatke o sedanji demografski situaciji in projekcije za prihodnost. Vloga imigracij v kontekstu novih demografskih trendov je postala s tem poročilom del javne debate.

V zadnjem desetletju prejšnjega stoletja je obseg svetovne populacije rasel hitreje kot kadarkoli. Leta 1999 je število prebivalcev na našem planetu preseglo mejo 6 milijard ljudi. Predvidevanja za prihodnost napovedujejo še intenzivnejšo rast: leta 2050 naj bi bilo na svetu kar 9,4 milijarde ljudi (Medved, 2003: 127). A delež Evrope v celotni svetovni populaciji postaja vse bolj skromen, po napovedih naj bi se v letih od 1995 do 2050 zmanjšal celo za polovico (ibid.). Evropa se trenutno sooča z dvema različnima demografskima trendoma: na eni strani je na evropskem kontinentu prisotna vse počasnejša rast prebivalstva zaradi vse nižjega naravnega prirastka (nekatero države se soočajo celo z negativnim naravnim prirastkom), po drugi strani pa populacija postaja vse bolj »siva«, saj se pričakovana življenjska doba daljša (European Commission, 2000a: 24; IOM, 2003: 243; Medved, 2003: 127).

Da postaja evropska populacija vse starejša, nazorno prikazujejo sledeče številke: v zahodni Evropi<sup>74</sup> naj bi se število ljudi, ki so stari 65 let ali več, povečalo z 63,4 milijona (2002) na 92 milijonov v letu 2025 (+37,2%) in postopno upadlo na 84,3 milijona v letu 2050; v srednji in vzhodni Evropi<sup>75</sup> pa naj bi se število omenjene kategorije prebivalcev z 16,6 milijona (2002) povzpelo na 23,6 milijona v letu 2025 (+41%) in na 29,2 milijona v letu 2050 (IOM, 2003: 244). Medvedova (2003: 129) opozarja, da ima takšno pospešeno staranje evropske populacije naslednje pomembne posledice: veliko obremenitev za socialno varstvo vsake države bodo predstavljali povečani stroški za zdravniško zdravljenje in osebno nego ter vedno višji stroški za izplačilo pokojnin, saj se bo zaradi vse manjšega deleža aktivnega prebivalstva bistveno zvišala stopnja odvisnosti, poleg tega pa se bo gospodarstvo soočilo z staranjem delovne sile in posledično zmanjševanjem deleža delovno aktivnih ljudi. IOM v svojem poročilu (2003: 244) podaja sledeče ocene glede gibanja deleža ljudi, starih od 15 do 65 let: brez prisotnosti množičnih imigracij naj bi se omenjena kategorija prebivalcev v zahodni Evropi zmanjšala z 259,4 milijona v letu 2002 na 237,3 milijona (-8,3%) v letu 2025 in na 162,8 milijona (-37,2%), s podobno situacijo pa naj bi se soočila tudi vzhodna in srednja Evropa: z 88 milijonov v letu

---

<sup>73</sup> United Nations (2000). *Replacement Migration. Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York: UN Population Division, Department of Economics and Social Affairs, ESA/P/WP.160, 21. marec 2000.

<sup>74</sup> zahodna Evropa = 15 dosedanjih držav članic EU, Liechtenstein, Norveška in Švica.

<sup>75</sup> srednja in vzhodna Evropa = Albanija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Hrvaška, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Makedonija, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija ter Srbija in Črna Gora.

2000 na 80 milijonov (-9,2%) v letu 2025 in na 61 milijonov (-30,9%) v letu 2050. IOM (*ibid.*) seveda opozarja, da naj bi bil upad v delovno aktivnem prebivalstvu relativno manjši, saj je le 60 do 80 odstotkov te starostne skupine trenutno zaposlene ali samozaposlene.

V nadaljevanju poročila IOM (2003: 245) predlaga sledeče strategije za predvideni absolutni upad v delovno aktivnem prebivalstvu: prva in najbolj očitna strategija je preprečiti zgodnje upokojevanje z določenimi ekonomskimi spodbudami; druga strategija je zvišati delež zaposlenih žensk; tretja strategija pa temelji na nadomeščanju bodočih praznin na trgu delovne sile z imigracijami. Kot najprimernejšo kratkoročno strategijo IOM (*ibid.*) predlaga nadomeščanje upada delovno aktivnega prebivalstva z imigracijami, a hkrati opozori, da je uspešnost tovrstne strategije odvisna od zmožnosti določitve narave in obsega možnih praznin na trgu delovne sile ter možnosti zaposlitve imigrantov z potrebnimi sposobnostmi, ki bi zadovoljili ugotovljeno pomanjkanje na trgu delovne sile in bi se bili pripravljene seliti tudi v druge evropske regije

Podoben scenarij glede demografskih gibanj v prihodnosti je predvidela tudi Evropska komisija v Komunikaciji o imigraciji, integraciji in zaposlovanju<sup>76</sup> (European Commission, 2003: 12-14), čeprav so predvidevanja osnovana na določenih drugačnih predpostavkah in v luči uresničevanja ciljev Lizbonske strategije<sup>77</sup>: »postati najbolj konkurenčna, dinamična in na znanju temelječa svetovna ekonomija, sposobna vzdržne gospodarske rasti z vedno več in boljšimi delovnimi mesti in večjo socialno kohezijo.« Evropska unija se poslužuje podobnih strategij kot IOM za spopad z upadom deleža delovno aktivnega prebivalstva in posledično pomanjkanjem delovne sile. Primarni instrument za reševanje problema predstavlja polna uresničitev ciljev Evropske strategije zaposlovanja<sup>78</sup>, med katerimi so tudi povečati delež žensk med zaposlenimi, spodbujati starejše ljudi za delo do upokojitvene meje, uskladiti izobraževanje z potrebami trga delovne sile itd. (IOM, 2003: 263). A analize kažejo, da kljub vsem tem ukrepom obstoječa in prihodnja ponudba delovne sile znotraj EU ne bosta (vsaj kratkoročno) zadostovali za izpolnitev vseh potreb trga delovne sile. Evropska komisija je tako spoznala, da so imigracije nepogrešljivi element učinkovitega odgovora na vse demografske spremembe, s katerimi se bo soočala v prihodnjih desetletjih. Komisija je tako že leta 2000 v

---

<sup>76</sup> COM (2003) 336 final.

<sup>77</sup> Presidency Conclusions of the Lisbon European Council, 23. in 24. marec 2000.

<sup>78</sup> *European Employment Strategy*, sprejeta na srečanju Evropskega sveta v Luksemburgu novembra 1997. Več informacij dostopnih na sledeči spletni strani: <http://www.eu-employment-observatory.net/en/ees/> (12. 8. 2004)

svoji Komunikaciji o imigracijski politiki Skupnosti<sup>79</sup> (2000a: 25) zapisala, da bodo zakonite imigracije kratkoročno »pomemben element populacijske rasti, ki naj bi ga spremljali tudi ostali odzivi na demografske spremembe, kot npr. bolj prijazne družinske politike.« Hkrati pa je opozorila, da povečevanje zakonitih imigracij na dolgi rok ne more biti učinkovit odgovor na vse demografske izzive, a istočasno morajo migracije biti del splošne strukturne strategije za spopad z omenjenimi demografskimi spremembami (*ibid.*). Komisija je svoja spoznanja ponovno potrdila v že omenjeni Komunikaciji o imigraciji, integraciji in zaposlovanju, kjer je zapisala, da »v splošnem ekonomskem in demografskem kontekstu, za katerega so značilne pomanjkanja sposobnosti in delovne sile, tekmovanje za visoko kvalificirane v globalni ekonomiji in pospešeno demografsko staranje, imigracija dobiva novi obraz v Evropski uniji.« (European Commission, 2003: 9). Tovrstno spoznanje o novi vlogi imigracij v Evropski uniji je seveda prispevalo tudi k drugačnemu pristopu k obravnavanju imigracijske problematike.

## 4.2 SKUPNA IMIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Evropa se je na začetku 20. stoletja soočila z nepričakovanim množičnim obsegom imigracij, ki se je začel še stopnjevati ob koncu druge svetovne vojne. Na začetku novega stoletja se naraščajoči trend ne umirja, temveč napovedi za prihodnost predvidevajo še večje imigracijske pritiske na glavna priselitvena območja, med katerimi so se na prvo mesto z najvišjimi relativnimi prirasti priseljenih povzpele ravno države zahodne Evrope. Vse do konca osemdesetih let prejšnjega stoletja so se evropske države s tem izzivom spopadale v okviru svojih nacionalnih imigracijskih politik, ki so iz začetnih liberalnejših pristopov razvijale v vse bolj restriktivne in selektivne politike. Zadnje desetletje prejšnjega stoletja, ko se je Evropa srečala z najbolj množičnimi imigracijami od konca druge svetovne vojne in se soočila še z dodatnimi novimi oblikami in značilnostmi imigracij, je pokazalo, da tovrstni izziv presega zmožnosti posameznih držav, da bi se same soočile s tem. Imigracijski tokovi so postali tako množični in hkrati globalni, da jih posamezne države preprosto ne morejo več obvladovati. V evropskem prostoru se je oblikovalo spoznanje, da je urejanje imigracijske problematike skupni interes in da medvladno sodelovanje na tem področju ni več izbira, temveč nujnost. Zaradi napovedi o demografskih spremembah, ki so postavile vlogo imigracij v evropski integraciji v popolnoma nov kontekst, pa so se države odločile, da naredijo še en korak naprej in oblikujejo resnično skupno imigracijsko politiko, katere sestavni del naj bi bil tudi spodbujanje integracije.

---

<sup>79</sup> European Commission (2000). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a Community Immigration Policy* (COM (2000) 757 final). Bruselj, 22. 11. 2000.

Na vprašanje, ali jim je res uspelo, pa bom skušala odgovoriti v sledečem podpoglavju, kjer bom predstavila temeljne značilnosti današnje skupne imigracijske politike<sup>80</sup> preko temeljnih dokumentov Evropske komisije<sup>81</sup>.

#### **4.2.1 Temeljne značilnosti skupne imigracijske politike**

Imigracijski tokovi v evropski prostor, ki so od šestdesetih let prejšnjega stoletja naprej postali resnično množični, so predstavljali enega resnejših izzivov za vse zahodnoevropske države, zato se je problem učinkovitega urejanja imigracijske problematike znašel na dnevnem redu že na samem začetku evropskega združevanja.<sup>82</sup> Problem obvladovanja imigracijskih tokov so sprva reševali v širšem kontekstu vzpostavljanja notranjega skupnega trga, saj območja brez notranjih meja ni mogoče vzpostaviti brez okrepitve nadzora na zunanjih mejah in omejitve neobvladljivih imigracijskih tokov. Skupna prizadevanja za vzpostavitev notranjega trga in obvladovanje zunanjih imigracij so od začetka osemdesetih pa do začetka devetdesetih let potekala na ravni medvladnega sodelovanja, in sicer v okviru številnih medvladnih forumov in koordinacijskih teles. Zaradi osredotočenosti na obvladovanje imigracijskih tokov iz tretjih držav in strogega nadzora nad zunanjimi mejami Unije je skupna imigracijska politika Unije že v tedanjem obdobju postajala vse bolj politika zunanjih imigracij z definiranimi ukrepi le za državljane tretjih držav. Notranje imigracije državljanov držav članic so bile obravnavane predvsem v kontekstu vzpostavljanja notranjega trga in uresničevanja štirih temeljnih svoboščin: prostega pretoka oseb, kapitala, blaga in storitev. Pogodba o Evropski uniji<sup>83</sup>, ki je stopila v veljavo novembra 1993, je pomenila korak naprej k bolj skupni imigracijski politiki, saj je z namenom večje učinkovitosti postavila medvladno sodelovanje v enoten institucionalni okvir. Kot temeljno področje tretjega stebra je bilo opredeljeno medvladno sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, ki je vključevalo tudi področje imigracij in azila. Naslednji mejnik v razvoju skupne imigracijske politike Evropske unije predstavlja

---

<sup>80</sup> Na tej točki bi rada poudarila, da Evropska unija svoje skupne napore na področju imigracijske problematike pogosteje (tudi v nadaljnjih dokumentih) označuje kot »skupna politika imigracij in azila«. Kljub temu bom v nadaljevanju diplomskega dela uporabljala izraz »skupna imigracijska politika Evropske unije« z namenom izpostaviti vsebino obravnavane politike ter poudariti, da se osredotočam na celotno področje imigracij in ne ločujem posebej imigracij in azila.

<sup>81</sup> Na tem mestu bi rada opozorila, da se bom za predstavitev skupne imigracijske politike in v tem okviru tudi integracijske politike naslonila predvsem na dokumente Komisije, saj ima kot edina institucija Evropske unije zakonodajno iniciativo in posledično v veliki meri prispeva k oblikovanju skupnih politik. Čeprav imata pomembno vlogo pri odločanju o teh politikah tudi Svet Evropske unije in Evropski parlament, je Komisija tista, ki postavlja smernice na določenem področju.

<sup>82</sup> Naj že na začetku poudarim, da bom na tem mestu izpostavila le določene temeljne poteze razvoja skupne imigracijske politike Evropske unije, ki so pomembne za nadaljnje razumevanje obravnavane problematike, natančneje pa razvoj skupne politike skozi temeljne dokumente opisujem v Prilogi 1.

<sup>83</sup> The Treaty of European Union (OJ C 191, (1992M)).



Amsterdamska pogodba<sup>84</sup>, ki je stopila v veljavo maja 1997. V kontekstu razvoja Evropske unije kot območja svobode, pravičnosti (pravice)<sup>85</sup> in varnosti je pogodba določila, da se področje imigracij, azila in ostale politike, povezane s svobodnim pretokom oseb, prenese v okvir nadnacionalnega prvega stebra, kjer naj bi bilo odločanje v rokah Skupnosti. A države članice so si tokrat izborile izjemo k pravilu: soglasje ostaja osnovni način odločanja v prehodnem obdobju 5 let po ratifikaciji pogodbe, natančneje do konca leta 2004. Amsterdamska pogodba je torej postavila skupno politiko na področju imigracij in azila v okvir prvega stebra, a ohranjeni način soglasnega odločanja je tej skupni politiki odvzel nadnacionalnost. Analiza razvoja skupne imigracijske politike do konca prejšnjega stoletja torej razkriva, da je bila »skupna« politika Evropske unije v tem obdobju ujeta med restriktivnostjo nacionalnih politik in nepripravljenostjo držav članic odreči se nacionalni pristojnosti na eni strani ter bolj liberalnim pristopom in hkratno neodločnostjo Komisije na drugi strani. Države članice so se sicer zavedale, da je skupni pristop urejanja imigracijske problematike učinkovitejši, a so istočasno vztrajale pri svoji nacionalni pristojnosti ter kot prioritete opredeljevale le varnostne vidike imigracijske problematike. Komisija je nasprotno od držav članic gledala na problem imigracij v širšem kontekstu in v svojih komunikacijah poleg nadzorovanja imigracijskih tokov in meja kot temeljne elemente uspešne imigracijske politike poudarjala tudi sodelovanje z državami izvora in integracijo zakonito živčih imigrantov na ozemlju držav članic. Vendar pa so bile pristojnosti Komisije v procesu odločanja zelo omejene, zato so njeni predlogi ostajali le črke na papirju.

Začetek novega stoletja pa je prinesel spoznanje, da je v spremenjenem ekonomskem in demografskem kontekstu takšen dvojni pristop, kjer na eni strani stoji Komisija, na drugi pa države članice, neučinkovit in ne prinese nobenih rezultatov. Posebni sestanek Evropskega sveta oktobra 1999 v Tampereju je potrdil to spoznanje s pozivom k skupni imigracijski politiki Evropske unije, ki naj temelji na 4 temeljnih načelih: partnerstvo z izvornimi državami, razvoj skupnega evropskega azilskega sistema, poštena obravnava državljanov tretjih držav ter upravljanje z imigracijskimi tokovi. Vsa opredeljena načela je Komisija v svojih predhodnih komunikacijah že celo desetletje poudarjala kot temeljne elemente uspešne imigracijske politike. Edino novo načelo je ustanovitev skupnega azilskega sistema, ki predstavlja kompromis med interesi držav članic in Komisije. Pomen omenjenega sestanka v Tampereju se

---

<sup>84</sup> The Amsterdam Treaty (OJ C 340, (1997D)).

<sup>85</sup> V določilih pogodbe je uporabljen angleški izraz *justice*.

torej skriva predvsem v tem, da so države članice in Komisija prvič našle skupni način, kako se spopasti z izzivom imigracij.

Komisija je državam članicam predlagala, da naj opustijo t.i. ničelne imigracijske politike, ki zadnjih 30 let niso več primerne (European Commission, 2000a: 3). Komisija (2000a: 5) prav tako opaža, da je današnja situacija drugačna, saj obstajata močnejše spoznanje o pomembnosti urejanja imigracij in azila na ravni Evropske unije in potreba po skupnem pristopu na eni strani ter politična volja in zavezanost zadanim ciljem na drugi strani. Dodaten dokaz, da so države članice delno spremenile svoja mišljenja, so tudi nedavne spremembe nacionalnih politik v smeri ponovnega odpiranja svojih meja in priznavanja nove vloge imigracij v spremenjenem demografskem kontekstu. Nemčija, ki se dolga leta ni hotela opredeliti kot država imigracije in je vztrajala na začasnosti imigracij, je sedaj spoznala, da so tovrstne predpostavke napačne. T.i. Süßmuth komisija (neodvisna komisija za migracije) je v svojem končnem poročilu ob pripravi novega imigracijskega zakona<sup>86</sup> zapisala, da bi se morala Nemčija uradno opredeliti kot država imigracije ter da bo v 21. stoletju potrebovala imigrante, zato je priporočila odprtje tako začasnih kot stalnih kanalov imigracije v Nemčijo (IOM, 2003: 255).

V nadaljevanju bom predstavila temeljne značilnosti novega pristopa, ki se je na podlagi 4 temeljnih načel iz Tampereja oblikoval preko komunikacij Komisije. Rada bi sicer poudarila, da se omenjeni novi pristop šele razvija in se šele začenja uveljavljati, a hkrati predstavlja temeljne smernice današnje in prihodnje imigracijske politike Evropske unije. Kakšne so torej temeljne prioritete in značilnosti današnje imigracijske politike Evropske unije?

#### **4.2.1.1 Zakaj nov pristop?**

Politični in vsakdanji svet sta bila v devetdesetih letih večinoma obremenjena s temami kot npr. azil, nezakonite imigracije, tihotapljenje ljudi in prodaja belega blaga, le malo pozornosti pa je bilo namenjene družinskemu združevanju, še manj pa zahtevam trga delovne sile ali integracije državljanov tretjih držav (Medved, 2003: 117). V zadnjih letih pa so se v javno razpravo prikradle tudi te zadnje teme, saj preprosto ni bilo več mogoče ignorirati vprašanj kot npr. pomanjkanja strokovne delovne sile, podaljševanja pričakovane življenjske dobe, vse intenzivnejših pritiskov na sistem socialne varnosti, ki so postajala vse bolj pereča zaradi spremenjenega demografskega in ekonomskega konteksta. Komisija je v komunikaciji na temo

---

<sup>86</sup> Omenjeni nemški imigracijski zakon je bil po vseh političnih zapletih sprejet začetek letošnjega julija, stopil pa naj bi v veljavo januarja 2005.

skupne imigracijske politike<sup>87</sup> zapisala, da se je Unija znašla pred pomembno izbiro: ali ohranjati videz, da se Unija lahko še nadaljnje upira imigracijskim pritiskom ali priznati, da se bo imigracija nadaljevala ter da bi bilo to področje potrebno urediti in delovati skupaj s ciljem maksimirati pozitivne učinke imigracij za Unijo, njene državljane, imigrante in izvirne države (European Commission, 2000a: 3). Izbira za Komisijo ni bila težka: »V splošnem ekonomskem in demografskem kontekstu, za katerega so značilne pomanjkanja kvalifikacij in delovne sile, tekmovanje za visoko kvalificirane v globalni ekonomiji in pospešeno demografsko staranje, imigracija dobiva novi obraz v Evropski uniji« (European Commission, 2003: 9). Komisija je v tem kontekstu pozvala k drugačnemu, bolj fleksibilnemu in dinamičnemu pristopu, ki bi moral biti skupen vsem državam članicam, temeljiti pa bi moral na spoznanju, da se bodo imigracije nadaljevale in da lahko zakonita imigracija prinese koristi za Evropsko unijo, imigrante in izvirne države. Komisija je svoj poziv k novemu pristopu utemeljila z poudarkom na novem demografskem in ekonomskem kontekstu v komunikacijah na temo imigracij iz leta 2000 in 2003<sup>88</sup>. Če na kratko povzamem njene argumente: zaradi staranja prebivalcev in istočasnega upada populacijske rasti se bo delež delovno aktivnega prebivalstva zmanjševal, zato bodo posledično potrebne imigracije, da bi zapolnili praznino na trgu delovne sile, že zdaj pa je prisotno pomanjkanje visoko kvalificirane delovne sile, ki jo je potrebno uvažati iz drugih (neevropskih) držav – migracije se torej ne bodo ustavile, temveč nadaljevale. Predstavila pa je tudi nov pozitivni obraz imigracij, ki niso le »vir kulturne in družbene obogatitve« (European Commission, 2003: 10), temveč so študije različnih relevantnih organizacij dokazale pozitivne ekonomske učinke imigracij: malo je dokazov, da vplivajo na višjo stopnjo nezaposlenosti; vpliv imigracije na domače plače se giblje v razmerju od - 0,3 od +0,3 odstotka; neto vpliv imigracij na javne finance držav sprejemnic je na splošno pozitiven; večina študij je dokazala, da imigranti niso nič bolj odvisni od socialne pomoči kot domači prebivalci, ki so v isti socialni situaciji (European Commission, 2003: 10-12). Končna (morebiti malce preveč idealna) ocena Komisije: imigracije so koristne za vse udeležene. V komunikaciji o skupni imigracijski politiki iz leta 2000<sup>89</sup> je Komisija zapisala, »da je pravi čas, da zavzame svež pogled na razvoj imigracijske politike v okviru ciljev iz Tampereja.« (European Commission, 2000a: 6). Kakšen je torej ta sveži pristop skupne imigracijske politike?

---

<sup>87</sup> COM (2000) 757 final.

<sup>88</sup> COM (2000) 757 final, COM (2003) 336 final, glej pa tudi poglavje 4.1.3.

<sup>89</sup> COM (2000) 757 final.

#### 4.2.1.2 Temeljni elementi skupne imigracijske politike

V skladu s strategijo, ki so jo pripravili na srečanju Evropskega sveta v Tampereju, naj bi se **skupna politika razvija v dveh fazah**: v prvi fazi, ki naj bi trajala predvidoma pet let (torej do konca leta 2004), naj bi se izvedla harmonizacija zakonodaje držav članic, oblikovani pa naj bi bili tudi minimalni standardi, v drugi fazi naj bi se postopoma oblikoval bolj enotni položaj in skupni postopki tako na področju azila kot tudi pri sprejemu in bivanju državljanov tretjih držav (IOM, 2003: 261).

Komisija je v Komunikaciji o odprti metodi koordinacije za skupno imigracijsko politiko<sup>90</sup> pozvala k oblikovanju t.i. **dvojnega komplementarnega pristopa** (t.i. *two-tier approach*). Takšen pristop temelji na dveh komplementarnih elementih: *skupni pravni okvir in odprti koordinacijski mehanizem*. Skupni pravni okvir naj bi določal le osnovne pogoje in postopke, medtem ko bi državam članicam prepustil oblikovanje nacionalnih ukrepov (European Commission, 2000a: 17). Temeljno podlago za skupni pravni okvir predstavljajo 4 osnovna načela skupne imigracijske in azilske politike, sprejeta v Tampereju. Sčasoma naj bi se za vsa različna področja, obravnavana v kontekstu teh 4 načel, oblikoval določen skupni pravni okvir (European Commission, 2001a: 3-4). Skupnemu pravnemu okvirju je *komplementaren odprti koordinacijski mehanizem*, ki ga je Komisija v komunikaciji o odprti metodi koordinacije<sup>91</sup> opisala s sledečimi besedami: »Ključni element odprte koordinacijske metode so s strani Sveta odobrene večletne smernice<sup>92</sup> za Unijo, ki so jim dodani posebni časovni okvirji za dosego ciljev, postavljenih za kratki, srednji in dolgi rok. Te smernice se nato prenese v nacionalne politike z opredelitvijo specifičnih ciljev, ki upoštevajo nacionalne in regionalne razlike.« (European Commission, 2001a: 6).

Komisija je natančneje opredelila tudi **temeljne elemente** skupne politike, ki so osnovani na podlagi 4 temeljnih načel iz Tampereja. Zajemali naj bi vse različne, medsebojno povezane vidike imigracijskega sistema in jih povezali v celostni pristop k obravnavi imigracijske problematike. Ti elementi so sledeči: sprejem in bivanje državljanov tretjih držav; boj proti nezakoniti imigraciji in ureditev področja azila; spodbujanje integracije ter boj proti ksenofobiji

---

<sup>90</sup> European Commission (2001). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy*. COM (2001) 387 final. Bruselj, 11. 7. 2001.

<sup>91</sup> COM (2001) 387 final

<sup>92</sup> V omenjeni komunikaciji je Komisija podala tudi prve predloge smernic za področje 4 temeljnih načel iz Tampereja (str. 6-12).

in diskriminaciji; sodelovanje z državami izvora in tranzita; pridobivanje informacij, raziskovanje in opazovanje (European Commission, 2000a: 6, 13-20; IOM, 2003: 263).

Na začetku novega stoletja je Evropska unija priznala, da se je skupaj z demografskim in ekonomskim kontekstom spremenila tudi vloga imigracij, ki sedaj predstavljajo enega najučinkovitejših kratkoročnih načinov, kako zapolniti praznino na trgu delovne sile. Evropske države so zaradi tega spoznanja začele previdno odpirati svoje meje, hkrati pa so zaradi strahu pred neobvladljivimi imigracijami izrazile potrebo po skupnih ukrepih, ki bi natančneje opredelili pogoje vstopa, bivanja in zaposlovanja državljanov tretjih držav. **Politika sprejema in bivanja državljanov tretjih držav**<sup>93</sup> je tako postala sestavni del skupne imigracijske politike, usmerjena pa je v veliki meri na imigracije ekonomskega značaja, čeprav je določen del ukrepov namenjen tudi t.i. humanitarnim imigracijam<sup>94</sup>.

Komisija je v svoji komunikaciji o skupni imigracijski politiki iz leta 2000<sup>95</sup> za to področje predlagala skupni pravni okvir, ki naj bi temeljil na sledečih načelih (European Commission, 2000a: 17-18):

- a) *transparentnost in racionalnost*: jasno definirati pogoje, pod katerimi lahko državljani tretjih držav vstopajo in bivajo v Uniji kot zaposleni ali samozaposleni delavci; točno določiti njihove pravice in dolžnosti; zagotoviti, da imajo dostop do vseh teh informacij,
- b) *razlikovanje pravic glede na dolžino bivanja*: dolžina bivanja na ozemlju države članice vpliva na obseg pravic, do katerih je imigrant upravičen; zagotoviti temeljne pravice imigrantom že ob samem prihodu, saj jim to omogoči uspešnejšo integracijo; podeliti varni pravni status začasnim delavcem, ki se nameravajo vračati v izvorno državo, istočasno pa zagotoviti možnost pridobitve bolj stalnega statusa za tiste, ki želijo ostati in izpolnjujejo določene pogoje,
- c) *jasni in preprosti postopki*,

---

<sup>93</sup> Rada bi opozorila, da bom v diplomskem delu predstavila le temeljne značilnosti omenjene politike in se ne bom posvetila natančni obravnavi tega zelo kompleksnega področja, ki ga opredeljujejo najrazličnejše direktive, predlogi direktiv, dokumenti Komisije itd. Osredotočila se bom predvsem na komunikacije Komisije, saj se že na začetku poglavja poudarila, da bi rada predstavila le smernice skupne politike in da ne bom natančno opisovala vseh sprejetih ukrepov.

<sup>94</sup> Komisija je v Komunikaciji o skupni imigracijski politiki (*COM (2000) 757 final*) zapisala, da bodo države v primeru sprejema imigrantov zaradi humanitarnih razlogov še nadaljnje spoštovale mednarodne obveznosti, da zagotovijo zaščito za begunce, prosilce azila in tiste, ki iščejo začasno zaščito (European Commission, 2000: 15). Seveda je vsaka kategorija nadaljnje predmet posebne politike oz. ukrepov, a opis obravnavanja teh kategorij presega omejitve mojega diplomskega dela, saj sem se osredotočila na migracije ekonomskega značaja.

<sup>95</sup> COM (2000) 757 final.

- d) *dostopnost informacij*: bolj intenzivno uporabiti nove komunikacijske tehnologije z namenom pridobivanja informacij o možnostih zaposlitve, pogojih dela itd.<sup>96</sup>,
- e) *spoštovanje domače situacije na trgu delovne sile*<sup>97</sup>: načelo, da lahko delovno mesto zasede delavec iz tretje države šele po natančni oceni položaja na domačem trgu delovne sile (natančneje, če za prosto delovno mesto ni primerne domačega kandidata), se trenutno uporablja v vseh državah članicah in zato se tega načela ne nameravajo niti dotakniti,
- f) *pomoč evropski industriji*: če želi evropska industrija, predvsem mala in srednja industrija, hitro in uspešno iskati delavce v tretjih državah – seveda v primerih, ko je jasno prikazana ekonomska potreba po delavcih, ki je ne more zadostiti trg delovne sile v Uniji – potrebujejo delodajalci praktično sredstvo<sup>98</sup> za prikaz, da obstaja konkretno pomanjkanje na trgu delovne sile v Uniji.

Čeprav je Komisija v komunikaciji o skupni imigracijski politiki<sup>99</sup> jasno poudarila, da odločanje o potrebah različnih kategorij imigrantske delovne sile ostaja v pristojnosti držav članic, je pozvala k sodelovanju, koordinaciji in izmenjavi informacij na tem področju (European Commission, 2000a: 16). V tem kontekstu je Komisija v komunikaciji o odprti metodi koordinacije<sup>100</sup> opredelila sledečo temeljno smernico na tem področju: vzpostavitev celovite in transparentne politike ter postopkov za odpiranje trga delovne sile državljanom tretjih držav v okviru Evropske strategije zaposlovanja<sup>101</sup> (European Commission, 2001a: 9).

---

<sup>96</sup> Komisija predlaga npr. oblikovanje posebne informacijske točke, npr. internetne strani, kjer bi bile na voljo vse informacije o sprejemu državljanov tretjih držav. Predlog Komisije se je nekaj let kasneje tudi uresničil. Vzpostavljena je bila spletna stran EURES (mreža partnerskih služb za spodbujanje prostega pretoka delavcev znotraj Evropskega gospodarskega prostora ter Švice, v kateri sodelujejo javni zavodi za zaposlovanje, sindikati in delodajalske organizacije), kjer se nahajajo izčrpani podatki o pogojih zaposlovanja in življenjskih pogojih v državah članicah, dostopni pa so v vseh uradnih jezikih Unije. Evropski portal zaposlitvene mobilnosti se nahaja na sledeči spletni strani (slovenski jezik):

<http://europa.eu.int/eures/main.jsp?acro=eures&lang=sl&catId=1&parentId=0> (14. 8. 2004)

<sup>97</sup> Omenjeno načelo je dodano v pojasnjevalnem memorandumu k predlogu direktive o pogojih vstopa in bivanja državljanov tretjih držav z namenom plačane zaposlitve in samozaposlitvenih ekonomskih aktivnosti, v katerem Komisija obnovi načela skupnega pravnega okvirja. (*Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*, COM (2001) 386 final; Bruselj, 11. 7. 2001).

<sup>98</sup> Kot navaja Medvedova (2003: 141), sta primer predlaganega praktičnega sredstva npr. t.i. test ekonomskih potreb (*economic needs test*) in t.i. test koristnih učinkov (*beneficial effects test*). Bistvo testa ekonomskih potreb: delodajalec objavi prosto delovno mesto preko zavodov za zaposlovanje v več državah članicah (npr. preko EURES-a) vsaj za 4 tedne in če v tem času ne dobi nobenega ustreznega kandidata znotraj trga delovne sile Unije, držav kandidat oz. oseb, ki so privilegirani z mednarodnimi sporazumi, lahko zaposli državljana tretje države. Bistvo testa koristnih učinkov: samozaposleni državljani tretjih držav morajo dokazati, da jim bo njihova aktivnost zagotovila službo in bo imela koristni učinek na ekonomski razvoj te države članice (Medved, 2003: 141-142). Za kritiko teh modelov glej Medved (2003: 141-142).

<sup>99</sup> COM (2000) 757 final.

<sup>100</sup> COM (2001) 387 final.

<sup>101</sup> *European Employment Strategy*, sprejeta na srečanju Evropskega sveta v Luksemburgu novembra 1997. Več informacij dostopnih na sledeči spletni strani: <http://www.eu-employment-observatory.net/en/ees/> (12. 8. 2004)

Poleg tega je Komisija predlagala državam članicam pripravo periodičnih poročil, ki bi med drugim vsebovala podatke o številu že sprejetih državljanov tretjih držav v različnih kategorijah in projekcije glede potreb po imigrantski delovni sili, saj bi takšne informacije omogočile usklajeno delovanje (European Commission, 2000a: 16).

Izkušnje predhodnih obdobj, ko so »gostje« v nasprotju s pričakovanji držav ostali, so spodbudile države Evropske unije, da so kot enega temeljnih elementov skupne politike opredelili tudi **integracijo državljanov tretjih držav**. Države so začele spoznavati, da pomanjkanje interesa za oblikovanje primernih integracijskih strategij dolgoročno vodi v povečevanje nezaposlenosti druge in tretje generacije imigrantov in socialne probleme, ki jih še zaostrijo pojavi rasizma in ksenofobije (IOM, 2003: 264). Ukrepi integracijske politike naj bi skupaj z ukrepi politike sprejema državljanov tretjih držav pripomogli k celoviti izpolnitvi zadanega cilja, postavljenega v Tampereju: poštena obravnava državljanov tretjih držav. Komisija je v tem kontekstu poudarila, da evropske države povezujejo določene temeljne vrednote in načela: »spoštovanje človekovih pravic in dostojanstva, naklonjenost pluralizmu in spoznanje, da članstvo v družbi temelji na vrsti pravic, a istočasno prinaša številne obveznosti za vse njene člane, ne glede na to, ali so državljani ali imigranti« (European Commission, 2000a: 19). V smislu spoštovanja teh načel je pozvala k večji toleranci ter spoštovanju kulturnih in družbenih razlik, poleg tega pa kot svoj cilj jasno opredelila boj proti diskriminaciji in ksenofobiji (*ibid.*). Komisija svojo vlogo na področju integracije, kjer imajo primarno vlogo sicer države članice, vidi v spodbujanju izmenjave informacij in izkušenj ter v razvoju smernic in skupnih standardov za integracijske ukrepe (European Commission, 2000a: 20).

Države so v svojih nacionalnih imigracijskih politikah velikokrat izpostavljale varnostni vidik reševanja imigracijske problematike in posledično veliko pozornosti posvečale boju proti nezakonitim imigracijam. Tudi Komisija je v predhodnih komunikacijah na temo imigracij<sup>102</sup> spodbujala boj proti nelegalnim imigracijam kot enega temeljnih načinov za obvladovanje imigracijskih tokov, zato je seveda razumljivo, da **boj proti nezakonitim imigracijam** ostaja eden temeljnih elementov skupne politike. Komisija je spoznala, da je celovit in usklajen pristop k nezakoniti imigraciji bistveni del bolj odprte imigracijske politike na ravni Evropske unije (European Commission, 2000a: 12). Poudarila je, da fenomen nezakonitih imigracij sestavlja vrsta medsebojno povezanih faz in da se je potrebno vsake izmed teh faz lotiti

---

<sup>102</sup> npr. SEC (91) 1855 final; COM (94)23 final.

sistematično in s posebnimi ukrepi (*ibid.*). V posebni Komunikaciji o skupni politiki glede nezakonite imigracije<sup>103</sup> je zato predlagala t.i. *actors-in-chain* pristop, v okviru katerega naj bi bili sprejeti ukrepi za celotno verigo »potovanja« nezakonitega imigranta – od začetka v izvorni državi, preko prečkanja različnih držav tranzita do ciljne države in njihove nezakonite zaposlitve, ki je velikokrat povezana z najrazličnejšimi oblikami izkoriščanja. Upoštevati je potrebno tudi vse stranske učinke nezakonitih imigracij: tihotapljenje, prodaja belega blaga, organizirani kriminal itd (European Commission, 2001b: 8-9). Komisija je v omenjeni komunikaciji opredelila 6 temeljnih področij delovanja, kjer naj bi bila ukrepom s strani držav članic komplementarna tudi evropska dimenzija: vizumska politika; infrastruktura za izmenjavo informacij, koordinacijo in sodelovanje; obvladovanje meja; spodbujanje policijskega sodelovanja; izboljšanje sodelovanja in koordinacije zakonov o tujcih in kazenskih zakonov; politike vračanja in ponovnega sprejema (European Commission, 2001b: 3; IOM, 2003: 265). Komisija je v nadaljnjih letih oblikovala dokumente, ki so natančneje obravnavali posamezna področja nezakonitih imigracij in podala predloge za različne ukrepe<sup>104</sup>.

Že od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja je Komisija posvečala posebno pozornost področju azila, saj so se evropske države že od sedemdesetih let srečevale z obsežnimi tokovi prosilcev za azil, ki so velikokrat izkoristili instrument azila za imigracije ekonomskega značaja. Poseben izziv so pred evropske države postavile politične imigracije na začetku devetdesetih let, ko je veliko imigrantov zaprosilo za azil. Nujnost obvladovanja tega področja je kmalu spoznala tudi Komisija, saj je kot eno izmed prioritet skupnega pristopa k reševanju imigracijske problematike vedno opredeljevala tudi **azilsko politiko**<sup>105</sup>. Skupna azilska politika naj bi se oblikovala v dveh fazah. V prvi fazi naj bi bili sprejeti skupni minimalni standardi na področjih, ki so bili opredeljeni že v Amsterdamski pogodbi: kriteriji in mehanizmi za določanje glede odgovornosti držav pri obravnavanju prošenj za azil; vzpostavitev EURODAC (evropski sistem za izmenjavo prstnih odtisov); minimalni standardi glede sprejemnih pogojev za prosilce azila; minimalni standardi glede odobritve začasne zaščite v primeru množičnega

---

<sup>103</sup> European Commission (2001b). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration*. COM (2001) 672 final; Bruselj, 15.11. 2001.

<sup>104</sup> Glej npr. *Communication on a Community return policy on illegal residents* (COM (2002) 175, z dne 10. 4. 2002); *Communication on the integrated management of the external borders of the Member States of the European Union* (COM(2002)233 z dne 7. 5. 2002)

<sup>105</sup> Komisija sprva ni obravnavala področja azila v sklopu imigracijske politike. Šele leta 1994 je objavila Komunikacijo o imigracijskih in azilskih politikah, kjer je poudarila, da sta obe področji med seboj tesno povezani in prepleteni ter da ni mogoče obravnavati enega področja brez upoštevanja drugega. Kljub spoznanju o povezanosti področij pa Komisija še dandanes področje azila obravnava ločeno, a sedaj v kontekstu celostnega pristopa k obravnavanju imigracij.



pritoke, ki temeljijo na solidarnosti med državami članicami; minimalni standardi glede postopkov odobritve ali odvzema statusa begunca; minimalni standardi glede položaja državljanov tretjih držav, oseb brez državljanstva ali oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito<sup>106</sup> (IOM, 2003: 260). Istočasno z Komunikacijo o skupni imigracijski politiki je Komisija leta 2000 objavila tudi Komunikacijo o skupnem azilskem postopku in enotnem, vsepovsod po Uniji veljavnem statusu oseb, ki jim je odobren azil<sup>107</sup>, s katero je med ostalim želela spodbuditi razpravo o različnih možnostih za drugo fazo oz. natančneje, kako iz sedanjega fleksibilnega pristopa razviti resnični evropski azilski sistem s skupnimi postopki in resnično uporabo t.i. dublinskega sistema. Druga faza naj bi v smislu skupnega delovanja prenesla določene pristojnosti z držav članic na institucije Evropske unije, zato je realno pričakovati, da bo druga faza najverjetneje potekala z manj političnega zagona, kot smo mu bili priča v prvi fazi.

Klinar (1993a: 402-403) je velikokrat kritično opozoril, da je ena temeljnih značilnosti sodobnih migracijskih politik, da prevladujejo interesi imigracijskih držav, medtem ko so interesi emigracijskih držav velikokrat popolnoma ignorirani in neupoštevani<sup>108</sup>. Tudi Komisija je že od začetka devetdesetih let opozarjala, da je potrebno za učinkovito in uspešno obvladovanje imigracijskih tokov sodelovati z izvornimi državami, saj se lahko le preko spodbujanja razvoja na vseh družbenih področjih v državah emigracije in zagotavljanju primernega življenjskega standarda zmanjša potreba po selitvi v druge države. Cilj sodelovanja z državami izvora najdemo v vseh predhodnih komunikacijah Komisije na temo imigracij. V luči spoznanja, da so imigracije postale pomemben element pri reševanju pomanjkanja delovne sile na evropskih trgih, so se pomena sodelovanja s tretjimi državami počasi začele zavedati tudi države, in sicer v kontekstu obvladovanja imigracijskih tokov in sprejemanja delne odgovornosti za vse negativne učinke emigracij v državah izvora. Tako so na srečanju v Tampereju države kot enega sestavnih elementov skupne imigracijske politike opredelile tudi **sodelovanje z državami izvora in tranzitnimi državami**. Komisija je v svoji Komunikaciji o

---

<sup>106</sup> Na večini izmed teh področij je Unija že sprejela dokumente o minimalnih standardih, npr. decembra 2000 je Svet izdal uredbo o ustanovitvi EURODAC sistema (*Council Regulation 2000/2725/EC*); julija 2001 je bila sprejeta Direktiva o začasni zaščiti v primeru množičnega pritoka razseljenih oseb (*Council Directive 2001/55/EC*); januarja 2003 je bila sprejeta Direktiva o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (*Council Directive 2003/9/EC*) itd.

<sup>107</sup> European Commission (2000b): *Communication from The Commission to the Council and the European Parliament. Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*. COM(2000)755 final; Bruselj, 22. 11. 2000.

<sup>108</sup> Interesi imigrantskih in emigrantskih držav so neskladni glede na ponudbo in povpraševanje po delovni sili, trajanje imigracije, selekcijo in vračanje remigrantov, načine vključevanja imigrantov, priznavanje pravic imigrantov ter svobodo migracijskega gibanja (Klinar, 1993a: 403).

skupni imigracijski politiki<sup>109</sup> pozvala k oblikovanju sodelovanja med državami na najrazličnejših področjih, (najpomembnejša sta predvsem razvoj in trgovina) ki bi prinesel obojestranske koristi tako državi sprejemnici kot izvorni državi (European Commission, 2000a: 8). V tem smislu je Komisija v svoji komunikaciji o odprti metodi koordinacije<sup>110</sup> predlagala za omenjeno področje sledečo smernico: integrirati imigracijska vprašanja v odnose s tretjimi državami predvsem in še posebej z državami izvora (European Commission, 2001a: 10). Komisija je natančneje opredelila cilje na tem področju: upoštevanje migracijske dimenzije tretjih držav pri načrtovanju in izvajanju programov razvoja in sodelovanja; podpora ukrepom, ki maksimirajo pozitivne učinke migracij kot razvojnega dejavnika za države izvora; spodbujanje imigrantov pri ohranjanju in razvijanju stikov z državami izvora; podpora ukrepom, ki odvrčajo emigracijo državljanov tretjih držav, ki v evropskih državah niso zaželeni; podpora naporom tretjih držav pri obvladovanju migracijskih tokov in pri razvoju primerne zakonodaje in struktur; podpora ukrepom za pomoč pri družbeni in ekonomski reintegraciji žrtev tihotapljenja oz. trgovine z belim blagom v njihovo družbo izvora (European Commission, 2001a: 10-11)<sup>111</sup>.

Migracije so že po definiciji dinamičen proces, katerega značilnosti in struktura se spreminjajo glede na trenutne okoliščine, zato so sestavni elementi vsake uspešne strategije obvladovanja migracijskih tokov tudi **izmenjava informacij in izkušenj, opazovanja in raziskovanja migracijskih tokov**. Uspešno imigracijsko politiko lahko namreč oblikujemo le na podlagi ustreznih informacij o obsegu, strukturi in značilnostih imigracijskih tokov. Omenjene informacije nam omogočajo tudi hitro prilagajanje in reagiranje na večje spremembe v migracijskih tokovih, kar pa ni bila ravno značilnost Komisije v preteklem desetletju. Komisija je od začetka devetdesetih let sicer opozarjala na opazovanje in nadzorovanje migracijskih tokov v kontekstu obvladovanja teh tokov, a omenjeni cilj je ostal zapisan le na papirju, saj niso bili podani nobeni konkretni ukrepi za natančnejše opazovanje tokov. Zato je na začetku novega stoletja Komisija izrecno poudarila, da mora biti imigracijska politika Evropske unije resnično natančno nadzorovana in ovrednotena (European Commission, 2000a: 20). Potrebno je več

---

<sup>109</sup> COM (2000)757 final

<sup>110</sup> COM (2001)387 final

<sup>111</sup> Pomemben prispevek na tem področju predstavlja delo t.i. *High Level Working Group on Asylum and Migration*, ustanovljene decembra 1998, ki je do sedaj pripravila šest akcijskih načrtov za šest glavnih izvornih držav, iz katerih prihaja največ beguncev in imigrantov v Unijo: Albanija, Afganistan, Irak, Maroko, Somalija in Šri Lanka V poročilih je skupina opredelila kratkoročne in dolgoročne ukrepe za pospešitev sodelovanja z omenjenimi državami na naslednjih področjih: zunanja politika; razvojna politika; ekonomska in humanitarna pomoč; preprečevanje konfliktov; boj proti nezakoniti imigraciji in organiziranem kriminalu. (*Asylum and migration: 'High Level' Group country reports*. FECL 59, december 1999)

informacij o migracijskih tokovih in vzorcih migracij izven in v Evropski uniji, vključno z podatki o nezakoniti imigraciji, vlogi imigrantov na trgu delovne sile ter splošnem vplivu migracij na Evropsko unijo in države izvora in tranzita (*ibid.*). Komisija je podprla napore za izboljšanje primerljivosti migracijskih statistik in oblikovanje primerljivih raziskav o migracijah, zato je v tem kontekstu pozvala k razmišljanju o vzpostavitvi pravne osnove za zbiranje in obdelavo statističnih podatkov na tem področju (*ibid.*).

Na podlagi vseh zgoraj opredeljenih elementov pa postane razvidna še ena značilnost skupne imigracijske politike Unije: **ukrepi skupne imigracijske politike se nanašajo le na državljane tretjih držav**. To seveda ne pomeni, da se državljani držav članic ne selijo, saj so zanje na podlagi načela prostega pretoka oseb med državami članicami pogoji vstopa, bivanja in zaposlovanja v drugi državi članici bistveno manj strogi kot za državljane tretjih držav. Kljub temu ostaja skupna imigracijska politika Unije skoncentrirana le na t.i. zunanje imigracije, medtem ko so t.i. notranje imigracije potisnjene na stranski tir. Vendar pa bo v razširjeni Uniji 25 držav in 454 milijonov prebivalstva potrebno ustrezno pozornost nameniti tudi imigracijam med državami članicami, še posebno na področju integracije, kjer so državljani ene države članice, ki bivajo v drugi državi članici, dejansko diskriminirani v primerjavi s državljani tretjih držav glede možnosti za ohranjanje svoje kulturne identitete in jezika.

\* \* \*

Naj na kratko povzamem temeljne prioritete skupne politike Evropske unije na področju imigracij in azila, ki so se oblikovale v kontekstu sedanjih in pričakovanih demografskih sprememb, spremenjene situacije na trgu delovne sile in močnih nadaljujočih se imigracijskih pritiskov s strani tretjih držav. V luči cilja postati najbolj konkurenčna, dinamična in na znanju temelječa svetovna ekonomija do leta 2010, ki si ga je Evropska unija zadala v Lizboni leta 2000, ter priznanja, da imajo pomembno vlogo pri izpolnitvi tega cilja tudi imigracije, se je Unija osredotočila na urejanje področja zakonitih imigracij državljanov tretjih držav. V tem kontekstu naj bi Unija natančneje opredelila in poenotila pogoje vstopa in bivanja imigrantov na njenem ozemlju in tako olajšala imigracijo marsikateremu tujemu državljanu, a to še ne pomeni, da so se vrata Evrope odprla na stežaj. Evropska unija ne potrebuje vsesplošne imigracije, temveč le določene kategorije imigrantov, ki bi pomagali premostiti težave na trgu delovne sile in pripomogli k večji konkurenčnosti Unije, zato ostajajo za preostale kategorije vrata trdno zaprta. Še več, Unija je sprejela še dodatne ukrepe v boju proti nezakonitim

imigracijam, z vzpostavitvijo skupnega azilskega sistema pa bo še zaostрила pogoje za pridobitev azila. Nadaljnje se je Unija začela počasi zavedati izziva, ki ga predstavlja etnična pluralnost v vseh njenih držav članic. Vzpenjajočemu rasizmu in ksenofobiji se je mogoče zoperstaviti le z uspešno strategijo integriranja imigrantov v družbo sprejemnico, ki definira integracijo kot dvosmerni proces in v tem smislu oblikuje ukrepe, ki se tičejo vseh vpletenih. Uspešna integracija omogoča imigrantom postati enakopravni član družbe in prispevati k njenem razvoju. Poleg omenjenega pa si je Unija postavila še eno prioriteto: sodelovati z državami izvora in tranzita na vseh področjih. Unija je očitno končno spoznala, da je proces migracij sestavljen iz imigracije in emigracije ter da je za uspešno obvladovanje imigracijskih tokov potrebno začeti na začetku selitvene verige, torej v državah izvora.

Na prvi pogled se morebiti zdi, da se stvari niso preveč spremenile. Velik poudarek je še vedno dan varnostnemu vidiku imigracijske problematike, saj se veliko ukrepov nanaša na omejevanje vstopa in strogo varovanje meja. V preteklih letih so se predvsem zaradi strogih določil schengenskega sporazuma glede varovanja zunanjih meja Unije začele pojavljati prisposode Evrope kot »trdnjave«, ki si je na zunanjih mejah sezidala nepropustne zidove<sup>112</sup>. A natančnejša analiza skupne politike Unije na področju imigracij ovrže takšne skrajne kritične poglede, saj na podlagi predstavljenih prioritet postane jasno, da je varnostni vidik le eden izmed elementov skupne politike. Sicer še vedno pomemben element, a ne edini. Unija je spremenila svoj pristop k reševanju imigracijske problematike. Morebiti je sicer malce prenačljeno govoriti o novem pristopu, a nedvomno je zaznati določene spremembe. Največja in hkrati najbolj pozitivna sprememba je spremenjeno dožemanje imigracij. Imigracije so bile včasih opredeljene kot nujno zlo, danes pa so pomemben element strategije za gospodarski razvoj posameznih držav. Unija je začela poudarjati pozitivne ekonomske učinke imigracij na trgu delovne sile in posledično tudi pri celotnem gospodarskem razvoju in konkurenčnosti Unije. Takšno pozitivno sprejemanje imigracij je zaenkrat omejeno le na ekonomsko področje, a morebiti bo tovrstno pozitivno gledanje na imigrante prepričalo tudi javnost, da imigracije niso le grožnja nacionalni varnosti, kot so jih do sedaj preko svojih imigracijskih politik skušale prepričati njihove vlade. Unija je več pozornosti začele posvečati položaju imigrantov, ki že bivajo na njenem ozemlju,

---

<sup>112</sup> Geddes (2000: 15) zapiše, da naj bi se »o/bzidje domnevne trdnjave opiralo na kombinacijo strogih restriktivnih imigracijskih politik ter socialne in politične izključitve naseljenih imigrantov in njihovih naslednikov.« Geddes (2000: 16) nadaljnje opozorja, da se pretirava pri ocenjevanju sposobnosti držav članic Unije, da bi kontrolirale imigracijo oz. zgradile evropsko trdnjavo, sploh če upoštevamo tisoče ljudi, ki vsako leto prečkajo meje držav članic. Geddes (*ibid.*) izraža mnenje, da je oznaka Evrope kot trdnjave bolj povezana s politiko simbolov – v kontekstu nacionalne in kulturne identitete ter načina življenja, ki naj bi bili predvidoma ogroženi zaradi imigracije in jih je potrebno zaščititi – in manj z zmožnostjo države za nadzor imigracij.

in predlagala ukrepe za izenačitev njihovega položaja s položajem njenih državljanov, saj lahko imigrantom le preko vključitve na vseh področjih družbenega življenja omogoči postati enakopravni član njihove družbe. Poleg tega so Unija in njene države članice začele sodelovati s tretjimi državami in vsaj delno upoštevati tudi njihove interese v celotnem procesu, kar ni bilo značilno za prejšnja obdobja. Zaradi vseh pozitivnih sprememb na področju skupne politike, ki jih je prinesel začetek novega stoletja, sem mnenja, da smo lahko previdno optimistični glede spremembe pristopa Unije. Zdi se, da se iz varnostno obremenjene politike spreminja v celovit pristop k razreševanju imigracijske problematike. Smo končno na poti k skupni imigracijski politiki, ki se bo uspešno lotila vseh izzivov?

#### **4.2.2 Na poti k skupni imigracijski politiki?**

Analiza zgodovinskega razvoja skupnega pristopa Unije na področju imigracij jasno pokaže, kako je usoda skupne imigracijske politike odvisna od politične volje voditeljev držav in njihove pripravljenosti odreči se nacionalni pristojnosti na področju obvladovanja imigracijskih tokov. Države so trmasto vztrajale pri nacionalni pristojnosti in prepričanju, da so same kos problemu, čeprav je z vsakim novim desetletjem postajalo vse bolj jasno, da so imigracije kompleksen izziv, s katerim se je mogoče uspešno spopasti le z usklajenim skupnim delovanjem. Šele neobvladljiv val imigracij v devetdesetih letih je državam pokazal, da so s svojimi nacionalnimi politikami nemočne, zato se je najprej razvilo medvladno sodelovanje, kmalu pa se je pojavila potreba po razvoju skupne imigracijske in azilske politike.

Temeljni načeli današnje skupne politike sta sodelovanje in koordinacija, temeljna cilja sta oblikovanje minimalnih standardov in usklajevanje nacionalnih politik. Tak pristop bi težko ocenili kot skupno politiko, prej bi mu verjetno ustrezala oznaka skupno delovanje. Kljub predvidenemu prenosu mnogih pristojnosti z držav članic na Komisijo, ki ga je predvidela Amsterdamska pogodba, ostaja temeljni okvir delovanja še vedno medvladno dogovarjanje v okviru Sveta, kjer so sprejete vse temeljne odločitve. Resnično skupni pristop se razvija le na področjih, ki so v interesu držav članic, kot npr. področje azila, kjer so države članice do sedaj pokazale največ politične volje in pripravljenosti za skupno delovanje. Tudi če natančneje pogledamo npr. politiko sprejema in bivanja državljanov tretjih držav, kmalu postane jasno, da so si države pustile veliko manevrskega prostora za svoje nacionalne interese. Skupno imigracijsko politiko bi dandanes torej lahko označili kot skupno le v smislu sprejemanja skupnih smernic in skupnih načel, ki naj bi jih države upoštevale pri oblikovanju svojih nacionalnih politik, ter v smislu skupnega pristopa k razreševanju imigracijske problematike.

Usoda resnično skupne politike v smislu nadnacionalnega sprejemanja odločitev torej ostaja v rokah držav članic, ki trenutno ne kažejo velikega navdušenja nad prenosom svoje nacionalne pristojnosti na Komisijo. Vendar pa bi bilo napačno trditi, da so možnosti za oblikovanje resnično skupne politike na področju imigracij ničelne. Začetek stoletja je namreč pomenil tudi začetek drugačnega razmišljanja o imigracijah, ki sedaj niso opredeljene zgolj kot grožnja nacionalni varnosti, temveč so postale sestavni del strategij gospodarskega razvoja in reševanja demografskega deficita. Unija je na podlagi novega pozitivnega gledanja na imigracije začela razvijati celovitejši pristop, ki vključuje različne vidike imigracijske problematike. Dodaten razlog za optimizem so tudi nedavno izpeljane spremembe nacionalnih imigracijskih politik, ki so nedvomno najboljši pokazatelj dojemanja imigracij v neki državi. Države so v svoje nacionalne politike kot enega temeljnih ciljev vključile uspešno integracijo imigrantov, ki živijo na njenem ozemlju, in poudarile, da gre za dvosmerni proces, ki zahteva prilagoditev tako s strani imigrantov kot tudi večinskega prebivalstva. Okrepile so boj proti diskriminaciji in ksenofobiji. Spoznale so, da imigracijske tokove lažje obvladujejo, če sodelujejo skupaj z državami izvora. Vsi našteti ukrepi po mojem mnenju pomenijo priznanje držav, da so imigracije kompleksnejši proces, kot so si to sprva zamišljale. Skupno soočanje z izzivom imigracij ni več izbira, temveč nujnost. Istočasno s tem spoznanjem pa se postavlja sledeče vprašanje: Ali je skupna imigracijska politika Evropske unije sploh smiselna in možna, ko imamo na evropskem kontinentu opraviti s tako pestrostjo in kompleksnostjo imigracij?

### **4.3 INTEGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE**

Mednarodna organizacija za migracije je v svojem poročilu za leto 2003 zapisala, da »imigracija nagradi družbo le, če jo spremlja uspešna integracija.« (IOM, 2003: 71). V zadnjih letih so pomen uspešne integracije imigrantov začele priznavati tudi evropske države, ki so desetletja oblikovale svoje imigracijske politike na predpostavki začasnosti imigracij. Države so sedaj ugotovile, da gostje ne bodo odšli, temveč bodo ostali. Spoznale so, da je integracija bistveni element učinkovitega upravljanja z imigracijskimi tokovi ter predstavlja nujni predpogoj za ekonomsko in družbeno koristnost imigrantov. Uspešna integracija omogoča imigrantom, da postanejo enakopravni člani družbe, hkrati pa s predstavljanjem kulture imigrantov pripomore k odpravljanju napačnih predstav, neracionalnih predsodkov in stereotipov ter diskriminacije. V luči teh spoznanj je postalo spodbujanje integracije imigrantov sestavni del tako nacionalnih imigracijskih politik evropskih držav kot tudi skupne imigracijske politike Unije. V nadaljevanju tega podpoglavja bom predstavila, kako si integracijo zamišlja

Evropska unija. Na začetku bom podala opis in analizo temeljnih elementov skupne integracijske politike Unije, ki ji bo sledila analiza temeljnih področij, na katerih se izvajajo ukrepi za celovito integracijo imigrantov v posamezno družbo. Končala bom s predstavitvijo podobnosti in različnosti, ki jih najdemo v evropskih nacionalnih integracijskih politikah. Na tem mestu bi rada ponovno poudarila, da bom integracijsko politiko obravnavala le v okviru imigracijske politike, čeprav se zavedam, da integracijske politike seveda ni mogoče voditi le v okviru imigracijske politike, saj se integracija nanaša na vse vidike družbenega življenja. Ukrepi za uspešnejšo integracijo so sestavni del različnih splošnih politik, kot npr. politike zaposlovanja, stanovanjske politike, zdravstvene politike, socialne politike, kulturne politike itd.

#### **4.3.1 Temeljne značilnosti integracijske politike EU**

Pojem »integracija« je do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja na ravni Evropske unije veljal kot sinonim za vedno večje ekonomsko in politično povezovanje evropskih držav v okviru posebne organizacije z nadsocijalnim elementom. Države članice so vse do konca prejšnjega stoletja razmišljale predvsem o intenzivnejši politični in ekonomski integraciji v smislu povečanega sodelovanja in skupnega delovanja, medtem ko se je Komisija začela zavzemati za integracijo tudi na drugem področju. V vseh komunikacijah na temo imigracij, ki jih je objavila v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja<sup>113</sup>, je kot enega temeljnih elementov uspešne imigracijske politike opredeljevala integracijo zakonito živečih imigrantov na ozemlju držav članic, a se je večinoma omejila le na določene vidike njihove integracije, ni pa celovito pristopila k obravnavi te problematike<sup>114</sup>.

V kontekstu spremenjenih demografskih in ekonomskih razmer na začetku novega stoletja so države članice začele preoblikovati skupno imigracijsko politiko Unije in v luči oblikovanja novega pristopa kot enega temeljnih elementov skupne imigracijske politike opredelile tudi spodbujanje celovite integracije zakonito živečih imigrantov na ozemlju držav članic. Na posebnem srečanju Evropskega sveta oktobra 1999 v Tampereju so države članice potrdile, da načelo poštene obravnave državljanov tretjih držav predstavlja enega izmed 4 temeljnih načel skupne imigracijske politike. Na podlagi sklepov omenjenega srečanja v Tampereju je Komisija junija 2003 objavila **Komunikacijo o imigraciji, integraciji in zaposlovanju**<sup>115</sup>, kjer je

---

<sup>113</sup> Med najpomembnejše sodita sledeči komunikaciji: SEC(91) 1855 final in COM (94) 23 final.

<sup>114</sup> Natančnejši razvoj integracijske politike Unije preko dokumentov Komisije je predstavljen v Prilogi 2.

<sup>115</sup> COM (2003) 336 final.

natančneje predstavila predvideni skupni pristop k integraciji državljanov tretjih držav<sup>116</sup>. Za potrebe komunikacije je najprej opredelila pojem »integracije«, ki ima v nacionalnih politikah različne pomene – od asimilacije do multikulturalnosti. Komisija je podala sledečo **definicijo integracije**: »/Integracija je dvosmerni proces, ki temelji na vzajemnih pravicah in pripadajočih dolžnostih zakonito bivajočih državljanov tretjih držav in družbe sprejemnice, ki zagotavljajo polno participacijo imigranta.« (European Commission, 2003: 17). Komisija je nadaljnje obrazložila, da takšna opredelitev vsebuje na eni strani odgovornost družbe sprejemnice, da zagotovi formalne pravice imigrantov na tak način, da ima posameznik možnost sodelovati v ekonomskem, socialnem, kulturnem in družbenem življenju, na drugi strani pa odgovornost imigrantov, da spoštujejo temeljne norme in vrednote družbe sprejemnice in aktivno sodelujejo v integracijskem procesu, v katerem se jim ni potrebno odreči svoji lastni identiteti (*ibid.*) Komisija je torej kot eno temeljnih značilnosti integracije ponovno izpostavila njeno **dvosmernost**, ki vključuje obe vpleteni strani. V tem kontekstu je Komisija pozvala k oblikovanju celovitega pristopa in podala konkretne ukrepe za različna področja integracije.

#### 4.3.1.1 Oblikovanje celovitega pristopa

Komisija je že v naslovu poglavja obravnavane komunikacije, namenjenega obravnavi integracijske politike<sup>117</sup>, zapisala, da največji izziv integracije predstavlja **oblikovanje in uresničevanje celovitega pristopa**. Komisija je različne vidike integracijskih politik izpostavljala že v predhodnih komunikacijah<sup>118</sup>, a tokrat je prvič pozvala k razvoju celovitega pristopa, ki bi s premišljenimi ukrepi zagotovil aktivno vključitev imigrantov **na vseh področjih družbenega življenja** in jim omogočil postati resnično enakopravni član družbe sprejemnice. Komisija je zapisala, da celovit pristop ne vključuje le ekonomskih in socialnih vidikov integracije, temveč tudi vprašanja povezana z kulturno in versko različnostjo, državljanstvom, participacijo in političnim pravicami (European Commission, 2003:18). Integracijske politike je potrebno **načrtovati dolgoročno** in v okviru splošnega okvirja. Komisija se sicer zaveda, da so posebni integracijski programi pomemben element v začetni fazi integracije, a dolgoročno bi si morali zastaviti cilj, da imigrantom omogočijo aktivno sodelovanje na vseh področjih

---

<sup>116</sup> Spencerjeva (2003) v svojem prispevku opozorja na 3 ovire, ki so preprečevale dogovor o skupni integracijski strategiji, ki bi širše pojmovala integracijo: strah pred upiranjem javnosti glede imigrantov in vmešavanja Unije pri postavljanju pogojev bivanja imigrantov; ključni akterji pri oblikovanju integracijske strategije so bili pod pristojnostjo različnih direktorats in ministrstev na nacionalni ravni, kar je onemogočalo koordinacijo; različni pogledi glede ciljev integracije in različnih strategij, kako zadane cilje doseči.

<sup>117</sup> Gre za 3. poglavje Komunikacije o imigraciji, integraciji in zaposlovanju, ki se v originalu glasi »*The challenge of integration: a holistic approach.*«

<sup>118</sup> COM(2000)757 in COM(2001)387.



(European Commission, 2003: 18-19). Istočasno je opozorila, da je ukrepe integracijskih politik potrebno *prilagoditi lokalnim okoliščinam*. (*ibid.*)

Komisija je nadaljnje poudarila, da celovit pristop vključuje integracijske ukrepe za vse *različne kategorije imigrantov*, od delavcev imigrantov, njihovih družinskih članov do beguncev in oseb, ki uživajo mednarodno zaščito (European Commission, 2003: 18). Države članice je pozvala, naj omogočijo izvajanje integracijskih ukrepov že ob prihodu imigrantov v družbo sprejemnico, v vsakem primeru pa takrat, ko njihovo bivanje doseže določeno stopnjo stalnosti. Obseg pravic in dolžnosti imigranta naj bo pogojen z obdobjem bivanja v družbi sprejemnici; dalj časa ko državljan tretje države zakonito živi na ozemlju države članice, večji obseg pravic in obveznosti mu pripada (*ibid.*).

Komisija je opozorila države članice, da je pri oblikovanju splošnih integracijskih strategij politik potrebno *upoštevati potrebe posebnih skupin*. Pri oblikovanju nacionalnih integracijskih strategij za begunce *in osebe, ki uživajo mednarodno zaščito*, je potrebno med drugim upoštevati tudi naravo prisilne imigracije in potrebo po zaščiti. Tej kategoriji imigrantov je potrebno v čim krajšem času ponuditi dodatno pomoč pri vključevanju v družbo. Potrebno jim je omogočiti, da prevzamejo odgovornost za svoja življenja in spodbuditi njihove sposobnosti in samozadostnost (European Commission, 2003: 24).

Pomembna kategorija, ki je do sedaj velikokrat ostala spregledana, so *državljanke tretjih držav*, ki so pomembne nosilke kulturnih tradicij v družini in imajo velik vpliv na prihodnje generacije, zato je njihova uspešna integracija še posebej pomembna. Komisija (2003: 25) je opozorila, da so imigrantke velikokrat izpostavljene dvojni diskriminaciji tako zaradi spola kot tudi njihovega etničnega porekla, poleg tega pa so velikokrat odvisne od svojih družinskih članov tudi glede statusa bivanja. V tem kontekstu je Komisija pozvala k sprejetju posebnih ukrepov, ki bi tej skupini zagotovili enakopraven dostop do trga delovne sile ter primerno izobraževanje in urjenje (*ibid.*).

V luči spoznanja, da ima družina osrednjo vlogo v integracijskem procesu in da predstavlja temeljno referenčno točko za imigrante v novi družbi, je Komisija kot posebno skupino izpostavila tudi *drugo in tretjo generacijo imigrantov* (*ibid.*). Družbena in rasna diskriminacija preprečuje mladim pripadnikom druge in tretje generacije imigrantov, da bi pridobili službe, za katere so kvalificirani, in si tako izborili svoje mesto v družbi. Že tako nemogočo situacijo

včasih poslabša še pomanjkanje jasne identitete, ko imigranti izgubijo stike s svojo domovino, nova domovina pa jih zavrača in izključuje iz svojih vrst (*ibid.*). Komisija je zato pozvala k identifikaciji vzrokov za takšno situacijo in oblikovanju novih politik, kjer bi ključno mesto zasedalo izobraževanje in urjenje (*ibid.*).

Kot poseben izziv je Komisija izpostavila *integracijo nezakonitih imigrantov*, s poudarkom na tistih, ki nezakonito bivajo na ozemlju Unije. Bistveni cilj skupne imigracijske politike še vedno ostaja omejevanje nezakonitih imigracij ter vračanje nezakonitih imigrantov v njihove izvorne države, a Komisija na tem mestu opozorja, da vrnitev nezakonitih imigrantov včasih ni mogoča zaradi pravnih, humanitarnih ali praktičnih razlogov (European Commission, 2003: 26). V takšnem primeru je potrebno pri oblikovanju integracijske politike upoštevati dva posebna dejavnika: ta kategorija imigrantov večinoma negativno vpliva na trg delovne sile, saj predstavljajo poceni delovno silo, ki ni prijavljena in je izpostavljena velikemu izkoriščanju, poleg tega pa je tem nezakonitim imigrantom onemogočena polna participacija v družbi, kar še povečuje njihovo marginalnost in negativne občutke pri lokalni populaciji (*ibid.*).

Osnovni pogoj za uspešno uresničitev zgoraj opisanega celovitega pristopa k integraciji pa zahteva ***sodelovanje vseh vpletenih strani***. Vlade še vedno ohranjajo odločilno vlogo pri oblikovanju integracijskih politik, ki pa so lahko še uspešnejše in učinkovitejše, če vlade k sodelovanju privabijo tudi ostale akterje, kot npr. socialne partnerje, raziskovalno skupnost, nevladne organizacije ter ostale akterje civilne družbe, vključno z samimi imigranti. Komisija (2003: 19) je izrecno poudarila, da morajo člani imigrantske skupnosti sodelovati pri zamišljanju, razvoju, organizaciji in evalvaciji vseh programov in politik, ki se tičejo njihovih interesov in njihovih življenj.

Omenjeni celovit pristop ima le eno pomanjkljivost: ***ne vključuje integracijskih ukrepov za državljanke držav članic***, ki se prav tako selijo v druge države članice in se tam srečujejo s problemom uspešne integracije v družbo gostiteljico. Te t.i. notranje imigracije so večinoma začasne, a IOM opozarja, da morajo biti del integracijskih ukrepov tudi začasni imigranti. Imigranti, ki prihajajo iz drugih držav članic, so dejansko diskriminirani v primerjavi z državljani tretjih držav glede možnosti za ohranjanje svoje kulturne identitete in jezika.

#### 4.3.1.2 Temeljni elementi integracijske politike Evropske unije

Komisija je že v sami definiciji integracije poudarila, da je potrebno integracijske ukrepe izvajati na vseh področjih družbenega življenja, saj le takšen celovit pristop omogoči imigrantu postati resnično enakopravni član družbe. V omenjeni komunikaciji na temo integracije iz leta 2003<sup>119</sup> je Komisija v okviru utemeljitve celovitega pristopa izpostavila določena področja, ki so še posebej pomembna za uspešno integracijo imigrantov v družbo sprejemnico.

Dandanes se ljudje v evropske države selijo predvsem zaradi želje po večjem zaslužku in boljšem življenjskem standardu, torej zaradi ekonomskih razlogov. Neoviran **dostop do trga delovne sile** v določeni državi članici bi zato za imigrante pomenil lepo dobrodošlico v družbi sprejemnici. Vendar je situacija v vsakdanjem življenju velikokrat ravno obratna. Imigranti so zaposleni v nevarnih sektorjih ali pa opravljajo težka fizična dela, ki so v mnogih primerih neprijavljena, poleg tega pa so zaradi svojega dela izpostavljeni zdravstvenim tveganjem in družbeni izključitvi. Tudi visoko izobraženi in usposobljeni imigranti velikokrat ne najdejo zaposlitve, ki bi ustrezala njihovim kvalifikacijam, zato so primorani sprejeti delovno mesto, kjer so zahtevane nižje kvalifikacije, temu primerno pa je tudi manjše plačilo. Zaradi prisotnosti tovrstnih ovir potenciali imigrantov niso v celoti izkoriščeni, zato je Komisija v omenjeni komunikaciji (2003: 19) pozvala k polni integraciji imigrantov na trgu delovne sile, saj polna izkoriščenost sposobnosti imigrantov prispeva k konkurenčnosti in rasti evropske ekonomije ter polni zaposlitvi na trgu delovne sile<sup>120</sup>. Komisija (2003: 19) je v smislu maksimiranja potencialnih prispevkov s strani imigrantov predlagala upoštevanje že pridobljenih sposobnosti in delovnih izkušenj imigrantov ter posledično pozvala k priznavanju in ustrezni ocenitvi formalnih in neformalnih kvalifikacij imigrantov ter k večji fleksibilnosti pri postavljanju zahtev za delovno mesto. Izpostavila je pomen omogočanja dodatnega izobraževanja za imigrante, saj bi jim dodatne sposobnosti olajšale dostop do trga delovne sile, hkrati pa je opozorila na diskriminacijo in rasistično obnašanje na delovnem mestu, ki predstavlja veliko oviro pri dostopu do trga delovne sile in jo je zato potrebno odstraniti (*ibid.*). Komisija (2003: 20) je kot enega izmed instrumentov za spodbujanje integracije na trgu delovne sile predlagala t.i. upravljanje različnosti (*diversity management*), ki temelji na uvajanju različnosti v delovni

---

<sup>119</sup> COM (2003) 336 final

<sup>120</sup> Komisija si je v okviru Evropske strategije zaposlovanja iz leta 1997 zadala 3 cilje za bodoče zaposlitvene smernice: polna zaposlitev, kvaliteta in produktivnost na delovnem mestu; kohezija; vključujoč trg delovne sile. Za doseg te ciljev je poudarila sledeče elemente: stalna integracija državljanov tretjih držav na trgu delovne sile; boj proti neprijavljenemu delu in zmanjšanje neformalne ekonomije; natančnejše nadzorovanje potreb trga delovne sile Unije in vloge imigracij pri zapolnjevanju trenutnih in bodočih praznin na tem trgu; prispevati k povečanju delovne mobilnosti med državljani tretjih držav; izmenjava izkušenj (European Commission, 2003: 30-31).

sili, življenjskem stilu in vlogi podjetja v družbi. Mednarodne izkušnje različnih podjetij in javnih institucij, med njimi tudi institucij Evropske unije, so pokazale, da lahko na podlagi take strategije vsi pridobijo določene koristi (*ibid.*). Komisija je torej pozvala k aktivni integraciji imigrantov na trgu delovne sile, saj je primerna zaposlitev eden izmed ključnih elementov uspešne celovite integracije imigrantov. Omogoča jim namreč sredstva za preživljanje, hkrati pa predstavlja možnost za stike z domačim prebivalstvom. Seveda pa integracija dolgoročno ne more biti uspešna, če je ne spremlja vključevanje imigrantov v družbeno, kulturno in politično življenje družbe sprejemnice.

Nadaljnja ključna dejavnika uspešne integracije imigrantov sta **izobrazba in učenje jezika**. Veliko skrb državam povzročajo imigranti s slabim znanjem ali celo neznanjem jezika družbe sprejemnice, ki je še izrazitejše v kulturno različnih družbah ter predstavlja eno izmed glavnih ovir k uspešni integraciji. Vendar pa je Komisija v omenjeni komunikaciji (2003: 20) poudarila, da večina držav istočasno vztraja, da slabo znanje jezika ne sme biti ovira za dostop do trga delovne sile oz. izobraževalnega sistema, saj participacija v delovnem življenju in izobraževanju pripomore k razvoju potrebnih jezikovnih sposobnosti. K obiskovanju jezikovnih tečajev je potrebno spodbuditi predvsem ženske, saj glede na vlogo, ki jo imajo pri vzgoji otrok, lahko bistveno vplivajo tudi na znanje jezika pri bodočih generacijah (*ibid.*)<sup>121</sup>. Čimprejšnje rešitve je treba poiskati tudi pri izobrazbi otrok imigrantov, saj jim le primerna izobrazba zagotovi svetlo prihodnost (*ibid.*). Komisija je nadaljnje opozorila, da izobraževalni sistem igra pomembno vlogo ne le pri pridobivanju znanja, temveč predstavlja tudi okvir, znotraj katerega imigranti pridobijo formalne in neformalne informacije o normah in vrednotah družbe sprejemnice. Izobraževalni sistem predstavlja most med različnimi kulturami in je pomembno orodje za spodbujanje pluralizma in različnosti (European Commission, 2003: 20-21).

Nadaljnji dejavnik, ki vpliva na uspešnost integracije, je **nastanitev** imigrantov. Življenje v etnično mešanih soseskah omogoča imigrantom, da stopajo v neformalne stike z domačim prebivalstvom in preko njih spoznavajo svojo novo domovino. A ponovno je situacija v vsakdanjem življenju drugačna. Imigranti so v večini držav skoncentrirani v etnično homogenih

---

<sup>121</sup> IOM v svojem poročilu predstavi program jezikovnih tečajev, imenovan »Imigrantske mame se učijo nemško«, vpeljan leta 1999 v Berlinu. Od začetka izvajanja programa je sodelovalo preko 4000 žensk, ki so dolga leta živele v Berlinu, a niso znale nemško. Tečaji so se odvijali v istih šolah, kamor so hodili njihovi otroci, poleg tega pa je bilo med tečajem zagotovljeno varstvo za otroke. Družinski člani in možje sprva niso odobravalni jezikovne tečaje v večernih urah, sedaj pa močno podpirajo novi program. Navsezadnje pa je sposobnost komuniciranja v nemščini prepričalo matere, da v večji meri podpirajo svoje otroke pri učenju nemščine, poleg tega pa je povečalo njihove zaposlitvene možnosti (IOM, 2003: 79).

mestnih in industrijskih predelih, včasih imenovanih tudi geto. Vzrok nastanitve v urbanih središčih in mestnih predelih se skriva v večjih priložnostih za zaposlitev in nastanitev, etnično homogene predele pa imigranti izberejo zaradi ohranjanja družinskih stikov ter zaradi večjega občutka pripadnosti in participacije, ki ga ne bi bili deležni v soseskah, ki so prežete z rasizmom in ksenofobijo. Komisija (2003: 21) je zato opozorila, da tovrstna etnična in družbena segregacija vodi v neuspešnost integracije, posledice takšnega neuspeha pa kasneje občuti celotna družba. Komisija (*ibid.*) je zato pozvala k oblikovanju celovitih strategij za urbano in regionalno načrtovanje, ki bodo upoštevale infrastrukturo, nastanitve, prosti čas, nakupovanje, zdravstvene storitve, prevoz, šole ter bile še posebej pozorne na potrebe lokalnega trga delovne sile. Imigrantom je potrebno zagotoviti prost dostop do trga delovne sile in jim omogočiti življenje v etnično mešanih soseskah.

Nadaljnje je Komisija pozvala k oblikovanju primernih politik pri urejanju dostopa do **zdravstvenih storitev in sistema socialne varnosti**. Imigrantska populacija se zaradi slabih bivalnih in delovnih pogojev srečuje z nešteti zdravstvenimi problemi<sup>122</sup>, zaradi omejenega dostopa do trga delovne sile pa se morajo zaradi preživetja obrniti na sistem socialne varnosti. Komisija (2003: 22) je opozorila, da se imigranti srečujejo z ovirami pri pridobitvi višje kakovostnih zdravstvenih in socialnih storitev. Z namenom odprave ovir pri dostopu do teh storitev je Komisija izpostavila predvsem večjo dostopnost potrebnih informacij ter dodatno usposabljanje zdravstvenega osebja, ki bi upoštevalo vse posebnosti imigracijske populacije (*ibid.*). Poleg tega je pozvala k večji udeležbi osebja z različnim etničnim poreklom pri načrtovanju in izvajanju zdravstvenih storitev, saj bi tako upoštevali tudi kulturne ovire in posebne potrebe imigrantske populacije (*ibid.*).

Komisija (2003: 22) je nadaljnje opozorila, da k uspešnejši integraciji ne pripomorejo le ukrepi na posameznih področjih, temveč je potrebno zagotoviti **aktivno vključenost in participacijo imigrantov v širšem družbenem in kulturnem kontekstu**. Aktivna participacija v različnih oblikah lokalnega življenja (npr. športni klubi, šolski odbori itd.) in udeležba v javni razpravi

---

<sup>122</sup> IOM v svoji slovenski publikaciji (2004: 14) opozorja, da »imajo nekateri priseljenci že ob prihodu v državo gostiteljico zdravstvene težave, ki zahtevajo zdravljenje na dolgi rok.« Zaradi tega obstaja potreba po ustreznem usposabljanju zdravstvenega osebja, ki bi upoštevalo posebnosti populacije imigrantov: bolezni, ki so značilne za njihovo prejšnjo domovino, njihovo ranljivost do določenih zdravstvenih problemov, njihovo prepričanje in kulturni vidik zdravljenja (IOM, 2004: 14). IOM (*ibid.*) kot enega ključnih problemov pri zdravljenju imigrantov opredeljuje problem komuniciranja oz. jezika, a istočasno srečujemo v imigrantskih skupnostih medicinsko osebje, ki ne more opravljati svojega dela zaradi nepriznavanja kvalifikacij. Določene države, npr. Finska, Nemčija, Nizozemska, so se zato že zatele k zaposlovanju večjega števila zdravstvenega osebja, ki prihajajo iz vrst imigrantov, da bi tako zagotovili kvalitetnejšo zdravstveno oskrbo imigrantov (IOM, 2004: 14).

omogoča srečevanje z domačimi prebivalci. Vzpostavljanje tovrstnih stikov omogoča imigrantom postati del družbe sprejemnice, hkrati pa interakcija med različnimi kulturami in verami povečuje stopnjo tolerantnosti in medsebojnega spoštovanja (*ibid.*). Komisija je opozorila na naraščajočo tendenco v javnosti, da imigrante krivijo za vse neuspehe družbe, ter na splošno sovražnost do muslimanskega prebivalstva po dogodkih 11. septembra (*ibid.*). Da bi preprečili širjenje ksenofobije in rasizma, je potrebno predstaviti javnosti natančnejše informacije o imigrantih in njihovih pozitivnih prispevkih k ekonomiji in kulturi družbe sprejemnice (*ibid.*). Spodbujanje splošnega pozitivnega odnosa do imigrantov v javnosti zahteva močno politično vodstvo in jasno zavezanost k spodbujanju pluralizma in obsodbi rasizma, zato je Komisija k večji angažiranosti pozvala predvsem politično vodstvo in medije (*ibid.*).

Večina držav priznava imigrantom določen obseg ekonomskih in socialnih pravic, ki so vezane na dolžino bivanja v določeni državi, le redke izjeme pa imigrantom podelijo tudi politične pravice<sup>123</sup>. Le **pridobitev državljanstva** države, v kateri se imigranti ustalijo, bi imigrantom omogočila polno uživanje vseh pravic tudi na političnem področju. Tudi Komisija (2003: 22) je prepoznala pomen pridobitve državljanstva za uspešno integracijo, a je istočasno poudarila, da postati državljan ni nujno končni cilj integracijskega procesa ter da se s tem države ne izognejo problemov, ki izhajajo iz družbene izključenosti in diskriminacije. Države članice je pozvala, naj omogočijo hitro, varno in nesamovoljno naturalizacijo. Države v okviru svoje suverenosti sicer same odločajo o pogojevanju pridobitve državljanstva z najrazličnejšimi kriteriji, a Komisija jih je opozorila, da morajo biti ti kriteriji jasni, natančni in objektivni (*ibid.*). V luči spoznanja, da je sodelovanje v političnem procesu odločanja bistvenega pomena za uveljavljanje interesov imigrantov, je Komisija v komunikaciji iz leta 2000<sup>124</sup> vpeljala **koncept t.i. družbenega državljanstva** (*civic citizenship*), ki naj bi imigrantom zagotovil določene temeljne pravice in obveznosti, pridobitev katerih bi bila sicer vezana na leta bivanja, hkrati pa bi jim zagotovila enako obravnavo kot so je deležni državljani družbe sprejemnice, čeprav uradno niso njeni državljani (European Commission, 2003: 23). Osnovni okvir za družbeno državljanstvo predstavlja Listina temeljnih pravic Evropske unije (*Charter of Fundamental*

---

<sup>123</sup> Tudi te politične pravice so seveda omejene. V večini primerov države zagotavljajo pravico imigrantov do mirnega zbiranja in združevanja (v tem okviru tudi ustanavljanja lastnih političnih organizacij), določene države pa imigrantom s stalnim bivališčem podelijo tudi pravico voliti na lokalnih volitvah. Slovenija je pravico voliti na lokalni ravni podelila tujim prebivalcem s stalnim prebivališčem junija 2002, ko je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (ZLV-D, Ur. l. RS, št. 51/02). Več o volilni pravici na lokalni ravni za imigrante s stalnim prebivališčem v evropskih državah in Sloveniji v Medved, 2002.

<sup>124</sup> COM (2000) 757 final, str. 19-20.

*Rights of the European Union*, OJ 2000/C 364/01), podpisana 7. decembra 2000 na srečanju Evropskega sveta v Nici. Listina opredeljuje določene univerzalne temeljne človekove pravice, kjer državljanstvo ni pogoj za uresničevanje pravice, zato so do njih upravičeni tudi državljani tretjih držav. Določene pravice pa so opredeljene posebej za imigrante z namenom izenačevanja z državljani Evropske unije. Pravice se le izjemoma izrecno nanašajo na državljane Unije<sup>125</sup>. Večina pravic je opredeljenih univerzalno – s formulacijo vsakdo (*everyone*) ali nihče (*no one*). Med temi pravicami najdemo vse pravice, ki naj bi jih države zagotavljale vse človeškemu bitjem, ne glede na kakršnokoli njihovo fizično ali kulturno značilnost, kot npr. pravica do življenja, pravica do fizične in moralne integritete, prepoved mučenja, prepoved suženjstva in prisilnega dela, pravica do svobode, pravica do privatnega in družinskega življenja itd... V naslednjo kategorijo pravic, kjer Listina izrecno izpostavi, da so namenjene državljanom tretjih držav (formulacija *nationals of third countries*), pa najdemo sledeče: člen 15/3 izenačuje državljane tretjih držav, ki imajo dovoljenje za delo na ozemlju držav članic, z državljani Unije glede delovnih pogojev, člen 45/2 pa podeljuje svobodo bivanja in gibanja vsem državljanom tretjih držav, ki zakonito bivajo na teritoriju držav članic, v skladu s Pogodbo o Evropski uniji. V Listini najdemo tudi določila, ki se nanašajo na delovne pogoje vseh delavcev (4. poglavje, naslovljeno »Solidarnost«), poleg tega pa so vsi, ki zakonito bivajo na področju Unije, upravičeni do socialne varnosti v skladu z evropskimi in nacionalnimi zakoni (člen 34/2). Evropska unija skuša torej preko opredelitve določenih temeljnih pravic imigrantov v dokumentu, ki dandanes predstavlja sestavni del bodoče ustave Evropske unije in bo z njenim sprejetjem postal pravno zavezujoči dokument, postaviti temelje za izenačevanje državljanov tretjih držav z državljani Unije preko koncepta družbenega državljanstva.

Poleg že predstavljenih in opisanih elementov integracijske politike Unije so pomembni še naslednji elementi, ki jih v obravnavani komunikaciji poudari Komisija: **boj proti diskriminaciji, tesnejši dialog s tretjimi državami, zagotavljanje finančne podpore za integracijske programe ter večja dostopnost informacij**, ki pomagajo pri odpravi napačnih predstav o imigrantih ter pripomorejo k opazovanju in nadzorovanju izvajanja integracijskih ukrepov. V kontekstu dvojnega komplementarnega pristopa, ki ga je Unija predlagala za

---

<sup>125</sup> Izrecno določbo, da se pravica nanaša na državljane Evropske unije (s formulacijo *every citizen of the Union*), najdemo v sledečih pravicah: pravica iskati zaposlitev, delati ter ponuditi svoje storitve v katerikoli državi članici (člen 15/2), pravica voliti in biti izvoljen na volitvah v Evropski parlament (člen 39/1), voliti in biti voljen na občinskih volitvah (člen 40), pravica do prostega bivanja in gibanja znotraj teritorija držav članic (člen 45/1), pravica do konzularne in diplomatske zaščite (člen 46). Pravice, ki se nanašajo tako na državljane Unije kot tudi vse pravne in fizične osebe, ki živijo na ozemlju države članice ali pa imajo registrirano poslovalnico (*registered office*), pa so sledeče: pravica obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic (člen 43), pravica do dostopa do dokumentov Komisije, Sveta in Parlamenta (člen 42) ter pravica do peticije za Evropski parlament (člen 44).

celotno področje skupne imigracijske politike, se je Komisija (2003: 27-28) zavzela tudi za jasnejšo opredelitev skupnega pravnega okvirja ter okrepitev koordinacije nacionalnih politik v okviru že predstavljene odprte metode za koordinacijo.

### 4.3.2 Integracija v vsakdanjem življenju

V zgornjih vrsticah sem predstavila temeljne elemente skupne integracijske politike Unije, kot si jo je zamislila Evropska komisija. Poznavanje stališča Komisije je pomembno predvsem zaradi dejstva, da Komisija postavlja smernice na področju integracije imigrantov in oblikuje skupno integracijsko politiko, a istočasno se zavedam dejstva, da načrtovanje in izvajanje konkretnih integracijskih ukrepov ostaja še vedno v rokah držav članic. Dejansko stanje v državah članicah je zato velikokrat drugačno od zelenega stanja, za katerega si prizadeva Komisija. V nadaljevanju bom z namenom prikaza dejanskega stanja predstavila, **kako so si integracijsko politiko zamislile države članice**. Pri tem bi rada opozorila, da integracija imigrantov stalno poteka v vseh družbah ne glede na obstoj ali neobstoj formalne integracijske politike, saj se imigranti na vsakem koraku srečujejo z domačimi prebivalci in preko njih spoznavajo družbo gostiteljico. Primeren formalno-pravni okvir le pripomore k hitrejšemu in uspešnejšemu integracijskemu procesu.

Države so se v prejšnjih desetletjih večinoma ukvarjale s procesom ekonomske in politične integracije Evrope, niso pa posvečale veliko pozornosti uspešni integraciji imigrantov iz tretjih držav. Države so svoje imigracijske politike utemeljevale namreč na predpostavkah o začasnosti imigracij, ki so jih ohranjale še iz šestdesetih let prejšnjega stoletja. Imigranti so bili označeni kot gostje, ki bodo kmalu odšli, zato tudi ni bilo nobenega interesa za njihovo celovitejše vključevanje v družbo. Države so v tem smislu svoje »gostujoče« delavce še aktivno spodbujale k vračanju v njihove izvirne države. V času »obiska« so države tujim delavcem poleg temeljnih človekovih pravic<sup>126</sup> zagotavljale tiste ekonomske in socialne pravice, ki so jih smatrali kot nujne za preživetje, kot npr. socialne pravice, povezane z zaposlovanjem in različnimi vrstami zavarovanj (brezposelnost, zdravstveno zavarovanje, pokojninsko zavarovanje, nezgode pri delu), pravica do izobrazbe, pravica do združevanja družin, svoboda

---

<sup>126</sup> Imigranti so bili seveda upravičeni le do določenega obsega temeljnih človekovih pravic. V mednarodni skupnosti se je namreč izoblikoval nek tihi konsenz o tem, katere so tiste temeljne pravice, ki jih morajo spoštovati in zagotavljati vse države. Te temeljne pravice so po mnenju IOM naslednje: pravica do življenja, prepoved genocida, prepoved suženjstva, prepoved mučenja in drugega krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, prepoved samovoljnega pripora, prepoved sistematične rasne diskriminacije, pravica do humanega ravnanja z zaporniki, prepoved sojenja za nazaj, pravica do enakosti pred zakonom, pravica do nediskriminacije, pravica zapustiti katerokoli državo in se vrniti v domačo državo (IOM v Knežević, 2002:25)



gibanja znotraj države, prepoved diskriminacije oz. pravna enakopravnost itd. (Knežević, 2002: 25-32). Države so bile namreč obvezane zagotoviti določen obseg pravic imigrantom že zaradi različnih mednarodnih dokumentov, kjer so se države zavezale k zagotavljanju minimalnih človekovih pravic vsem prebivalcem svoje družbe, ne glede na državljanstvo<sup>127</sup>. Devetdeseta leta prejšnjega stoletja pa so evropske države soočile z množičnimi in težko obvladljivimi imigracijami, ki so pomenile dodaten dokaz, da so države pri oblikovanju imigracijskih politik uporabile napačne predpostavke. Imigranti namreč niso odhajali, temveč so prihajali vedno novi in novi imigranti, ki so se odločili ostati. Klinar (1993a: 398) je ugotovil, da so se zahodne države znašle pred dilemo, kako v svoje družbe vključiti trajnejše imigrante. Države so se najprej zatekle k različnim tehnikam asimilacije<sup>128</sup>, ki so jih uporabljale že v prejšnjih obdobjih, a Klinar (1993a: 398-399) je poudaril, da so sodobni asimilacijski procesi manj prisilni od klasičnih, tako jih upravičeno imenujemo tiha ali prikrita asimilacija. Vendar pa je Klinar (1993a: 399) opozoril na neučinkovitost različnih modelov asimilacije v vsakdanjem življenju. Francoski model etnocentrične asimilacije je deloval ob vključevanju imigrantov s podobno romansko kulturo kot je francoska, nerešljivi problemi pa so se pojavili s prihodom imigrantov (muslimanov), kulturno različnih od prevladujoče kulture (*ibid.*). Britanski model neenakega etničnega pluralizma, ki je veljal za kulturno različne imigrante iz Commonwealtha, je pokazal v praksi na svoje nedorečenosti, hkrati pa je bil uporabljen za časovno in prostorsko omejene britanske specifične pokolonialne razmere (*ibid.*). Začetni nemški model o gostujočih, začasnih delavcih, ki se je izognil označitvi Nemčije kot imigracijske države, je po mnenju Klinarja (*ibid.*) povozil čas, ko je Nemčija postala družba s številnim trajnejšimi imigranti, med katerimi so prevladovali predvsem kulturno različni Turki. Države so konec prejšnjega stoletja spoznale, da so dosedanje integracijske strategije neučinkovite, saj so beležile le neuspešne rezultate: porast nezaposlenosti med imigranti, vse večja segregiranost imigrantov, socialni problemi, porast ksenofobije in nestrpnosti itd. Na podlagi teh neuspehov so države priznale, da bo v prihodnosti potreben bolj premišljen in celovit pristop, katerega cilj bo vključevanje imigrantov na vseh področjih družbenega življenja. Beštrova (2003: 2) tako ugotavlja, da se »/m/ed vse

---

<sup>127</sup> Za natančnejši pregled temeljnih pravic imigrantov po mednarodnem pravu in temeljnih mednarodnih dokumentov, ki se na to nanašajo, glej Knežević (2002).

<sup>128</sup> Klinar (1976: 141) opredeljuje asimilacijo na sledeči način: »Imigranti in njihove skupnosti v dolgotrajnem procesu prevzemajo ravnanje, mišljenje, vrednotenje, skratka način življenja in kulturo imigrantske družbe; pri tem se neposrednih posledic svojega ravnanja niti ne zavedajo. Prevzemanje tuje kulture povzroča, da imigranti izgubljajo svoje lastno kulturno obeležje in svojo etnično identiteto. Z novim socialnim okoljem se v končni fazi tako spojijo, da so nevidni in da jih ni mogoče identificirati za posebno etnično skupino; tako prenehajo obstajati kot posebna etnična skupina.« Z prenehanjem obstoja pa je konec tudi vseh problemov, ki jih ima posamezna država z različnimi etničnimi imigrantskimi skupnostmi, zato so bile asimilacijske politike tako priljubljene pri državah. Več o različnih vidikih asimilaciji v Klinar (1976: 141-194).

pomembnejšimi cilji migracijskih politik /.../ v zadnjem času pojavlja tudi integracija priseljencev – tako tistih, ki že dlje časa živijo v imigrantski državi, kot tistih, ki bodo šele prišli.«

Kateri so torej **temeljni elementi današnjih nacionalnih integracijskih politik**, s katerimi države odgovarjajo na izziv celovitega vključevanja imigrantov v družbo gostiteljico? Predpogoj oblikovanja integracijske politike je definiranje samega pojma »integracije«. Komisija v strnjem poročilu o nacionalnih integracijskih politikah<sup>129</sup> ugotavlja, da države članice *nimajo neke enotne definicije integracije*, a se do določenega obsega strinjajo, »da je integracija sestavljena iz različnih elementov ter da mora biti dvosmerni proces, ki vključuje tako imigrante kot njihovo lokalno skupnost.« (European Commission, 2003: 44). Obstajajo *določena načela*, ki so si jih zadale prav vse države članice: spoštovanje temeljnih vrednot v demokratični družbi; pravica do ohranitve svoje kulturne identitete; pravice, primerljive z pravicami državljanov Unije, ter pripadajoče obveznosti; aktivna udeležba v vseh vidikih življenja (ekonomski, družbeni, kulturni, politični, civilni ) na enakopravni osnovi (*ibid.*). Obstaja tudi splošni konsenz glede *glavnih ciljev* nacionalnih integracijskih politik: na eni strani omogočiti imigrantom, da delujejo samostojno in se lahko vzdržujejo sami, po drugi strani pa jim omogočiti, da aktivno sodelujejo v vseh vidikih življenja (European Commission, 2003: 37). Podobno ugotavlja tudi Beštrova (2003: 2): »Glavni cilj integracijskih politik je vključitev priseljencev v večinsko družbo na tak način, da postanejo njen funkcionalni člen, da enakopravno sodelujejo pri njenem razvoju in imajo možnost samostojnega življenja.«

Seveda pa so poti do uresničitve teh ciljev v posameznih državah različne. Kakšno strategijo za uspešno integracijo država izbere, je med ostalim odvisno tudi od tega, katere vrednote postavlja v ospredje večinska družba (npr. demokracijo, liberalizem, pluralizem, socialno državo...) ter od tega, kaj naj bi bil zeleni rezultat integracijskega procesa (asimilacija, multikulturna družba...) (Bešter, 2003: 2). Tudi omenjeno poročilo Komisije že na začetku poda ugotovitev, da obstajajo **velike razlike v nacionalnih integracijskih politikah**, kar je upošteva različno imigracijsko zgodovino evropskih držav pričakovano dejstvo (European

---

<sup>129</sup> Omenjeno poročilo je sestavni del Komunikacije o imigraciji, integraciji in zaposlovanju iz leta 2003 (COM (2003) 336 final). Odločitev o oblikovanju strnjene poročila o nacionalnih integracijskih politikah je bila sprejeta na neformalnem srečanju Sveta za pravosodje in notranje zadeve, ki je potekal v Verii od 28. do 29. marca 2003. Poročilo je bilo pripravljeno na podlagi vprašalnika, ki ga je Komisija posredovala vsem starim in novim državam članicam. Prejela je 13 odgovorov od tedanjih držav članic (razen Belgije in Francije) ter 8 odgovorov od tedanjih držav pristopnic (razen Poljske in Madžarske). Poročilo je bilo pripravljeno na podlagi teh odgovorov (European Commission, 2003: 37).

Commission, 2003: 37). Komisija (*ibid.*) v poročilu nadalje ugotavlja, da so nacionalni integracijski programi dominantni v državah, kjer osnovna imigracija temelji predvsem na združevanju družine ali pa je humanitarne narave, kar posledično pomeni, da novi imigranti nimajo zaposlitve pred vstopom v državo, poleg tega pa redko govorijo jezik družbe sprejemnice pred samim prihodom. V ostalih državah, kjer se srečujejo večinoma s težavami glede ustrezne infrastrukture za integriranje imigrantov v trg delovne sile – npr. dostop do stanovanj, socialne varnosti in zdravstvenih storitev – pa tovrstnim vprašanjem ne pripisujejo tako velikega pomena (*ibid.*). V prvo skupino držav lahko torej uvrstimo države članice<sup>130</sup>, ki imajo izoblikovan splošni nacionalni integracijski okvir, znotraj katerega različni akterji oblikujejo ukrepe glede na posebne lokalne okoliščine in individualne potrebe. Nacionalni integracijski programi temeljijo večinoma na treh osnovnih komponentah: poučevanje jezika, t.i. tečajji za uvajanje v družbo (tečajji o temeljnih značilnostih družbe, o njeni zgodovini, političnem in pravnem sistemu, o njenih temeljnih vrednotah) ter poklicno usposabljanje. Večina teh programov vsebuje tudi določene obvezne elemente<sup>131</sup>, prilagojeni pa so posebnim potrebam imigranta<sup>132</sup> (European Commission, 2003: 38). V ostalih državah članicah ne obstaja še zakonodaja, ki bi opredelila okvir za nacionalne integracijske programe, vendar države članice ukrepajo v tej smeri. (*ibid.*).

Beštrova (2003) v svoji raziskovalni nalogi izpostavlja 3 različne modele integracije<sup>133</sup>, ki jih zasledimo tudi pri evropskih državah. Prvi model opredeli kot *model diferenciranega izključevanja*, katerega bistvena značilnost je, da so imigranti vključeni v določene sfere družbenega življenja, npr. trg dela, nimajo pa dostopa do nekaterih drugih sfer, kot npr. socialni sistem, državljanstvo, politična participacija (Castles v Bešter, 2003: 3). Takšen model so po navedbah Beštrove (2003:3) sprejele predvsem države, ki narod definirajo v kulturnem oz. etničnem smislu ter niso bile deležne imigracij iz bivših kolonij, poleg tega pa so v šestdesetih letih prevzele model začasnih gostujočih delavcev. Te države imigrantom postopoma

---

<sup>130</sup> V to skupino držav Komisija prišteva Finsko, Dansko, Nizozemsko, Avstrijo in Nemčijo (European Commission, 2003: 38).

<sup>131</sup> Ti obvezni elementi so npr. udeležba na določenih tečajjih, izpolnjevanje pogojev integracijskega programa, delno plačilo integracijskega programa. Uspešno izpolnjevanje teh pogojev je velikokrat nagrajeno z podaljšanjem dovoljenja za bivanje ali manjšo potrebno dobo za naturalizacijo, sankcije za neizpolnjevanje pa obstajajo predvsem v državah, kjer so imigranti med trajanjem programa upravičeni do socialne pomoči (European Commission, 2003: 39-40).

<sup>132</sup> Imigranta povabijo na intervju, kjer ugotovijo njegove kvalifikacije, stopnjo izobrazbe, delovne izkušnje ter znanje jezikov. Na podlagi tega intervjuja oblikujejo osebni integracijski program, ki povprečno traja dve do tri leta (European Commission, 2003: 38).

<sup>133</sup> V nadaljevanju bom povzela le temeljne elemente omenjenih modelov integracije. Za natančnejše opise modelov v določenih evropskih državah (Francija, Nemčija, Švedska) glej Bešter (2003).

podeljujejo vedno več socialnih in ekonomskih pravic, otežujejo pa so dostop do naturalizacije, ki v tem modelu predstavlja zadnjo fazo v procesu asimilacije (Bešter, 2003: 3). Tipičen primer tovrstnih integracijskih politik najdemo npr. v Nemčiji, Avstriji in Švici. Skoraj nasprotje omenjenemu modelu predstavlja t.i. *model diferenciranega vključevanja ali asimilacijski model*, ki predvideva integracijo imigrantov v večinsko družbo na tak način, da se imigranti odpovedo svoji kulturi, tradiciji, jeziku ter se zlijejo v večinsko družbo (Bešter, 2003: 4). Vloga države v tem procesu je minimalna – država mora le zagotoviti pogoje za čim hitrejšo prilagoditev in prevzem vrednot večinske družbe (Bauböck v Bešter, 2003: 4). Cilj takšne politike je čimprejšnja naturalizacija imigrantov, zato naturalizacija tudi predstavlja začetno točko v procesu integracije. Velik delež stalno naseljenega prebivalstva brez državljanstva se smatra kot demokratična anomalija, približevanje pravnega položaja nenaturaliziranih stalnih prebivalcev položaju državljanov pa kot kontra-produktivna strategija (Bešter, 2003: 4). Evropska država, ki je najbližje temu modelu, je Francija, kjer integracijska politika temelji na predpostavki, da morajo vsi imigranti čimprej postati Francozi. Tretji model pa predstavlja nekakšno srednjo pot med omenjenima modeloma. Za t.i. *pluralistični ali multikulturni model* je značilno širše razumevanje integracije in sicer v smislu sprejemanja splošnega ter ohranjanja posebnega. Imigranti so torej vključeni v politično skupnost ob hkratnem ohranjanju svoje kulturne različnosti (Bešter, 2003: 4). Kulturne razlike imigrantov so tolerirane ali celo spodbujane, seveda v mejah zakona in ob sprejemanju določenih temeljnih političnih vrednot in institucij (*ibid.*). Naturalizacija v tem modelu je za imigrante eden izmed pomembnih načinov pridobivanja pravic, ni pa tudi edini (*ibid.*). Naturalizaciji komplementarna politika je povečevanje pravic stalnih prebivalcev države, ki niso njeni državljanji. Bešterova (2003: 4) izpostavlja, da »/t/a model ne obravnava politične skupnosti kot skupnosti, ki je popolnoma skladna s skupnostjo državljanov, pač pa se ta skupnost razširja tako preko meja formalnega članstva kot tudi preko meja državnega teritorija.« Med tipične primere takšnega pristopa lahko uvrstimo multikulturalizem Švedske v sedemdesetih letih, določene predpostavke tega modela pa najdemo tudi v novo opredeljeni integracijski politiki Evropske unije, ki se je očitno zgledovala po tem modelu.

Seveda se ne razlikujejo le pristopi, velike razlike se pojavljajo tudi pri ciljnih integracijske politike. Dokaz za to ponujajo *definicije uspešne integracije* v različnih evropskih državah. Francija opredeli integracijo kot uspešno, če se cela prva generacija imigrantov asimilira v francosko družbo oz. če postanejo Francozi (IOM, 2004: 6). Nemčija tradicionalno definira uspešno integracijo predvsem v ekonomskem smislu ter stopnji sprejemanja norm in vrednot

nemške družbe s strani imigrantov. Od imigrantov se ne pričakuje, da se v celoti integrirajo v nemško družbo, temveč da so od nje ločeni (IOM, 2004: 7). Na Švedskem se uspešna integracija nanaša tako na družbo gostiteljico kot na imigrante same, saj je integracija osnovana na sprejemanju pluralnosti in vzajemnem spoštovanju med vsemi prebivalci države (IOM, 2004: 8). Velika Britanija pa definira integracijo kot uspešno, če so izpolnjeni trije temeljni pogoji: ekonomska neodvisnost; spoštovanje britanskih vrednot, kulture in zgodovine; zvestoba Britaniji, medtem ko imigranti lahko ohranjajo svoj lastno kulturo (IOM, 2004: 9). Države si torej na področju integracije zastavljajo različne cilje, do katerih pridejo po različnih poteh in z različnimi sredstvi. Edina skupna lastnost vseh nacionalnih integracijskih politik je, da niso uspešne na vseh področjih integracije.

### **4.3.3 Skupna integracijska politika Evropske unije?**

Kako torej na podlagi zapisanih dejstev opredeliti razmerje med želenim in dejanskim stanjem? Ali je na podlagi vseh teh različnosti v nacionalnih integracijskih pristopih sploh lahko mogoče o skupni integracijski politiki Unije?

Glede na zgoraj zapisana dejstva bi lahko želeno stanje Komisije – skupno integracijsko politiko - verjetno dobili le s kombinacijo različnih integracijskih ukrepov iz posameznih integracijskih politik držav članic. Skupni značilnosti nacionalnih integracijskih politik sta namreč različnost in osredotočenost le na trenutno kratkoročno reševanje konkretnih problemov, s katerimi se v določenem trenutku sooča posamezna država članica, kar je v omenjenem poročilu ugotovila tudi Komisija: tako kratkoročne politike sprejema novih imigrantov kot tudi dolgoročne politike so »osnovane na posameznih projektih, osredotočene predvsem na posebne skupine in obravnavanje njihovih posebnih potreb.« (European Commission, 2003: 41). Večina držav članic dandanes obravnava integracijo kot eno izmed problemskih področij imigracijske politike in v tem kontekstu sprejema določene ukrepe za urejanje trenutnih razmer. Nobena izmed držav članic pa še ni razvila dolgoročnega in sistematičnega pristopa, ki bi integracijo opredelil v njenem širšem smislu in v tem kontekstu vključil integracijske ukrepe v najrazličnejše splošne politike, npr. kulturno politiko, stanovanjsko politiko, politiko zaposlovanja itd. Poleg tega ostajata jezik in kultura pomemben element nacionalnih identitet – še posebno slovenske nacionalne identitete – in trdno v domeni nacionalnih politik.

Dandanes bi torej zaradi velikih razlik med dejanskim in želenim stanjem težko govorili o skupni integracijski politiki Evropske unije. Tako kot skupno imigracijsko politiko bi tudi integracijsko politiko težko ocenili kot skupno politiko, temveč bi ji bolj ustrezala oznaka skupno delovanje. Kot »skupno« bi jo lahko definirali le v smislu sprejemanja skupnih smernic in skupnih načel, ki naj bi jih države upoštevale pri oblikovanju svojih nacionalnih politik. Interpretacija teh smernic in načel pa je prepuščena državam članicam, ki si velikokrat privoščijo zelo svobodno razlago. Poleg tega države članice veliko pozornosti še vedno posvečajo le sodelovanju pri varnostnih vidikih skupne imigracijske politike, npr. skupno urejanje problematike azila, medtem ko ostaja področje integracije na stranskem tiru.

Kljub trenutnemu pomanjkanju politične volje držav članic pa bi bilo napačno trditi, da so možnosti za bodočo skupno integracijsko politiko Unije ničelne. Še vedno ostaja kanček optimizma, da bo Unija nekoč oblikovala skupni in enotni pristop za spopad s tem izzivom. Države v zadnjih letih namreč spoznavajo, da ima uspešna integracija pomembno vlogo pri razvoju družbe: uspešni integracijski ukrepi omogočijo imigrantom postati resnično enakopravni in zadovoljni član družbe, ki se bo še nadaljnje trudil, da bi prispeval k ekonomskemu in družbenemu razvoju države; ignoriranje in zmanjševanje pomena integracijskih ukrepov pa se bo končalo z razočaranim, nezadovoljnim in izoliranim imigrantom, ki zaradi najrazličnejših omejitev in prisotnosti diskriminacije ne bo mogel prispevati k ekonomskemu in družbenemu razvoju določene države. Rezultat tega spoznanja je sprejemanje integracijskih ukrepov v vseh državah članicah. Če se bodo nacionalne integracijske politike izkazale za neuspešne in neučinkovite, kot se je to že zgodilo na področju imigracij, bodo države ponovno morale priznati, da so rezultat njihovega trmastega vztrajanja pri nacionalni pristojnosti le vedno novi in novi problemi, ter spoznati, da se lahko s tovrstnim izzivom soočijo le skupaj.

## **5. SLOVENIJA**

Namen prejšnjega poglavja je bil predstaviti, na kakšen način je Evropska unija odgovorila na izziv, ki so ga prednjo postavile vse bolj globalne in množične migracije ter v tem kontekstu dilema uspešne integracije imigrantov. Del te evropske družine je 1. maja 2004 postala tudi Slovenija. V sledečem poglavju bom zato skušala odgovoriti na vprašanje, kako se je z omenjenim izzivom spopadla nova članica Evropske Unije – Slovenija. Ponovno bom poglavje začela z opisom zgodovinskih okoliščin, ki so vplivale na oblikovanje imigracijske in integracijske politike. Osredotočila se bom na temeljne značilnosti migracij v obdobju od konca druge svetovne vojne do danes, saj je bilo to obdobje migracijsko zelo intenzivno in je posledično vplivalo na večjo etnično pluralnost slovenske družbe. Poleg tega so se v omenjenem obdobju naselili mnogi imigranti, ki so sedaj predmet slovenske imigracijske in integracijske politike. Nadaljevala bom s podpoglavjem o slovenski imigracijski politiki<sup>134</sup>, kjer bom poleg temeljnih značilnosti skušala izpostaviti tudi posebnosti naše imigracijske politike. Poglavje bom končala z analizo slovenske integracijske politike, kjer bom prav tako poskušala izpostaviti temeljne elemente in glavne posebnosti te politike.

### **5.1 MIGRACIJE V SLOVENIJI OD KONCA 2. SVETOVNE VOJNE DO DANES**

#### **5.1.1 Migracije v Sloveniji od konca 2. svetovne vojne do devetdesetih let prejšnjega stoletja**

Konec druge svetovne vojne je namesto združene Evrope prinesel ponovno razdeljeno Evropo: na eni strani Zahodna Evropa, kjer sta vladala demokracija in kapitalizem, na drugi strani Vzhodna Evropa, kjer je prevladala ideologija komunizma in socializma, vmes pa se je izoblikovala t.i. »železna zavesa«. Ta delitev je močno vplivala tudi na migracijske tokove na evropski celini. Medtem ko se je Zahodna Evropa spopadala z množičnimi imigracijami, je Vzhodna Evropa beležila večinoma le notranje migracije, saj so vzhodne evropske države z najrazličnejšimi administrativnimi omejitvami strogo omejile emigracije v tujino. Edina izjema med vzhodnimi državami, ki je dovoljevala svojim državljanom, da so si lahko od šestdesetih let naprej našli delo v različnih zahodnih državah, je bila bivša Jugoslavija. Državljeni

---

<sup>134</sup> Tu pa bi rada opozorila, da bom obravnavala le imigracijsko politiko samostojne Slovenije in ne bom posvečala pozornosti temeljnemu elementu imigracijske politike v času bivše Jugoslavije. Podobno opozorilo velja tudi za integracijsko politiko.

Federativne ljudske republike Jugoslavije<sup>135</sup>, med njimi tudi Slovenci, so se torej lahko prosto gibali znotraj skupne države, lahko pa so emigrirali tudi v tujino. Kot ugotavlja Komac (2004: 10), so se migracijski procesi med Slovenijo in ostalimi območji Jugoslavije odvijali v celotnem obdobju njenega obstoja. Če za obdobje med obema vojnama velja, da so bili migracijski procesi šibki, pa je bilo obdobje po drugi svetovni vojni migracijsko mnogo bolj dinamično, kar se je tudi odražalo s spreminjanju narodnostne strukture (*ibid.*).

**V prvih letih po koncu druge svetovne vojne** je bila Slovenija predvsem država emigracije, saj se je zaradi ozemeljskih sprememb in uvedbe komunističnega režima soočala z obsežnimi tokovi odseljevanja različnih etničnih skupin. Med vojno priseljeni kočevski Nemci so se tik pred koncem vojne morali odseliti na avstrijsko Koroško, od koder so se kasneje razselili po avstrijskih in nemških pokrajinah, določen delež pa se jih je odselil tudi v Združene države Amerike (Klemenčič, 2000: 148). Poleg kočevskih Nemcev se je med vojno ali v letih po njej izselila tudi večina ostalega nemško govorečega prebivalstva tedanje Jugoslavije, predvsem tisti, ki so sodelovali z nemškimi okupacijskimi oblastmi ali pa so se v celoti identificirali z nacistično politiko do jugoslovanske države (*ibid.*). Z obsežnimi emigracijami se je soočila tudi primorska regija. Nacionalna struktura prebivalcev se je spremenila predvsem na območjih, ki so bila po določilih pariške mirovne konference leta 1947 oz. po dokončni razmejitvi med Italijo in Jugoslavijo leta 1954 priključena Jugoslaviji<sup>136</sup>. Na njihovo mesto se je priseljevalo slovensko prebivalstvo ter prebivalstvo iz drugih takratnih jugoslovanskih republik. Šircljeva (2003: 118) navaja podatek, da so bili med neslovenskim prebivalstvom leta 1948 najštevilčnejši Hrvati (16 tisoč), Madžari (11 tisoč) in Srbi (7 tisoč). Do leta 1953 se je vrstni red malce spremenil: še vedno so bili najmnogičnejši neslovenski narod v Sloveniji Hrvati, kar je glede na dolžino in bližino slovenske-hrvaške meje razumljivo, izenačilo pa se je število Srbov in Madžarov (*ibid.*). Vse številke glede migracijskih tokov v Sloveniji do leta 1954 so seveda le ocene, saj natančnih podatkov o tovrstnih tokov do leta 1954 ni bilo. Register prebivalstva, ki bi nudil osnovne tekoče podatke o selitvenih tokovih, je bil vzpostavljen šele leta 1954, a Komac (2004: 10) opozarja, da so strokovnjaki prepričani, da so podatki kredibilni šele od leta 1955 dalje<sup>137</sup>. Kljub morebitni nenatančnosti podatkov pa je povečan obseg

---

<sup>135</sup> Takšno uradno poimenovanje je Jugoslavija ohranila le do leta 1963, ko se je preimenovala v Socialistično federativno republiko Jugoslavijo. Takšno uradno ime je obdržala vse do dokončnega razpada leta 1991.

<sup>136</sup> To območje je obsegalo območja današnje zahodne Slovenije (t.i. »Primorska«), Istro z Reko, mesto Zadar ter otoke Cres, Krk, Lastovo in Palagruža (Pavlovič v Klemenčič, 2000: 150-151).

<sup>137</sup> Komac (2004: 10) nadaljnje opozorja, da redni statistični podatki o migracijskih procesih v letih od 1945 (oz. 1954) do leta 1990 po mnenju analitikov statističnega gradiva ne prikazujejo celovite slike migracijskih procesov v bivši jugoslovanski republiki Sloveniji. Ti tokovi naj bi bili obsežnejši od števil, ki jih je zabeležila uradna



imigracij nakazoval, da bo Slovenija v naslednjih desetletjih doživela »neke vrste selitveno revolucijo.« (Malačič, 1985: 408).

Druga polovica petdesetih let je res prinesla preobrat: **Slovenija je postala imigracijska država**, kamor so se priseljevali ekonomski imigranti iz preostalih delov Jugoslavije, ki so se selili zaradi boljših možnosti za zaposlitev in posledično višjega življenjskega standarda. Šircljeva (2003: 123) navaja, da so se po obdobju po drugi svetovni vojni v Slovenijo priseljevali skoraj izključno ljudje iz drugih delov nekdanje Jugoslavije. Šircljeva (*ibid.*) nadaljuje, da Slovenija »ni bila privlačna za ekonomske priseljence iz zahodne, severne ali južne Evrope, priseljevanje iz vzhodne Evrope pa je bilo vse do začetka 90-ih let zaradi političnih ovir bolj izjema kot pravilo.« Takšen trend v migracijskih tokovih v Sloveniji se je ohranil vse do začetka osemdesetih leta prejšnjega stoletja, vendar se je intenzivnost migracij spreminjala v različnih obdobjih. Obdobje od druge polovice petdesetih let do začetka osemdesetih let zato delimo na dve razdobji glede na smer in obseg imigracije: *obdobje do leta 1974 in obdobje po zapiranju tržišč delovne sile v Evropi.*

Prva značilnost **obdobja do leta 1974** je, da so imigracije v Slovenijo rahlo naraščale. Do konca petdesetih let je bil obseg imigracij v Slovenijo majhen, saj si je Slovenija ekonomsko komaj opomogla in še ni bila zanimiva za ekonomske imigrante<sup>138</sup>. Zaradi majhnega obsega imigracij se ni spremenila tudi nacionalna struktura prebivalstva, kar dokazujejo tudi rezultati popisa iz leta 1961. Komac (2004: 11) ugotavlja, da je glede na popis iz leta 1961 še mogoče govoriti o narodno homogeni populaciji Slovenije, saj »število tistih, ki so se opredelili kot Neslovenci, dosega komaj 4,35 odstotka prebivalstva Slovenije.« Istočasno pa so opazni premiki znotraj posameznih narodnostnih skupin. Šircljeva (2003: 119) navaja, da se je med letoma 1953 in 1961 izjemno povečalo število Hrvatov (za 75 odstotkov in so skoraj dosegli dwoodstotni delež v celotnem prebivalstvu), poleg tega pa je za 23 odstotkov poraslo tudi število Srbov. Na začetku šestdesetih let pa se je intenzivnost imigracij začela stopnjevati in dosegla manjši vrhunec na sredini desetletja, potem pa se je trend do prve polovice

---

statistika, saj so do leta 1990 migracijski tokovi potekali tudi v okviru skupne države, kar pomeni, da mnogi migranti svojega prihoda v imigrantsko okolje preprosto niso prijavili (Komac, 2004: 10). Komac (*ibid.*) zato predlaga, da se številke o migracijskih tokovih, ki jih je pripravila uradna statistika, primarno obravnavajo kot pomagalo za ugotavljanje migracijskih trendov in ne kot zadosten vir za ugotavljanje natančnega števila oseb, ki so bile v teh procesih udeležene.

<sup>138</sup> Tudi Mežnaričeva (1986: 60) je spoznala, da je konec petdesetih let Slovenija postajala republika imigracij, čeprav dinamika imigracij ni kazala močnejših tendenc k priseljevanju, kar je mnoge strokovnjake spodbudilo k razmišljanju o prevelikih kulturnih in jezikovnih razlikah, ki naj bi demotivirale znatnejše imigracije. Okrepljene imigracije v začetku šestdesetih let so seveda ovrgle domneve o kulturnih in jezikovnih ovirah k imigraciji.

sedemdesetih let ponovno malce umiril<sup>139</sup> (Mežnarić, 1986: 60-63). Med obdobjem 1960 in 1974 je Slovenija v primerjavi z ostalimi jugoslovanskimi republikami beležila pozitivno neto migracijo, in sicer letno med 3.000 in 5.000 imigrantov (Zavratnik Zimic, 2004: 10). Druga temeljna značilnost obdobja do leta 1974 je povečana intenzivnost imigracij ekonomskega značaja v zahodnoevropske države<sup>140</sup>. Že pri opisu evropskih migracijskih trendov sem izpostavila, da so zahodnoevropske države v šestdesetih letih zaradi ekonomskega razcveta veliko povpraševale po dodatni delovni sili, ki je prihajala iz ostalih manj razvitih zahodnoevropskih držav ter ostalih držav, med katerim sta prednjačili Jugoslavija in Turčija. Ekonomsko razvijajoča se Slovenija je v tem obdobju množičnega zaposlovanja za večino teh ekonomskih imigrantov predstavljala le postajo na poti do končnega cilja, čeprav pa je določen del teh imigrantov poiskal zaposlitev v Sloveniji, ki je zaradi ekstenzivne ekonomije generirala potrebo po številni delovni sili (Trnovšek, 1996: 15; Komac, 2004: 11; Mežnarić, 1986: 59-63). Mežnarićeva (1986: 59) je poleg tega opozorila, da se je v tem obdobju začel povečevati tudi obseg medrepubliških migracij, ki je bil zaenkrat še manjši od pričakovanega, a ne več dolgo.

Sedemdeseta leta so ekonomski razcvet zahodnoevropskih držav spremenile v gospodarsko recesijo, zaradi česar se je drastično zmanjšalo povpraševanje po dodatni delovni sili. Z naftno krizo leta 1973 je dostop do zahodnih trgov delovne sile postal za jugoslovanske delavce zelo omejen in oviran. Zahodna tržišča je z ostalimi razvitejšimi predeli Jugoslavije nadomestila Slovenija (Mežnarić, 1986: 60). **Obdobje po zapiranju tržišč delovne sile v Zahodni Evropi** je tako zaznamoval povečan obseg imigracijskih tokov v Slovenijo iz ostalih nerazvitih delov jugoslovanske države, ki je trajal vse do začetka osemdesetih let. V obdobju med letoma 1975 in 1980 se je neto migracija povzpela na 5.000 do 9.000 imigrantov letno (Zavratnik Zimic, 2004: 10). Seveda se ob tem pojavlja vprašanje, kako je lahko Slovenija sprejemala še dodatno delovno silo, medtem ko so vse razvite zahodnoevropske države drastično zmanjševale povpraševanje po delovni sili? Odgovor se skriva v dveh značilnostih tedanjega obdobja: Slovenija je zaradi ekstenzivnega modela gospodarskega razvoja potrebovala svežo delovno

---

<sup>139</sup> Razlog za umiritev imigracijskega trenda v drugi polovici šestdesetih in prvi polovici sedemdesetih let naj bi se po besedah Mežnarićeve (1986: 63) skrival v administrativno regulativnem posegu na tržišču delovne sile leta 1965, ki je zmanjšalo možnosti za zaposlovanje predvsem nekmečkega in šolanega prebivalstva, zato so se potencialni imigranti v Slovenijo odločili za emigracijo v tujino, ki je v takratnem obdobju sprejemala delovno silo vseh profilov.

<sup>140</sup> Klemenčič (2000: 154) poudarja, da so na intenzivnost imigracij po letu 1960 vplivali sledeči dejavniki: naravni in ekonomski potenciali, gostota poselitve, gospodarska razvitost, pripravljenost nekaterih skupin prebivalstva po spremembi bivališča itd. Klemenčič (*ibid.*) poleg tega opozarja, da te selitve niso enakomerno zajele vseh območij nekdanje Jugoslavije. Omenjene selitve je podpiral tudi tedanji jugoslovanski režim, ki je skušal z začasnim izseljevanjem na delo v tujino rešiti probleme zaposlovanja doma (*ibid.*). Leta 1973 je bilo na začasnem delu v tujini okrog 1,4 milijona delavcev (*ibid.*).

silo, poleg tega pa je bila specifičnost jugoslovanskega gospodarskega sistema, da ni spodbujal selitve kapitala, temveč selitve delovne sile (Komac, 2004: 11; Zavrtnik Zimic, 2004: 10-11).

Obdobje intenzivnejše imigracije v Slovenijo, ki je trajalo vse od šestdesetih let pa do začetka osemdesetih let, je zaznamovala tudi pomembna **sprememba nacionalne strukture prebivalstva**. Glavni dejavnik, ki je vplival na spremembo nacionalne strukture, so bile ravno ekonomske imigracije, saj je bila naravna rast avtohtonega prebivalstva zelo nizka (Klemenčič, 2000: 159). Tako se je najbolj zmanjšal ravno delež slovenskega prebivalstva, upadla pa sta tudi že tako ali tako nizka deleža pripadnikov avtohtone italijanske ter madžarske manjšine (*ibid.*). Nasprotno pa je porasel delež ljudi, ki so se opredelili kot pripadniki ene izmed jugoslovanskih narodnosti. Dokaz za spremenjeno strukturo predstavlja delež ljudi, ki so se v izvedenih popisih opredelili kot Slovenci: leta 1953 je ta delež znašal 96,52 odstotka vseh prebivalcev Slovenije; leta 1961 95,65 odstotka; leta 1971 94,04 odstotka; leta 1981 90,77 odstotka<sup>141</sup> (Komac, 2004: 11; Statistični letopis RS, 2003: 73). Natančneje pa je spreminjanje narodnostne sestave prebivalstva Slovenije prikazano v naslednji tabeli:

Tabela 2: Spreminjanje nacionalne strukture prebivalstva Slovenije v obdobju 1961-1981<sup>142</sup>

Narodnostna pripadnost	Leto 1961		Leto 1971*		Leto 1981*	
	število	%	število	%	število	%
Slovenci	1.522.248	95,65	1.578.963	94,04	1.668.623	90,77
Hrvati	31.429	1,97	41.566	2,47	53.882	2,93
Srbi	13.609	0,86	20.209	1,20	41.695	2,27
Muslimani	465	0,03	3.197	0,19	13.339	0,73
Makedonci	1.009	0,06	1.572	0,09	3.227	0,18
Madžari	10.498	0,66	8.943	0,53	8.777	0,48
Italijani	3.072	0,19	2.987	0,18	2.138	0,12
Nemci	732	0,05	400	0,02	309	0,02
Drugi narodno opredeljeni	4.523	0,28	6.256	0,38	8.690	0,48
Jugoslovani	2.784	0,17	6.616	0,39	25.615	1,39
Regionalno opredeljeni	-	-	2.652	0,16	3.932	0,21
Neznano in drugi neopred.	1.154	0,07	5.690	0,34	8.154	0,44
<i>Skupaj</i>	<i>1.591.523</i>	<i>100</i>	<i>1.679.051</i>	<i>100</i>	<i>1.838.381</i>	<i>100</i>

\* podatki so preračunani po metodologiji popisa 2002

*Vir:* Statistični letopis Republike Slovenije 2003, str. 73

<sup>141</sup> Delež prebivalcev Slovenije, ki so se opredelili kot Slovenci, se je v nadaljnjih letih še zmanjševal: leta 1991 je znašal 88,31 odstotka vseh prebivalcev, leta 2002 pa 83,06 odstotka (Statistični letopis RS, 2003: 73).

<sup>142</sup> Nekaj metodoloških pojasnil k tabeli: kategorija *Musliman* je bila prvič uporabljena v popisu leta 1961 in pomeni opredelitev v smislu etnične in ne verske pripadnosti; pod kategorijo *drugi opredeljeni* se skrivajo pripadniki vseh ostalih narodnosti; kategorija *Jugoslovan* se je uveljavila s popisom 1961, in je spadala v kategorijo neopredeljeni, kar je omogočilo ljudem, da so se opredelili le kot člani jugoslovanske družbe in niso natančno opredelili svoje narodnosti: kategorija *regionalno opredeljeni* pa zajema opredelitve kot npr. Gorenjec, Prekmurec, Dolenjec itd. (Metodološka pojasnila k poglavju o prebivalstvu, Statistični letopis RS, 2003: 68-69).

V **osemdesetih letih** se je trend imigriranja v Slovenijo začel ponovno umirjati. Po letu 1980 je število imigracij začelo upadati, istočasno pa je začelo potekati tudi odseljevanje, ki je po letu 1987 začelo še naraščati (Trnovšek, 1996: 16). Natančno gibanje migracijskih tokov v Sloveniji v obdobju osemdesetih let je prikazano v spodnji tabeli.

*Tabela 3: Obseg priseljevanja in odseljevanja v obdobju 1980-1991 na ozemlju Slovenije*

	<b>1980-1984</b>	<b>1985-1989</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
<b>Priselitve</b>	10 341	8 049	8 358	7 552	6 932	6 842	5 769
<b>Odselitve</b>	5 950	4 355	3 921	3 951	4 531	4 720	8 860
<b>Selitveni prirast</b>	4 391	3 694	4 437	3 601	2 401	2 122	-3 091

*Vir:* Statistični letopis Republike Slovenije 1993, str. 69.

Razloge za povečan trend odseljevanja iz Slovenije je seveda moč najti v nestabilnih ekonomskih in političnih razmerah v osemdesetih letih, ki so pomenila pripravljalno obdobje za dokončen razpad Jugoslavije in njenega komunističnega režima na začetku devetdesetih let. Zadnje desetletje obstoja Jugoslavije je namreč zaznamovala na eni strani politična kriza po smrti karizmatičnega voditelja Josipa Broza – Tita (maja 1980), po drugi strani pa globoka gospodarska in dolžniška kriza, ko so letne stopnje inflacij dosegale nepojmljivih 2000 odstotkov (Klemenčič, 2000: 163). Omenjeno desetletje je bilo tudi desetletje etnične homogenizacije nekaterih območij, ko so se pripadniki posameznih narodov začeli seliti nazaj v svoje matične republike (npr. Srbi v Srbijo, Hrvati na Hrvaško). Omenjeni procesi so se odražali tudi v migracijskih trendih na Slovenskem. Pregled dinamike selitvenega salda za pet največjih narodnostnih skupin kaže izrazit padec priseljevanja imigrantov srbske narodnosti po letu 1987 in istočasno njihovo intenzivno odseljevanje, medtem ko se selitveni prirast pri Hrvatih, muslimanih in neopredeljenih po letu 1987 sicer zniža, a ostaja še vedno pozitiven (Trnovšek, 1996: 16). So se pa po letu 1988 začeli v Slovenijo množičnejše priseljevati imigranti albanske narodnosti<sup>143</sup> (Trnovšek, 1996: 16). Leta 1991 pa je Slovenija prvič po skoraj 35 letih zabeležila negativni selitveni prirast.

**Kdo so bili torej ti imigranti**, ki so se v času intenzivnejše imigracije v Sloveniji, priselili k nam? Prihajalo so s treh glavnih območij: prvo območje je obsegalo mejne občine ob

<sup>143</sup> Zaradi omenjenih procesov etnične homogenizacije na Kosovu, od koder se je srbsko in črnogorsko prebivalstvo množično izseljevalo, je na Kosovu ostalo v glavnem albansko prebivalstvo, ki pa se je spričo visoke rodnosti moralo ravno tako izseljevati. Na eni strani so se selili zlasti v slovenska in hrvaška mesta, kjer so se v glavnem zaposlili kot fizični delavci in obrtniki (slaščičarji), na drugi strani pa v razvite evropske države in ZDA, kjer so postali znani kot čistilci oken visokih nebotičnikov (Klemenčič, 2000: 163).

slovensko-hrvaški meji od Istre do Međimurja, poleg teh pa so sem spadala še območja Zagorja, Korduna in večje območje občin okrog mesta Zagreb; drugo območje je vključevalo t.i. osrednje jugoslovansko področje, ki je bilo sestavljeno iz severnega in zahodnega dela Bosne, določenega dela Posavine in vzhodne Slavonije (Hrvaška), Bačke, Srema v Vojvodini ter Mačve v zahodni Srbiji; tretje območje pa je obsegalo t.i. južni jugoslovanski imigracijski teritorij, ki je vključeval osrednji del Kosova, Metohijo, severno-vzhodni del Makedonije in območje Sandžaka (Kodelja v Zavratnik Zimic, 2004: 11).

*Kam so se ti imigranti naseljevali?* Območje, ki se je v Sloveniji srečalo z najintenzivnejšimi imigracijami iz ostalih delov Jugoslavije, se je raztezalo od gorenjske regije do večjih območij okrog mest Ljubljana in Celje ter do večjega območja okrog mesta Velenje. Omenjeno območje je bilo privlačno zaradi visokih stopenj ekonomskega razvoja in velikih možnosti za zaposlitev, poleg tega pa je bilo omenjeno območje lokacija glavnih takratnih industrijskih središč v Sloveniji: Jesenice, Kranj, Ljubljana, Celje in Velenje – t.i. industrijski polmesec (Kodelja v Zavratnik Zimic, 11). Drugo pomembno območje imigracij pa je bilo področje mejnih občin ob slovensko-hrvaški meji (*ibid.*).

Za selitev s svojih domov so se odločali predvsem *mlajši imigranti*. Med imigranti so tako največji delež zasedali moški med 20 in 39 letom starosti ter ženske med 14 in 34 leti starosti (Jakoš v Zavratnik Zimic, 2004: 12). Kakšna pa je bila *izobrazbena in poklicna struktura* teh novih prebivalcev naše države? Zavratnik Zimic (2004: 11) navaja sledeče podatke o izobrazbeni strukturi imigrantov: skoraj polovica (tistih čez 14 let) je končala osnovno šolo ali manj, skoraj 40 odstotkov jih je končalo srednjo ali poklicno šolo, okrog 6 odstotkov pa je imelo višjo ali univerzitetno izobrazbo. Večina imigrantov v Sloveniji je delala v kovinski industriji, gradbeništvu, zdravstvenem sektorju in prometu (Kreigher v Zavratnik Zimic, 2004: 11)<sup>144</sup>.

Obdobje od konca druge svetovne vojne pa do pridobitve samostojnosti sta torej zaznamovala dva tipa imigracij: sprva obsežne emigracije zaradi političnih razlogov, ki so jih v šestdesetih letih nadomestile obsežne migracije predvsem ekonomskega značaja iz nerazvitih predelov jugoslovanske države. V tem času se je v Slovenijo preselilo okrog 227 000 jugoslovanskih

---

<sup>144</sup> Za informacije o ekonomski aktivnosti imigrantov s področja bivše Jugoslavije, ki so v Slovenijo prihajali med od leta 1948 pa vse do 2002, glej Šircelj (2003: 131).

imigrantov različnega etničnega in verskega porekla (Trnovšek, 1996: 18), ki so prinesli večjo etnično pluralnost narodnostno najbolj homogeni jugoslovanski republiki.

### 5.1.2 Migracije v samostojni Sloveniji

Začetek devetdesetih let je postal sinonim za začetek velikih političnih, ekonomskih in družbenih sprememb v Sloveniji. Zadnje desetletje prejšnjega stoletja je namreč sprožilo val demokratičnih sprememb, ki so zajele celotno vzhodno Evropo. Komunistični režimi so padali in vzhodne države so začele uvajati novo »ideologijo«: demokracijo in kapitalizem. Določene države so novonastale okoliščine izkoristile za izpolnitev dolgoletnih želja po lastni samostojni državi, med njimi tudi določene jugoslovanske republike. Socialistična federativna republika Jugoslavija je dokončno razpadla in Slovenija je 25. junija 1991 razglasila svojo neodvisnost ter postala samostojna država. Vse omenjene spremembe pa so seveda vplivale tudi na migracijske tokove.

**Trend upadanja ekonomskih imigracij** iz ostalih predelov Jugoslavije ter istočasnega **naraščanja odseljevanja iz Slovenije** se je nadaljeval tudi v prvih letih devetdesetih let. Kot že omenjeno, je Slovenija leta 1991 prvič po dobrih treh desetletjih zabeležila negativni selitveni prirast. Razlog za takšno negativno razmerje se skriva v odseljevanju določenega dela vojaškega osebja, zaposlenega v Jugoslovanski ljudski armadi, ter določenega dela uslužbencev, zaposlenih v carinski upravi in ostalih državnih organih. Poleg tega se je odselilo tudi nekaj posameznikov in družin (Klemenčič, 2000: 165). Če se je obseg ekonomskih imigracij zmanjševal, pa se je nasprotno povečeval **val beguncev in prosilcev za azil**<sup>145</sup>, ki so bežali stran od krvavih spopadov na tleh zdaj že bivše skupne Jugoslavije. Da so bili ti tokovi resnično množični, dokazuje podatek, ki ga navaja Medvedova (1998: 49): ocena največjega dnevnega števila oseb v Sloveniji, ki so pribežale z območij vojnih spopadov na Balkanu, je bila okoli 60 tisoč ljudi. Veliko teh ljudi je v Sloveniji ostalo le nekaj dni, saj so pot nadaljevali v druge razvite evropske države, a določen delež je vendarle ostal v Sloveniji. Od začetka do

---

<sup>145</sup> Na tem mestu bi rada opozorila, da se države ločujejo med pojmom konvencijski begunec in oseba, ki ji je zagotovljena začasna zaščita. Begunca definirajo kot konvencijskega, če izpolnjuje vse pogoje, navedene v Konvenciji OZN o statusu beguncev ali t.i. Ženevski konvenciji iz leta 1951. Pogoji so sledeči: prosilec mora biti zunaj države svojega izvora, mora imeti utemeljen strah pred preganjanjem zaradi rase, narodne pripadnosti, religije, članstva v posebni socialni skupini ali političnega prepričanja (Medved, 1998: 43). Vendar pa so pravice, katerih kršitev vodi do statusa konvencijskega begunca, individualne, zato se tudi podeljeni begunski status smatra kot individualni koncept, ki ga ni moč uporabiti v primeru množičnega preganjanja (*ibid.*). Zato se je uveljavila zamisel, da se pri množičnih begunskih prilivih individualna opredelitev begunca nadomesti z zagotovitvijo začasne zaščite na skupinski podlagi, dokler se ne najde druga rešitev (Medved, 1998: 44). Več natančnejših informacij o statusu konvencijskega begunca in razvoju koncepta začasne zaščite v Medved (1998: 43-50).

sredine devetdesetih let je Slovenija nudila de facto začasno zaščito 70 000 beguncem iz Hrvaške ter Bosne in Hercegovine (IOM, 2004: 23). Do konca leta 2003 je Slovenija podelila status konvencijskega begunca vsega skupaj 74 osebam, poleti 2002 pa je ponudila trajno rešitev (stalno prebivališče je nadomestilo začasno zaščito) okrog 2000 beguncem iz Bosne, ki so se odločili, da bodo ostali v Sloveniji (*ibid.*). Kasneje leta 1999 je Slovenija ponudila začasno zaščito okrog 4000 beguncem albanske narodnosti iz Kosova, ki pa so se po vzpostavitvi miru v tej pokrajini v glavnem vsi vrnili na svoje domove ali so poiskali nov dom v ostalih razvitih evropskih državah (IOM, 2004: 23; Klemenčič, 2000: 165). Poleg tega je Slovenija od leta 1991 prejela približno 14 tisoč prošenj za azil, a je velika večina teh prosilcev iz naše države odšla že nekaj dni po oddaji vloge, najverjetneje zaradi selitve v države članice EU (IOM, 2004: 23). Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo od leta 1995 do 1. maja 2004 priznan status azilanta 79 oseb<sup>146</sup>, status begunca pa je imelo 1. maja 2004 še 415 oseb<sup>147</sup>.

Seveda pa je migracijske trende zaznamovala še ena sprememba, povezana z oblikovanjem samostojne države. Prej **medrepubliške migracije so postale meddržavne migracije**, kar je seveda radikalno spremenilo položaj imigrantske populacije. Komac (1997: 85) zato opozarja, da so »/p/oprejšnji pripadniki konstitutivnih narodov Jugoslavije, ki so (najpogosteje) prihajali zaradi iskanja zaposlitve v drugem področju še vedno skupne domovine, /.../ praktično čez noč postali statistično ugotovljena manjšina z vsemi atributi ekonomskih imigrantskih skupnosti.« Prej državljani skupne države, sedaj pa imigranti z neurejenim statusom v novonastali državi. Ureditev statusa te kategorije imigrantov je bila zato ena izmed prioritet nove samostojne Slovenije. Skupščina Republike Slovenije se je decembra 1990 v Izjavi o dobrih namerah (Ur. l. RS, št. 44/90, str.203) zavezala, da bo vsem pripadnikom drugih narodov in narodnosti s stalnim bivališčem v Sloveniji omogočila pridobitev slovenskega državljanstva, če to želijo. V paketu osamosvojitvenih zakonov je slovenska država junija 1991 sprejela Zakon o državljanstvu (Ur. l. RS, št. 1/1991), ki je v svojem 40. členu<sup>148</sup> opredelil posebne pogoje pridobitve državljanstva za imigrante iz nekdanjih jugoslovanskih republik in jim omogočil t.i. olajšano naturalizacijo. Ministrstvo za notranje zadeve je na podlagi omenjenega člena prejelo

---

<sup>146</sup> Statistika o prošnjah za azil v Republiki Sloveniji; Ministrstvo RS za notranje zadeve.

<sup>147</sup> Statistika o številu beguncev; Ministrstvo RS za notranje zadeve.

<sup>148</sup> 40. člen Zakona o državljanstvu iz junija 1991 se je glasil: »Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije, dne 23. 12. 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živi, pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona vloži vlogo pri za notranje zadeve pristojnem upravnem organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče.«

174 228 vlog, kar je predstavljalo kar 8,7 odstotka vsega takratnega stalnega prebivalstva v Sloveniji (MNZ<sup>149</sup> v Komac, 1997: 83). Ministrstvo za notranje zadeve je ugodilo 170 990 prošnjam<sup>150</sup>, zavrnilo jih je 2 417, postopek je ustavilo v 534 primerih, zaradi zamude roka in drugih procesnih pomanjkljivosti pa je zavrglo 347 vlog (*ibid.*). Komac (1997: 83) poudarja, da smo na podlagi olajšane naturalizacije dobili »novo« kategorijo državljanov, ki je po svojem etničnem poreklu vezana na narode in narodnosti bivše skupne države in je povečini sestavljena iz dvojnih državljanov – odpust iz prejšnjega državljanstva namreč ni bil med pogoji za pridobitev državljanstva.

Ostali stalni prebivalci so bili razvrščeni v kategorijo tujih državljanov. Februarja 1992 so v skladu z drugim odstavkom 81. člena<sup>151</sup> Zakona o tujcih iz leta 1991 (Ur. l. RS, št. 1/1991) pristojni organi vse osebe, ki niso zaprosile za slovensko državljanstvo ali vanj niso bile sprejete, prenesli iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev, torej tistih, ki nimajo slovenskega državljanstva. Dandanes Ministrstvo za notranje zadeve samo priznava, da je bil omenjeni ukrep sporen: »Tako so bili 26. februarja 1992 ti ljudje (tisti, ki niso zaprosili ali niso pridobili slovenskega državljanstva, op. B. K.) preneseni iz registra stalnih prebivalcev Republike Slovenije v evidenco tujcev in to brez potrebnega upravnega postopka. Tedanje Ministrstvo za notranje zadeve večini ljudi, ki jih je izbrisalo iz registra, ni poslalo niti obvestila, da so izbrisani. Ljudje, ki so imeli do 25. februarja 1992 status osebe s stalnim bivališčem, so se znašli v evidenci tujcev<sup>152</sup>.« (MNZ, 2004a). Še vedno neurejen položaj omenjene kategorije prebivalcev so ponovno skušali urediti julija 1999 z Zakonom o urejanju

---

<sup>149</sup> *Informacija o slovenski zakonodaji na področju državljanstva*. Ministrstvo za notranje zadeve, št. 0011/ 8208/2-96, z dne 4. 9. 1996, str. 4.

<sup>150</sup> »Novi« državljanji, ki jim je bila odobrena prošnja za državljanstvo po omenjenem 40. členu, so prihajali iz sledečih držav: 78 864 prošenj je bilo odobreno državljanom Bosne in Hercegovine, 58 490 prošenj državljanom Hrvaške, 23 460 prošenj državljanom Srbije, 5143 prošenj državljanom Črne Gore ter 5033 prošenj državljanom Makedonije (Komac, 1997: 84). Seveda moramo pri tem opozoriti na dejstvo, da državljanstvo ni vedno identično narodnosti posameznika.

<sup>151</sup> Drugi odstavek 81. člena Zakona o tujcih iz junija 1991 se glasi: »Za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, ki ne zaprosijo za državljanstvo Republike Slovenije v roku iz prejšnjega odstavka ali jim je izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe.«

<sup>152</sup> Poleg tega Ministrstvo za notranje zadeve priznava, da je bil ta izbris nezakonit. Ustavno sodišče RS je februarja 1999 (odločba št. U-I-284/94, Ur.l. RS, št. 14/1999) odločilo, da Zakon o tujcih ni v skladu z Ustavo Republike Slovenije, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje za izbrisane. Obenem je ugotovilo, da je bil izbris po uradni dolžnosti nezakonit, saj je bil izveden brez odločb in brez obvestil izbrisanim posameznikom. Določba Zakona o tujcih je bila protiustavna tudi zato, ker v primerjavi z drugimi tujimi prebivalci, ki so imeli dovoljenje za stalno prebivanje izdano že pred 25. 2. 1992, za te osebe, ki so bile rojene oziroma vpisane v matične knjige nekdanjih republik SFRJ, ni določila posebnih pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Drugim tujim prebivalcem Zakon o tujcih namreč ni nalagal obveznosti, da si morajo po 25. 2. 1992 ponovno urediti status tujca pod pogoji Zakona o tujcih, ampak je določil, da že izdana dovoljenja veljajo avtomatično naprej. Vir: *Ključna dejstva v zvezi z reševanjem problematike ljudi brez statusa – izbrisanih*. Informacija na spletni strani MNZ.



statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 61/99), ko naj bi v skladu s prvim členom<sup>153</sup> omenjenega zakona vsem državljanom nekdanje Jugoslavije, ki so na dan osamosvojitvenega plebiscita imeli prijavljeno stalno prebivališče na ozemlju Slovenije in so tu tudi dejansko živeli, podelili dovoljenje za stalno bivanje, ne glede na določbe zakona o tujcih. Vendar je tudi za ta zakon ustavno sodišče leta 2000<sup>154</sup> in 2003<sup>155</sup> spoznalo, da je v neskladju z ustavo Republike Slovenije. Kljub vsem sprejetim zakonom in predlogom zakonov (v času pisanja mojega diplomskega dela je potekala burna razprava o sistemskem zakonu o izbrisanih), odločbam ustavnega sodišča, ki so skušala popraviti napake teh zakonov, izvedenem referendumu, izdajanju dopolnilnih in ugotovitvenih odločb pa položaj okrog 18 tisoč prebivalcev Slovenije, ki si že leta neuspešno skušajo urediti dovoljenje za stalno bivanje, še vedno ni urejen<sup>156</sup>.

Vendar pa urejanje položaja izbrisanih ni edini izziv, s katerim se bo Slovenija morala spopasti v novem stoletju. Slovenija bo morala začeti obravnavati **migracije v kontekstu novega ekonomskega in demografskega konteksta**, s katerim se soočajo vse razvitejše evropske države<sup>157</sup>. Slovenija namreč od leta 1997 konstantno beleži negativni naravni prirast, a zaradi priseljevanja iz tujine in podelitve slovenskega državljanstva državljanom nekdanje Jugoslavije še vedno beleži porast števila prebivalstva (Komac, 2004: 12). Istočasno pa slovenska populacija postaja vse bolj »siva«, saj je pri pričakovani življenjski dobi tako moških kot žensk zaznati konstantno naraščajoči trend. Zaradi omenjenih demografskih sprememb se bo zmanjšal delež delovno aktivnega prebivalstva in potrebna bo dodatna delovna sila iz drugih držav, da bo zapolnila praznino na trgu delovne sile.

Etnična pluralnost, ki je rezultat intenzivnih imigracij etnično in versko raznolikih imigrantov iz vseh predelov bivše Jugoslavije, ter izpostavljeni elementi migracijskih tokov v Sloveniji v

---

<sup>153</sup> 1. člen omenjenega zakona se glasi: »Državljanu druge države naslednice nekdanje SFRJ (v nadaljnjem besedilu: tujec), ki je na dan 23. decembra 1990 imel na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v Republiki Sloveniji tudi dejansko živi, oziroma tujcu, ki je na dan 25. junija 1991 prebival v Republiki Sloveniji in od tega dne dalje v njej tudi dejansko neprekinjeno živi, se, ne glede na določila zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97, 50/98 – odločba US in 14/99 – odločba US) izda dovoljenje za stalno prebivanje, če izpolnjuje pogoje, določene v tem zakonu.«

<sup>154</sup> *Odločba o razveljavitvi prve, druge in tretje alineje 3. člena zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji.* Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/99-13 (Ur.l. RS, št. 54/2000).

<sup>155</sup> *Odločba o ugotovitvi, da je zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji v neskladju z ustavo.* Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-246/02-28, (Ur.l. RS, št. 36/2003)

<sup>156</sup> Na spletnih straneh Ministrstva za notranje zadeve se nahajajo natančnejše informacije glede reševanja problematike izbrisanih. Izhodiščna spletna stran za omenjene informacije je sledeča: <http://www.mnz.si/si/120.php> (15. 8. 2004)

<sup>157</sup> Glej tudi poglavje 4.1.3.

zadnjem desetletju so bistveno vplivali na oblikovanje migracijske politike novonastale države. A preden se lotim opisa temeljnih značilnosti imigracijske politike Slovenije naj malce podrobneje predstavim, kdo so sploh naši imigranti.

### 5.1.3 Kdo so naši imigranti?

Slovenija bo zaradi demografskih sprememb in posledično spremenjenih okoliščin na trgu delovne sile v prihodnosti potrebovala dodatno »uvoženo« delovno silo. **Delež tujcev**<sup>158</sup> v zadnjih letih je kljub nihanjem s približno dvema odstotkoma v celotnem prebivalstvu **med najnižjimi v Evropi** (Resolucija o migracijski politiki RS, 2002<sup>159</sup>). Slovenija beleži konstantni selitveni prirast okrog 2000 do 3000 imigrantov letno, kar je v primerjavi z obdobji intenzivne imigracije relativno malo. Zgornje trditve potrjujejo tudi statistični podatki v spodaj predstavljeni tabeli, ki prikazujejo selitve v Sloveniji od začetka devetdesetih pa do leta 2002<sup>160</sup>:

---

<sup>158</sup> V resoluciji sicer ni natančno navedeno, ali je pojem tujec uporabljen v pravnem ali etničnem smislu, vendar lahko glede na kasneje navedene podatke popisa 2002, da se dobrih 16 odstotkov prebivalcev ne opredeljuje kot Slovenec v narodnostnem smislu, predvidevamo, da resolucija navaja podatke za tuje državljane, torej tujce v pravnem pomenu besede.

<sup>159</sup> Ker sem informacije iz Resolucije o migracijski politiki Republike Slovenije uporabila iz besedila resolucije, ki je dostopen na internetu, ne navajam strani, ker v spletni različici strani niso izrecno označene (ni v t.i. PDF dokumentu).

<sup>160</sup> Za lažje razumevanje podatkov v omenjeni tabeli podajam statistične definicije določenih pojmov (Metodološka pojasnila, statistični letopis RS 2003, str. 70-71):

- a) *selitev* je sprememba naselja prebivališča osebe
- b) *priseljenci* je prebivalec, ki se je v Slovenijo: priselil iz tujine in v Sloveniji prijavil prebivališče; vrnil iz tujine po več kot treh mesecih začasnega prebivanja v tujini in je svoj odhod pred odhodom v tujino prijavil v upravni enoti svojega stalnega prebivališča; priselil v drugo naselje, občino v Sloveniji in tam prijavil prebivališče
- c) *tujec* je: oseba z državljanstvom tuje države (tujih držav) in izdanim dovoljenjem za stalno ali začasno prebivanje v Sloveniji, ki je prijavila stalno ali začasno prebivanje; oseba z državljanstvom tuje države (tujih držav) in veljavnim delovnim ali poslovnim vizumom, ki je v Sloveniji prijavila začasno prebivališče: oseba brez ugotovljenega državljanstva oz. brez državljanstva in s stalnim oz. začasnim prebivališčem v Sloveniji, ki je bila državljan nekdanjih držav: SFR Jugoslavije, Češkoslovaške, Sovjetske zveze oziroma drugih držav.

Tabela 4: Selitve v obdobju od 1990-2001

	Ø 1990-1994	Ø 1995-1999	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Meddržavne selitve</b>							
<i>Priseljeni</i>	4238	6561	4603	4941	6185	7803	9134
državljeni Republike Slovenije	...	1400	857	1362	935	1030	1432
tujci	...	5161	3746	3579	5250	6773	7702
<i>Odseljeni</i>	4038	4224	6708	2606	3570	4811	7269
državljeni Republike Slovenije	...	811	705	963	1559	1442	2624
tujci*	...	3413	6003	1643	2011	3369	4645
<b>Selitveni prirast</b>	200	2338	-2105	2335	2615	2992	1865
državljeni Republike Slovenije	...	590	152	399	-624	-412	-1192
tujci	...	1748	-2257	1936	3239	3404	3057

\* ocena statističnega urada Republike Slovenije

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2003, str. 91

Glede na majhen delež imigracije tujih državljanov po osamosvojitvi slovenske države bi lahko Slovenijo označili kot narodno homogeno državo, a podatek o deležu prebivalcev, ki svoje narodnosti niso opredelili kot slovenske<sup>161</sup>, ovrže domnevo o etnično homogeni Sloveniji. Slovenija je etnično pluralna država, v katero so se v času od konca druge svetovne vojne do začetka novega stoletja stalno priseljevali in odseljevali ljudje **iz najrazličnejših držav**. Konec leta 2002 (31. decembra 2002) je v Sloveniji bivalo skupaj 44 693 tujih prebivalcev<sup>162</sup>, ki so v večini prihajali iz evropskih držav – tu so seveda prevladovale bivše jugoslovanske republike – manjši delež pa so predstavljali tudi državljani držav ostalih kontinentov: 512 iz azijskih držav, 225 iz Severne in Srednje Amerike, 67 iz Južne Amerike, 47 iz Afrike ter 30 iz Avstralije in Oceanije (Statistični letopis, 2003: 94). Natančnejši podatki o državljanstvu tujega prebivalstva konec leta 2002 najdemo v sledeči tabeli:

<sup>161</sup> V popisu leta 2002 se je kot Slovenec opredelilo 83,06 odstotka vseh prebivalcev, kar pomeni, da je preostalih 16,94 odstotka prebivalstva drugačne narodnosti (Statistični letopis 2003: 73) V omenjenem popisu je bila sicer uporabljena spremenjena definicija prebivalstva (glej Metodološka pojasnila v Statističnem letopisu 2003, str. 67-68), zaradi česar je primerjava z ostalimi popisnimi obdobji težja, a kljub temu beležimo trend naraščanja deleža prebivalstva, ki se ne opredeljujejo kot Slovenci. Slovenija je država, v kateri živijo ljudje različnih narodnosti.

<sup>162</sup> Podatek je vzet iz spodnje tabele, ki opredeljuje tujega prebivalca na sledeč način: tuji prebivalci = tujci (glej statistično definicijo pri opombi št. 160) + osebe z začasnim zatočiščem

Tabela 5: Tuje prebivalstvo v Sloveniji po državi državljanstva in spolu, 31. 12. 2002

<b>Država državljanstva</b>	<b>Skupaj</b>	<b>Moški</b>	<b>Ženske</b>	<b>Država državljanstva</b>	<b>Skupaj</b>	<b>Moški</b>	<b>Ženske</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>44693</b>	<b>31489</b>	<b>13204</b>	Poljska	59	12	47
				Romunija	145	53	92
<i><b>Evropa</b></i>	43710	30949	12761	Ruska federacija	368	100	268
Albanija	46	25	21	Švedska	33	21	12
Avstrija	241	132	109	Švica	45	23	22
Belgija	18	12	6	Ukrajina	666	173	493
Bolgarija	68	45	23	V. Britanija	79	46	33
Bosna in Hercegovina	22006	16479	5527	Druge države	457	285	172
Češka republika	81	24	57				
Danska	15	9	6	<i><b>Afrika</b></i>	47	35	12
Francija	115	56	59	<i><b>Azija</b></i>	512	279	233
Hrvaška	7208	4856	2352	<i><b>Južna Amerika</b></i>	67	24	43
Italija	389	229	160	<i><b>Severna in Srednja Amerika</b></i>	225	116	109
Jugoslavija	7245	5195	2050	<i><b>Avstralija in Oceanija</b></i>	30	20	10
Madžarska	61	22	39				
Makedonija	3897	2930	967	Neznana država državljanstva	102	66	36
Nemčija	421	192	229				
Nizozemska	47	30	17				

Opomba: Tuje prebivalstvo = tujci in osebe z začasnim zatočiščem

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2003, str. 94

Kakšna pa je **starostna in spolna struktura** naših imigrantov? Temeljna značilnost današnjih migracijskih tokov je, da se selijo večinoma mladi moški, ki iščejo zaposlitev v drugi državi, kasneje pa se jim na podlagi pravice do združevanja družine pridružijo ženske in otroci. Podobne trende beležimo tudi v Sloveniji, kar dokazujejo statistični podatki o starosti in spolu priseljenih: kar 70 odstotkov med priseljenimi tujimi prebivalci predstavljajo moški, ki so povprečno stari dobrih 33 let. Ženske torej predstavljajo le slabo tretjino vsega priseljenega tujega prebivalstva, vendar pa so tudi one povprečno stare 31 do 32 let (Statistični letopis, 2003: 92). Natančnejši podatki o starostni in spolni strukturi priseljenih prebivalcev v Slovenijo v letu 2002 so zajeti v sledeči tabeli:

Tabela 6: Priseljeni iz tujine po starostnih skupinah, spolu in državljanstvu, 2002

Starostne skupine (leto)	Skupaj			Državljeni Republike Slovenije			Tujci		
	skupaj	moški	ženske	skupaj	moški	ženske	skupaj	moški	ženske
<b>SKUPAJ</b>	<b>9134</b>	<b>6216</b>	<b>2918</b>	<b>1432</b>	<b>793</b>	<b>639</b>	<b>7702</b>	<b>5423</b>	<b>2279</b>
0-4	309	167	142	101	53	48	208	114	94
5-9	217	104	113	50	19	31	167	85	82
10-14	193	90	103	56	29	27	137	61	76
15-19	460	290	170	60	40	20	400	250	150
20-24	1581	1034	547	114	64	50	1467	970	497
25-29	1510	1040	470	137	66	71	1373	974	399
30-34	1153	826	327	124	69	55	1029	757	272
35-39	963	737	226	113	66	47	850	671	179
40-44	868	689	179	100	64	36	768	625	143
45-49	651	493	158	101	61	40	550	432	118
50-54	438	302	136	113	61	52	325	241	84
55-59	263	177	86	89	55	34	174	122	52
60-64	209	123	86	119	69	50	90	54	36
65-69	125	69	56	69	38	31	56	31	25
70-74	78	33	45	34	17	17	44	16	28
75-79	69	27	42	32	15	17	37	12	25
80-84	27	10	17	14	5	9	13	5	8
85 +	20	5	15	6	2	4	14	3	11
<b>Povprečna starost</b>	<b>33,5</b>	<b>33,9</b>	<b>32,7</b>	<b>39,0</b>	<b>39,3</b>	<b>38,6</b>	<b>32,5</b>	<b>33,1</b>	<b>31,0</b>

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2003, str. 92

Če želimo vsaj približno oceniti, **koliko časa tuji prebivalci ostanejo pri nas**, moramo analizirati podatke o različnih vrstah dovoljenj za bivanje. Določila o dovoljenjih za bivanje najdemo v novem Zakonu o tujcih<sup>163</sup> iz leta 1999 (Ur. l. RS, št. 61/99), ki določa, da mora tuji državljan, ki želi v Republiki Sloveniji prebivati dlje kot je to mogoče na podlagi vizuma<sup>164</sup>, ali ki želi vstopiti in prebivati v Republiki Sloveniji iz drugih razlogov, kot je to mogoče na podlagi vizuma, imeti dovoljenje za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje je tako vstopni kot tudi bivalni naslov, kar pomeni, da tuji državljan z dovoljenjem za prebivanje lahko vstopi v državo, kakor tudi v njej prebiva. Omenjeni zakon v svojem 26. členu opredeljuje dve osnovni obliki dovoljenja za bivanje: dovoljenje za začasno bivanje, ki je omejeno na določen čas in določen namen, ter dovoljenje za stalno bivanje, ki se izda za nedoločen čas brez opredelitve namena. Omejitve glede časa in namena so torej možne le pri izdaji dovoljenja za začasno prebivanje; izdaja dovoljenja za stalno prebivanje pa ni vezana na omejitev glede trajanja in namena prebivanja.

<sup>163</sup> Natančna določila glede različnih oblik dovoljenja za bivanje so zbrana v členih 25 do 35 omenjenega zakona.

<sup>164</sup> Zakon o tujcih določa, da če tuji državljan za vstop v državo ne potrebuje dovoljenja za vstop (vizuma ali dovoljenja za prebivanje), lahko v državi ostane največ 90 dni v šestih mesecih, računajoč od dneva prvega vstopa. Enako časovno veljavnost bivanja je določena tudi pri vizumih za enkratni ali večkratni vstop v državo.

Natančnejši podatki o izdanih dovoljenjih za začasno in stalno bivanje v Republiki Sloveniji za obdobje od leta 1997 do leta 2002 se nahajajo v spodnjih tabelah:

*Tabela 7: Izdana dovoljenja za začasno bivanje v obdobju 1997-2002*

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Skupaj</b>	13.072	12.883	25.932	45.405	42.213	37.091

Vir: MNZ v Zavratnik Zimic (2004: 17)

*Tabela 8: Izdana dovoljenja za stalno bivanje v obdobju 1997-2002*

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Skupaj</b>	1336	1042	2629	6759	2033	5855

Vir: MNZ v Zavratnik Zimic (2004: 17)

Prva značilnost, ki izstopa že ob pogledu na zgornje statistične podatke, je, da je bilo v obravnavanem obdobju izdan veliko manjši delež dovoljenj za stalno bivanje kot za začasno bivanje – v letu 2002 je bilo izdanih skoraj sedemkrat več dovoljenj za začasno bivanje kot za stalno bivanje. Takšen trend seveda potrjuje domnevo, da se tudi v Sloveniji srečujemo predvsem z začasnimi imigracijami, ki postajajo prevladujoča oblika imigriranja tudi v ostalih evropskih državah. V prvih letih novega stoletja lahko opazimo trend naraščanja pri obeh vrstah dovoljenj, vendar je še prezgodaj, da bi ugibali o vzrokih za porast izdanih dovoljenj<sup>165</sup>.

Imigranti prihajajo v Slovenijo **zaradi različnih vzrokov**. Večina imigrantov prihaja zaradi želje po zaposlitvi in boljšem zaslužku, določen delež svojo imigracijo utemeljuje na podlagi pravice do združevanja družine, nekateri imigranti pa so v Slovenijo pribežali zaradi vzrokov politične narave<sup>166</sup>. Slovenija se je z množičnimi ekonomskimi imigranti srečevala že v obdobju intenzivnejše imigracije. Čeprav je zadnje desetletje tudi Slovenija začela omejevati ekonomsko imigracijo državljanov tretjih držav z najrazličnejšimi dovoljenji in uvajanjem kvotnega sistema, pa ekonomska imigracija ostaja prevladujoča oblika imigracije. Opozoriti je potrebno tudi na dejstvo, da v kontekstu načela prostega pretoka delovne sile Slovenija postaja zanimiva za ekonomske imigrante iz ostalih držav članic Evropske unije. Poleg boljšega zaslužka so ljudje v Sloveniji iskali tudi zatočišče: v času krvavih dogodkov na Balkanu so v Slovenijo zaradi strahu pred preganjanjem in smrtjo pribežali mnogi begunci, povečalo pa se je tudi

<sup>165</sup> Za porast izdanih dovoljenj za stalno bivanje v obdobju 2002 se vzrok morebiti skriva v začetku izdajanja odločb t.i. izbrisanim.

<sup>166</sup> V Resoluciji o migracijski politiki Republike Slovenije (2002) najdemo sledeč podatek: v letu 2000 se je po podatkih o dovoljenjih za prvo prebivanje (3.851) več kot polovica tujcev priselila zaradi zaposlitve in dela, nekaj manj kot četrtina zaradi združevanja družine, ostali pa zaradi razlogov politične narave.

število prosilcev za azil. V Resoluciji o migracijski politiki iz leta 2002 najdemo podatek, da so v zgodnjih devetdesetih letih prosilci za azil prihajali skoraj izključno iz Zvezne republike Jugoslavije, Bosne in Hercegovine in Albanije, v letu 2000 pa so bili v ospredju predvsem ljudje iz Irana, Iraka, Turčije in Zvezne Republike Jugoslavije.

Kako torej opredeliti tipičnega imigranta pri nas? Glede na zapisane podatke in ugotovljene trende je **tipičen imigrant v Sloveniji** mlajši moški, star okrog 30 let, ki je prišel zaradi zaposlitve in boljšega zaslužka, prihaja pa s področja bivše Jugoslavije. Seveda pa so taka posploševanja lahko namenjena le predstavitvi glavnih lastnosti imigrantov. V imigracijski politiki ni prostora za take posplošitve, saj je nepogrešljivi element vsake učinkovite imigracijske politike upoštevanje prav vseh različnih dimenzij migracijskega procesa in ne le osredotočenost na nekatere temeljne elemente. Ali tudi slovenska imigracijska politika upošteva vse različne vidike imigracij? Odgovor na to vprašanje bom poiskala v nadaljevanju svojega diplomskega dela.

## **5.2 IMIGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Prejšnje poglavje je nazorno prikazalo, da so imigracije imele, imajo in bodo imele pomembno vlogo v ekonomskem, kulturnem in družbenem razvoju slovenske države. Na začetku devetdesetih let, ko je Slovenija postala samostojna država, se je zaradi spremenjenih ekonomskih in političnih razmer, ki so se odražale tudi na področju imigracij, ter zaradi spremenjenih trendov v mednarodnih migracijah pokazala potreba po celovitem in premišljenem pristopu k obravnavi imigracijske problematike, ki bi upošteval vse pomembne dejavnike.

Nastala je imigracijska politika samostojne republike Slovenije. Pri oblikovanju te politike so bili seveda upoštevani različni specifični dejavniki, ki določajo položaj Slovenije kot imigracijske države. Pri oblikovanju učinkovitega pristopa je bilo potrebno upoštevati dejstvo, da je bila Slovenija včasih del skupne države, katere prebivalci še vedno živijo na ozemlju Slovenije (Klinar, 1993b: 648). V prvih letih samostojnosti je bilo zato v ospredju vprašanje priznanja slovenskega državljanstva skozi kontinuiteto ter določitev naturalizacijskih pogojev za tiste ljudi, ki so bili pred osamosvojitvijo državljani drugih jugoslovanskih republik. Klinar (1993b: 648) nadaljnje poudarja, da je bilo pri oblikovanju politike potrebno upoštevati tudi dejstvo, da je Slovenija srednjeevropska država, ki jim Zahod namenja vlogo jezu za

zadrževanje množičnih pritiskov z vzhoda in juga. Poleg tega Slovenija za mnoge imigrante iz vzhoda ter tretjega sveta predstavlja tranzitno državo, ki pa se zaradi vse strožje kontrole evropskih meja za mnoge imigrante spreminja v ciljno državo. Ob vključevanju Slovenije v Evropsko unijo se kot posebno okoliščino izpostavlja tudi položaj Slovenije ob zunanji meji Evropske unije in schengenskega prostora. Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije iz leta 1999 (Ur. l. RS, št. 40/99) je kot posebnosti, ki jih je potrebno upoštevati pri oblikovanju pristopa, navedla sledeče: »mladost slovenske neodvisne demokratične državnosti, internacionalizacija nekdanjih jugoslovanskih medrepubliških selitev ter proces prehoda.«

Ob upoštevanju vseh teh posebnosti ter spremenjenih razmer v svetu in Evropi se je izoblikovala slovenska imigracijska politika, ki jo bom predstavila v nadaljevanju svojega diplomskega dela. Najprej bom predstavila temeljna načela in smernice te politike, nadaljevala pa bom s kratkim opisom temeljnih zakonov na področju imigracij, ki te temeljne smernice prevajajo v konkretna določila. Namen tega podpoglavja je torej prikazati, kako se z izzivom imigracij spopada nova članica Evropske unije – Slovenija.

### **5.2.1 Temeljne smernice slovenske imigracijske politike**

V prvih letih samostojne Slovenije bi težko govorili o nekem celovitem in sistematičnem pristopu k urejanju imigracijske problematike. Državne institucije, ki so bile zadolžene za urejanje področja imigracij, so se večinoma osredotočile na reševanje konkretnih težavnih situacij, kot npr. urejanje položaja državljanov nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so čez noč postali tuji prebivalci v novi državi, ter obvladovanje množičnih tokov beguncev in prosilcev za azil. Zaradi sprejemanja zgolj kratkoročnih in zelo konkretnih ukrepov, ki so reševali že nastale težave, ter odsotnosti dolgoročnejših ukrepov, ki bi skušali odpraviti vzroke za nastale težave, bi politiko na področju imigracije v prvih letih samostojnosti težko ocenili kot učinkovito<sup>167</sup>. Tudi Resolucija o imigracijski politiki iz leta 1999 je dotedanjo ureditev označila kot nekoherentno in nekonsistentno zaradi pomanjkanja strateških konceptov, določenih organizacijskih neskladnosti, nedoslednosti ter prekrivanj pristojnosti. Avtorji omenjene resolucije so zato poudarili, da »/z/ zaradi vseh teh razlogov kot tudi stopnje gospodarskega, družbenega in demokratičnega razvoja Slovenija potrebuje razpoznavno imigracijsko politiko,

---

<sup>167</sup> Primer nepremišljenega in nesistematičnega pristopa predstavlja v osamosvojitvenem paketu sprejeta Zakon o državljanstvu in Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 1/1991). Oba zakona sta bila zaradi pomanjkljivih določil večkrat dopolnjena in spremenjena, Zakon o tujcih pa je bil zaradi mnogih neskladij z ustavo nadomeščen leta 2002 z novim. Poleg tega danes, po 15 letih samostojne države, še vedno ni urejen položaj t.i. izbrisanih, ki predstavljajo okrog 18 000 imigrantov iz nekdanjih jugoslovanskih republik.



ki bo oblikovala integrativno in fleksibilno entiteto prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno-kulturnega in političnega razvoja Republike Slovenije.« Poleg tega so pozvali k oblikovanju takšne imigracijske politike, »ki bo v ravnotežju z imigracijskimi politikami drugih evropskih držav integralni del procesa vključevanja v Evropsko unijo.«

V luči spoznanja, da je celovit in učinkovit pristop nujno potreben, sta bili leta 1999 in leta 2002 v parlamentu sprejeti dve resoluciji na temo imigracijske politike<sup>168</sup>, v katerih je Slovenija začrtala temeljna načela in cilje sedanje imigracijske politike. Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99) namreč v svojem 5. členu določa, da Državni zbor na predlog vlade vsaki dve leti sprejme resolucijo o migracijski politiki, s katero določa gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti na tem področju.

V obeh omenjenih resolucijah<sup>169</sup> je Slovenija poudarila kompleksnost imigracijskih procesov, ki zahtevajo **premišljen, povezan in sistematičen pristop**. Kot **temeljne elemente** celovitega pristopa je izpostavila 4 ločene, a povezane in dopolnjujoče se dele oz. politike:

- a) *imigracijska politika v ožjem smislu oziroma priselivitvena politika*, ki se nanaša na regulacijo priseljevanja (načela, pravila in postopki, ki imigrantom dovoljujejo vstop, zaposlitev in/ali bivanje ter stalno naselitev);
- b) *azilska politika*, ki se nanaša na sestavine in ukrepe, ki zadevajo sprejem, vrste in obseg zaščite ter oblike bivanja prosilcev azila ter azilantov, repatriacijo in preselitev. Je del begunske politike, ki med drugim zajema tudi mednarodno reševanje begunskih problemov in njihovih vzrokov;
- c) *integracijska politika oziroma v ožjem smislu priseljenska politika do prisotnih in bodočih imigrantov*;
- d) *politika upravljanja migracijskih tokov*<sup>170</sup>, ki se nanaša predvsem na preprečevanje nezakonitih imigracij in boj proti tihotapljenju migrantov in trgovanju z ljudmi ob hkratni zaščiti žrtev.

---

<sup>168</sup> Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 40/99) ter Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 106/2002). Resolucija iz leta 1999 je bila oblikovana na podlagi Izhodišč za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije (Felicita Medved, 1998), ki vsebujejo pojasnila vseh temeljnih ciljev in načel v širšem mednarodnem in evropskem kontekstu.

<sup>169</sup> Na tem mestu bi rada tudi poudarila, da zaradi uporabe spletne različice obeh resolucij ne bom navajala števil strani, bom pa v primeru navajanja informacij vedno izpostavila resoluciji kot vir informacij.

<sup>170</sup> Politika upravljanja migracijskih tokov je bila dodana v resoluciji iz leta 2002.

Vse omenjene politike najdemo tudi v dokumentih Evropske komisije na temo skupne imigracijske politike, na podlagi česar lahko sklepamo, da je pri opredeljevanju teh politik Slovenija sledila smernicam Unije.

V kontekstu vzpostavitve resnično celovitega pristopa so avtorji v resoluciji iz leta 2002 predlagali še sledeče elemente, ki jih je potrebno upoštevati pri učinkovitem pristopu: usklajenost vseh štirih politik; povezanost imigracijske politike z ostalimi relevantnimi politikami; ustrezna institucionalizacija področja v okviru javne uprave; usklajenost z mednarodnimi standardi na področju varovanja človekovih pravic in svoboščin; vzpostavitev pogojev, v katerih lahko imigracijski procesi predstavljajo vzpodbudo ekonomskemu in družbeno kulturnem razvoju; vključitev znanstvene in raziskovalne dejavnosti; preverjanje konsistentnosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov; uveljavitev strokovnega, družbenega, parlamentarnega, sodnega in mednarodnega nadzora. Določene omenjene elemente zasledimo že v Resoluciji o imigracijski politiki iz leta 1999.

Resolucija iz leta 1999 je kot **temeljna načela** nove enotne in sistematične politike opredelila sledeča: načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti; načelo odgovornosti do državljanov in države; načelo spoštovanja prava in človekovih pravic; načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti; načelo zgodovinske odgovornosti. Resolucija o migracijski politiki iz leta 2002 je dodala še načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se nanaša predvsem na integracijsko politiko.

Učinkovita imigracijska politika ne more temeljiti zgolj na kratkoročnih ukrepih, temveč mora imeti opredeljene tudi dolgoročne cilje oz. nek temeljni okvir, v okviru katerega se oblikujejo konkretne rešitve in ukrepi. Resolucija o imigracijski politiki iz leta 1999 je kot **dolgoročne temelje** imigracijske politike Slovenije definirala sledeče:

- a) *svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja vzrokov množičnih migracij*, kar pomeni upoštevanje migracijskih dimenzij pri oblikovanju zunanje politike, spodbujanje mednarodnega sodelovanja na tem področju ter aktivna politična angažiranost pri razreševanju problematike mednarodnih migracij;
- b) *aktivna slovenska politika v evropskem prostoru*, kar predstavlja dejavno vlogo Slovenije kot članice raznih vladnih in nevladnih organizacij in forumov, ki se posvečajo različnim vidikom migracijskim problematike, ter tesno sodelovanje z Unijo, njenimi članicami in medvladnimi strukturami v skladu z lastnimi interesi;

- c) *aktivna slovenska politika s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi*, v okviru katere naj bi se spodbujalo sodelovanje s sosednjimi državami v smislu izmenjave informacij ter sklepanja dvostranskih in večstranskih dogovorov na različnih področjih, ki zadevajo migracije, priseljence in begunce<sup>171</sup>;
- d) *zaščita in pomoč beguncem ter drugim iskalcem azila ter osredotočenje na možnosti vračanja*;
- e) *regulacija priseljevanja* v skladu z načeli relativne svobode gibanja, solidarnosti in humanitarnosti ter na način, da bo priseljevanje pomenilo spodbudo ekonomskemu, prebivalstvenemu in družbeno-kulturnemu razvoju Republike Slovenije. Slovenija naj razvije sistem regulacije priseljevanja, ki bo temeljil na eksternalizaciji nadzora, preprečevanju nedovoljenega priseljevanja in nedokumentiranega zaposlovanja, omogočanju obmejnih migracij, migracij sezonskega in kratkotrajnega značaja, zagotavljanju izvajanja postopkov za podeljevanje azila;
- f) *preprečevanje nezakonitih migracij*, in sicer z preventivnimi ukrepi, učinkovitim nadzorom meja in mejnih prehodov, ustreznim notranjim nadzorom, ustrezno kaznovalno politiko ter mednarodnim informativnim, pravnim, carinskim in policijskim sodelovanjem;
- g) *integracija*;
- h) *stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu*, ki bo pripomoglo k uspešnejšemu odzivanju na spreminjajoče se okoliščine in migracijske tokove.

Resolucija iz leta 2002 je omenjene dolgoročne cilje le potrdila in pozvala k opredelitvi posameznih ciljev znotraj posameznih področij. Seveda najdemo v obeh resolucijah tudi določene ukrepe in aktivnosti, ki pa se nanašajo večinoma na vzpostavitev pravnega okvirja (sprejetje potrebnih zakonov in nadaljnje usklajeno delovanje).

Obe obravnavani resoluciji sta nastajali v času, ko se je Slovenija pogajala za vstop v Evropsko unijo in prilagajala svoj pravni red evropskemu. Skupna politika imigracij in azila Evropske unije je postala v kontekstu (bodočega) članstva Slovenije v Evropski uniji pomembna dimenzija, ki jo je bilo potrebno vključiti v oblikovanje slovenske imigracijske politike. Medtem ko resolucija iz leta 1999 omeni vključevanje v procese evropske integracije kot pomembno okoliščino, ki jo je potrebno upoštevati pri oblikovanju celovitega pristopa, pa

---

<sup>171</sup> Avtor(ji) resolucije so tu posebej izpostavili pomen konstruktivnega usklajevanja interesov s sosedami, ki so ga utemeljili s sledečimi besedami: »Slovenci so del priseljene populacije nekaterih sosednjih držav, predvsem držav članic Evropske unije, medtem ko nekatere naše sosedje za Slovenijo pomenijo tradicionalni izvor bodisi obmejne, sezonske ali trajnejše delovne sile. Hkrati priseljenci iz nekdanjih jugoslovanskih republik predstavljajo največji delež naturaliziranih slovenskih državljanov, pa tudi oseb z začasnim zatočiščem in drugih azilantov ter oseb, ki iz različnih razlogov še nimajo urejenega statusa.«

resolucija iz leta 2002 predstavi **temeljna izhodišča strategije za skupno imigracijsko politiko Unije**, ki upoštevajo 4 temeljne elemente skupne politike<sup>172</sup>, ki so jih državniki izpostavili na posebnem srečanju v Tampereju leta 1999, in povzamejo temeljne cilje, ki so si jih v okviru teh načel zadale države članice Unije.

Kako oceniti slovensko imigracijsko politiko na podlagi smernic in ciljev, za katere se je zavzela v omenjenih resolucijah? Glede na vse navedene temeljne smernice bi lahko slovensko imigracijsko politiko označili kot celovit in sistematičen pristop, saj celovito poveže različne dimenzije migracijskih procesov, poleg tega pa sistematično obravnava različna področja. Politika je postavljena v kontekstu aktualnih političnih in ekonomskih razmer tako v svetu kot Evropi, ki se seveda vplivajo tudi na področje imigracij. Istočasno upošteva tudi vse spremembe v migracijski tokovih, ki smo jim priča v zadnjem desetletju. Na podlagi vseh velikih besed v resoluciji in posledično pozitivnega opisa politike bi seveda lahko sklepali, da je slovenska imigracijska politika upoštevala prav vse dejavnike in dosega visoko stopnjo učinkovitosti. A resolucija iz leta 2002 opozarja, da je v zadnjih letih »prihajalo do različnih neuskkljenih aktivnosti, podvajanj in celo tekmovanj, kar je privedlo do negativnih učinkov za nekatere skupine migrantov in do večje kritike upravljanja z migracijami in različnimi kategorijami migrantov«. Avtorji omenjene resolucije v tem smislu poudarijo, da »oblikovanje in stalno dograjevanje politike migracij in azila ne more biti videno kot uveljavljanje ustavnih in mednarodno pravnih načel, ali ožje, v luči priključevanja Evropski uniji, harmonizacije notranje zakonodaje tega področja z evropskim pravnim redom«, temveč kot tematsko področje z lastno strategijo, načeli, izhodišči in pravili. Obravnavana resolucija istočasno opozori, da se »druge relevantne politike, kot so zunanja in varnostna politika, pa tudi zaposlitvena, investicijska, izobraževalna, znanstveno-raziskovalna, socialna in zdravstvena politika, še niso dovolj uskladile z načeli in cilji celovite migracijske politike«. Slovensko državo torej čaka še kar nekaj odločitev v luči oblikovanja celovitega in sistematičnega pristopa na področju imigracij. Poleg vsega omenjenega je potrebno upoštevati dejstvo, da resolucije nimajo pravnega značaja, kar pomeni, da so njena določila le navodila državnim institucijam, kako naj ravnajo na določenem področju. Šele sprejeti zakoni nam pokažejo pravo sliko, kako se omenjene smernice tudi dejansko uresničuje.

---

<sup>172</sup> Če jih le na kratko ponovim: skupni evropski azilski sistem, poštena obravnava državljanov tretjih držav, sodelovanje s tretjimi državami, upravljanje migracijskih tokov.

## **5.2.2 Temeljni zakoni na področju imigracij**

### **5.2.2.1 Ustava Republike Slovenije**

Če želimo predstaviti pravni okvir imigracijske politike v Sloveniji, moramo seveda začeti z najvišjim pravnim aktom – ustavo Republike Slovenije (Ur. l. RS, 33/9). Določena ustavna določila se nanašajo predvsem na položaj tujih prebivalcev, ne nanašajo pa se neposredno na imigracije ali imigracijsko politiko. V 13. členu ustave je zapisano, da imajo tuji prebivalci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, ki jim jih zagotavlja ustava ali zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali zakonih državljani Slovenije. Edina pomanjkljivost tega člena je, da ne določa natančno, do katerih pravic so tuji prebivalci tudi dejansko upravičeni. Ustava nadaljnje v poglavju o človekovih pravicah tujim prebivalcem priznava določene temeljne človekove pravice in svoboščine ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično in drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Med pomembnejšimi pravicami za tuje prebivalce se znajdejo npr. pravica do enakosti pred zakonom (14. člen), prepoved diskriminacije (14.člen), pravica do pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva (48. člen), pravica do svobodnega izražanja narodne pripadnosti, gojenja in izražanja kulture ter uporabe svojega jezika in pisave (61.člen), posebne pravice v Sloveniji zaposlenih tujih prebivalcev in njihovih družin, ki jih nadaljnje določi zakon<sup>173</sup> (79.člen). Ustava večino človekovih pravic tujim prebivalcem ne priznava neposredno, temveč posredno preko formulacije »vsakdo«. Na podlagi analize ustavnih določil lahko ugotovimo, da ustava tujim prebivalcem podeljuje določene univerzalne človekove pravice, ki jih celotna skupnost priznava kot tiste, ki bi jih morale zagotavljati vse države, ni pa moč v ustavi najti posebnih pravic za omenjeno kategorijo prebivalcev. A Slovenija je morala najprej določiti in zakonsko opredeliti, kdo so njeni državljani in kdo so tujci oz. tuji prebivalci.

### **5.2.2.2 Zakon o državljanstvu**

Eden temeljnih elementov vsake države so tudi njeni državljani, zato mora vsaka novonastala država na začetku določiti, kdo so njeni državljani, ter določiti pogoje, ki jih imigranti morajo izpolniti, če želijo pridobiti državljanstvo določene države. Tako je tudi Slovenija v osamosvojitvenem paketu zakonov sprejela Zakon o državljanstvu (Ur. l. RS, št. 1/1991), ki je natančno določil pogoje za pridobitev in prenehanje slovenskega državljanstva.

---

<sup>173</sup> Omenjene pravice so bile predmet Zakona o zaposlovanju tujcev (Ur. l. RS, št. 33/92), ki je bil leta 2000 nadomeščen z Zakonom o zaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS, št. 66/2000).

V 3. členu omenjenega zakona so definirani štirje načini pridobitve slovenskega državljanstva: po rodu, z rojstvom, z naturalizacijo in po mednarodni pogodbi. Tuji prebivalci lahko torej pridobijo slovensko državljanstvo z naturalizacijo, a še prej morajo izpolniti sledeče pogoje<sup>174</sup>: polnoletnost; odpust iz starega državljanstva<sup>175</sup>; 10 let dejanskega bivanja v Sloveniji (neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje); zagotovljeno stanovanje in zagotovljen trajen vir preživljanja; obvladanje slovenskega jezika v taki meri, da se lahko sporazumeva z okoljem; ne sme biti kaznovan (ne več kot eno leto); da mu ni bila izrečena prepoved prebivanja v Republiki Sloveniji; njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne sme predstavljati nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države. V kasnejših spremembah in dopolnitvah sta bila dodana še dva pogoja: poravnane davčne obveznosti<sup>176</sup> ter soglašanje s pravnim redom Slovenije<sup>177</sup>. Zakon v 13. členu predvideva tudi t.i. izredno naturalizacijo, da ne glede na zgoraj zapisane pogoje državljanstvo Slovenije dobi oseba, ki je polnoletna, če to koristi državi zaradi znanstvenih, gospodarskih, nacionalnih, kulturnih ali podobnih razlogov. Zakon v nadaljevanju opredeljuje tudi pogoje za prenehanje državljanstva ter določila o postopkih pridobitve državljanstva.

V času sprejemanja zakona so poseben problem predstavljali državljani nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so čez noč iz državljanov postali tuji državljani. Zanje je zakon v znamenitem 40. členu predvideval t.i. olajšano naturalizacijo<sup>178</sup>, kjer je bil pogoj za pridobitev državljanstva prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji na dan 23. 12. 1990 ter dejansko življenje v Sloveniji. Zakon je predvidel šestmesečni rok za oddajo vlog za državljanstvo pod zapisanimi pogoji. Osebe, ki niso zaprosile za slovensko državljanstvo ali pa so bile njihove prošnje zaradi različnih vzrokov zavrnjene, so konec februarja 1992 postali tuji državljani<sup>179</sup>. Njihov neurejen položaj je postal ena temeljnih nalog imigracijske politike, ki pa je ni uspela razrešiti do dandanes.

---

<sup>174</sup> 10. člen omenjenega zakona

<sup>175</sup> Omenjeni pogoj ne velja za državljane nekdanjih jugoslovanskih republik, saj 39. člen obravnavanega zakona določa, da za državljana Republike Slovenije velja tudi oseba, ki je po dosedanjih predpisih imel državljanstvo Republike Slovenije in Socialistične federativne Republike Jugoslavije.

<sup>176</sup> 2. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije – ZDRS -C (Ur.l.RS, št. 13/94)

<sup>177</sup> 3. člen o Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije – ZDRS-Č (Ur.l.RS, št. 96/2002)

<sup>178</sup> Na tem mestu bi rada poudarila, da je omenjeni 40. člen urejal le stanje za nazaj in sedaj po omenjenem členu ni več mogoče pridobiti državljanstva po olajšani poti in pod omenjenimi pogoji.

<sup>179</sup> Pravno podlago za omenjeni ukrep predstavlja drugi odstavek 81.člena Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 1/1991): »Za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, ki ne zaprosijo za državljanstvo Republike Slovenije v roku iz prejšnjega odstavka ali jim je izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe.«

### 5.2.2.3 Zakon o tujcih

Skupaj z Zakonom o državljanstvu je bil sprejet tudi Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 1/1991), ki je opredelil temeljne pogoje vstopa in bivanja za tujce<sup>180</sup> v Republiki Sloveniji. Temeljni cilj omenjenega zakona je bil urediti status državljanov nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so konec februarja 1992 čez noč postali tuji državljani v novi samostojni državi. A določila zakona so nekdanjim slovenskim državljanom le otežila življenje, saj so si sedaj v zakonsko določenem roku morali urediti status tujca. Zaradi vojnih razmer na ozemlju bivše Jugoslavije pa so se pojavljale težave pri pridobivanju najrazličnejših potrdil in dokumentov<sup>181</sup>, ki so jih morali priložiti vlogi za izdaja začasnega ali stalnega dovoljenja za bivanje. Največja pomanjkljivost zakona je bila torej neurejen pravni položaj obravnavane kategorije tujih prebivalcev<sup>182</sup>. Da je bil Zakon o tujcih iz leta 1991 nepopoln, dokazuje tudi odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije<sup>183</sup>, v kateri je sodišče opozorilo na neskladje obravnavanega zakona s slovensko ustavo. Zaradi tovrstnega neskladja in spremenjenih okoliščin na področju migracijskih tokov je bil leta 1999 sprejet novi Zakon o tujcih<sup>184</sup> (Ur. l. RS, št. 61/99), ki je nadomestil prejšnjega. Rakočević (1999:19) poudarja, da nov zakon drugače pristopa k pravnemu urejanju problematike tujcev, predstavlja pa tudi prilagajanje slovenske zakonodaje evropskemu pravnemu redu. Od starega zakona se razlikuje po podrobnejših opredelitvah in jasnejših določilih.

---

<sup>180</sup> Na tem mestu bi rada opozorila, da bo v nadaljevanju diplomskega dela pri opisu zakonskih določil (ki se nanašajo izrecno na tujce) uporabljala pojem »tujec« v pravnem smislu oz. v skladu z definicijo pojma »tujec«, ki jo najdemo v obeh zakonih o tujcih: »Tujec je vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije.« (1. člen Zakona o tujcih iz leta 1991 in 2. člen novega Zakona o tujcih iz leta 1999).

<sup>181</sup> Državni organi so jim bodisi zavračali izdajo listin o dokazovanju njihovega državljanstva, do katerega so bili po zakonodaji lastne države upravičeni, ali pa listin iz uradnih evidenc iz objektivnih razlogov niso mogli pridobiti, ker so bile evidence uničene ali odpeljane.

<sup>182</sup> Položaj omenjene kategorije ni uredil niti nov zakon o tujcih ter vse sprejete dopolnitve in spremembe.

<sup>183</sup> Ustavno sodišče RS je februarja 1999 (odločba št. U-I-284/94, Ur. l. RS, št. 14/1999) odločilo, da Zakon o tujcih ni v skladu z Ustavo Republike Slovenije, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje za izbrisane. Obenem je ugotovilo, da je bil izbris po uradni dolžnosti nezakonit, saj je bil izveden brez odločb in brez obvestil izbrisanim posameznikom. Določba Zakona o tujcih je bila protiustavna tudi zato, ker v primerjavi z drugimi tujimi prebivalci, ki so imeli dovoljenje za stalno prebivanje izdano že pred 25. 2. 1992, za te osebe, ki so bile rojene oziroma vpisane v matične knjige nekdanjih republik SFRJ, ni določila posebnih pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Drugim tujim prebivalcem Zakon o tujcih namreč ni nalagal obveznosti, da si morajo po 25. 2. 1992 ponovno urediti status tujca pod pogoji Zakona o tujcih, ampak je določil, da že izdana dovoljenja veljajo avtomatično naprej. Vir: Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Ključna dejstva v zvezi z reševanjem problematike ljudi brez statusa – izbrisanih.*

<sup>184</sup> Septembra 2002 so bile k omenjenemu zakonu sprejete določene dopolnitve in spremembe – Zakon o dopolnitvah in spremembah zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 87/2002).

Nov zakon natančno določa pogoje vstopa in zapustitve države ter pogoje bivanja v državi, zato predstavlja enega najbolj relevantnih zakonov za sedanje in bodoče imigrante<sup>185</sup> v Sloveniji. Definicija tujca ostaja v novem zakonu ista: tujec je vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije. V Slovenijo lahko vstopi le z veljavno potno listino, poleg tega pa mora imeti tudi vizum<sup>186</sup> ali dovoljenje za bivanje<sup>187</sup>. Če se tujec izgone mejni kontroli, če vstopi v državo kljub nedovoljenemu vstopu, če uporabi ponarejene ali spremenjene potne in druge listine ali če navede lažne podatke, se to šteje za nedovoljen oz. nezakonit vstop v Republiko Slovenijo<sup>188</sup>. Pogoji in načini vstopa v državo in zapustitev države se ne razlikujejo bistveno od tistih, ki so uveljavljene v državah Unije. Podobnost je očitna že na mejnih prehodih z našimi sosednjimi državami.

Pomembno novost predstavlja razlikovanje med vstopnimi in bivalnimi naslovi (Rakočević, 1999: 19). Vstopni naslov so različne vrste vizumov, ki se izdajajo le za enkratno ali večkratno vstop v državo ali tranzit preko ozemlja države in tujcu omogočajo le omejeno kratkotrajno bivanje v državi (90 dni v 6 mesecih), poleg tega pa vizum tujcu ne daje pravice zaposlitve ali dela, opravljanja samostojne poklicne dejavnosti ali druge pridobitne dejavnosti (14. in 15. člen zakona). Tujec, ki želi v Sloveniji prebivati dalj časa, kot je to mogoče na podlagi vizuma, ali iz drugačnih razlogov, kot je to mogoče na podlagi vizuma, mora imeti dovoljenje za prebivanje<sup>189</sup>. Dovoljenje za prebivanje je tako vstopni kot tudi bivalni naslov, kar pomeni, da tujec z dovoljenjem za prebivanje lahko vstopi v državo, kakor tudi v njej prebiva. Zakon v svojem 26. členu opredeljuje dve osnovni obliki dovoljenja za bivanje: dovoljenje za začasno bivanje, ki je omejeno na določen čas in določen namen, ter dovoljenje za stalno bivanje, ki se izda za nedoločen čas brez opredelitve namena. Dovoljenje za začasno prebivanje se tujcu izda za čas, potreben za izpolnitev določenega namena: zaposlitve in dela, opravljanja samostojne poklicne ali kakšne druge pridobitne dejavnosti; združitve družine; študija, izobraževanja, specializacije ali strokovnega izpopolnjevanja ter praktičnega usposabljanja, sodelovanja

---

<sup>185</sup> Omenjeni zakon v 3. členu opredeli, na katere kategorije imigrantov se zakonska določila ne nanašajo: prisilci za azil, begunci, osebe z začasnim zatočiščem ter osebe s posebnimi privilegiji in imunitetami po mednarodnem pravu (diplomatsko in konzularno osebje).

<sup>186</sup> 14. člen omenjenega zakona opredeli vizum: »Vizum je dovoljenje, ki ga izda pristojni organ Republike Slovenije tujcu, na podlagi katerega lahko, če ni razlogov za njegovo zavrnitev, vstopi v državo in v njej biva toliko časa, kolikor je določeno z zakonom oziroma vizumom, ali s katerim se mu omogoči tranzit preko državnega ozemlja, če izpolnjuje za tranzit določene pogoje.«

<sup>187</sup> Tujec, ki želi v Republiki Sloveniji prebivati dlje kot je to mogoče na podlagi vizuma, ali ki želi vstopiti in prebivati v Republiki Sloveniji iz drugih razlogov, kot je to mogoče na podlagi vizuma, imeti dovoljenje za prebivanje.

<sup>188</sup> 11. člen obravnavanega zakona

<sup>189</sup> 25. člen obravnavanega zakona



oziroma udeležbe v programih mednarodnih izmenjav prostovoljcev in v drugih programih mladih, ki ne sodijo v sistem formalnega izobraževanja; sezonskega dela; naselitve ali drugega utemeljenega razloga<sup>190</sup>. Dovoljenje za stalno bivanje pa se brez opredelitve posebnega namena izda tujcu, ki osem let neprekinjeno prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, ni razlogov za njegovo zavrnitev ter izpolnjuje vse ostale pogoje. Pomembno novost predstavlja tudi poglavje o integraciji tujcev, ki v prejšnjem zakonu ni bila niti omenjena. Integracijski ukrepi obsegajo vključevanje tujcev v družbo in boj proti različnim oblikam diskriminacije.

Ker postajajo nezakonite imigracije vse težje obvladljiv problem v Sloveniji, je zakon veliko pozornosti posvetil ureditvi tudi na tem področju. Zakon v 47. členu šteje bivanje tujca kot nezakonito v sledečih primerih: če tujec nedovoljeno vstopi v državo; če ima tujec razveljavljen ali pretečen vizum; če nima dovoljenja za bivanje oz. je dovoljenje pretečeno ali razveljavljeno; če mu je bilo odpovedano prebivanje. V primeru ugotovljenega nezakonitega bivanja v Sloveniji se tujca prisilno odstrani, če sam noče zapusti države. V primerih, ko je prisilna odstranitev v nasprotju s t.i. načelom nevračanja<sup>191</sup> (*non refoulement*) ali če odstranitev ni možna zaradi drugih razlogov, zakon v 52. členu omogoča tujcu zadrževanje v Republiki Sloveniji.

Nadaljnja novost obravnavanega zakona so posebne določbe za državljane Evropske unije v 100. členu zakona, ki pa so prišle v veljavo šele na dan vstopa Slovenije v Evropsko unijo. S 1. majem so torej za državljane držav članic Unije prenehale veljati določbe tega zakona (razen če niso zanje ugodnejše), saj je Slovenija s polnopravnim članstvom v Uniji začela izvajati vse predpise Evropske unije glede prostega gibanja, vstopa in prebivanja državljanov držav članic Evropske unije v Republiki Sloveniji. V skladu z omenjenim členom se državljanom držav članic zagotavlja pravica do prostega vstopa in prebivanja v Sloveniji. Pravica do prebivanja je sicer vezana na zadostna sredstva za preživljanje, v nasprotnem primeru morajo državljani držav članic predložiti izjavo o zaposlitvi ali dokazati, da opravljajo samostojno pridobitno dejavnost, kar pa je običajna praksa v vseh ostalih državah članicah. Ob tem posebnem obravnavanju državljanov držav članic se mi kljub podani definiciji tujca kot osebe, ki nima

---

<sup>190</sup> 30. člen obravnavanega zakona

<sup>191</sup> Omenjeno načelo je skrito v 51. členu obravnavanega zakona: »Prisilna odstranitev ali vrnitev tujca v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali v državo, v kateri bi bil lahko izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kazni, ni dovoljena.«

slovenskega državljanstva, postavlja vprašanje, ali lahko državljane držav članic sploh še definiramo kot tujce. Ali glede na obstoj posebnih določb za državljane držav članic Unije, ki jih najdemo tudi v nadaljnje obravnavanem zakonu o zaposlovanju tujcev, obstajata pri nas dve kategoriji tujcev: privilegirani državljani Unije in drugorazredni državljani iz tretjih držav? Takšno ločevanje med kategorijami tujcev sicer pomeni dosledno spoštovanje evropske zakonodaje, ki prav tako ločuje med imigranti iz držav članic in tretjih držav, a hkrati postavlja imigrante iz tretjih držav v diskriminiran položaj, saj so zaradi njihovega (napačnega) državljanstva obvezani k izpolnjevanju vseh dolžnosti in obveznosti iz obravnavanega zakona.

#### **5.2.2.4 Zakon o zaposlovanju in delu tujcev**

Ekonomska imigracija predstavlja prevladujočo obliko imigriranja v Slovenijo, zato je bilo potrebno poleg pogojev vstopa in bivanja v državi opredeliti tudi pogoje zaposlovanja. Julija 1992 je bil s tem namenom sprejet Zakon o zaposlovanju tujcev (Ur. l. RS, št. 33/92), ki pa je bil osem let kasneje zaradi številnih pomanjkljivosti in nejasnosti, ki so se izkazale pri njegovi uporabi, ter spremenjenih okoliščin predvsem v kontekstu bodočega članstva Slovenije v Uniji nadomeščen z Zakonom o zaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS, št. 66/2000).

Nov zakon v začetnih členih poda natančne definicije različnih kategorij delavcev ter kot zaposlenega tujca opredeli osebo, ki je na podlagi pogodbe o zaposlitvi v delovnem razmerju pri delodajalcu, ki ima sedež ali prebivališče v Republiki Sloveniji, oziroma ima v skladu s tem zakonom status samozaposlene osebe. Delo tujcev je opredeljeno kot opravljanje storitev, ki se izvajajo s tujci in druge oblike dela tujcev, ki temeljijo na pogodbah o delu oziroma drugih civilnopravnih pogodbah, ki se časovno omejeno izvajajo na ozemlju Republike Slovenije<sup>192</sup>.

Za razliko od prejšnjega zakona je nov zakon usklajen z načeli in cilji imigracijske politike v smislu selektivne in omejevalne imigracije. Novost obravnavanega zakona je namreč uvedba kvotnega sistema. Zakon v 5. členu navaja sledeče razloge za takšno odločitev: sprejem mednarodnega sporazuma, na podlagi katerega se zmanjšajo potrebe po zaposlovanju tujih delavcev; naraščajoči trendi brezposelnosti; zmanjšanje potreb po tujih delavcih zaradi programov aktivne politike zaposlovanja; ocena, da se tujci po izteku veljavnosti dovoljenj ne bodo mogli vrniti v matično državo; zahteve pristojne zbornice ali reprezentativnih sindikatov na ravni države, utemeljene z izgubo delovnih mest v posameznih sektorjih. Iz zapisanih

---

<sup>192</sup> Obe zapisani opredelitvi se nahajata v prvem členu obravnavanega zakona.

razlogov je razvidno, da je Slovenija prišla do podobnih spoznanj kot vse ostale evropske države ter da se sooča s podobnimi (neutemeljenimi) strahovi kot vsa Evropa. Podobno kot vse ostale države članice Unije tudi Slovenija utemeljuje svojo imigracijsko politiko na omejevanju ekonomskih imigracij v času, ko postaja vse jasnejše spoznanje, da bo praznine na evropskih trgih dela možno zapolniti le z povečanim obsegom imigracij. Dodaten dokaz omejevanja imigracij se skriva v 6. členu, kjer so opredeljene prioritete kategorije pri podeljevanju novih delovnih dovoljenj: tujci, katerim se delovno dovoljenje izda neodvisno od stanja in razmer na trgu dela; ožji družinski člani slovenskih državljanov in tujcev z dovoljenjem za prebivanje v Republiki Sloveniji; tujci s strokovno izobrazbo na področju deficitarnih poklicev; delovni migranti iz sosednjih držav.

Zakon ponovno definira kot osnovni pogoj zaposlitve ali dela tujca v Sloveniji delovno dovoljenje, ki se lahko izda v treh različnih oblikah: osebno delovno dovoljenje (10.člen), dovoljenje za zaposlitev (11.člen) ali dovoljenje za delo (12.člen). Zakon poleg opravljanja dela na podlagi pogodbe o zaposlitvi in pogodbe o delu zajema tudi vse druge, specifične oblike dela tujcev: čezmejno izvajanje storitev tujih podjetij z napotenimi delavci, nameščanje tujih delavcev, sezonsko delo, delo poslovodnih delavcev, pogodbene storitve na podlagi dovoljenja za delo ter pogodbene storitve na podlagi prijave dela.

Z namenom odprave nezakonitega in nedokumentiranega dela je novi zakon v 29. členu kot novost določil tudi obveznost prijave oziroma odjave dela tujcev, in sicer kot obvezen pogoj, ki velja za vse tujce, ki se zaposlijo ali delajo v Republiki Sloveniji. Tovrstni postopek prijave in odjave zaposlitve in dela naj bi omogočil natančnejšo evidenco zaposlenih tujcev. Poleg tega zakon predvideva kazenske sankcije (predvsem visoke denarne kazni) za vse delodajalce in delavce, ki bi kršili določila tega zakona.

Novost obravnavanega zakona so tudi določbe za državljane držav članic Evropske unije. V skladu s 3. členom določbe zakona ne veljajo za državljane držav članic Unije, če jim je z mednarodnim sporazumom omogočen dostop do trga dela in zaposlovanja ter prost pretok storitev. Tudi tu se pojavlja že zgoraj izpostavljena dilema, ali je mogoče državljane držav članic Unije sploh obravnavati kot tujce, saj zanje skoraj v celoti ne veljajo določila zgoraj obravnavanega zakona. Državljanji držav članic ponovno predstavljajo posebno kategorijo tujcev, ki se notranje deli na državljane iz novih držav članic ter članic, ki ne uveljavljajo prehodnega obdobja, ter na državljane iz dosedanjih držav članic, ki so uvedle prehodna

obdobja. Slovenija tu ponovno le sledi evropskim smernicam glede ugodnejših pogojev za državljane držav članic, ki so kljub uvajanju prehodnih obdobj še vedno v boljšem položaju kot državljani tretjih držav. Ponovno pa se pojavlja dilema glede diskriminiranosti imigrantov iz tretjih držav zaradi njihovega (napačnega) državljanstva. Očitno je načelo nediskriminacije na vseh področjih izgubilo bitko z načelom zaščite domače industrije in delavcev in to v času, ko enega izmed temeljnih načel v mednarodni skupnosti predstavljajo temeljne človekove pravice, in ko postaja vse jasneje, da gospodarski razvoj evropskih držav v prihodnosti ne bo mogoč brez imigracij iz tretjih držav.

#### **5.2.2.5 Zakon o nadzoru državne meje**

Ena izmed temeljnih oblik migracijskih tokov, s katerimi se srečujemo v zadnjem desetletju, so tudi nezakonite imigracije. Ker evropske države z različnimi ukrepi na področju zaposlovanja in podeljevanja azila vedno bolj omejujejo zakonite imigracije v evropski prostor, so imigranti poiskali druge, manj zakonite poti vstopa v zelene države. Tudi Slovenija se je v devetdesetih letih soočila s povečanim obsegom nezakonitih imigracij<sup>193</sup>, zato je začela več pozornosti posvečati strožjemu nadzoru svojih državnih meja. Zakon o nadzoru državne meje (Ur. l. RS, št. 1/1991) je bil sprejet v okviru osamosvojitvenih zakonov junija 1991, a je na koncu prejšnjega stoletja postal pomanjkljiv zaradi sprememb v migracijskih tokovih in uvajanja schengenskega pravnega reda v okviru slovenskega članstva v Uniji. Leta 2002 je bil nadomeščen z novim Zakonom o nadzoru državne meje (Ur. l. RS, št. 87/2002), ki je določila prejšnjega zakona uskladil z evropskim pravnim redom ter kot enega svojih osnovnih namenov opredelil preprečevanje nedovoljenih imigracij<sup>194</sup>. Zakon določa organizacijo in način izvajanja nadzora državne meje, izvajanje policijskih ukrepov v notranjosti za preprečevanje oz. odkrivanje nezakonitega bivanja in prekomejne kriminalitete ter mednarodno policijsko sodelovanje, ki vključuje dejavnost tujih policijskih organov na državnem ozemlju Slovenije oziroma slovenskih organov na tujem državnem ozemlju, sodelovanje s tujimi varnostnimi organi in izmenjavo informacij<sup>195</sup>. Nov zakon je torej še poostril nadzor državnih meja, ki so s

---

<sup>193</sup> Število obravnavanih tujih državljanov ali oseb brez državljanstva zaradi nezakonitih prehodov meje se je v Sloveniji od leta 1997 nenehno povečevalo in doseglo vrhunec v letu 2000, ko je bilo obravnavanih več kot 35.000 nedovoljenih prestopov meje. V letu 2001 se je to število zmanjšalo na nekaj več kot 20.000, v zadnjih dveh letih pa se je številka še zmanjševala, tako da smo leta 2002 obravnavali 6.926 nezakonitih prehodov meje, leta 2003 pa 5.018. Spremenila se je tudi struktura nezakonitih imigrantov, saj se zmanjšuje delež imigrantov iz neevropskih držav, kar omogoča bolj učinkovito vračanje imigrantov, ki so v Sloveniji nezakonito, v njihove matične države. Vir: *Nedovoljene migracije v Slovenijo*; informacija na spletnih straneh Ministrstva za notranje zadeve.

<sup>194</sup> 2. člen obravnavanega zakona

<sup>195</sup> V tem okviru je zelo pomemben t.i. Schengenski informacijski sistem (SIS), ki omogoča izmenjavo različnih informacij med državami pogodbenicami. Sistem vsebuje sledeče podatke: osebe, ki jih išče policija ali pa so pod policijskim nadzorom; pogrešane osebe ali osebe, ki so pod skrbstvom, predvsem mladoletne osebe; osebe, ki niso

1. majem letošnjega leta postale tudi zunanje meje Evropske unije (slovensko-hrvaška meja), in jasneje opredelil instrumente za boj proti nezakonitim imigracijam.

#### 5.2.2.6 Zakon o azilu

Prosilci za azil in begunci so v večini evropskih državah obravnavani ločeno od ekonomskih imigrantov, saj jim celotna mednarodna skupnost zaradi prisilne narave njihove imigracije priznava poseben položaj, ki ga na nacionalni ravni urejajo posebna zakonska določila. V Sloveniji njihov status urejata dva temeljna zakona: Zakon o azilu (Ur. l. RS, št. 61/99) in Zakon o začasnem zatočišču (Ur. l. RS, št. 20/97).

Slovenija priznava azil kot eno temeljnih človekovih pravic in jo je zato zapisala tudi v svojo ustavo: »V mejah zakona je priznana pravica pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine<sup>196</sup>.« Obravnavano področje je najprej urejal Zakon o tujcih iz leta 1991, ki je problematiki beguncev posvetil le nekaj večinoma nejasno opredeljenih členov, ki so se nanašali na pridobitev dovoljenja za bivanje iz humanitarnih razlogov (18. in 19. člen), status begunca in s tem povezane dolžnosti (8. poglavje, od 34. do 40. člena), nekaj določil pa govori tudi o prehodnem domu za tujce in potnih listinah za begunce. Mnoge pomanjkljivosti pri urejanju področja azila so skoraj desetletje zapolnjevali številni izvedbeni akti<sup>197</sup>. A po besedah Božovičeve (1999) je pravna ureditev azila, varstva in pomoči beguncem, ki so v svojih matičnih državah zatirani zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, izjemno pomemben element zagotavljanja in spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin v vsaki državi. Neustrezna in pomanjkljiva zakonodaja je zato v luči uveljavljanja Slovenije kot demokratične države in njenega vstopanja v Evropsko unijo postala nesprejemljivo dejstvo. Leta 1999 je bil zato sprejet Zakon o azilu (Ur. l. RS, št. 61/99)<sup>198</sup>, ki je zapolnil številne pravne vrzeli na področju azila, hkrati pa pomeni pravno

---

državljeni države pogodbenice schengenskega sporazuma in jim je prepovedan vstop v schengenski prostor; osebe, katerih identiteto zlorabljuje druge osebe (na primer z uporabo njihove potne listine); podatke o ukradenih motornih vozilih in drugih stvareh, zlasti potovalnih dokumentih. Vir: *Schengenski informacijski sistem*, informacija na spletnih straneh Ministrstva RS za zunanje zadeve.

<sup>196</sup> 48. člen Ustave Republike Slovenije

<sup>197</sup> Med pomembnejšimi izvedbenimi akti najdemo sledeče: Pravilnik o načinu reševanja prošenj za priznanje statusa begunca in njihovi osnovni oskrbi (1991), Odlok o ustanovitvi Urada za priseljevanje in begunce (1992), Pravilnik o načinu izvajanja Zakona o tujcih (1991), Uredba o uresničevanju pravic tujcev, ki jim je bil priznan status begunca (1996).

<sup>198</sup> Božovičeva (1999b) navaja sledeče razloge za sprejem omenjenega zakona: odprava neurejenega pravnega položaja določenega števila tistih tujih prebivalcev, ki lahko z izpolnitvijo določenih pogojev nedvomno izkažejo učinkovito in pristno vez s Slovenijo, kar je tudi v okviru EU priznано in uveljavljeno merilo za priznanje pravice

uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajami držav članic EU na izjemno pomembnem in občutljivem področju.

Zakon natančneje določa načela, pogoje in postopek za pridobitev azila, prenehanje azila, ter status, pravice in dolžnosti beguncev v Republiki Sloveniji. Po določitih prvega člena obravnavanega zakona daje Slovenija azil tujcem, ki zaprosijo za zaščito iz razlogov, določenih v Konvenciji OZN o statusu beguncev in Protokolu o statusu beguncev<sup>199</sup>. Poleg tega Slovenija priznava pravico do azila iz humanitarnih razlogov tudi tujcem, ki zaprosijo za zaščito, če bi vrnitev teh oseb v njihovo izvorno državo lahko ogrozila njihovo varnost ali fizično integriteto. Po določitih zakona (7. člen) se mora tujcu, ki ob vstopu v Slovenijo izjavi, da namerava v Sloveniji vložiti prošnjo za azil, dovoliti vstop v državo. Tujec, ki v Slovenijo vstopi nezakonito, mora za azil zaprositi v najkrajšem možnem času. Postopek za pridobitev azila<sup>200</sup> se prične z vložitvijo prošnje pri pristojnih organih, ki ob sprejemu prošnje za azil napotijo tujca v azilski dom, kjer mu je zagotovljena osnovna oskrba, ki vključuje obleko, prehrano, žepnino in zdravstveno varstvo<sup>201</sup>. Zaradi ugotavljanja istovetnosti prosilca za azil, preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni ali zaradi ogrožanja življenja ali premoženja drugih se prosilcu za azil lahko omeji gibanje. V primeru zavrnjene prošnje lahko po določitih 41. člena tujec vloži ponovno prošnjo, a le v primeru, če predloži dokaze, da so se zanj okoliščine po izdaji prejšnje odločbe bistveno spremenile. Po dopolnitvah zakona iz leta 2001<sup>202</sup> pa ima prosilec za azil kljub zavrnjeni prošnji za azil s pravnomočno odločbo možnost, da začasno ostane v Sloveniji na podlagi pravice do posebne oblike zaščite. Posebna zaščita se prizna v primeru, če bi bila odstranitev iz države v nasprotju s prvim odstavkom 6. člena tega zakona<sup>203</sup> (načelo nevračanja) ali če so podani pogoji za zaščito tujca v Republiki Sloveniji na podlagi drugega predpisa ali mednarodnega sporazuma.

Nadaljnje zakon natančno opredeli pravice in dolžnosti tako prosilcev za azil kot tudi begunce. Tretje poglavje obravnavanega zakona definira sledeče pravice prosilcev za azil, ki so v

---

do bivanja ali naselitve v posamezni državi; dosledno spoštovanje sprejetih mednarodnih aktov, zlasti evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; uveljavitev splošnih načel mednarodnega prava in običajev, kakor tudi prakse večine držav članic EU.

<sup>199</sup> Uradni list RS - MP, št. 9/92

<sup>200</sup> Postopek je natančno opisan v drugem poglavju obravnavanega zakona.

<sup>201</sup> Določila 26. in 45. člena obravnavanega zakona

<sup>202</sup> Zakon o dopolnitvah zakona o azilu (Ur. l. RS, št. 67/2001), člen 24.

<sup>203</sup> 1. odstavek 6. člena obravnavanega zakona se glasi: »Prisilna odstranitev ali vrnitev oseb v državo, kjer bi bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njihove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali v državo, v kateri bi bile lahko izpostavljene mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kazni, ni dovoljena.«

nadaljevanju poglavja tudi natančneje opredeljene: prebivanje v Republiki Sloveniji, dokler postopek ni pravnomočno končan; osnovna oskrba; osnovno zdravstveno varstvo; denarna pomoč ali žepnina; brezplačna pravna pomoč pri uveljavljanju pravic po tem zakonu; humanitarna pomoč. Poleg tega se prosilcem za azil po določbah 43. člena obravnavanega zakona lahko na njihovo prošnjo dovoli opravljanje začasnega ali občasnega dela na način in pod pogoji, kot jih določa zakon, ki ureja začasno zatočišče. Prosilci za azil morajo ob uresničevanju omenjenih pravic izpolnjevati tudi določene dolžnosti, ki jih opredeljuje 44. člen obravnavanega zakona: spoštovati zakone in druge predpise Republike Slovenije ter ukrepe državnih organov; biti vedno dosegljivi pristojnim organom; odzivati se na vabila pristojnih organov in sodelovati ves čas postopka za pridobitev azila; v treh dneh sporočiti vsako spremembo svojega naslova pristojnemu organu; spoštovati odredbe pristojnih organov glede omejitve gibanja. Obseg pravic beguncev je še širši od pravic prosilcev za azil, saj 47. člen zakona predvideva sledeče pravice beguncev: stalno prebivanje; denarna pomoč; najnujnejši stanovanjski prostori; zdravstveno varstvo; šolanje in izobraževanje; pomoč pri vključevanju v okolje; zaposlitev in vključevanje v druge oblike aktivne politike zaposlovanja. Seveda pa imajo tudi begunci določene dolžnosti, ki jih najdemo zapisane v 48. členu obravnavanega zakona: spoštovati ustavno ureditev, zakone, predpise in druge splošne pravne akte Republike Slovenije in ukrepe državnih organov; prijaviti prebivališče in vsako spremembo prebivališča v treh dneh pri pristojni upravni enoti; obvestiti pristojni organ o zaposlitvi.

V zgornjih vrsticah so izpostavljeni le temeljni elementi zakona, ki so še posebnega pomena za prosilce azila in beguncev. Tako kot npr. pri zakonu o zaposlovanju in delu tujcev je tudi pri določenih obravnavanega zakona o azilu jasno razvidno, da je Slovenija sledila smernicam na ravni Evropske unije, ki urejanju področja azila posveča prav posebno pozornost.

#### **5.2.2.7 Zakon o začasnem zatočišču**

Podeljeni begunski status po t.i. Ženevski konvenciji (Konvenciji OZN o statusu beguncev iz leta 1951) se smatra kot individualni koncept, ki ga ni moč uporabiti v primeru množičnega preganjanja, zato se je uveljavila zamisel, da se pri množičnih begunskih prilivih individualna opredelitev begunca nadomesti z zagotovitvijo začasne zaščite na skupinski podlagi (Medved, 1998: 44). Slovenija se je z množičnimi prilivi beguncev z vojnih področij Balkana srečala v prvih letih prejšnjega desetletja. Ker se je dotedanja zakonska ureditev nanašala le na individualni status beguncev, se je pojavila potreba po novem zakonu, ki bi natančno opredelil koncept začasne zaščite ter vse z njim povezane pravice in dolžnosti oseb, ki jim je tovrstna

zaščita tudi priznana. V tem kontekstu je bil aprila 1997 sprejet Zakon o začasnem zatočišču (Ur. l. RS, št. 20/97).

Zakon ne podaja natančne definicije pojma začasna zaščita, poleg tega pa tudi zelo nejasno opredeli okoliščine, v katerih Slovenija nudi začasno zatočišče: v primeru vojne ali njej podobnih razmer, okupacije, množične kršitve človekovih pravic in podobno. Zakon pa je v svojem 3. členu natančnejši pri določitvi oseb, ki so do tovrstne zaščite upravičene: osebe, ki so imele ob nastanku zgoraj zapisanih razmer v tej državi stalno ali začasno prebivališče ter so zaradi njih neposredno prišle v Slovenijo ali pa so bile ob nastanku teh razmer zakonito v Sloveniji, po preteku zakonitega bivanja pa jim je vrnitev v matično državo začasno onemogočena. Zakon omogoča pridobitev začasnega zatočišča tudi vsem ožjim družinskim članom<sup>204</sup> teh oseb, ki so skupaj z njimi neposredno prišle v Slovenijo ali pa so že bile tukaj z njimi, pogoj pa je tudi pri njih stalno ali začasno bivanje v državi, iz katere so prišli v Slovenijo. Postopek za pridobitev začasnega zatočišča je zelo podoben kot pri prošnji za azil, saj prosilca po oddaji prošnje namestijo v Prehodnem domu Republike Slovenije za tujce, kjer sta tem osebam zagotovita prehrana in nastanitev, lahko pa jim v določenih okoliščinah tudi omejijo gibanje. Začasno zatočišče je po določbah 26. člena upravičnim osebam zagotovljeno toliko časa, dokler trajajo nevarne razmere v neki državi, ko prenehajo, pa vlada Republike Slovenije določi rok za vrnitev teh oseb nazaj v njihove izvirne države.

Podobnosti s prosilci za azil ne najdemo le v postopkih za pridobitev pravice, temveč tudi v obsegu pravic, do katerih sta upravičeni obe kategoriji. Tako kot prosilci za azil so tudi osebe z odobrenim začasnim zatočiščem po 20. členu obravnavanega zakona upravičene do sledečih pravic: bivanje in oskrba v Republiki Sloveniji za čas začasnega zatočišča v skladu z možnostmi, zdravstveno varstvo, izobraževanje, delo pod pogoji iz tega zakona, človekoljubna pomoč v skladu z možnostmi ter pomoč pri uveljavljanju pravic po tem zakonu. Poleg tega 8. člen določa, da lahko osebe z začasnim zatočiščem zaprosijo za dovoljenje za začasno prebivanje<sup>205</sup>. Z dopolnitvijo zakona iz leta 2002<sup>206</sup> pa so osebe z začasnim zatočiščem pridobile pravico tudi do pridobitve dovoljenja za stalno bivanje. Zakon pa določa le eno

---

<sup>204</sup> Za ožjega družinskega člana po tem zakonu se štejejo zakonec in mladoletni otroci in starši mladoletnih otrok. Pri mladoletnih otrocih brez staršev se za ožjega družinskega člana šteje oseba, ki je pooblaščen, da skrbi za otroka (3. člen obravnavanega zakona)

<sup>205</sup> 8. člen istočasno določa, da se čas, v katerem se v Sloveniji osebam daje začasno zatočišče, se ne šteje za bivanje, ki je potrebno za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tujca po zakonu o tujcih in tudi ne za prebivanje, predpisano za pridobitev državljanstva Republike Slovenije.

<sup>206</sup> Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (Ur.l.RS, št. 67/2002).



obveznost teh oseb, in sicer da morajo v skladu s svojimi možnostmi prispevati sredstva za oskrbo in nastanitev sebe in svoje družine v nastanitvenem centru.

Če celotni zakon o začasnem zatočišču primerjamo z zakonom o azilu, lahko opazimo, da je obravnavani zakon veliko bolj nejasen in pomanjkljiv. Zaradi nejasnih opredelitev definicij in pogojev pušča veliko prostora za svobodno interpretacijo, poleg tega pa je na določenih področjih pomanjkljiv, saj npr. ne določa nikakršnih integracijskih ukrepov za tiste osebe, ki se ne morejo vrniti domov, poleg tega pa zelo omejuje pravico do dela (60 delovnih dni na leto, 8 ur na teden) in tako jemlje osebam z začasnim zatočiščem realne možnosti, da bi si ustvarili pogoje za stalno bivanje v Sloveniji. Razlog za vse te pomanjkljive opredelitve se verjetno skriva v tem, da je sam koncept začasne zaščite dokaj nov koncept. Medvedova (1998: 45) namreč poudarja, da države zelo različno razumejo omenjeni koncept, kar se izraža tudi v različnih rešitvah glede ravnanja s to kategorijo imigrantov. A istočasno obstaja po besedah Medvedove (*ibid.*) med evropskimi državami sporazum, da bi končni rezultat te politike morala biti repatriacija oseb z začasno zaščito ter da je začasna zaščita časovno omejena do takrat, ko je vrnitev ponovno omogočena. Tema dvema smernicama je v obravnavanem zakonu sledila tudi Slovenija.

\* \* \*

Kako torej obravnavane zakone oceniti v luči uresničevanja smernic, ki sta jih postavili obe resoluciji o imigracijski politiki? Omenjeni resoluciji sta opredelili smernice, ki so usklajene in prilagojene skupni imigracijski politiki Evropske unije. Razlog za to se skriva v dejstvu, da se Slovenija sooča s podobnimi izzivi kot celotna Evropska unija, poleg tega pa kot nova članica sodeluje pri izvajanju skupne imigracijske politike, ki v zadnjih letih postaja vedno bolj skupna v smislu načel in ciljev. V skladu z evropsko usmeritvijo resolucij so tudi zakoni podrejeni evropskim standardom, saj je bila večina izmed zgoraj obravnavanih zakonov v času pristopanja Slovenije v Unijo spremenjena in prilagojena evropskemu pravnemu redu. Zakoni torej bolj ali manj uspešno določajo sredstva, s katerimi naj bi izpolnili vse postavljene smernice.

Slovenija kot nova članica torej zvesto sledi vsem standardom, ki so uveljavljeni v praksah držav članic Unije, poleg tega pa povzema vse cilje, za katere se zavzema skupna imigracijska politika Unije. V luči spoznanja, da se Slovenija srečuje s podobnimi spremembami v migracijskih trendih kot vse ostale evropske države ter da se posledično spopada z zelo

podobnimi izzivi, je tovrstno prilagajanje evropskim ciljem razumljivo. Vendar pa je treba opozoriti tudi na dejstvo, katerega je izpostavila že Resolucija o migracijski politiki iz leta 2002, in sicer, da je pri oblikovanju slovenske imigracijske politike potrebno še nadaljnje upoštevati vse specifične dejavnike, ki so značilni le za imigracije v Sloveniji. V tem kontekstu bi bilo v bodoče potrebno več pozornosti posvetiti npr. urejanju položaja izbrisanih, ki očitno še vedno ostajajo nerešljiva uganka v primerjavi s preprosto prilagoditvijo celotnemu evropskemu pravnemu redu na področju imigracij. Smernice in cilji naj bodo evropski, konkretni ukrepi in rešitve pa naj bodo lokalni ter prilagojeni specifičnim okoliščinam in potrebam naših tujih prebivalcev. Primarno področje, kjer bi bilo potrebno upoštevati tak pristop, je integracija imigrantov v slovensko družbo.

### **5.3 INTEGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Države članice Evropske unije, vključno z njeno novo članico Slovenijo, so dolga leta posvečale pozornost omejevanju nadaljnjih imigracij in vpeljevale vedno strožji nadzor na svojih zunanjih mejah, ki naj bi odvrnil nezakonite imigrante. Na koncu prejšnjega stoletja pa so države začele spoznavati, da se ključ do učinkovitega obvladovanja imigracij ne skriva le v postavljanju vedno večjih zidov, temveč tudi v uspešni integraciji imigrantov, ki že živijo med njimi. Vse stare in nove države članice se sedaj soočajo z dilemo, kako integrirati svoje tuje prebivalce. Veliko vprašanj ostaja še vedno neodgovorjenih, a vendar je po besedah Medvedove (1998: 51) v izjavah vlad mogoče spoznati temelje soglasja o tem, da je integracija nujna. Cena ignoriranja integracije je z vidika ekonomskih, političnih in družbenih vidikov višja kot cena integracijskih ukrepov. V tem kontekstu je Medvedova (1998: 51) pozvala k oblikovanju aktivne imigracijske politike, »ki bo zastavila smernice reševanja zapletenih in odprtih dilem načinov vključevanja zakonitih priseljencev v slovensko družbo.« Nujnost aktivne integracijske politike lahko po besedah podkrepimo z določenimi argumenti. Prvič, Slovenija ni le država slovenskega naroda, temveč vseh njenih prebivalcev različnih narodnosti (Medved, 1998: 52). V slovenski družbi niso le prebivalci italijanske in madžarske narodnosti, katerim zagotavljamo posebno zaščito in pravice, temveč tudi prebivalci srbske, hrvaške, bosanske, makedonske, albanske narodnosti – če omenim le največje skupine – ki kljub različni narodnosti nimajo zagotovljenih posebnih pravic. Kot drugo, etnična, jezikovna in kulturna geografija prostora Slovenije je bila vedno pluralna (*ibid.*). Pri tem bi rada izpostavila predvsem obdobje intenzivne imigracije v Slovenijo s področij bivše Jugoslavije, ko so priseljenci različnih jugoslovanskih narodnosti spremenili narodnostno sestavo marsikaterega mesta in mesteca v Sloveniji. V

tistem času so nastajala velika delovna naselja, ki so se ohranila do dandanes. Tretjič, cilji Slovenije glede članstva v Evropski uniji med drugim temeljijo na sledečih načelih: spoštovanje prava, človekovih pravic, demokratičnosti, socialne pravičnosti in kulturnega pluralizma (*ibid.*).

V nadaljevanju tega poglavja bom predstavila, kakšne odgovore na temeljna vprašanja integracije imigrantov ponuja Slovenija, nova članica Evropske unije. Najprej bom predstavila temeljne cilje integracijske politike, ki jih postavljata že obravnavani resoluciji o imigracijski politiki iz leta 1999 in 2000. Nadaljevala bom z analizo zakonskih določil, ki se nanašajo na integracijo, končala pa s predstavitvijo procesa integracije, kot jo vidijo in občutijo tisti prebivalci, ki so predmet integracijskih ukrepov.

### **5.3.1 Integracija v dokumentih**

#### **5.3.1.1. Temeljne smernice slovenske integracijske politike**

Temelje za slovensko integracijsko politiko postavlja **Resolucija o imigracijski politiki iz leta 1999** (Ur. l. RS, št. 40/99). Resolucija že v uvodnem pojasnilu o glavnih motivih za oblikovanje imigracijske politike opozori na pomen urejanja medetničnih odnosov ter zaščite ekonomskih, socialnih, političnih, kulturnih in civilnih pravic različnih kategorij imigrantov. V tem kontekstu resolucija kot enega izmed treh temeljnih elementov celovitega pristopa k urejanju imigracijske problematike opredeli integracijsko politiko do sedanjih in bodočih imigrantov, »ki se nanaša na ukrepe države in družbe, ki zagotavljajo ugodne pogoje za kakovost življenja priseljenih, spodbujajo integracijo in omogočajo, da priseljenci postanejo odgovorni udeleženci družbenega razvoja Slovenije.« Resolucija definira integracijo kot dvosmerni proces, ko ugotovi, »da je integracija proces tako za posameznega priseljenca kot za družbo priseljevanja.« V luči spoštovanja bogastva različnosti so kot temeljna načela, na katerih naj bodo zasnovani temeljni cilji integracijske politike, opredeljena sledeča: enakopravnost, svoboda, vzajemno sodelovanje. Avtorji resolucije pojasnijo načela s sledečimi besedami: enakopravnost razumejo v smislu »zagotavljanje enakih socialnih, ekonomskih in civilnih pravic«; svobodo enačijo s pravico »do izražanja kulturne identitete ob zagotovitvi spoštovanja integritete in dostojanstva vsakega posameznika in gojitve lastne kulture v skladu z zakoni in temeljnimi vrednotami Republike Slovenije«; vzajemno sodelovanje pa je sinonim za pravico »do udejstvovanja in odgovornosti vseh v neprekinjenem procesu ustvarjanja skupne družbe«. Beštrova (2003: 13) poudarja, da je resolucija postavila pluralistični oz. multikulturni model

integracije, ki imigrantom omogoča postati enakopraven član družbe ob hkratnem ohranjanju njihovih (kulturnih) posebnosti<sup>207</sup>. Strinjam se z njeno trditvijo, da je izbira tovrstnega modela primerna in smiselna, saj upošteva dejansko etnično pluralnost slovenske družbe in uresničuje v ustavi zapisano pravico do svobodnega izražanja svoje narodne pripadnosti, izražanja svoje kulture ter uporabe svojega jezika in pisave<sup>208</sup>.

Natančnejša pojasnila glede razumevanja integracije in oblikovanja integracijske politike najdemo v **Izhodiščih za oblikovanje politike priseljavanja Republike Slovenije**<sup>209</sup> avtorice Felicite Medved, ki so predstavljali izhodiščno točko za oblikovanje zgoraj obravnavane resolucije. Poleg vseh že omenjenih smernic je avtorica izpostavila še določene elemente, ki bi jih bilo potrebno upoštevati za večjo učinkovitost integracijske politike. Medvedova (1998: 55) je v kontekstu širšega razumevanja integracije poudarila, da je ukrepe za uspešno vključevanje imigrantov v slovensko družbo potrebno sprejemati tako v okviru imigracijske politike kot v okviru splošnih družbenih politik. V tem kontekstu je v nadaljevanju prispevka predstavila neposredne instrumente za uspešnejšo integracijo v okviru imigracijske politike ter ukrepe v okviru splošnih politik.

Med neposrednimi instrumenti je poudarila predvsem različne vrste pravic imigrantov, uresničevanje katerih nedvomno pripomore k uspešnejši integraciji. Pridobitev državljanstva je po mnenju Medvedove (1998: 57) pomemben ukrep, saj nekaterim imigrantom omogoča boljše možnosti za integracijo, drugim pa pomeni »končni korak postopnega procesa ekonomskega in socialnega povezovanja z večinsko družbo.« V tem okviru izpostavlja tudi pomen varnosti prebivališča, ki vključuje pravico do stalnega prebivališča in vrnitve, saj zagotovljena pravica do bivanja imigranta spodbudi k intenzivnejši integraciji v družbo, ki postaja njegov novi dom. Medvedova (1998: 62) nadaljnje predlaga, naj se pasivna in aktivna volilna pravica na lokalni ravni podeli vsem tujim prebivalcem po določenem obdobju zakonitega in dejanskega bivanja v Republiki Sloveniji.<sup>210</sup> Zaradi izrednega pomena znanja jezika večinske družbe ter nadaljnega

---

<sup>207</sup> V resoluciji najdemo sledečo formulacijo, ki potrjuje besede Beštrove: »Da bi omogočali čim večjo družbeno koherentnost, bo integracijska politika vsebovala določene pravne okvire in družbene ukrepe, ki bodo spodbujali integracijo priseljencev v slovensko družbo, preprečevali diskriminacijo in družbeno obrobnost in omogočali, da priseljenci izražajo in gojijo lastno kulturo in vrednote na podlagi spoštovanja osebne integritete in dostojanstva in skladu z zakoni Republike Slovenije.«

<sup>208</sup> 61. člen Ustave Republike Slovenije.

<sup>209</sup> Omenjeni dokument je bil objavljen v Poročevalcu Državnega zbora, poleg tega pa ga resolucija jasno navaja kot izhodiščni dokument, zato sem mnenja, da lahko informacije iz tega dokumenta prispevajo k jasnejšemu in sistematičnemu opisu temeljnih smernic na področju integracije.

<sup>210</sup> Junija 2002 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 51/2002), ki med ostalim tujcem, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, podeljuje pravico

izobraževanja pri uspešni integraciji Medvedova (1998: 63-65) na tem področju podaja sledeče predloge: učenje slovenskega jezika za odrasle priseljence naj se vključi v nacionalni program izobraževanja odraslih; vsem otrokom, ne glede na pravni status, naj se omogoči dostop tudi do srednješolskih in višješolskih programov pod enakimi pogoji, kot veljajo za slovenske državljane; vsem učencem in dijakom, katerih materni jezik ni slovenski, naj se ponudi učenja jezika njihovih staršev.

V kontekstu splošnih družbenih politik pa je Medvedova (1998: 67-71) pozvala k podpori kulturnih dejavnosti v okviru kulturne politike, k ukrepom za zaščito tujih delavcev pred izkoriščanjem delodajalcev v okviru zaposlitvene politike, k upravičenosti do vseh socialnih storitev v okviru socialne politike, k dostopu do zdravstvenega varstva v okviru zdravstvene politike, olajšanju dostopa do stanovanjskega trga v okviru stanovanjske politike ter k preprečevanju ukrepov, ki vodijo v marginalizacijo in diskriminacijo imigrantov. S takšnim pristopom je Medvedova potrdila dejstvo, da je integracija lahko uspešna le, če zajame vsa področja družbenega življenja.

Nova **Resolucija o migracijski politiki iz leta 2002** (Ur. l. RS, št. 106/2002) je potrdila načrtani pristop na področju integracije, ki ga je utemeljila prejšnja resolucija. Nova resolucija je dobesedno povzela vsa določila, ki se nanašajo na integracijo oz. integracijsko politiko. Edina novost, ki jo prinaša nova resolucija, je poziv k odločnejši integracijski politiki in nediskriminaciji v ekonomskem, socialnem in kulturnem življenju ter poudarek na ukrepih »za preprečevanje diskriminacije, ksenofobije in rasizma ter za približevanje legalnega statusa priseljencev statusu državljanov države članice z možnostjo pridobitve državljanstva«. Omenjeni cilj je tudi eden izmed temeljnih ciljev, ki si ga je v okviru skupne integracijske politike zadala Evropska komisija.

Glede na zadane cilje, zapisane v obeh zgoraj obravnavanih resolucijah, bi lahko ocenili, da v Sloveniji pojem integracije razumemo v njeni širši interpretaciji. Integracija je opredeljena kot dvosmerni proces, ki vključuje vse vpletene strani in katere ukrepi zajemajo vsa področja družbenega življenja. Vključevanje imigrantov v slovensko družbo naj poteka po načelu sprejemanja skupnega in ohranjanja posebnega. V kontekstu takšnega razumevanja integracijskega procesa resoluciji poudarjata, da le celovit in sistematičen pristop vodi v

---

voliti na lokalnih volitvah (natančneje člani občinskega sveta). Več o volilni pravici na lokalni ravni za imigrante s stalnim prebivališčem v evropskih državah in Sloveniji v Medved, 2002.

uspešno integracijo imigrantov in jim omogoča postati resnično enakovreden član družbe. Glede na temeljna načela, ki jih na področju integracijske politike utemeljujeta resoluciji, lahko ugotovimo, da tudi na področju integracijske politike Slovenija sledi evropskim rešitvam. Evropska komisija namreč že od devetdesetih let naprej poudarja dvosmernost integracijskega procesa, se zavzema za pravno ureditev položaja državljanov tretjih držav ter kot enega temeljnih elementov izpostavlja boj proti vseh vrstam diskriminacije in ksenofobije.

### **5.3.1.2 Zakonska določila**

Ker resoluciji nista pravno zavezujoča dokumenta, lahko v obliki opredeljenih smernic in temeljnih načel le svetujeta pristojnim institucijam, kako naj se lotijo urejanja tega področja. Za uresničevanje teh velikih ciljev je potrebno nadaljnje sprejeti ustrezna zakonska določila, ki prevedejo želene cilje v konkretne ukrepe. V kakšni meri so torej navodila, zapisana v resolucijah na temo imigracijske politike, upoštevali pristojni državni organi? Če sodimo po sprejetih zakonskih določilih, so pristojne državne institucije šele na samem začetku uresničevanja zadanih smernic. Od sprejetja prve resolucije pa do danes so bili namreč sprejeti le trije zakoni, ki vsebujejo določila o integraciji imigrantov v Sloveniji. To so Zakon o začasnem zatočišču (1997), Zakon o azilu (1999), Zakon o tujcih (1999) ter.

Leta 1999 ponovno sprejet **Zakon o tujcih** je namenil integraciji tujih prebivalcev celo deseto poglavje, ki pa na žalost vsebuje le en člen. V 82. členu omenjenega zakona se je Republika Slovenija zavezala, da bo zagotovila pogoje za vključitev tujih prebivalcev, ki imajo v Republiki Sloveniji dovoljenje za prebivanje, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije. Da bi zadani cilj tudi dosegla, je opredelila sledeče konkretne ukrepe: organiziranje tečajev slovenskega jezika za tuje prebivalce; organiziranje tečajev in drugih oblik za nadaljnje izobraževanje in poklicno izpopolnjevanje tujih državljanov; zagotavljanje informacij, ki so potrebne tujim prebivalcem za njihovo vključevanje v slovensko družbo, zlasti glede njihovih pravic in dolžnosti, možnosti osebnega razvoja in razvoja v družbi; seznanjanje tujih prebivalcev s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo; organiziranje skupne prireditve s slovenskimi državljani za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja. V obravnavanem členu je poudarjeno še sodelovanje organizacij in združenj s pristojnimi organi in mednarodnimi organizacijami ter zagotavljanje zaščite pred kakršnokoli diskriminacijo na podlagi nacionalnega, rasnega, verskega, etničnega ali drugega razlikovanja tujih prebivalcev. Glede na zapisana določila je zakon sledil smernicam resolucije in natančneje opredelil ukrepe za dejansko integracijo tujih prebivalcev. Zakon ima le eno pomanjkljivost: ne določa, kdo

konkretno je v Republiki Sloveniji odgovoren za uresničevanje opredeljenih ciljev in ustreznih ukrepov ter na kakšen način se vsi ti ukrepi dejansko izvajajo. Ta pomanjkljivost je bila delno odpravljena v dopolnitvah k zakonu v letu 2002<sup>211</sup>, ko je bilo dodano določilo, ki od vlade Republike Slovenije zahteva, da izda predpis, s katerim bo določila načine za zagotavljanje in uresničevanje omenjenih pogojev.<sup>212</sup> Vlada do danes še ni sprejela takšnega predpisa.

S podobno pomanjkljivostjo glede natančne določitve, kdo je odgovoren za izvajanje sprejetih ukrepov ter na kakšen način naj se izvajajo, se sooča tudi **Zakon o azilu**, sprejet leta 1999. Tudi ta zakon v svojem 19. členu zavezuje slovensko državo k zagotavljanju pogojev za vključitev beguncev v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije, pri čemer kot temeljne ukrepe izpostavi sledeče: organiziranje tečajev slovenskega jezika za begunce; organiziranje tečajev in drugih oblik za nadaljnje izobraževanje in poklicno izpopolnjevanje beguncev; seznanjanje beguncev s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo. Kdo bo vse to organiziral, pa še vedno ostaja skrivnost! Zakon v svojem nadaljevanju natančneje opredeli pravice prosilcev za azil in beguncev<sup>213</sup>. V primeru pravic, ki jih po 43. členu obravnavanega zakona zagotavlja prosilcem za azil, zakon ne opredeljuje posebnih pravic glede lažjega vključevanja v družbo, temveč le temeljne osnovne pravice, ki jih tem osebam zagotavljajo vse evropske države. Za izvajanje teh pravic zadolži sicer pristojna ministrstva, a ne opredeli natančneje, kako naj se omenjene pravice tudi dejansko uresničujejo. Na seznamu pravic, ki jih država glede na določila 47. člena tega zakona podeljuje beguncem, pa se znajdejo tudi določene pravice, ki naj bi pripomogle k uspešnejšemu vključevanju beguncev v slovensko družbo: pravica do pomoči pri vključevanju v okolje, pravica do zaposlovanja in vključevanja v druge oblike aktivne politike zaposlovanja, pravica do šolanja in izobraževanja ter pravica do stalnega bivanja. V istem členu najdemo sicer določilo, da predpise o načinih in pogojih zagotavljanja opredeljenih pravic izda minister za notranje zadeve, v soglasju z ministri, pristojnimi za zdravstvo, vzgojo in izobraževanje, delo, družino in socialne zadeve, vendar še vedno pogrešamo natančnejšo opredelitev, s kakšnimi konkretnimi ukrepi naj bi te pravice tudi zagotovili.

V nasprotju z zgornjima zakonoma je aprila 1997 sprejet **Zakon o začasnem zatočišču** natančnejši pri določanju pristojnosti, saj nalaga dolžnost za izvajanje integracijskih ukrepov

---

<sup>211</sup>Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, Ztuj-1A (Ur.l.RS, št. 87/2002, 27.september 2002)

<sup>212</sup> Novi 4. odstavek 82.člena

<sup>213</sup> Natančneje 3. in 4. poglavje omenjenega zakona (členi 43-55). Glej tudi točko 5.2.2.5.

Urada za priseljevanje in begunce Republike Slovenije<sup>214</sup>. Zakon v svojem 20. členu opredeljuje pravice oseb z začasnim zatočiščem: bivanje in oskrba v Republiki Sloveniji za čas začasnega zatočišča v skladu z možnostmi, zdravstveno varstvo, izobraževanje, delo pod pogoji iz tega zakona, človekoljubna pomoč v skladu z možnostmi ter pomoč pri uveljavljanju pravic po tem zakonu. Zakon v nadaljevanju natančneje opredeli vse pravice ter kot odgovornega za uresničevanje vseh teh pravic določa omenjeni urad. V skladu z dopolnili Zakona o začasnem zatočišču, sprejetimi julija 2002, je na novo dodan člen 25a naložil Uradu dolžnost, da v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi zagotavlja pomoč pri vključevanju oseb, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje po tem zakonu, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije. Pri tem naj bi Urad zagotavljal informacije o pravicah in dolžnostih, ki pripadajo osebam, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje po tem zakonu, ter jim zagotavljal pomoč pri uveljavljanju teh pravic in obveznosti; organiziral tečaje iz slovenskega jezika in seznanjanje s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo; zagotavljal sredstva za opravljanje izpitov iz slovenskega jezika; organiziral tečaje in druge oblike strokovnega usposabljanja. Urad mora za vse zgoraj zapisane naloge zagotavljati tudi finančna sredstva.

Kako torej oceniti zgoraj zapisana zakonska določila v kontekstu izpolnjevanja smernic, ki sta jih na področju integracijske politike zapisali obravnavani resoluciji? Brez zadržka lahko ocenimo, da je sodeč po zakonskih določilih Slovenija še vedno na začetku izoblikovanja resnično celovitega in sistematičnega pristopa k integracijski problematiki. To ugotovitev lahko utemeljimo z določenimi argumenti. Prvič, že ugotovljena pomanjkljivost zakonov so nejasne opredelitve, kdo je konkretno odgovoren za zagotavljanje in uresničevanje pogojev za integracijo imigrantov ter na kakšen način naj se ti zadani cilji tudi dejansko uresničujejo. Beštrova (2003: 14) poleg tega opozarja, da se v vsakem od omenjenih zakonov določbe o integraciji nanašajo le na določeno populacijo imigrantov. Dodaten dokaz, da Slovenija pri integracijskih ukrepih ne upošteva vseh populacij, je definicija integracije, ki jo najdemo zapisano na spletnih straneh Ministrstva za notranje zadeve: »Integracija je proces vključevanja begunca v okolje in slovensko družbo, upoštevajoč njene kulturne, socialne, jezikovne in druge značilnosti ter splošen način življenja.«<sup>215</sup> Slovenijo očitno čaka še dolga pot k uveljavitvi celovite integracije imigrantov. Na tej poti bo največjo oviro nedvomno predstavljala nestrpnost

---

<sup>214</sup> Omenjeni urad je bil v skladu z Zakonom o prenosu nekaterih nalog vladnih služb na ministrstva (Ur.l. RS, št. 2, 15. januar 2004) s prvim aprilom 2004 ukinjen, njegove zakonske naloge pa so bile prenesene na Ministrstvo za notranje zadeve. Naloge prejšnjega urada sedaj izvaja Sektor za priseljevanje in begunce v okviru Direktorata za migracije na Ministrstvu za notranje zadeve.

<sup>215</sup> *Definicija integracije*. Informacija na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve.



in ksenofobija, ki jo je čutiti med pripadniki slovenske narodnosti. Razmišljanje o tem, kako širšo družbo pripraviti do tega, da bo bolj odprta do drugih in drugačnih in da bo znala sprejemati in spoštovati kulturne razlike, ki obstajajo med ljudmi, mora biti eden izmed osrednjih delov bodoče slovenske integracijske družbe.

### **5.3.2 Integracija v očeh slovenskih imigrantov**

Eden izmed elementov uspešne integracijske politike, na katerega se vse prevečkrat pozablja, je tudi sodelovanje imigrantov pri odločanju o njihovi usodi. Pri oblikovanju različnih integracijskih ukrepov je potrebno upoštevati interese različnih imigrantskih kategorij in jim omogočiti aktivno sodelovanje v procesih odločanja. Njihovo mnenje je potrebno upoštevati, saj integracijski ukrepi spreminjajo večinoma njihovo življenje. A že ga želimo upoštevati, ga je najprej potrebno poznati. Analizo integracijske politike Slovenije tako končujem s predstavitvijo določenih odgovorov, zbranih v okviru raziskave Percepcija slovenske integracijske politike<sup>216</sup>, ki natančneje prikazujejo, kako se naši imigranti počutijo v slovenski družbi ter kako sprejemajo integracijske ukrepe. Na tem mestu moram seveda poudariti, da so bili v raziskavi zajeti »prvi« imigranti, torej tisti, ki so prišli v Slovenijo še pred njeno osamosvojitvijo, in so podajali ocene za obdobje, ko integracijska politika ni bila še dokončno opredeljena. Kljub temu so njihovi odgovori pomemben pokazatelj, kako učinkovita je sedanja integracijska politika<sup>217</sup> in kaj je potrebno upoštevati pri oblikovanju bodočih integracijskih ukrepov.

Odgovori na različna vprašanja namigujejo, da postajajo pojave etnične nestrpnosti tudi v Sloveniji vse bolj zaznan pojav (Komac, 2004: 20). Na vprašanje, ali se je danes več, manj ali enako etnične nestrpnosti v primerjavi z obdobjem pred osamosvojitvijo Slovenije, je kar 40 odstotkov odgovorilo, da je etnične nestrpnosti danes več, 29 odstotkom se zdi situacija približno enaka, le 13 odstotkom pa se zdi, da smo prebivalci Slovenije v dobrem desetletju po

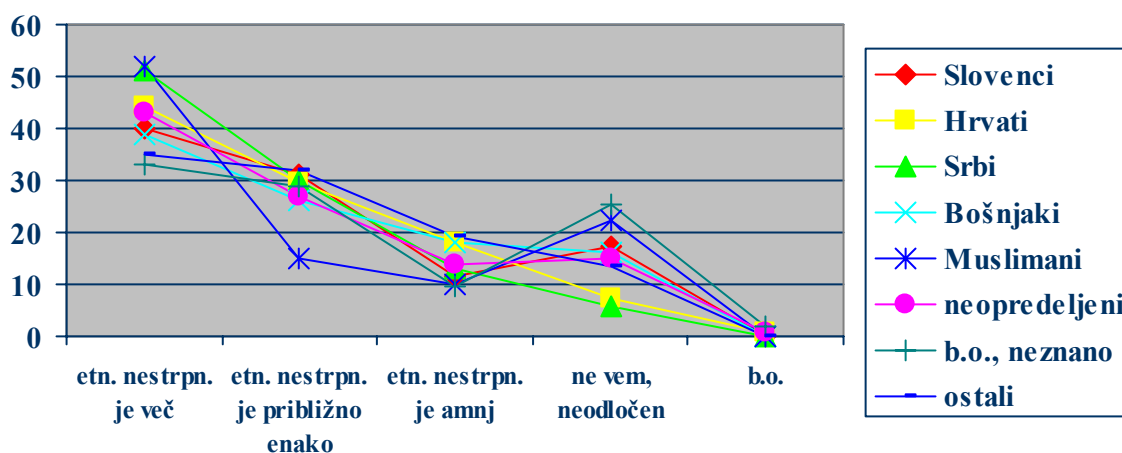
---

<sup>216</sup> Projekt Percepcija slovenske integracijske politike poteka v okviru Ciljnega raziskovalnega programa »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006.«, njegov vodja pa je dr. Miran Komac z Inštituta za narodnostna vprašanja. Naj predstavim še določene temeljne značilnosti metodološkega okvirja omenjene raziskave, izvedene leta 2003. Preučevana populacija so priseljenci s prostora nekdanje Jugoslavije in njihovi potomci, vzorčni okvir pa prebivalci Republike Slovenije, ki so po osamosvojitvi zaprosili za državljanstvo (baza vlog za državljanstvo na Ministrstvu za notranje zadeve). Vzorec je obsegal 3094 oseb, med katerimi je 1163 oseb vrnilo poslani strukturirani vprašalnik, ki je zajemal več različnih področij (kakovost življenja, šola in jezik, mediji, religija, socio-ekonomski položaj, kultura, stiki, politična participacija in demografija).

<sup>217</sup> Temeljni za integracijsko politiko so bili postavljeni v Zakonu o tujcih iz leta 1999 in obeh resolucijah o imigracijski politiki iz leta 1999 in 2002. Ker je bila raziskava izvedena leta 2003, so se sodelujoči v raziskavi že soočili s prvimi integracijskimi ukrepi in zato je njihovo mnenje relevantno tudi pri ocenjevanju sedanje integracijske politike.

osamosvojitvi bolj strpni do etnično različnih ljudi (Komac, 2004: 21). Da je prepričanje o porastu etnične nestrpnosti prevladujoče v okviru vseh etničnih skupin, je razvidno iz spodnjega grafa. Pri tem naj omenim zanimivost, ki jo izpostavlja tudi Komac (2004: 22), da je prepričanje o porastu nestrpnosti prisotno tudi znotraj skupine posameznikov, ki se opredeljujejo kot Slovenci.

Graf 1: Ali se vam zdi, da je danes, v primerjavi z obdobjem pred osamosvojitvijo Slovenije, med ljudmi v Sloveniji več, manj ali približno enako etnične nestrpnosti?



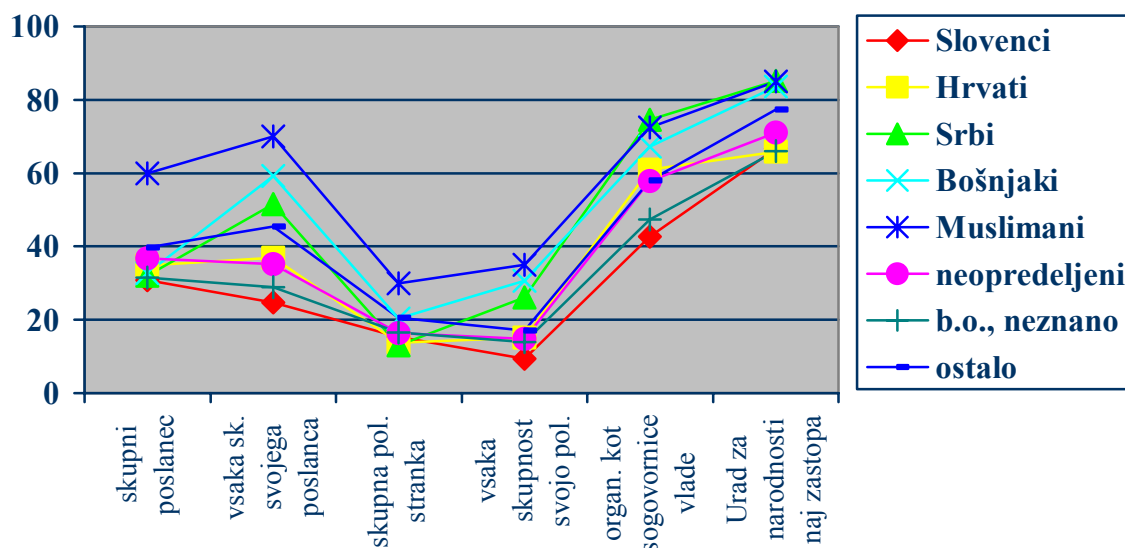
Vir: Raziskava Percepcije slovenske integracijske politike. Sumarnik 2003.

Na podlagi zgoraj omenjenih rezultatov Komac (2004: 21) v svojem prispevku ugotavlja, da Slovenija potrebuje aktivno integracijsko politiko v luči reševanja 61. člena slovenske ustave, ki vsem podeljuje pravico do svobodnega izražanja narodne pripadnosti. Kako si določene integracijske ukrepe zamišljajo naši imigranti, pa namigujejo odgovori na sledeča vprašanja, ki se nanašajo na področje informiranja, izobraževanja in učenja jezika ter politične participacije. Pri vprašanju, kako naj pripadniki imigrantskih skupnosti uresničujejo pravico do informiranja, jih je polovica menila, da obstoječi sistem informiranja v okviru že obstoječih medijev zadostuje, če pa bi že veljalo razmisliti o dodatnih oblikah informiranja, pa naj se to uresniči v okviru nacionalnih medijev (Komac, 2004: 24). Komac (*ibid.*) ugotavlja, da sodelujoči v raziskavi ne kažejo posebnega navdušenja nad lastno informativno oddajo. Razlog za takšno nezanimanje se verjetno skriva v dejstvu, da slovenski kabelski operaterji omogočajo spremljanje programa različnih televizij s področja bivše Jugoslavije.

Tudi glede uresničevanja pravic na področju šolstva Komac (2004: 25) izpostavlja, da so rezultati nekoliko presenetljivi. Ideja o izobraževanju v materinem jeziku, ki bi oblikovala takšno ureditev šolstva, kot je zagotovljena v primeru italijanske oz. madžarske manjšine, ni dobila nikakršne podpore. Komac (*ibid.*) nadaljnje poudarja, da je največ podpore dobila možnost, da bi se otroci jezika staršev lahko naučili doma, če pa bi prišlo do institucionalne rešitve učenja jezika, pa bi to veljalo izvesti v okviru obstoječih šolskih aktivnosti – ali kot izbirni predmet ali v okviru dodatnih šolskih aktivnosti.

Največ razmišljanja ponujajo odgovori na vprašanja o politični participaciji, saj po mnenju Komaca (2004: 26) ravno ti odgovori kažejo na marginalnost imigrantskih populacij. Aktivno sodelovanje v procesu odločanja je seveda bistvenega pomena za uresničevanje njihovih »posebnih« interesov. Komac (*ibid.*) ugotavlja, da rezultati raziskave kažejo, da si imigrantske skupnosti želijo najti legitimnega sogovornika v državnem aparatu. Glede na zgoraj prikazane rezultate kot najprimernejšega sogovornika vidijo Urad za narodnosti, ki naj bi se poleg avtohtonih narodnih manjšin ukvarjal tudi s problemi »novih« narodnih skupnosti.

Graf 2: Na kakšen način bi se po vašem mnenju morali imeti slovenski državljani, pripadniki drugih etničnih/narodnih skupnosti v Sloveniji, zagotovljeno pravico do političnega predstavnitva?

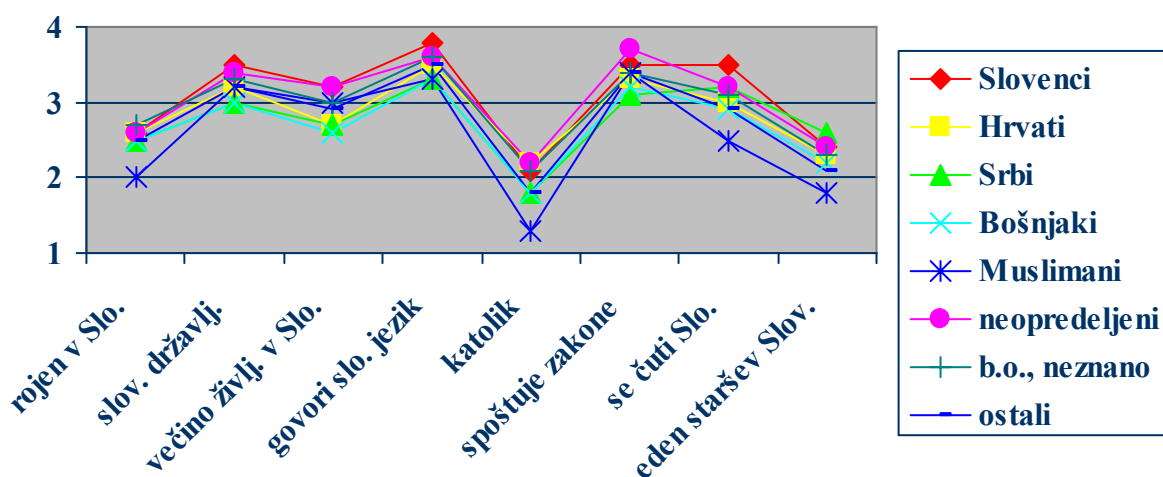


Vir: Raziskava Percepcije slovenske integracijske politike. Sumarnik 2003.

Naj zaključim prikaz posameznih rezultatov iz omenjene raziskave s predstavitvijo odgovorov na vprašanje, kateri dejavniki so pomembni pri opredeljevanju posameznikov kot Slovencev.

Odgovori na to vprašanje torej prikazujejo mnenje imigrantov glede značilnosti, ki jih moraš imeti, da lahko postaneš »Slovenec« oz. enakopravni član slovenske družbe. Po mnenju sodelujočih v raziskavi je najpomembnejše znanje slovenskega jezika ter spoštovanje zakonov. Zelo pomembni so po mnenju sodelujočih tudi sledeči dejavniki: slovensko državljanstvo, pretežen del svojega življenja v Sloveniji ter dejstvo, da se nekdo čuti Slovenca. Kot manj pomembna se jim zdita dejstva, da si rojen v Sloveniji ali da je eden od staršev Slovenec. Kot popolnoma nepomemben dejavnik pa opredeljujejo dejstvo, da je posameznik katolik.

Graf 3: Kateri dejavniki so po vašem mnenju zelo pomembni, precej pomembni, ne preveč pomembni, sploh niso pomembni pri opredeljevanju posameznikov kot Slovencev? (1- sploh ni pomembno, 4 - zelo pomembno)



Vir: Raziskava Percepcije slovenske integracijske politike. Sumarnik 2003.

## 6. ZAKLJUČEK

Na začetku diplomskega dela sem si zastavila sledeči vprašanji: Ali se zavedamo izziva, ki ga predstavlja etnično vse bolj pester in kulturno raznolik dandanašnji svet, ki je nastal kot posledica sodobnih masovnih in globalnih migracij?

Odgovor na to vprašanje je seveda kompleksen in vključuje najrazličnejše vidike. Ker v svojem diplomskem delu nisem mogla posvetiti pozornosti vsem tem različnim vidikom, sem odgovor poskušala poiskati na področju imigracij, saj so ravno imigranti tisti, ki vnašajo etnično pestrost v evropski prostor. S ciljem prikazati, kako se z vse večjo etnično pestrostjo spopadata Evropska unija in njena nova članica Slovenija, sem se osredotočila na imigracijski politiki obeh akterjev, ki postavljata pogoje bivanja in zaposlovanja imigrantov v državah sprejemnicah, v tem kontekstu pa sem dala poudarek na integracijski politiki, saj so ravno ukrepi tovrstnih politik bistvenega pomena za ohranjanje etnične in verske identitete posameznega imigranta. Da bi lažje našla odgovor na zgoraj zastavljeno vprašanje, sem postavila sledečo hipotezo: skupna imigracijska politika Evropske unije ter imigracijska politika Slovenije sta na področju integracije imigrantov neučinkoviti.

Skozi poglavja, ki so opisovala in analizirala cilje, smernice in konkretne ukrepe imigracijskih in integracijskih politik Evropske unije in Slovenije, sem prišla do nekaterih pomembnih zaključkov. Na podlagi analize imigracijske politike Unije in Slovenije sem ugotovila, da obstajajo temeljne razlike med želenim in obstoječim stanjem tako na področju imigracijske kot tudi integracijske politike obeh obravnavanih akterjev.

Če analiziramo najprej želeno stanje, ki sta ga Evropska komisija in Slovenija v obliki smernic zapisali v svojih temeljnih uradnih dokumentih, lahko opazimo, da se je odnos tako do imigracijskih procesov kot tudi do integracije v zadnjem desetletju temeljito spremenil. Še na začetku devetdesetih let je Evropska komisija obravnavala imigracijske procese kot pretežno varnostni problem ter v tem kontekstu kot temeljni element imigracijske politike opredeljevala obvladovanje in nadzor imigracijskih tokov, poudarjala pa je tudi sodelovanje z emigracijskimi državami z namenom omejevanja obsežnih imigracijskih tokov iz teh držav. Leta 2003 pa je Komisija v Komunikaciji o imigraciji, integraciji in zaposlovanju zapisala, da »v splošnem ekonomskem in demografskem kontekstu, za katerega so značilne pomanjkanja sposobnosti in delovne sile, tekmovanje za visoko kvalificirane v globalni ekonomiji in pospešeno

demografsko staranje, imigracija dobiva novi obraz v Evropski uniji.« (European Commission, 2003: 9). Začetek novega stoletja je namreč prinesel novo spoznanje: zaradi bistvenih demografskih sprememb, ki se odražajo v zmanjšanem deležu delovno aktivnega prebivalstva na evropskem trgu delovne sile, nadaljnje imigracije postajajo nujen element strategij nadaljnjega gospodarskega razvoja evropskih držav. Komisija je začela poudarjati pozitivne učinke imigracijskih procesov in skušala ovreči dolgo zakoreninjena prepričanja, da so imigracije lahko opredeljene le kot problem. Tovrstno spoznanje o novi vlogi imigracij v Evropski uniji je seveda prispevalo tudi k drugačnemu pristopu, saj so se že uveljavljenim načelom sodelovanja s tretjimi državami in upravljanju imigracijskih tokov pridružila vzpostavitev skupnega azilskega sistema ter poštena obravnava državljanov tretjih držav. Integracija imigrantov, ki je bila v prejšnjih dokumentih nejasno opredeljena in osredotočena le na posamezne vidike, je postala eden izmed temeljnih načel skupne imigracijske politike Unije. Komisija je v že omenjeni Komunikaciji na temo imigracij, integracije in zaposlovanja postavila temelje celovitega in sistematičnega pristopa na področju integracije imigrantov. Slovenija je kot nova članica Evropske unije zvesto sledila vsem tem spremembam v odnosu in posledično v svojih resolucijah o imigracijski politiki pozvala k celoviti obravnavi imigracijske problematike, ki kot enega temeljnih ciljev vključuje tudi uspešno in celovito integracijo imigrantov v slovensko družbo. Tudi ostale članice Unije so se zavezale k izpolnjevanju zadanih smernic, ki jih je v svojih dokumentih postavila Komisija.

Vendar pa je dejansko stanje v marsičem različno od zelenega stanja. Zadane smernice ostajajo predvsem na področju integracije imigrantov zaenkrat le črka na papirju. Nacionalne imigracijske politike evropskih držav, vključno s Slovenijo, še vedno večino pozornosti posvečajo predvsem varnostnim vidikom imigracijske problematike in tako ostajajo politike strogega varovanja zunanjih meja, nadzora nad nezakonitimi migracijami, vse tesnejšega in povezanega policijskega sodelovanja, selektivnega omejevanja priseljevanja, vse strožjega podeljevanja azilov itd... V času, ko svet vse bolj dojemamo le kot eno globalno vas, se zdi, da vsak dan nastajajo nove in nove meje. Prav v kontekstu globalizacije - procesa, kjer prosto potovanje velja očitno le za ideje in kapital, ne pa za ljudi – lahko nazorno prikažemo ambivalentnost sodobnih meja: na eni strani gre za razširjanje prostorov, brisanje trdnih mejnih črt med lokalnimi/nacionalnimi prostori, na drugi stani pa za hkratno uvajanje novega tipa trdnih meja, ki izključujejo na podlagi identitetne razlike (Zavratnik Zimic, 2003: 21). Zidovi torej niso izginili, spremenila se je le njihova narava. Fizične meje so zamenjale elektronske in papirnate meje (papirnata dovoljenja in elektronske baze podatkov), pridružile pa so se jim še

prikrite meje izključevanja in vključevanja, ki označujejo družbene in kulturne meje. Andreas je v svojem članku (Andreas v Zavratnik Zimic, 2003: 20) nazorno v enem stavku opisal sedanje stanje: » Novi zidovi niso nastali zato, da bi zadrževali ljudi znotraj ali vojske zunaj, temveč zato, da bi odvrnili zaznavajočo invazijo nezaželenih – pri tem so prvi nezaželeni na državnem seznamu prav imigranti.« Negativni stereotipi in predsodki, ki utemeljujejo nezaželenost imigrantov, se ne pojavljajo le pri opravičevanju strogega varovanja mej, temveč jih je mogoče vse prevečkrat slišati tudi pri podeljevanju osnovnih pravic migrantom, ki jim omogočajo uspešno integracijo. Migranti so večinoma obravnavani kot drugorazredni državljani, ki so upravičeni le do nekaterih socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic, pod nobenim pogojem pa ne smejo pridobiti političnih pravic. Večina držav se zadovolji že z zaščito v okviru splošnih človekovih pravic, ki večinoma temeljijo na prepovedi diskriminacije na kakršnikoli osnovi, in določenimi minimalnimi socialnimi pravicami. Slovenija svojim imigrantom ponuja večinoma le jezikovne tečaje ter omejeno finančno podporo za njihove kulturne dejavnosti. Takšni ukrepi seveda ne predstavljajo celovitega in sistematičnega pristopa, ki bi imigrantom omogočil postati enakopravni član družbe, v kateri živijo.

Glede na ugotovljene razkorake med želenim in dejanskim stanjem, kjer celovit in sistematičen pristop k uspešni integraciji imigrantov ostaja le črka na papirju, lahko potrdim svojo hipotezo, da sta tako Evropska unija kot tudi njena nova članica Slovenija neučinkoviti na področju integraciji imigrantov. Integracijska politika Evropske unije ostaja namreč le politika zadanih smernic, zapisanih v pravno nezavezujočih komunikacijah Komisije, saj se do dandanes na dnevnem redu Parlamenta ali Sveta ni znašla nobena zavezujoča direktiva ali uredba, ki bi državam članicam postavila konkretne časovne okvirje za konkretnejše ukrepe na področju integracije. Nekateri izmed pravno zavezujočih dokumentov Unije, ki se nanašajo na imigracijsko politiko, opredeljujejo določene posredne ukrepe za uspešno integracijo, a to ne postavlja temeljev za celovit in premišljen pristop k integracijski problematiki. Skupna politika ostaja skupna le v primeru, če med državami članicami obstaja resnično skupni interes za urejanje določenega področja. Integracija imigrantov trenutno očitno ne spada med prioritete držav članic. Tudi Slovenija kot nova članica zvesto sledi načinu delovanja, ki ga na obravnavanem področju prevzema Unija. Naša država je v resolucijah o imigracijski politiki postavila visoke cilje, primerljive z evropskimi, ki pa zaenkrat ostajajo le črka na papirju. Zgolj zadane smernice torej še ne pomenijo učinkovitega in uspešnega urejanja področja celovite integracije imigrantov v družbo sprejemnico, saj napisani cilji ostajajo le prazne besede, če se jih ne prelije v konkretna dejanja.

Kakšen je torej odgovor na zgoraj postavljeno vprašanje? Glede na ugotovitve, podane v diplomskem delu, se države članice Unije, vključno s Slovenijo, ne zavedajo izziva, ki ga prednje postavlja etnično vse bolj pestra in kulturno raznolika družba. Evropske države so še vedno obremenjene z varovanjem svojih meja pred novimi nezaželenimi imigranti, kar odvrča njihovo pozornost od dileme, ko celovito in uspešno vključiti imigrante, ki že živijo v njihovih družbah. Evropske države se očitno niso veliko naučile iz preteklih izkušenj. Jasen opomin, do česa lahko pride, če se podcenjuje pomen etnične raznolikosti na nekem skupnem teritoriju, je bivša Jugoslavija ter vsi z njenim razpadom povezani krvavi dogodki, ki so imeli močno etnično komponento. Največji spopad na tleh Evrope od druge svetovne vojne očitno ne zadošča, da bi države spoznale pomen spodbujanja strpnosti in sobivanja različnih etničnih skupin. Politiki vsepovsod po Evropi očitno raje izkoriščajo občutke strahu pred neznanim in s tem povezano nestrpnost do drugačnih za svoje politične zmage, čemur smo v zadnjih letih priča tudi v Sloveniji.

Današnja zarisana pot integracijske politike Unije ne prinaša svetle prihodnosti in skupne evropske identitete, o kateri zadnja leta potekajo velike razprave. Po mojem mnenju niso bistveni del skupne evropske identitete le krščansko-judovske korenine, temveč skupno identiteto bodoče Unije sestavljajo različne identitete vseh njenih etnično različnih prebivalcev. Vse te identitete med seboj niso izključujoče, temveč komplementarne. Kot v svojem intervjuju za Sobotno prilogo (13. marca 2004) pojasni Tarik Ramadan, profesor filozofije na univerzah v Ženevi in Fribourgu v Švici, ki ima muslimanske korenine: »Naj bom manj muslimana, če zares hočem biti pravi Evropejec. Ne. To ne bo šlo. Sem namreč oboje hkrati: musliman in Evropejec.« Če zaradi ignoriranja problema izgubimo le eno izmed teh različnih identitet, skupna identiteta ne bo več identiteta skupnega prebivalstva na področju Unije. Naj zaključim z besedami profesorja, ki me je navdušil za temo, obravnavano v mojem diplomskem delu: človeštvo ima le eno skupno točko – to je različnost. Če uničimo eno izmed kultur, uničimo eno alternativo življenja na našem planetu.



## 7. SEZNAM TABEL IN SLIK

Tabela 1: Neto migracijski tokovi v Zahodni Evropi od 1960-2000 .....	27
Tabela 3: Obseg priseljevanja in odseljevanja v obdobju 1980-1991 na ozemlju Slovenije.....	75
Tabela 4: Selitve v obdobju od 1990-2001 .....	82
Tabela 5: Tuje prebivalstvo v Sloveniji po državi državljanstva in spolu, 31. 12. 2002 .....	83
Tabela 6: Priseljeni iz tujine po starostnih skupinah, spolu in državljanstvu, 2002 .....	84
Tabela 7: Izdana dovoljenja za začasno bivanje v obdobju 1997-2002.....	85
Tabela 8: Izdana dovoljenja za stalno bivanje v obdobju 1997-2002.....	85
Graf 1: Ali se vam zdi, da je danes, v primerjavi z obdobjem pred osamosvojitvijo Slovenije, med ljudmi v Sloveniji več, manj ali približno enako etnične nestrpnosti?.....	113
Graf 2: Na kakšen način bi se po vašem mnenju morali imeti slovenski državljani, pripadniki drugih etničnih/narodnih skupnosti v Sloveniji, zagotovljeno pravico do političnega predstavništva?.....	114
Graf 3: Kateri dejavniki so po vašem mnenju zelo pomembni, precej pomembni, ne preveč pomembni, sploh niso pomembni pri opredeljevanju posameznikov kot Slovencev? (1- sploh ni pomembno, 4 - zelo pomembno).....	115

## 8. SEZNAM LITERATURE

### PRIMARNI VIRI:

- (1957) *Treaty establishing the European Economic Community*. OJ C 325, december 2002 (konsolidirana verzija). Dostopno na: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC\\_consol.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.html) (2. 8. 2004). Neuradni slovenski prevod je dostopen na spletni strani Službe vlade RS za evropske zadeve: <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/ea290734f8514b82c1256bc800321897/ca7f9ee04b1fb778c1256d080046a29e?OpenDocument> (2. 8. 2004)
- (1992) *Treaty on European Union*. OJ C 191, (11992M). Dostopno na: <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html> (2. 8. 2004). Neuradni slovenski prevod se nahaja na spletni strani Službe za evropske zadeve: <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0184934d2f4e1928c1256bc8003210d9/7f08b8d637353345c1256d04004a374c?OpenDocument> (2. 8. 2004)
- (1997) *Treaty of Amsterdam, amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. OJ C 340, (11997D). Dostopno na: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre546.html> (2. 8. 2004). Neuradni slovenski prevod je dostopen na spletnih straneh Službe vlade za evropske zadeve: <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0184934d2f4e1928c1256bc8003210d9/4683a548434339fcc1256d04004a40b7?OpenDocument> (2. 8. 2004).
- (2000) *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. OJ 2000/C 364/01. Dostopno na: [http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf) (15. 8. 2004). Neuradni slovenski prevod dostopen na: <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/ea290734f8514b82c1256bc800321897/43ebfc2376f40e56c1256c6f003a4215?OpenDocument> (15. 8. 2004).
- (2000) *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council*. Lizbona, 23. in 24. marec 2000. Dostopno na [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_en.htm#a](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_en.htm#a) (24. 7. 2004).
- (2003). *Percepcije slovenske integracijske politike*. Projekt Percepcija slovenske integracijske politike poteka v okviru Ciljnega raziskovalnega programa »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006. Sumarnik 2003, Ljubljana.

- Commission of European Communities (1991). *Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration* .(SEC (91) 1855 final). Bruselj, 23. oktober 1991. Dostopno na:  
[http://aei.pitt.edu/archive/00001260/01/immigration\\_policy\\_SEC\\_91\\_1855.pdf](http://aei.pitt.edu/archive/00001260/01/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf) (24. 7. 2004)
- Council of Europe (1993). *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*. Dostopno na:  
<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/EREC1201.HTM> (25. 6. 2004)
- European Commission (1994). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies* (COM(94)23 final). Bruselj, 23. 2. 1994. Dostopno na:  
[http://aei.pitt.edu/archive/00001262/01/immigration\\_asylum\\_COM\\_94\\_23.pdf](http://aei.pitt.edu/archive/00001262/01/immigration_asylum_COM_94_23.pdf) (10. 7. 2004)
- European Commission (2000a). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a Community Immigration Policy* (COM (2000) 757 final). Bruselj, 22. 11. 2000. Dostopno na:  
<http://www.iprs.it/sis/Communication%20on%20a%20Community%20Immigration%20Policy.pdf> (10. 7. 2004)
- European Commission (2000b): *Communication from The Commission to the Council and the European Parliament. Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum* (COM(2000)755 final). Bruselj, 22. 11. 2000. Dostopno na:  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000\\_0755en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0755en01.pdf) (10. 7. 2004)
- European Commission (2001a). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy* (COM(2001)387 final). Bruselj, 11. 7. 2001. Dostopno na:  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/com2001\\_0387en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/com2001_0387en01.pdf) (10. 7. 2004)
- European Commission (2001b). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration*. COM(2001) 672 final; Bruselj, 15.11. 2001. Dostopno na:  
<http://www.statewatch.org/news/2001/nov/illimm672.pdf> (10.7.2004)
- European Commission (2003). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of*

*Regions on Immigration, Integration and Employment* (COM (2003) 336 final). Bruselj, 3. 6. 2003. Dostopno na:

[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003\\_0336en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0336en01.pdf) (10. 7. 2004)

- Human Rights Committee (1994). *General Comment 23*. U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 38 (1994), dostopno na <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom23.htm> (25. 6. 2004)
- *Izjava o dobrih namenih*. Uradni list RS, št. 44/90, 6. december 1990. Dostopno na: <http://www.uvi.si/10let/pot/osamosvojitveni-dokumenti/dobri-nameni> (15. 8. 2004)
- *Odločba o ugotovitvi, da je zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji v neskladju z ustavo*. Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-246/02-28. Uradni list RS, št. 36/2003.
- *Odločba o razveljavitvi prve, druge in tretje alineje 3. člena zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji*. Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/99-13. Uradni list RS, št. 54/2000.
- *Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 40/99, 28. maj 1999. Dostopno na: [http://www2.gov.si/zak/Akt\\_vel.nsf/0/c12563a4003380dac125677100361973?OpenDocument&ExpandSection=1](http://www2.gov.si/zak/Akt_vel.nsf/0/c12563a4003380dac125677100361973?OpenDocument&ExpandSection=1) (31. 7. 2004)
- *Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 106/2002, 6. december 2002. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002106&stevilka=5265> (31. 7. 2004)
- Statistični urad Republike Slovenije (1993). *Statistični letopis Republike Slovenije 1993*. Ljubljana: Statistični urad.
- Statistični urad Republike Slovenije (2003). *Statistični letopis Republike Slovenije 2003*. Ljubljana: Statistični urad.
- *Ustava Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 33/9, str. 1373, 28. december 1991.
- *Zakon o azilu – ZAzil*. Uradni list RS, št. 61/99, 30. julij 1999.
- *Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču – ZZZat-A*. Uradni list RS, št. 67/2002, 12. julij 2002.
- *Zakon o državljanstvu – ZDRS*. Uradni list RS, št. 1/1991, 25. junij 1991.
- *Zakon o nadzoru državne meje – ZNDM*. Uradni list RS, št. 1/1991, 25. junij 1991.
- *Zakon o nadzoru državne meje – ZNDM-1* (Ur.l. RS, št. 87/2002, 17. oktober 2002)

- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu –ZAzil-B.* Uradni list RS, št. 67/2001, 10. avgust 2001.
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije – ZDRS-C.* Uradni list RS, št. 13/94, 10. marec 1994.
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije – ZDRS-Č.* Uradni list RS, št. 96/2002, 14. november 2002.
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah –ZLV-D.* Uradni list RS, št. 51/2002, 11. junij 2002.
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih – Ztuj-1A.* Uradni list RS, št. 87/2002, 27.september 2002.
- *Zakon o tujcih – Ztuj.* Uradni list RS, št.1/1991, 25. junij 1991.
- *Zakon o tujcih – Ztuj1.* Uradni list RS, št. 61/99, 8. julij 1999.
- *Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji – ZUSDDD.* Uradni list RS, št. 61/99, 30. julij 1999.
- *Zakon o začasnem zatočišču – ZZZat.* Uradni list RS, št. 20/97, 10. april 1997.
- *Zakon o zaposlovanju in delu tujcev – ZZDT.* Uradni list RS, št. 66/2000, 26. julij 2000.
- *Zakon o zaposlovanju tujcev – ZTT.* Uradni list RS, št. 33/92, 3. julij 1992.

#### **SEKUNDARNI VIRI:**

- (1999) *Asylum and migration: 'High Level' Group country reports.* FECL 59, december 1999. Dostopno na <http://www.fecl.org/circular/5903.htm> (10. 8. 2004)
- (2000) *Migration in the New Millennium. Recommendations of the Transatlantic Learning Community.* Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Bešter, Romana (2001). *Primerjava nekaterih vidikov ustavne zaščite manjšin v državah članicah Sveta Evrope: manjšinsko varstvo v Svetu Evrope in ustavna ureditev manjšinskega varstva v državah članicah Sveta Evrope.* Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bešter, Romana (2003). *Migracijska politika Slovenije in EU. Primerjava zakonodaje, strateških dokumentov in priporočil, s poudarkom na integracijski politiki.* Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002. Dostopno na: [http://www.mirovni-institut.si/slo\\_html/publikacije/Bester01.pdf](http://www.mirovni-institut.si/slo_html/publikacije/Bester01.pdf) (10. 5. 2004).

- Bevc, Milena, Prevolnik Rupel, Valentina, Verlič Christensen, Barbara (2000). *Meddržavne selitve in imigracijska politika v razvitiih državah s poudarkom na državah Evropske zveze*. IB revija, št.2, str. 72-88.
- Božovič, Maja (1999a). *Usklajevanje slovenske vizumske politike z vizumsko zakonodajo EU*. Evrobilten, št. 10 (september 1999). Dostopno na: <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-10-07/> (24. 7. 2004)
- Božovič, Maja (1999b). *Največ prosilcev za azil prihaja iz ZR Jugoslavije*. Evrobilten, št. 12 (november 1999). Dostopno na: <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-12-02/index.text.html> (20. 8. 2004)
- Busch, Nicholas (1991). *Immigration and right of asylum: two Communications of the European Commission*. Dostopno na: <http://www.fecl.org/circular/0206.htm> (24. 7. 2004)
- Busch Nicholas (1994). *European Commission: Communication on immigration and asylum policies*. Dostopno na: <http://www.fecl.org/circular/2302.htm> (24. 7. 2004)
- Favell, Adrian (1998). *Introduction*. Special edition of Journal of Ethnic and Migration Studies, let. 24, št. 4, str. 605-611.
- Geddes, Andrew (2000). *Immigration and European Integration. Towards fortress Europe?* Manchester, New York: Manchester University Press.
- Guild, Elspeth (1998). *Competence, discretion and third country nationals: the European Union's legal struggle with migration*. Special edition of Journal of Ethnic and Migration Studies, let. 24, št. 4, str. 613-625.
- International Organization for Migration/IOM (2003). *World migration 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*; 2003.
- International organization for Migration/IOM (2004). *Integracijski pristopi*. Ljubljana: Mednarodna organizacija za migracije; 2004.
- Jazbec, Franci (2003). *Upravljanje imigracij v Evropi in ZDA - rekonceptualizacija oziroma izzivi sodobne države*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kavkler Katarina (2002). *Imigracijska politika Evropske unije in Slovenije ter ekonomski učinki imigracij*. Diplomsko delo; Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani. Dostopno na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/kavkler103.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/kavkler103.pdf) (25. 6. 2004)
- Klemenčič, Matjaž (2000). *Prostovoljne in prisilne migracije kot orodje spreminjanja etnične strukture na območju držav naslednic nekdanje Jugoslavije*. Razprave in gradivo, št. 36/37 (2000), str. 145-172.

- Klinar, Peter (1976). *Mednarodne migracije. Sociološki vidiki mednarodnih migracij v luči odnosov med imigrantsko družbo in imigrantskimi skupnostmi*. Maribor: Založba Obzorja.
- Klinar, Peter (1993a). *Sodobni trendi mednarodnih migracij*. Teorija in praksa, let.30, št. 5-6, str. 395-405.
- Klinar, Peter (1993b). *Liberalizem in nacionalizem v migracijski politiki*. Teorija in praksa, let.30, št. 7-8, str. 663-664.
- Knežević, Simona (2002). *Mednarodno pravni vidiki in imigrantska politika*. Diplomsko delo; Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.
- Komac, Miran (1997). *Srbska skupnost v Sloveniji (statistična slika)*. Razprave in gradivo, št. 32 (1997), str. 73-95. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja
- Komac, Miran (2002). *Uvodna pojasnila*. V Komac, Zagorac, ur.: Varstvo manjšin. Uvodna pojasnila in dokumenti; str. 13-123. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Komac, Miran (2004). *Varstvo »novih« narodnih skupnosti v Sloveniji*. Prispevek na mednarodni konferenci z naslovom »Položaj i identitet srpske manjine v jugoistočnoj i centralnoj Evropi«. Beograd, 26. – 29. november 2003.
- Malačič, Janez (1985). *Razvoj prebivalstva Slovenije v povojnem obdobju*. Teorija in praksa, let. 22, št. 4-5, str. 402-414.
- Medved, Felicita (1998). *Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije*. Poročevalec DZ, št. 38 (11. junij 1998), str. 9 – 77.
- Medved, Felicita (2002). *Volilna pravica tujcev s stalnim prebivališčem kot prispevek integraciji in lokalni samoupravi*. Razprave in gradivo, št. 40, str. 22-39.
- Medved, Felicita (2003). *The End of European »Zero« Immigration. Policy model: Proactive Economic Migration Policy and Actors' Interests*. Razprave in gradivo, št. 42 (2003), str. 116-151.
- Mežnarić, Silva (1986). *Bosanci. A kuda idu Slovenci nedeljom?* Ljubljana: Založba Krt.
- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Definicija integracije*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/1334.php> (20. 8. 2004)
- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Državljanstvo EU*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/195.php> (24. 7. 2004).
- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Ključna dejstva v zvezi z reševanjem problematike ljudi brez statusa - izbrisanih*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/1202.php> (15. 8. 2004)

- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Nedovoljene migracije v Slovenijo*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/198.php?ID=280> (20. 8. 2004)
- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Nova struktura po Amsterdamu*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/1933.php> (10. 8. 2004)
- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Prošnje za azil v Republiki Sloveniji*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/13334.php> (15.8.2004)
- Ministrstvo RS za notranje zadeve. *Statistika o številu beguncev*. Dostopno na: <http://www.mnz.si/si/13345.php> (15. 8. 2004).
- Ministrstvo RS za šolstvo, znanost in šport. *Kaj je program Leonardo da Vinci?* Odgovor na omenjeno vprašanje se nahaja na posebnih straneh Urada vlade RS za informiranje, namenjene informiranju slovenske javnosti o vstopanju Slovenije v EU (<http://evropa.gov.si>). Dostopno na: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/94-19/> (15. 8. 2004)
- Ministrstvo RS za šolstvo, znanost in šport. *Kaj je SOCRATES?* Odgovor na omenjeno vprašanje se nahaja na posebnih straneh Urada vlade RS za informiranje, namenjene informiranju slovenske javnosti o vstopanju Slovenije v EU (<http://evropa.gov.si>). Dostopno na: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/95-19/> (15. 8. 2004)
- Ministrstvo RS za zunanje zadeve. *Schengenski informacijski sistem*. Dostopno na: [http://www.sigov.si/mzz/koristne\\_info/sis.html](http://www.sigov.si/mzz/koristne_info/sis.html) (20. 8. 2004)
- Pejic, Jelena (1997). *Minority Rights in International Law*. Human Rights Quaterly 19.3, str. 666-685. Dostopno na: <http://www.itp.sssup.it/advancedreadings/Pejic.pdf>
- Rakočević, Slobodan (1999). *Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Ramadan, Tarik in Soban, Branko (2004). *Sem proti islamizaciji Zahoda. Mol cilj je modernizirati islam*. Intervju tedna: Tarik Ramadan. Delo (Sobotna priloga), let. XLVI, št. 61 (13. marec 2004), str. 4-6.
- Roter, Petra (2004). *O pojmovanju manjšin*. Prispevek je bil pripravljen v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta »Percepcije slovenske integracijske politike« (V5-0780-02).
- *Slovar slovenskega knjižnega jezika* (v elektronski obliki).
- Služba vlade RS za evropske zadeve (2003). *Kaj je schengenski sporazum?* Odgovor na omenjeno vprašanje se nahaja na posebnih straneh Urada vlade RS za informiranje, namenjene informiranju slovenske javnosti o vstopanju Slovenije v EU (<http://evropa.gov.si>). Dostopno na:



<http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/780-105/> (24. 7. 2004)

- Spencer, Sarah (2003). *The Challenge of Integration for the EU*. Prispevek je bil prvič predstavljen kot referat na konferenci grškega predsedstva Uniji »Managing Migration for the Benefit of Europe«, ki je potekala od 15. do 16. maja 2003. Dostopno na (31.7.2004): <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=170>
- Statistični urad Republike Slovenije. *Statistični letopis 2003. Metodološka pojasnila k poglavju Prebivalstvo*. Dostopno na [http://www.stat.si/letopis/2003/04\\_03/04-03.doc](http://www.stat.si/letopis/2003/04_03/04-03.doc) (28.7.2004)
- Širčelj, Milivoja (2003). *Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije: popisi 1921-2002*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Trnovšek, Bojan (1996). *Odklonskost migrantov*. Magistrsko delo. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
- Verlič Christensen, Barbara (2000). *Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija*. Teorija in praksa, let. 37, št.6, str. 1117-1131. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zavratnik Zimic, Simona (2003). *Trdnjava Evropa ali odprta Evropa? Izzivi za države »schengenske periferije«* V Pajnik, Mojca in Zavratnik Zimic, Simona (ur.): *Migracije – globalizacija - Evropska unija*, str. 15-42. Ljubljana: Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije.
- Zavratnik Zimic, Simona (2004). *Slovenia : The perspective of a country on the 'Schengen periphery'*. *Migration trends in selected EU applicant countries (vol.6)*. Ljubljana: International Organization for Migration.

## PRILOGA 1: Razvoj skupne imigracijske politike Evropske unije

Od konca druge svetovne vojne predstavljata množičen obseg in spreminjajoča se struktura migracij velik izziv za vse evropske države. Države so sprva skušale poiskati odgovore na ta izziv v okviru svojih nacionalnih imigracijskih politik, a so morale zaradi vse večje neobvladljivosti imigracijskih tokov kmalu priznati poraz, istočasno pa so spoznale, da je rešitev imigracijske problematike možna le s skupnim sodelovanjem in koordinacijo. A pot do skupne imigracijske politike je bila dolga in še danes ni končana.

Imigracijska problematika je bila del dnevnega reda že od samih začetkov evropskega združevanja, a so jo sprva obravnavali v širšem okviru vzpostavljanja skupnega notranjega trga, kasneje pa je problem imigracij postal samostojna točka na dnevnem redu in bil opredeljen kot problemsko področje posebne politike Evropske unije. A začeti moramo na samem začetku.

Države zahodne Evrope so že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja spoznale, da je vsem v interesu, da skupaj urejajo področje imigracij in azila. Ko so se v sedemdesetih letih vse evropske države soočile s presežno imigracijsko delovno silo, je večina vlad najprej skušala ustaviti nadaljnje zaposlovanje tujih delavcev, spodbuditi vračanje v svoje domovine in preprečiti združevanje družin, a večinoma neuspešno. Države so se zato zatekle k ostrejšim kontrolam svojih meja in povečevanju notranje regulacije trgov delovne sile. Poostren nadzor državnih meja pa je zahteval tudi mednarodno sodelovanje, še posebej med državami Evropske skupnosti, ki so se že na samem začetku evropske integracije zavezale k ustanovitvi področja brez meja, znotraj katerega bi sčasoma odpravili vse notranje meje z namenom **vzpostavitve skupnega notranjega trga**<sup>218</sup> (Medved, 2003: 124). Nov korak na poti k dejanski ustanovitvi notranjega trga je bil leta 1986 podpisani Enotni evropski akt (*Single European Act*, OJ L 169; 11986U), ki je kot temeljni cilj opredelil odpravo vseh ovir za prost pretok kapitala, blaga, storitev in oseb znotraj teritorija Evropskih skupnosti do januarja 1992 (Medved, 2003: 124). Da bi zadani cilj sploh dosegli, so začeli razmišljati o različnih oblikah medvladnega

---

<sup>218</sup> Države ustanoviteljice Evropske unije (Francija, Nemčija, Italija in države Beneluksa) so se že v prvi ustanovitveni pogodbi, znani tudi kot Rimska pogodba, s katero so leta 1957 ustanovile Evropsko gospodarsko skupnost, zavezale k odpravi vseh ovir za prost pretok oseb in vzpostavitvi notranjega trga. Člen 2 omenjene pogodbe vidi nalogo Skupnosti v tem, da »z vzpostavitvijo skupnega trga in postopnim približevanjem ekonomskih politik držav članic v vsej Skupnosti spodbuja skladen razvoj gospodarskih dejavnosti, stalno in uravnoveženo gospodarsko rast, povečano stabilnost, pospešeno višanje življenjske ravni in tesnejše odnose med državami, ki jih združuje.« V ta namen je potrebna tudi »odprav/a/ ovir pri prostem pretoku oseb, storitev in kapitala med državami članicami« (člen 3.c)

Vir: Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti, podpisana v Rimu 25. 3. 1957 (11957E).

sodelovanja. V obdobju med 1986, ko je bil podpisan Enotni evropski akt, in letom 1993, ko je vstopila v veljavo Pogodba o Evropski uniji, je harmonizacija imigracijskega in azilskega prava potekala **na ravni medvladnega sodelovanja** (Guild, 1998: 622). V skupnih prizadevanjih za vzpostavitev notranjega trga in obvladovanja zunanjih imigracij so bili ustanovljeni številni različni **medvladni forumi in koordinacijska telesa**, ki so se ukvarjali z razreševanjem problemov na področju imigracij in azila (Medved, 1998: 20). Med najbolj znanimi najdemo sledeče skupine: *skupina Trevi* (ustanovljena z namenom koordiniranja boja proti terorizmu, a kasneje v letu 1980 razširjena na področje tokov migracij in azila), *Ad hoc skupina za imigracije* (razvila se je iz Trevi skupine leta 1986, a je ni nadomestila, imela pa je odgovornost za razvoj politik Skupnosti na področju imigracij in azila), *Horizontalna skupina za obdelavo podatkov* (njena primarna funkcija je bila vzpostavitev evropskega informacijskega sistema, namenjenega za boj proti resnim oblikam kriminala, za okrepitev zunanjih mejnih kontrol in policijskega sodelovanja na področju nezakonitih migracij z izmenjavo informacij) ter *Koordinacijska skupina* (skupina nacionalnih koordinatorjev za svobodno gibanje oseb) (Guild, 1998: 622; Medved, 1998: 20).

Leto dni pred sprejetjem Enotnega evropskega akta je bila oblikovana Bela knjiga Komisije Evropskih Skupnosti o notranjem trgu<sup>219</sup>, kjer je Komisija spoznala, da prosti pretok oseb (oz. delovne sile) ne bo imel posledic le za državljane držav članic Evropske unije, temveč tudi za državljane držav nečlanic oz. tretjih držav (Medved, 1998: 20). Prosto gibanje oseb bo torej vplivalo tudi na sporazume o vizumih držav članic z državami nečlanicami, zato so bili po mnenju Komisije potrebni kompenzacijski ukrepi (Medved, 1998: 20). Medvedova (1998: 20) navaja dva izmed teh kompenzacijskih ukrepov: razvoj skupne vizumske politike znotraj okvira Skupnosti ter okrepljen nadzor skupnih zunanjih meja. Logika je bila preprosta: če so države želele omejiti migracijske tokove in istočasno vzpostaviti območje brez notranjih meja, so morale okrepiti nadzor na zunanjih mejah tega območja.

Najpomembnejša dokumenta za doseg zgoraj navedenih ciljev sta bila leta 1985 in 1990 podpisana **Schengenska sporazuma**<sup>220</sup> in leta 1990 podpisana Dublinska konvencija. Izraz

---

<sup>219</sup> Commission of the European Communities (1985). *Completing the Internal Market, White Paper from the Commission to the European Council*. Milano, 28 – 29. junij 1985; Bruselj, 14. junij 1985 (v Medved, 1998: 20)

<sup>220</sup> Prvi sporazum, ki govori o postopni ukinitvi kontrole na skupnih mejah, je bil podpisan 14. junija 1985 med Belgijo, Nizozemsko, Luksemburgom, Nemčijo in Francijo. Drugi sporazum, ki je bil podpisan 19. junija 1990 (veljati je začel 1. septembra 1993) in je znan tudi kot Schengenska konvencija, predstavlja konkretizacijo in nadgradnjo Schengenskega sporazuma iz l. 1985 (Kaj je schengenski sporazum?, SVEZ: 2003). Schengenski sporazum se je začel izvajati 26. marca 1995 (Božovič, 1999a).

“Schengen” se v strokovnem literaturi uporablja za dva mednarodna sporazuma<sup>221</sup>, ki sta bila podpisana v kraju Schengen v Luksemburgu in katerih bistveni cilj je vzpostavitev enotnega evropskega trga s postopno odpravo mejne kontrole na notranjih mejah med državami pogodbenicami, ob hkratnem uvajanju izravnalnih ukrepov za zagotavljanje varnosti na zunanjih mejah s tretjimi državami (nečlanici EU), in sicer po enotnih načelih oziroma standardih. Za doseg tega cilja so članice sprejele določene kratkoročne ukrepe za olajšanje mejne kontrole, za okrepljeno sodelovanje med policijskimi in carinskimi organi držav članic, še posebej v boju zoper kriminal, ter vzpostavitev skupnih kontrolnih mest. Poenotena je bila vizumska politika, kar pomeni, da so države opustile vse svoje sporazume glede vizumov ter uvedle enoten vizumski režim do vseh tretjih držav. Poudarek je bil dan tudi spoštovanju prepovedi vstopa na celotnem območju držav pogodbenic, poenostavitvi pravne pomoči, skrajšanju in poenostavitvi izročitvenega postopka, dogovoru o čezmejnem zasledovanju, prilagoditvi predpisov na področju narkotikov, orožja in eksplozivov ter prenosu kontrol na zunanje meje pogodbenic ob upoštevanju interesov vseh ostalih držav članic. Z namenom izmenjave informacij je bil ustanovljen Schengenski informacijski sistem, ki naj bi vseboval evidenco vseh oseb, ki so nezaželene v vsaki od schengenskih držav zaradi nezakonite migracije, trgovine z drogami, terorizma in drugih hudih kaznivih dejanj. Na področju azila pa je bila državi, ki je prva izdala vizum ali v katero je prosilec za azil najprej prišel, naložena odgovornost za preverjanje prošelj za azil (Kaj je schengenski sporazum?, SVEZ: 2003; Medved, 1998: 22, Božovič, 1999a). Natančneje pa je odgovornost držav pri dodeljevanju azila določila **Dublinska konvencija**<sup>222</sup>. Konvencija je skušala najti rešitev v zvezi s sledečo dilemo, ki jo je sprožila odprava notranjih meja: prosilci za azil bi lahko izkoristili prednosti odprave notranjih mejnih kontrol in zaprosili za azil v več različnih državah članicah, dokler jim pač ne bi uspelo. Temeljno načelo obravnavane konvencije je torej sledeče: prosilec za azil lahko zaprosi za azil v prvi varni državi, v katero je prispel, omenjena država pa mora sprejeti odgovornost za odločitev glede odobritve ali zavrnitve prošnje (Guild, 1998: 623). Guild (*ibid.*) kritično opozorja, da je tovrstna politika pomenila le odrešitev odgovornosti za vse države, razen za prvotno državo sprejemnico, da bi razmislile o neodvisnih kriterijih za prošnje in o skrbi za prosilca azila med celotnim postopkom. Na tem mestu se strinjam z Guildom (*ibid.*), da je bila takšna elegantna odločitev le še eden izmed indikatorjev boja za ohranitev nacionalne

---

<sup>221</sup> Oba navedena sporazuma sta sestavni del Amsterdamske pogodbe (ki je začela veljati maja 1999), kar pomeni, da je schengenski pravni red del evropskega in velja po vsej Evropski uniji, razen na območju Velike Britanije in Irske, ki sta zahtevali izjemo. Del schengenskega režima sta tudi Islandija in Norveška, ki sicer nista članici EU (Kaj je schengenski sporazum?, SVEZ: 2003).

<sup>222</sup> Dublinska konvencija je tudi v pravnem smislu konvencija, torej zavezujoča multilateralna mednarodna pogodba, katere kršitev predvideva določene sankcije.

pristojnosti ne glede na stroške, celo ne glede na zmanjšanje učinkovitosti reševanja omenjene problematike. Oblikovana je bila torej vrsta medvladnih dogovorov, ki so se nanašali na področje azila, imigracije in varnostnih vprašanj, in so pomagali vzpostaviti neke vrste »evropski imigracijski režim« (Medved, 2003: 124).

V tem obdobju medvladnega sodelovanja, ki smo mu bili priča v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, je bilo že zaznati ločeno obravnavanje migracij državljanov držav članic (t.i. notranje migracije) in migracij državljanov tretjih držav (t.i. zunanje migracije), čeprav sta bili obe vrsti migracij med seboj seveda tudi povezani. Področje notranjih migracij je bilo obravnavano predvsem v kontekstu prostega pretoka oseb oz. delovne sile kot pogoja za vzpostavitev skupnega notranjega trga, problematika zunanjih migracij pa je bila povezana predvsem z vprašanji nadzora zunanjih meja, nezakonitih imigracij in azila. Glede na vprašanja, s katerimi so se ukvarjali v okviru urejanja področja imigracij, sem mnenja, da je imigracijska politika v evropskem prostoru postajala vse bolj politika zunanjih imigracij. Imigracijska politika je v tistem obdobju postajala politika, ki se je ukvarjala večinoma z varnostnimi vidiki zunanjih imigracij: z vprašanji azila, nezakonitih imigracij ter poostrelega nadzora na zunanjih mejah.

In kakšen je bil v času medvladnega sodelovanja med državami članicami pristop Evropske unije? Kako se je Evropska unija pripravila na izziv, ki so ga predstavljale bistvene spremembe glede obsega in strukture imigracij na začetku zadnjega desetletja prejšnjega stoletja? Komisija je leta 1991 objavila dve ločeni komunikaciji na temo azila in migracij<sup>223</sup>. V omenjeni **Komunikaciji o imigraciji** si je Komisija postavila 3 temeljne cilje: integrirati imigracije v zunanjo politiko Skupnosti z namenom obvladovanja imigracijskih pritiskov; zagotoviti boljše obvladovanje imigracijskih tokov s harmonizacijo znanja o teh tokov, z bojem proti nezakoniti migraciji, skupnim pristopom k pravici do azila in medsebojnim sodelovanjem na področju združevanja družin; okrepiti napore za integracijo zakonitih imigrantov (Busch, 1991). Komisija je v kontekstu opredeljevanja imigracij kot elementa zunanje politike spodbudila k sodelovanju z državami izvora imigracij. Pozvala je k ustavitvi bega možganov iz teh držav, saj to onemogoča nadaljnji razvoj teh držav in posledično spodbuja k nadaljnji emigraciji, ter podala določene predloge glede motiviranja strokovnjakov v državah emigracije, da bi

---

<sup>223</sup> Commission of European Communities (1991). *Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration*, SEC (91) 1855 final. Bruselj, 23. oktober 1991.

Commission of European Communities (1991). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right of asylum*, SEC(91)1857 final. Bruselj, 11. oktober 1991.

sodelovali pri razvoju svoje države. Ideja o omogočanju imigrantom, da sodelujejo pri razvoju svoje izvorne države, je imela le eno pomanjkljivost: bila je na žalost le ideja brez konkretnih predlogov ali jasnejše opredelitve (Busch, 1991). Komisija se je v tej komunikaciji zavzela tudi za intenzivnejše ukrepe na področju integracije zakonitih imigrantov in v tem kontekstu poudarila, da je gotovost stalnega delovnega dovoljenja predpogoj za integracijo imigranta in zato države pozvala, naj v večji meri zagotavljajo pravico do stalnega bivanja (Busch, 1991). Eden izmed temeljnih ciljev, ki si jih je Komisija zadala na začetku devetdesetih let, je bil tudi boljše obvladovanje vse obsežnejših imigracijskih tokov. Komisija je rešitev videla v opazovanju imigracijskih tokov, saj je to predpogoj za uspešno obvladovanje imigracij, in v harmonizaciji nacionalne zakonodaje na področju nezakonitih imigracij in združevanja družine (Busch, 1991). Glede na zgoraj navedene značilnosti imigracij v devetdesetih letih (nove oblike, geografski vzorec, spremenjena narava itd.) bi pristop Komisije k obvladovanju imigracijskih tokov lahko ocenili kot zelo naivnega in pomanjkljivega, saj se zgolj z opazovanjem in uskladitvijo nacionalnih politik ne moreš lotiti takšnega izziva. Razlog za takšno »naivnost« se verjetno skriva v še vedno prevladujočih nacionalnih interesih držav članic, ki se niso hotele odreči izključni nacionalni pristojnosti na tem področju. Na splošno pa lahko pristop Komisije ocenimo kot korak naprej, saj je opozorila na določene probleme, ki so se jim države izogibale in jih ignorirale, a istočasno je neprimerno, da je Komisija v času velikega vala političnih in ekonomskih imigracij iz propadlih komunističnih režimov vzhodne Evrope reagirala tako neodločno. Razvidno je, da je Komisija pri oblikovanju stališč v veliki meri upoštevala tedanje nacionalne politike in podala zgolj dopolnilne predloge k boljši obravnavi imigracijske problematike. V tistem obdobju je bilo področje imigracij in azila še vedno obravnavano v kontekstu medvladnega sodelovanja, kjer je bilo mnenje Komisije dobrodošlo, ne pa tudi preveč upoštevano.

Leto 1993 je pomenilo prelomnico v zgodovini evropske integracije, saj so se vse dotedanje Skupnosti združile v eno skupnost: Evropsko unijo. Novembra 1993 je namreč stopila v veljavo t.i. **Maastrichtska pogodba** oz. Pogodba o Evropski uniji<sup>224</sup>, ki je med drugim oblikovala enotno institucionalno strukturo skupnosti s 3 stebri. Kot temeljno področje tretjega stebra je bilo opredeljeno sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, vključno s področjem imigracij in azila. Države članice so v členu K1 omenjene pogodbe spoznale, da imajo na določenih področjih »skupen interes«: a) azilska politika; b) pravila, ki se nanašajo na

---

<sup>224</sup> *The Treaty on European Union*, (OJ C 191, (11992M)), skrajšano TEU, podpisana 7. februarja 1992, stopila v veljavo novembra 1993.

prehajanje in kontrolo zunanjih meja; c) politika imigracij državljanov tretjih držav, kjer so izpostavili predvsem sledeče točke: pogoji njihovega vstopa in gibanja znotraj ozemlja držav članic, pogoji njihovega bivanja na ozemlju držav članic, vključno z združevanjem družin in dostopa do zaposlitve, ter boj proti njihovi nedovoljeni imigraciji, bivanju in delu na ozemlju držav članic<sup>225</sup> (Geddes, 2000: 95-96). Geddes (*ibid.*) navaja, da je bilo na zahtevo nemške vlade sodelovanje na področju azilske politike opredeljeno kot prioriteta. Imigracija in azil sta bila torej postavljena ob bok vprašanju notranje varnosti, kar je še spodbudilo percepcijo, da so imigracije element ogrožanja nacionalnih varnosti ter predstavljajo varnostni problem, ki ga je moč rešiti le s skupnimi močmi. Odgovornost za spopad s tem problemom so prevzele države, saj je tretji steber temeljil predvsem na medvladnem sodelovanju. Pogodba je potrdila soglasje kot edini način odločanja v Svetu ministrov, zadolženih za to področje, edina izjema za odločanje s kvalificirano večino so bila določila o vizumih<sup>226</sup>, ki so se nanašala na prvi nadnacionalni steber (Geddes, 2000: 96). Če je bil jasno opredeljen način odločanja, pa se državam članicam ni uspelo sporazumeti o legalnem statusu skupnih stališč in ukrepov ter o razmejitvi pristojnosti med državami članicami in Komisijo na področju zakonskih iniciativ<sup>227</sup> (Medved, 1998: 21). Vloga Komisije, Evropskega parlamenta in Evropskega sodišča je bila pri odločanju na tem področju zelo obrobna in se je nanašala večinoma na podajanje predlogov in mnenj. Kako torej oceniti vlogo določil Maastrichtske pogodbe na poti k skupni politiki? Maastrichtska pogodba je pomenila korak naprej na področju medvladnega sodelovanja, saj ga je postavila v enotni institucionalni okvir in tako omogočila enotnejši pristop k reševanju imigracijske problematike. Pogodba je področje azila in imigracij približala Evropski uniji s tem, da ga je povezala z načelom vzpostavitve območja prostega gibanja oseb, a rezultat te povezave je bil predvsem poudarjen varnostni vidik – poostreitev kontrole na zunanjih mejah in nadzor nad državljani tretjih držav znotraj tega območja svobodnega gibanja. Politika je temeljila predvsem na kontroli in varnosti, manj pozornosti pa so posvečali ostalim vidikom,

---

<sup>225</sup> Ostale točke, prepoznane kot skupni interes v omenjenem členu K1, so: boj proti odvisnosti z mamili, boj proti goljufijam in prevaram na mednarodni ravni, pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah, sodelovanje na področju carin ter policijsko sodelovanje z namenom preprečevanja in boja proti terorizmu, nezakonitemu tihotapljenju drog in ostalim resnim oblikam mednarodnega kriminala. Vir: *Treaty on European Union*, poglavje VI, člen K1.

<sup>226</sup> Skupnost je imela pristojnosti na področju vizumskih zadev v smislu kompenzacijskih ukrepov v odnosu do notranjega trga. Po členu 100c (1) ES je določanje tretje države, katere državljani morajo imeti vizum, ko prehajajo zunanje meje držav članic, zaupano Skupnosti (Medved, 1998: 21). Istočasno pa Medvedova (*ibid.*) opozarja, da pa je pristojnost nadzora zunanjih meja in pogojev za izdajo vizumov ležala znotraj institucij tretjega stebra.

<sup>227</sup> Medvedova (1998: 21) navaja, da tretji steber je temeljil tudi na t.i. načelu subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti pomeni, da mora EU sprejemati odločitve čim bližje državljanom. Z drugimi besedami, EU ne ukrepa (z izjemo zadev, ki so v njeni izključni pristojnosti), razen če je njeno delovanje učinkovitejše od ukrepov sprejetih na državni, regionalni ali lokalni ravni.

kot npr. integraciji imigrantov ali boju proti diskriminaciji na etnični ali rasni osnovi. »Bilo je jasno, da je bilo prestrukturiranje in formalizacija sodelovanja na področju imigracij in azila v okviru tretjega stebra zgrajeno na obstoječih vzorcih sodelovanja iz sedemdesetih let, a je istočasno oblikovalo temelje za nadaljnjo konsolidacijo bližje povezanosti med prostim gibanjem, imigracijo, azilom in varnostnimi vprašanji.« (Geddes, 2000: 108).

Če je bilo medvladno sodelovanje v okviru tretjega stebra osredotočeno predvsem na varnostni vidik imigracij in azila, pa je Komisija posvetila pozornost tudi drugim vidikom. Februarja 1994 je objavila **Komunikacijo o imigracijskih in azilskih politikah**<sup>228</sup>, v kateri je ponovno potrdila in nadgradila zastavljene cilje iz komunikacije na temo imigracij iz leta 1991<sup>229</sup>. Uspešen pristop k reševanju imigracijske problematike je po mnenju Komisije sestavljen iz 3 temeljnih komponent: zmanjšanje imigracijskega pritiska z odpravljanjem vzrokov zanje, opazovanje in kontrola imigracijskih tokov ter vpeljava ukrepov za integracijo zakonitih imigrantov (Busch, 1994). Komisija je v okviru zmanjševanja imigracijskih pritiskov ponovno pozvala države članice k sodelovanju z glavnimi državami emigracije in k pomoči pri odpravljanju vzrokov za takšne imigracijske pritiske. Tovrstno sodelovanje naj bi se odvijalo na različnih področjih, npr. področje trgovine, razvoja, humanitarne pomoči in spoštovanja človekovih pravic (European Commission, 1994: 3<sup>230</sup>). Bistvo druge komponente je predstavljala kontrola imigracijskih tokov, pri čemer je Komisija poudarila, da namen nadzora tokov ni ustavitev imigracij, temveč le doseči obvladljivost teh tokov (Busch, 1994). Tovrstni cilj seveda zahteva odziv politik na več ravneh: razviti skupni pristop do sprejemanja novih imigrantov; lotiti se problema nezakonitih imigracij bolj učinkovito, predvsem s sprejetjem vrste preventivnih ukrepov in ukrepov, ki se nanašajo na nezakonito bivanje na ozemlju Skupnosti (s posebnim poudarkom na nezakoniti zaposlitvi); v primeru t.i. imigracij humanitarnega značaja pa je Komisija izpostavila predvsem razvoj koncepta začasne zaščite ter zagotovitve poštenih in učinkovitih obravnavanj prošenj za azil (European Commission, 1994: 3-4). Komisija je kot bistveni element uspešne migracijske politike izpostavila tudi ukrepe za boljšo integracijo zakonitih imigrantov, ki nedvomno pripomorejo k spodbujanju solidarnosti in povezanosti v Uniji. V tem smislu je Komisija pozvala države članice, da naj storijo korak najprej k izenačevanju državljanov tretjih držav s svojimi državljani glede pravic. Države naj

---

<sup>228</sup> European Commission (1994). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies*, COM (94)23 final. Bruselj, 23. 2. 1994.

<sup>229</sup> SEC (91) 1855 final.

<sup>230</sup> Zaradi neoznačenosti strani s številkami pri tej komunikaciji navajam številke strani v PDF formatu, ki je dostopen na navedeni spletni strani.



skušajo zagotoviti ustrezne ekonomske in družbeno-kulturne pogoje za uspešno integracijo, spodbujajo naj dialog, informirajo svoje državljane o imigrantih in njihovem kulturnem ozadju ter se z vsemi sredstvi bojujejo proti rasni diskriminaciji in vsem oblikam rasizma in ksenofobije (European Commission, 1994: 4). Če komunikacijo primerjamo z zgodnejšimi stališči Komisije, jo lahko ocenimo kot korak naprej. V komunikaciji je namreč poudarila močno povezanost azila in imigracij in ju zato tudi obravnavala kot skupni problem. Izpostavila je drugačne vidike imigracijske problematike in določene temeljne izzive na tem področju, ki so jih države mirno ignorirale (tu imam v mislih predvsem področje integracije imigrantov). Najpomembnejši napredek v tej komunikaciji, ki je kasneje postal temelj novega pristopa, pa je spoznanje, da imigracije niso zgolj začasni fenomen in da so bile predpostavke o začasnosti iz šestdesetih in sedemdesetih let osnovane na bistvenih napačnih predstavah. V tem kontekstu je Komisija previdno predlagala manj restriktiven pristop do imigracij zaradi možnosti, da bo na dolgi rok zaradi demografskih razlogov potrebno povečati možnosti za zakonito imigracijo (Busch, 1994).

Medtem ko je Komisija začela spoznavati, da so imigracije del strategije za prihodnost in začela poudarjati tudi druge vidike imigracijske problematike, ne le varnostnega, pa so imigracijske politike držav zahodne Evrope postajale vse bolj restriktivne in varnostno orientirane. Razlog za takšne usmeritve nacionalnih politik so seveda krvavi dogodki na Balkanu, ki so v beg poslali nepregledne množice beguncev in prosilcev za azil ter Evropo pahnili v begunsko krizo. Novi imigranti, predvsem prosilci za azil in nedokumentirani imigranti, so postali osrednja točka moralne panike v mnogih evropskih družbah, v kateri so imigrante predstavljali kot osebe, ki izkoriščajo državo blaginje in njen sistem socialne varnosti, povzročajo zločine in jemljejo delovna mesta domačim delavcem (Medved, 2003: 125). Zaradi percepcije evropske javnosti, da so se imigracije izmaknile kontroli in postale neobvladljive, ter zaradi vzpona desno usmerjenih političnih strank in ksenofobičnih gibanj se vlade niso nagibale k ustanavljanju novih programov za zakonite migrante ali k povečevanju obstoječih kvot, temveč so imigracijske politike utemeljevale na še večji restriktivnosti (Medved, 2003: 125). A omenjena begunska kriza je imela tudi eno pozitivno lastnost: evropskim državam je pokazala, da so njihove imigracijske politike popolnoma neučinkovite pri obvladovanju imigracijskih tokov in neuspešne pri razreševanju vseh z imigracijami povezanih problemov.

Države zato niso skušale iskati odgovorov na imigracijsko problematiko le v okviru svojih nacionalnih politik, temveč so nadalje razvijale tudi skupni pristop do imigracij na ravni

Evropske unije. V zgornjih vrsticah sem zapisala, da je Maastichtska pogodba oblikovala temelje za povezovanje dveh navidez popolnoma različnih področij: prostega gibanja ter imigracij vključno z azilom. **Amsterdamska pogodba**<sup>231</sup>, podpisana 2. oktobra 1997 (v veljavo je stopila 1. maja 1997) je šla še korak dalje in obe področji povezala v enotni institucionalni okvir. Amsterdamska pogodba je v svojem 2. členu dodala namreč nov cilj: razvoj Evropske unije kot področja svobode, pravičnosti (pravice) in varnosti. V kontekstu doseganja tega cilja je pogodba določila, da se področje imigracij, azila in ostale politike, povezane s svobodnim pretokom oseb, prenese v okvir prvega nadnacionalnega stebra, kjer naj bi bilo odločanje v rokah Skupnosti<sup>232</sup>. A države članice so si tokrat izborile izjemo k pravilu: soglasje naj bi ostalo osnovni način odločanja v prehodnem obdobju 5 let po ratifikaciji pogodbe, natančneje do konca leta 2004. Ta poteza je ponovno potrdila že od samih začetkov prisotno željo po ohranitvi nacionalne pristojnosti na področju imigracij, čeprav so vsa pretekla leta pokazala, da so bile nacionalne politike držav članic neuspešne in nepremišljene. Geddes (2000: 121) kritično opozarja, da tudi po izteku te prehodne dobe ni zagotovila, da bodo države dopustile kvalificirano večinsko glasovanje, saj se morajo z omenjeno spremembo načina odločanja strinjati vse države članice. Amsterdamska pogodba je torej postavila skupno politiko na področju imigracij in azila v okvir prvega stebra, a ohranjeni element medvladnega sodelovanja in s tem povezani način odločanja je tej skupni politiki odvzel nadnacionalnost. Neodločnost in nejasnost pogodbe se kaže tudi v tem, da je po členu 73(i) Skupnost postala odgovorna za področje kontrole zunanjih meja, področje imigracije in azila ter področje varovanja pravic državljanov tretjih držav, a je v pogodbi moč najti le pozive k večji harmonizaciji in vzpostavitvi minimalnih standardov na omenjenih področjih (Guild, 1998: 616-619). Če natančneje pogledamo le obravnavo državljanov tretjih držav: pogodba poziva k harmonizaciji pogojev za vstop in bivanje, standardov, postopkov glede dolgoročnih vizumov in dovoljenj za bivanje, a v celotni pogodbi se nahaja le ena pravica državljanov tretjih držav, in sicer odsotnost kontrole oseb, naj bodo državljani Unije ali ne, če prečkajo notranje meje (Guild, 1998: 616). Pomemben element omenjene pogodbe predstavljajo tudi protidiskriminacijske določbe, a Geddes (2000: 124) tudi tu kritično opozori, da nova določila, ki prepovedujejo diskriminacijo na rasni ali etnični osnovi, niso tako stroga in močna kot tista, ki opredeljujejo prepoved diskriminacije na osnovi narodnosti. Amsterdamska pogodba pomeni napredek predvsem v

---

<sup>231</sup> *The Amsterdam Treaty*, (OJ C 340, 10. 11. 1997) (11997D).

<sup>232</sup> Tretji steber je ostal kljub obsežnemu zmanjšanju zadev, ki še spadajo v njegov okvir. V tretjem stebru sta tako ostali dve področji: policijsko sodelovanje in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Vir: *Nova struktura po Amsterdamu*. Ministrstvo RS za notranje zadeve.

tem, da je podelila velike pristojnosti Skupnosti na področju imigracij in azila (tu je predvsem pomembno tudi vprašanje statusa državljanov tretjih držav), a zaradi slepega vztrajanja držav pri ohranjanju nacionalne pristojnosti bo potrebno počakati, da bo Skupnost vse te podeljene pristojnosti lahko začela tudi izvajati.

Kanček optimizma, da bo imigracijska politika postala res skupna politika, je ponudilo **posebno srečanje Evropskega sveta v Tampereju oktobra 1999**, kjer so se državniki srečali z namenom razprave o razvoju Unije svobode, pravičnosti (pravice) in varnosti. Predsedniki vlad in držav so v tem kontekstu pozvali k razvoju skupne azilske in imigracijske politike Evropske unije, ki naj bi temeljila na 4 temeljnih načelih: partnerstvo z izvornimi državami, razvoj skupnega evropskega azilskega sistema, poštena obravnava državljanov tretjih držav ter upravljanje z imigracijskimi tokovi. Omenjena načela je natančneje pojasnila Komisija v svoji komunikaciji o skupni imigracijski politiki<sup>233</sup> ter dodala svoje poglede, kako zadane cilje tudi uresničiti. V okviru poudarjenega *sodelovanja s tretjimi državami* (tako izvornimi državami kot državami tranzita) je Komisija pozvala k razvoju strategije, ki se ne bi nanašala le na potrebo po zmanjšanju dejavnikov odbijanja (primarno skozi ekonomski razvoj v tretjih državah), temveč bi podpirala tudi dejavnosti, kot npr. zakonodajne reforme, sposobnost izvrševanja zakonov ter skrb za spoštovanje človekovih pravic (European Commission, 2000a: 7). Evropska unija mora tudi v prihodnosti z različnimi ukrepi odpravljati vzroke emigriranja, a mora istočasno prevzeti tudi del odgovornosti glede učinkov (tako pozitivnih kot negativnih), ki se zaradi emigracij pojavijo v izvornih državah (*ibid.*). V tem kontekstu je Komisija predlagala oblikovanje takšnih politik, kjer bi koristi od migracij imela tako država sprejemnica kot tudi izvorna država (European Commission, 2000a: 8). V kontekstu *vzpostavitve skupnega azilskega sistema* je Komisija ponovno poudarila, da je pravica do azila eden izmed temeljev skupne politike, in pozvala k oblikovanju skupnega azilskega postopka in opredelitvi enotnega statusa za vse, ki jim je bil odobren azil (European Commission, 2000a: 8)<sup>234</sup>. Pod pojmom *poštena obravnava državljanov tretjih držav* se skriva predvsem poziv k izenačenju statusa državljanov EU in državljanov tretjih držav, spodbujanje integracijskih politik in boj proti diskriminaciji (European Commission, 2000a: 9-10). Pri načelu *upravljanja imigracijskih tokov* pa je Komisija izpostavila predvsem potrebo po celovitem pristopu, ki bi upošteval tako politična

---

<sup>233</sup> COM (2000) 757 final.

<sup>234</sup> Komisija je omenjeno področje natančneje predstavila v sledeči komunikaciji: *Communication from The Commission to the Council and the European Parliament. Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*. COM(2000)755 final; Bruselj, 22. 11. 2000. Dostopno na: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000\\_0755en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0755en01.pdf) (10. 8. 2004)

vprašanja, razvojna vprašanja, človekove pravice ter poglede držav tranzita in izvora. Učinkovito upravljanje pa seveda ni mogoče brez opazovanja in sprejemanja ukrepov za regulacijo gibanj (European Commission, 2000a: 11-12). Državniki so zadane cilje potrdili na vseh nadaljnjih srečanjih in sprejeli dodatne ukrepe za njihovo uresničitev (IOM, 2003: 259-261).

## PRILOGA 2: Razvoj integracijske politike Evropske unije

Pojem »integracija« je do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja na ravni Evropske unije veljal kot sinonim za vedno večje ekonomsko in politično povezovanje evropskih držav v okviru posebne organizacije z nadnacionalnim elementom. Na začetku devetdesetih let je bila razprava o nadaljnji integraciji še posebej aktualna, saj se je pripravljala pogodba o Evropski uniji (t.i. Maastrichtska pogodba), ki je vzpostavila enoten institucionalni okvir skupnega delovanja držav članic. Države članice so si v okviru vzpostavitve skupnega notranjega trga prizadevale tudi za večjo ekonomsko integracijo. Države so torej razumele integracijo predvsem v kontekstu povečanega sodelovanja in skupnega delovanja.

Medtem ko so države članice razmišljale le o politični in ekonomski integraciji, pa se je Komisija zavzela za integracijo tudi na drugem področju. V **Komunikaciji o imigraciji**<sup>235</sup>, objavljeni oktobra 1991, je Komisija enega izmed 3 temeljnih ciljev, ki naj bi pripomogli k uspešnemu reševanju imigracijske problematike, opredelila z naslednjimi besedami: »okrepitev integracijskih politik v korist zakonitih imigrantov« (Commission of European Communities, 1991: 3). Komisija je sicer na problem integracije imigrantov opozarjala že v predhodnih dokumentih<sup>236</sup>, tokrat pa je integracijo opredelila kot enega temeljnih ciljev imigracijske politike. V omenjeni komunikaciji je Komisija integracijo opredelila kot dvosmerni proces, ki zahteva prilagoditve na obeh straneh, ter poudarila, da je osnovni cilj celotne družbe zagotoviti imigrantom enako obravnavo, kot so je deležni domači prebivalci, ter pozvala k odpravi vseh neenakosti in družbeno-pravnih negotovosti glede statusa zakonitih imigrantov (Commission of European Communities, 1991:24/točka 59; Busch, 1991). V tem kontekstu je kot bistveni element uspešne integracije izpostavila zagotovitev varnega bivanja imigranta in predlagala konkretni ukrep: pravica do stalnega bivanja naj bi bila imigrantom podeljena po preteku polovice obdobja, ki je zahtevano za naturalizacijo (Commission of European Communities, 1991: 24/točka 60). V okviru vzpostavljanja notranjega trga je pozvala k odpravi pravnih ovir, ki imigrantov onemogočajo dostop do trgov delovne sile v ostalih državah članicah. Med ostalimi predlogi Komisije naj izpostavim še zavezanost k boju proti diskriminaciji in opozorilo, da je potrebno pozornost posvetiti tudi ostalim generacijam imigrantov (Commission

---

<sup>235</sup> SEC (91) 1855 final

<sup>236</sup> Komisija je v omenjeni komunikaciji iz leta 1991 zapisala, da je že predhodno opozarjala na problem integracije. Omeni npr. dokument Smernice za imigracijsko politiko Skupnosti (*Guidelines for a Community policy on immigration*), kjer je zapisala, da bi integracija morala biti rezultat skupnih naporov države sprejemnice in imigrantov samih (Commission of European Communities, 1991: 10).

of European Communities, 1991: 24-25). Glede na dejstvo, da so se države članice na začetku devetdesetih let posvečale varnostnemu vidiku imigracij, je kar malce presenetljivo, da se je Komisija v istem obdobju posvetila tudi integracijskemu elementu imigracijske problematike. Opozorila je na tiste elemente, ki so še dandanes eden temeljnih pogojev uspešne integracije, npr. dvosmernost integracije, zagotovitev varnega bivanja, izenačevanje z ostalimi državljani itd. Vendar pa Busch (1991) kritično opozorja, da je Komisija v obravnavani komunikaciji sicer poudarila potrebo po socialni in pravni enakosti, ni pa moč najti določila, ki bi govorilo o možnosti pridobitve kakršnihkoli političnih pravic za zakonite imigrante. Tudi sama se strinjam, da je Komisija naredila sicer velik korak naprej, ko je izpostavila integracijo kot enega temeljnih elementov imigracijske politike, a za dejansko uresničitev njenih idej manjkajo konkretni predlogi in ukrepi.

Medtem se je nadaljeval proces evropske integracije. Februarja 1992 je bila v mestu Maastricht podpisana Pogodba o Evropski uniji, ki je pomenila velik korak naprej v procesu evropske integracije. **Maastrichtska pogodba** je v razvoju skupne imigracijske politike pomembna predvsem zaradi tega, ker je prenesla politiko imigracije in azila v tretji steber institucionalne strukture ter tako vzpostavila enotni institucionalni okvir za medvladno sodelovanje držav članic na področju imigracij. Države so prepoznale skupni interes tudi na področju politike do državljanov tretjih držav, kjer so kot temeljne prioritete izpostavile sledeče: pogoji njihovega vstopa in gibanja znotraj ozemlja držav članic, pogoji njihovega bivanja na ozemlju držav članic, vključno z združevanjem družin in dostopa do zaposlitve, ter boj proti njihovi nedovoljeni imigraciji, bivanju in delu na ozemlju držav članic (Geddes, 2000: 95-96). Države članice so torej upoštevale predlog Komisije po ureditvi statusa državljanov tretjih držav, ki ga je podala v svoji Komunikaciji o imigraciji<sup>237</sup> leta 1991, niso pa vključile nikakršnih ukrepov za integracijo imigrantov. Države članice integracije še vedno niso smatrale kot enega izmed nujnih pogojev za uspešno obvladovanje imigracij.

Kljub temu je integracija ostala eden temeljnih elementov urejanja področja imigracij, saj jo je Komisija v svoji **Komunikaciji o imigracijskih in azilskih politikah**<sup>238</sup> iz leta 1994 ponovno opredelila kot eno temeljnih komponent uspešne imigracijske politike. Komisija je poudarila, da delovanje na tem področju »ostaja temeljni element širše potrebe po spodbujanju solidarnosti

---

<sup>237</sup> SEC (91) 1855 final

<sup>238</sup> COM (94)23 final

in integracije v Uniji.« (European Commission, 1994: 4)<sup>239</sup>. Izpostavila je predvsem nujnost hitrejše in boljše integracije imigrantov, ki zakonito bivajo na ozemlju Unije, in pozvala k razvoju skupnega pristopa držav članic (*ibid.*). V tem kontekstu je oblikovala smernice za 4 medsebojno povezana področja. Zavzela se je za *izboljšanje položaja državljanov tretjih držav*, ki zakonito bivajo na ozemlju Unije, in sicer s sprejetjem ukrepov, ki bi imigrantom omogočili iste pravice, do katerih so upravičeni državljani držav članic. Da bi dosegla omenjeni cilj, je pozvala k sledečim ukrepom: uskladitev pravnega statusa državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju Unije, preko zagotovitve stalnega bivanja za vse imigrante in njihove družinske člane; zagotoviti prosto gibanje tudi za zakonite imigrante; odprava pogoja državljanstva, ki ni upravičeno iz objektivnih razlogov, pri uresničevanju pravic ali zagotavljanju koristi imigrantom; spoštovanje dogovorov s tretjimi državami pri zagotavljanju enake obravnave delavcev iz teh držav; ratifikacija Mednarodne konvencije o zaščiti pravic vseh delavcev imigrantov in članov njihovih družin<sup>240</sup> (European Commission, 1994: 43-44). Okrepitev integracijskih politik vključuje tudi *zagotovitev ustreznih ekonomskih in družbeno-kulturnih pogojev*, ki naj bi jih omogočili predvsem ukrepi na področju zaposlovanja in izobraževanja, natančneje ukrepi za boj proti nezaposlenosti imigrantov, ukrepi povezani z zaposlitvenimi pogoji imigrantov ter nadaljnji razvoj posebnih programov za imigrante v okviru novega izobraževalnega programa SOCRATES in programa za poklicno izobraževanje LEONARDO<sup>241</sup> (*ibid.*). Uspešne integracije si Komisija seveda ni zamišljala brez boja proti rasni diskriminaciji in vsem ostalim oblikam rasizma in ksenofobije, zato je pozvala k razvoju predlogov na področju izobrazbe, informiranja in zakonodaje, ki bi spodbujali sodelovanje med državami članicami z namenom preprečitve rasizma in ksenofobije. Obsodila je tudi rasno diskriminacijo na področju zaposlovanja imigrantov (*ibid.*). Kot zadnje pa je tudi poudarila, da je potrebno še naprej spodbujati dialog med vsemi vpletenimi stranmi, saj je integracija

---

<sup>239</sup> Zaradi neoznačenosti strani s številkami pri tej komunikaciji navajam številke strani v PDF formatu, ki je dostopen na navedeni spletni strani.

<sup>240</sup> International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Sprejeta 18. decembra 1990 z resolucijo Generalne skupščine 45/158, v veljavo pa je stopila šele julija 2003. Več informacij, vključno z originalnim tekstom konvencije, je dostopnih na sledeči spletni strani: [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m\\_mwctoc.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm) (15. 8. 2004)

<sup>241</sup> Oba omenjena programa se izvajata še dandanes. SOCRATES je akcijski program za meddržavno sodelovanje na področju izobraževanja. Sprejet je bil leta 1995, trajal pa bo do konca leta 2006. Splošni cilj programa SOCRATES je okrepitev sodelovanja v Evropi in z vrsto izobraževalnih programov izboljšati kakovost in ustreznost izobraževanja za otroke, mladino in odrasle (*Kaj je SOCRATES?*, MŠZŠ: 2003). LEONARDO DA VINCI je program Evropske unije na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja v Evropi. Namenjen je predvsem sledečim kategorijam: načrtovalcem politike poklicnega izobraževanja in usposabljanja; predstavnikom socialnih partnerjev; vsem vrstam poklicnih in strokovnih šol za mladino in odrasle; javnim in zasebnim izobraževalnim organizacijam; malim in srednjim podjetjem; zavodom za zaposlovanje; javnim in zasebnim razvojnim in raziskovalnim organizacijam; univerzam, fakultetam tehničnih usmeritev; vsem, ki razvijajo dejavnosti v okviru izobraževanja za poklic v najširšem pomenu. (*Kaj je program Leonardo da Vinci?*, MŠZŠ: 2003)

dvosmerni proces, hkrati pa je potrebno vsem stranem zagotoviti dostop do natančnih informacij, ki naj bi ovrgle napačne predstave in predsodke (*ibid.*). Glede na vse omenjene smernice in konkretne predloge, ki jih je v obravnavani komunikaciji podala Komisija, sem mnenja, da je v tem dokumentu Komisija naredila pomemben korak naprej pri vključevanju integracije v koncept skupne imigracijske politike. Komisija je v primerjavi s prejšnjo komunikacijo na temo imigracij iz leta 1991 storila velik napredek predvsem v tem, da je jasneje in natančneje opredelila področje integracije ter podala konkretne predloge. Osredotočila se je predvsem na zagotavljanje enakih pravic imigrantom in preprečevanje diskriminacije, vendar Busch (1994) kritično opozorja, da se je izognila vprašanj, ki so bile kontroverzne za države članice, a istočasno ključnega pomena za uresničevanje integracijske politike, kot npr. vprašanje dostopa do državljanstva, dvojno državljanstvo itd. Razlog za takšen selektiven pristop do obravnavanja integracijske problematike, ki je upošteval interese držav članic, se verjetno skriva v medvladnem sodelovanju, v okviru katerega so se sprejemale vse pomembnejše odločitve in znotraj katerega je bilo mnenje Komisije zaželeno, ne pa tudi vedno upoštevano. Bolj ko je Komisija svoje stališče prilagodila interesom držav članic, večja je bila možnost, da ji bodo prisluhnile in sprejele njena stališča.

Leto 1997 je pomenilo še eno prelomnico v razvoju skupne imigracijske politike. Podpisana je bila namreč **Amsterdamska pogodba**, ki je področje imigracij in azila postavila v okvir prvega nadnacionalnega stebra, čeprav je bila končna odločitev še vedno v rokah držav članic. Pogodba pa ni prinesla nobenih bistvenih sprememb na področju integracije imigrantov. Nekaj pogodbenih določil se sicer nanaša na položaj državljanov tretjih držav, vendar pogodba v večjem delu poziva le k harmonizaciji pogojev za vstop in bivanje, standardov, postopkov glede dolgoročnih vizumov in dovoljenj za bivanje. V celotni pogodbi se nahaja le ena pravica tretjih državljanov, in sicer odsotnost kontrole oseb, naj bodo državljanji Unije ali ne, če prečkajo notranje meje (Guild, 1998: 616). Geddes (2000: 124) kritično poudarja, da nova določila, ki prepovedujejo diskriminacijo na rasni ali etnični osnovi, niso tako stroga in močna kot tista, ki opredeljujejo prepoved diskriminacije na osnovi narodnosti<sup>242</sup>. Ostali elementi integracijske politike v pogodbi niso niti omenjeni, kar nakazuje na dejstvo, da države članice v nasprotju s stališčem Komisije niso dojemale integracije kot pomembnega elementa, ki omogoča učinkovit skupni pristop k reševanju imigracijske problematike.

---

<sup>242</sup> Na tej točki bi rada opozorila na problematičnost angleškega izraza »nationality«, ki se lahko nanaša tako na narodnost in nacionalnost v etničnem smislu kot tudi na državljanstvo. Geddes pri opisu omenjenih določil uporabi ravno izraz »nationality«, zato ni najbolj jasno, ali ima v mislih državljanstvo ali narodnost v etničnem smislu.



Konec prejšnjega stoletja pa so tudi evropske države začele počasi priznavati, da osredotočenost večinoma na varnostni vidik urejanja problematike državljanov tretjih držav ni prinesla nobenih uspešnih rezultatov pri obvladovanju imigracijskih tokov in da so takšne necelovite imigracijske politike neučinkovite. Ugotovile so, da so predpogoj uspešnega reševanja imigracijske problematike tudi učinkoviti integracijski ukrepi, ki imigrantom omogočajo postati enakopravni član družbe, v kateri živijo. V luči tega spoznanja so na **posebnem sestanku v Tampereju** kot enega temeljnih elementov skupne imigracijske politike Unije opredelile tudi pošteno obravnavo državljanov tretjih držav. Omenjena določba je sinonim za kombinacijo ukrepov sprejema in bivanja imigrantov ter ukrepov za njihovo celovito integracijo. Na podlagi sprejetih sklepov omenjenega sestanka je Komisija nekaj let kasneje pripravila natančnejše opredelitve ciljev in ukrepov na področju integracije državljanov tretjih držav.