

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

DAMJANA ŠARČEVIĆ

MENTOR: PROF. DR. IVAN SVETLIK

**MIGRACIJSKA POLITIKA – PRETOK DELOVNE SILE V
EVROPSKI UNIJI**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

"We asked for workers but human beings came!"

("Želeli smo delavce, prišli so ljudje")

Max Frisch

Kazalo:

UVOD	5
1. TEORIJA MIGRACIJ IN MIGRACIJSKE POLITIKE	8
1.1. Opredelitev pojmov	8
1.1.1. Ekonomske migracije.....	10
1.2. Teorije in politike (mednarodnih) migracij:	11
1.2.1. Teorije migracij po Jamesu F. Hollifieldu.....	12
1.2.2. Teoretični vidiki izvora mednarodnih migracij po Masseyju.....	15
1.2.3. Vloga države	16
1.2.3.2. Trije koncepti politike nacionalne države do priseljencev	17
1.2.3.3. Teorije vpliva imigracije na družbo	18
1.2.4. Migracije v prihodnosti	19
2. RAZVOJ NORMATIVNEGA OKVIRA NA PODROČJU PRETOKA DELOVNE SILE V EU	20
2.1. Državljeni tretjih držav.....	25
3. EKONOMSKE MIGRACIJE V EU	29
3.1. Zgodovina ekonomskih migracij v EU in med državami EU.....	29
3.2. Mobilnost med državami članicami EU.....	33
3.3. Trg dela v EU in tuja delovna sila	36
3.3.1. Značilnosti priseljencev v EU	36
3.3.2. Trg dela v EU in brezposelnost.....	40
3.3.3. Strah pred imigranti v EU	45
3.3.3.1. Vpliv imigracij na plače in zaposlitev domačega prebivalstva.....	46
3.3.3.2. Vpliv imigrantov na socialne izdatke	48
3.3.4. Možne rešitve zmanjšanja stopnje brezposelnosti med tujimi delavci?	50
3.3.5. EU potrebuje tujo delovno silo.....	52
4. ŠIRITEV EU	55
4.1. Vpliv držav kandidatk na trg dela v EU po pridružitvi	57
4.2. Prehodno obdobje za prost pretok delovne sile.....	58
5. (EKONOMSKA) MIGRACIJSKA POLITIKA V EU IN VLOGA NACIONALNIH DRŽAV	61
5.1. Kreiranje migracijske politike v EU v prihodnje.....	65
SKLEP	68
VIRI	71

UVOD

Migracije niso nov fenomen, so pa v zadnjem času postale zelo aktualna tema v vladnih oziroma političnih krogih. Tujci v Evropi in tudi drugod po svetu so tema, kateri je z vsakim dnem posvečena večja pozornost tako s strani strokovnjakov kot vladnih predstavnikov, vodilna tema medstrankarskih bojev v predvolilnih obdobjih, tema medijev. Desničarski veljaki nestrpnost domačega prebivalstva do tujcev opravičujejo in ga še podpihujejo z mnogokrat rasističnimi izjavami o vsesplošni krivdi tujcev za slabe gospodarske, socialne razmere v svojih državah. In vse to na račun tujcev, tako zakonitih kot nezakonitih. Če je nezakonito migriranje obsodbe vredno, naj zakonito vendarle ne bi bilo. Pa se včasih zdi, da kljub vsemu je. Tujec ostaja tujec, ne glede na razlog imigriranja, ne glede na želje, potrebe in konec koncev temeljne človekove pravice.

Kot državljanka Slovenije, torej državljanka tretje države, sem bila sicer kratek čas 'tujka' v Evropi tudi sama. V času študija sem želela pridobiti nove delovne izkušnje v eni od držav Evropske unije. Žal neuspešno. Položaj tujih delavcev na trgu dela v državah Evropske unije je zelo slab. Statistični podatki prikazujejo visoko stopnjo brezposelnosti domačih delavcev in še višjo stopnjo brezposelnosti tujih delavcev. In zakaj se je v 60-ih in 70-ih nujna tuja delovna sila znašla v nezavidljivem položaju brezposelnosti in družbene odmaknjenosti? Zakaj tako restriktivna politika do novih ekonomskih migracij? Zgolj zaradi neasimilatornosti nekaterih priseljencev, kot so Turki v Nemčiji, Alžirci v Franciji ali Maročani in Jugoslovani (državljeni nekdanje Socialistične federativne Republike Jugoslavije) na Nizozemskem? Morda zgolj zaradi dejstva, da je gospodarstvo po svetu v recesiji? Zakaj vlade držav Evropske unije šele v sedanjem času posvečajo toliko pozornosti tujcem na svojem trgu dela? So države Evropske unije sposobne pripraviti učinkovito ekonomsko migracijsko politiko, ki bo izboljšala stanje na trgu dela v Evropi? Politiko, s katero bo dosegla že dolgo zadani cilj stabilnosti na svojem trgu dela?

Do leta 1974 je Evropa potrebovala tujo delovno silo in spodbujala zaposlovanje le-te. Po tem, po naftni krizi, pa je evropski trg dela okarakteriziran z visoko stopnjo brezposelnosti in potrebo po specifični delovni sili. Evropska unija je začela snovati

restriktivno politiko, ki naj bi pospešila mobilnost delovne sile znotraj držav članic EU in omejila pritok delavcev s strani tretjih držav. **Domnevam, da z restriktivno migracijsko politiko (politiko pretoka delovne sile), predvsem do državljanov tretjih držav, Evropska unija ni in ne bo dosegla stabilnosti na trgu dela v Evropski uniji in v družbi. Evropska Unija bi z liberalnejšo politiko, vendar ne 'laissez faire' politiko do delovne sile iz tretjih držav, in usklajenostjo snovanja ekonomske migracijske politike (politike pretoka delovne sile) na ravni Evropske unije, ne na nacionalni ravni, dosegla stabilnost na trgu dela v Evropski uniji.**

V diplomski nalogi se zaradi omejenega prostora osredotočam na ekonomske migracije, vendar zaradi prepletenosti migracijskih tokov po potrebi omenjam tudi druge migracijske tokove. Pojem migracij je zelo širok pojem, ki združuje tako emigriranje kot imigriranje. Zato so v prvem poglavju opredeljeni osnovni pojmi migracij, migracijskih tokov in natančneje je razložen pojem ekonomskih migracij. Z grobim opisom teorij migracij skušam predstaviti različne poglede na pojav migracij, nato pa poiskati morebitne razlage vzroka migracij in na koncu s pomočjo teorij opredeliti, kakšno vlogo lahko, če lahko, odigra država. Na koncu prvega poglavja predstavim možne smernice migracij v prihodnosti.

Drugo poglavje je namenjeno predstavitvi pravnih virov v Evropski uniji, ki urejajo migracije oziroma pretok delovne sile. S kratkim zgodovinskim pregledom pravnih virov od samega začetka združevanja Evrope do današnjih dni, je na koncu natančneje predstavljenih nekaj temeljnih pravic, ki jih priseljenc oziroma tuji delavec v Evropski uniji ima. Ker so pogoji ekonomskega migriranja v Evropsko unijo za državljane Evropske unije drugačni kot za državljane tretjih držav, je konec drugega poglavja namenjen predstavitvi pravnega okvirja in pogojev za priseljevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo.

Tretje poglavje služi predstavitvi ekonomskih migracij v Evropski uniji skozi zgodovino in opisu dejanskega stanja tujih delavcev na trgu dela v Evropi. Zgodovinska analiza ekonomskih migracij v Evropsko unijo poda odgovor na vprašanje, zakaj se je začel množičen pritok tuje delovne sile v Evropo po drugi svetovni vojni, kdo so bili tuji delavci, kakšna je bila njihova izobrazba in od kod so prihajali. Opisane so značilnosti priseljencev v Evropski uniji in njihova (ne)zmožnost vključevanja na trg

dela in v njim tuje socialno okolje. Podrobneje je opisan vpliv priseljencev na družbo in odziv domačinov na njihovo bivanje v državah Evropske unije. Na koncu poglavja so predstavljene morebitne rešitve, kako izboljšati položaj tujih delavcev in doseči v Evropski uniji zadani cilj stabilnosti na trgu dela in v družbi.

Ker se bo z letom 2004 družini evropskih držav pridružilo deset novih držav srednje in vzhodne Evrope, med njimi tudi Slovenija, je četrto poglavje namenjeno predstavitvi vpliva novih držav kandidatk na trg dela v Evropski uniji, njihovem položaju, ki ga bodo kot nove države članice Evropske unije imele ter politikam, s pomočjo katerih namerava Evropska unija urejati področje ekonomskih migracij oziroma pretoka delovne sile.

Zadnje, peto poglavje se osredotoči na sedanje in prihodnje kreiranje politike migracij na ravni Evropske unije in na nacionalni ravni posameznih držav članic Evropske unije. Izpostavljena je vloga nacionalne države pri urejanju vprašanja ekonomskih migracij.

Za predstavitev migracijske politike oziroma politike pretoka delovne sile v Evropski uniji v diplomski nalogi uporabim več različnih metod. Med seboj se prepletata funkcionalna in primerjalna analiza predvsem sekundarnih virov, in sicer analiz različnih avtorjev narejenih na podlagi statističnih podatkov. Z empirično raziskovalno metodo (kvantitativni pristop) oziroma s pomočjo uradnih statističnih podatkov sta bila narejena analiza in opis stanja tujcev na trgu dela v Evropski uniji. Zgodovinska razvojna analiza pa je orisala razvoj normativnega okvira na področju migracijske politike ter opisala potek priseljevanja tuje delovne sile v Evropo po drugi svetovni vojni.

1. Teorija migracij in migracijske politike

1.1. Opredelitev pojmov

Tako na ravni Evropske Unije (v nadaljevanju EU) kot v posameznih državah članicah ni enotne opredelitve, kaj migracije so.

V Sloveniji v skladu s Predlogom resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije (Poročevalec, št. 38, 1998) označujemo migracije (selitve) kot fizično gibanje posameznikov ali skupin prebivalstva v geografskem prostoru, ki zajemajo prestop neke administrativne meje in relativno trajno spremembo kraja bivanja. Mednarodne (meddržavne ali zunanje) migracije pomenijo prestop državne meje in relativno trajno spremembo države prebivališča.

Kot navaja Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* – v nadaljevanju OECD) (v Verlič Christensen, 2002: 18) so "migracije dogodki, selitve med različnimi vrstami okolja (mesta, podeželje) ali nacionalnimi enotami. Migrant je človek, ki živi v državi ali okolju, v katerem ni rojen". Migracije so lahko zunanje ali pa notranje. Odvisno od državne meje oziroma večnacionalne skupnosti, kot je EU (Verlič Christensen, 2002: 18). Za notranje migracije v EU opredeljujemo migracije med državami članicami, za zunanje pa migracije iz/v tretje države.

"Migrantske tokove sestavljajo zelo različne skupine: politični ali ekonomski in strokovni migranti, ljudje, ki iščejo ali so našli delo, družinski člani migranta, študentje ali strokovnjaki na izpopolnjevanju, avanturisti in begunci pred revščino in brezupom različnih konfliktov" (Verlič Christensen, 2002: 18).

Tudi izraz imigrant oziroma priseljenc nima enotne definicije. Imigrant je običajno opredeljen kot oseba, ki je vstopila v državo in v njej prebiva dalj časa (Poročevalec, št. 38, 1998: 25). Guellec in Cervantes navajata Coppel pravi (OECD, 2002: 721), da ima definicija imigranta različne opredelitve v državah OECD. EU, Japonska in Koreja opredeljujejo imigrante kot skupek posameznikov s tujim državljanstvom. Države, ki so

dolgo veljale kot države priseljevanja (Avstralija, Kanda, Nova zelandija in Združene države Amerike), pa kot ljudi, ki so bili rojeni v drugi državi, kamor štejejo tudi tiste, ki so že naturalizirani (OECD, 2002: 72). Poulain in Gisser trdita, da EU še zdaj nima skupne definicije imigrantov ali emigrantov, ne glede na to, da je Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju OZN) leta 1976 sprejela in predlagala možne rešitve.¹ Definicija OZN je, da je imigrant "posameznik, ki je vstopil v državo z namenom, da bo tam bival vsaj leto dni; emigrant je posameznik, ki je bil leto dni odsoten oziroma je bival v drugi državi".² Ne obstaja niti skupen dogovor o definiranju izraza za statistične potrebe in tako obstaja nekaj konceptov: imigranti (*immigrant population*), prebivalci tujega porekla (*population of foreign origin*), tujci (non-nationals).

Zgoraj opisano neskladje glede definiranja izrazov migrant, imigrant in emigrat je povod za težavno in včasih nemogoče interpretiranje statističnih podatkov in analiziranje le-teh. Medtem ko južne države EU in Nemčija za dodelitev državljanstva uporabljajo načelo *ius sanguinis*, kar pomeni, da državljanstvo dobi vsak, ki dokaže, da imajo njegovi starši poreklo določene države, v Franciji in Veliki Britaniji uporabljajo načelo *ius solis*, kar pomeni, da državljanstvo dobi vsakdo, ki se je rodil na ozemlju določene države, ne glede na poreklo. Francija je storila revizijo na področju dodeljevanja državljanstva. Znameniti 44. člen so spremenili zaradi bojazni, da bi ženske nenadzorovano prihajale v Francijo rojevat in s tem svojim potomcem zagotovile državljanstvo Francije. Tako sedaj kandidat za državljanstvo, v Franciji rojen mladi tujec, lahko sam izbira med dvema možnostma, ko je star 18 let. Otroci, ki so se rodili francoskim staršem, so samodejno pridobili francosko državljanstvo, otroci tujcev pa državljanstvo svojih staršev. Po dopolnjenem 18. letu so slednji, pod določenimi pogoji, lahko zaprosili za spremembo državljanstva (Le Bras, 2003: 31-32).

Izpostavila bi tudi problem množičnega priseljevanja po padcu berlinskega zidu v Nemčijo, in sicer ljudi nemškega porekla iz bivše Sovjetske zveze in Poljske. Glede na njihovo poreklo so upravičeni do nemškega državljanstva in zato v statistiki niso obravnavani kot imigranti. Na drugi strani pa se druga ali tretja generacija imigrantov,

¹ European Commission (EC- EUROSTAT), Regional International Migration and Foreign Population within the EU, A Feasibility study, 3/2001/E/n°5: str. 2.

živečih v Nemčiji (nenemškega porekla), v statistiki še vedno obravnava kot priseljenska, saj nimajo državljanstva. Tu Francija in Velika Britanija odstopata, saj druge in tretje generacije priseljencev niso več obravnavane kot imigranti oziroma tujci (Boeri in dr., 2002: 6).

Iz zgoraj napisanega bi poudarila, da je obravnava statističnih podatkov lahko dvorezen meč, saj se obravnava imigrantov od države do države razlikuje. Kljub temu je večina statističnih podatkov in analiz narejena na podlagi do sedaj pridobljenih in na nek način neenakih podatkov.

1.1.1. Ekonomske migracije

Migrante lahko med seboj ločimo po spolu, etnični pripadnosti, izobrazbi in poklicu, razlogih, zakaj so migrirali, sami formi migracij (notranje, mednarodne, začasne itd.) (Brettell, Hollifield, 2000: 118).

Mednarodne migracije se pojavljajo v treh oblikah:

- zakonite (legalne) migracije so svobodne migracije posameznikov, ki po lastni volji in v okviru obstoječih zakonov spremenijo državo svojega prebivališča;
- prisilne migracije pomenijo, da se posamezniki selijo zaradi strahu pred preganjanjem ali strahu pred kolektivnimi kršitvami človekovih pravic ali humanitarnega prava ter drugimi okoliščinami, ki jih povzročajo različni konflikti ali katastrofe;
- nezakonite (ilegalne) migracije pomenijo, da gre za prepovedane prehode meja in nedovoljeno bivanje v tuji državi (Poročevalec, št. 38, 1998: 13).

Ker pa se navadno politike migracij snujejo glede na predpostavljen motiv migrantov, lahko migrante kategoriziramo na :

- ekonomske migrante (delavce migrante, profesionalce, poslovneže in podobno);
- politične migrante (iskalce azila, begunce, vojne begunce in podobno);
- sekundarne migrante oziroma družinske člane (zakonce, druge partnerje, ki predstavljajo zakonu podobno skupnost, mladoletne in odrasle otroke, starše in druge sorodnike) (Poročevalec, št. 38, 1998: 26).

² European Commission (EC- EUROSTAT), Regional International Migration and Foreign Population within the EU, A Feasibility study, 3/2001/E/n°5: str. 2.

V nadaljevanju svoje diplomske naloge se bom osredotočila na ekonomske oziroma delovne migrante. Ob tem pa bi poudarila, da se nikakor ni mogoče izogniti tudi drugim oblikam migracij, saj se migrantski tokovi med seboj prepletajo.

Ekonomski migranti so ljudje, ki se selijo iz enega konca države na drugi konec oziroma iz ene v drugo državo zaradi dela - v nasprotju z begunci in ostalimi migranti (ljudje, ki so se prisiljeni seliti zaradi ideoloških razlogov, "*tied movers*" oziroma družinski člani migranta³), ki se selijo predvsem zaradi odločitev drugih (Chiswick, 2000: 61). Delovni oziroma ekonomski migrant se seli, da bi dobil boljšo priložnost za zaposlitev (Hollifield, 2000: 147). Ekonomski migranti se od drugih migrantov ločijo tudi po tem, da se lažje in uspešneje integrirajo na trgu dela. Med razloge za to Chiswick (v Brettel, Hollifield, 2000: 61) šteje to, da so sposobnejši, bolj ambiciozni, bojeviti in podjetniški kot ostali, ki se ne odločijo za migracijo in ostanejo doma.

1.2. Teorije in politike (mednarodnih) migracij:

Teorije migracij so bile dolgo časa domena ekonomistov in sociologov, antropologov, geografov in demografov. Ekonomisti so iskali razlago za selitev ljudi s pomočjo *push-pull* logike, sociologi pa so poudarjali in analizirali pomembnost transnacionalizma in socialnih mrež (*networks*). Pri vsem tem, kot pravi Douglas Massey, je manjkala teorija države oziroma njenega vpliva na selitve ljudi (Hollifield, 2000: 146). Šele v letih 1980 in 1990 se je politična znanost posvetila teoriji mednarodnih migracij. Teoretiki so pričeli z analizami migracij ter iskanji odgovorov, kako državo ponovno vplesti v reševanje tega pojava (Hollifield, 2000: 137).

³ Do družinskega združevanja v EU so upravičeni (zakonski) partner in potomci tujega delavca ali njegovega (zakonskega) partnerja, ki so mlajši od 21 let. Družinski člani, ne glede na to ali so državljani EU ali pa državljani tretjih držav, imajo pravico do zaposlitve, izobraževanja, pod enakimi pogoji kot domačini. V primeru smrti zaposlenega ali samozaposlenega tujega delavca imajo družinski člani pravico, da ostanejo v državi, kamor so imigrirali (European Parliament, Directorate – General for Research: Free Movement of Persons: an overview (Working paper), LIBE 100 EN, 9 – 98, str. 26-28). Definicija družine oziroma katere osebe so upravičene do migriranja na podlagi družinskega združevanja je že nekolikokrat redefinirana in vsakič krči možnost priseljevanja glede na sorodstvene vezi, starost, čas bivanja v državi ali celo trajanje zakona. Kot piše v Migration News Sheet (v Verlič Christensen, 2002: 81) je v Nemčiji dan predlog, da se v postopku družinskega združevanja dovoli priselitev otrok le do 12. leta starosti, ker jih v poznejših letih "ni mogoče resocializirati." V Veliki Britaniji za dokazovanje sorodstvenih vezi zahtevajo DNA teste (Verlič Christensen, 2002: 81).

Migracije prav tako dolgo časa niso bile tema političnih programov strank oziroma državnih in mednarodnih politik. Raje kot o migracijah se je govorilo o tujih delavcih, beguncih, ljudeh z začasnim oziroma stalnim dovoljenjem za bivanje, s katerimi so se ukvarjali posebni uradi ali resorna ministrstva. Veriga migracij, ki se je pričela z delavci, se je nadaljevala z družinskim združevanjem ter begunci. Šele v osemdesetih so migracije postale osrednja tema politike na 'visoki ravni'. K temu so pripomogle skrajne desničarske skupine, ki so uspešno izpostavile, da migracije pomenijo grožnjo nacionalni identiteti in dosegle, da so migracije stopile v samo središče politike. Države so se znašle pred zelo težavno nalogo, kako najti uspešno rešitev problema (Castles, Miller, 1993: 9).

1.2.1. Teorije migracij po Jamesu F. Hollifieldu

Hollifield v teoriji mednarodnih odnosov izpostavlja tri smeri, ki govorijo o migraciji: realistično oziroma neorealistično smer, tezo globalizacije in liberalni institucionalizem (Hollifield, 2000: 153).

Realistična smer

Politični realizem izhaja iz predpostavke, da so države racionalni dejavniki, katerih vedenje je omejeno z anarhičnimi strukturami mednarodnega sistema. Države so tako ujete v dilemo varnosti, ki jih sili, da delujejo protekcionistično za svojo suverenost. Ob tem ves čas iščejo možne poti, da povečajo svojo moč na mednarodni ravni. Glede na porazdelitev in ravnotežje moči se država odloči ali se izpostavi imigraciji oziroma emigraciji, ali sprejme veliko število beguncev ali pa jih zavrne.

Ta smer nam lahko poda argumente za politiko mednarodnih migracij pred in po hladni vojni leta 1990. Med hladno vojno ni bilo v interesu komunističnih držav, da ljudje emigrirajo, bilo pa je v interesu Zahoda, da podpre politiko azila in imigracijo iz Vzhoda. Po hladni vojni, po padcu berlinskega zidu se je situacija drastično spremenila. Ljudje imajo večjo svobodo gibanja in manjšo vstopa v držav zahodne Evrope (Hollifield, 2000: 154).

George Borjas (Hollifield, 2000: 154), ekonomist, trdi, da masovne migracije iz revnih tretjih držav predstavljajo ekonomsko grožnjo, ker prihaja do izčrpanja človeškega

kapitala v državah izvoza (v državah odkoder poteka emigracija), povečuje se razlika med revnimi in bogatimi. Srednji razred družbe je ogrožen, to pa vodi v družbeno in ekonomsko stanje, ki ni dobro za kapitalistične demokracije. Na drugi strani Peter Brimelow (Hollifield, 2000: 154) pojasnjuje, da so migracije ne-belcev kulturna grožnja zahodnim družbam. Myron Weiner (Hollifield, 2000: 155) pa iz stališča političnega realizma poudarja, da ima vsaka država omejeno zmožnost sprejemanja imigrantov (kar je bivši francoski predsednik Francois Mitterrand označil kot "prag tolerance" in kaže na ksenofobične dogodke v zahodni Evropi, ki so posledica nekontrolirane migracije).

Teza globalizacije

Proces globalizacije je močno pretresel delovanje nacionalne države oziroma njenega trga kapitala in trga dela. Mnogi sociologi, kot Saskia Sassen (Hollifield, 2000: 157), vidijo državo kot zastarelo in nezmožno obdržati korak s spremembami v svetovni ekonomiji. Da lahko država konkurira na 'novem' mednarodnem trgu, so bile vlade držav OECD prisiljene deregulirati in liberalizirati trg dela in kapitala. Države v razvoju so pahnjene v dolgove, sprejeti morajo politiko strukturnega prilagajanja, kar pa na koncu pomeni več imigriranja iz revnih držav v bogate (Hollifield, 2000: 156). Saskia Sassen pravi, da je vsem teoretikom teze globalizacije skupno stališče, da se suverenost nacionalne države in njena moč šibita zaradi transnacionalizma, v smislu pretoka kapitala, dobrin in ljudi. Nacionalna država ni več edini, legitimni akter v mednarodnih odnosih, če je sploh kdaj bila. Država ni sposobna nadzorovati transnacionalnih korporacij (še posebej bank, ki selijo ogromne vsote denarja po celem planetu) in migrantov, ki iščejo zaposlitvene možnosti (Hollifield, 2000: 155).

Teza globalizacije, podobno kot konvencionalna, neoklasična (*push-pull*) teorija migracij, temelji na dveh predpostavkah:

- migracije so posledica neenakosti v mednarodni ekonomiji in dokler bo neenakost obstajala, tako dolgo bodo posamezniki prisiljeni iskati boljše možnosti za življenje onstran državnih meja;
- vloga države je pri upravljanju mednarodnih migracij marginalna oziroma država lahko upočasni razvoj na mednarodnih trgih dela, kapitala, dobrin in storitev, ne more pa ga ustaviti (Hollifield, 2000: 158).

Pri tezi globalizacije zasledimo odsotnost kakršnekoli politične razlage migracij. Mesto moči in sprememb je v družbi.

Liberalni institucionalizem

Osredotoči se na institucije in državo. Neoliberalni argumenti te teze so podobni neorealitičnim, kar pomeni, da je dan poudarek interesom. Glavna razlika, ki loči neoliberalce od neorealistov je, da želijo neoliberalci razdvojiti nacionalni interes in preučiti mnogoterost družbenih in ekonomskih skupin. Vsaka interesna skupina želi vplivati na državo in si tako zagotoviti korist od politik, ki jih vlade sprejemajo. Neoliberalci so osredotočeni na *policy* in politiko liberalne države, kjer je tekmovanje med skupinami relativno odprto, neovirano z avtoritarizmom in korupcijo (Hollifield, 2000: 160).

Neoliberalcem je v povezavi z migracijami glavno vprašanje, kako so se formirale proimigracijske koalicije v državah OECD in ali bodo sposobne obdržati legalne migracijske režime tudi po koncu hladne vojne. Koalicije za prosto trgovino so bile osnovane predvsem na podlagi ekonomskih interesov, medtem ko so ekonomski interesi pri migracijah zasenčeni s političnimi, družbenimi in ideološkimi argumenti (Brettell, Hollifield, 2000: 162). Glavni trije dejavniki, ki določajo nacionalne migracijske politike po Hollifieldu (Hollifield, 2000: 162-164) so:

- ideološki, zgodovinski in kulturni dejavniki; Migracijska politika predvsem v treh velikih liberalnih republikah (Združene države Amerike, Francija in Nemčija) temelji na nacionalnih mitih. Ti miti nacionalne identitete so zamenljivi, so lahko predmet manipulacij ali političnih bojev. Imigracije, kot pravijo Gary Freeman, Myron Weiner, Martin Schain, Rey Koslowski, Jeannette Money in drugi, lahko spremenijo sestavo posamezne družbe, spremenijo politične koalicije, zamajajo politični sistem ter preoblikujejo nacionalno identiteto v posameznih državah (Hollifield, 2000: 162).
- ekonomija, ki je odvisna od tuje delovne sile; Kot trdi Gary Freeman ekonomija, ki je odvisna od tuje delovne sile, tako kvalificirane v industriji računalništva kot nekvalificirane v gradbeništvu in kmetijstvu, formira zelo močne lobije. Tako so ekonomski interesi pri snovanju politike migracij vedno prisotni, saj je dobiček pri uvozu delovne sile velik.

- institucionalni dejavnik oziroma pravice, ki izhajajo iz liberalnih ustav; imigrantje, nasprotno kot kapital ali dobrine, lahko zahtevajo pravice oziroma zaščito pod okriljem liberalnih ustav in zakonodaje. Tudi če imigrantje nimajo državljanstva, imajo zagotovljene temeljne človekove pravice, socialne pravice in celo politične pravice oziroma volilno pravico (Hollifield, 2000: 162-163).

1.2.2. Teoretični vidiki izvora mednarodnih migracij po Masseyju

Da države najdejo način, kako učinkovito nadzirati mednarodne migracije, je potrebno razumeti, zakaj se posameznik sploh seli. Da bi razložili izvor migracij in njihovo razvoj skozi čas, je bilo razvitih kar nekaj teorij. Po Masseyju bom izpostavila naslednje⁴:

- Neoklasična ekonomija (*neo-classical economy*): Glavni vzrok za migracije vidijo v razlikah povpraševanja po delovni sili in višini dohodkov. Države z višjimi dohodki bodo privabile delavce iz držav, kjer so prihodki manjši, če je razlika dohodka večja kot pa so stroški migriranja (torej stroški potovanja, stroški iskanja dela itd.).
- Nova ekonomska teorija (*new economy theory*): Odločitev za migriranje se sprejme v krogu družine, gospodinjestev, s čimer se skuša izboljšati finančno stanje migranta in njegove družine oziroma skupnosti.
- Teorija dvojnega trga (*dual market theory*): Migracije so posledica povpraševanja po nizko kvalificirani delovni sili na trgu dela. Plačila za opravljeno delo so nizka, delovno okolje je neprijazno, delovna mesta pa so navadno na dnu hierarhične lestvice trga dela. Ker domačini niso pripravljeni opravljati tovrstnega dela predstavljajo imigrantje najboljšo rešitev.
- Teorija svetovnega sistema (*world system theory*): Migracije so povezane s strukturo in ekspanzijo svetovnega kapitalističnega trga, ki povzroča probleme kot so gosta poselitev ozemlja v določenih državah, slabo plačano delo v rudarstvu in industriji ter socialna neintegracija. Socialno in ekonomsko stanje posameznike sili k migriranju in iskanju boljših možnosti za svoje življenje. Migracije se ohranjajo s pomočjo mrež (*networks*), kar pomeni, da gre za osebni stik med ljudi, ki so že imigrirali v neko državo, in ljudmi, ki nameravajo imigrirati. S pomočjo mrež se zmanjša tveganje in zmanjšajo se stroški migriranja. Če imigrant ne najde dela in

⁴ European Commission, Eurostat Theme 3: Long-term international migration scenarios for the European Economic Area, E4/1997-6, str. 4.

prebivališča, mu bo v veliko oporo družina ali prijatelji oziroma znanci, ki so že imigrirali. Nezanemarljiva je tudi psihološka podpora, ki jo imigrant v takšnih skupinah dobi, saj mu pomaga pri vključevanju v novo družbo. In s tem ko se mreže širijo, privabljajo tudi več in več imigrantov.

- Institucije in organizacije (*institutions and organisations*): Število tako legalnih kot nelegalnih institucij, ki nudijo pomoč migrantom v deželah uvoza, se povečuje. S tem, ko postanejo znane, lahko migrantom pomagajo, da dosežejo svoj cilj v državah, kjer institucije ali organizacije delujejo.

1.2.3. Vloga države

Gary Freeman na podlagi svoje teze interesov trdi, da je kreiranje migracijske politike zelo odvisno od organiziranih interesnih skupin (interesne skupine v kmetijstvu, lobiranje). Tako iz mikroekonomskega stališča zagovarja, da je država ujetnica interesnih skupin, ki bodo imele koristi od ohlapne, nekontrolirane politike migracij.⁵ S to trditvijo pojasni, zakaj toliko držav vztraja pri liberalni politiki do tujih delavcev, ne glede na recesijo in ekonomsko krizo, ki narekuje bolj restriktivno politiko. Država je potemtakem, kot trdi Freeman, zgolj odsev družbenega interesa (Hollifield, 2000: 144-145).

Hollifield na podlagi primerjalne, zgodovinske in institucionalne analize zagovarja svojo tezo (tezo liberalne države). Teza liberalne države neodvisno od ekonomskega stanja, igre interesov ter javnega mnenja, zagovarja, da je liberalna država pri kontroli migracij stisnjena v kot zakonodaje in institucij. Liberalna država je imigrantom oziroma tujim priseljencem dala oziroma zagotovila temeljne pravice (tako temeljne človekove pravice, politične in socialne pravice). In država, še posebno ne liberalna država, si ne more dovoliti (kljub temu, da je teoretično mogoče), da zaradi lastnih interesov vzame že dane pravice. Ker, kot pravi Hollifield, "pravice v liberalnih demokracijah imajo dolgo življenje" (Hollifield, 2000: 149). "Enkrat, ko so pravice dane, jih je težko vzeti nazaj" in temu dejstvu smo priča v zadnjem času v zahodni

⁵ Močne interesne skupine, ki vplivajo na kreiranje migracijske politike so v ZDA pridelovalci sadja in zelenjave, v Nemčiji in na Japonskem skušajo na migracijsko politiko vplivati interesne skupine iz gradbene industrije, kjer je velika potreba po tuji delovni sili (Hollifield, 2000: 145).

Evropi, ki se boji narediti še tako majhno spremembo pri spreminjanju zakonodaje na področju pravic tujcev in migrantov (Hollifield, 2000: 149-150).

1.2.3.1. Država pred dilemo 'ali se zapirati ali odpirati'

Mednarodna ekonomija (trgi) silijo liberalne države k večji odprtosti z boljšo učinkovitostjo; na drugi strani pa domači politični in zakonodajni dejavniki silijo države, da se zaprejo z namenom zaščititi družbeno pogodbo ter ohraniti suverenost in pravice državljanstva.

Politični realizem, predvsem pa Myron Weiner, trdijo, da država zgoraj opisani dilemi ne more uiti. Weiner je prepričan, da so migracije le še ena grožnja državi, v anarhičnem mednarodnem sistemu, s katero se mora posamezna država soočiti (Hollifield, 2000: 174).

V tezi globalizacije zasledimo, da je zgoraj opisana dilema rezultat družbenih in ekonomskih sprememb, kjer pa, kot pravi Sassen, država nima kontrole. Migracije so le še ena od nešteti sil, ki zadajajo državam in družbam klofute in neizogibno vodijo k eroziji suverenosti in sistema nacionalnih držav (Hollifield, 2000: 175).

Liberalni institucionalisti zagovarjajo, da se države zaradi že zagotovljenih mednarodnih pravic migrantov ne morejo zapirati. Pravice delujejo ravno nasprotno in še povečujejo mednarodne migracije, kot trdita David Jacobson in Yasemin Soysal (Hollifield, 2000: 175).

1.2.3.2. Trije koncepti politike nacionalne države do priseljencev

Koncepte politike do priseljencev lahko strnemo v tri skupine načel: načela anglokonformnosti, načela talilnega lonca in načela multikulturalizma (M. Lukšič-Hacin, povzeto po Novak v GV, 2003: 38).

Teorija o anglokonformnosti

Korenine tega koncepta, kot tudi ostalih dveh, segajo v konec 19. stoletja, ko so v ZDA pričeli prihajati priseljenci iz Južne in Vzhodne Evrope. Glede na veroizpoved in

etničnost so bili drugačni belci. To je odprlo vprašanja, kakšna bo ameriška prihodnost. Kot odgovor so se pojavile teorije o anglokonformnosti, ki zagovarjajo, da so nekateri priseljenci neasimilatorni in se jim že v osnovi odreka pravica do asimilacije. S tem konceptom je povezana usoda črncev in avtohtonih prebivalcev v Ameriki. V Evropi se podobno dogaja Nemčiji, kjer so te usode deležni priseljenci iz Turčije. Pa tudi v nekaterih drugih državah lahko zasledimo omenjeni problem.

Teorija o talilnem loncu

Gre za načelo zlivanja kultur, med katerimi pride do kulturnega stika. Prvi zagovorniki tega koncepta so se zavzemali za enakopravnost vseh kultur in zahtevali medsebojno vzajemno spoštovanje. Analize so pokazale, da v etnično stratificiranem okolju ne prihaja do talilnega lonca.

Teorija o multikulturalizmu

Izhodišča zagovornikov multikulturalizma so podobna izhodiščem zagovornikov talilnega lonca. Tudi zagovorniki teorije o multikulturalizmu zagovarjajo kulturni relativizem in zahtevajo spoštovanje različnosti, vendar ta koncept ne išče možnosti za zlivanje, prepletanje različnih kultur. Multikulturalizem želi ohraniti kulturno različnost in tako omogočiti priseljencem, da ohranijo in gojijo svojo kulturo tudi v novem družbenem okolju. Za tako kulturno pluralistično skupnost se uporablja besedna zveza skleda solate (*salad bowl*), ker posamezen element ostane samostojen. In ta oblika je po besedah Romana Prodirja, predsednika Evropske komisije (v nadaljevanju EK), ustrezna tudi za EU v prihodnje.

1.2.3.3. Teorije vpliva imigracije na družbo

Hollifield je razdelil teorije na štiri glavne vidike, katerih se tudi politiki poslužujejo pri razlagi vpliva imigracij na družbo.

- Smithov ali liberalni vidik; Tržno orientirane družbe so zelo dinamične in zmožne sprejemanja velikega števila imigrantov, ki z uspehom na trgu dela doprinesejo človeškemu kapitalu ter družbeni blaginji. Kot trdijo nekateri teoretiki, kot sta Fuchs in Gordom, se bodo imigranti asimilirali v obdobju ene ali dveh generacij. Če pa se problem neasimiliranja vseeno pojavi, potem je dolgoročno zdravilo naturalizacija.

- Neo-Maltuzijanski vidik; Ta vidik so si delili predvsem demografi (Bouvier, Coleman), ekonomisti (Borjas, Martin) in nekateri politični znanstveniki (Teitelbaum, Weiner), ki trdijo, da ima vsaka družba omejene vire (predvsem ozemlje) in število delovnih mest. Zato je vsakršna imigracija škodljiva nekaterim segmentom družbe ali pa kar celi družbi.
- Marksistična ideja; Kapitalistične ekonomije za prebroditev kriz, ki se pojavljajo v gospodarstvu in trgu dela, potrebujejo rezervo, ki je pretežno sestavljena iz tuje delovne sile. Vendar imajo imigracije negativen vpliv na družbo, saj zaostrujejo razredni konflikt in pripomorejo k politizaciji delavskega razreda.
- Durkheimov vidik: Imigracija, tako kot proces modernizacije, pripomore k občutku odtujenosti ter vodi v fragmentacijo oziroma razkroj družbe. Durkheimov vidik so si delili predvsem sociološki in politični geografi ter demografi, ki izpostavljajo predvsem prostorski vpliv imigracij (Hollifield, 2000: 165-166).

1.2.4. Migracije v prihodnosti

Glede na zgoraj opisane teorije in dosedanje študije se nam pojavi vprašanje ali je mogoče, predvideti potek migracij v prihodnosti. Stephen Castles in Mark J. Miller (1993: 8) predvidevata, da bi bile v naslednjih dvajsetih letih možne naslednje smernice migracij:

- globalizacija migracij; vse več držav se bo soočalo z imigracijskimi tokovi oziroma imigranti. Države izvoza bodo zelo različne, zato bodo v državah uvoza imigranti različnih ekonomskih, socialnih in družbenih okolij.
- pospeševanje migracij; migracije se številčno večajo v vseh regijah. Ta kvantitativna rast pa pospešuje nujnost in težavnost oblikovanja vladnih politik.
- diferenciacija migracij; v večini držav ni le ena vrsta imigrantov, kot na primer delovni imigranti, begunci ali tujci z začasnim bivališčem. Značilno je, da se ena vrsta migracij nadaljuje z drugimi vrstami, ne glede na napore vlad, da bi migracije nadzorovale oziroma vsaj kontrolirale. Diferenciacija tako pomeni eno glavnih ovir pri snovanju ukrepov mednarodnih in nacionalnih politik.
- feminizacija migracij: ženske imajo pomembno vlogo pri vseh tipih migracij. V preteklosti so predstavljali večino delovnih imigrantov in beguncev moški, ženske so bile v večjem številu prisotne pri migracijah družinskega združevanja. Od leta 1960 dalje so ženske v večjem številu zastopane tudi pri delovnih migracijah. Ob

razpadu Jugoslavije in valu beguncev pa se je pokazalo, da je bila večina beguncev žensk. Feminizacija migracij odpira novo temo, ki se je morajo zavedati še posebej snovalci politik ali tisti, ki migracije le preučujejo.

2. Razvoj normativnega okvira na področju pretoka delovne sile v EU

Evropa je z integracijo dosegla velik uspeh s prenosom ekonomskih migracijskih gibanj v povojnem obdobju v prost pretok delovne sile, piše Moussis (1999: 102). Svoboda gibanja delavcev dovoljuje državljanom EU, da v državah članicah EU iščejo boljše razmere za življenje in delo, kot so jim na voljo v regiji njihovega stalnega prebivališča oziroma porekla. Na drugi strani pa v najbogatejših regijah in državah migracija prispeva delovno silo, ki je bistvena za njihov nadaljnji gospodarski razvoj.

V nadaljevanju bom predstavila glavne, tako primarne kot sekundarne pravne vire EU, ki vplivajo na reguliranje migracij oziroma pretoka delovne sile. Naj še izpostavim, da v EU obstaja pomembna razlika med obvezujočimi in neobvezujočimi dokumenti EU. Obvezujoči dokumenti so uredbe, direktive in odločitve. Resolucije pa so neobvezujoči dokumenti.

Zgodovina pravnega urejanja prostega pretoka delavcev se je začela leta 1957 z Rimsko pogodbo. V 48. členu je zapisano, da je prost pretok delavcev ena osnovnih svoboščin skupnega trga (Boeri in dr., 2002: 42). Vendar so obstajale omejitve. Prost pretok delavcev ni veljal za delovna mesta v javni upravi, predpis v Rimski pogodbi pa omejuje načelo prostega pretoka delavcev tudi kadar gre za interese javnega reda in varnosti, ter zdravja (Swann, 2000: 172).

Uredba Sveta EU, ki je veljala v obdobju od septembra 1961 do leta 1964, je zahtevala od delavca migranta, da dobi delovno dovoljenje države, v katero je nameraval iti. Delovno dovoljenje je delovni migrant lahko podaljševal: po enem letu zaposlitve v državi, kamor je imigriral, je dobil delovno dovoljenje za enako delo, kot ga je opravljal do tedaj. Po treh letih dela je lahko zaprosil za podaljšanje delovnega dovoljenja, za katerikoli poklic, za katerega je bil usposobljen. Po štirih letih pa je dobil delovno dovoljenje za katerokoli plačano delo. V tem času so imeli domači delavci na trgu dela

prednost pred ostalimi. Prav tako so imeli državljani Evropskih skupnosti (v nadaljevanju ES) prednosti pred državljani tretjih držav (Swann, 2000: 172). Do leta 1968 je bilo narejenih nekaj sprememb in sicer so tuji delavci lahko zaprosili za katerokoli delovno mesto, pod enakimi pogoji kot domačini. Vendar je bila uvedena 'varnostna klavzula', ki so jo lahko uporabile države članice za čas petnajstih dni, če se je na trgu dela pojavil presežek ponudbe delovne sile na določenem področju. Prav tako so na trgu dela še vedno imeli prednost delavci iz ES, pred državljani tretjih držav (Swann, 2000: 173).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS), si je zadala cilj ustvariti skupni delovni trg, kar je pomenilo prosto gibanje delovne sile v Skupnosti in odpravo razlikovanja na osnovi narodnosti med delavci držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom za delo in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji (Moussis, 1999: 103).

Leta 1968 je bila dosežena svoboda gibanja za delavce, hkrati s carinsko unijo (Moussis, 1999: 103). Šest držav ustanoviteljic EGS (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska) je zagotovilo načelo popolnega prostega pretoka delavcev. Sprejeta je bila Uredba številka 1612/68⁶, ki je prinesla mnoge spremembe v evropsko delovno pravo. Zagotavlja odpravo diskriminacije na podlagi narodnostne pripadnosti. Načelo ne-diskriminacije med delavci v ES tako vsem državljanom držav članic ES omogoča enake pravice pri zaposlovanju, diskriminacija je odpravljena tudi za stalne sezonske delavce ter obmejne delavce. Delavec mora uživati enake socialne pravice in plačevati enake davke kot domačin (7/1. člen). Prav tako ima delavec pravico biti član sindikata in uživati pravice, ki iz članstva izhajajo, vključno s pravico, da voli in je voljen v organih takih združenj (8/1. člen). Državljan tretjih držav, ki so družinski člani državljanov ES in ki so izkoristili svojo pravico prostega pretoka na območju ES, imajo zagotovljeno pravico do bivanja in dostopa do dela. Osnovna pravica delavca in njegove družine je mobilnost v ES, s pomočjo katere si lahko posameznik izboljša življenjske in delovne pogoje ter izboljša socialni položaj. Delavec ima pravico, da prebiva v drugi državi članici s svojo družino, kar pomeni svojim (zakonskim) partnerjem/ico, potomci, ki so mlajši od 21 let ter drugimi družinskimi člani, ki so odvisni od delavca (10/1.

⁶ OJ L 257, 19.10.1968, str. 2-12

člen). Da pa bi se preglednost na trgu dela v ES izboljšala, je v uredbi zapisano tudi, da predstavnik vsake države članice, enkrat mesečno pošlje poročilo Evropskemu koordinacijskemu uradu (*European Coordination Office*) o stanju na trgu dela, o številu prostih mest po poklicih in po regijah (15/1. člen). Prav tako želi Uredba vzpostaviti nadzor na skupnem trgu dela v ES tako, da se komisarji dvakrat letno na podlagi poročila Evropske komisije (v nadaljevanju EK), ki zbira podatke iz posameznih držav članic, zberejo in analizirajo stanje na trgu dela, preučijo morebitne potrebe po delovni sili v določenih državah članicah in skušajo napovedati mobilnosti delavcev v ES (19/1. člen). V primeru, da se v določeni regiji ali državi članici pojavijo motnje na trgu dela, ki ogrožajo zaposlovanje in življenjski standard ljudi, mora država članica o tem obvestiti EK. EK nato skupaj z državo članico najkasneje v roku dveh tednov, sprejme določene ukrepe in obvesti delavce ES, da se v tej regiji oziroma državi ne morejo zaposliti. Država članica obvesti EK, kdaj se situacija na trgu dela normalizira in tako se ukrepi umaknejo (19. člen in 20. člen). Uredba Sveta EU 2434/92⁷ leta 1992 je dopolnila zgoraj omenjeno uredbo 1612/68, predvsem v smislu koordinacije in izmenjave informacij o trgu dela v EU.

Junija 1970 je EK sprejela uredbo na podlagi 48. člena Pogodbe o ustanovitvi EGS o pravici delavcev, da ostanejo na ozemlju države članice, potem ko so bili v tej državi članici zaposleni⁸. Ta uredba tako zagotavlja, da se s posebnim obrazcem avtomatsko podaljša dovoljenje za bivanje, ki ga ima imigrant kot zaposlena oseba. Tudi člani njegove družine, ki prebivajo z njim, uživajo te pravice, ki pa veljajo tudi po delavčevi smrti.⁹

Preden nadaljujem z opisom pravic delavcev, naj poudarim da se prosti pretok ne omejuje samo na delavce. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnostie v 8.a členu daje vsakemu državljanu Unije pravico, da se preseli in da svobodno prebiva na ozemlju držav članic (Moussis, 1999: 102). Načelo prostega pretoka delovne sile je tako le eno od pravic, ki so zagotovljene za ustvarjanje "pravega evropskega območja mobilnosti", piše Moussis (1999: 102).

⁷ OJ L 245, 26.8.1992, str. 1-2

⁸ OJ L 142, 30.6.1970, str. 0024-0026

⁹ OJ L 142, 30.6.1970, str. 0024-0026

V skladu z načelom notranjega trga brez meja sta bila podpisana tudi Schengenska sporazuma (Schengen I podpisan leta 1985 in Schengen II oziroma Konvencija o izvedbi nadzora meja iz leta 1990). Sporazum uveljavlja izbris notranjih meja v EU in poostreitev nadzora na zunanjih mejah EU (Swann, 2000: 178). V EU ni več notranjih meja. Schengenski sporazum je postal del Maastrichtske pogodbe in kasneje Amsterdamske. Izvzeti sta le Velika Britanija in Irska. V EU se postavi cilj, da se poenotita politika vizuma in azilska politika (Geddes, 2000: 125).

Območje prostega pretoka delavcev, ki je na samem začetku obsegalo šest držav in 185 milijonov prebivalcev, se je kasneje razširilo na sedanjih 15 držav članic EU in približno 375 milijonov prebivalcev. Leta 1990 se je območje prostega pretoka delavcev razširilo še na države članice Evropskega gospodarskega prostora (European Economic Area - EEA), Islandijo, Liechtenstein in Norveško (Boeri in dr., 2002: 42).

Amsterdamska pogodba¹⁰ je bila podpisana leta 1997. Iz področja tretjega stebra Maastrichtske pogodbe se je področje migracij v Amsterdamski pogodbi preselilo v področje prvega stebra, kar pomeni, kot je zapisal Jože Oberstar (2002: 2), da je področje migracij postalo del skupnostnega prava in politike ter ne več področje medvladnega urejanja, kot velja za tretji steber EU. Amsterdamska pogodba si je tako zastavila številne cilje na področju migracij in prostega pretoka delavcev, ki naj bi jih dosegli v petih letih po njeni veljavnosti, to je do leta 2004 (Oberstar, 2002: 2). V Amsterdamski pogodbi (39. do 48. člen) je ponovno definiran prosti pretok delavcev, kot eno glavnih svoboščin skupnega evropskega trga. V skupnosti je zagotovljeno prosto gibanje delavcev (1. člen). Ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, ima vsak državljan EU pravico sprejeti ponujeno mesto, se v ta namen na območju držav članic svobodno gibati, bivati v državi članici zaradi zaposlitve skladno z določbami zakonov ali drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države, ostati na ozemlju tudi po prenehanju zaposlitve (3. člen). Nadalje 4. člen navaja, da se določbe ne uporabljajo pri zaposlovanju v državni upravi. 40. člen Amsterdamske pogodbe posebej izpostavlja koordinacijo med posameznimi državnimi zavodi za zaposlovanje, vzpostavljanje ustreznih mehanizmov, ki povezujejo ponudbe s prošnjami za zaposlitev in olajšajo doseganje ravnotežja med

¹⁰ Amsterdamska pogodba, podpisana v Amsterdamu 2.10.1997, 97/C 340/01.

ponudbo in povpraševanjem na trgu dela. 43. člen zagotavlja pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice. Samozaposlenim osebam naj se olajša začetek in opravljanje njihove dejavnosti, zato Svet EU izda direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih potrdil o formalnih kvalifikacijah (47. člen).

Na zasedanju Sveta EU v Tampereju leta 1999 se je EU zavzela za še učinkovitejše upravljanje migracijskih tokov. EU naj z državami, odkoder imigranti prihajajo, ter tranzitnimi državami sodeluje, si izmenjuje informacije o morebitnih zakonitih migracijah ter na ta način prepreči nezakonite migracije in trgovino z ljudmi.¹¹ Svet EU je na zasedanju v Tampereju dal EK pooblastilo, da pripravi predlog direktive, ki bo podrobneje definiral pogoje za vstop in bivanje državljanov tretjih držav.¹² Sledilo je zasedanje Sveta v Stockholmu leta 2001. "Potrebna je modernizacija trga dela in pospešitev mobilnosti na trgu dela v EU",¹³ je zapisano v sklepih zasedanja Sveta v Stockholmu. Za doseg cilja bo EK sodelovala tako z nacionalnimi kot lokalnimi vladami, zaposlitvenimi zavodi in drugimi organizacijami. Ustanovilo se bo Informacijsko središče EU (*European mobility information site*), kjer bodo uporabnikom v EU dosegljive informacije o prostih delovnih mestih in možnostih izobraževanja. Da se mobilnost na trgu dela v EU še poveča, bo EK ustanovila delovno skupino, ki bo raziskala posebne značilnosti in ovire, ki se pojavljajo na skupnem trgu dela v EU.¹⁴

Pogoji za migriranje znotraj EU so mnogo milejše kot pogoji migriranja iz tretjih držav (Novak v GV 2003: 42). Kljub temu to ne pomeni, da ne obstajajo omejitve. Državljan članic EU morajo pri migracijah znotraj EU imeti urejeno zdravstveno in socialno zavarovanje, zagotovljeno morajo imeti bivališče ter imeti dokazila za preživljanje iz lastnih prihodkov oziroma zagotovljeno morajo imeti zaposlitev v drugi državi članici, kamor migrirajo (Verlič Christensen, 2002: 33).

¹¹ Presidency Conclusions Tampere European Council 15 and 16 October 1999, <http://uie.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59122&from=&LANG=1>, (21.2.2003), str. 5.

¹² O tem podrobneje v naslednjem podpoglavju.

¹³ Presidency Conclusions Stockholm European Council 23 and 24 March 2001, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=65786&from=&LANG=1>, (18.2.2003), str. 3.

¹⁴ Presidency Conclusions Stockholm European Council 23 and 24 March 2001, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=65786&from=&LANG=1>, (18.2.2003), str. 3.

Podrobneje so pravni okviri in pogoji priseljevanja za državljane tretjih držav v EU opisani v naslednjem poglavju.

2.1. Državljeni tretjih držav

Državljeni tretjih držav¹⁵ so na trgu dela v EU obravnavani drugače kot državljani EU. Pri zaposlovanju lahko govorimo o pravilih prednostne hierarhije: prednost imajo domačini, potem državljani EU in šele nato državljani tretjih držav (Verlič Christensen, 2002: 33). Predpisi o pripustitvi državljanov tretjih držav na delo v EU se razlikujejo od ene države članice do druge. Tako državljani tretjih držav, ki želijo delati v EU, kot delodajalci v EU, ki potrebujejo delavce iz tretjih držav, se soočajo z včasih izredno zapletenimi upravnimi predpisi in postopki in le malo je skupnih predpisov in načel, ki se uporabljajo v vseh državah članicah.¹⁶ Imigracijska politika do državljanov tretjih držav ostaja v domeni nacionalnih politik (Boeri in dr., 2002: 46).

EU je na zasedanju Sveta EU v Tampereju leta 1999 poudarila svojo predanost spoštovanju človekovih pravic ter se zavzela za skupne ukrepe pri razvijanju integracijskih programov za državljane tretjih držav, ki v EU prebivajo na zakonit način. Zavzela se je za to, da se državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, zagotovijo pravice, ki so (kakor piše v sklepih zasedanja)¹⁷ "kar se da blizu pravicam, zagotovljenim državljanom EU (kot na primer pravica do bivanja, pravice do izobraževanja in zaposlovanja ali samozaposlovanja)". Na zasedanju Sveta EU so sprejeli sklep, da se državljanom tretjih držav, ki že dlje časa zakonito prebivajo v katerikoli državi članici EU, omogoči pridobitev državljanstva države članice, v kateri prebivajo in katere prebivalci so. Ponovno je bilo poudarjeno načelo nediskriminacije

¹⁵ Državljeni tretjih držav so priseljenci iz držav, ki niso članice EU in imajo stalno bivališče v eni do držav članic, vendar so brez državljanstva države članice EU (Verlič Christensen, 2002: 33). Državljeni tretjih držav so tudi osebe brez državljanstva v smislu Konvencije iz New Yorka z dne 28. september 1954.

¹⁶ Predlog za direktivo Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve ali samozaposlitve, COM(2001) 386, 11.7.2001, str. 2.

¹⁷ Presidency Conclusions Tampere European Council 15 and 16 October 1999, <http://uie.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59122&from=&LANG=1>, (21.2.2003), str. 2-4.

tretjih državljanov napram državljanom držav članic EU.¹⁸ Sklepi v Tampereju, kot piše Verlič Christensenova (2002: 33) vseeno "pomenijo nazadovanje od zahtev v Maastrichtu v tistem delu, kjer je državam naloženo, da pravice stalnih priseljencev iz tretjih držav čim bolj približajo pravicam svojih državljanov, ne pa že zagotovijo, in to v skladu z lastno nacionalno zakonodajo in tradicijo."

V Sporočilu o politiki priseljevanja v Skupnosti¹⁹ je EK predlagala uporabo dvostopenjskega pristopa, in sicer opredeliti skupni pravni okvir za pripustitev ekonomskih priseljencev in uvesti odprto usklajevanje imigracijske politike v EU. EK je v Sporočilu prav tako že razdelala glavne cilje in načela, na katerih naj temelji skupni pravni okvir. Tako je za skupni pravni okvir predlagala preglednost in racionalnost pogojev, pod katerimi lahko državljani tretjih držav vstopijo v EU in v njej ostanejo kot zaposleni ali samozaposleni delavci, njihovih pravic in obveznosti ter zagotovitev, da imajo dostop do vseh informacij. Za cilje je postavila zagotovitev pravnega statusa začasnih delavcev, ki se nameravajo vrniti v svoje matične države, hkrati pa se pripravi pot, ki naj sčasoma vodi k bolj stalnemu statusu za tiste, ki želijo ostati in izpolnjujejo določena pravila. Postopki za vlaganje prošenj morajo biti jasni in preprosti. EK je v Sporočilu izpostavila, da se načelo, da lahko delavec iz tretje države zapolni delovno mesto le po temeljiti oceni položaja na domačem trgu delovne sile (razen, če ni z mednarodnimi obveznostmi in zavezami EU ter njenih članic določeno drugače), uporablja v vseh državah članicah EU in ga ne namerava spreminjati. Delodajalci v EU potrebujejo praktično orodje za prikaz, da na trgu dela v EU dejansko obstaja pomanjkanje v določenem sektorju ali za določeno delovno mesto, ki ga ni mogoče zapolniti z domačimi delavci iz evropskega trga delovne sile.²⁰

Glede na pooblastilo, ki ga je dal Svet EU leta 1999 v Tampereju, in v skladu s Preglednico rezultatov za oceno napredka pri oblikovanju svobode, varnosti in pravičnosti v EU, je EK sprejela Predlog za direktivo Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru

¹⁸ Presidency Conclusions Tampere European Council 15 and 16 October 1999, <http://uie.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59122&from=&LANG=1>, (21.2.2003).

¹⁹ Sporočilo o politiki priseljevanja v Skupnosti, COM (2000), 22.11.2000.

²⁰ Sporočilo o politiki priseljevanja v Skupnosti, COM (2000), 22.11.2000.

plačane zaposlitve ali samozaposlitve.²¹ Ta Predlog direktive je združljiv in komplementaren s predlaganim osnutkom Direktive o državljanih tretjih držav, ki v EU bivajo daljši čas.²² Kot je zapisano v Predlogu direktive želi EK doseči naslednje cilje:

- opredeliti skupne cilje, merila in postopke glede pogojev vstopa in bivanja državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve ali samozaposlitve, ki temeljijo na konceptih, ki so jih v državah članicah že uspešno uporabili;
- opredeliti skupna merila za pripustitev državljanov tretjih držav k opravljanju gospodarskih dejavnosti v okviru zaposlitve in samozaposlitve ("presoja tržnih potreb" in "presoja koristnih učinkov") ter odpiranje različnih možnosti prikaza skladnosti s temi merili;
- poskrbeti za varovalke glede postopkov in preglednosti, da bi zagotovili visoko raven pravne ugodnosti in informacij za vse udeležence, ki jih zanimajo predpisi in upravna praksa na področju vstopa in bivanja državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve in samozaposlitve;
- zagotoviti enoten postopek za vlaganje prošenj, ki vodi k eni sami kombinirani pravici, ki obsega znotraj enega upravnega akta dovoljenje za bivanje in dovoljenje za delo. Kombinirani dokument, "dovoljenje za bivanje – delavec", daje tako z enim upravnim dokumentom pravico do bivanja in dela (2.d člen). Namen tega je poenostaviti in uskladiti razlikujoče se predpise, ki se trenutno uporabljajo v državah članica EU. V posameznih državah članicah EU so velike razlike predvsem pri dostopu do gospodarskih dejavnosti v okviru samozaposlitve. EK zato tudi na tem področju predlaga uvedbo "kombiniranih pravic".²³
- zagotavljanje pravic državljanom tretjih držav ob hkratnem spoštovanju prostega odločanja držav članic v zvezi z omejevanjem ekonomske migracije;
- zagotoviti prilagodljiv okvir, ki bo omogočal vsem zainteresiranim strankam, vključno z državami članicami, hiter odziv na spreminjajoče se gospodarske in demografske okoliščine ter izmenjavo mnenj o izkušnjah držav članic pri uresničevanju te direktive znotraj odprtega usklajevanja politike priseljevanja v EU;

²¹ Predlog za direktivo Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve ali samozaposlitve, COM(2001) 386, 11.7.2001

²² Gre za predlog za Direktivo Sveta, ki obravnava status državljanov tretjih držav, ki v EU prebivajo daljše obdobje COM(2001) 127 z dne 13.3.2001.

²³ Od julija leta 2000 v Franciji, Španiji, Nemčiji in Italiji že velja pravilo, da državljan EU, ki imajo zaposlitev, ne potrebujejo dovoljenja za bivanje (Boeri in dr., 2002: 43).

- skladno s pogoji tega predloga priznati pravico držav članic do omejevanja pripustitve državljanov tretjih držav, in sicer če država članica meni, da je treba v ta namen uporabiti horizontalne ukrepe (npr. zgornjo mejo ali kvoto). V Predlogu direktive tako 6. člen poudarja načelo na ravni EU, ki odraža že veljavne predpise v državah članicah, ki za pripustitev delavcev iz tretjih držav zahtevajo temeljito oceno položaja na domačem trgu dela. To konkretno pomeni, da lahko državljani tretjih držav vstopijo na trg dela v EU le, če delovnega mesta ne more zapolniti delavec, ki sodi v eno od naslednjih kategorij oseb: državljan EU²⁴, državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljanov EU, državljani tretjih držav, ki že imajo popoln dostop do nacionalnega trga dela (npr. državljani EEA; osebe, ki jih obravnavajo bilateralni sporazumi med določenimi državami članicami in določenimi tretjimi državljani), državljani tretjih držav, ki že imajo dostop do nacionalnega trga dela v EU, in sicer v skladu z nacionalno zakonodajo (npr. osebe, ki jih obravnavajo nacionalne določbe o ponovni združitvi družine) in osebe, katerim se v skladu z zakonodajo EU omogoči dostop na trg dela v EU, delavci tretjih držav, ki so že del rednega trga dela države članice (osebe, ki so zakonito navzoče in delajo že tri leta) ter državljani tretjih držav, ki so del rednega trga dela v državi članici in se želijo po omejenem obdobju odsotnosti ponovno vrniti v državo članico.²⁵

Posamezna država članica ima torej dokaj proste roke pri upravljanju z nacionalnim trgom dela. Tako omenjeni Predlog direktive določa splošna načela, državam članicam pa prepušča izbiro najustreznejših oblik in metod za uresničitev teh načel v njihovih nacionalnih pravnih sistemih in splošnem kontekstu. Predlagana direktiva določa skupne definicije, merila in postopke pogojev vstopa in bivanja državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve in samozaposlitve, državam članicam pa dopušča visoko raven prostega odločanja.²⁶

²⁴ Državljan države kandidatke bodo od dneva pristopa avtomatično zajeti in bodo zato prednostno obravnavani glede na položaj tretjih držav. Natančne pogoje možnega omejevanja dostopa državljanov novih držav članic EU do trga delovne sile EU 15 (15 držav članic EU) se določi v pristopnih pogodbah, ki bodo prevladale nad določbami tega osnutka direktive. V skupnem mnenju EU o Drugem poglavju (prost pretok delavcev) je navedeno, da bo uvedena prednostna pravica za državljane novih držav članic EU pred državljani tretjih držav

²⁵ Predlog za direktivo Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve ali samozaposlitve, COM(2001) 386, 11.7.2001.

²⁶ Predlog za direktivo Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve ali samozaposlitve, COM(2001) 386, 11.7.2001, str. 3.

"*Acquis communautaire*" eksplicitno zahteva, da se državljane EU na trgu dela v EU obravnava prednostno *vis-à-vis* državljane tretjih držav. Delavce iz tretjih držav se lahko zaposli le, če na trgu dela v EU ni mogoče najti delavca za določeno delovno mesto, sprva med domačini in državljani EU, nato pa tudi med priseljenci tretjih držav, ki že imajo dovoljenje za bivanje (Uredba 1612/68). Tudi za sezonske delavce, obmejne delavce veljajo zelo restriktivni pogoji. Tuji delavci, državljani tretjih držav, so tako izključeni iz politike prostega pretoka delavcev med državami EU, saj prenos dovoljenja za bivanje in dovoljenja za delo iz ene države članice v drugo državo članico EU, ni mogoč. Zakonodaja EU izključuje delavce tudi iz politike socialne integracije, saj ne glede na načelo enakega obravnavanja (*fair treatment*), za državljane tretjih držav določa restriktivne pogoje dostopa do socialnih pomoči (Boeri in dr., 2002: 46).

3. Ekonomske migracije v EU

3.1. Zgodovina ekonomskih migracij v EU in med državami EU

Mednarodne migracije v Evropi po 2. svetovni vojni lahko delimo na štiri glavne faze:

1. faza: od konca 2. svetovne vojne do leta 1960,
2. faza: od leta 1960 do naftne krize leta 1973/74,
3. faza: od leta 1974, ko je bila na evropskem trgu dela polna zaposlenost do konca leta 1989,
4. faza: od leta 1989, ko se je pričelo rušiti plansko gospodarstvo (Boeri in dr., 2002: 12).

V obdobju prvih dveh faz so visoko razvite zahodnoevropske države s hitro rastočo industrijo, privabliale delavce iz držav v razvoju (Castles, Miller, 1993: 65). Med leti 1945-73 je šlo predvsem za organizirane delovne migracije, s katerimi so zahodnoevropske, industrijsko razvite države želele zapolniti primanjkljaj delovne sile na domačem trgu dela z uvozom in usposabljanjem tuje delovne sile (Castels, Miller, 1993: 68). Med temi začasnimi delavci so poleg skupin višje kvalificiranih tujih delavcev prevladovali predvsem kmečki in slabo izobraženi delavci, priučeni v industrijski proizvodnji (Verlič Christensen, 2002: 66).

Velika Britanija je takoj po 2. svetovni vojni "uvozila" 90 000 delavcev (predvsem moških) iz Italije in begunskih centrov, s pomočjo t.i. programa Evropski prostovoljni delavci (*European Voluntary Worker*). Delavci so imeli točno določeno delo, nobene pravice družinskega združevanja in bili zaradi disciplinskih prekrškov takoj izgnani (Castels, Miller, 1993: 68). Velika Britanija, tako kot tudi nekatere druge evropske države, je delovno silo uvažala tudi iz svojih nekdanjih kolonij. Kolonialne vezi so ostale še dolgo po tem, ko se je formalna dekolonizacija končala, ker so ostale močne družbene vezi med imigranti v Veliki Britaniji in prebivalci v kolonijah.²⁷ V velikem številu so se v Veliko Britanijo preselili Irci, ki so opravljali predvsem ročna dela v industriji in gradbeništvu. Irski priseljenci so v Veliki Britaniji uživali enake državlanske pravice kot domačini ter imeli tudi pravico, da volijo. Iz britanskih kolonij se je do leta 1951, zaradi potreb trga dela, v Veliko Britanijo preselilo kar 218 000 delavcev (Castles, Miller, 1993: 71).

Francija je leta 1945 ustanovila Državni urad za priseljevanje (*Office National d'Immigration*) za usposabljanje delavcev iz južne Evrope. Priseljevanje, predvsem moških delavcev, je bilo predvideno le kot začasno, kot začasna rešitev prebroditi krizo pomanjkanja delovne sile na domačem trgu dela. Urad je bil glavni koordinator tudi do 150 000 sezonskih delavcev v kmetijstvu (predvsem delavcev iz Španije). Do leta 1970 se je v Francijo priselilo dva milijona delavcev, z njimi pa tudi 690 000 družinskih članov. Urad ni imel nobene pristojnosti nad priseljenci iz bivših francoskih kolonij (Castles, Miller, 1993: 68). Veliko število delavcev se je priselilo iz francoskih kolonij Alžirije, Maroka in Tunizije ter vzhodnoafriških držav. Do leta 1962 se je priselilo večje število Alžircev (do leta 1970 kar 600 000), saj so bili do osamosvojitve Alžirije francoski državljani. Enako je veljalo za priseljence iz Karibov. Njihovo število se je leta 1972 povzpelo na 300 000. Drugi priseljenci so prišli na podlagi prednostnih politik Francije (Francija je z nekaterimi državami podpisala bilateralne sporazume o prednostnih pogojih priseljevanja v Francijo) (Castles, Miller, 1993: 72). V Franciji, podobno kot v Veliki Britaniji, so bili priseljenci predvsem moški, moška delovna sila, na dnu trga dela. Opravljali so težka dela, bili pogosto izkoriščani. Njihova bivališča so bila odmaknjena v revne in slabo vzdrževane dele mest. Pojavljati so se začele rasistične, skrajno desničarske skupine. V Franciji je bilo leta 1973 ubitih 73 Alžircev.

²⁷ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and Social conditions, Theme 3 – 1/2001, str. 3.

Kolonialna država Nizozemska se je prav tako soočala s priselitvami iz svojih kolonij. Priseljenci iz današnje Indonezije in Karibskega otoka Surinam so bili nizozemski državljani in so imeli možnost selitve znotraj ozemlja Nizozemske. Vendar je uradna politika Nizozemske poskrbela za asimilacijo priseljencev in zato skoraj ni zaznati rasizma in diskriminacije tujih delavcev (Castles, Miller, 1993: 72). Belgija je usposabljala delavce, v največjem številu Italijane, za delo v rudnikih in železarski industriji (Castles, Miller, 1993: 62). V Luksemburgu je bila industrijska proizvodnja zelo odvisna od tuje delovne sile, prav tako so na Švedskem delavci iz Finske zapolnjevali vrzel na trgu dela.

Zvezna republika Nemčija (v nadaljevanju ZRN) pa še danes velja za šolski primer usposabljanja gostujočih delavcev (*Gast Arbeiters*). Leta 1950 je bil ustanovljen Zvezni urad za delo (*Bundesanstalt für Arbeit*), ki je na zahtevo delodajalcev izbral tuje delavcev, ki so v ZRN prihajali v skupinah, preveril njihovo poklicno usposobljenost, zagotovil zdravniški pregled in oskrbo ter preveril morebitne policijske dosjeje tujih delavcev. Usposabljanje, pogoji dela in socialno varstvo so bili za tuje delavce določeni z bilateralnimi sporazumi med ZRN in sprva Italijo, Grčijo nato pa še Turčijo, Marokom, Portugalsko, Tunizijo in nekdanjo Jugoslavijo. Gostujoči delavci v ZRN naj bi bili le začasno nastanjeni zato se je omejevala pravica družinskega združevanja. Dovoljenje za delo je bilo dodeljeno za točno določeno delovno mesto in za omejen čas. Do leta 1973 se je tako v ZRN priselilo 2,6 milijona tujih delavcev, kar je bila predvsem posledica industrijske ekspanzije ter nove metode masovne produkcije, ki je zahtevala nizko oziroma nekvalificirano delovno silo. Vendar so delavci ostali. Priseljemale so se njihove družine, pogostokrat so delodajalci na prošnjo gostujočega delavca zaposlili še njenega/njegovo moža/ženo in sorodnike. Rodili so se jim otroci, priseljenci so ostali v ZRN. S časom so tuji delavci postali manj mobilni, zvišali so se socialni izdatki za priseljence. Leta 1974 je nastopila naftna kriza, ZRN je ugotovila, da priseljenci niso le začasen pojav, zato je država program gostujočih delavcev ustavila (Castles, Miller, 1993: 70).

Migracije, predvsem delovne, v Evropi so torej potekale v smeri iz juga na sever. Leta 1968 se je začelo formiranje skupnega evropskega trga delovne sile, kar naj bi pospešilo migracije med državami ES. Vendar se je število delovnih migracij zaradi izravnave

plač in življenjskega standarda med državami Evrope vsako leto manjšalo. V nasprotju s tem se je priseljevanje državljanov tretjih držav večalo (Castles, Miller, 1993: 70). Migracije delavcev so ne glede na to, da so bile sprva mišljene kot začasne migracije, vplivale na strukturo tuje populacije v EU, kar je vidno še danes (Boeri in dr., 2002: 14).

Z naftno krizo, začetkom razvoja nove ekonomije in uvedbo nove tehnologije sredi sedemdesetih (Castles, Miller, 1993: 65) se je začela tretja faza. Zmanjšale so se potrebe po nekvalificiranih delavcih v industriji, povečale potrebe po priložnostnih delavcih v storitvenih sektorjih (Castles, Miller, 1993: 169). Države svoje politike usposabljanja tuje delovne sile niso več ponovile (Boeri in dr., 2002: 14). Glede na to, da so države v EU ustavile politiko usposabljanja tuje delovne sile, so za priseljevanje tujcev v EU postali glavni trije migracijski tokovi: družinsko združevanje, iskalci azila in nezakoniti priseljenci. Odstotek tuje populacije v Evropi se je višal tudi z naravnim prirastkom med tujo populacijo (Boeri in dr., 2002: 14). Višal se je odstotek nezaposlenih tujih delavcev na trgu dela v Evropi, ki je bil v sredini osemdesetih neprimerno višji kot odstotek nezaposlenih domačih delavcev, kar gre pripisati dejstvu, da se je gospodarstvo prestrukturiralo, veliko število delovnih mest, ki so jih opravljali nekvalificirani tuji delavci, so nadomestila delovna mesta, ki zahtevajo kvalificirano, izobraženo delovno silo (Castles, Miller, 1993: 191). Na drugi strani pa je še nekaj časa ostala tudi potreba po nekvalificirani tuji delovni sili, kljub višanju odstotka brezposelnosti na trgu dela v Evropi. V Franciji, tako kot tudi v drugih razvitih državah, so težka dela v gradbeništvu in avtomobilski industriji desetletja opravljali tujci. Država je z različnimi programi skušala usposobiti domačo delovno silo, tuje delavce pa s plačili za vrnitev domov in prekinitvami pogodb prisiliti, da zapustijo državo. Deloma je bila ta politika uspešna. Vendar so bila delovna mesta, ki so jih zasedali tujci, nezdrava, nevarna, monotona, zahtevala so velike fizične napore in bila za večino neprivlačna. Določena delovna mesta so postala družbeno opredeljena kot mesta za tuje delavce (Castles, Miller, 1993: 189).

Četrta faza se je pričela konec osemdesetih z rušenjem planskega gospodarstva v vzhodni Evropi. Emigriranje iz vzhodnoevropskih držav na zahod ni bil nov pojav. Se je pa emigracija povečala, ko se je razlika v dohodkih med državami zahodne in vzhodne Evrope povečala. Prišlo je do velikih političnih sprememb v vzhodni Evropi, med

drugim do padca Berlinskega zidu. Število emigrantov iz vzhodne Evrope med leti 1990 in 1998 je ocenjeno na 2,6 milijona. Od tega je bilo 40 % emigrantov s področja nekdanje Jugoslavije, kar je posledica dolgoletnih vojn na tem področju. Kljub temu pa je delež priseljencev iz vzhodnoevropskih držav v primerjavi z priseljenci iz t.i. tradicionalnih držav majhen, kar velja pripisati strogim zakonskim in administrativnim oviram imigriranja (Boeri in dr., 2002: 15-17). Migracije prav tako kot v prejšnji fazi še vedno potekajo po kanalu družinskega združevanja in na podlagi humanitarne narave. Coleman ocenjuje (Verlič Christensen, 2002: 84), da je v devetdesetih letih tudi do 80 % vseh migracij v EU pripisati formiranju in združevanju družine. Ločiti med posameznimi migracijskimi tokovi je težko. Kot piše v Migration News Sheets (povzeto po Verlič Christensen, 2002: 99), meril za razločevanje pravih beguncev od ekonomskih beguncev ni ali pa so sporni. Če primerjamo današnje migracije z migracijami iz šestdesetih let, so veliko manj družbeno nadzorovane, manj gospodarsko zaželene in sprožajo močnejše nacionalne politike "zapiranja" (Verlič Christensen, 2002: 136). Priseljivanje začasnih tujih delavcev po bilateralnih sporazumih je nadomestilo selektivno zaposlovanje za krajši čas oziroma pogodbeno delo, ki traja od enega do treh let. Značilnost kratkoročnega zaposlovanja je selektivno priznavanje pravic iz dela ali in (ne)priznanje socialnih pravic. Razvija se izmenjava kadrov na akademskem področju in izmenjava študentov, specializacija ali praksa strokovnjakov (Verlič Christensen, 2002: 72).

3.2. Mobilnost med državami članicami EU

Mobilnost med državami EU je na zelo nizki stopnji (priloga 1). Evropski delavci so nemobilni in migracije dojemajo kot breme (Boeri in dr., 2002: ix). V šestdesetih letih je bil dosežen vrh, ko so potekale delovne migracije iz juga proti severu. Po tem obdobju pa kljub evropskim integracijam, kljub trgovskim in poslovnim povezavam med posameznimi državami članicami EU in odpravljanju ovir pri mobilnosti med državami EU (na primer koordinacija socialnih shem med državami), mobilnost pada.²⁸ V letu 2000 so tujci, živeči v državah EU, predstavljali okoli 4 % prebivalstva EU. Državljan EU, ki bivajo v drugi državi članici EU, predstavljajo le 1,5 % prebivalstva

²⁸ Commission of the European Communities, Commission Staff Working paper, The Social Situation in European Union 2001, SEC(2001)452, Bruselj 14.3.2001, str. 29.

EU.²⁹ Z drugimi besedami to pomeni, da se med državami članicami EU preseli le okoli 1,5 milijona ljudi. Tudi med posameznimi regijami je mobilnost v EU zelo nizka. Le 600 000 delavcev letno opravlja delo čez mejo, od tega polovica med državami EU in druga polovica ob meji z tretjimi državami.³⁰

Obstajajo torej ovire, da je mobilnost med državami EU tako nizka. Še posebej izstopajo socialne, kulturne in jezikovne ovire. Kljub dejstvu, da se je znanje tujih jezikov med državljani EU (predvsem med mlajšo generacijo) izboljšalo, da se na delovnih mestih skoraj povsod, poleg nacionalnega jezika države, uporablja tudi angleščina, jezikovne ovire ostajajo. Ko se posameznik odloča za novo delovno mesto v drugi državi EU, je pogostokrat problem njegov partner/ica, saj si mora zaradi selitve tudi on/ona poiskati novo delovno mesto, kar je zelo odvisno od njegove/njene izobrazbe, izkušenj, potreb za tovrstno delo na drugem trgu dela. Tudi pri menjavi izobraževalnih sistemov (predvsem otrok, ki se selijo s starši) med državami se pojavljajo problemi.³¹ Huib Crauwels, zaposlen kot direktor za Evropske zadeve pri podjetju Ford je moral zaradi službe iz Bruslja na delovno mesto v Veliko Britanijo. Kot pravi, je pustil mlajšega otroka doma, da zaključi šolo v Belgiji, drugega 15 letnega sina pa je z veliki težavami vpisal v britansko šolo. Ob vsem tem, kot poudarja Crauwels, se njegovo podjetje Ford zaveda, da je druga največja ovira zanj najti delovno mesto v Veliki Britaniji tudi za njegovo ženo (zaenkrat neuspešno) (Financial Times, 28.2.2001).

Ne glede na načelo enakega obravnavanja državljanov drugih držav članic EU z domačini je implementacija tega načela v praksi pogostokrat zelo problematična (Boeri in dr., 2002: xii). Pri davkih, prispevkih za pokojnine, zdravstvenem in socialnem zavarovanju se pojavljajo problemi, ker sistemi med posameznimi državami EU niso združljivi in koordinirani. Tako se dogaja, da delavec ali delodajalec ne moreta vložiti zahtevka za zmanjševanje plačila davka v državi "A", glede na prispevke plačane za pokojninsko zavarovanje v drugi državi članici EU "B". Problem za večjo mobilnost med državami članicami EU se pojavlja tudi na področju izobraževanja in priznavanj

²⁹ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and Social Conditions, Women and Men migrating to and from European Union, Theme 3 – 2/2003, str. 4.

³⁰ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, New European Labour Markets, Open to All, with Access for All, COM (2001) yyy final, Bruselj xxx, str. 6.

poklicnih kvalifikacij.³² Tako študentki iz Francije, ki se je preselila na Dansko, ne priznajo že v Franciji opravljenih letnikov študija, vpis na dansko univerzo pa ni mogoč brez dobrega znanja danščine. Študentka ob večerih dela v restavraciji, uči se jezika, kmalu pa ugotovi, da ji tudi štiriletnega študija končanega v Franciji na Danskem ne bodo priznali in da bo v Kopenhavnu lahko začela znova v tretjem letniku (Verlič Christensen, 2002: 117). S podobnimi težavami se je soočil Anglež, star 22 let, ki se je zaradi partnerice preselil na Dansko. Ne glede na diplomu visoke štiriletne managerske šole mu na Danskem diplome ne priznajo za več kot tri leta danske bachelor stopnje, kar pomeni, da bi moral opraviti še dve stopnji. Anglež govori pogovorno danščino, dela v Burger Kingu in išče možnost za strokovno zaposlitev. Vendar ugotovi, da v najboljšem primeru potrebuje še eno leto, da bi opravil jezikovni izpit (delodajalci zahtevajo izgovorjavo danščine brez naglasa in odličnost v pisnem izražanju) ter nato še dve leti študija, da doseže kvalifikacijo, ki jo že ima po angleških merilih (Verlič Christensen, 2002: 121). Tudi informacijske ovire zmanjšujejo stopnjo mobilnosti. Informacije o stanju na trgu dela v EU, o povpraševanju in ponudbi potrebujejo tako iskalci zaposlitev kot delodajalci. Težko se je seznaniti s pravicami, ki jih kot delavec v določeni državi imaš.³³

Kljub napisanemu pa ekonometrične študije kažejo, da je kreiranje skupnega trga dela v EU in uveljavitev prostega pretoka delavcev imela pozitiven vpliv na migracije znotraj EU. V nasprotnem primeru bi bile migracije med državami EU še nižje. Stagnacija je v veliki meri posledica majhnih razlik v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) na prebivalca med državami članicami EU (Boeri in dr., 2002: 65).

Evropa ne le da skuša neuspešno povečati migriranje med državami članicami EU; v zadnjih letih se istočasno sooča s pojavom "bega možganov". Vse več državljanov EU končuje doktorske študije v ZDA. Evropejci so leta 1990 v ZDA predstavljali kar 3,5 % vseh, ki so dosegli naziv doktorjev znanosti in tehnike. Kar polovica teh je izrazila željo, da svoje poklicno pot nadaljujejo v ZDA. Zaslediti je mogoče tudi velik delež

³¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, New European Labour Markets, Open to All, with Access for All, COM (2001) yyy final, Bruselj xxx, str. 8.

³² Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, New European Labour Markets, Open to All, with Access for All, COM (2001) yyy final, Bruselj xxx, str. 9.

³³ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, New European Labour Markets, Open to All, with Access for All, COM (2001) yyy final, Bruselj xxx, str. 10.

mladih, visoko kvalificiranih državljanov EU, ki so zaposleni v računalniški industriji. Veliko je tudi Evropejcev z magistrskim oziroma doktorskim nazivom zaposlenih v zasebnem sektorju in izobraževalnih, raziskovalnih ustanovah v ZDA.³⁴

3.3. Trg dela v EU in tuja delovna sila

3.3.1. Značilnosti priseljencev v EU

Priseljence oziroma tujo delovno silo na trgu dela v EU, kot je razvidno iz prejšnjega poglavja, v večini predstavljajo državljani tretjih držav. Odstotek migracij med državami EU ostaja na ravni 1,5 % že od zgodnjih sedemdesetih, odstotek imigracij iz tretjih držav v EU pa se je povišal iz 1,5 % na 3,3 % (Boeri in dr., 2002: 52). V nekaterih državah več kot polovica priseljencev prihaja iz tretjih držav. V Italiji je kar 71 % priseljencev iz tretjih držav, v Avstriji 66 %, Nemčiji 57 %, na Švedskem 56 % in na Nizozemskem 52 %. Med vsemi priseljenci je največ priseljencev iz držav EU v Luksemburgu (69 %) in v Belgiji (44 %).³⁵

Glavne sociološko-ekonomske karakteristike priseljencev, ki živijo v EU, lahko strnemo v šest kategorij. Vendar to posploševanje skriva velike razlike, ki so posledica narodnosti priseljencev.

Šest karakteristik migrantov:

- migrantje so mlajši kot domače prebivalstvo;

Dravljani tretjih držav so v povprečju mlajši kot domačini, gre predvsem za ljudi mlajše od 30 let. Večina jih šteje 20 let, v EU prihajajo zaradi študija in iskanja dela. Povedano drugače, le 15 % priseljencev v EU je starih več kot 40 let.³⁶ Več kot 65 % priseljencev v Italiji je starih od 19 do 40 let in več kot 85 % priseljencev v Nemčiji in Veliki Britaniji je starih manj kot 40 let (Boeri in dr., 2002: 22). Podobno razmerje je med migranti državljani EU; 37,5 % moških in 43,5 % žensk je starih okoli 20 let.³⁷

- odstotek moških je večji kot pri domačem prebivalstvu;

³⁴ Commission of the European Communities, Commission Staff Working paper, The Social Situation in European Union 2001, SEC(2001)452, Bruselj 14.3.2001, str. 31.

³⁵ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and social conditions, Migration keeps the EU population growing, Theme 3 – 7/2002, str. 2.

³⁶ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and social conditions, Women and men migrating to and from the European Union, Theme 3 – 2/2003, str. 3.

³⁷ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and social conditions, Women and men migrating to and from the European Union, Theme 3 – 2/2003, str. 3.

Moški prevladujejo med priseljenci v EU, vendar je različno od države do države. V Nemčiji je med priseljenci 65 % moških, v Franciji in Italiji 55 % in v Veliki Britaniji 50 %. Moški priseljenci v večjem številu kot ženske prihajajo iz Afrike in Albanije. Ženske pa predstavljajo večji odstotek med priseljenci iz srednje in vzhodne Evrope (Boeri in dr., 2002: 22).

- imigrantje živijo predvsem v velikih mestih;

Priseljenci v EU živijo predvsem v velikih mestih. Priseljenci predstavljajo 15 % vseh prebivalcev v mestih München, Farnkfurt, Stuttgart, Dunaj in Bruselj.³⁸ V Londonu je bilo leta 1951 8 % tujih priseljencev, leta 2001 pa se je odstotek priseljencev povečal na 25 %. Etnične skupine priseljencev velikokrat živijo v določenih predelih. Tako priseljenci iz Bangladeša predstavljajo 23 % prebivalstva v predelu Londona imenovanem Tower Hamlets, črnci iz Karibov predel imenovan Lambeth in ostali drugod. Podobno je v drugih mestih. Priseljence privlačijo poleg velikih mest tudi regije, kjer je velika možnost najti zaposlitev. Tako v Nemčiji veliko priseljencev živi v velikih industrijskih in trgovskih centrih (Boeri in dr., 2002: 24).

- izobrazbena raven migrantov je nižja od izobrazbene ravni domačinov;

Stopnja izobrazbe med priseljenci je težko merljiva. Če priseljenec sam dokazuje stopnjo izobrazbe, jo velikokrat precenjuje. Če gre pa za uradno priznavanje stopnje izobrazbe, se velikokrat zgodi, da je le-ta v EU podcenjena oziroma ni priznana v enaki meri kot v državi, kjer si jo je priseljenec pridobil (Boeri in dr., 2002: 24). Leta 2000 kar 46 % moških priseljencev ni imelo višje izobrazbe kot je osnovnošolska (med državljani EU jih je s takšno izobrazbo 29 %), 17 % moških priseljencev, državljanov tretjih držav, pa je imelo višjo oziroma univerzitetno izobrazbo (med moškimi državljani EU jih ima takšno izobrazbo 24,5 %). Pri ženskah je razkorak še večji. Več kot polovica priseljenk ni imela višje izobrazbe kot je osnovnošolska in 17 % priseljenk je imelo višjo oziroma univerzitetno izobrazbo (med ženskami, državljankami EU 30 % ni imelo višje izobrazbe kot je osnovnošolska; 25 % žensk je imelo višjo oziroma univerzitetno izobrazbo).³⁹ Stopnja izobrazbe priseljencev se pogostokrat razlikuje glede na državo, odkoder priseljenec prihaja. Tako iz držav, z nizkim BDP na prebivalca, prihaja veliko število priseljencev z nižjo stopnjo izobrazbe. Med temi tretjimi državami, ki jih lahko

³⁸ Commission of the European Communities, Commission Staff Working paper, The Social Situation in European Union 2001, SEC(2001)452, Bruselj 14.3.2001, str. 31.

³⁹ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and social conditions, Women and men migrating to and from the European Union, Theme 3 – 2/2003, str. 5.

imenujemo tradicionalni države odkoder prihajajo priseljenci v EU, izstopajo Alžirija, Maroko, Tunizija, Indija, Pakistan, Turčija. Države iz srednje in vzhodne Evrope se od tega dejstva odmikajo. Ne glede na to, da je njihov BDP na prebivalca malo višji od držav, ki smo jih prej omenjali, in da so tudi dohodki le malo višji od dohodkov iz prej omenjenih držav, je stopnja izobrazbe priseljencev iz srednje in vzhodne Evrope veliko višja (Boeri in dr., 2002: 53). Tudi stopnja izobrazbe imigrantov, državljanov EU, je v primerjavi z imigranti iz tretjih držav veliko višja, kar zagotovo pripomore k boljši udeležbi na trgu dela (Boeri in dr., 2002: 24).

Odstotek nekvalificirane delovne sile se je med migracijskimi pritoki v zadnjih desetih letih zmanjšal glede na migracijske pritoke pred 20 leti. Temu trendu smo priča predvsem v Belgiji, Franciji in Veliki Britaniji v manjšem obsegu pa v Avstriji, Luksemburgu in na Nizozemskem. V Italiji, Španiji in na Portugalskem, kamor se priseljuje veliko število migrantov iz Afriških držav in drugih držav v razvoju, pa je zaslediti večji odstotek nekvalificirane delovne sile kot pred 20 leti.⁴⁰

- poklici oziroma delovna mesta, ki jih migrantje opravljajo oziroma zasedajo z enako izobrazbo kot domačini, so nižje kvalificirana;

V Nemčiji in Franciji je več kot 70 % priseljencev zaposlenih v industriji, kmetijstvu ali storitvenem sektorju, kjer opravljajo fizična dela. Če primerjamo, podobna delovna mesta opravlja med 40-45 % domačinov. Velika Britanija in Avstrija izstopata, saj je odstotek priseljencev malo višji od domačih delavcev (Boeri in dr., 2002: 25). Kot prikazuje tabela 3.1. (priloga 2: graf 3.2., graf 3.3. in graf 3.4.) je odstotek zaposlenih tujih delavcev v kmetijstvu nižji od odstotka domačinov zaposlenih v kmetijstvu. V industriji lahko opazimo izrazito višji odstotek zaposlenih tujih delavcev v primerjavi z odstotkom zaposlenih domačih delavcev. V Nemčiji je tako kar 51 % tujih delavcev iz tretjih držav zaposlenih v industriji, 45 % tujih delavcev iz držav EU in le 35 % domačih delavcev. Podobno je tudi v Franciji. Gledano na splošno, pa se odstotek zaposlenih tujih delavcev v storitvenih sektorjih približuje odstotku zaposlenih domačih delavcev in ga ponekod (Švedska) že presega.

⁴⁰ Žal se v Evropi šele v zadnjem obdobju delajo raziskave o spremembah izobrazbene strukture priseljencev, tako da ni podatkov ali se je izobrazbena struktura med posameznimi migracijskimi "pritoki" priseljencev z leti spreminjala ali ne. Raziskave so narejene tako, da ločijo priseljence glede na leto priselitve. In ker ne zajemajo dejstva, da so priseljenci z leti lahko zvišali stopnjo svoje izobrazbe in kvalifikacije ter da se jih je nemalo vrnilo v svojo domovino in tako vplivalo na spremembo izobrazbene strukture migrantov, ki so ostali, raziskave s svojimi podatki popačijo dejansko stanje (Boeri in dr., 2002: 61).

Tabela 3.1: Zaposlenost tujih delavcev po sektorjih v izbranih državah EU 1995
(odstotek zaposlenih v sektorju glede na odstotek vseh zaposlenih)

	Avstrija	Belgija	Danska	Francija	Nemčija	Nizozemska	Švedska	Velika Britanija
Državljeni države								
Kmetijstvo	8	2,8	4,4	5	3,3	3,9	3,3	2,1
Industrija	30,8	27,6	26,9	26,2	34,8	23,2	25,6	27,6
Storitveni sektor	68,6	69,6	68,7	68,8	61,8	72,9	71,1	70,2
Tuji delavci iz držav članic EU								
Kmetijstvo	1,5	0,9	7,8	3	1,1	0,1	0,7	0,6
Industrija	23,2	39,6	33,6	43,4	43,8	22	30,7	23,8
Storitveni sektor	75,3	59,6	58,5	53,6	55,2	77,9	68,6	70,3
Tuji delavci iz tretjih držav								
Kmetijstvo	0,9	1,5	4,2	3,2	1,3	1,4	1,5	0,6
Industrija	47,4	32,5	35,3	36,4	51,1	35	17,6	23,8
Storitveni sektor	51,7	66	60,6	60,3	47,6	63,6	80,9	75,6

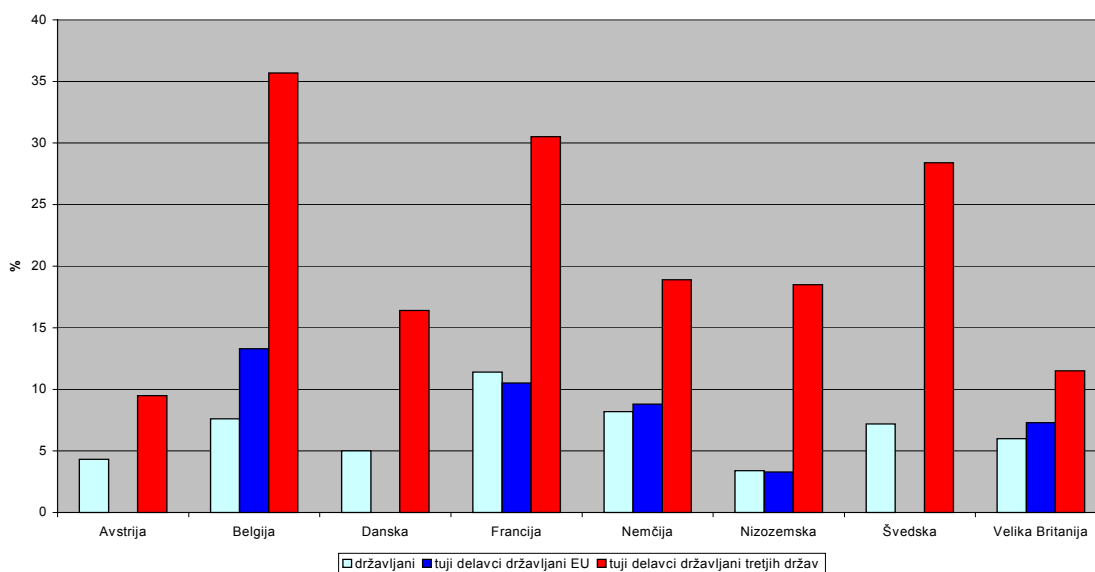
Vir: Eurostat, LFS, 1995 (v Boeri in dr., 2002: 26)

Zaposlitev višje izobraženih priseljencev, managerjev in strokovnjakov se prav tako razlikuje od države do države, čeprav je v večini držav EU odstotek nižji glede na zaposlenost domačih delavcev. V Avstriji in Veliki Britaniji je odstotek zaposlenih višje izobraženih tujih delavcev višji kot odstotek domačih delavcev. V Belgiji, Nemčiji in na Nizozemskem je enak, neprimerno nižji pa je odstotek višje izobraženih (v primerjavi z domačimi delavci) v Franciji. Velika Britanija in Danska sta svetli izjemi, kjer je odstotek tujih strokovnjakov na področju financ in drugih storitvenih sektorjev zelo visok (Boeri in dr., 2002: 25).

- večji je odstotek brezposelnih med migranti kot med domačimi;

Odstotek brezposelnih priseljencev je v EU neprimerno višji, kot odstotek brezposelnih med domačo delovno silo (graf 3.5.).

Graf 3.5: Odstotek brezposelnosti leta 1996 v določenih državah



Vir: Eurostat Labour Force Survey , 2000 (v Boeri in dr., 2002)

Podrobno bom stanje na trgu dela in stopnjo brezposelnosti med tujo delovno silo in domačini opisala v naslednjem poglavju 3.3.2..

3.3.2. Trg dela v EU in brezposelnost

Stopnja brezposelnosti v EU je bila leta 2001 7,4 % ali z drugimi besedami, brezposelnih je 15 milijonov ljudi.⁴¹ Nizka je zaposlenost žensk in starejših ljudi. Odstotek zaposlenih žensk sicer narašča, vendar počasi. V letu 1985 je bilo delovno aktivnih manj kot 39 %, leta 1995 se je odstotek povečal na 42 %, najvišja stopnja zaposlenih žensk pa se pričakuje leta 2010, ko naj bi bilo zaposlenih več kot 44 % žensk. Deloma, ker se večajo možnosti zaposlitev za polovični delovni čas.⁴² Dolgoročna strukturna brezposelnost in izstopajoča stopnja brezposelnosti v določenih regija EU sta skrb vzbujajoči. Storitven sektor je nerazvit, predvsem na področju telekomunikacij in interneta. Trg dela se sooča s pomanjkanjem določene delovne sile, predvsem ostajajo prazna delovna mesta v informacijski tehnologiji.⁴³

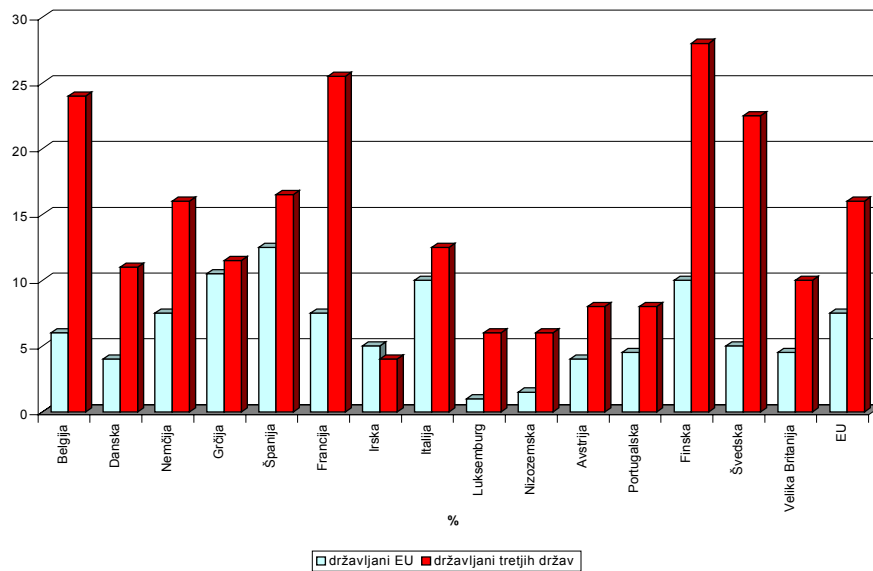
⁴¹ European Commission, Employment in Europe 2002, Recent Trends and Prospects, 2002, str.20.

⁴² European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, General Statistics, Regional labour force in the EU: recent patterns and future perspectives, Theme 1 – 2/2001, str. 5.

⁴³ Lisbon European Council, Presidency Conclusions 23 and 24 March 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=LANG=1>, (21.2.2003)

Stopnja brezposelnosti med tujimi delavci, predvsem priseljenci iz tretjih držav, še posebej izstopa in je kar dvakrat višja kot stopnja brezposelnosti domače delovne sile, kar nam nazorno prikazuje graf 3.6..

Graf 3.6: Stopnja brezposelnosti državljanov tretjih držav (% delovne sile), 2001



Vir: Eurostat, LFS (v Employment in Europe, 2002: str. 25)

Tuji delavci, kot prikazuje graf 6, zelo težko najdejo delo v Belgiji, Franciji, na Finskem in Švedskem. Nordijske države in Nizozemska se menjavajo po najvišjih stopnjah brezposelnih tujih delavcev iz tretjih držav. Zelo nizek odstotek zaposlenih tujih delavcev iz tretjih držav se razlikuje glede na izobrazbo delavcev. Nezaposlenost nizko kvalificiranih delavcev, s stopnjo izobrazbe, ki ne presega srednješolske, je dvakrat višja kot nezaposlenost med državljani EU. Izjeme so Grčija, Španija in Italija, kjer je v določenih sektorjih stopnja zaposlenosti med delavci iz tretjih držav višja kot med domačini oziroma državljani EU. Gre za dela v kmetijstvu, gradbeništvu, zasebnih gospodinjstvih. Posebej skrb vzbujajoč je podatek, da je bila leta 2001, torej v obdobju, ko na trgu dela v EU prihaja do pomanjkanja visoko izobražene delovne sile, stopnja brezposelnosti med visoko izobraženimi tujimi delavci, državljani tretjih držav, 13 % in med državljani EU le 4 %.⁴⁴

⁴⁴ European Commission, Employment in Europe 2002, Recent trends and prospects, 2002, str 26.

Kje torej iskati odgovore na vprašanja zakaj tolikšna brezposelnost med tujimi delavci, predvsem neizobraženimi in nekvalificiranimi?

Eden od razlogov, kot ga navaja Ann Katrin Backlund (Verlič Christensen, 2002: 68) je, da so nordijske države v 90 letih hitro in uspešno izvedle preoblikovanje gospodarstva, med katerim se je zmanjšalo povpraševanje po slabše kvalificirani delovni sili. Zmanjšalo se je povpraševanje po delavcih s pomanjkljivimi delovnimi izkušnjami, manjšimi komunikacijskimi ali organizacijskimi sposobnostmi zaradi slabega znanja jezika in drugačnih kulturnih vzorcev vedenja ali vrednostnih orientacij. Tudi priznanje izobrazbe, pridobljene v drugi državi, je težavno in dodatno poslabša položaj tujega delavca v primerjavi z domačimi (Verlič Christensen, 2002: 68).

Razlog je tudi, da so države EU, po naftni krizi leta 1974 ustavile do tedaj uspešno politiko usposabljanja tujih delavcev, pričele pa izvajati zelo restriktivno migracijsko politiko do ekonomskih imigrantov in tako zelo poostrele pogoje priseljevanja predvsem za državljane tretjih držav, ohranile pa relativno ohlapne pogoje (predvsem zaradi temeljnih človekovih pravic) družinskega združevanja. To je dolgoročno vplivalo na strukturo in karakteristiko (stopnjo njihove izobrazbe in kvalifikacije) priseljencev (Boeri in dr., 2002: 46). S tem, ko je EU postavila ovire za imigriranje delavcev tretjih držav, se je povečalo imigriranje zaradi družinskega združevanja, imigriranje humanitarne narave ter nezakonito migriranje iz tretjih držav. Ti omenjeni migracijski tokovi pa posledično, kot ugotavlja Chiswick, večajo imigriranje nizko oziroma nekvalificirane, neizobražene delovne sile, ki na trgu dela v EU težko najde zaposlitev (Chiswick v Brettell, Hollifield, 2000: 67-69). Med priseljenci je veliko število beguncev iz politično nestabilnih držav kot so Turčija in nekdanja Jugoslavija ter druge države v razvoju. Veliko teh priseljencev v EU dela na črno. Med družinskimi člani, ki se priselijo v EU, pa je mnogo brezposelnih, odvisnih od delavca priseljenca in socialnih pomoči države (Boeri in dr., 2002: 64).

Tudi med drugo in tretjo generacijo priseljencev je mogoče opaziti, da je stopnja brezposelnosti neprimerno višja, kot med domačo delovno silo. Kot ugotavlja Verlič Christensen, sta med drugo generacijo priseljencev skriti dve skupini: tisti, ki se jim je uspelo izobraziti in zaposliti ter tisti, ki jim tega ni uspelo. Posamezniki, ki so dosegli neke vrste izobrazbo, ostajajo brezposelni v večjem obsegu kot domači. Med te sodijo tudi visoko izobraženi migrantje. "Diskriminira se jih zaradi nezaželene konkurence za

delovna mesta, zaradi predsodkov ali ker so 'kulturno' drugačni", piše Verlič Christensen. (2002: 152). In vlade? Zanje ne ponudijo nobene integracije, navadno tudi ne zbirajo podatkov o njihovi izobrazbi (Verlič Christensen, 2002: 152).

Gostujoči delavci, ki danes štejejo 50 do 60 let, v žalostni zgodbi o brezposelnosti med tujimi priseljenci niso nobene izjeme. Nasprotno, so del tistih, ki ostajajo dolgoročno socialno izključeni. Danes predstavljajo "socialno kohorto brezposelnih", kot piše Verlič Christensen, ki ne zmorejo pozitivno v novo okolje usmeriti niti svojih potomcev. Nekdanji gostujoči delavci, so bili mišljeni kot začasna delovna sila, vendar so ostali v državah EU. Prihajali so iz ruralnih, tradicionalnih okolij, velikokrat funkcionalno nepismeni. Prekvalifikacija je težka in ostajajo dolgoročno brezposelni. Tudi za njihove otroke je bilo narejenega zelo malo oziroma premalo, kot piše Andersson (Verlič Christensen, 2002: 153), tako v varstveno-vzgojnih centrih kot šolah, da bi uspešno prešli ozke družinske, socializacijske etnične vzorce in jih nadomestili s tistimi, ki jih je nudila integracija v dominantno družbo. In današnje vlade tem istim skupinam, ki so jih po 2. svetovni vojni množično usposabljali za delo, ob enem pa pozabili na njihovo integracijo v novo okolje, očitajo, da se "ni prilagodila, izobrazila, da ni prevzela državljanstva in ni privzgojila svojih otrok novemu okolju", piše Verlič Christensen (2002: 153).

Vzrok za visoko brezposelnost aktivnega dela priseljenih konec devetdesetih let je v veliki meri tudi rasizem, etnični predsodki o kulturni nezdržljivosti, kar poudarja vse več avtorjev. Delodajalci imajo kulturne predsodke pri zaposlovanju tujih delavcev. Če delodajalci menijo, da so osebne in kulturne razlike med osebjem moteče, in je dejavnost podjetja s tem okrnjena, je bila, kot še piše Verlič Christensen (2002: 68) "diskriminacija več kot opravičljiva v očeh javnosti in vlade". Wrench in Hjarnø (Verlič Christensen, 2002: 68) navajata, da so številni obrtniki izrazili, da njihovim strankam ni po volji, da hišna opravila opravljajo tujci. Tujci tako niso izločeni le iz trga dela, njihov položaj je tudi socialno marginalen.

Vprašanje je, kakšno vlogo je/naj odigra integracijska politika? Je res vsa krivda le na strani neprilagodljivosti tujih priseljencev?

Priseljenci se že na začetku soočijo z nepriznavanjem pridobljene izobrazbe, s pomanjkljivim znanjem jezika in nezdržljivimi razlikami v kulturi ali religiji. Na

Danskem se veliko afriških in azijskih žena pritožuje, da so socialno izolirane in obremenjene z družino. Opažajo, da je socialnih stikov v zahodnih družbah malo, da se ljudje bojijo drug drugega in da so otroci zaprti med štiri stene. Nimajo stikov z ljudmi zunaj njihove družine ali sorodstva. Mlada priseljenka H. pravi "danske sosede povabimo na večerjo in radi pridejo, vendar nas oni nikoli ne povabijo" (Verlič Christensen, 2002: 108). Mlada Libanonka v Kobenhavnu, kot piše Verlič Christensen, (2002: 108) se srečuje s podobnimi problemi. Njene vnuke lahko pazi babica, ki je doma, v tem času pa bi se mlada Libanonka lahko udeleževala izobraževalnih tečajev. Vendar se jih ne, ker to ni v njihovi navadi. Kajti dolžnost matere je, da pazi svoje otroke, babice imajo drugačno vlogo. Etnična družina se tako ni spoprijela s spremembami v novi družbi, le-to pa lahko vodi v kulturni konflikt med priseljenci. Potrebna je torej velika pazljivost pri kreiranju integracijskih modelov, saj so v veliko primerih lahko škodljivi (Verlič Christensen, 2002: 103-108). Veliko oviro priseljencem pri integraciji v dominantno družbo predstavlja tudi jezik države, kamor so se priselili. Odrasli priseljenci se ga težko naučijo (kakor nam ponovno kaže primer iz Danske), najlažje se ga naučijo otroci in mladi. Še posebno jezik, pri katerem je potrebno veliko prakse fonetičnih posebnosti jezika, kot je danski. Ovira je tudi, da so etnične skupine priseljencev tudi socialno izolirane, zato prihaja do pomanjkanja stikov z domačini in tako ni veliko možnosti uporabe jezika. Učenje jezika v jezikovnih šolah pa vse prevečkrat pomeni (kot kažejo študije) celodnevno zaposlitev za številne tujce. Mnogi bi zato morali zanemariti profesionalno izobraževanje in zaposlitev, vendar se tu pojavijo finančne zagate, ki posledično sledijo (Verlič, Christensen, 2002: 121). "Integracija je kompleksen proces dvosmernega dialoga in politik med priseljenimi in ljudmi v novem okolju", poudarja Verlič Christensen (2002: 101). Zahteva se prilagodljivost priseljenih in tudi odprtost dominantne kulture, toleranca prebivalcev, sistema in institucij.

In najti zaposlitev, ki za priseljenca pomeni prvi korak v širšo družbeno integracijo, ki priseljencu lahko odpre boljše možnosti integriranja v novo okolje, je v EU zelo težavna. Kot piše Berry (Verlič Christensen, 2002: 131), "brezposelnost povzroča osebne in družinske travme in socialno mizerijo. Ruši socialne in osebne odnose, pogojuje rasizem in seksizem in družbeno dezintegracijo. Brezposelnost, predvsem tista dolgotrajna, je pglavitni razlog za naraščanje neenakosti in revščine v evropskih deželah po letu 1979".

Evropske države se soočajo z zelo odklonilnim, rasističnim odnosom domačega prebivalstva do tujcev. Le-to lahko pripomore k večji brezposelnosti med priseljenci, predvsem iz tretjih držav. Se domačini bojijo za svoja delovna mesta, se bojijo, da jim priseljenci poberejo prevelik odstotek socialnih izdatkov, se bojijo negativnega vpliva na evropsko dokaj homogeno družbo? Odgovore bom skušala predstaviti v naslednjih podpoglavjih.

3.3.3. Strah pred imigranti v EU

Ne samo v javnosti tudi v političnem svetu se vse pogosteje govori o "grožnjah", ki naj bi jih imigrantje povzročali domačinom oziroma domači, dominantni kulturni. Vendar to ni nov pojav, pojav današnjih dni. Že ministrska predsednica Velike Britanije Margaret Thatcher (od leta 1979 do leta 1990) je izjavila, "da je zaradi strahu Britancev, ki se bojijo, da jih bodo preplavili ljudje drugačne kulture, potrebno narediti jasen plan kako zaustaviti imigracije" (Simon, 1989: 11). V zadnjih nekaj letih smo bili priča vzponu desničarskih političnih strank in rasističnim izjavam njihovih voditeljev v mnogih državah EU (priloga 3). Desnica je zmagala na Danskem, v Avstriji, na Nizozemskem (The Economist, U.S. Edition, 2.11.2002). V Belgiji je na lokalnih volitvah politična stranka De Vlaams Blok dosegla zelo velik uspeh, katere kandidat za župana mesta Antwerp je bil Filip Dewinter. Njegovo politično stališče je, da je Belgija "preplavljena z imigranti, še posebej njegovo mesto Antwerp. Želi, da se državljanom tretjih držav ne dovoli vstopa v državo. Tisti, ki so že v državi, pa naj se asimilirajo ali odidejo" (The Economist, 14-20.10.2000: 42). V Franciji je požel zelo odmeven uspeh na predsedniških volitvah Jean-Marie Le Pen. Le Pen poudarja, da so "bolezen, tegoba Francije tujci, med njimi tudi tovariši iz drugih držav EU. Zdravilo je tujcem preprečiti vstop v državo..." (The Economist, 16.11.2002: 5). Kot je navedeno v reportaži revije The Economist, so v anketah javnega mnenja v Franciji pred volitvami anketirani izražali zaskrbljenost predvsem glede kriminala povzročene s strani imigrantov, šele nato stanja v gospodarstvu, pokojninskega sistema in nezaposlenosti. Tudi potomci druge ali tretje generacije imigrantov, ne glede na to, da so francoski državljani, še vedno ostajajo tujci, večina njih z arabskim poreklom (*beur-i*, kot jim pravijo). Drugače je, če si potomec belih, francoskih prednikov in drugače če "ti je ime Jean-Peirre ali Marianne, kot pa Abdel-Karmi ali Samira." Veliko lažje je dobiti zaposlitev, če nisi

arabskega ali črnškega porekla. In rešitev kljub temu obstaja. Vsaj tako meni Sami Naïr, član Evropskega parlamenta in bivši svetovalec za imigracije v Jospinovi vladi. Rešitev, kot pravi, naj bi prišla z novimi generacijami. Dodaja, da "asimilacija ne bo dosežena tako, da se pozabi na etnične korenine imigrantov, temveč naj vlada ohranja vrednote Republike, tudi ko rešuje vprašanja Arabcev. Le-ti pa naj ohranijo spoštovanje in odgovornost. Vse to bo seveda lažje, če gospodarska rast pospeši odpiranje novih delovnih mest" (The Economist, 16.11.2002: 8-9).

Strah, predsodki, rasizem v EU, kljub zgoraj opisanim ugotovitvam, ostajajo. Raziskava Eurobarometra leta 1997 je pokazala, da je kar 33 % anketiranih v EU sebe opredelilo, da so "kar rasistični" oziroma "zelo rasistični" (Boeri in dr., 2002: 108). V raziskavi javnega mnenja leta 1990 je kar dve petini vprašanih zatrdilo, da so rasistični, v Franciji pa je več kot polovica vprašanih potrdila, da je preveč Arabcev v njihovi državi (The Economist, 16.11.2002: 6). Ti Evropejci krivijo imigrante za naraščajoč kriminal, brezposelnost in porabo socialnih izdatkov (Stelzer, 2001: 25).

3.3.3.1. Vpliv imigracij na plače in zaposlitev domačega prebivalstva

Kakšen je dejanski vpliv migracij na države, so skušale oceniti številne študije. Večina teh študij je eksplicitno in implicitno zasnovanih na osnovi modela gospodarstva, kjer se proizvaja le en proizvod (*one-good economy*). Zasnovane so na primeru študij presekov regij ali panog, kot variable pa so uporabljene različne gostote imigracije. Na ta način želijo ugotoviti, kakšen je vpliv migracije na plače ali druge zanimive variable, kot na primer zaposlenost. Večina študij je za ugotavljanje endogenosti migracijskih odločitev posameznih držav uporabila tehniko instrumentalnih variabel (*instrumental variable technique*). Pojavljajo se pomanjkljivosti in rezultati so pogosto nepravilni in v precejšnji meri negotovi. Kljub temu pa so ugotovitve sledeče. Grossmann (Boeri in dr., 2002: 28) v svoji študiji na to temo pravi, da ena veja literature ocenjuje elastičnost komplementarnosti različnih vrst delovne sile v okviru produkcijske funkcije. Gang in Rivera-Batiz (Boeri in dr., 2002: 29) ocenjujeta razmerje izobraženosti delavcev v Turčiji, na Portugalskem, v Španiji, Italiji in na Irskem ter ugotavljata, da je porast števila tujih delavcev iz teh držav v Nemčiji za 10 % v najslabšem primeru povzročilo znižanje plač domačega prebivalstva za 0,5 % ter v najboljšem primeru povečanje v višini 0,1 %. Bauer (Boeri in dr., 2002: 29) je dobil podobne rezultate: porast števila

tujih delavcev za 10 odstotkov bo v najslabšem primeru povzročil znižanje plač nizko-kvalificiranih delavcev domačega prebivalstva v višini 0,2 odstotka. Druga veja literature je ocenjevala izenačitev plač, ki je zasnovana na nizih podatkov panelnih raziskav in raziskav gospodinjstev, s katerimi je možno nadzirati individualne lastnosti. Ugotovitve teh študij so močno odvisne od izbora instrumentalnih variabel. Študija DeNewa in Zimmermanna (1994), ki temelji na podatkih nemškega Sociološko-ekonomskega panela (GSOEP), ocenjuje, da bi porast deleža tujcev za 10 % povzročal izgubo približno štirih odstotkov plač domačinov. To implicira, da je porast deleža tujcev v tej državi v devetdesetih letih za en odstotek – torej od 8,5 na 9,5 % – povzročal znižanje plač domačega prebivalstva za 4,1 %. Kasnejše študije so pokazale precej nižje učinke imigracij na plače, kot pa so ga prikazovale zgoraj omenjene. V neki študiji o Avstriji sta Ebmer in Zweimüller ocenila (Boeri in dr., 2002: 30), da "se učinki plač pri 10 % povečanju deleža tujcev gibljejo le v intervalu med -0,5 in 0,5 %." Predvsem po novejših študijah, so bili ugotovljeni majhni, a pozitivni učinki migracije na plače domačega prebivalstva (Boeri in dr., 2002: 28-31).

Raziskave so skušale poiskati tudi dokaze o vplivu imigracij na nezaposlenost. In dokazov je zelo malo. V eni sicer zelo malo številnih makroekonomskih študij, je Gross (Boeri in dr., 2002: 30) ugotovil, da na osnovi Keynesian-Disequilibrium model-a, ni nobenega dokaza, da je na primer v Franciji migracija vplivala na število nezaposlenih. Številne študije, ki se nanašajo na regionalne razlike v številu nezaposlenih, prihajajo do podobnih rezultatov: podvajanje imigracije v neki nemški regiji je vplivalo na naraščanje števila nezaposlenih domačih prebivalcev za 0,2 odstotka (Pischke in Velling, 1997, povzeto po Boeri in dr., 2002: 29). Do podobnih rezultatov je prišel tudi Hatizius (1994) za Nemčijo in Winter-Ebmer in Zweimüller za Avstrijo. Trabold in Trübswetter (Boeri in dr., 2002: 30) sta ugotovila celo, da se nezaposlenost v Nemčiji ob naraščajočem številu tujcev v tej državi manjša. Tudi v Italiji sta Venturini in Villosio (Boeri in dr., 2002: 30) ugotovila večinoma pozitiven ali pa vsaj ničeln učinek imigracije na možnost pridobitve nove ali prve zaposlitve za delojemalce iz domačega prebivalstva.

Študije v ZDA so pokazale podobne ugotovitve, da je vpliv imigrantov na plače in stopnjo zaposlenosti, če že je, zelo majhen. Ena od študij je analizirala vpliv imigrantov iz Kube, ki so se preselili v ZDA, Miami, leta 1980. V nekaj mesecih je v Miami

imigriralo 125 000 ljudi in povzročilo povečanje delovne sile v Miamiju za 7 %. Rezultati študije so pokazali, da je bil vpliv na plače in zaposlenost domačinov, tudi nekvalificiranih, skoraj nič (The Economist, U.S. Edition, 1.11.1997). Leta 1997 je William Cline v svoji knjigi "*Trade and Income Distribution*" analiziral literaturo o globalizaciji in plačah. Ugotovil je, da je med dejavniki, ki vplivajo na plače nekvalificiranih, najšibkejši dejavnik imigracija. Glede na njegove izračune, bi imigracija v ZDA (od leta 1973 do 1993) sama po sebi povzročila padec plač nekvalificiranih glede na kvalificirane delavce za 2 %. Drugi dejavniki, med njimi tehnološke spremembe, ki nižajo povpraševanje po nekvalificirani delovni sili, pa bi povzročile padec tudi za 30 % (The Economist, U.S. Edition, 1.11.1997). Reportaža v reviji The Economist (1.11.1997) zaključuje, da "ne glede na negotovost, je strah pred ekonomskimi vplivi imigrantov pretiran."

3.3.3.2. Vpliv imigrantov na socialne izdatke

Tabela 3.2 : Prejemniki denarnih pomoči države – državljani EU in priseljenci iz tretjih držav

DRŽAVA	% denarna pomoč za čas brezposelnosti		% pokojnine		% družinski dodatki	
	državljeni EU	imigrantje (tretje države)	državljeni EU	imigrantje (tretje države)	državljeni EU	imigrantje (tretje države)
Nemčija	6,96	8,57	/	/	/	/
Danska	13,0	37,5	21,0	3,1	19,7	25,0
Nizozemska	6,7	13,7	18,8	3,9	19,6	27,5
Belgija	10,7	17,4	21,1	15,0	24,5	25,6
Francija	7,7	12,6	22,8	10,0	15,3	32,0
Velika Britanija	2,8	3,4	26,8	3,45	20,1	20,7
Grčija	2,2	1,4	23,6	21,4	3,8	5,7
Španija	6,5	4,9	15,8	4,9	1,7	4,9
Portugalska	2,2	0,0	24,6	18,2	18,8	9,09
Avstrija	5,3	14,2	21,0	3,0	23,9	32,0
Finska	15,4	47,1	18,4	5,7	22,4	22,6

Vir: Boeri in dr., 2002: 74.

Iz tabele 3.2. je razvidno, da odstotek prejemnikov denarne pomoči za brezposelnost med imigranti iz tretjih držav v Nemčiji in Velik Britaniji ne odstopa veliko od odstotka prejemnikov med domačini. V Grčiji, Španiji in na Portugalskem je odstotek med imigranti celo manjši.

V vseh 11 državah je odstotek prejemnikov pokojnin manjši od odstotka prejemnikov pokojnin med domačini. "Razlog je, da so imigranti v veliki meri mlajši od domačinov in da se navadno upokojijo v državah, odkoder so se priselili" (Boeri in dr., 2002: 74).

Odstotek prejemnikov družinskih dodatkov med imigranti iz tretjih držav je skoraj v vseh državah primerljiv z odstotkom med domačimi. Na Nizozemskem, v Franciji in v Avstriji je veliko višji odstotek med imigranti. Kot pa piše v analizi Boeri (2002: 74), je "rezultate Grčije, Španije in Portugalske potrebno interpretirati z veliko mere dvomljivosti, zaradi majhnega števila opazovanih."

Podatke je potrebno interpretirati s pomočjo značilnosti imigrantov v posameznih državah. Ali je posameznik prejemnik denarne pomoči s strani države je odvisno od spola, starosti, izobrazbe, števila otrok itd. (Boeri in dr., 2002: 77-86). Odstotek prejemnikov denarne pomoči je odvisen tudi od "radodarnosti" države, ki lahko deluje kot magnet za priseljevanje (Boeri in dr., 2002: 89). Ali kot piše Stelzer (2001: 5) "imigrante privlačijo možnosti najti dobro zaposlitev v razvitih industrijskih državah ter radodarnost bogatih držav pri socialnih izdatkih". Kar se tiče denarne pomoči za čas brezposelnosti, imigracije lahko pomenijo dodaten pritisk na omenjeni program predvsem v državah, ki so radodarne, kot npr. Nizozemska in Danska. V nasprotju pa je učinek imigrantov na pokojninski sistem zelo pozitiven. Dolgoročno imigranti finančno ogromno doprinesejo v pokojninsko blagajno države (Boeri in dr., 2002: 89-90).

Kaj vpliva na stopnjo negativnega odnosa domačinov do priseljenih je težko merljivo. Povezava med ekonomskimi kazalci, kot je brezposelnost, in stopnjo rasizma je zelo majhna. Raziskava, ki sta jo naredila Dustmann in Preston (povzeto po Boeri in dr., 2002: 108-110) je pokazala, da je stopnja rasizma višja v okrožjih, kjer je večja koncentracija priseljencev. Na individualni ravni pa je stopnja sovražnosti do priseljencev manjša med zaposlenimi z nizkimi prihodki, ženskami, katoliki, mladimi ljudmi in visoko izobraženimi. Raziskava Dustmanna in Prestona je pokazala, da tako

brezposelnost na lokalni ravni kot individualna brezposelnost nimata omembe vrednega vpliva na stopnjo sovražnosti do priseljencev. Ekonomski indikatorji in stopnja brezposelnosti v državi tako niso pozitivno povezani s stopnjo sovražnega odnosa do tujcev (Boeri in dr., 2002: 113). Študija Bauerja in drugih (povzeto po Boeri in dr., 2002: 118), ki je bila narejena v državah OECD leta 1995 je pokazala, da se sovražen odnos do priseljencev veča s starostjo, večji je sovražen odnos do priseljencev pri ženskah, manjši pa je med poročenimi in izobraženimi. Izobrazba je dejavnik, ki ima velik vpliv na odnos domačinov do priseljencev.

Empirični podatki pokažejo, da je strah domačinov, da jim priseljenci "kradejo" delovna mesta, odveč. Ravno tako je skrb, da gre prevelik odstotek socialnih izdatkov v žep priseljencev, pretirana, kar so nam pokazali zgoraj navedeni podatki. In vseeno strah med domačini ostaja. Polarizacija delovne sile na trgu dela je tisti vzrok, ki vodi k socialnim problemom, ker imigrantom povzroča nezaposlenost in socialno marginalizacijo ter jih istočasno portretira kot vzrok vseh problemov v družbi (Castles, Miller, 1993: 272). Morda je rešitev, da se začne javna debata, da se širši populaciji posreduje informacije o vplivu imigrantov na ekonomske kazalce. Slednje se je zgodilo na Nizozemskem. Umor voditelja desničarske stranke Pima Fortuyna leta 2002, katerega stranka je kljub njegovi smrti dosegla uspeh na volitvah (zavzemal se je za restriktivnejšo migracijsko politiko), je odprla javno debato o problemu imigrantov na Nizozemskem, kar je, kot piše Peter J. Vermij, do nedavna veljalo za tabu.⁴⁵ Učinkov zaenkrat še ne moremo analizirati.

3.3.4. Možne rešitve zmanjšanja stopnje brezposelnosti med tujimi delavci?

Učinkovita imigracijska politika lahko odigra odločilno vlogo pri asimilaciji priseljencev, večjemu uspehu na trgu dela in izboljšanju odnosov s strani domačinov do priseljencev. Odvisno je, katere skupine migrantov migracijska politika spodbuja k priseljevanju. Imigracijski državi, kot sta Kanada in Nova Zelandija sta uspešni pri izbiri priseljencev glede na potrebe trga dela. Imigracijska politika selekcionira priseljence glede na kvalifikacije posameznega delavca, in rezultati so odlični. V ZDA in tudi mnogih drugih državah prihajajo migranti na podlagi družinskega združevanja.

⁴⁵ Peter J. Vermij, Nederland Immigrantenland, Intermediar, 10.1.2003, dostopno na medmrežju <http://members.verizon.net/~vze2g29e/stuk/migrant.htm> (23.5.2003), str.1.

Na Švedskem, Norveškem in Nizozemskem pa z migracijskimi tokovi prihajajo predvsem begunci in iskalci azila (Boeri in dr., 2002: 121). V EU je opazno, da migracijska politika uspešno, glede na potrebe trga dela, pospešuje prost pretok delavcev med državami EU. Kot piše Verlič Christensen (2002: 61) je iz študije OECD mogoče sklepati, da "je v večini primerov zaposlenost tujcev nesorazmerna z deležem, ki ga imajo v celotnem prebivalstvu države. V državah (Luksemburg, Velika Britanija), kjer je velik delež tujcev iz drugih držav članic EU, je tudi očitno, da je njihov delež v delovni sili tujcev lahko višji od deleža tujcev med prebivalstvom, saj imajo po pravilu višjo stopnjo zaposlenosti tudi v primerjavi z domačimi." (priloga 4). Velika Britanija, kot piše Rollason (Rollason v OECD, 2002: 329), "od leta 1980 učinkovito izvaja migracijsko politiko glede na potrebe trga dela v Veliki Britaniji." Njihov sistem ni obremenjen z določitvami letnih kvot ali določanjem števila imigrantov. Ekonomske migracije so bile učinkovito nadzirane glede na potrebe trga dela, glede na primanjkljaj določene delovne sile, glede na izobrazbo in prilagoditev tujih delavcev potrebam trga dela (Rollason v OECD, 2002: 329).

Pomembno je tudi iz katere države priseljenci prihajajo. Ekonomska teorija zagovarja, da se imigrantje, ki prihajajo iz države, ki ima podobno gospodarsko rast (in so tudi dohodki primerljivi novi državi priseljevanja), šolski sistem, jezik in kulturo kot država imigriranja, veliko lažje asimilirajo na novem trgu delu. Za uspeh priseljenca na trgu dela je lahko odločilen tudi motiv, zaradi katerega se posameznik odloči za emigriranje. Empirične študije so pokazale, da sta za uspeh priseljenca na trgu dela med pomembnejšimi ravno motiv in država, odkoder priseljenec prihaja. Zelo pomemben pa je tudi odnos domačinov do priseljencev. In raziskave kažejo, da je odnos domačinov veliko boljši ravno v državah, ki "izbirajo" priseljence na podlagi potreb na trgu dela. Imigracijska politika tako lahko vpliva na "čustva" domačinov do priseljencev. Rezultati (povzeto po Bauer, 2000) kažejo, da domačini v državah, ki izbirajo imigrante na podlagi njihovih kvalifikacij, menijo, da so imigrantje koristni za njihovo ekonomijo. Veliko manj domačinov deli to mnenje v državah, kamor prihajajo begunci in iskalci azila. Domačini v Kanadi in Novi Zelandiji izražajo večjo stopnjo zaskrbljenosti, da bodo imigrantje negativno vplivali na stanje na trgu dela. V drugih državah pa je najpogostejši razlog zaskrbljenosti kriminal med priseljenci (Boeri in dr., 2002: 121-122).

Barbara Verlič Christensen (2002: 60) vidi eno od rešitev za zmanjšanje stopnje brezposelnosti med priseljenci iz tretjih držav v tem, da se tujcem s stalnim bivališčem dodeli večje pravice pri notranjih migracijah v EU. Prav tako meni, da je smiselno povečati dostop do pridobivanja državljanstva. Države članice EU soglasja še niso dosegle. Izpostavlja se politične razloge in dejstvo, da vlade sprejemajo le delovno silo v skladu z dogovorom med vlado in delodajalci. Vlade se pri tem opirajo na javno mnenje (Verlič Christensen, 2002: 60).

Druga možnost, ki jo prav tako opisuje Verlič Christnesen, pa je t.i. "etnično podjetništvo." Gre za samozaposlovanje in družinska podjetja. Priseljenci pri formiranju takšnega podjetja iščejo tržne niše in uporabljajo svoje etnične vire. Etnična podjetja nimajo ciljev profesionalno in tržno vodenih organizacij, saj so usmerjeni v preživetje skupine na podlagi tradicije posebnih znanj. Primer takšnega podjetništva so restavracije s povsem novo kulinarično ponudbo (pri nas npr. albanska etnična podjetja prodaje sadja in zelenjave). Zaposlujejo predvsem družinske člane in širše sorodstvo, saj bi sicer ostali brezposelni. Vendar je v EU samozaposlovanje ovirano. Razlogi so deregulacija storitvenih dejavnosti in nezaželena konkurenčnost. Tovrstna podjetja je težje nadzorovati in izvajati davčni nadzor dohodkov. Etnična ekonomija je razvita v ZDA in Avstraliji, kjer se izvaja *laissez-faire* politika na socialnem in gospodarskem področju (Verlič Christensen, 2002: 84-85).

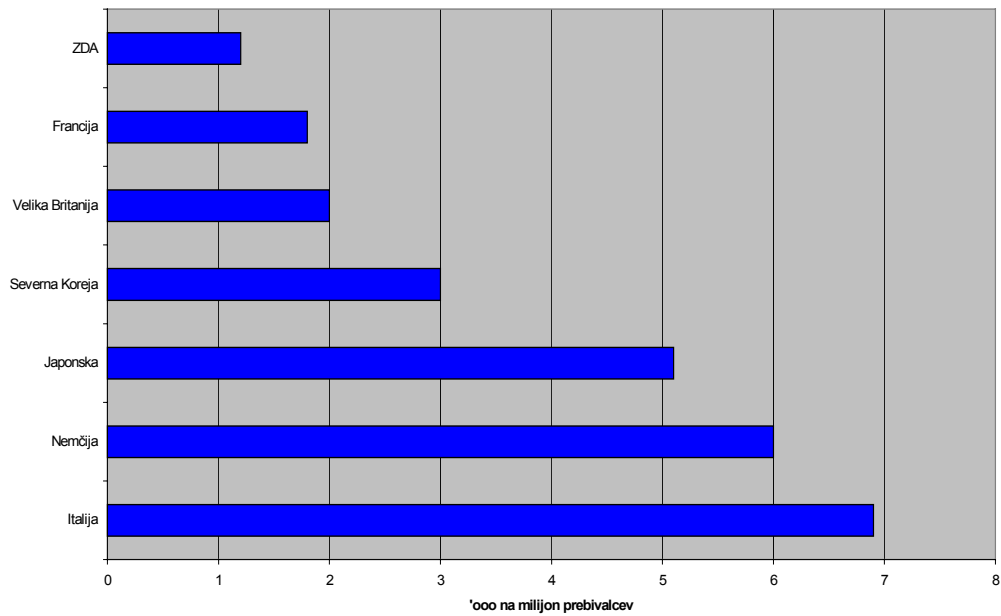
3.3.5. EU potrebuje tujo delovno silo

Spremembe na trgu dela v EU so v veliki meri posledica staranja delovno aktivne populacije, saj delovna sila, ki šteje 50 let ali več, predstavlja 20 % delovne sile v EU. Posledice bodo še izrazitejše v naslednjih letih, predvsem po letu 2010, saj t.i. "*baby-boom*" populacija šteje okoli 65 let, mlajše generacije (generacije 70-ih, 80-ih in 90-ih) pa so številčno manjše.⁴⁶ Predvideva se, da bo vrh potencialne delovne sile na trgu dela v EU (delovno aktivni med 15 in 64 letom) dosežen leta 2010 in delovno aktivnega

⁴⁶ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, General Statistics, Regional labour force in the EU: recent patterns and future perspectives, Theme 1 – 2/2001, str. 3-6.

prebivalstva bo 255 milijonov. Po tem letu se pričakuje upadanje delovnega aktivnega prebivalstva.⁴⁷ Države bodo potrebovale imigrante, tujo delovno silo (graf 3.8.).

Graf 3.8: Povprečno letno net število migrantov potrebnih za ohranitev želenega obsega delovno aktivnega prebivalstva v letih od 2000 do 2050



Vir: UNDP (v The Economist, 2.11.2002, str. 13)

V Nemčiji se bo, tudi v primeru, da se število imigrantov podvoji, število prebivalstva zmanjšalo iz 82 milijonov na 74 milijonov do leta 2040. Upad delovno aktivnega prebivalstva se tako v Nemčiji pričinja pred drugimi državami članicami EU. Študija Fuchsa in Thona⁴⁸ je pokazala, da Nemčija potrebuje letno približno 300 000 tujih delavcev, da se ohrani stabilno stanje na trgu dela, do leta 2020 pa naj bi se številka povzpela na 500 000 tujih delavcev. Na podlagi demografskih študij Združenih narodov je podana ocena, da bo v EU potrebna neto migracija⁴⁹ 1,4 milijona ljudi na leto med letoma 1995 in 2050, da se ohrani stabilno stanje na trgu dela. Potreba po delovni sili, napoveduje Stelzer (2001: 27) "bo v prihodnosti kreirala politiko, *de facto*, če ne *de jure*". Potreba po delovni sili, ki bo pripravljena opravljati delo, ki ga domačini v Evropi

⁴⁷ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and Social Conditions, Demographic consequences for the EU of the accession of twelve candidate countries, Theme 3 – 12/2001, str. 6.

⁴⁸ European Commission, The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, Information note, 6.3.2001, str. 9.

⁴⁹ European Commission, The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, Information note, 6.3.2001, str. 9.

nočejo, bo ostala. Povečala pa se bo potreba po kvalificirani delovni sili (Stelzer, 2001: 26-27).

V Nemčiji je na trgu dela veliko povpraševanje po ekspertih informacijske tehnologije. Zato je nemški kancler Schröder februarja leta 2000 naznanil, da bo Nemčija uvedla "zelene karte"⁵⁰ za tuje strokovnjake na področju informacijske tehnologije iz tretjih držav. Pogoj, da imigrant dobi zeleno karto je, da ima univerzitetno izobrazbo iz zahtevane smeri. Delodajalec, ki bi imigranta zaposlil pa mora zagotoviti letno plačilo 100 000 DEM. Nemčija na ta način spodbuja tudi zaposlovanje tujcev, ki so diplomirali na nemških univerzah (pred tem so bili prisiljeni zapustiti državo takoj po diplomi). Tuji delavec ima možnost spreminjati enako delovno mesto med različnimi podjetji, ne glede na to, da ima novi delodajalec možnost dobiti delovno silo med domačini oziroma državljani drugih držav članic. Partner (zakonski) tujega delavca se v Nemčiji lahko zaposli, vendar šele po enem letu. Omejitve še vedno ostaja predvsem pri samozaposlovanju tujih ekspertov. Zato se veliko tujih strokovnjakov raje odloča za delo v ZDA ali Veliki Britaniji, kjer teh omejitev ni. Od začetka uveljavitve zelene karte, od avgusta leta 2000 do aprila 2001 je zeleno karto dobilo 7 000 tujih strokovnjakov na področju informacijske in računalniške tehnologije (letna kvota je 10 000 zelenih kart). Imigranti prihajajo predvsem iz Indije (1 403), Ruske federacije, Belorusije, Ukrajine, Estonije, Litve in Latvije (skupno 1 004), Romunije, nekdanje Jugoslavije. Rezultati so pozitivni. Tudi nasprotniki uvedbe zelene karte, ki so zahtevali restriktivno migracijsko politiko, so prišli do ugotovitve, da priliv ekspertov ni tako visok, kot so pričakovali. Zelena karta pomeni zelo jasen nadzor delavcev iz tretjih držav in možnost reguliranja nadaljnjih prihodov tujih ekspertov, kar pa je zelo pomembno za migracijsko politiko, ki naj bi bila sprejemljiva za širšo populacijo (Werner v OECD, 2002: 321-324).

Kot sem že zapisala, je Velika Britanija uspešen primer zaposlovanja tujih delavcev glede na potrebe trga dela. Zaradi vse večje konkurenčnosti na trgu kapitala in zaradi hitrega tehnološkega razvoja pa se sooča z pomanjkanjem delovne sile na področju

⁵⁰ Ime zelena karta (*green card*) so si Nemci sposodili od ZDA. Le da daje zelena karta v ZDA imigrantom permanentno pravico do bivanja in dela v ZDA. Po petih letih lahko imigrant v ZDA zaprosi za državljanstvo. V Nemčiji je zelena karta le začasno dovoljenje za delo za 5 let (Rollason v OECD, 2002: 326).

informacijske tehnologije, računalništva, kjer bo, po podatkih *Institute for Employment Research* (Univerza v Warwicku), v letih od 1997 do 2006 potrebnih 360 000 delavcev. Zato se je vlada v Veliki Britaniji⁵¹ zavzela za korenite spremembe. Leta 2000 je bilo v Proračunu (Budget 1999 - 2000) sprejeto, da pomanjkanje delovne sile povzroča manjšo produktivnost in rast gospodarstva ter zaposlitvene možnosti. Kratkoročna rešitev je uvoz tuje delovne sile iz tretjih držav, dolgoročna rešitev pa izobraževanje in usposabljanje mladih kadrov. Velika Britanija je zato uvedla nekaj korenitih sprememb, ki so že prinesle pozitivne rezultate; mednarodne korporacije lahko same nadzorujejo in regulirajo premeščanje svojih delavcev v podjetju; ustanavljanje podjetij in samozaposlovanje se pospešujeta, delovna dovoljenja se izdajajo za dobo petih in ne več štirih let; na podlagi seznama⁵² delovne sile, ki jo trg dela potrebuje, lahko delodajalci brez oglasa zaposlujejo tujo delovno silo iz tretjih držav; tuji delavci lahko menjavajo delovna mesta v državi; pospešili so se birokratski postopki. V letu 2000 se je v Veliki Britaniji začela javna razprava o pomenu ekonomskih migracij, ki državi zelo koristijo. Vlada se je zavzela, da država omogoči dostop na trg delovne sile vsem "visoko talentiranim posameznikom" (*highly talented persons*). Kriteriji še niso razdelani, govori pa se o tem, da je visoko talentiran posameznik tisti, ki ima doktorat, pet let delovnih izkušenj in je dosegel zavidljive dosežke na svojem področju (Rollason v OECD, 2002: 327-338).

4. Širitev EU

EU bo z naslednjim letom, letom 2004, sprejela 10 novih držav članic EU. Oktobra leta 2002 je Evropski Svet v Bruslju uradno ocenil, da bodo v EU v letu 2004 pripravljene vstopiti Slovenija, Ciper, Češka, Poljska, Estonija, Madžarska, Malta, Latvija, Litva in Slovaška. Bolgarija in Romunija po oceni EU za pristop še nista pripravljene (Urad Vlade RS za informiranje, 2003: 9). Za EU pomeni širjenje nove možnosti in odpiranje

⁵¹ Leta 1998 je Oddelek za trgovino in industrijo (Department of Trade and Industry) izdal poročilo "Our Competitive Future: Building the Knowledge Economy", kjer je ugotovljeno, da na trgu dela vlada veliko pomanjkanje ekspertov na področju informacijske tehnologije, zato je bil podana predlog, da se zmanjšajo ovire za priseljevanje tujih delavcev (Rollason v OECD, 2002: 333)

⁵² Gre za seznam izdan leta 2000 s strani ICTE Skills Startegy Group, kjer so opisani poklici, ki jih na trgu dela primanjkuje.

novih delovnih mest, tako v EU kot v bodočih članicah EU.⁵³ Trditev so ponovno potrdili na zasedanju Sveta EU v Stockholmu.⁵⁴

Državljeni držav kandidatk, kot sem napisala že v drugem poglavju, so za delo v državah članicah EU imeli enake pogoje kot državljani tretjih držav. Izjeme so bile v posameznih državah začasne delavce, kot npr. sezonske delavce. Nekaj držav članic EU je sklenilo bilateralne sporazume z državami kandidatkami. Med njimi Avstrija, Švedska, Španija, Grčija in Italija. Nemčija je sklenila največ bilateralnih sporazumov z državami kandidatkami, tako glede dostopa do trga dela, kot glede koordinacije shem socialne varnosti.⁵⁵ Tudi med Slovenijo in Nemčijo je bilo podpisanih nekaj sporazumov.⁵⁶ Kljub temu je opazno, da za državljane držav kandidatk velja zelo restriktivna politika za pretok delavcev in ljudi. Podatki kažejo, da je ne glede na to, da obstajajo velike razlike v dohodkih na prebivalca (kar je velikokrat motiv za ekonomsko migriranje) med državami kandidatkami in EU, delež imigrantov in tujih delavcev iz držav kandidatk v EU, majhen. Večina državljanov držav kandidatk je imigrirala pred letom 1993, po tem letu pa je zaradi restriktivne politike neto migracija iz držav kandidatk v EU zanemarljiva. Podatki tako navajajo, da je v EU 850 000 prebivalcev iz držav kandidatk (kar znaša 0,2 % EU prebivalstva) in 300 000 delavcev (kar znaša 0,3 % delovne sile v EU), tako stalno, začasno zaposlenih in sezonskih delavcev. Državi, ki beležita največji delež tuje delovne sile iz držav kandidatk sta Nemčija in Avstrija (Boeri, Brücker, 2002: 326).

⁵³ Presidency Conclusions Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=&LANG=1>, (21.2.2003), str. 2.

⁵⁴ Presidency Conclusions Stockholm European Council 23 and 24 March 2001, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=65786&from=&LANG=1>, (18.2.2003), str. 2.

⁵⁵ European Commission, The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, Information note, 6.3.2001, str. 6.

⁵⁶ Gre za naslednje sporazume, objavljene v Uradnem listi RS: Uredba o ratifikaciji sporazuma o zaposlovanju detaširanih delavcev iz Republike Slovenije v Zvezni Republiki Nemčiji (Ur. l. RS – MP, št. 3 (27.3.1992)), Zakona o ratifikaciji sporazuma o sodelovanju v kulturi med Vlado RS in Vlado ZRN s protokolom (Ur. l. RS – MP, št. 9 (22.6.1994)), Zakona o ratifikaciji dogovora med Vlado RS in Vlado ZRN o zaposlovanju delavcev zaradi poglobljanja njihovih poklicnih in jezikovnih znanj (dogovor o zdomskih delojemalcih) (Ur. l. RS – MP – št. 18)(19.10.1996).

4.1. Vpliv držav kandidatk na trg dela v EU po pridružitvi

Populacija EU (sedaj 376,4 milijona⁵⁷) se bo s pridružitvijo 10 držav kandidatk povečala za 104 milijone. Razlika med državami članicami EU in državami kandidatkami v višini dohodkov in BDP na prebivalca je velika. Leta 1999 je BDP v državah kandidatkah znašal manj kot 40 % BDP v EU. EU zato pričakuje masovne imigracije s strani držav kandidatk in predlaga, da se politika prostega pretoka delavcev med EU in državami kandidatkami uvede postopoma (Boeri in dr., 2002: 91).

Delovna sila v državah kandidatkah bo predstavljala okoli 20 % delovne sile EU. Po nekaterih ocenah bo širitev EU znižala stopnjo zaposlitve na ravni EU (tabela 4.1.). Med 10 državami kandidatkami posebej izstopa Poljska, saj predstavlja polovico delovne sile iz 10 držav kandidatk. Zato bo razvoj na poljskem trgu dela najbolj vplival na to, ali bo v EU dosežen cilj, ki si ga je EU zastavila na Svetu EU v Lizboni, in sicer, da se na ravni EU doseže 70 % zaposlenost.⁵⁸

Tabela 4.1.: Stopnja zaposlenosti pred in po širitvi EU leta 2001

	od 15 do 65 let
	stopnja zaposlenosti %
EU 15	63,8
države kandidatke (10 držav)	56,8
EU 25	62,6
cilj do leta 2010	približati se 70 %

Vir: EUROSTAT, LSF 2001 (v Employment in Europe, 2002: str 139)

Po širitvi EU se bo razlika v prihodkih na prebivalca še povečala v EU – 25.⁵⁹ Spremenila se bo izobrazbena struktura zaposlenih, povečal se bo odstotek fizičnih delavcev.⁶⁰ Vendar je strah EU pred masovnimi imigracijami s strani držav kandidatk neupravičen. Raziskava je bila narejena na primeru imigracij v Nemčijo med letoma 1967 in 1998. Upoštevali so razliko v prihodkih med državami emigriranja in državami

⁵⁷ European Commission (EUROSTAT), Statistics in focus, Population and social conditions, Demographic consequences for the EU of the accession of twelve candidate countries, Theme 3 – 12/2001, str.1.

⁵⁸ European Commission, Employment in Europe 2002, Recent trends and prospects, 2002, str 135-139.

⁵⁹ Evropska unija bo po pridružitvi štela 25 držav članic.

⁶⁰ European Commission, Employment in Europe 2002, Recent trends and prospects, 2002, str 149.

članicami EU, koliko tujih delavcev lahko trg dela v državi imigriranja sprejme, upoštevali so visoke stroške migriranja, jezikovne ovire in druge indikatorje. Izpostavljajo, da je zelo težko meriti in napovedovati stopnjo BDP in stopnjo zaposlenosti, zato so rezultati le približni. Rezultati so pokazali, da bo število imigrantov iz držav kandidatk v EU, takoj po pridružitvi, okoli 335 000 letno. V naslednjih 10 letih se pričakuje upad imigriranja, vrh pa naj bi bil dosežen 30 let pozneje, ko naj bi odstotek populacije iz držav kandidatk v EU – 15 znašal 1,1 %. Nemčija bo deležna največjega vala imigrantov. Takoj po pridružitvi naj bi v Nemčijo imigriralo 220 000 ljudi iz držav kandidatk, 30 let kasneje pa naj bi populacija državljanov kandidatk predstavljala 3,5 % populacije v Nemčiji. Kljub vsemu Boeri in Brücker poudarjata, da je strah EU, ne glede na približne rezultate, neupravičen (Boeri, Brücker, 2002: 326-327). Vpliv imigrantov iz držav kandidatk na stopnjo zaposlenosti in višino plač domačinov bo po ocenah študij prav tako zanemarljiv. Pričakovati je pozitivne učinke imigracij v EU s strani držav kandidatk. Tako v nekaterih bogatih regijah Nemčije in Avstrije, kjer je največ imigrantov iz držav kandidatk, merijo da stopnja zaposlenosti raste, večja se produkcija in rast BDP na prebivalca. Imigranti, ki so prišli v EU iz držav kandidatk v zadnjih letih, se zelo razlikujejo od državljanov tretjih držav. Izobrazbena raven je bistveno višja, prav tako njihove kvalifikacije in predvideva se, da bodo na trgu dela v EU bolje zastopani in bili v manjšem deležu deležni socialnih izdatkov države (Boeri in dr., 2002: 104).

EU se je kljub zgoraj opisanim rezultatom študij in analizam strokovnjakov odločila, da bo trg dela za države kandidatke odprla postopoma, s tem preprečila masovno imigracijo s strani držav kandidat in zato uvedla politiko prehodnega obdobja za prost pretok delovne sile, kar bom podrobneje opisala v naslednjem podpoglavju. "Prost pretok delovne sile je konec koncev enosmerna odločitev", piše Boeri (Boeri in dr., 2002: 143)

4.2. Prehodno obdobje za prost pretok delovne sile

EU je že ob prejšnjih širitvah omejevala prost pretok delovne sile iz novo pridruženih držav v EU. Ob prvi širitvi leta 1971, ko so se Evropski skupnosti priključile Danska, Irska in Velika Britanija, ni bilo prehodnega obdobja na področju prostega pretoka delavcev. Leta 1981 se je evropski družini držav pridružila Grčija, ki je imela prehodno

obdobje na področju prostega pretoka delavcev do leta 1988, ko je bilo prehodno obdobje za prost pretok delavcev ukinjeno. Portugalska in Španija sta se Evropski skupnosti pridružili leta 1986 in ravno tako kot Grčija imeli prehodno obdobje na področju prostega pretoka delavcev. Prehodno obdobje za prost pretok oseb je bilo ukinjeno leta 1992. Ob zadnji širitvi leta 1995, ko so se EU pridružile Avstrija, Finska in Švedska, ni bilo omejitev na področju prostega pretoka oseb (Boeri in dr., 2002: 42). Ob širitvi leta 2004, ko se bodo EU pridružile Slovenija, Ciper, Češka, Poljska, Estonija, Madžarska, Malta, Latvija, Litva in Slovaška, bo ponovno uvedeno prehodno obdobje za prost pretok delavcev. Vendar ne za vseh 10 držav. Malta in Ciper sta izjemi. Za Ciper bo veljal prost pretok delovne sile takoj po pridružitvi države EU. Malta je izrazila zaskrbljenost zaradi morebitnega pritiska delovne sile iz EU, zato lahko uvede varnostno klavzulo za obdobje 7 let in tako omeji dotok delovne sile iz EU na svoj trg dela.⁶¹

V dokumentu EK, Generalnega direktorata EK za širitev⁶², je zapisano, da je EU uvedla prehodno obdobje za prost pretok delavcev za nove države kandidatke, ker "je velika stopnja negotovosti pri določanju možnega števila tujih delavcev iz držav kandidat na trg EU. Raziskave so pokazale, da mora biti prost pretok delavcev omejen. Predvideva se, da bodo delovne migracije usmerjene v določene države članice EU. Zaskrbljenost EU je utemeljena na podlagi geografske, sosedske lege novih držav, razlike v dohodkih, stopnje nezaposlenosti in naklonjenosti k imigriranju delavcev iz držav kandidat v EU. EU je izrazila zaskrbljenost tudi zaradi morebitnega negativnega odnosa javnosti v EU pri podpori širitve EU." Večji pritisk delovne sile bo zelo občutila Avstrija, ena najbogatejših držav članic EU, ki meji na štiri države kandidatke. Bolj oddaljene države članice, z nekoliko nižjo življenjsko ravno, kot so Portugalska, Španija in Grčija, bodo manj privlačne za delovne migracije iz držav kandidat. EU opozarja, da bi takojšnje odprtje trga dela škodilo tudi samim državam kandidatkam, saj bi izgubile kakovostno, izobraženo delovno silo, ki je veliko bolj mobilna kot nižje izobražena delovna sila. Namen prehodnega obdobja ni popolna blokada zaposlovanja delavcev iz držav kandidat. Namen je postopna liberalizacija trga dela. Cena delovne sile v državah kandidatkah je veliko nižja od cene v Nemčiji in Avstriji, zato se sindikati v teh

⁶¹ European Commission, Directorate-General Enlargement, Enlargement of the European Union, Guide to the negotiations (Chapter by Chapter), December 2002.

dveh državah upravičeno bojijo padca cene delovne sile v specifičnih sektorjih, kot je npr. gradbeništvo (Novak v GV, 2003: 43).

Prehodno obdobje za izvajanje pravnega reda glede prostega pretoka delavcev je EU zahtevala do sedmih let od dneva dejanskega pristopa novih držav članic. To velja za osem novih držav članic, torej tudi za Slovenijo. Prehodna ureditev, ki jo je sprejela EU, daje sedanjim državam članicam EU fleksibilne možnosti pri uveljavljanju prehodnega obdobja. Vsaka sedanja članica lahko takoj ob polnopravnem članstvu države kandidatke v EU sprost svoj trg dela, oziroma uveljavi prosti pretok delavcev; lahko uveljavlja nacionalno zakonodajo za največ sedem let v časovnih obdobjih 2 + 3 + 2 leti⁶³ ali pa postopno liberalizira svoj trg delovne sile, kar pomeni, da lahko vsaka sedanja država članica EU v sedemletnem obdobju v celoti sprost svoj trg dela. Večina držav, med njimi Slovenija, je v pogajalskih izhodiščih uveljavila načelo vzajemnosti, kar pomeni, da lahko tudi Republika Slovenija nasproti vsake sedanje članice EU uveljavlja iste ukrepe.⁶⁴ Republika Slovenija lahko v sedemletnem prehodnem obdobju uveljavlja enakovredne omejevalne ukrepe proti sedanjim in novim državam članicam, če katera od držav take ukrepe uveljavlja. Države članice, ki bodo uveljavljale prehodno obdobje, oziroma v tem času uporabljale svojo nacionalno zakonodajo, bodo še naprej izdajale delovna dovoljenja za slovenske delavce, ki bodo pogoj za zaposlitev slovenskega delavca v tej državi članici. Države članice, ki bodo sprostile svoj trg delovne sile pa lahko še naprej izdajajo delovna dovoljenja za slovenske delavce,

⁶² European Commission, Directorate-General Enlargement, Enlargement of the European Union, Guide to the negotiations (Chapter by Chapter), December 2002, str. 5-6.

⁶³ Prehodno obdobje 2 + 3 + 2 leti: Pred iztekom dveh let po pristopu, mora EK opraviti pregled stanja na trgih dela sedanjih držav članic in o tem poročati Svetu EU. Vsaka posamezna sedanja država članica, ki je prvi dve leti izvajala nacionalno zakonodajo, mora poslati izjavo EK, da bo, če bo, še naslednja tri leta uveljavlja nacionalno zakonodajo. Če država članica ne obvesti EK, se prehodno obdobje avtomatično konča. Pred iztekom petega leta po pristopu lahko sedanje države članice, ki so v obdobju petih let izvajale nacionalno zakonodajo, le v primeru resnih motenj na njihovem trgu delovne sile, izvajajo nacionalno zakonodajo do izteka sedmega leta po pristopu držav članic. Tudi v primeru, da je sedanja država članica v času sedem letnega prehodnega obdobja v celoti liberalizirala svoj trg dela, lahko zaradi resnih motenj na trgu dela, po vnaprej določenem postopku, uveljavi varnostno klavzulo in sprejme določene omejitve na trgu dela (European Commission, Directorate – General Enlargement, Free movement for persons – a practical guide for an enlarged European Union, Bruselj, avgust 2002). Varnostna klavzula se lahko uporabi v nujnih in izjemnih primerih, ki ogrožajo ali bi lahko ogrozili življenjski standard ali stopnjo zaposlenosti in ustavi polno uporabo *acquis*-a. Država članica o tem naknadno obvesti EK (Djokić, Martina: Analiza posledic uvedbe prehodnega obdobja za RS na področju prostega pretoka oseb in predlog izhodišč za sklepanje bilateralnih sporazumov, 23.10.2001).

⁶⁴ European Common Position, Conference on Accession to the European Union, Slovenia, CONF-SI 24/01 (Replaces doc. 20312/00 CONF-SI 23/00); Bruselj, 31.5.2001.

vendar le za statistične namene oziroma namene nadzora. Delovna dovoljenja se izdajo avtomatično in niso pogoj za zaposlitev.⁶⁵

Nekateri simultani scenariji pridružitve držav kandidatk kažejo, da uvedba prehodnega obdobja za področje prostega pretoka delavcev dolgoročno ne bo bistveno zmanjšala delovnih migracij iz držav kandidatk, temveč jih bo le preložila. Na podlagi različnih študij, Tito Boeri navaja, "da bodo stopnje neto migracije v prvih 10 letih po uvedbi prostega pretoka delavcev težko presegle 200 000 oseb v Nemčiji in 300 000 v 15 državah članicah EU. Mogoče bo stopnja imigracij visoka le takoj po uvedbi prostega pretoka oseb." (Boeri in dr., 2002: 103)

5. (Ekonomska) migracijska politika v EU in vloga nacionalnih držav

Migracijska politika v EU je bila napačno zastavljena. Riccardo Faini navaja dva razloga. Prvi razlog je, da je bila politika neučinkovita pri zmanjševanju migracijskih tokov. Drugi razlog pa je, da je Evropa s svoji migracijsko politiko zaprla vrata za zakonite delovne migracije, istočasno pa pozabila na stranska vrata oziroma na migracije družinskega združevanja in nezakonite migracije. Zato Faini predlaga popolno reformo migracijske politike v EU. EU se mora končno odločiti in prenehati z izvajanjem t.i. "zero" migracijske politike⁶⁶ in se pričeti zavedati, da je Evropa postala eden glavnih ciljev migracijskih tokov. Predlaga tudi, da EU z reformo migracijske politike pospeši priseljevanje kvalificirane tuje delovne sile, vendar s tem ne pospeši bega možganov iz revnih držav. Za učinkovito implementacijo takšne politike predlaga začasne delovne migracije oziroma začasna delovna dovoljenja za tujo delovno silo (Boeri in dr., 2002: 156).

⁶⁵ Djokić, Martina: Prehodno obdobje (delovno gradivo), november 2001.

⁶⁶ "Zero" migracijsko politiko je Evropa pričela izvajati po naftni krizi leta 1974 in zaustavila priliv delovnih migracij. S tem je Evropa želela pospešiti vrnitev že priseljenih tujih delavcev domov, vendar dosegla nasproten učinek. Kot piše Faini, je s takšno migracijsko politiko pospešila nezakonite imigracije in priseljevanje nekvalificirane delovne sile. Bolj odprta migracijska politika bi dosegla nasproten učinek, pospešila vrnitev tuje delovne sile domov, saj bi jim pustila odprto možnost morebitnega ponovnega migriranja (Boeri in dr., 2002: 156).

Tito Boeri (2002: 149) meni, da EU ne sme uvajati popolne *laissez-faire* politike, ker ni dobra politična opcija, saj preprečuje optimalno razporeditev delovne sile na trgu dela. Migranti, ki plačujejo davke, s tem prispevajo k boljši socialni varnosti. Zato je selektivna politika dober odgovor, kako kreirati migracijsko politiko. Selektivna migracijska politika s sprejemanjem le določenih migrantov povečuje socialno korist s strani migrantov in s tem pozitivno doprinaša k blaginji države uvoza migrantov. Pomembno je ali država uvaža visoko kvalificirano delovno silo ali ne (Boeri in dr., 2002: 149-150). Učinkovitejša selektivna politika in ne še bolj restriktivna politika, kot že obstaja, naj bo vodilo pri kreiranju migracijskih politik. Države naj dovolijo dostop na svoj trg dela delovni sili, ki prihaja iz držav kjer imajo približno enake dohodke na prebivalca in jim dovolijo, da delajo kolikor časa želijo. Nima smisla, da npr. ZDA omejujejo priliv tuje delovne sile s strani EU ali Avstralije, ker želijo s tem preprečiti dostop na svoj trg dela delavcem iz Kanade. Migrante iz revnih držav pa naj države selekcionirajo glede na njihovo sposobnost integriranja. Nikakor naj se ne spodbuja le priseljevanje visoko kvalificirane delovne sile, saj bogate države potrebujejo tudi nizko kvalificirano delovno silo, da opravljajo dela, ki jih domačini ne želijo. Lažje se integrirajo tisti, ki prihajajo iz držav s podobnimi kulturnimi značilnostmi. Le-to pomeni, da se priseljenci lažje naučijo jezika države, v katero so se priselili, da živijo podobno lokalnim skupnostim, kamor so se priselili in prišli na delo, da njihove religiozne oziroma kulturne navade (kot so oblačila in rituali) ne izstopajo od domače, dominantne kulture. Države, ki si zatiskajo oči, da rasa in religija ne vplivata na odnos domačinov do priseljencev, pospešujejo le še bolj restriktivno politiko in negativen odnos do tujcev. Zato naj se spodbuja odprti dialog ter javne razprave pri kreiranju migracijskih politik. Restriktivna politika ne bo zaustavila migracij (The Economist, U.S. Edition, 31.10.2002).

Vloga nacionalnih držav ostaja v EU pred skupno, enotno migracijsko politiko v EU. Probleme vsaka država članica EU rešuje na svoj način. Tudi zelo pereč problem brezposelnosti "ostaja predmet nacionalnih politik in politike vladnih programov" (Verlič Christensen, 2002: 137). Verlič Christensenova (2002: 161) poudarja, da "nobena nacionalna država v bistvu ne želi resnično prenesti uravnavanja migracij na mednarodno raven; ker nelegitimno 'tekmujejo' za potencialno delovno silo pod najslabšimi pogoji." Da bodo države članice EU našle kompromis pri kreiranju enotne migracijske politike se včasih zdi nemogoče. Pa vendar je nujno, da se uvede skupna

migracijska politika na ravni EU. Velikokrat se dogaja, da država, v katero imigrant vstopi, ni nujno tudi država, kamor je namenjen. Večino stroškov nadzora meja in priseljevanja pa krije ravno država vstopa. Države zato velikokrat radodarno omogočajo pridobitev državljanstva za priseljence in jim s tem omogočijo prost pretok znotraj EU (Boeri in dr., 2002: 90). Vendar kreiranje migracijske politike na nadsionalni ravni v EU ni enostavno. Velika razlika je med državami na severu in na jugu Evrope. Na severu, na Danskem, Norveškem, Švedskem in na Irskem je stopnja zaposlenosti med tujimi delavci visoka v izobraževalnih ustanovah, zdravstvu in storitvenem sektorju. Tuje delavce usposabljaajo državne agencije ali velika podjetja, nacionalnost tujcev pa ni zelo raznolika. Na severu Evrope se migracijske politike osredotočajo predvsem na preprečevanje nezakonitih migracij in nezakonitega zaposlovanja tuje delovne sile. Na jugu (Italija, Španija, Grčija) je največji delež tuje delovne sile zaposlen v kmetijstvu, gradbeništvu, trgovini, turizmu, kot pomoč v gospodinjstvih (kjer dela predvsem ženska tuja delovna sila). Ne glede na zaposlenost tujcev v določenih sektorjih, v vseh državah južne Evrope izstopajo sezonska dela in kratkoročne zaposlitve imigrantov. Migracijske politike med severom in jugom Evrope se zelo razlikujejo glede na značilnosti imigrantov in glede na državo, odkoder imigranti prihajajo, glede potrebe trga dela in razporeditve delovne sile na trgu dela, glede na usklajenost migracijske politike in njene učinkovitosti. Najti učinkovito skupno rešitev na ravni EU je torej zahtevna naloga in zahteva fleksibilen politični pristop.⁶⁷ Tudi "multikulturni model"⁶⁸ ni sprejemljiv v vseh državah in ne bo prinesel enakih rezultatov. V ZDA bo učinek drugačen kot v Franciji, kjer je uveljavljen način, da se imigranti asimilirajo oziroma popolno vključijo v dominantno družbo (Castles, Miller, 1994: 256-266).

EU mora pri kreiranju skupne politike upoštevati mnenja posameznih držav članic ter različnih interesnih skupin, ki delujejo tako na ravni EU kot v posameznih državah. Nekatere interesne skupine, predvsem delodajalci informacijske tehnologije zahtevajo večje število kvot in odprto politiko za izobraženo delovno silo. Spet drugi zahtevajo,

⁶⁷ Prof. Louka T. Katseli: Migration Policy in Europe: Present Challenges – Future Prospects, Colloquy on the "Political Impact of Migration Flows", Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Atene 9.6.2003, str. 4.

⁶⁸ Multikulturni pristop oziroma model imigrantom omogoča pravico, da živijo svojo kulturo, uporabljajo svoj jezik, daje jim politične, socialne in državljske pravice. Predvideva se, da s časom imigranti in njihovi potomci deloma opustijo svojo kulturo in prevzamejo dominantno kulturo v državi, kjer živijo. Rezultat je srednja pot, kar pomeni obogatitev kulture v državi in ne njena grožnja (Castles, Miller, 1994: 265).

zaradi strahu pred poplavo tuje delovne sile na domačem trgu dela, "zero" imigracijsko politiko. Politiki v EU morajo upoštevati tudi napovedi strokovnjakov, ki napovedujejo, da je stabilnost na trgu dela v EU zaradi demografskih sprememb delovne sile na trgu dela v EU omajana, zaradi daljše življenjske dobe Evropejcev in vse večjega števila upokojenih, ki bodo odvisni od pokojnin in premalo delovne sile, ki bi plačevala davke. Ob tem se soočajo še z visoko stopnjo brezposelnosti tako med domačimi kot tujimi delavci (Stelzer, 2001: 22). EU se zaveda problema kreiranja migracijske politike. Na zasedanju Sveta EU v Lizboni so bili zastavljeni cilji, da se do leta 2010 stopnja zaposlenosti na trgu dela v EU zviša na 70 %, da se ponovno vzpostavi stabilnost na trgu dela. Velik vpliv na dosego tega cilja bodo imele tudi imigracije, predvsem ekonomske. Ekonomske migracije lahko kratkoročno premostijo pomanjkanje specifične delovne sile na trgu dela, dolgoročno pa ogromno prispevajo pri vzpostavljanju ravnotežja na trgu delovne sile, ki se ruši zaradi demografskih sprememb. Pozitiven vpliv ekonomskih migracij bo razviden tudi pri gospodarski rasti v EU. Migracijska politika ima in bo imela veliko vlogo pri zmanjševanju nestabilnosti na trgu dela.⁶⁹ Zato EU v svoji Evropski strategiji zaposlovanja (*European Employment Strategy*) poudarja, da mora najprej mobilizirati tuje delavce, ki že zakonito bivajo v državah EU. Razlika v stopnji zaposlenosti med domačo in tujo delovno silo se mora zmanjšati, kar je odvisno od učinkovite integracijske politike tuje delovne sile na trgu dela v EU.⁷⁰ Učinkovita integracijska politika, kot je zapisano v Evropski strategiji zaposlovanja, naj upošteva dejstvo, iz katere države tuji delavec prihaja (priloga 4). Pospešiti se mora zaposlovanje druge generacije imigrantov, ki se velikokrat sooča z resnimi socialnimi problemi in problemom brezposelnosti. Posebna pozornost naj bo namenjena tuji ženski delovni sili in nezakonitemu delu priseljencev. Imigrantom naj se zagotovijo pravice in posledično tudi odgovornosti primerljive s tistimi, ki jih imajo domačini, ker se le tako lahko zagotovi udeležba imigrantov v socialnem, kulturnem življenju dominantne družbe. Naloga, ki si jo je EU zadala je, da še naprej razvija

⁶⁹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of the European Employment Strategy (EES) 'A strategy for full employment and better jobs for all', Bruselj xxx, COM (2003) yyy final, str. 13.

⁷⁰ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States, Bruselj, COM (2003) xxx, str. 13.

migracijsko politiko in ustanovi transparenenten skupni okvir, ki bo postavljajl pogoje priseljevanja v EU ter pogoje za bivanje tujih delavcev in njihovo mobilnost v EU.⁷¹

V EU prevladuje "stop - go" migracijska politika in je v nekaterih državah članicah bolj liberalna kot v drugih ter je vse prevečkrat odvisna od trenutnega stanja v gospodarstvu in zahtev menjajočih se političnih vlad v posameznih državah. EU mora implementirati dolgoročno strategijo upravljanja s tokovi ekonomskih migracij v EU. EU naj implementira selektivno imigracijsko politiko, ki bo upoštevala potrebe trga dela in bila vsaj kratkoročno učinkovita. Takšna politika ni nujno tudi dolgoročno učinkovita. Ekonomske migracije naj ne ostanejo več le domena ministrstev za delo in ministrstev za notranje zadeve. Ekonomske migracijske politike naj se snujejo na ravni EU, na nacionalni in lokalni ravni. Pri kreiranju in implementaciji naj bodo prisotni predstavniki imigrantov, nevladne organizacije in tudi širša javnost, saj je to pogoj za učinkovito izvajanje politike in uspešno integracijo tuje delovne sile na trgu dela v EU. Strategije upravljanja ekonomskih migracij naj postanejo integralni del političnih razprav v EU, vzporedno z razpravami o združevanju trga kapitala."⁷²

5.1. Kreiranje migracijske politike v EU v prihodnje

Grčija, ki je bila v prvi polovici leta 2003 predsedujoča EU se je zavzemala, da bi se dosegel napredek na področju kreiranja skupne migracijske politike. Med svojim predsedovanjem je opazila in izpostavila, da obstaja med državami članicami EU zadržan odnos do kreiranja skupne migracijske politike v EU. Zato je predlagala, da se stroški, ki jih prinašajo migracije, enakomerno porazdelijo med državami članicami. V Proračunu EU naj se denar, namenjen imigracijam in iskalcem azila, porazdeli glede na imigracijske pritiske, saj so nekatere države bolj izpostavljene kot druge. Ob tem je nujno, da se ohrani kolektivna zavest med državami članicami. Grčija predlaga enotno nadzorovanje zunanjih meja EU in ustanovitev Evropske straže (*European Border guard*). Za učinkovito preprečevanje nezakonitih migracij se mora EU posvetovati z

⁷¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of the European Employment Strategy (EES) 'A strategy for full employment and better jobs for all', Bruselj xxx, COM (2003) yyy final, str. 13.

⁷² Prof. Louka T. Katseli: Migration Policy in Europe: Present Challenges – Future Prospects, Colloquy on the "Political Impact of Migration Flows", Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Atene 9.6.2003, str.4-7.

državami, odkoder imigranti prihajajo in z njihovo pomočjo regulirati migracijske tokove. Pri preprečevanju nezakonitih prehodov migrantov na morju naj države članice sodelujejo in si izmenjujejo izkušnje in informacije. Kateri politični model (nemški ali francoski ali celo uvajanje začasnih delovnih pogodb⁷³) bo prevladal v skupni migracijski politiki EU je zaenkrat težko napovedati. EU ne sme pozabiti, da so migracije "supranacionalne". Vsaka država članica naj upošteva, da imigracijska politika ne bo učinkovita, če ne bo vnaprej implementirana nacionalna integracijska politika imigrantov, ki so v EU zakonito, in imigrantov, ki na zakonit način prihajajo.⁷⁴

Italija je od Grčije prevzela predsedovanje EU do konca leta 2003. Že ob nastopu svojega predsedovanja je odprla pereče vprašanje glede dodeljevanja kvot za tujo delovno silo. Italijanski notranji minister Giuseppe Pisanu je izrazil, da se sicer zaveda, da so priseljske kvote domena nacionalnih držav, vendar predlaga, da se ne sme omejevati morebitne dolgoročne rešitve migracij na ravni EU s pomočjo kvot. Italija poudarja, da sama regulira priseljevanje s pomočjo kvot in kot pravijo njeni politiki, zelo uspešno. Italija se zavzema za sodelovanje z državami, odkoder imigranti prihajajo. Uspešno bilateralno sodelovanje med Italijo in Albanijo je pokazalo pozitivne učinke.

⁷³ Politika dodeljevanja začasnih delovnih dovoljenj tuji delovni sili v EU je vse bolj razširjena. V Nemčiji je bilo leta 1999 izdanih 267 100 začasnih delovnih dovoljenj, od tega 40 000 za delo v storitvenem sektorju in 223 400 za sezonska dela. V Veliki Britaniji so jih leta 1999 izdali 107 900, vendar le za visoko kvalificirano delovno silo, saj jih sezonski delavci ne potrebujejo. Raziskave potrjujejo, da takšna politika za podjetja in države imigriranja zelo koristna in učinkovita. Takšna politika se je izkazala za zelo uspešno v Izraelu. Pomembno je, da se začasno delovno dovoljenje izda za dobo petih let (kot npr. v Izraelu), po tem času pa se tujega delavca "prisili", da se vrne domov. Tuji delavec je ob vrnitvi domov poln novih delovnih izkušenj in znanja in tako koristi domači državi, prav tako pa vpliva tudi na prihodnje ekonomske migracije v EU. Previdnost je potrebna predvsem pri načinu, kako tujega delavca prepričati, da se po izteku začasnega delovnega dovoljenja vrne domov. Predlogi so različni. Ena izmed možnosti je, da ob zaposlitvi tujega delavca za določeno obdobje delodajalec plača določen znesek državi, ki se mu ob vrnitvi delavca domov povrne. V praksi se ta način ni izkazal za najboljšega. Druga možnost je, da se tujega delavca prisili, da varčuje in mesečno državi plačuje določeno vsoto denarja, ki mu ga država ob vrnitvi domov izplača (naj vsota ne bo prenizka, ker si bo sicer tuji delavec poiskal možnost, da ostane v državi, kljub temu, da izgubi določeno vsoto denarja). Zagovorniki tega načina poudarjajo, da s tem omogočijo, da tuji delavec nekaj denarja prinese domov in s tem pomaga domačemu gospodarstvu. Tretja možnost pa je, da tako delodajalec, kot tuji delavec na začasnem delu plačujeta določeno vsoto denarja državi in tako oba zagotovita, da se bo tuji delavec res vrnil domov (Boeri in dr., 2002: 124-142). Nasprotniki politike izdajanja začasnih delovnih dovoljenj tujim delavcem izpostavljajo, dačasne delovne pogodbe negativno vplivajo na počutje tujih delavcev. Imigranti, ker se zavedajo, da sta njihovo bivanje in delo le začasna, ne morejo graditi in planirati svoje prihodnosti zase in svojo družino v novi družbi. Vrnitev domov pa je lahko boleča in včasih nemogoča. Imigranti se tako posledično izolirajo od domačine družbe, postanejo pasivni. Le-to pa vodi v socialno marginalizacijo priseljencev (Castles, Miller, 1994: 199).

⁷⁴ Savvas G. Robolis: Immigration Policies in Greece and EU, Colloquy on the "Political Impact of Migration Flows", Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Atene 9.6.2003, str. 5-8.

Italija je zagotovila 3 000 delovnih dovoljenj in finančno pomoč Albaniji, istočasno pa sta si državi izmenjevali informacije o migracijskih tokovih in skupaj opravljali nadzor nad morsko mejo in tako skoraj povsem zaustavili nezakonite migracije po morju. Italija uspešno sodeluje tudi z Libijo in Šri Lanko. Tudi za imigrante iz Šri Lanke so uvedli kvoto in zmanjšali nezakonite migracije. Kakšno politiko bo Italija zagovarjala v prihodnosti ni mogoče reči. Cilj, da se vprašanje migracij, predvsem nezakonitih, postavi med prioritete, je jasno izrazila. Upamo lahko le, da se ne ponovijo predlogi, kot je bil Italijanski, da se odprejo zbirni centri za imigrante na otokih v Sredozemlju. Vendar bi bili zbirni centri, kot je Italija predlagala, lahko le na Malti in Cipru, ker tako Grčija kot Španija in Italija nimajo dovolj razpoložljivih lokacij na svojih otokih (Vjesnik, 18.7.2003).

SKLEP

Evropa z restriktivno politiko do državljanov tretjih držav ni dosegla stabilnosti na trgu dela in v družbi. Statistični podatki to trditev zelo nazorno potrjujejo. Tujci so zaradi visoke stopnje brezposelnosti vrženi v socialno mizerijo. In šele v zadnjem času politiki oziroma vlade prihajajo do spoznanja, da je potrebna liberalnejša, vendar ne "*laissez faire*" politika do ekonomskih migracij. Restriktivna politika se je izkazala za neučinkovito. Po naftni krizi leta 1974 so države v Evropi pričele izvajati "zero" migracijsko politiko do delovne sile iz tretjih držav, istočasno pa intenzivno odpirale notranje meje in uveljavljale načelo prostega pretoka delovne sile med državami članicami EU. Ekonomsko migriranje iz tretjih držav se je ustavilo, nenadzorovano pa so države članice EU izpolnjevale pravice posameznikov iz tretjih držav, da imigrirajo na podlagi družinskega združevanja ali kot begunci oziroma iskalci azila.

Ekonomsko migriranje med državami članicami EU se tako ni bistveno povečalo. Stopnja migriranja je na zelo nizki ravni, deloma zaradi jezikovnih ovir ter neusklajenosti izobraževalnih in socialnih sistemov med posameznimi državami članicami. EU mora pričeti izvajati enotno, učinkovito migracijsko politiko na nadnacionalni, EU ravni, če želi, da enoten trg dela v EU zaživi v polni meri, kot npr. trg kapitala in storitev. Na nadnacionalni, EU ravni, mora Evropa pričeti kreirati tudi migracijsko politiko do tuje delovne sile iz tretjih držav. Res da se je v zadnjem času odprl diskurz na ravni EU o skupni migracijski politiki ter da so se začrtale smernice, vendar predvsem ekonomska migracijska politika ostaja domena posameznih nacionalnih držav EU. Problem migracij in brezposelnosti tuje delovne sile pred katero stoji Evropa, nima enostavne rešitve. Obstajajo velike razlike med državami na severu in na jugu Evrope glede strukture in značilnosti tuje delovne sile. Kljub temu je skrajni čas, da se poišče rešitev za priseljence, ki so že v državah EU, pa ne najdejo zaposlitve na trgu dela v Evropi ter za nove priseljence, ki na zakonit ali pa nezakonit način stojijo pred trdnjavo EU in iščejo možnosti boljšega zaslužka in življenja s pomočjo dela v EU. Migracije se ne bodo ustavile in Evropa se mora sprijazniti z dejstvom, da je postala cilj mnogih migrantov iz vsega sveta. Migracije so globalen pojav, so del globalizacije. Evropa naj sliši opozorila demografov, ki svarijo pred upadanjem delovno aktivnega prebivalstva, kar pomeni, da bo EU v naslednjih letih potrebovala tujo delovno silo, ki

bo opravljala delo, plačevala davke in tako polnila vse bolj prazne pokojninske blagajne v državah EU.

Uspešno migracijsko politiko do tuje delovne sile izvajajo Avstralija, Nova Zelandija in v EU Velika Britanija. Selektivna migracijska politika glede na potrebe trga dela v EU lahko stabilizira stanje na trgu dela v EU. Veliko uspešnejša bo selektivna politika, če bodo države članice med seboj sodelovale in iskale skupne rešitve na nadnacionalni ravni. Morda je rešitev kvotni sistem, ki ga predlaga sedaj predsedujoča EU Italija oziroma v diplomski nalogi predstavljeni "izraelski model" začasnih delovnih dovoljenj za obdobje vsaj petih let. Na ta način se tujemu delavcu omogoči delo in boljši zaslužek, pridobi pa tudi delovne izkušnje, ki jih lahko kasneje uspešno uporabi v svoji domovini. Države uvoza tako učinkoviteje nadzirajo priseljevanje in ga glede na stanje na trgu dela tudi regulirajo. Vsekakor je pomembno, da posamezne države ali pa EU kreirajo migracijsko politiko na multilateralni oziroma bilateralni ravni z državami, odkoder priseljenci prihajajo na delo v EU. Italija uspešno sodeluje z Albanijo in Libanom ter Šri Lanko. Nemčija prav tako uspešno sledi ideji povezovanja z državami izvoznicami delovne sile ter tako glede zaposlovanja tuje delovne sile v Nemčiji na državni ravni sklepa bilateralne sporazume z mnogimi državami v razvoju. Tudi s Slovenijo. S skupnimi močmi se lahko migrantom, ki iščejo delo v EU zagotovi tako delo kot izkušnje, na drugi strani pa omogoči, da v državah izvoza delovne sile ne prihaja do bega možganov in se, nasprotno, gradi in razvija tudi gospodarstvo v državah izvoza.

Ob tem države članice EU ne smejo pozabiti na integracijsko politiko, katere do sedaj niso izvajale oziroma je bila neučinkovita. Neučinkovitost integracijske politike danes odraža odrinjenost večine priseljencev na obrobje dominantne družbe. Evropa je na tujo delovno silo, ki jo je v času gospodarskega razcveta v 60-ih in 70-ih zelo potrebovala, pozabila. Integracijska politika se ni izvajala, večina priseljencev, tako prve kot druge in tretje generacije, ne govori jezika dominantne družbe, so "drugačni", imajo drugačno kulturo in življenjske navade. Dokler so bili tuji delavci "koristni", dokler so opravljali dela, ki jih velika večina domačinov ne želi, dokler se je pisala zgodba o uspehu na gospodarskem področju v EU, se o njih ni pisalo in govorilo. V zadnjem desetletju, ko je EU zajela gospodarska recesija, ko je zgodba o uspehu v Evropi zaključena, postajajo glavni krivec za nastalo situacijo ravno priseljenci. Posledično se stopnja negativnega

odnosa domačinov do tujcev (nestrpnost) v Evropi povečuje. Le-to pa desničarske stranke v boju za zmago na volitvah spretno izkoriščajo. Z uspešno migracijsko politiko, ki ne bo delovala kaotično, z odprto razpravo z javnostjo, se lahko doseže, da domačini sprejmejo migracije oziroma priseljevanje iz drugih držav in le-to tolerirajo. Nizozemska je slednje storila po umoru skrajnega desničarskega voditelja Pima Fortuyina. Upamo lahko le, da ji bodo uspešno sledile tudi ostale države.

Menim, da EU čaka še zelo dolga pot, do skupne rešitve. Migracije so bile predolgo problem, ki se je prelagal iz mandata v mandat. Evropa nima skupne definicije kaj migrant je. Statistični podatki in analize, ki sem jih uporabila v diplomski nalogi se razlikujejo od države do države. Če se v Nemčiji in Franciji med priseljence šteje tudi druga in tretja generacija priseljencev in v Veliki Britaniji ne, potem so statistični podatki med seboj neprimerljivi. In analize potemtakem neuporabne. In teorije preveč posplošene. Je sploh smiselno analizirati neprimerljive podatke in na podlagi tovrstnih raziskav pomagati kreirati politiko? Evropi bi predlagala vsaj toliko zrelosti, da postavi skupna merila za statistično obdelovanje podatkov o migrantih, emigrantih in imigrantih. Kajti morda bodo rezultati pokazali "tretjo pot", rešitev, ki bo EU popeljala iz začaranega kroga brezposelnosti tuje delovne sile na trgu dela. Morda, vendar le, če se bodo skupna merila, v nasprotju s smernicami in zakonodajo migracijske politike, dejansko izvajala in ne bodo ostala le domena belega papirja. Morda bi bil potem tudi zaključek moje delovne hipoteze diplomske naloge drugačen.

VIRI

KNJIGE

Boeri, Tito/ Brücker, Herbert (2002) The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States (European Integration Consortium: Final report). V Ferfila, Bogomil (ur.) Slovenia and European Union. Ljubljana: FDV.

Boeri, Tito/ Hanson, Gordon/ McCormick, Barry (2002) Immigration Policy and the Welfare System. Oxford: Oxford University Press.

Brettell, Caroline B. (2000) Theorizing Migration in Anthropology. V Brettel, Caroline B./ Hollifield, James F. (ur.) Migration Theory: Talking across Disciplines. London: Routledge.

Castles, Stephen/ Miller, Mark J. (1993) The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. London: The Macmillian Press Ltd.

Chiswick, Barry R. (2000) Are Immigrants Favorably Self – Selected? An Economic Analysis. V Brettel, Caroline B./ Hollifield, James F. (ur.) Migration Theory: Talking across Disciplines. London: Routledge.

Geddes, Andrew (2000) Immigration and European Integration: Towards fortress Europe? Manchester, New York: Manchester University Press.

Guellec, Dominique/ Cervantes, Mario (2001) International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statistical Analysis To Policy Formulation (Chapter 3). V OECD 2001 International Mobility of the Highly Skilled. Pariz, OECD Publications.

Hollifield, James F. (2000) The Politics of International Migration: How Can We "Bring the State Back In"?. V Brettel, Caroline B./ Hollifield, James F. (ur.) Migration Theory: Talking across Disciplines. London: Routledge.

Kezunovič, Maja (ur.) (2003) Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.

Le Bras, Hervé (2003) Kri in gruda. Ljubljana: Studia humanitatis.

Leskovic, Alenka (2002) Temeljni akti Evropskih skupnosti: Amsterdamska pogodba, Prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Moussis, Nicolas (1999) Evropska unija: pravo, ekonomija, politike. Ljubljana: Littera picta.

Novak, Mitja (2003) Prosti pretok delavcev. V Brečko, Daniela (ur.) Vključevanje Slovenije v Evropski pravni red (strokovno gradivo). Ljubljana: GV izobraževanje.

Rollason, Nicolas (2001) International Mobility of Highly Skilled Workers: The UK Perspective (Chapter 19). V OECD 2001 International Mobility of the Highly Skilled. Pariz, OECD Publications.

Simon, Julian. L. (1989) The Economic Consequences of Immigration. Oxford: Basil Blackwell, Inc.

Stelzer, Irwin M. (2001) Immigration Policy for an Age of Mass Movement. London: The Institute of Economic Affairs.

Swann, Dennis (2000) The Economics of Europe: From Common Market to European Union. London: Penguin Book.

Verlič Christensen, Barbara (2002) Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. Ljubljana: FDV.

Werner, Heinz (2001) The Current "Green Card" Initiative for Foreign IT Specialists in Germany (Chapter 18). V OECD 2001 International Mobility of the Highly Skilled. Pariz, OECD Publications.

PUBLIKACIJE

Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper: The social situation in the European Union 2001, SEC (2001) 452, 14.3.2001.

Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council: New European Labour Markets, Open to All with Access for All, COM (2001) yyy final, Bruselj xxx.

Djokić, Martina (2001) Analiza posledic uvedbe prehodnega obdobja za Republiko Slovenijo na področju prostega pretoka oseb in predlog izhodišč za sklepanje bilateralnih sporazumov (delovno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Djokić, Martina (2001) Prehodno obdobje (delovno gradivo), Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Employment in Europe 2002 (2002), Recent trends and prospects. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (EUROSTAT Theme 3): Long – term International Migration Scenarios for the European Economic Area. E4/1997-6.

European Commission (EUROSTAT Theme 3): Regional International Migration and Foreign population within the EU, A Feasibility study. 3/2001/E/n°5.

European Commission (EUROSTAT Theme 3), Statistics in Focus, Population and Social Conditions: Demographic consequences for the EU accession of twelve candidate countries. 12/2001.

European Commission (EUROSTAT Theme 3), Statistics in Focus, Population and Social Conditions: Migration keeps the EU population growing. 7/2002.

European Commission (EUROSTAT Theme 3), Statistics in Focus, Population and Social Conditions: Regional labour force in the EU: recent patterns and future perspectives. 2/2001.

European Commission (EUROSTAT Theme 3), Statistics in Focus, Population and Social Conditions: Why do people migrate?. 1/2001.

European Commission (EUROSTAT Theme 3), Statistics in Focus, Population and Social Conditions: Women and men migrating to and from the European Union. 2/2003.

European Commission: The free movement of Workers in the Context of Enlargement (information note), 6.3.2001.

European Commission – Directorate General Enlargement: Enlargement of the European Union: Guide for negotiations (Chapter by Chapter), December, 2002.

European Commission – Directorate General Enlargement: Free movement of persons (a practical guide for an enlarged European Union), avgust 2002.

European Parliament, Directorate – General for Research: Free Movement of Persons: an overview (working paper), LIBE 100 EN, 9 – 98.

Katseli, Louka T. (2003) Migration Policy in Europe: Present Challenges – Future Prospects. Gradivo s predavanja: Colloquy on the "Political Impact of Migration Flows", Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Atene 9.6.2003.

Oberstar, Jože (2002) Harmonizacija slovenskega pravnega reda s pravnim redom na področju migracij. Gradivo s predavanja na Pravni delavnici o beguncih in tujcih v Sloveniji na Pravni Fakulteti v Ljubljani dne 14.10.2002.

Robolis, Savvas G. (2003) Immigration policies in Greece and the EU. Gradivo s predavanja: Colloquy on the "Political Impact of Migration Flows", Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Atene 9.6.2003.

DOKUMENTI

Council Regulation (EEC) 2434/92 amending Part II of Regulation (EEC) 1612/68 on freedom of movement for workers within Community, Official Journal L 245, 26.8.1992.

European Common Position, Conference on Accession to the European Union – Slovenia. Bruselj, 31.5.2001. CONF – SI 24/01

Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 24.3.2000, dostopno na medmrežju: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=LANG=1>

Predlog resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije. (Poročevalec, št. 38, 11.6.1998)

Predlog za direktivo Sveta, ki obravnava status državljanov tretjih držav, ki v EU prebivajo daljše obdobje, COM (2001) 127, 13.3.2001.

Predlog za direktivo Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti v okviru plačane zaposlitve ali samozaposlitve, COM (2001) 386, 11.7.2001.

Regulation (EEC) of the Council 1612/68 on freedom of movement for workers within Community, Official Journal L 257, 19.10.1968.

Regulation (EEC) 1251/70 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in the State, Official Journal L 142, 30.6.1970.

Sporočilo o politiki priseljevanja v Skupnost, COM (2000), 22.11.2000.

Stockholm European Council, Presidency Conclusions, 24.3.2001, dostopno na medmrežju:

<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=65786&from=&LANG=1>

Tampere European Council, Presidency Conclusions, 16.10.1999, dostopno na medmrežju:

<http://uie.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59122&from=&LANG=1>

Uredba o ratifikaciji sporazuma o zaposlovanju detaširanih delavcev iz Republike Slovenije v Zvezni Republiki Nemčiji (Ur. l. RS. – MP, št. 3, 19.10.1996)

Zakona o ratifikaciji dogovora med Vlado RS in Vlado ZRN o zaposlovanju delavcev zaradi poglobljanja njihovih poklicnih in jezikovnih znanj (dogovor o zdornih delojemalcih) (Ur. l. RS – MP – št. 18, 19.10.1996).

Zakona o ratifikaciji sporazuma o sodelovanju v kulturi med Vlado RS in Vlado ZRN s protokolom (Ur. l. RS – MP, št. 9 (22.6.1994)

ČLANKI

A survey of migration – A modest Contribution (The Economist, 2.11.2002)

A question of colour, a matter of faith (The Economist, 16.11.2002)

Belgium's Dewinter of Discontent (The Economist, 14.10.2000)

Hargreaves, Deborah: Obstacles to labour mobility undermine European competitiveness as skill shortages start to bite (Financial Times, 28.2.2001).

Opening the door (The Economist, U.S. Edition, 2.11.2002)

Stipič Niseteo, Lada: Evropskom useljenskim kvotom protiv ilegalnih imigranata (Vjesnik, 18.7.2003).

Toxic but containable (The Economist, 27.4.2002)

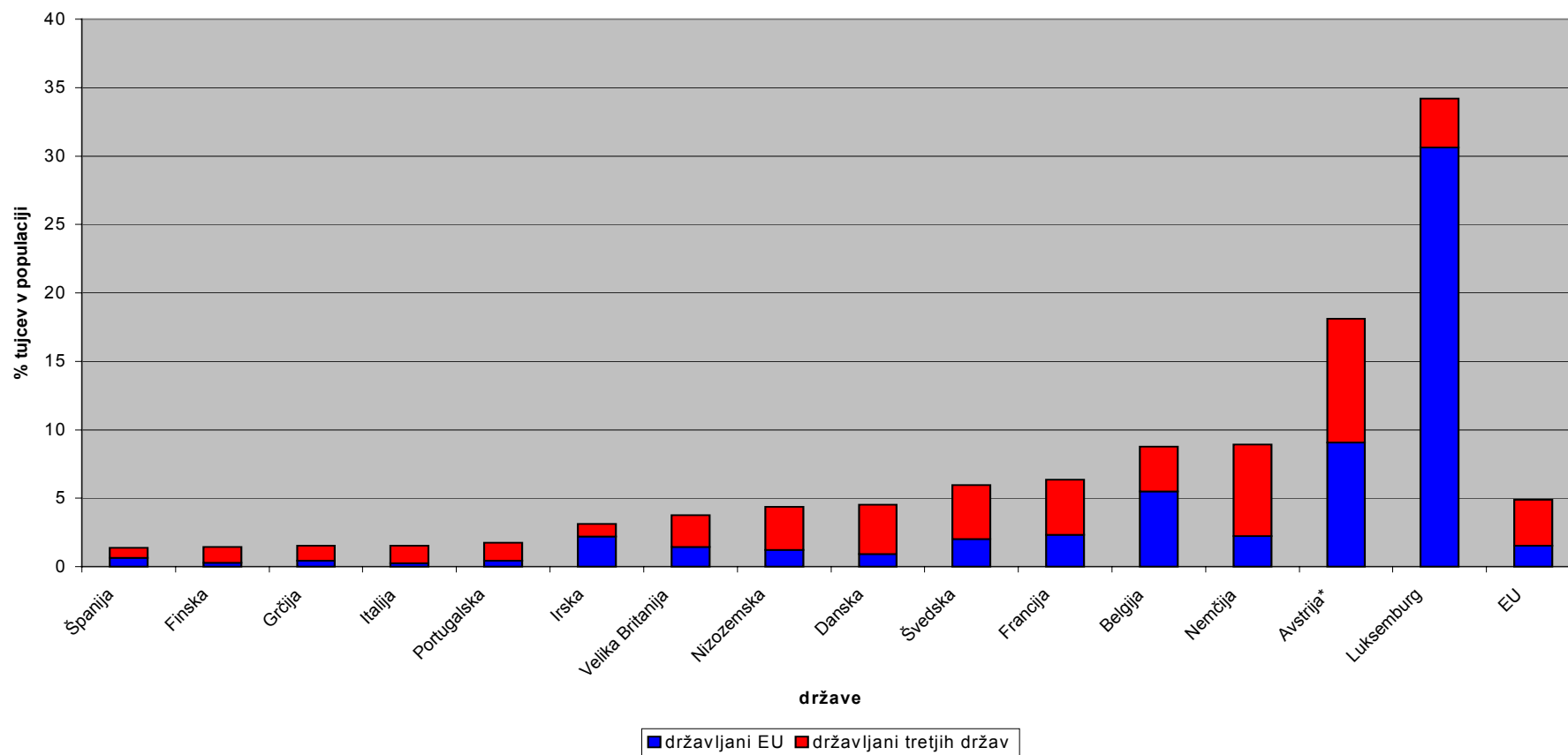
Vermij, Peter J.: Nederland Immigrantenland (Intermediar, 10.1.2003). Dostopno na medmrežju: <http://members.verzion.net/~vze2g29e/stuk/migrant.htm>

Workers of the world (The Economist, U.S. Edition, 1.11.1997)

PRILOGE

PRILOGA 1:

Graf 3.1: Odstotek imigrantov (državljanov EU in državljanov tretjih držav) v državah EU

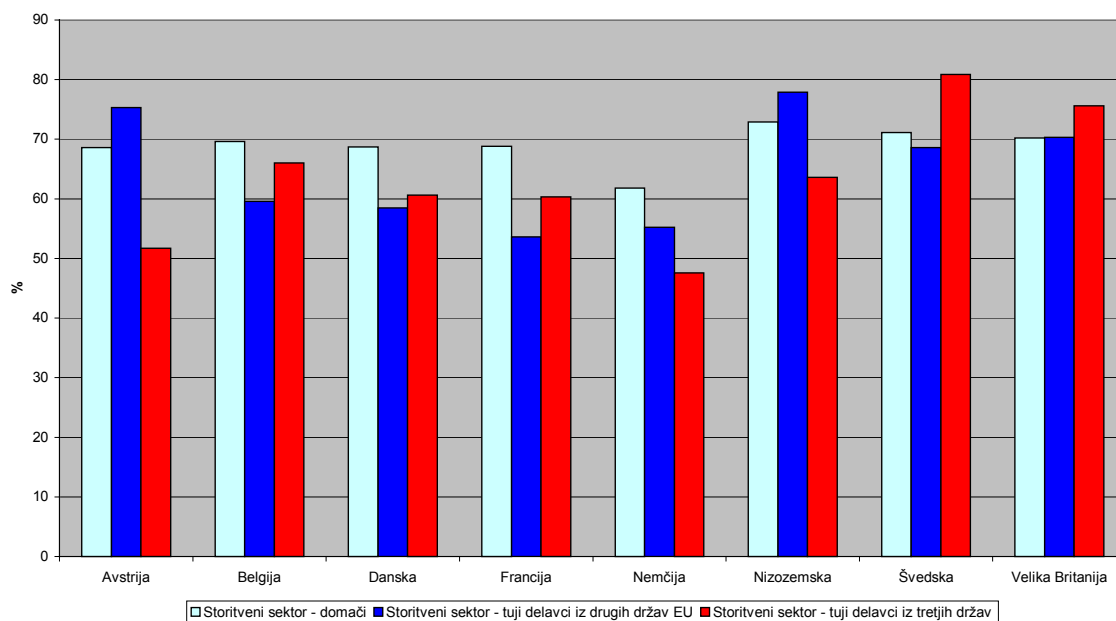


Vir: Eurostat 2000 (v Boeri in dr., 2002: 52)

* Za Avstrijo je le podatek, da je število priseljencev 9,06 %, vendar ni razvidno kolikšen je odstotek državljanov tretjih držav oziroma državljanov EU.

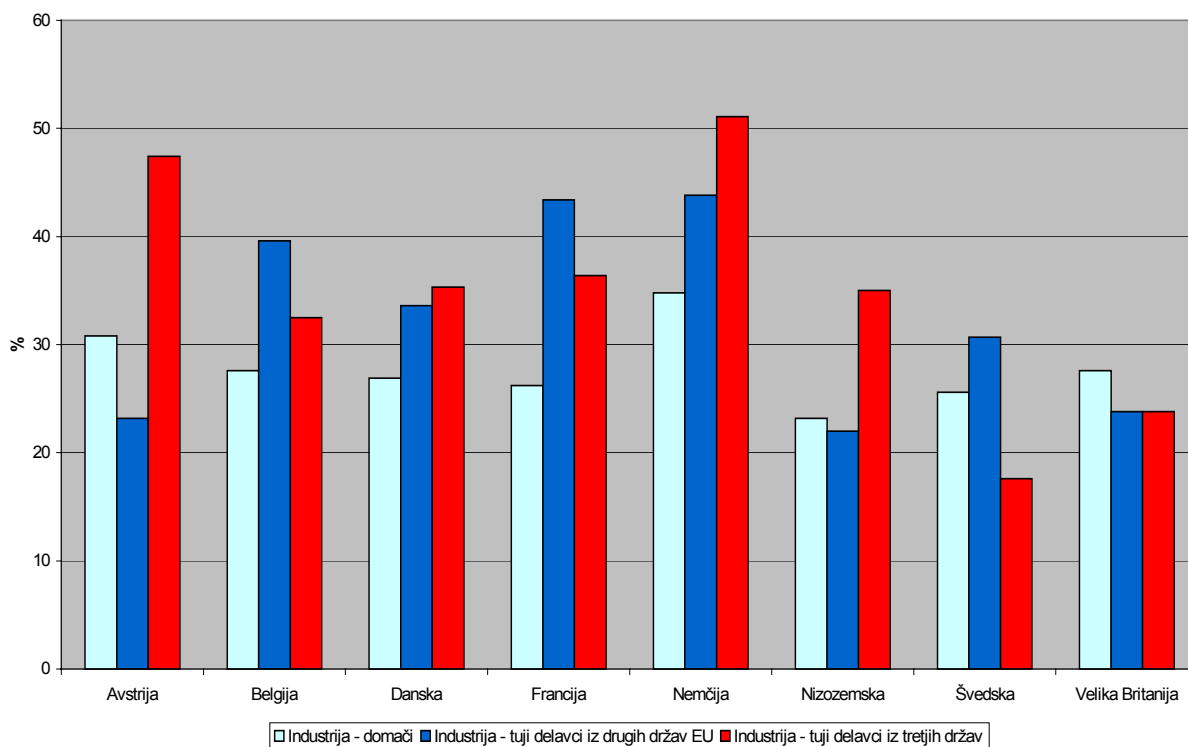
PRILOGA 2:

Graf 3.2: Zaposlenost tujih delavcev v storitvenem sektorju v izbranih državah EU 1995
(odstotek zaposlenih v sektorju glede na odstotek vseh zaposlenih)



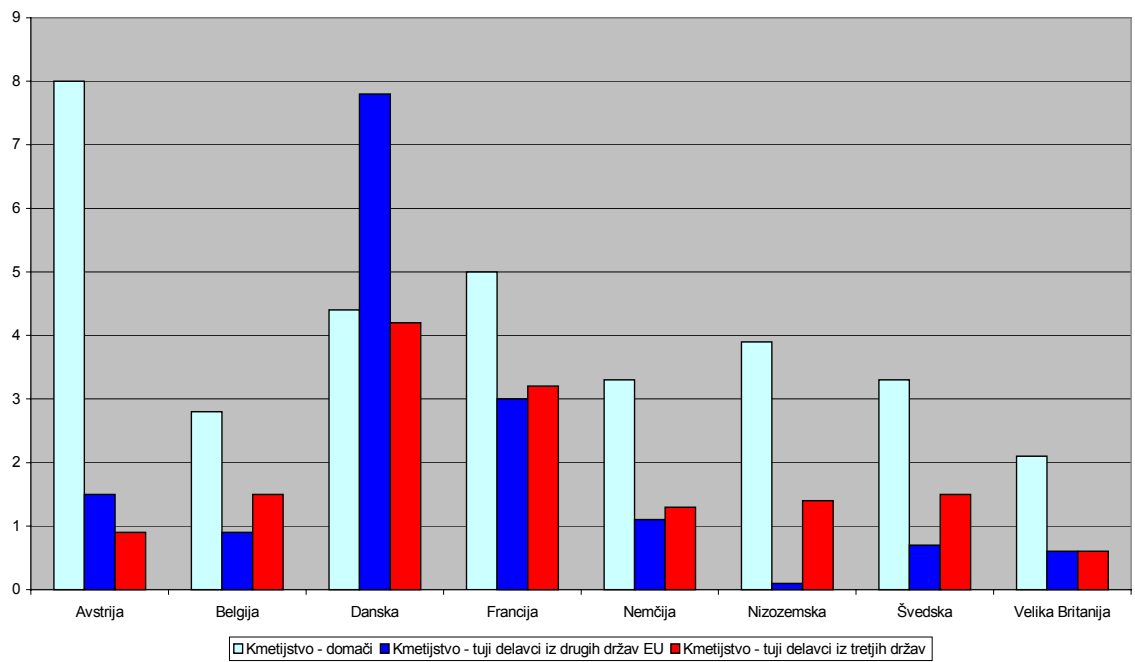
Vir: Eurostat Labour Force Survey, 1995 (v Boeri in dr., 2002: 26)

Graf 3.3: Zaposlenost tujih delavcev v industriji v izbranih državah EU 1995
(odstotek zaposlenih v sektorju glede na odstotek vseh zaposlenih)



Vir: Eurostat Labour Force Survey, 1995 (v Boeri in dr., 2002: 26)

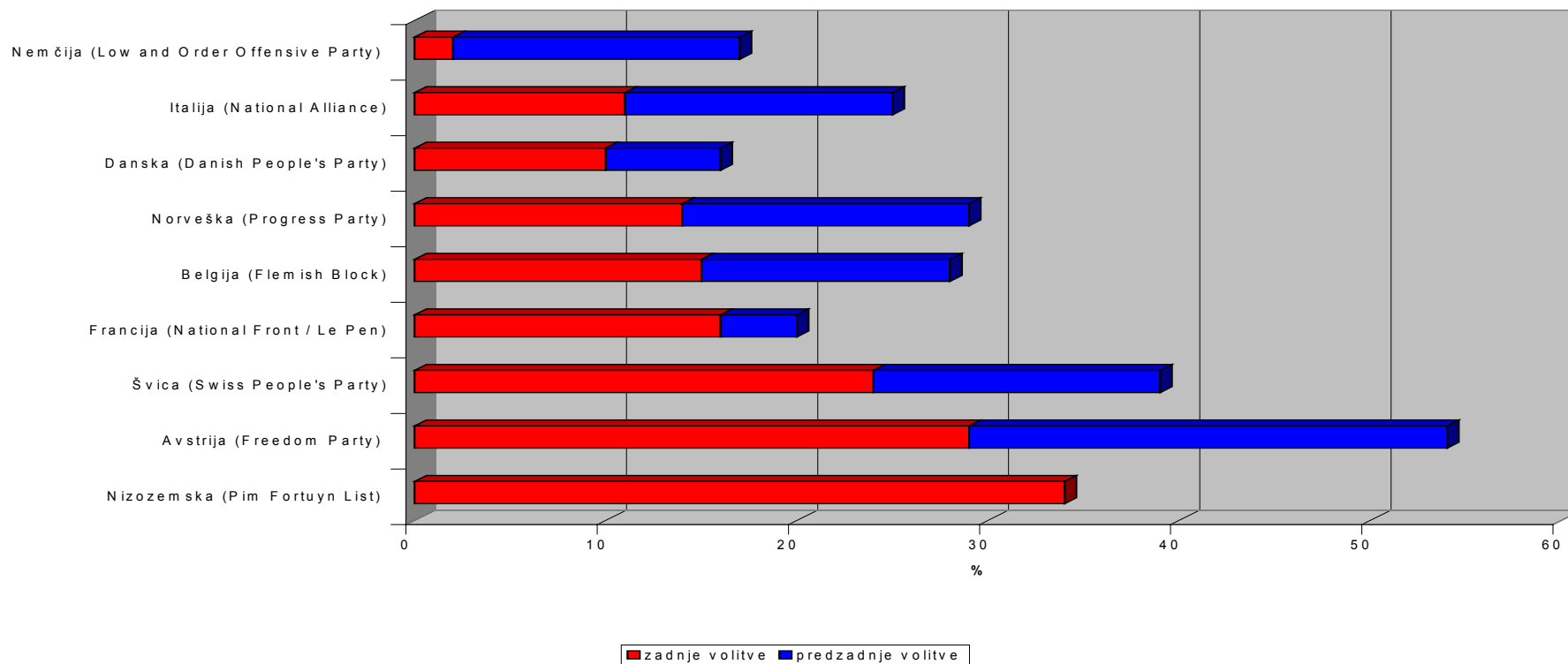
Graf 3.4: Zaposlenost tujih delavcev v kmetijstvu v izbranih državah EU 1995
(odstotek zaposlenih v sektorju glede na odstotek vseh zaposlenih)



Vir: Eurostat Labour Force Survey, 1995 (v Boeri in dr., 2002: 26)

PRILOGA 3:

Graf 3.7: Skrajno desničarske politične stranke v Evropi, % glasov na volitvah



Vir: Keesing's: Electionworld.org; government statistics (v The Economist, 27.4.2002: str. 30)

Opomba: Na predzadnjih volitvah na Nizozemskem politična stranka še ni obstajala.

PRILOGA 4:

Tabela 3.3.: Tujci glede na državo izvoza v državah članicah EU, 1998

	Belgija		Francija		Nemčija		Italija		Luksemburg		Švedska		Velika Britanija	
	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>	<u>v tisoč</u>	<u>v %</u>
EU	560,5	63	1321,5	36,7	1844,2	25	211,7	23,9	127,9	89,6	178,2	48,3	805,5	38
Grčija, Italija, Portugalska, Španija	300,5	33,7	1124,6	31,3	1235	16,8	27,9	3,2	76,9	53,9	13	3,5	163,3	7,7
Druge države OECD	18,2	2	56,9	1,6	202,6	2,8	23,6	2,7	/	/	51,5	14	237,2	11,2
Srednje in vzhodno evropske države in Albanija	11,6	1,3	63	1,8	826,8	11,2	11,6	1,3	/	/	131,1	35,6	84,4	4
Ciper, Malta, Turčija in nekdanja Jugoslavija	92,3	10,4	250,2	7	3289,2	44,7	7,8	0,9	/	/	19,1	5,2	81,6	3,8
Države v razvoju	210,7	23,7	1905	53	1203	16,3	629,9	71,2	/	/	146,7	39,8	911,9	43
Skupaj	890,4	100	3596,6	100	7365,8	100	884,6	100	142,8	100	526,6	368,8	2120,6	100

Vir: Eurostat 2000 (v Boeri in dr., 2002: 54)

