

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Sabina Trokić

Mentor: doc. dr. Vladimir Prebilič

REGIONALNA INTEGRACIJA IMIGRANTOV V EU

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

REGIONALNA INTEGRACIJA IMIGRANTOV V EU

Po 2. svetovni vojni je Evropa postala regija intenzivnih imigracij. Demografske značilnosti držav članic EU kažejo nizke stopnje naravnega prirastka in s tem napovedujejo, da se tudi v prihodnosti priseljevanju mlajših in kvalificiranih ljudi ne bo možno odpovedati. Spodbujanje integracij je postalo pomembno tako na nacionalnem kot nadnacionalnem evropskem nivoju. Novi izzivi, ki jih s seboj prinašajo imigranti v gostujočo družbo so številni in nove oblike etnične heterogenosti zahtevajo oblikovanje in razvoj imigracijske in integracijske politike, ki sledi spremembam in v katerega morajo biti vključeni tako imigranti kot tudi večinsko prebivalstvo. Ker je integracija oziroma integracijska politika zelo širok pojem, sem ga najprej teoretično opredelila. V osrednjem delu diplomske naloge sem pogledala, kakšen je bil razvoj integracijske politike EU in kako se danes spopada s tem vprašanjem ter katere dokumente je sprejela na temu področju. Države članice EU imajo to področje različno urejeno zato sem pogledala, kako imata to urejeno državi Nemčija in Švedska ter ju primerjala.

Ključne besede: imigrant, integracija, integracijska politika

REGIONAL INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN EU

After the World War II Europe became a region of intensive immigration. Demographic features of the member states of EU show low levels of birth rate and it seems that giving up the inflow of younger and qualified people will not be entirely possible. Promoting integration has become important on national and supranational European level. New challenges immigrants bring into host societies are numerous and the new ethnic heterogeneity demands the forming and developing immigrant and integration policies, that are following the changes and which include immigrants and the main population. Since integration and integration policy is a complex term I theoretically defined it at the beginning. In the main part of my thesis I focused on how the EU copes with this issue, how the integration policies developed and what documents were adopted. Due to the fact that every member state has its own legislation regarding this issue I focused on the immigration policies at Germany and Sweden and compared them.

Keywords: immigrant, integration, integration policy

KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	4
1. UVOD	5
2. METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR.....	6
2.1 Opredelitev predmeta preučevanja.....	6
2.2 Cilji preučevanja	7
2.3 Hipoteze	7
2.4 Uporabljene metode	8
3. OPREDELITEV KLJUČNIH TEORETIČNIH POJMOV	8
3.1 Imigrant	9
3.2 Imigracijska politika.....	9
3.3 Imigrantska politika.....	9
3.4 Integracija.....	10
3.5 Integracijska politika	11
3.6 Naturalizacija	12
4. TEORETIČNI MODEL INTEGRACIJSKE POLITIKE OZ. INTEGRACIJE.....	13
4.1 Dimenzije integracije	13
4.2 Integracijski pristopi.....	15
4.3 Načela in cilji integracijske politike.....	15
4.3 Pravni okvir	16
4.4 Glavna področja integracijske politike.....	17
4.5 Modeli integracije imigrantov	19
5. INTEGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE.....	21
5.1 Razvoj integracijske politike Evropske unije.....	22
5.2 Temeljni elementi celostne integracijske politike Evropske unije.....	28
5.2.1 Zaposlovanje	28
5.2.2 Zdravje	29
5.2.3 Nastanitev.....	30
5.2.4 Izobraževanje	30
5.2.5 Integracija in kultura	31
5.2.6 Vprašanja v zvezi z državljanstvom.....	32
5.3 Smernice za politike integracije EU.....	32
5.4 Vzpostavitev skladnega pristopa na ravni EU: sodelovanje in izmenjava podatkov o vključevanju	41

a)	Nacionalne kontaktne točke za vključevanje	41
b)	Priročnik o vključevanju	42
c)	Spletna stran o vključevanju	42
d)	Vključevanje zainteresiranih strani	42
e)	Letno poročilo o migraciji in vključevanju	43
6.	RAZMERE V EU GLEDE IMIGRANTOV	43
6.1	NEMČIJA	45
6.1.1	Principi politike priseljevanja	45
6.1.2	Kaj je definirano s strani države kot "uspešna" integracija	49
6.2	ŠVEDSKA	49
6.2.1	Principi politike priseljevanja	49
6.2.2	Kaj je definirano s strani države kot "uspešna" integracija	53
6.3	Ocena podobnosti in razlik med imigrantskimi politikami Nemčije in Švedske	55
7.	SKLEP IN VERFIKACIJA HIPOTEZ	56
7.1	Verifikacija hipotez	56
7.2	Sklep	57
8.	LITERATURA	58
8.1	Knjige in članki	58
8.2	Internetni viri	59

SEZNAM KRATIC

EU	Evropska unija
Komisija	Evropska komisija
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
TACIS	Pomoč Skupnosti neodvisnih držav
PHARE	Pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah srednje in vzhodne Evrope
ZN	Združeni narodi

1. UVOD

V Evropi je v zadnjem stoletju na področju migracij prišlo do velikih preobratov in sprememb. Do druge svetovne vojne je bila zaznamovana z emigracijami. Po drugi svetovni vojni in padcu kolonializma pa se je situacija obrnila. Zahodna Evropa je začela sprejemati vojne begunce in ljudi, ki so se vračali iz kolonij. Prav tako se je začel hiter gospodarski napredek, ki je odločno vplival na migracije. Evropa je prešla iz emigracijske v imigracijsko družbo.

Evropa pa se, kot mnoge druge regije po svetu, srečuje z demografskim staranjem zaradi daljše življenjske dobe. Vendar se v nasprotju z drugimi regijami po svetu srečuje z negativnim naravnim prirastkom, zaradi česar se prebivalstvo pospešeno stara. Posledično migracije igrajo bolj pomembno vlogo za rast prebivalstva kot v katerikoli drugi regiji. Danes sta zahodna in centralna Evropa dom oz. zatočišče nekje med 36-39 milijonom mednarodnim migrantom. Imigranti so s seboj prinesli veliko etnično pestrost in prispevali k izoblikovanju večetničnih družb v evropskih državah. Nastajanje kulturno in etnično zelo raznolikih skupin priseljencev pa je v ospredje postavilo vprašanje uspešne in celovite integracije priseljenih v multietnične evropske države.

Države EU (predvsem zahodne države, kjer so bili procesi priseljevanja najbolj intenzivni) so v več desetletnem soočanju z imigracijo razvile različne politike do imigrantov na svojem ozemlju. V zahodni Evropi, ki se je z večjim priseljevanjem soočila po drugi svetovni vojni, so bile omenjene politike prvotno usmerjene predvsem na vključevanje imigrantov v ekonomsko področje in v sistem državne blaginje. Kar pomeni, da so bili v državah sprejemnicah imigranti dobrodošli, ker so države potrebovale delovno silo. Kljub vidnim kulturnim razlikam med imigranti in večinskim prebivalstvom, imigracije v začetku niso sprožale političnih problemov. Šele kasneje (v devetdesetih), ko je postalo jasno, da imigracija ni zgolj začasen pojav in da bodo imigranti ostali v državah priselitve, so posamezne države začele vključevanje imigrantov obravnavati bolj celostno in so v svoje imigrantske politike vključile ukrepe na kulturnem, političnem, izobraževalnem in drugih področjih.

Pomembno se je zavedati, da je delo priseljencev vitalnega pomena za bodočo ekonomsko rast v Evropi, saj se njena populacija stara, hkrati pa se zmanjšuje tudi aktivno prebivalstvo. Integracija danes predstavlja bistveni element učinkovitega upravljanja z imigracijskimi tokovi ter predstavlja nujni predpogoj za ekonomsko in družbeno koristnost imigrantov. V luči teh spoznanj je postalo spodbujanje integracije imigrantov pomembno na nacionalnem nivoju kot tudi nadnacionalnem evropskem nivoju. Ker pa sam pojem integracije presega okvirje migracijske politike, bom integracijsko politiko obravnavala le v okviru imigracijske politike, čeprav se zavedam, da se integracija nanaša na vse vidike družbenega življenja in je sestavni del različnih splošnih politik, kot npr. politike zaposlovanja, stanovanjske politike, zdravstvene politike, socialne politike, kulturne politike itd. Neustrezna integracija lahko vodi do konfliktov, kriminala, ksenofobije, rasizma itd.

2. METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta preučevanja

Evropski prostor s prihodom imigrantov postaja vedno bolj etnično pester in kulturno raznolik. Nerazumevanje in nepoznavanje različnih kultur lahko vodi do etničnih konfliktov, nezadovoljstva avtohtonega prebivalstva, ksenofobije, rasizma, kriminala itd. Kaj se zgodi v primeru neučinkovite integracijske politike, lahko vidimo v številnih mestih v državah članicah EU, kjer nastajajo paralelni svetovi, tuje kulture, ki živijo povsem brez stika z večinskimi narodom. Zato je vedno bolj pomembna integracijska politika, ki pomaga priseljencem vključiti se v družbo. Integracija imigrantov pa ni pomembna samo za imigrante same, temveč za celotno družbo in zahteva ne le prilagodljivost priseljenih, temveč tudi odprtost dominantne kulture in toleranco prebivalcev, njihovega sistema in institucij.

V prvem delu diplome bom poskušala opredeliti teoretični model integracijske politike in integracije, ki bi zajemal čim bolj celosten pristop k urejanju vprašanja integracije imigrantov in bi služil kot okvir in podlaga za analizo dokumentov, smernic, sklepov, ki jih je na tem področju sprejela EU, ter podlaga za analizo politike integracije v Nemčiji¹ in Švedski².

¹ Uradno ime je Zvezna Republika Nemčija, vendar bom v diplomu uporabljala naziv države Nemčija.

² Uradni naziv države je Kraljevina Švedska, vendar v nadaljnje uporabljam naziv Švedska.

Zaradi obsežnosti in kompleksnosti področja je bila natančnejša analiza usmerjena v glavnem na pravno-politični okvir integracijske politike.

Kot sem že omenila bom v drugem delu skozi razvoj integracijske politike EU, predstavila različne dokumente, temeljne elemente, ki jih je izpostavila evropska integracijska politika in smernice, ki naj bi jih upoštevale države pri oblikovanju svojih nacionalnih integracijskih politik. Predstavila bom tudi napredek na področju sodelovanja in izmenjave informacij o vključevanju imigrantov v države članice EU.

V tretjem delu pa bom predstavila in primerjala imigrantsko politiko in v okviru te integracijsko politiko dveh evropskih držav – Nemčije ter Švedske. Nemčijo sem izbrala, ker je imela po drugi svetovni vojni najbolj intenzivno imigracijo. Švedsko pa sem si izbrala, ker je bila njena politika migracijska politika vzor ostalim evropskim državam, kako pa se je obnesla v praksi, bomo videli nadaljnje.

2.2 Cilji preučevanja

Cilji preučevanja v diplomskem delu so naslednji:

- opredeliti teoretični model integracijske politike,
- predstaviti integracijsko politiko EU,
- analizirati integracijsko politiko Nemčije in Švedske.

2.3 Hipoteze

V diplomski nalogi bom preverila naslednje hipoteze:

1. Integracijska politika EU zajema v svojih dokumentih in programih vsa področja integracije, predstavljena v teoretičnem konceptu integracijske politike.
2. Nemčija in Švedska, kljub različnim pristopom integracijski politiki, sledita smernicam EU na tem področju.

2.4 Uporabljene metode

Pri izdelavi diplomske naloge sem si pomagala z različnimi metodami in sicer:

Za opredelitev temeljnih pojmov sem uporabila *deskriptivno metodo*.

V teoretičnem delu, ki obsega opredelitev konceptov integracije in integracijske politike, bom kot glavno metodo uporabila *analizo in interpretacijo sekundarnih virov* (knjig, člankov, raziskovalnih poročil).

V poglavju, kjer sem predstavila integracijsko politiko EU in predstavlja jedro diplomske naloge, sem uporabila *zgodovinsko in kronološko* metodo. Skozi razvoj le te sem predstavila sklepe, dokumente in ukrepe, ki jih je EU sprejela na tem področju. Tu bom uporabila tudi *analizo primarnih virov*, predvsem dokumentov, zakonov in sklepov, na podlagi katerih bom predstavila integracijsko politiko kot si jo zamišlja EU.

V zadnjem delu pa bom uporabila *primerjalno metodo*, s katero bom primerjala podobnosti in razlike med Nemčijo in Švedsko na področju integracijske politike.

3. OPREDELITEV KLJUČNIH TEORETIČNIH POJMOV

3.1 Migracije

Termin migracije je latinskega izvora (*migratio*) in pomeni selitev, preseljevanje (Verbinc, 1976: 452). Obstaja veliko definicij, kaj so migracije, podala bom tisto, ki jo je podala Organizacija za migracije - IOM³ (2003: 8) in ta se glasi: »Migracija je gibanje osebe ali skupine oseb od ene geografske enote do druge preko administrativne politične meje z željo stalne aličasne naselitve v kraju, ki je različen od izvornega kraja.« Glede na smer selitve ločimo emigracije oz. izseljevanje ter imigracije oz. priseljevanje. Poznamo različne migracije: kratkoročne, dolgoročne, notranje, zunanje, prostovoljne, prisilne, občasne,

³ International Organization for Migration – IOM je vodilna mednarodna organizacija, ki se ukvarja z migracijami. Več podatkov na spletni strani www.iom.int ter www.iom.si (IOM v Sloveniji).

meddržavne... Za potrebe diplomskega dela nas zanimajo predvsem mednarodne migracije, za katere IOM (2003:8) navaja, da »vključujejo prehod ene ali več mednarodnih mej, kar se izraža v spremembi pravnega statusa določenega posameznika.«

3.1 Imigrant

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1994) je imigrant poimenovan kot priseljenc. Zato bom v diplomski nalogi uporabljala termina kot sinonima. V splošnem bi imigranta ali priseljenca lahko opredelili kot osebo, ki stalno prebiva v državi, v kateri ni bila rojena. V širšem smislu med imigrante, predvsem ko govorimo o imigrantskih populacijah, pogosto prištevamo tudi potomce imigrantov, se pravi osebe, katerih starši (ali eden od staršev) niso bili rojeni v državi prebivališča (Bešter, 2006: 10).

3.2 Imigracijska politika

Pojem imigracijske politike⁴ oziroma politike priseljevanja zajemajo načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop in bivanje, nadzor nad njimi kot tudi politiko do priseljencev (Medved, 1998: 11).

Imigracijske politike v razvitih državah (pri tem so mišljene države OECD) lahko grupiramo v tri širše skupine (OECD, 1999):

1. Politika, ki jo sestavlja več skupin ukrepov (sprejetih na nacionalni ali mednarodni ravni) za povečanje kontrole meddržavnih selitvenih tokov (vključno z iskalci azila) in učinkovitosti nadzora ilegalnih selitev in ilegalnega zaposlovanja tujcev.
2. Ukrepi za povečanje socialne vključenosti priseljencev v državi prejemnici.
3. Ukrepi, ki izhajajo iz povezanosti meddržavnih selitev z gospodarskim razvojem.

3.3 Imigrantska politika

Imigrantska (priseljenska) politika je politika, s katero država ureja odnose med večinsko družbo in imigranti, ki so že naseljeni na njenem ozemlju, postavlja okvire za vključevanje

⁴ Pojem »politika« razumem v njenem ožjem pomenu: politika kot »urejanje razmer in odločanje o njih na določenem družbenem področju« (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1994: 900).

imigrantov ter usmerja prilagajanje večinske družbe. Ne glede na to, kakšen pristop do vključevanja imigrantov v širšo družbo se izkazuje skozi politike posameznih držav, omenjene politike, ki urejajo ali uokvirjajo to vključevanje, imenujemo s skupnim izrazom imigrantske politike. Imigrantske politike so torej krovni pojem, ki vključuje tako asimilacijske politike kot politike segregacije in različne politike kulturnega pluralizma. Glede na razlike med imigrantskimi politikami pa lahko govorimo o različnih tipih, oblikah ali modelih imigrantskih politik (model asimilacije, segregacije, multikulturalizma, integracije, model etničnih manjšin ipd.) (Bešter, 2006: 12-13).

3.4 Integracija

To je zelo kompleksen pojem in obstaja veliko definicij, zato bom poskušala izluščiti najrelevantnejše za mojo diplomu. Mednarodna organizacija za migracije opredeljuje integracijo kot *dvosmerni proces prilagajanja* – s strani migrantov ter s strani družbe sprejemnice na številnih ravneh: na ekonomski, socialni, kulturni, verski in politični (IOM 2004: 4). Dinamika prilagajanja posameznih priseljencev ali njihovih družin poteka različno v obdobjih, zaznamovanih z naravnostjo vladnih politik in reguliranjem priseljavanja v novih državah. Oblike integracije so torej različne, kar bomo videli v nadaljevanju in potekajo kot dialog med dominantno in priseljsko skupino (Verlič Christensen, 2002: 78).

Danes uporabljamo izraz integracija za poimenovanje procesov vključevanja imigrantov v novo družbeno okolje. Največkrat se integracijo opredeljuje v duhu definicije, ki jo je že leta 1952 podal Ekonomski in socialni svet Organizacije združenih narodov (ECOSOC) – integracija po tej definiciji predstavlja: »postopen proces, v katerem novi naseljenci postanejo aktivni udeleženci v ekonomskih, socialnih, civilnih, kulturnih in duhovnih zadevah nove domovine. Gre za dinamičen proces, v katerem se obogatijo vrednote z medsebojnim spoznavanjem, prilagajanjem in razumevanjem. V tem procesu najdejo tako imigranti kot domačini priložnost za svoj lasten poseben prispevek«.

Integracija je vedno proces, ki ima ekonomske, socialne politične, kulturne in druge dimenzije. Ekonomska dimenzija se kaže predvsem v adaptaciji v delovno okolje. Pri tem ima pomemben vpliv poklicno napredovanje priseljencev. Socialna dimenzija integracije vključuje vstopanje v primarne odnose, politično integracijo pa opredeljujejo politična orientacija,

pripadnost in participacija priseljencev. Kulturna integracija pa je možna le preko kulturnega pluralizma, ki dopušča giblјivost, prostovolјnost in sprejemanje skupnega ter ohranjanje posebnega (Fužir, 1989: 25).

Integracijo danes razumemo kot celostno vključevanje imigrantov v imigrantsko družbo, dosežemo pa jo z zagotavljanjem enakopravnosti vseh prebivalcev neke države in z izenačevanjem imigrantov in domačega prebivalstva glede pravic in dolžnosti na vseh področjih družbenega življenja. Sestavni del današnjega pojmovanja integracije še vedno ostaja tudi vrednotni kontekst, torej razumevanje integracije, ki posamezniku omogoči, da postane enakopravni član neke družbe, hkrati pa ostane nekaj posebnega (Kejžar, 2004: 18).

3.5 Integracijska politika

Integracijska politika je eden od treh sestavnih delov imigracijske politike, ostala dva se ukvarjata z regulacijo priseljevanja in z azilno politiko (Bešter, 2003).

Integracijska politika v širšem smislu zajema vse politike in ukrepe, ki posredno ali neposredno pripomorejo k integraciji imigrantov. Tako sodijo vanjo tudi splošne politike, ki skrbijo za integracijo celotnega prebivalstva v kohezivno skupnost, na primer: izobraževalna politika, socialna politika, zdravstvena politika, politika zaposlovanja, politika državljanstva idr. Z vidika integracije imigrantov je pomembno, da so imigranti enakopravno vključeni v omenjene politike oziroma da so njihovi interesi v teh politikah enakopravno zastopani (Bešter, 2006: 24).

V ožjem smislu integracijska politika zajema skupek tistih politik, programov in ukrepov, ki se nanašajo posebej na integracijo imigrantov. Cilj teh je pospešeno ustvariti pogoje za enakopravno sodelovanje imigrantov v družbi. Sem bi lahko šteli posebne uvodne tečaje, v katerih se imigranti učijo jezika večinske družbe in spoznavajo osnove njene ureditve in posebne programe zaposlovanja za imigrante kot tudi politiko kvot (na primer pri zaposlovanju ali vpisu na fakulteto), politiko izobraževanja imigrantskih otrok (Bešter, 2006).

Države članice EU imajo to področje zelo različno urejeno oziroma integracijska politika je še vedno stvar posamezne države. Nobena nima modela integracije, ki bi bil v vseh pogledih uspešen in bi ga bilo smiselno posnemati ali prevzeti. Države jo oblikujejo v skladu s svojimi cilji, svojim normativnim in vrednostnim sistemom, kljub temu obstajajo na mednarodni ravni splošne smernice, ki naj bi jih država upoštevala pri oblikovanju lastne integracijske politike.

Namen integracijske politike je odstranjevanje kulturnih, jezikovnih, pravnih ovir, ter migrantom omogočiti življenje podobno življenju državljanov (Barle, 2002: 11-12).

V praksi ne obstaja neki univerzalni model integracije, ki bi bil učinkovit v vseh okoliščinah in na vseh področjih. Določena integracijska politika je lahko uspešna v določenem časovnem obdobju, medtem ko v drugem ne deluje več. Lahko je primerna za določeno priseljsko populacijo, medtem ko pri drugi ne doseže zelenih učinkov. Zato integracijske politike ne bi smeli obravnavati kot nekaj stalnega in nespremenljivega, saj je njena učinkovitost močno odvisna od številnih dejavnikov, ki se spreminjajo. Poleg tega je potrebno upoštevati, da se resnični učinki neke integracijske politike pokažejo dokaj pozno, šele po nekaj letih, pogosto šele pri drugi ali tretji generaciji. Zato je treba integracijske ukrepe ves čas spreminjati in ocenjevati njihove učinke, da bi se lahko na neučinkovitosti čim hitreje odzvali in z uvajanjem sprememb odpravljali in popravljali napake (Bešter, 2003).

3.6 Naturalizacija

Naturalizacija je pridobitev državljanstva na podlagi prošnje. Pomeni, da postopka za sprejem v državljanstvo ni mogoče uvesti po uradni dolžnosti, temveč le na podlagi vloge osebe, ki želi pridobiti državljanstvo posamezne države. Tako naturalizacija temelji na pristni zvezi med posameznikom in državo. Hkrati pa mora oseba, ki poda prošnjo za sprejem v državljanstvo izpolnjevati določene pogoje, ki jih postavijo posamezne države, kot so na primer aktivno in preverjeno znanje jezika, določeno število let prebivanja na teritoriju države, poroka z državljanom ipd. Pri izpolnjevanju prej naštetih pogojev pa lahko država pogoje tudi omili, kadar gre za osebo do katere ima država poseben interes, da si pridobi njeno državljanstvo. To se zgodi predvsem v primerih pomembnih in uspešnih športnikov, umetnikov in znanstvenikov (Zrilić, 2004: 8-9).

4. TEORETIČNI MODEL INTEGRACIJSKE POLITIKE OZ. INTEGRACIJE

Kot smo že ugotovili, je integracijska politika in integracija zelo kompleksen pojem, kljub temu bom poskušala v teoretičnem modelu zajeti njene glavne sestavine. Zaenkrat ni na voljo enega in edinega modela integracije priseljencev v družbo, kajti vsaka država ima svojo lastno edinstveno zgodovino in kulturo, ki vplivata na odnose do priseljencev s strani družb gostiteljic. V vsaki državi imajo obstoječe politike in vzorci priseljevanja svoje posebne in edinstvene lastnosti in ozadja. Te bodo določale politike in akcije, ki bodo izvajane tako, da bodo promovirale vključevanje priseljencev v gostujočo družbo na način, da bo priseljevanje prineslo koristi ne le priseljencem, temveč tudi gostujoči družbi (IOM, 2004: 3).

Glavni cilj integracijskih politik je vključitev priseljencev v večinsko družbo tako, da postanejo njen funkcionalni člen, da enakopravno sodelujejo pri njenem razvoju in imajo možnost za samostojno življenje. Poti do uresničitve tega cilja so v različnih državah različne, odvisne (tudi) od tega, katere vrednote postavlja v ospredje večinska družba (na primer demokracijo, liberalizem, pluralizem, socialno državo...) oziroma kaj predstavlja želeni končni rezultat integracijskega procesa (asimilacija, multikulturalna družba...). Integracija priseljencev je v vseh družbah stalna, ne glede na obstoj oziroma neobstoj formalne integracijske politike, vendar pa primeren formalnopravni okvir zagotovo pripomore k hitrejšemu in učinkovitejšemu integracijskemu procesu. To pa je v korist obema stranema, vpletenima v ta proces – priseljencem in večinski družbi. Ne smemo namreč pozabiti, da je (oziroma bi morala biti) integracija vedno dvostranski proces, ki zahteva prilagajanje tako priseljencev kakor večinske družbe. Zato morajo biti tudi ukrepi integracijske politike usmerjeni na obe populaciji, da bi bilo z njimi mogoče doseči zastavljene cilje (Bešter, 2003).

4.1 Dimenzije integracije

Bešter (2006: 17-20) je opredelila, na podlagi študija različnih tipologij in poimenovanj dimenzij integracije pri različnih avtorjih, v svoji disertaciji osem dimenzij integracije in sicer:

- Pravna integracija – pomeni izenačevanje pravnega statusa imigrantov s statusom državljanov in predstavlja temeljno izhodišče za enake možnosti.
- Poselitvena in bivanjska integracija – pomeni, da imajo imigranti možnost naselitve kjerkoli v državi oziroma v kateremkoli delu mesta ali naselja pod enakimi pogoji kot ostali prebivalci, da živijo v enakih oziroma primerljivih pogojih kot ostali prebivalci s primerljivim ekonomskim položajem in da imajo tudi možnost selitve. Nadpovprečna koncentracija prebivalstva določene etnične pripadnosti v enem delu mesta se večkrat smatra kot znak neuspešne integracije.
- Socialno-ekonomska integracija – lahko jo opredelimo kot stanje, v katerem imajo primerljive skupine prebivalstva – ne glede na etnično, versko ali kulturno pripadnost – enake možnosti in dosegajo primerljive rezultate glede zaposlitve, dohodkov, socialno-ekonomskega statusa, koriščenja socialnih storitev in drugih socialno-ekonomskih kazalcev.
- Integracija na področju izobraževanja – pomeni, da imajo imigranti enakopraven dostop do izobraževalnih institucij, enako uspešno zaključujejo posamezne stopnje šolanja, imajo enake možnosti za nadaljnje izobraževanje in kot skupina dosegajo izobrazbeno strukturo, ki je primerljiva z izobrazbeno strukturo njihovih vrstnikov med večinskim prebivalstvom.
- Kulturna integracija – v najširšem pomenu pokriva zelo heterogeno področje – od jezika, vere, vrednot do popularne kulture in vsakodnevnih življenjskih praks. Integracija na eni strani predstavlja spoznavanje drugih kultur in sprejemanje (priznavanje) kulturnih vzorcev drugih etničnih skupin, na drugi strani pa spremembe oziroma ponotranjenje novih vrednot, norm in vedenjskih vzorcev. Čeprav te spremembe običajno zadevajo pretežno imigrante in njihove potomce, je kulturna integracija interaktiven, dvosmeren proces, ki spremlja tudi večinsko družbo.
- Politična integracija – pomeni, da so imigranti vključeni v procese političnega odločanja v državi, da lahko aktivno sodelujejo v teh procesih in tudi vplivajo na odločitve. Zelo pomembna za politično integracijo je volilna pravica.
- Družbena integracija – se nanaša na prostovoljne neformalne socialne stike, ki jih ima posameznik s svojo okolico – druženje z drugimi posamezniki v šoli, v službi, v prostem času, sklepanje prijateljstev in intimnih zvez, članstvo v društvih.
- Identifikacijska integracija – se nanaša na posameznikove subjektivne občutke pripadnosti določeni (etični, nacionalni ali drugi) skupnosti. O identifikacijski

integraciji imigrantov bi lahko govorili, kadar imigranti razvijejo občutek pripadnosti družbi (državi), v katero se priselijo.

4.2 Integracijski pristopi

Mednarodna organizacija za migracije (IOM, 2004) pravi, da poznamo štiri osnovne pristope, ki jih uporabljajo države gostiteljice pri delu z migranti:

- Asimilacija – temelji na ideji, da bodo migranti sčasoma postali enakopravni državljani in podobni ljudem, ki živijo v državi gostiteljici, z istimi državljanskimi vrednotami. Največkrat gre za enostranski proces prilagajanja in prevzemanja vrednot, ko se migranti priučijo jezika, norm in vedenja družbe sprejemnice brez recipročnega procesa slednje.
- Integracija – predstavlja dvosmeren proces obojestranske prilagoditve med migranti in družbo sprejemnico, v kateri ti dve skupini, ne le da sprejemata skupno kulturo, temveč tudi k njej obe prispevata.
- Multikulturalnost – priznava, da so migranti, ki se naselijo v gostujočih skupnostih zaradi jezika, kulture in socialnega vedenja drugačni od večinske populacije, vendar zaradi tega narodna identiteta gostujoče družbe ni ogrožena.
- Segregacija – od migrantov ne pričakuje, da se vključijo v kulturo gostujoče družbe. Začasna narava sistema priseljevanja vodi do zagotavljanja omejenih socialnih pravic za migrante in jih celo izključuje od nekaterih vidikov dnevnega družbenega življenja v skupnosti sprejemnic.

4.3 Načela in cilji integracijske politike

Načela in cilji določajo okvir in smernice, v katero se gibljejo predvideni ukrepi integracijske politike. Med glavnimi načeli, na katerih naj bi temeljila integracijska politika so:

- načelo spoštovanja človekovih pravic,
- načelo enakopravnosti in prepoved diskriminacije,
- načelo strpnosti,
- načelo solidarnosti in socialne pravičnosti,
- načelo demokratične vključenosti in sodelovanja,

- načelo spoštovanja pravne države (Bešter, 2006: 71).

Kot glavni cilj integracijske politike sem opredelila zagotavljanje in spodbujanje enakih možnosti in enakopravne vključenosti imigrantov v vse sfere družbenega, gospodarskega in političnega življenja ob hkratnem zagotavljanju možnosti za ohranjanje njihove kulture v skladu s pravili in zakoni, ki veljajo v sprejemni družbi. Izhajajoč iz temeljnega cilja lahko nadalje opredelimo še druge cilje:

- preprečevanje pojavov družbene izključenosti in marginalizacije imigrantskih populacij;
- preprečevanje diskriminacije na etnični, rasni, verski, jezikovni ali drugi osnovi;
- preprečevanje rasizma, ksenofobije in spodbujanja k sovraštvu tujcev;
- medkulturno izobraževanje in spodbujanje medkulturnega spoznavanja, stikov in sodelovanja;
- strpnost, mirno sobivanje in sodelovanje pripadnikov različnih kulturnih skupin;
- postopno približevanje statusa imigrantov statusu državljanov ter na ta način postopno zagotavljanje možnosti enakopravnega sodelovanja trajnih imigrantov na vseh področjih družbenega življenja (ekonomskem, kulturnem, političnem itd);
- začetna pomoč novim imigrantom (na primer učenje jezika, spoznavanju navad in pravil sprejemne družbe), da bi se hitreje in uspešneje vključili v novo okolje;
- spodbujanje občutka pripadnosti družbi, v kateri živijo, med imigranti;
- dekonstrukcija stereotipnih percepcij večinskega prebivalstva o imigrantih (in obratno) ter spodbujanje sprejemanja imigrantov kot enakopravnih članov družbe;
- spodbujanje ekonomskega razvoja z izkoriščanjem vseh potencialov, ki jih nudi etično in kulturna raznolika družba (spodbujanje podjetništva in ekonomske iniciative imigrantov ipd.);
- zagotavljanje mehanizmov za preprečevanje ter upravljanje in mirno reševanje potencialnih medetničnih/medkulturnih konfliktov v družbi (Bešter, 2006: 73-74).

4.3 Pravni okvir

Kot sem že omenila, je primeren formalnopravni okvir pomemben za učinkovitejšo in hitrejšo integracijo. Ta okvir naj bi vseboval naslednje pravne elemente:

- varnost statusa (stalnega) prebivališča: če je ta status negotov, se pravi da imigranti ne morejo z gotovostjo računati na možnost dolgotrajnega prebivanja v sprejemni državi, tudi nimajo prave spodbude za (celovito) integracijo v sprejemno družbo (Guild, 2000; Bešter, 2006). Pravni okvir mora zagotoviti, da bo po določenem obdobju (nekaj let) imigrantom omogočeno pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje;
- pravica do združitve družine: prisotnost družine pomeni za imigranta močnejšo spodbudo za integracijo, saj je od njega odvisnih več oseb. Neuspešna integracija v tem primeru ne pomeni slabšega položaja le za imigranta, temveč za celotno njegovo družino. Poleg tega je za člane družine, predvsem za otroke, integracija tem lažja, čim mlajši so ob priselitvi;
- proti-diskriminacijska zakonodaja: pokrivati bi morala neposredno kot posredno diskriminacijo na različnih področjih in sicer: prepovedovala naj bi besede, dejanja in publikacije, ki spodbujajo k rasnemu sovraštvu, nasilju ali diskriminaciji; diskriminatorno ravnanje javnih uslužbencev; diskriminacijo s strani privatnih oseb ali institucij na vseh področjih javnega življenja;
- pridobitev državljanstva: pomembno je zato, ker imigrantom običajno šele državljanstvo omogoča polno politično participacijo v državi priselitve. Zakonodaja o državljanstvu pa naj bi omogočala trajnim imigrantom, še posebej njihovim potomcem, ki so rojeni v sprejemni državi, da pridobijo državljanstvo po enostavnem postopku, če si to želijo (Bešter, 2006: 74-76).

4.4 Glavna področja integracijske politike

Za čim hitrejšo integracijo imigrantov so potrebni tudi določeni programi in ukrepi, usmerjeni posebej na imigrantsko populacijo (posebne politike). Spodaj so izpostavljena ključna področja integracijske politike, ki bi lahko pripomogli k izboljšanju integracije imigrantov in so med sabo povezana in tudi soodvisna. Glavna področja integracijske politike so:

- Začetna pomoč novim imigrantom: vključuje posebne uvodne integracijske programe in tečaje, ki pomagajo imigrantom pridobiti znanja in sposobnosti, ki jih potrebujejo za polno participacijo v novi družbi (jezikovni tečaji, tečaji spoznavanja ustavne ureditve, ...).

- Ekonomsko področje: je eno najpomembnejših področij integracije, saj predstavlja osnovo za dostojanstveno življenje. Država naj bi sprejela ukrepe, v okviru posebnih politik, kot so povečevanje zaposljivosti brezposelnih imigrantov; seznanjajo jih s pravili in navadami, ki veljajo v javnih družbenih institucijah; omogočajo priznavanja diplom oz. kvalifikacij, ki so jih imigranti pridobili v drugih državah; spodbujajo samozaposlovanje, podjetništvo itd.
- Področje zdravstva in socialnega varstva: tu naj bi bila integracijska politika usmerjena v zagotavljanje enakopravnega položaja imigrantov pri dostopu zdravstvenih in socialnih servisov in storitev. Država bi morala sprejeti ukrepe, ki vključujejo zagotavljanje ustreznih prevajalskih servisov v socialno-zdravstvenih ustanovah; izobraževanje osebja za posebne potrebe posameznih imigrantskih skupin; priznavanje kvalifikacij imigrantskemu (medicinskemu) osebju; dostop imigrantov do enako kvalitetnih zdravstvenih in socialnih storitev, kot so jih deležni domačini itd.
- Stanovanjsko področje: integracijska politika naj bi na tem področju vsebovala naslednje ukrepe: preprečevala naj bi diskriminacijo na etnični osnovi pri dostopu do stanovanj; zagotavljala neposredno pomoč imigrantom pri iskanju primerne stanovanja; spodbujala razvoj revnejših okolij, v katerih pogosto prihaja do »prisilne« koncentracije imigrantskega prebivalstva itd..
- Področje izobraževanja: ukrepi s tega področja omogočajo vpeljavo večkulturnih vsebin v šolske programe, izobraževanje o človekovih pravicah, spodbujanje strpnosti, lažje vključevanje imigrantskih otrok v izobraževalni sistem; iz šolskih učbenikov odpravlja morebitne stereotipne, predsodkov polne in etnocentrične vsebine, spodbujanje sodelovanja imigrantskih staršev v šolskih odborih itd.
- Področje politične in širše družbene participacije: v tem sklopu je najpomembnejše državljanstvo, s katerim posameznik pridobi politične in druge pravice in tudi dolžnosti. Integracijska politika na tem področju naj bi vsebovala ukrepe, ki omogočajo pridobitev civilnih, socialnih in političnih pravic (vezava omenjenih pravic na stalno prebivanje, na zaposlitev ali plačevanje prispevkov, možnost naturalizacije); zagotavljajo možnost vključevanja imigrantov v političen proces na različnih ravneh; vzpostavljajo mehanizme, ki zagotavljajo dejansko upoštevanje interesov in potreb imigrantskih skupin itd.
- Kulturno področje: ukrepi na tem področju naj bi omogočali medsebojno spoznavanje različnih kultur, religij in jezikov; zagotavljajo svobodno izražanje vere; preprečujejo

sovražni govor, razširjanje stereotipov o imigrantih, razširjanje ksenofobije; zagotavljajo možnosti za kulturne aktivnosti imigrantskih skupin in jim omogočajo dostop do medijev; spodbujajo razširjanje točnih in celovitih informacij o imigrantih in njihovih kulturah itd.

- Področje prepričevanja, upravljanja in reševanja konfliktov: ker v pluralnih družbah obstajajo različni interesi so vedno prisotni tudi konflikti in integracijska politika bi se morala osredotočiti na preprečevanje in razreševanje le-teh z naslednjimi preventivnimi ukrepi in programi: razne akcije proti diskriminaciji, rasizmu in ksenofobiji; izobraževanje v duhu strpnosti in spoštovanja človekovih pravic itd (Bešter, 2006: 86-111).

4.5 Modeli integracije imigrantov

Danes obstajajo v svetu različni modeli integracije priseljencev. Vsak izhaja iz posebnih zgodovinskih okoliščin in je zato prilagojen posamezni družbi-državi, njenim ciljem, normam in vrednotam. Najbolj pregledna in aktualna je razdelitev, ki jo je podala Bešter (2003) v svoji študiji, kjer je združila modele različnih avtorjev in pravi, da lahko s stališča pravnega urejanja integracije priseljencev sedanje modele lahko razdelimo v tri skupine:

- a) "Model diferenciranega izključevanja" (Castles, 1995) oz. "socialna vključenost/državljska izključenost" (Bauböck, 1994)**

Glavna značilnost tega modela je, da so priseljenci vključeni v nekatere sfere družbenega življenja (predvsem na trg dela), nimajo pa dostopa do nekaterih drugih sfer (socialni sistem, državljanstvo, politična participacija). Takšen model so sprejele predvsem države s tradicionalno kulturno ali etnično definicijo naroda (nacionalnosti), ki niso bile deležne imigracij iz bivših kolonij in ki so po drugi svetovni vojni vodile politiko rekrutacije začasnih gostujočih delavcev. Nemčija, Švica, in Avstrija sodijo v to skupino. Te države so priseljencem postopoma podeljevale vse več socialnih in državljskih pravic, oteževale pa so dostop do naturalizacije. Običajno te države tudi ne omogočajo potomcem priseljencev, da bi avtomatično pridobili državljanstvo z rojstvom ali ob polnoletnosti. Na priseljevanje se gleda kot začasni pojav, ki naj bi se običajno končal z vrnitvijo priseljencev v njihovo izvorno državo (Bauböck, 1994). Za imigrantske manjšine je pogosto značilen slabši socialno-ekonomski položaj. Na trajno naselitev imigrantov se gleda kot na pojav, ki bi ogrozil

sprejemno družbo z ekonomskega, socialnega, kulturnega in političnega vidika (Castles, 1995).

b) "Asimilacijski model" ali "model diferenciranega vključevanja" (Medved, 2001: 54)

Ta model predvideva vključitev priseljencev v večinsko družbo tako, da se priseljenci odpovedo svojim jezikovnim, kulturnim in družbenim značilnostim in se zlijejo z večinsko družbo. Večinsko breme prilagajanja leži na priseljencu samem, vloga države v asimilacijskem procesu pa je, da zagotovi ugodne razmere za čim hitrejšo individualno prilagoditev in prevzem večinske kulture in vrednot. Končni cilj je popolna absorbcija imigrantov v dominantno kulturo (Castles, 1995). Pri tem modelu gre v glavnem za integracijo prek naturalizacije. Priseljenci sicer lahko ostanejo v državi kot tujci (nedržavljeni) neomejeno dolgo, vendar pa se velik delež stalno naseljenega prebivalstva brez državljanstva šteje za demokratično anomalijo. Z dokaj kratkimi roki zahtevanega prebivanja v državi in z razmeroma nizkimi stroški priseljence spodbujajo, da se odločijo za naturalizacijo. Otroci priseljencev, ki so rojeni v državi imigracije, dobijo državljanstvo te države ob rojstvu ali pri polnoletnosti. Približevanje pravnega položaja naturaliziranih stalnih prebivalcev položaju državljanov (na primer s podeljevanje volilne pravice za volitve na lokalni ravni) se v tem modelu običajno zavrača kot protiproduktivna strategija, ker znižuje željo priseljencev po naturalizaciji. Model izhaja iz predpostavke, da bodo priseljenci, ki so se naselili v državi imigracije, pretrgali vezi s svojo izvorno državo in ostali v novi državi za stalno (Bauböck, 1994). V Evropi je primer države, ki je najbližje temu modelu, Francija.

c) "Pluralistični ali multikulturni model" oz. "model pluralističnega vključevanja"

Značilno je, da so priseljenci vključeni v politično skupnost in lahko hkrati ohranjajo svojo kulturno različnost – jezik, kulturo, načine družbenega obnašanja in organiziranja. Članstvo v civilni družbi in nacionalni državi je združljivo s kulturnimi razlikami, ki so tolerirane ali celo spodbujane, seveda v mejah zakona in pri sprejemanju določenih temeljnih političnih vrednot in institucij. Imigrantom naj bi bile zagotovljene enake pravice kot državljanom na vseh področjih družbenega življenja, ne da bi se od njih zahtevalo, da se odpovedo svoji drugačnosti. Pravna integracija se v tem modelu meri po državljskih pravicah in ne po formalnem državljskem statusu. Naturalizacija je za priseljence pomemben način pridobivanja pravic, ni pa edini. Povečevanje pravic stalnih prebivalcev države, ki niso njeni državljeni, je dopolnilna politika naturalizacije. Čeprav to lahko zmanjšuje stopnjo naturalizacije, pa povečuje pravno integracijo. Ta model ne obravnava politične skupnosti kot

skupnosti, ki je popolnoma skladna s skupnostjo državljanov, pač pa se ta skupnost širi čez meje formalnega članstva in tudi čez meje državnega teritorija. Naselitev v eni državi ter ohranjanje socialnih (in drugih) vezi z drugo državo se v tem modelu med seboj ne izključujeta (Bauböck, 1994). Med evropskimi državami je v 70. letih multikulturni model uvedla Švedska, vendar pa model v praksi ni v celoti zaživel (Bešter, 2003: 87).

5. INTEGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

V zadnjih letih so pomen uspešne integracije imigrantov začele priznavat tudi evropske države, ki so desetletja oblikovale svoje imigracijske politike na predpostavki začasnosti imigracij. Države so ugotovile, da gostje ne bodo odšli, temveč bodo ostali in kot smo že omenili, je integracija bistveni element učinkovitega upravljanja z imigracijskimi tokovi ter predpostavlja nujni predpogoj za ekonomsko in družbeno koristnost imigrantov (Kejžar, 2004: 53). V nemških mestih turške ženske nakupujejo v turških trgovinah, gledajo turško televizijo, otroci obiskujejo v šole, v katerih so Nemci manjšina. Rezultat je porazen. Odraščanje na robu večinske družbe onemogoča kasnejše uveljavljanje v šoli in službi, zato je med mladimi tujega rodu, pa čeprav so morda rojeni v Nemčiji, stopnja prestopništva zelo visoka. V Berlinu je kar 40% Turkov, mlajših od trideset let, brez poklicne izobrazbe (Barle, 2002: 11-12).

Kot smo že omenili, uspešna integracija omogoča imigrantom, da postanejo enakopravni člani družbe, hkrati pa s predstavljanjem kulture imigrantov pripomore k odpravljanju napačnih predstav, neracionalnih predsodkov in stereotipov ter diskriminacije. V luči teh spoznanj je postalo spodbujanje integracije imigrantov sestavni del tako nacionalnih imigracijskih politik evropskih držav kot tudi skupne imigracijske politike EU (Kejžar, 2004: 53). Politike vključevanja temeljijo predvsem na pravno neobvezujočih ukrepih (programi, resolucije, razvojni načrti...) oziroma na t.i. mehkem pravu, manj pa na obvezujočih pravnih predpisih (Dedić, 2004: 8).

5.1 Razvoj integracijske politike Evropske unije

Na začetku devetdesetih je postala razprava o integraciji še posebej aktualna, saj se je pripravljala pogodba o Evropski uniji (t.i. Maastrichtska pogodba), ki je vzpostavila enoten institucionalni okvir skupnega delovanja držav članic, kjer so države članice poudarile le politično in ekonomsko integracijo. Vendar je do konca stoletja v številnih dokumentih integracija samo omenjena, ni pa konkretnih opredelitev, kaj naj bi zajemala, kako naj se jo izvaja itd.

Komisija je oktobra leta 1991 objavila **Sporočilo o imigraciji** (Commission of European Communities 1991), kjer je zapisala, da je že predhodno opozarjala na problem integracije (v dokumentu Smernice za imigracijsko politiko Skupnosti - Guidelines for a Community policy on immigration) in kot enega temeljnih ciljev opredelila integracijo. V omenjenem sporočilu je Komisija integracijo opredelila kot dvosmerni proces, ki zahteva prilagoditve na obeh straneh, ter poudarila, da je osnovni cilj celotne družbe zagotoviti imigrantom enako obravnavo, kot so jo deležni domači prebivalci, ter pozvala k odpravi vseh neenakosti in družbeno-pravnih negotovosti glede statusa zakonitih imigrantov (Commission of European Communities, 1991: 24). Kot bistveni element uspešne integracije je izpostavila tudi zagotovitev varnega bivanja imigranta in predlagala pravico do stalnega bivanja po preteku polovice obdobja, ki je zahtevano za naturalizacijo. Pozvala je k odpravi pravnih ovir, ki imigrantom onemogočajo dostop do trgov delovne sile v ostalih državah članicah. Med ostalimi predlogi naj izpostavim še zavezanost k boju proti diskriminaciji in opozorilo, da je potrebno pozornost posvetiti tudi ostalim generacijam imigrantov (Commission of European Communities, 1991: 24-25). Komisija je v tem dokumentu opozorila na tiste elemente integracije, ki so še dandanes eden temeljnih pogojev uspešne integracije, npr. dvosmernost integracije, zagotovitev varnega bivanja, izenačevanje z ostalimi državljani itd.

Februarja 1992 je bila v mestu Maastricht podpisana pogodba o Evropski uniji, ki je pomenila velik korak naprej v procesu evropske integracije. **Maastrichtska pogodba** je v razvoju skupne imigracijske politike pomembna predvsem zaradi tega, ker je prenesla politiko imigracije in azila v tretji steber institucionalne strukture ter tako vzpostavila enotni institucionalni okvir za medvladno sodelovanje držav članic na področju imigracij. Države so prepoznale skupni interes na področju politike do državljanov tretjih držav in po ureditvi statusa le-teh, vendar niso vključila nikakršnih ukrepov za integracijo imigrantov. Države

članice integracije še niso smatrale kot enega izmed nujnih pogojev za uspešno obvladovanje imigracij (Kejžar, 2004: 141).

Leta 1994 je Komisija v **Sporočilu o imigracijskih in azilnih politikah** (European Commission 1994) ponovno opredelila integracijo kot enega izmed treh komponent uspešne imigracijske politike. Izpostavila je nujnost hitrejše in boljše integracije imigrantov, ki zakonito bivajo na ozemlju Unije in pozvala k razvoju skupnega pristopa držav članic. Oblikovala je smernice za štiri področja in sicer: *zavzela se je za izboljšanje položaja državljanov tretjih držav*, ki zakonito bivajo na ozemlju Unije, predvsem s sprejetjem ukrepov, ki bi imigrantom omogočili iste pravice, do katerih so upravičeni državljani držav članic. Naslednja točka, ki jo je Komisija izpostavila je *zagotovitev ustreznih ekonomskih in družbeno-kulturnih pogojev*, ki naj bi jih omogočili ukrepi na področju zaposlovanja in izobraževanja. Poudarila je tudi, da je potrebno še naprej *spodbujati dialog* med vsemi vpletenimi stranmi, hkrati pa je potrebno vsem stranem *zagotoviti dostop do natančnih informacij*, ki naj bi ovrgle napačne predstave in predsodke. Kot zadnje je izpostavila *boj proti rasni diskriminaciji in vsem ostalim oblikam rasizma in ksenofobije* (European Commission, 1994).

Leta 1997 pa je bila podpisana **Amsterdamska pogodba**, ki je področje imigracij in azila postavila v okvir prvega nadnacionalnega stebra, čeprav je bila končna odločitev še vedno v rokah držav. S podpisom Amsterdamske pogodbe so vse države članice EU obljubile svoje sodelovanje in so se bile pripravljene odpovedati vsaj delu lastne nacionalne suverenosti v uniji z oblikovanjem imigracijske politike. S podpisom so sprejele ukrepe, kot so delitev bremena za nove begunce med državami, skupne podlage za sprejemanje družinskih članov in ekonomskih priseljencev, skupno pomoč beguncem in prosilcem za azil, izenačenje državljanskih pravic državljanov in priseljencev, lažje pogoje za pridobitev državljanstva, sodelovanje priseljencev v političnem odločanju, odprava diskriminacije na področju zaposlovanja in stanovanjske politike (Bevc, Zupančič, Lukšič-Hacin, 2004: 124). Nekaj pogodbenih določil se sicer nanaša na položaj državljanov tretjih držav, vendar pogodba v večjem delu poziva le k harmonizaciji pogojev za vstop in bivanje, standardov, postopkov glede dolgoročnih vizumov in dovoljenj za bivanje. Pogodba pa ni prinesla nobenih bistvenih sprememb na področju integracije imigrantov.

Oktober leta 1999 je bilo **zasedanje** Evropskega sveta v **Tampereju** na Finskem, kjer so pozornost posvetili trem področjem: politiki azila in preseljevanja, pravičnosti v EU in boju proti organiziranemu kriminalu. Sprejet je bil dogovor o enotnem sistemu pri dodeljevanju azila in pošteni obravnavi državljanov tretjih držav (Bevc, Zupančič, Lukšič-Hacin, 2004: 223).

Pogodbe EU, podpisane v Maastrichtu, Amsterdamu in konvencija Tampere so sklepi (dobrih namenov) za bodoč proces približevanja raznolikih nacionalnih politik na področju “notranjih” in “zunanjih” selitev v EU, kontrole nelegalnega priseljevanja ter postopnega procesa socialne integracije stalnih prebivalcev-tujcev. Sama migracijska politika – letne kvote novih priseljencev v posameznih državah, odnos do (novih in starih) priseljencev ter integracijska politika pa so še vedno predvsem v domeni nacionalnih politik. Na teh področjih se na ravni EU države zgolj dogovarjajo o smernicah, ki naj bi se uveljavile po posameznih državah oziroma v posameznih (nacionalnih) migracijskih politikah (Bevc, Zupančič, Lukšič-Hacin, 2004: 125).

Svet za pravosodje in notranje zadeve je leta 2002 zahteval vzpostavitev **Nacionalnih kontaktnih točk za vključevanje**. Evropski svet v Solunu leta 2003 je podprl to pobudo in poudaril pomembnost razvoja sodelovanja in izmenjave informacij znotraj mreže s posebnim poudarkom na okrepitvi usklajevanja ustreznih politik na nacionalni in evropski ravni. Nacionalne kontaktne točke so se sporazumele glede intenzivnega delovnega programa izmenjave informacij in dobre prakse znotraj treh področij politike predvsem na področju uvajanja novo prispelih imigrantov, učenja jezika in sodelovanja imigrantov v civilnem, kulturnem in političnem življenju.

Na podlagi sklepov omenjenega srečanja v Tampereju je Komisija junija 2003 objavila **Sporočilo o migraciji, integraciji in zaposlovanju**, kjer je natančneje predstavila skupni-celovit pristop k integraciji državljanov tretjih držav. S tem sporočilom so bile določene štiri glavne usmeritve skupne politike azila in imigracijske politike EU:

- Partnerstva z državami izvora: v Tampereju je Evropski svet prišel do zaključka, da je potrebno za oblikovanje učinkovite imigracijske politike upoštevati tudi politična in razvojna vprašanja ter vprašanja s področja človekovih pravic v izvornih in tranzitnih

državah oziroma regijah. S programi kot sta TACIS⁵ in PHARE⁶ je Komisija razvila strategije finančne pomoči gospodarskemu razvoju v izvornih in tranzitnih državah. V prihodnje bo potrebno tudi bolj upoštevati ekonomske učinke emigracij v izvornih državah, ki si glede na svojo revščino težko privoščijo izobraževanje visoko izobraženih kadrov, zato jim njihova morebitna emigracija v razvitejše države predstavlja veliko izgubo. Po drugi strani je pa tudi res, da v nekaterih revnejših državah denar, ki ga emigranti pošiljajo domov, predstavlja pomemben del nacionalnega dohodka. Imigracijska politika EU se mora razvijati v smeri maksimizacije koristi od denarnih transferjev emigrantov izvornim državam na eni strani ter minimizacije izgub zaradi bega možganov iz izvornih držav na drugi strani.

- Skupna politika azila mora temeljiti na popolnem in doslednem upoštevanju določil iz Ženevske konvencije, kar seveda pomeni, da ne sme biti odposlan v državo, od koder je prišel, nihče, ki mu tam preti preganjanje (Commission of the European communities 2000). V zgodnjih devetdesetih letih so pričele države EU oblikovati temelje za skupno politiko azila ter imigracijsko politiko. Ta proces se je pričel že s Schengenskim sporazumom⁷, s katerim so se države članice zavezale k enotnemu odločanju o tem, katera država je odgovorna obravnavati posamezno prošnjo za azil. V Dublinski konvenciji pa so ta princip še natančneje opredelili; namreč vsaka prošnja za azil je obravnavana samo v eni državi članici, ki se določi glede na dogovorjene skupne kriterije. Tak način onemogoča prosilec za azil, da bi svoje prošnje vlagali v več državah članicah, hkrati pa tudi omogoča, da je obravnavana vsaka prošnja. V Maastrichtskem sporazumu (1992) so v zvezi s politiko azila sprejeli tri principe, ki so jih države članice in večina kandidatki inkorporirale v svoje zakonodaje. Ti trije principi so: definicija neutemeljene prošnje za azil (*angl. manifestly unfounded asylum request*), skupen pristop k reševanju vprašanj v zvezi s tretjimi državami ter določitev držav, v katerih ni resne nevarnosti preganjanja (*angl. serious risk of persecution*). Implementacija teh principov pomeni, da oblasti lahko obravnavajo prošnjo za azil kot neosnovano, če prosilec prihaja iz države, v kateri ni resne nevarnosti preganjanja (varna država izvora (*angl. Safe country of origin*)), ali če prosilec na poti prečka varne tretje države (*angl. safe third countries*), v katerih bi mu lahko nudili ustrezno zaščito. V Amsterdamskem sporazumu je azilna in imigracijska politika prišla

⁵ Pomoč Skupnosti neodvisnih držav.

⁶ Pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah srednje in vzhodne Evrope.

⁷ Sklenjen 1985 je državam podpisnicam zagotovil prosto gibanje oseb znotraj schengenskega prostora.

pod pristojnost sodne oblasti Evropske komisije. (Trends in International migration, 2000: 80).

- Pravično ravnanje z državljani iz tretjih držav: uveljavlja se integracijska politika, katere cilj je izenačevanje pravic in obveznosti državljanov tretjih držav in državljanov EU. Tako so v konvenciji iz Tampereja predlagane novosti v zvezi s statusom dolgoročnih rezidentov iz tretjih držav; te so: pravice, ki so jim zagotovljene; razlogi zaradi katerih lahko izgubijo status; zaščita proti izgonu ter pravica do bivanja v drugih državah članicah, kar lahko postane pomemben dejavnik mobilnosti znotraj trga dela EU. Komisija je 1.1.2001 pričela izvajati antidiskriminacijski akcijski program (*angl. anti-discrimination action programme*), v okviru katerega bodo šest let potekale aktivnosti s ciljem boja proti rasni ali etnični, spolni, starostni in verski diskriminaciji ter diskriminaciji zaradi invalidnosti in spolne orientiranosti. Boj proti rasizmu in ksenofobiji je v Amsterdamskem sporazumu poudarjen kot eden glavnih ciljev pri ustvarjanju področja svobode, varnosti in pravičnosti (*angl. area of freedom, security and justice*). V Amsterdamskem sporazumu je podan tudi osnutek direktive o družinskem združevanju, ki zadnjih dvajset let predstavlja pomemben tip imigracije. Kot je zapisano v omenjenem sporazumu, se imigranti v okviru stabilnih družinskih skupnosti v največji meri integrirajo v novo okolje, zato je na tak način tudi njihov delovni oziroma ustvarjalni prispevek največji.
- Obvladovanje tokov priseljevanja: za boljše obvladovanje migracijskih tokov bodo uveljavljeni ukrepi tesnejšega sodelovanja med državami članicami in izvornimi ter tranzitnimi državami. Uvedene bodo informacijske kampanje, v okviru katerih bodo potencialni migranti seznanjeni z legalnimi možnostmi migriranja, s tem, kaj lahko pričakujejo v ciljni državi ter z nevarnostmi, ki pretijo nanje, če se odločijo za ilegalen način migriranja. Pod tem naslovom so bili podani tudi predlogi za intenzivnejše uvajanje skupne vizumske politike ter skupnih standardov za prisilno vračanje oseb, ki nimajo pogojev za vstop ali nadaljnje bivanje v EU. Pri tem je posebej poudarjeno, da morajo biti ukrepi v zvezi z izgonom oseb sicer učinkoviti, vendar predvsem humani (Kavkler, 2002: 15-16).

Novembra 2004 je bila objavljena prva izdaja **Integracijski priročnik o vključevanju imigrantov za oblikovalce politik in strokovne delavce** (Handbook on Integration for policy-makers and practitioners). Priročnik je pripravil neodvisen strokovnjak v tesnem sodelovanju z mrežo nacionalnih kontaktnih točk o integraciji, ki jih je ustvarila Evropska

komisija. Vsebuje najboljše prakse in izkušnje petindvajsetih držav članic EU na sledečih področjih: spoznavni tečaji za novo prispele imigrante in pripoznane begunce ter državlјansko participacijo. Njen cilj je promovirati sodelovanje na področju integracije na evropski ravni s pospeševanjem izmenjave izkušenj in informacij. Usmerjena je k oblikovalcem politik in praktikom na lokalni, regionalni, nacionalni in EU ravni. Knjižica EU o integraciji je prva tovrstna knjižica. Poleg kataloga najboljših praks vsebuje tudi priporočila in splošna načela, ponazorjena s konkretnimi primeri politik ali projektov, ki jih izvajajo vladni ali nevladni akterji na lokalni, regionalni ali nacionalni ravni. Knjižici je priložen tudi povzetek sedmih korakov, ki naj bi jim sledili pri oblikovanju in implementaciji integracijskih programov. Namen knjižice o integraciji je, da bi bila živ instrument, ki bi se ga dopolnjevalo (<http://www.europaworld.org/week200/firsteuropean121104.htm>).

Haaški program, sprejet na zasedanju Evropskega sveta 4. in 5. novembra 2004, poudarja potrebo po večjem usklajevanju nacionalnih politik vključevanja in pobud EU na tem področju. Nadalje navaja, da bi moral okvir, ki bo temeljil na skupnih načelih, predstavljati temelje bodočih pobud v EU, ki se bodo zanašale na jasne cilje in načine ocenjevanja⁸. Svet za pravosodje in notranje zadeve z dne 19. novembra 2004 je sprejel skupna osnovna načela za podporo skladnemu evropskemu okviru o vključevanju državlјanov tretjih držav⁹. Haaški program je Komisijo pozval, da do konca leta 2005 predloži načrt politike o zakoniti migraciji. Komisija je najprej objavila zeleno knjigo o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije in poudarila, da je treba ukrepe za dovolitev vstopa izvajati z ustreznimi politikami vključevanja.

Leta 2004 pa je bilo podano **Prvo letno poročilo o migracijah in integraciji** (Commission of the European communities 2004), kjer je Komisija podala pregled migracijskih trendov v Evropi, analize in diskusije o spremembah imigracij in opisala ukrepe glede integracije na nacionalni in evropski ravni.

Leta 2005 pa se je Komisija prvič odzvala na poziv Evropskega sveta k vzpostavitvi usklajenega evropskega okvirja za vključevanje in izdala **Okvir za vključevanje državlјanov tretjih držav v Evropsko unijo**, ki temelji na konkretnih predlogih ukrepov za

⁸ Priloga I k Sklepom predsedstva, Evropski svet, 4.–5. november 2004.

⁹ Dokument Sveta 14615/04 z dne 19. novembra 2004.

izvajanje skupnih osnovnih načel za ukrepanje na ravni EU in nacionalni ravni. Države članice so pozvane h krepitvi svojih prizadevanj s ciljem razvijanja celovitih nacionalnih strategij vključevanja, medtem ko so bili predlagani novi načini zagotavljanja usklajenosti med ukrepi, sprejetimi na ravni EU in nacionalni ravni. V nadaljevanju bom podrobneje predstavila te ukrepe.

Kljub temu, da se je Evropa začela soočati z imigracijami že po drugi svetovni vojni, lahko vidimo, da je dojela pomen integracije šele na začetku devetdesetih. Resneje pa se je začela z njo ukvarjati na začetku stoletja.

5.2 Temeljni elementi celostne integracijske politike Evropske unije

Komisija Evropske unije je v svojih Sporočilih (Commission of the European communities 2003) iz let 2000 in 2001 predstavila številna načela, ki jih morajo vsebovati integracijske politike in ki veljajo še dandanes. Najpomembnejša je potreba po holističnem oz. celostnem pristopu, ki upošteva ne le ekonomske in socialne vidike integracije, temveč tudi zadeve v zvezi s kulturno in versko raznolikostjo, državljanstvom, sodelovanjem in političnimi pravicami. Medtem, ko bodo prioritete različne v vsaki državi in regiji, morajo biti integracijske politike načrtovane dolgoročno, v celostnem okvirju in se morajo istočasno odzivati na posebne potrebe določenih skupin in prilagajati na lokalne razmere (IOM, 2004: 12).

V omenjenem Sporočilu na temo integracije iz leta 2003 je Komisija izpostavila določena področja, ki so še posebej pomembna za uspešno integracijo imigrantov v družbo sprejemnico. Na podlagi tega je izdala Mednarodna organizacija za migracije (IOM, 2004) Ljubljana publikacijo Integracijski pristopi, kot pomoč pri diskusijah o najprimernejšem modelu za Slovenijo in po le-tem povzemam številne elemente in pogloblitve zadeve, ki so še posebej relevantne pri uspešni integracijski strategiji:

5.2.1 Zaposlovanje – delo priseljencev je vitalnega pomena za bodočo ekonomsko rast v Evropi, saj se njena populacija stara, hkrati pa se zmanjšuje aktivno prebivalstvo. Evropa dejansko čuti pomanjkanje v nekaterih zaposlitvenih sektorjih, ki bi lahko bilo manjše, če bi

se sprejeli primerno kvalificirani priseljenci. Obstajajo številna področja, ki so relevantna za uspešno integracijo priseljenih delavcev in sicer:

- Učenje jezika – v nekaterih državah so jezikovne spretnosti predpogoj za pravico do prebivališča in dela. Nekateri jezik poučujejo brezplačno, drugi pa od priseljencev zahtevajo plačilo za jezikovne tečaje.
- Priznavanje kvalifikacij – pomembno je vedeti, da mnogi priseljenci vstopajo na trg dela EU s kvalifikacijami in spretnostmi, ki jih Evropa potrebuje. Zato je pomembno, da taki procesi zagotavljajo hitro in primerno priznavanje njihovih spretnosti in kvalifikacij.
- Poklicno usposabljanje – v primeru, da priseljenci nimajo potrebnih spretnosti, da bi vstopili na trg zaposlovanja je v interesu obeh – gostujoče skupnosti in priseljencev samih, da se jim zagotovi tako usposabljanje. Centri, ki ponujajo poklicno usposabljanje naj bi delovali tudi kot mostovi med priseljenci in delodajalci ter bi imeli posebno vlogo pri boju proti diskriminaciji in predsodkom proti priseljencem v zaposlitvenem sektorju.

5.2.2 Zdravje – pravica do primerne zdravstvene oskrbe je priznana kot osnovna človekova pravica, ki pripada vsakomur, ne glede na njegov status. V državah Evropske unije je dostop do zdravstvene nege za državljane tretjih držav odvisen od dostopa, ki je na voljo njenim lastnim državljanom. Zdravstvena oskrba naj ne bi bila omejena le na nujno medicinsko oskrbo, temveč naj bi pokrivala tudi:

- Kulturni aspekt – priporočajo, da priseljenci sami zavzamejo bolj aktivno vlogo pri zdravstveni oskrbi in da postanejo vir zdravstvenih storitev v smislu informiranja, izobraževanja, preventivne zdravstvene oskrbe... Finski sistem priporoča zaposlovanje večjega števila zdravstvenega osebja, ki izhajajo iz vrst priseljencev, v Nemčiji zdravstveno osebje posebej usposablja o potrebah beguncev in pričakovani oskrbi, na Nizozemskem se izvaja dinamični multikulturni pristop - Svet za begunce je izdal knjigo, ki so jo pripravili tuji zdravniki za nizozemske zdravnike...
- Mentalno zdravje – dobro mentalno zdravje je pogosto ključ do uspešne integracije v družbo, vključujoč sposobnost človeka, da uspešno obvladuje svoje novo delavno okolje in družinsko življenje. Zagotavljanje pomoči pri oskrbi mentalnega zdravja se lahko pojavi v več oblikah in naj ne bi bilo omejeno le na formalne

enote psihiatrične nege temveč bi morale vsebovati tudi psiho-socialne službe, ki bi pokrivalo skupnost priseljencev v večjem številu.

- Kreativni pristopi – primer take kreativne preventivne zdravstvene nege so družabni klubi za priseljence in begunce z visoko ravno participacije priseljencev pri njihovi organizaciji in izvajanju zdravstvene oskrbe.

5.2.3 Nastanitev – pravica do ustrezne nastanitve je definirana kot osnovna človekova pravica, kot jo določa Deklaracija ZN o človekovih pravicah v 25. členu (1) in mnogi drugi mednarodni dokumenti. Največji problem priseljencev je dostop do trga stanovanj. To je pogosto problem tudi za same državljane gostujoče družbe in splošna razpoložljivost najemnih stanovanj bistveno vpliva na dostop do stanovanja še posebej za priseljence. Evropski zakon, ki bi določal pravico do nastanitve, še ne obstaja, ker to spada v pristojnost posameznih držav, ki imajo zadeve s tega področja različno urejene:

- Podpora pri najemninah – skoraj vse evropske države nudijo neko obliko denarne pomoči priseljencem in državljanom z nizkimi dohodki. Pomembno je, da je finančna podpora za stanovanje priseljencev primerna, trajna in zagotovljena.
- Lastniki – prva ovira na poti do stanovanja je največkrat diskriminacija s strani lastnikov, ki nočejo tujcev za najemjemalec. Dodatni dejavnik je lahko tudi diskriminacija, ki temelji na verskem prepričanju, barvi kože ali rasi.
- Prostorska razporejenost priseljskih namestitev – poglobitveni problem nastanitve je koncentracija priseljencev v urbanih in industrializiranih področjih. Nizki dohodki spremljajo tendenco koncentracije priseljencev v specifičnih (pogosto precej revnih) območjih v mestih, ki tako vodijo do »etnične in socialne segregacije«. Z vidika priseljencev so v tem vzorcu nastanitve določene prednosti za socialno kohezijo v njihovi lastni skupnosti – v smislu jezika, religije in kulture itd., vendar Komisija opozarja na dejstvo, da taki vzorci nastanitve ne prispevajo k dobri interakciji z gostujočo skupnostjo. Komisija zato priporoča, da oblasti posvetijo pozornost načrtovanju, ki bi preprečilo ustvarjanje getov priseljencev. To je pomembno tudi za gostujočo skupnost, da bi se s tem preprečila stereotipizacija in diskriminacija.

5.2.4 Izobraževanje – kot smo že večkrat omenili je to ključni element za integracijo priseljencev, še posebej znanje jezika države gostiteljice. Pomanjkanje dobrega znanja jezika

države gostiteljice omeji pričakovano stopnjo integracije imigranta., pogosto pa imajo težave pri vstopanju na trg dela, dokler ne dosežejo določene ravni jezikovne sposobnosti. V tem sklopu namenjajo posebno pozornost naslednjim aspektom izobraževanja:

- Otroci in ženske – izobraževanje priseljenskih otrok je ključnega pomena, saj so otroci pogosto most med njihovimi družinami in gostujočo skupnostjo. Posebna skrb za priseljene otroke mora poleg jezikovnih potreb upoštevati tudi verske in kulturne in gostujoča skupnost naj bi priskrbela po potrebi učitelje, ki govorijo jezik otrok. Komisija poudarja pomembnost sodelovanja staršev v šolski skupnosti.
- Šola kot posrednik integracije – šolski sistem ponuja temelj za izboljšanje pričakovane integracije otrok priseljencev v družbo. Ta je dosežena preko formalnih sredstev izobraževanja, pa tudi interakcije med vsemi otroki v šoli. To priseljenim otrokom zagotavlja neformalni način učenja o kulturi in vrednotah njihove nove dežele. Vendar mora biti, da bi bila uspešna, to dvosmerni proces, ki naj vključuje in pritegne vse otroke. Pozorni moramo biti na vsebino šolskega učnega programa, ki naj odseva potrebe vseh otrok v šoli in promovira strpnost in razumevanje.
- Multikulturno izobraževanje – naj bi bilo formirano tako, da bi upoštevalo prepričanja in kulture vseh članov družbe. Bistven element je osveščanje družbe v gostujoči skupnosti o potrebah po spoštovanju in strpnosti za vse, ki temelji na dejanskem poznavanju in razumevanju drugih kultur in religij. Osveščenost o raznolikosti med različnimi globalnimi kulturami je v korist ne samo migrantom, temveč tudi gostujoči skupnosti.

5.2.5 Integracija in kultura – problem kulturne integracije je občutljiv, saj zadeva več vidikov. V svojem bistvu je to vprašanje identitete, tako osebne kot skupnostne, za migrante kot tudi za državljane gostujoče skupnosti. Pristopi k integraciji so odvisni od številnih dejavnikov, ne le od zgodovine gostujočega naroda. Ta sklop zajema različna področja, ki jih moramo upoštevati pri integraciji in sicer:

- Odnosi v gostujoči skupnosti – diskriminacija in ksenofobija ne poznata meja in v vseh državah ne gre podcenjevati, kako pomembno vlogo imajo strpnost, spoštovanje in razumevanje različnosti pri integracijskem procesu. Komisija

izpostavlja, da imajo politiki in mediji tudi posebno vlogo in odgovornost pri delu proti razpihovanju nestrpnosti in predsodkov.

- Religija in integracija – religiozno verovanje priseljencev je lahko dejavnik, ki vpliva na integracijski proces. Poudariti je potrebno, da so prav mnoge verske organizacije aktivno vključene v pomoč priseljencem. Odprtost verskih skupnosti v gostujočih skupnostih proti priseljencem z verskim ozadjem, ki je drugačno kot njihovo, je ključni faktor.

5.2.6 Vprašanja v zvezi z državljanstvom – Komisija vzpodbuja korake, ki promovirajo realizacijo ideje državljanstva kot pomembnega koraka k boljši integraciji imigrantov, vendar imajo države članice EU pravico pri odločanju o tem ali bodo podelile državljanstvo ali ne. Komisija opozarja predvsem na:

- Odtujitev in identiteto – vprašanje odtujitve med priseljenci se pogosto pojavlja celo med drugimi in naslednjimi generacijami, zato Komisija vzpodbuja idejo, da se bodo priseljenci sposobni identificirati z njihovimi novimi državami predvsem preko državljanstva (IOM, 2004).

Poleg že predstavljenih in opisanih elementov integracijske politike EU so pomembni še naslednji elementi, ki so poudarjeni v obravnavani Komunikaciji: **boj proti diskriminaciji, tesnejši dialog s tretjimi državami, zagotavljanje finančne podpore za integracijske programe ter večja dostopnost do informacij**, ki pomagajo pri odpravi napačnih predstav o imigrantih ter pripomorejo k opazovanju in nadzorovanju izvajanja integracijskih ukrepov. Ta dokument že zajema vsa glavna področja integracije, predstavljena v prejšnjem teoretičnem delu in na podlagi preučenih dokumentov ugotavljam, da Evropska unija sledi spremembam na področju integracijske politike in posledično v svojih dokumentih poziva k celostni obravnavi te problematike.

5.3 Smernice za politike integracije EU

Komisija je vzpostavila usklajen evropski Okvir za vključevanje, ki temelji na predlogih konkretnih ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih načel z vrsto spodbudnih mehanizmov EU. Z upoštevanjem obstoječih okvirov politike podaja Komisija nove predloge za ukrepanje na ravni EU in nacionalni ravni.

Namen spodnjih preglednic je določiti smernice za politike vključevanja EU in držav članic. Predlagani ukrepi temeljijo na Priročniku o vključevanju, pripravljalnih ukrepov in predlaganem Evropskem skladu za vključevanje. Njihov seznam je okviren in ni izčrpen ter državam članicam dopušča, da določijo prednostne naloge in izberejo ukrepe, pa tudi način njihovega izvajanja v okviru svojih nacionalnih okoliščin in tradicij. Štetih jih je treba kot pglavitne elemente vseh nacionalnih politik vključevanja in politik vključevanja EU.

1. „Vključevanje je dinamičen, dvosmeren proces medsebojnega kompromisa med vsemi priseljenci in rezidenti držav članic“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Krepiti sposobnost družbe gostiteljice, da se prilagodi na raznolikost tako, da ukrepe za vključevanje usmeri na prebivalstvo države gostiteljice.</p> <p>Vzpostaviti nacionalne programe za izvajanje dvosmernega pristopa.</p> <p>Izboljšati razumevanje in sprejemanje migracije s kampanjami za osveščanje, razstavami, medkulturnimi prireditvami itd.</p> <p>Pospeševati poznavanje posledic uvajalnih programov in programov za dovolitev vstopa znotraj družbe gostiteljice.</p> <p>Krepiti vlogo zasebnih organov pri upravljanju raznolikosti.</p> <p>Spodbujati zaupanje in dobre odnose med soseskami, npr. z dobrodošlicami, mentorstvom itd.</p> <p>Sodelovati s sredstvi javnega obveščanja, npr. z neobveznimi kodeksi ravnanja za novinarje.</p>	<p>Podpirati nadnacionalne ukrepe, kot so kampanje ali medkulturne prireditve, za zagotavljanje natančnih podatkov o kulturah, verah ter družbenih in gospodarskih prispevkih priseljencev.</p> <p>Podpirati pilotne projekte in študije za raziskovanje novih oblik sodelovanja Skupnosti na področju dovolitve vstopa in vključevanja.</p>

2. „Vključevanje zajema spoštovanje temeljnih vrednot Evropske unije“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Poudarjati državljansko komponento v uvajalnih programih in drugih dejavnostih za novo prispele državljane tretjih držav, da se zagotovi, da bodo priseljenci razumeli, spoštovali in imeli ugodnosti od skupnih evropskih in nacionalnih vrednot.</p>	<p>Vključiti vključevanje državljanov tretjih držav v prihodnje večletne programe predlagane Agencije za temeljne pravice.</p> <p>Iskati učinkovite načine za dvig ozaveščenosti javnosti o temeljnih vrednotah EU.</p>

3. „Zaposlovanje je ključni del procesa vključevanja in je bistvenega pomena za udeležbo in prispevanje priseljencev v družbi gostiteljici ter za osveščanje o takem prispevanju“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Razvijati inovativne pristope za preprečevanje diskriminacije na trgu dela.</p> <p>Vključevati socialne partnerje pri pripravljanju in izvajanju ukrepov vključevanja.</p> <p>Obveščati delodajalce in izobraževalne ustanove o potrdilih za uvajalne tečaje z namenom spodbujanja dostopa na trg dela ali možnosti usposabljanja.</p> <p>Iskati dodatne načine za priznavanje kvalifikacij, usposabljanja in/ali poklicnih izkušenj novo prispelih na podlagi veljavnih zakonov.</p> <p>Podpirati mala podjetja, poslovne organizacije in sindikate v gospodarskih sektorjih z velikim številom zaposlenih migrantov pri razvijanju njihovih zmogljivosti usposabljanja.</p> <p>Spodbujati zaposlovanje priseljenk, zlasti z zagotavljanjem čim manjših omejitev na trgu dela, ki ne ovirajo vključevanja, pri prenosu Direktive o pravici do združitve družine.</p> <p>Spodbujati zaposlovanje migrantov z osveščanjem, gospodarskimi spodbudami in drugimi ukrepi, namenjenimi delodajalcem.</p> <p>Podpirati podjetništvo migrantov, npr. z olajšanjem dostopa do bančnih in kreditnih storitev.</p>	<p>Spremljati vpliv nacionalnih programov reform na vključevanje priseljencev na trg dela.</p> <p>Spodbujati države članice k razvijanju politik vključevanja trgov dela.</p> <p>Spremljati izvajanje direktiv o diskriminaciji pri zaposlovanju in o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.</p>

4. „Za vključevanje je nujno potrebno osnovno znanje jezika, zgodovine in institucij družbe gostiteljice; za uspešno vključevanje je bistvenega pomena omogočiti priseljencem pridobitev tega osnovnega znanja“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Krepiti komponento vključevanja v postopkih za dovolitev vstopa, npr. z ukrepi pred odhodom, kot so informativno gradivo ter jezikovni tečaji in tečaji državljske vzgoje v državi izvora.</p> <p>Organizirati uvajalne programe in dejavnosti za novo prispele državljane tretjih držav, da pridobijo osnovno znanje o jeziku, zgodovini, institucijah, družbeno-gospodarskih značilnostih, kulturnem življenju in temeljnih vrednotah.</p> <p>Ponujati večstopenjske tečaje ob upoštevanju različnih izobraževalnih okolij in predhodnega znanja o državi.</p> <p>Krepiti sposobnost uvajalnih programov in dejavnosti za vzdrževance oseb, ki so v postopku za dovolitev vstopa, ženske, otroke, starejše, nepismene osebe in invalide.</p> <p>Povečanje prilagodljivosti uvajalnih programov s skrajšanimi in večernimi tečaji, hitrimi moduli, sistemi učenja na daljavo in e-učenja.</p> <p>Usmerjati uvajalne dejavnosti na mlade državljane tretjih držav s posebnimi družbenimi in kulturnimi težavami, povezanimi z vprašanji o identiteti, vključno s programi za mentorje in vzornike.</p> <p>Združevati vire, da se sosednjim občinam omogoči ponudba različnih vrst tečajev.</p>	<p>Spodbujati nadnacionalne ukrepe, npr. prilagoditev dobrih praks na različne kontekste, izmenjava osebja, skupno razvijanje programov, skupno razširjanje rezultatov.</p> <p>Podpirati inovativne programe vključevanja ali modele, ki vključujejo jezikovno in komunikacijsko usposabljanje ter kulturne, politične in družbene značilnosti države gostiteljice.</p>

5. „Prizadevanja na področju izobraževanja so bistvenega pomena za pripravo priseljencev in zlasti njihovih potomcev na uspešnejšo in dejavnejšo udeležbo v družbi“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Odsevati raznolikost v šolskem učnem načrtu.</p> <p>Upoštevati posebne težave mladih priseljencev pri ukrepih za preprečevanje neuspeha in prenehanja šolanja.</p> <p>Povečati udeležbo mladih migrantov v visokošolskem izobraževanju.</p> <p>Učinkovito obravnavati prestopništvo mladih migrantov.</p>	<p>Vključiti cilje vključevanja v različne izobraževalne programe Komisije.</p> <p>Spodbujati izobraževanje državljanov tretjih držav s programom dela Izobraževanje in usposabljanje 2010.</p> <p>Spodbujati pregledno priznavanje kvalifikacij, zlasti na podlagi predlogov za Evropski okvir kvalifikacij.</p>

6. „Z nacionalnimi državljani enakopraven in nediskriminatoren dostop priseljencev do institucij ter javnega in zasebnega blaga in storitev je bistveni pogoj za boljše vključevanje“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Krepiti sposobnost vzajemnega delovanja javnih in zasebnih ponudnikov storitev ter državljanov tretjih držav na podlagi medkulturnega tolmačenja in prevajanja, mentorstva, posredniških storitev skupnosti priseljencev, skupnih informacijskih točk.</p> <p>Razvijati celovita informacijska orodja, kot so priročniki, spletne strani, evidence o različnih spretnostih in znanjih osebja.</p> <p>Vzpostaviti trajnostne organizacijske strukture za vključevanje in upravljanje raznolikosti ter razvijanje načinov sodelovanja med vladnimi zainteresiranimi stranmi, ki uslužbencem omogočajo izmenjavo podatkov in združevanje virov.</p> <p>Uvajati programe za zbiranje in proučevanje podatkov o potrebah različnih kategorij državljanov tretjih držav na lokalni in regionalni ravni s platformami za posvetovanje, izmenjavo podatkov med zainteresiranimi stranmi in statističnimi raziskavami o skupnostih priseljencev.</p> <p>Spodbujati družbe k udeležbi v razpravah o vključevanju in povezovati vladne programe s programi družb glede družbene odgovornosti podjetij.</p> <p>Vključevati koncept medkulturne usposobljenosti v politike zaposlovanja in usposabljanja.</p>	<p>Spremljati izvajanje Direktive o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.</p> <p>Pospeševati sodelovanje pri izvajanju zakonodaje Skupnosti na področju priseljevanja in dobrih praks v okviru vključevanja.</p> <p>Podpirati študije in izmenjave najboljših praks.</p> <p>Pospeševati razvoj dejavnosti prenosljivega medkulturnega usposabljanja za javne uslužbence.</p>

7. „Pogosto vzajemno delovanje priseljencev in državljanov države članice je temeljni mehanizem za vključevanje. Skupni forumi, medkulturni dialog, izobraževanje o priseljencih in kulturah priseljencev ter spodbudni življenjski pogoji v mestnih okoljih krepijo vzajemno delovanje priseljencev in državljanov držav članic“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Pospeševati uporabo skupnih prostorov in dejavnosti, v katerih priseljenci vzajemno delujejo z družbo gostiteljico.</p> <p>Izboljšati življenjsko okolje v smislu stanovanjskih pogojev, zdravstvenega varstva, zmogljivosti otroškega varstva, varnosti sosesk ter možnosti izobraževanja, prostovoljnega dela in poklicnega usposabljanja, stanja javnih površin, obstoja spodbudnih zavetišč za otroke in mlade.</p>	<p>Krepiti razsežnost vključevanja v politike družbene vključenosti in socialnega varstva.</p> <p>Spodbujati izmenjavo podatkov in dobrih praks z regionalnimi, lokalnimi in mestnimi organi preko mrež, ki delujejo na ravni EU, ter krepiti povezavo med temi mrežami in nacionalnimi kontaktnimi točkami na podlagi ad hoc posvetovanj ter strokovnega znanja in izkušenj.</p> <p>Podpirati nadnacionalno sodelovanje na regionalni, lokalni in občinski ravni med javnimi organi, zasebnimi podjetji in civilno družbo, vključno z združenji migrantov.</p>

8. „Listina o temeljnih pravicah zagotavlja spoštovanje kulturne in verske raznolikosti, ki jo je treba varovati, razen če ni v nasprotju z drugimi nedotakljivimi evropskimi pravicami ali nacionalno zakonodajo“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Razvijati konstruktivni medkulturni dialog in poglobljeno javno razpravo.</p> <p>Pospeševati platforme medverskega dialoga in dialoga znotraj vere med verskimi skupnostmi in/ali skupnostmi in organi za oblikovanje politike.</p>	<p>Olajšati medkulturni in medverski dialog na evropski ravni, ki naj bi vključeval različne zainteresirane strani.</p> <p>Nadalje razvijati dialog Komisije z verskimi in humanističnimi organizacijami.</p>

9. „Udeležba priseljencev v demokratičnem procesu in pri oblikovanju politik in ukrepov vključevanja, zlasti na lokalni ravni, pospešuje njihovo vključevanje“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Povečati državljansko, kulturno in politično udeležbo državljanov tretjih držav v družbi gostiteljici in izboljšati dialog med različnimi skupinami državljanov tretjih držav, vlado in civilno družbo, da se spodbudi njihovo aktivno državljanstvo.</p> <p>Podpirati svetovalne platforme na različnih stopnjah za posvetovanje z državljani tretjih držav.</p> <p>Spodbujati dialog ter izmenjava izkušenj in dobrih praks med skupinami in generacijami priseljencev.</p> <p>Povečati udeležbo državljanov tretjih držav v demokratičnem procesu, spodbujati uravnoteženo zastopanost obeh spolov z osveščanjem, informativnimi kampanjami in usposabljanjem.</p> <p>Zmanjšati ovire pri uveljavljanju glasovalnih pravic, npr. upravne takse ali birokratske zahteve.</p> <p>Omogočati lažjo udeležbo priseljencev v poglavitnih organizacijah, tj. s podpiranjem prostovoljnih programov in pripravništva.</p> <p>Povečati udeležbo državljanov tretjih držav pri odzivih družbe na migracijo.</p> <p>Oblikovati združenja migrantov, ki naj bi svetovala novo prispelim, in vključevati njihove predstavnike v uvajalne programe kot vodje usposabljanja in vzornike.</p> <p>Izdelovati nacionalne pripravljalne programe za državljanstvo in sprejem v državljanstvo.</p>	<p>Pripraviti študijo/opredeliti stopnjo pravic in obveznosti državljanov tretjih držav v državah članicah.</p> <p>Spodbujati dostop priseljencev do poglavitnih organizacij in ustanavljati organizacije, ki zastopajo njihove interese po vsej EU.</p> <p>Pospeševati oblikovanje platforme organizacij migrantov in organizacij, ki zastopajo interese migrantov na ravni EU.</p> <p>Proučevati pomen razvijanja koncepta civilnega državljanstva kot sredstva za spodbujanje vključevanja državljanov tretjih držav, vključno s pravicami in dolžnostmi, ki bi priseljenecem dale občutek udeležnosti v družbi.</p> <p>Spodbujati raziskave in dialog o vprašanjih v zvezi z identiteto in državljanstvom.</p>

10. „Integracijo politik in ukrepov vključevanja v vse pomembne portfelje politike in upravne ravni ter javne storitve je treba izrazito upoštevati pri sprejemanju politik in njihovem izvajanju“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Krepitev sposobnosti pri usklajevanju nacionalne strategije vključevanja na različnih upravnih ravneh.</p> <p>Zagotavljanje, da postane vključevanje pomembni del politike o ekonomski migraciji.</p> <p>Integracijo vključevanja v vse pomembne politike ter hkratno razvijanje ciljnih strategij vključevanja.</p> <p>Posvečanje nadaljnje pozornosti integraciji enakosti spolov in posebnim potrebam otrok in mladih priseljencev v politikah vključevanja.</p> <p>Podpiranje sodelovanja, usklajevanja in obveščanja med zainteresiranimi stranmi.</p> <p>Zagotavljanje delovanja nacionalnih kontaktnih točk kot nacionalnih informacijskih točk ter izmenjave in usklajevanja podatkov z vsemi upravnimi ravni in drugimi zainteresiranimi stranmi, zlasti na regionalni in lokalni ravni.</p>	<p>Krepitev mreže nacionalnih kontaktnih točk.</p> <p>Razvijanje sodelovanja med institucijami in službami, odgovornimi za vprašanja, povezana z vključevanjem.</p> <p>Vključitev ciljev vključevanja v ustrezne poglobitve evropske programe.</p>

11. „Razvijanje jasnih ciljev, kazalnikov in mehanizmov vrednotenja je nujno potrebno za prilagoditev politik, ocenjevanje napredka o vključevanju in učinkovitejšo izmenjavo podatkov“

Nacionalna raven	Raven EU
<p>Izboljšanje sposobnosti spremljanja in vrednotenja politik vključevanja, npr. z nacionalnimi presojami vplivov, mehanizmi za posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, kazalniki in ukrepi spremljanja.</p> <p>Povečanje sposobnosti za zbiranje, proučevanje in razširjanje statističnih podatkov o vključevanju.</p> <p>Vrednotenje postopkov sprejema in uvajalnih programov na podlagi statističnih raziskav med udeleženci in zainteresiranimi stranmi.</p> <p>Razvijanje programov vrednotenja za obvezne programe vključevanja.</p>	<p>Razvijanje statističnih orodij in skupnih kazalnikov.</p> <p>Podpiranje izmenjave podatkov o nacionalnih orodjih za vrednotenje in po potrebi razvijanje evropskih meril za proces primerjalnega učenja.</p> <p>Podpiranje izboljšane znanja o vključevanju, vključno z analizo vpliva obveznih elementov v nacionalnih politikah vključevanja.</p> <p>Zagotavljanje širše baze dokazov za politike vključevanja na podlagi raziskav.</p> <p>Nadaljnje razvijanje Evropske migracijske mreže.</p>

VIR: Komisija evropskih skupnosti, 2005.

Vidimo, da Evropa vse bolj aktivno sodeluje oz. daje konkretne spodbude za integracijo imigrantov v posameznih državah članicah EU. Vendar je treba poudariti, da so to le predlogi, ki niso obvezujoči za države.

5.4 Vzpostavitev skladnega pristopa na ravni EU: sodelovanje in izmenjava podatkov o vključevanju

Komisija pravi, da je treba spodbujati skladnejši pristop EU k vključevanju, kar bi pomenilo, razvijanje posebnih sodelovalnih dejavnosti in izmenjavo podatkov o vključevanju.

a) Nacionalne kontaktne točke za vključevanje

Nacionalne kontaktne točke igrajo pomembno vlogo pri spremljanju napredka na področjih politike in zagotavljanju medsebojne krepitve prizadevanj na nacionalni ravni in ravni EU. Točke so bile pri pripravi Priročnika o vključevanju učinkovite pri izmenjavi podatkov in

dobrih praks ter opredeljevanju prednostnih področij. Natančnejše osredotočenje njihovega dela na skupna osnovna načela bo podprlo razvoj evropskega okvira. Ohraniti je treba sedanjo naravo nacionalnih kontaktnih točk, saj njihova prilagodljivost in tehnični značaj olajšujeta izmenjavo podatkov in izkušenj. Da bi se njihovo znanje bolje izkoristilo, se bodo ključni rezultati po potrebi prenesli na Odbor za priseljevanje in azil, ki mu predseduje Komisija, pa tudi ustreznim strukturam Sveta, ki se ukvarjajo s politikami vključevanja, ter predsedstvu.

b) Priročnik o vključevanju

Prva izdaja Priročnika je vključevala uvajalne tečaje za nove priseljence in priznane begunce, državljansko udeležbo in kazalnike o vključevanju. Zainteresirane strani so priročnik, naslovljen na oblikovalce politik ter pravosodne delavce na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter ravni EU, pozdravile. Druga izdaja, načrtovana za leto 2006, se bo osredotočila na vprašanja v zvezi s stanovanjsko in mestno problematiko, dostop do zdravstvenih in socialnih storitev, vključevanje na trg dela, integracijo načela enakosti spolov in infrastrukturo za vključevanje ter v analize korenito vključila skupna osnovna načela.

c) Spletna stran o vključevanju

Haaški program je izrecno pozval k oblikovanju splošno dostopnega spletišča. Ministri, pristojni za vključevanje, so Komisijo pozvali, da v tesnem sodelovanju z nacionalnimi kontaktnimi točkami vzpostavi javno-zasebno partnerstvo za oblikovanje spletne strani o vključevanju zaradi vodenja evidence dobrih praks, spodbudi njihovo izmenjavo po vsej EU in zunaj nje ter redno ocenjuje njihovo učinkovitost in prenosljivost v različne kontekste¹⁰. Komisija bo najprej objavila razpis za spletni portal o Evropskih izkušnjah na področju vključevanja priseljencev.

d) Vključevanje zainteresiranih strani

Kakor navaja Haaški program, uspešno vključevanje državljanov tretjih držav z zakonitim prebivališčem in njihovih potomcev koristi stabilnosti in koheziji naših družb. Celovit pristop, ki vključuje zainteresirane strani na vseh ravneh, je bistvenega pomena za uspešnost politik vključevanja. Ker se lahko učinkovito vključevanje zainteresiranih strani na regionalni in lokalni ravni doseže le v nacionalnem okviru, bo Komisija sprejela ustrezne ukrepe na ravni EU. V ta namen bi Komisija vzpostavila Evropski forum za vključevanje. Njegova dodana vrednost bi bila združiti vrsto zainteresiranih strani, dejavnih na področju vključevanja na

¹⁰Ministrska konferenca, Groningen, 9.–11. november 2004.

ravni EU. Ciljne zainteresirane strani bi zato bile na primer krovne organizacije EU s članstvom v več državah članicah. Poglavitne naloge foruma bi bile posvetovanje, izmenjava znanja in sestava priporočil za objavo na spletni strani o vključevanju. Moral bi biti tudi tesno povezan z nacionalnimi kontaktnimi točkami. Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij bodo pozvani k sodelovanju v Evropskem forumu za vključevanje. Njihovi predstavniki bodo prav tako pozvani, da ob pomembnih srečanjih nacionalnih kontaktnih točk predložijo ad hoc prispevke. Vabljeni bodo k sodelovanju na pripravljavnih konferencah v okviru Priročnika o vključevanju.

e) Letno poročilo o migraciji in vključevanju

Letno poročilo Komisije bo pomemben instrument za spremljanje nadaljnega razvoja politik vključevanja v Evropski uniji (Komisija evropskih skupnosti, 2005).

6. RAZMERE V EU GLEDE IMIGRANTOV

Demografske značilnosti držav članic EU kažejo nizko stopnjo naravnega prirastka in s tem napovedujejo, da se v prihodnosti priseljevanju mlajših in kvalificiranih ljudi ne bo možno odpovedati. Delež aktivnega prebivalstva se v starajočih družbah zmanjšuje, pomanjkanja določenih vrst kadrov so očitna marsikje že zdaj. Priseljenci pa v države EU v zadnjih petnajstih letih prihajajo v večjem številu in zadržujejo tudi višje stopnje rodnosti, predvsem tisti, ki se ne integrirajo. Etnična raznolikost prebivalcev, segregacija ter multikulturalizem je opazen pojav in nemalokrat tudi problem predvsem v urbanih centrih številnih evropskih mest (Verlič Christensen, 2000). Ravno zaradi te etnične pestrosti in raznolikosti je potrebna učinkovita in aktivna integracijska politika, kajti drugače lahko pride do različnih konfliktov.

Prvo mesto z najvišjimi relativnimi prirasti priseljenih glede na prebivalce so prevzele države Zahodne Evrope, in sicer Nemčija, Švica, Luksemburg, Velika Britanija, Francija, Belgija ter nordijska skupina držav (Peternel, 2003).

V Evropi bi morala biti integracijska politika usmerjena predvsem v izobraževanje otrok, jezikovno in kulturno izobraževanje, pomoč pri iskanju primerne stanovanja, dostopnost do zdravstvenih uslug, pomoč pri iskanju zaposlitve. Socialna integracija obsega predvsem

dostop do zaposlitve, izobraževanja, stanovanja, socialne pomoči, civilnih in socialnih pravic, dialog med imigranti in oblastmi itd. Ekonomska integracija je bistvenega pomena, vendar je v Evropi precej slaba. Migranti v Evropi običajno opravljajo enaka dela, kot so jih na začetku njihovega bivanja (težka, slabo plačana dela). Velikokrat se soočajo z diskriminacijo na delovnih mestih, zato so vladni programi namenjeni preprečevanju tega in prekvalifikaciji migrantov. Politična integracija ima tudi velik pomen, vendar je precej pereča zadeva. Gre namreč za vprašanje, kakšni naj bodo dostopi in zastopanost priseljencev na različnih področjih odločanja tako v državi, kot v civilni družbi. Nekatere države (Danska, Nizozemska, Švedska in do določne mere tudi Finska) so stalno stanujočim tujcem podelile volilno pravico na nekaterih lokalnih in regionalnih volitvah. V Franciji in Nemčiji ostajajo še nadalje neupravičeni do politične udeležbe, medtem ko je v Španiji na komunalnih volitvah omogočena aktivna volilna pravica tudi rezidentom tretjih držav, vendar na podlagi dvostranskih pogodb po načelu vzajemnosti. Dejstvo je, da na hitrost in učinkovitost integracije tujcev lahko v veliki meri vplivamo z migracijsko politiko, saj ta določa potrebno izobraženost in kvalifikacijo migrantov, vlada določa obseg in izvor migrantov, vpliva na raven nelegalnega preseljevanja, odloča o podeljevanju državljanstev in ugodnosti različnim vrstam migrantov, spodbuja ali zavira integracijo preko stanovanjske in izobraževalne politike. Seveda taka politika zahteva veliko dela in usklajevanja več interesov v državi, zato je usklajevanje ponavadi počasno (Barle, 2002).

Problem pa ni samo v usklajevanju interesov znotraj države, temveč tudi med državami. Harmonizacija nacionalnih imigracijskih politik je velik problem, ker se države med seboj glede značilnosti imigracije in s tem integracije precej razlikujejo. Razlike izhajajo iz različne zgodovine imigracije v te države. Tako najdemo razlike v absolutnem obsegu imigrantov, v časovni razporeditvi tokov, v virih imigrantov, v administrativnih in pravnih določilih glede vstopa, nastanitve in pridobitve delovnega dovoljenja, v različnih potrebah trga dela in organiziranosti trga, v stopnji brezposelnosti, v že obstoječih bilateralnih dogovorih, v tolerantnosti do tujcev itd (Barle, 2002: 11-12).

V nadaljevanju bom poskušala čim bolj nazorno prikazati, kako imata to področje urejeno Nemčija in Švedska.

6.1 NEMČIJA

Nemčija, kakršno poznamo danes, je nastala oktobra leta 1990 z združitvijo Zvezne republike Nemčije in Nemške demokratične republike v novo državo z uradnim imenom Zvezna republika Nemčija. Je največja gospodarska sila na evropskem kontinentu in poglavitna kreatorka politike EU. Ima 82,4 milijona prebivalcev (<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gm.html>) od tega je 91,5 % Nemcev in 8,5 % tujcev (največ je Turkov sledijo jim Grki Italijani, Poljaki, rusi, Srbo-Hrvati, Španci...). Sestavljena je iz 16 zveznih dežel – vsaka ima svojo vlado in parlament. Po drugi svetovni vojni, zlasti pa v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja je Nemčija postala glavni magnet med evropskimi državami za migrante iz celega sveta. Vendar se nadaljuje enakomerno upadanje dolgoročnih migracij, ki je opazno nekje od sredine do konca devetdesetih. Pritok ljudi tuje nacionalnosti v Nemčijo niha med 600 000 in 700 000 v zadnjih šestih letih (1999-2004) in odtok med 500 000 in 600 000. Neto migracije tujcev, okoli 55 000, je na najnižji točki od leta 1997 in 1998, ko je bila negativna (International Migration Outlook, 2006: 182).

Dejansko je Nemčija država z velikim številom priseljencev, hkrati pa je znana po tem, da je bilo v njej v preteklosti zelo težko pridobiti državljanstvo (če nisi bil nemškega porekla) in to ne le za prvo generacijo priseljencev. To je veljalo tudi za njihove potomce. Zatečeno stanje v letu 2002 in razmerje, ki se kaže med državami, je gotovo tudi posledica slednjega, saj se je omenjena politika spremenila šele pred leti - tudi v povezavi z oblikovanjem imigracijske politike na ravni EU (Bevc, Zupančič, Lukšič-Hacin, 2004: 141).

6.1.1 Principi politike priseljevanja

Kot sem že zapisala, je bila Nemčija po drugi svetovni vojni cilj množičnega priseljevanja, predvsem pa v šestdesetih letih dvajsetega stoletja, ki je bilo zaradi potrebe po delovni sili spodbujano tudi s strani same države. Model, ki se je takrat uveljavil, poznamo pod imenom model gostujočih delavcev, v tedanjem času pri nas označen kot model začasnega dela v tujini. Z nastopom naftne krize v sedemdesetih letih se je zaustavil tok priseljevanja. V ta čas sodijo težnje po vračanju delavcev, ki so se priselili. Nemška uradna politika je vse do leta 1998 temeljila na zanikanju imigracijskega položaja in je vztrajala na tem, da je nastanitev

gostujočih delavcev v Nemčiji le začasna in da bo zato tudi njihova integracija le začasna in delna. Takšno stališče je vplivalo tudi na integracijsko politiko, katere glavna značilnost je bila, da je omogočala priseljencem dostop do glavnih institucij sistema (kot so trg dela, samozaposlitev, izobraževalni sistem, stanovanjski trg) in jih vključila v socialno državo in v sistem socialne politike, ni pa jim zagotovila pravne integracije, predvsem možnosti pridobitve nemškega državljanstva.

Nemška politika do tujih državljanov in priseljencev se danes osredotoča predvsem na integracijski vidik. V ospredju so vprašanja o učinkoviti integraciji priseljencev, ki zakonito bivajo v državi že daljši čas (long-term residents). Drugo področje je regulacija in omejevanje dotoka nove delovne sile oz. novih priseljencev. Tretje področje predstavlja begunska problematika – zagotavljanje pomoči in zaščite beguncev, žrtev vojnega nasilja, državljanske vojne ali političnih preganjanj in prevratov.

Julija 2002 je bil v skladu s trendi EU na področju imigracijske politike sprejet nov zakon o bivanju, zaposlovanju in integraciji tujih državljanov. Vsebuje najpomembnejše uredbe o delovnih dovoljenjih. To je bilo v Nemčiji prvič, da zakon hkrati usklajuje in združuje postopke podeljevanja dovoljenj za bivanje in postopke podeljevanja dovoljenj za delo za tuje državljane (Bevc, Zupančič, Lukšič-Hacin 2004: 142).

V preteklosti so v Nemčiji poznali štiri tipe dovoljenj, po novem pa obstajata dva tipa dovoljenj za bivanje: dovoljenje za začasno bivanje in dovoljenje za trajno nastanitev. Nov zakon je povezan predvsem z namenom bivanja: izobraževanje, zaposlitev, združevanje družin in humanitarni razlogi. Priseljenska zakonodaja ureja tudi azilno problematiko. Za vstop in bivanje v Nemčiji tuji državljani potrebujejo dovoljenje. Prvo tovrstno dovoljenje mora biti pridobljeno še pred vstopom v Nemčijo ob pomoči ambasad (Bevc in ostali, 2004: 142).

Za pozitivno selekcionirane priseljence se začne čas vključevanja v družbo priselitve – do današnjega časa je na tem področju prišlo do premikov s t.i. politike asimilacije na politiko integracije, ki se tudi v Nemčiji vse bolj 'spogleduje' z elementi multikulture migracijske politike. Izoblikovanje migracijske politike na ravni EU je zavezovalo tudi Nemčijo, da se prilagodi novim dogovorom. Največja sprememba, ki jo je Nemčija v procesu usklajevanja med državami članicami EU naredila, je povezana s politiko podeljevanja državljanstva

(Bevc, Zupančič, Lukšič-Hacin, 2004: 142). Glede pridobitve državljanstva je Nemčija vse do leta 2000 vodila zelo restriktivno politiko in nemško državljanstvo je zelo težko pridobil, kdor ni imel nemških etničnih korenin. Leta 2000 pa je Nemčija sprejela nov zakon o državljanstvu in z njim precej omilila svojo naturalizacijsko politiko. Novi zakon daje priseljencem možnost, da za državljanstvo zaprosijo (že) po osmih letih bivanja v Nemčiji. V nasprotju s starim zakonom je po novem nemško državljanstvo avtomatično podeljeno tudi vsem otrokom, rojenim v Nemčiji, katerih starši nimajo nemškega državljanstva, če vsaj eden od staršev zakonito prebiva v Nemčiji najmanj osem let in ima ali pravico do bivanja ali pa že tri leta neomejeno dovoljenje za bivanje. V takšnem primeru otrok pridobi nemško državljanstvo ne glede na to, ali ob rojstvu pridobi tudi drugo državljanstvo. Osebe, ki imajo dvojno državljanstvo, morajo med 18. in 23. letom izbrati eno ali drugo. Če se oseba do 23. leta ne odloči, avtomatično izgubi nemško državljanstvo (Bešter, 2003: 49-50).

Z novim imigracijskim zakonom (Zuwanderungsgesetz), ki ga je 5. avgusta 2004 sprejel nemški parlament, je bil prvič v zgodovini ZR Nemčije zakonsko predpisan minimalen okvir integracijske ponudbe za vse priseljence. Ta minimalen okvir integracijske ponudbe obsega jezikovne in orientacijske tečaje, ki vključujejo spoznavanje osnov nemške pravne ureditve, kulture in zgodovine. Zvezna vlada pri tem prevzame stroške izvajanja osnovnih (začetnih) jezikovnih tečajev in orientacijskih tečajev, pa tudi celotne stroške integracije nemških izseljencev (Aussiedler). Ostale stroške nosijo posamezne dežele. Od priseljencev se lahko zahteva, da sami poravnajo del stroškov integracije, glede na njihove finančne zmožnosti. Tujci, ki se za trajno priselijo v Nemčijo, imajo pravico udeležiti se integracijskega programa; prav tako tujci, ki že dalj časa živijo na nemškem ozemlju, če obstajajo prosta mesta. Za priseljence, ki slabo obvladajo nemški jezik, je obiskovanje integracijskega tečaja obvezno. Nesodelovanje v integracijskem programu lahko vpliva na zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje. Uspešno opravljen integracijski tečaj pa omogoča skrajšanje roka za pridobitev nemškega državljanstva z osem na sedem let (Bešter, 2006: 51).

Ključni razvoj te politike v Nemčiji je implementacija novega Zakona o Imigrantih, ki je stopil v veljavo 1. januarja 2005. Zmanjšal je število nastanitvenih dovoljenj iz 5 na 2, konkretno nastanitvenih dovoljenj za nedoločen čas, kjer trajanje varira glede na namen vstopa (poklicno izobraževanje, donosna zaposlitev, družinska migracija, humanitarni razlogi). Postopki so bili poenostavljeni, tako da se delovna in nastanitvena dovoljenja izdajajo v skupnem postopku, ko administracija za delo enkrat da soglasje za delovno dovoljenje (International Migration Outlook, 2006: 182).

Glede delovnih migracij je novi zakon odprt in fleksibilen ter se orientira glede na povpraševanje po delovni sili. Za visoko kvalificirane delavce (na primer inženirje, informatike, matematike, in tudi vrhunske kadre na področju znanosti in raziskovanja) obstaja možnost, da že na začetku dobijo dovoljenje za stalno prebivanje (po starem zakonu so lahko dobili dovoljenje največ za pet let), ostali delavci pa lahko dobijo dovoljenje za začasno prebivanje. Tuji študentje, ki zaključijo študij v Nemčiji, imajo po novem zakonu možnost podaljšanja dovoljenja za prebivanje za eno leto. Doslej so morali praviloma po končanem študiju Nemčijo takoj zapustiti (Bešter, 2006: 51). Po novem zakonu je vstop v Nemčijo odvisen od stopnje kvalificiranosti imigranta. Visoko kvalificirani posamezniki lahko dobijo odobritveno dovoljenje in polno pravico do zaposlitve ob prihodu. Prepoved rekrutiranja nekvalificiranih delavcev ali posameznikov še vedno drži, z posameznimi izjemami za določene poklice. Ta prepoved se ne nanaša na ljudi, sprejete v sklopu družinske reunifikacije (glej spodaj). Običajna dopustitev za delo je predmet prioritarnega pregleda, da se ugotovi, da se delovnega mesta ne more zapolniti s pripadnikom nemške ali druge EU nacionalnosti (International Migration Outlook, 2006: 182). Družinski člani, ki se pridružujejo sorodniku v Nemčiji imajo isti dostop do trga, kot ga ima sorodnik, ki se mu pridružuje. Predhodno je bila praksa enoletne čakalne dobe in prioritarnega pregleda po izteku enoletne dobe (International Migration Outlook, 2006: 182).

Nov zakon nudi novim prišlekom in omejenemu številu predhodnim migrantom inštrukcije jezika, seznanjenje z nemško zakonodajo, zgodovino in kulturo. Ti t.i. »integracijski tečajji« so v glavnem obvezni za imigrante, ki jim primanjkuje znanje nemščine in je zahtevan minimalen nivo znanja je potreben, da se lahko odobri dovoljenje za stalno nastanitev (prebivališče). Ta nov zakon je vsilil jezikovne zahteve tudi družinskim članom etničnih Nemcev (International Migration Outlook, 2006: 182).

Presoja in ocena migracijske situacije ter imigracijskih in integracijskih kapacitet naj bi bila v pristojnosti neodvisnega sveta strokovnjakov, ki naj bi vsako leto podal svoje mnenje. Z zveznim uradom za migracije in begunce pa je organizacijsko povezan tudi neodvisni znanstveni inštitut (Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung) (Bešter, 2006: 52).

6.1.2 Kaj je definirano s strani države kot "uspešna" integracija

Uspešna integracija je tradicionalno definirana predvsem v ekonomskem smislu in stopnji sprejemanja norm in vrednot nemške družbe s strani priseljencev. Od priseljencev se ni pričakovalo, da se v celoti integrirajo v nemško družbo, temveč da so od nje ločeni (IOM, 2004). Torej na podlagi povedanega lahko rečemo, da je Nemčija delno uspešna v integraciji imigrantov in posledice takšne integracijske politike so danes tele: priseljenci so dokaj dobro integrirani v trg dela (delež brezposelnih tujcev je precej majhen v primerjavi z drugimi evropskimi državami), otroci priseljencev so dokaj dobro integrirani na kulturnem področju (večina posluša isto glasbo, spremlja iste medije, je enako hrano, gleda iste filme in podobno preživlja prosti čas kot njihovi nemški vrstniki). Manj uspešna pa je bila ta politika na področju izobraževanja, saj so raziskave pokazale, da otroci priseljencev v Nemčiji dosegajo precej nižjo stopnjo izobrazbe kot njihovi nemški vrstniki in zato tudi večji del tujcev opravlja nekvalificirana dela. Predvsem pa je bila nemška politika neuspešna na področju identifikacijske integracije – stroga politika podeljevanja državljanstva, v kateri se močno odraža etnični princip naroda, je priseljence navdala s pomanjkljivim občutkom za pripadnost in identifikacijo z nemško državo (The EFFNATIS Project 2001; Bešter, 2003: 49).

6.2 ŠVEDSKA

Kraljevina Švedska je obmorska Nordijska država v Skandinaviji v severni Evropi, ki ima 9 milijonov prebivalcev (<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sw.html>). Upravno je razdeljena na 21 okrožij. Vsakemu okrožju načeluje okrožni administrativni odbor, ki ga imenuje vlada. Vsako okrožje ima tudi okrožni svet, v katerem so zastopani izvoljeni predstavniki občin. Vsako okrožje je nadalje razdeljeno na občine (<http://sl.wikipedia.org/wiki/%C5%A0vedska>).

6.2.1 Principi politike priseljevanja

Migracijska politika na Švedskem zajema več vidikov in se povezuje z zunanjo politiko, ekonomsko politiko, politiko varnosti in politiko humanitarne (mednarodne) pomoči. Švedska je po drugi svetovni vojni potrebovala veliko delovne sile in zelo hitro je postala država priseljevanja. Potrebe po delovni sili so porodile različne strategije za zadovoljevanje le-teh. Ves povojni čas je Švedska vodila aktivno politiko do priseljevanja. Od drugih držav se v

preteklosti loči po svojem odnosu do priseljencev, saj jih od vsega začetka obravnava kot priseljence, ki bodo ostali, in ne kot goste. V povezavi s to držo se je že konec šestdesetih let v odnosu do priseljencev izoblikovala tudi multikulturalna politika, katere del je specifični odnos do podeljevanja državljanstva – danes se v povezavi z njo govori o multikulturalnem tipu državljanstva. Z vstopom v EU se je morala prilagoditi določenim normativom EU. Z dokumenti, sprejetimi na tej ravni, se, kot smo že dejali, usklajuje: nadzor meja (Schengen), politika podeljevanja azila, politika podeljevanja viz, priseljevanje in integracijska politika. Pravica prostega gibanja državljanov članic EU je eden od temeljev politike EU. Iz tega sledi nujnost kooperativnosti in sodelovanja, usklajevanja, kompromisov pri urejanju tega področja med članicami na nadnacionalni ravni. Iz tega sledi, da se je morala Švedska pri pripravljanju vstopa prilagajati dogovorom članic EU. Princip prostega gibanja za državljane članic EU se je začel uveljavljati že 1. januarja 1994 še pred vstopom Švedske v EU (1995), ko se je morala prilagoditi na vseh štirih omenjenih področjih. Dublinska konvencija je na Švedskem začela veljati 1. oktobra 1997 in je danes del švedske zakonodaje. Državljanji članic EU, ki se želijo nastaniti na Švedskem, morajo zaprositi za dovoljenje za bivanje pri Uradu za migracije (Migration Board) (Bevc in ostali, 2004: 144).

Kot sem že omenila se Švedska sooča z imigracijo vse od druge svetovne vojne dalje in od sredine 70-ih let obstaja na Švedskem jasna imigracijska politika, ki vključuje tudi integracijsko komponento. Glavni značilnosti švedske imigracijske in integracijske politike sta tendenca k omejevanju nadaljnjega priseljevanja na eni strani in spodbujanje integracije tistih priseljencev, ki jih je država že sprejela. V tem kontekstu se še posebej spodbuja integracija otrok priseljencev (EFFNATIS, 2001: 36; Bešter, 2006: 57).

Vodilni princip švedskega modela in socialne države je enakost in odraža najbolj temeljno načelo. Glavni instrument zagotavljanja enakosti je bila in še vedno je splošna socialna politika v vseh njenih vidikih: zdravstveno varstvo, socialna podpora, vrtci, brezplačno obvezno šolstvo, dostop do višje izobrazbe na osnovi uspehov in izkazanih/pridobljenih kvalifikacij, razmeroma pravičen sistem pokojnin in razmeroma pravičen trg dela. Vpeljava enakosti v kontekstu imigracije je predstavljala zavrnitev sistema gostujočih delavcev (Gast Arbeiter), kakršnega je poznala Nemčija. Priseljenci delavci naj bi uživali enake socialne in ekonomske pravice kot švedski državljani. V kontekstu načela združevanja družin so lahko pripeljali na Švedsko tudi svoje družine (Bešter, 2006: 57). Leta 2005 je bilo vpeljanih veliko ukrepov, katerih cilj je bil olajšati integracijo imigrantov v trg delovne sile, ki so sledili

skupnim priporočilom delovnih skupin ministrstva in delodajalcev. Med njimi je tudi oblika službene prakse, imenovana »poskusna priložnost«, ki omogoča (tri mesečno) delovno izkušnjo ljudem, ki jim manjka delovnih izkušenj na Švedskem. Nadalje imajo imigranti z izkušnjami v drugih državah možnost tro-tedenskega vajeništva v njihovem poklicu, da se prikaže njihove delovne veščine, na koncu se jim izda tudi certifikat za dokaz (International Immigration Outlook, 2006: 216).

Z namenom boja proti diskriminaciji vlada vlaga vedno več truda v izobraževalne in informacijske napore usmerjene k ženskam in moškim, zaposlenim na področju rekrutiranja. Preiskovalna komisija je bila ustanovljena za raziskovanje izvršljivosti sistema anonimnih prijav na razpise za službo v javnem sektorju. Švedski integracijski odbor bo podpisal pogodbo z Mednarodno organizacijo dela za izvajanje situacijskega testiranja švedskega trga dela (International Immigration Outlook, 2006: 216).

Švedska odraža liberalno tradicijo idej, ki izvirajo že iz francoske revolucije in je poleg enakosti zelo pomembna svoboda izbire. Osnovna ideja je, da posamezniki sami določajo svojo kulturno pripadnost in identiteto, ne pa kolektivi, organizacije ali etične skupine. Medtem ko naj bi enakost dosegli s splošnimi socialnimi politikami, naj bi bila svoboda izbire dosežena z instrumenti, ki so usmerjeni posebej na potrebe priseljske populacije. Eden od pomembnih instrumentov, ki so bili uporabljeni, je bila pravica otrok priseljencev do pouka v njihovem materinem jeziku – pod pogojem, da je bilo dovolj otrok za organizacijo takšnega pouka. Poučevanja v materinem jeziku so bili otroci deležni že v vrtcih.

Partnerstvo, kot tretji cilj imigrantske in manjšinske politike, pa odraža potrebo po medsebojni strpnosti in solidarnosti med priseljenci in domačini. Omenjeni cilj lahko razumemo kot zavrnitev socialne izključenosti, rasizma ter diskriminacije na etnični in rasni osnovi. Za doseg partnerstva sta bila uporabljena dva glavna instrumenta: podpora priseljskim organizacijam in razširitev političnih pravic priseljencev. Oblasti so spodbujale priseljence naj se organizirajo in ustanovijo lokalne in nacionalne organizacije. Številne skupine priseljencev so se hitro odzvale, vendar pa so se kmalu pokazale tudi težave. Da bi bile upravičene do finančne pomoči iz javnih sredstev, so morale organizacije priseljencev sprejeti demokratične metode dela. Sprejeti so morale niz statotov, ki so predpisovali postopke ravnanja v različnih situacijah, ki bi se lahko pojavile. Članstvo v organizaciji je moralo biti odprto za vse. Organi in telesa organizacije so morali biti demokratično izvoljeni.

Takšne zahteve so bile številnim priseljencem tuje iz kulturnih razlogov. Drugi dve pomembni sredstvi za zagotavljanje partnerstva sta bili razširitev političnih pravic priseljencev in spodbujanje naturalizacije. Švedsko državljanstvo temelji na principu *ius sanguinis*. To pomeni, da otroci pridobijo državljanstvo svojih staršev. S tem, ko je nekdo rojen na Švedskem, še ni avtomatično upravičen do švedskega državljanstva. Vseeno pa Švedska smatra naturalizacijo za pomemben instrument integracije in zato spodbuja stalno naseljene tujce, da pridobijo švedsko državljanstvo. Državljanji nordijskih držav lahko pridobijo švedsko državljanstvo po dveh letih stalnega bivanja na Švedskem, državljani ostalih držav pa po petih letih. Za pridobitev švedskega državljanstva ni potrebno opraviti nobenega testa, obstaja pa zahteva o nekaznovanosti. Čeprav je švedsko državljanstvo razmeroma lahko pridobiti, pa se precejšnje število na Švedskem stalno živečih tujcev ne odloči za naturalizacijo. Kljub temu te osebe uživajo enake socialne in ekonomske pravice kot švedski državljani. Enako velja za pravico do izobraževanja. Plačujejo tudi davke in s tem prispevajo svoj del švedski družbi. Leta 1976 so dobili še pravico voliti na občinskih in regionalnih volitvah, pod pogojem, da vsaj tri leta živijo na Švedskem. Država je začela dopuščati dvojno državljanstvo (Westin, 2000: 24-29; Bešter, 2006: 59).

Na Švedskem je vsaka skupina imigrantov, ki je dosegla število 1000 oseb, zadostila kriteriju za etično manjšino. To pa je imigrantskim skupinam zagotavljalo izobrazbo v materinem jeziku, lastne televizijske in radijske postaje, državno podporo njihovim časopisom, revijam in drugim kulturnim aktivnostim. Leta 1986 je švedski parlament ponovno razpravljal o statusu priseljenjskih skupin in je sklenil, da le-te ne morejo imeti statusa »etničnih manjšin«, katerih posebne potrebe in interesi so zaščiteni z ustavo. Nadaljnje povezovanje imigrantske in manjšinske politike bi pomenilo, da lahko vse družbene skupine zahtevajo enake možnosti za ohranjanje in razvijanje svojega materinega jezika, kulture in religije, kar pa v praksi ni izvedljivo glede na praktične in ekonomske omejitve. »Imigrantska in manjšinska politika« se je tako sredi 80-ih let preimenovala v zgolj »imigrantsko politiko« (Bešter, 2006: 59).

Zunanji opazovalci pozitivno ocenjujejo švedsko imigrantsko politiko, predvsem njeno liberalnost na področju naturalizacije ter radodarnost v smislu socialnih pravic priseljencev in njihovih možnosti, da vplivajo na politiko.

Posebni integracijski ukrepi so priseljencem na Švedskem na voljo dve do tri leta, po preteku tega uvodnega obdobja pa se, če je to potrebno, uporabijo splošni ukrepi socialne politike.

Vsaka občina je odgovorna za to, da odraslim priseljencem zagotovi tečaj švedskega jezika in tečaj spoznavanja osnovnih značilnosti švedske družbe. Ta izobraževalni program naj bi trajal okvirno 525 ur, vendar dolžina programa lahko varira.

Vlada podpira tudi kulturne aktivnosti priseljencev: subvencionira literaturo v različnih manjšinskih jezikih, »etnični« tisk je upravičen do enakih subvencij kot švedski tisk, švedska radio in televizija pa tedensko oddajata programe v nekaj priseljskih jezikih (Bešter, 2006: 61).

Leta 1998 je bil ustanovljen Nacionalni odbor za integracijo, katerega glavna naloga je pospeševanje integracije priseljencev v švedsko družbo. Eden od projektov, ki se jih je lotil odbor, je program Različnosti na delovnem mestu. Od podjetij, organizacij in organov oblasti se zahteva, da delujejo v smeri bolj enakopravne zastopanosti različnih etničnih, verskih in kulturnih skupin v delovnih kolektivih. Vendar se stvari odvijajo počasi. Predvsem težko je za večja podjetja in organizacije, saj je bistveno za doseg takšnega cilja predvsem oblikovanje ali spreminjanje odnosov in ne toliko sama namestitvev in razporeditev delavcev z različnim etničnim, verskim in kulturnim ozadjem znotraj celotnega delovnega kolektiva (Westin, 2000: 62; Bešter, 2006: 61).

31. marca 2006 stopi v veljavo nov Zakon o tujcih, ki vzpostavlja nov pristop za postopke in pritožbe v primerih tujcev in državljanov. Cilj novega zakona je narediti različne podlage za dovoljenja za bivanje bolj jasne (nedvoumne). Če se ne da aplicirati nobene osnovne podlage za odobritev dovoljenja za bivanje, se lahko zaradi izjemno mučnih okoliščin nudi alternativna podlaga. Prehodna (vmesna) ureditev, ki je bila predstavljena novembra 2005 podeljuje določenim skupinam, ki že dolgo prebivajo na Švedskem, in katerih odločbe za zavrnitev ali izgon niso bile implementirane, ponovno oceno njihove situacije (International Immigration Outlook, 2006: 216).

6.2.2 Kaj je definirano s strani države kot "uspešna" integracija

Uspešna integracija na Švedskem se nanaša tako na gostujočo skupnost kot na priseljence same, ker je osnova za sprejemanje pluralnosti in vzajemno spoštovanje med vsemi prebivalci države (IOM, 2004). Vendar številne raziskave kažejo na to, da v realnosti omenjena politika ni pretirano uspešna na področju integracije priseljencev. Nezaposlenost med priseljenci,

predvsem tistimi, ki prihajajo iz neevropskih držav, pa tudi iz nekdanje Jugoslavije, je izjemno visoka. Otroci priseljencev imajo v primerjavi s švedskimi vrstniki kljub enaki izobrazbi in drugim kvalifikacijam precej manjše možnosti, da dobijo delo. Poleg tega imajo priseljenci v primerjavi s Švedi tudi nižje dohodke in so manj socialno mobilni. Nobenih znamenj ni, da bi se segregacija na stanovanjskem področju začejala zmanjševati. Zdravstvene statistike kažejo, da so priseljenci glede zdravja precej na slabšem kot Švedi. Poleg tega so v primerjavi s Švedi v precej večji meri odvisni od socialne pomoči, če upoštevamo njihov delež v celotnem prebivalstvu. Pravice do socialne pomoči sicer oblast ne postavlja pod vprašaj, vendar pa velika odvisnost od socialne podpore pripomore h krepitvi starih predsodkov proti priseljencem. H krepitvi predsodkov pripomore tudi dejstvo, da je stopnja kriminala višja med priseljenci kot med Švedi.

Zaradi številnih kazalcev neučinkovite integracije so se na Švedskem začele pojavljati kritike imigrantske politike, ki je obravnavala priseljence po skupinah (izbrani ukrepi za posamezne etične skupine) in je temeljila na filozofiji, da je potrebno za priseljence skrbeti, iz česar izhaja, da priseljenci predstavljajo strošek za državo in družbo, ne pa potencial, ki bi lahko prispeval k njenemu razvoju. Kot rezultat vse številčnejših kritik je leta 1997 staro imigrantsko politiko nadomestila nova integracijska politika, ki je usmerjena na celotno družbo in katere cilji so: enake pravice in možnosti za vse državljane ne glede na etnični ali kulturni izvor; družba, ki temelji na različnosti; medsebojno spoštovanje in toleranca (Bešter, 2006: 60).

Multikulturna družba lahko kot taka zaživi šele, ko multikulturalizem sprejmejo ljudje. Sama odločitev političnih elit, da bodo oblikovale multikulturno družbo, v kateri bodo različne kulture enakopravno živele druga z drugo, je premalo, da bi se ta cilj udejanjil v praksi. Nekaj podobnega se je zgodilo na Švedskem. Politični voditelji so v 70-ih letih z velikim navdušenjem, a precej hitro in brez širših in poglobljenih javnih razprav začrtal cilj, nadomestiti dotedanjo politiko asimilacije s politiko multikulturalizma in tako ustvariti multikulturno družbo, ki bo temeljila na načelih enakosti, svobode kulturne izbire in partnerstva. Vendar je bilo glede na dolgoletno švedsko etnično in jezikovno homogenost ter omejene izkušnje z reševanjem manjšinskih vprašanj praktično nemogoče, da bi uresničevanje politike pluralizma potekalo brez težav (Bešter, 2006: 62).

6.3 Ocena podobnosti in razlik med imigrantskimi politikami Nemčije in Švedske

Med preučevanima državama lahko na področju integracije priseljencev kljub različnim ciljem in izhodiščem opazimo tudi nekaj podobnosti. Prva podobnost je v tem, da je v vseh državah prišlo v praksi do določenih odstopanj od uradnih oziroma splošnih politik, to se nanaša tako na izvajanje določenih programov, ki niso povsem v skladu s splošno uradno politiko, kot tudi na odstopanja glede predvidenih rezultatov integracijskih politik.

V Nemčiji so kot odgovor na spoznanje, da se priseljenci ne obnašajo v skladu s pričakovanji uradne politike, torej da Nemčije ne nameravajo zapustiti in se vrniti v svoje domovine, spremenili svoje dolgoletno stališče, da Nemčija ni imigrantska država. Tako je Nemčija avgusta 2004 sprejela nov imigracijski zakon, ki uvaja številne spremembe, predvideva pa tudi aktivno integracijsko politiko, kateri prej ni posvečala pretirane pozornosti, kajti menila je da bo naselitev imigrantov le začasna. Prav tako na Švedskem vsiljeni model multikulturne družbe, s strani švedskih politikov, ni dosegel zastavljenega cilja »enakost« priseljencev v primerjavi s Švedi.

Integracijski programi in ukrepi se, v teh dveh državah, na nekaterih točkah vse bolj približujejo drug drugemu. Opazimo lahko, da v obeh državah članicah EU obstajajo določeni programi za pomoč priseljencem v začetnem obdobju priselitve. V obeh državah so organizirani jezikovni tečaji za priseljence. Na Švedskem obstajajo tečaji spoznavanja večinske družbe in njenih institucij, nekaj podobnega pa predvideva tudi novi nemški zakon. Politike v obeh državah, skladno z smernicami EU, poudarjajo enake možnosti za vse in v središče postavljajo preprečevanje diskriminacije na etnični, kulturni ali drugi osnovi. Tako v Nemčiji kot tudi na Švedskem imajo priseljenci, ki so državljani ene izmed držav članic EU, v skladu z evropskimi predpisi posebne pravice in privilegije (prosto gibanje, volilna pravica na lokalnih volitvah, ne potrebujejo delovnega dovoljenja,...) (Bešter, 2006: 65-66).

Primerjava državljanstvih politik v evropskih državah je pokazala, da so šle spremembe teh politik v vseh državah v isto smer – v smer liberalizacije. V Nemčiji se je obdobje za pridobitev državljanstva skrajšalo iz 15 let stalnega prebivanja v državi na osem oziroma sedem let, če tujec uspešno opravi uvodni integracijski program. Na Švedskem pa to obdobje traja 5 let.

7. SKLEP IN VERFIKACIJA HIPOTEZ

7.1 Verifikacija hipotez

Prva hipoteza, ki sem jo preverjala se je glasila : »Integracijska politika EU zajema v svojih dokumentih in programih vsa področja integracije, predstavljena v teoretičnem konceptu integracijske politike.« Ko sem pregledala dokumente s tega področja sem ugotovila, da se je Evropa začela intenzivno ukvarjati s problematiko imigracij in integracij v začetku devetdesetih let. Vendar je bila od leta 1991 do leta 2003 v precejšnih dokumentih, ki sem jih tudi navedla v diplomskem delu, integracija imigrantov nejasno opredeljena in je bila pogostokrat le omenjena. Leta 2003 pa je Komisija postavila temelje celovitega in sistematičnega pristopa na področju integracije imigrantov v Sporočilu na temo imigracij, integracije in zaposlovanja. Leta 2005 je bil sprejet Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo, ki temelji na konkretnih predlogih ukrepov celostne integracijske politike. Ta dokument zajema vsa področja integracijske politike, ki sem jih navedla v teoretičnem delu. Torej lahko potrdim prvo hipotezo.

Druga hipoteza se glasi: »Nemčija in Švedska, kljub različnim pristopom integracijski politiki, sledita smernicam EU na področju integracijske politike.« V Nemčiji so do leta 2000 vodili zelo restriktivno politiko glede državljanstva, nato so sprejeli nov zakon in omilili naturalizacijsko politiko; leta 2004 so sprejeli nov imigracijski zakon, kjer je bil zakonsko predpisan minimalen okvir integracijske ponudbe za vse priseljence; itd. Švedska pa ima prav tako jasno definirano politiko integracije, ki zajema posebne integracijske programe za priseljence (npr. tečaje švedskega jezika); otrokom priseljencev je dana možnost, da se učijo maternega jezika v šoli; priseljenci pripravljajo svoj »etnični« tisk; imajo enake pravice kot domača populacija glede socialnih uslug, dostopa do stanovanj, zdravstvenih storitev, izobraževanja itd. Vidimo lahko, da imata Švedska in Nemčija res različne pristope, kajti švedski model temelji na multikulturalizmu in podeljuje priseljencem enake pravice kot jih ima domača populacija; medtem, ko temelji nemški model na segregaciji oz. socialni vključenosti in državljanski izključenosti in ne uživajo vseh pravic, ki so zagotovljene tam rojenim državljanom. Torej lahko tudi drugo hipotezo potrdim, kajti lahko vidimo, da Nemčija in Švedska zelo aktivno in intenzivno razvijata integracijsko politiko v skladu s smernicami EU, kljub različnim pristopom.

7.2 Sklep

Integracija oz. integracijska politika je dolgoročen, dinamičen in kompleksen proces. Kot lahko vidimo v diplomski nalogi mora model integracijske politike, ki bi omogočal enakopravno vključitev imigrantov v sprejemno družbo, izhajati iz načel in ciljev, ki so naravnani k spoštovanju človekovih pravic, preprečevanju diskriminacije ter priznavanju in sprejemanju kulturnega pluralizma v družbi. Zato je potrebna aktivna politika, ki spremlja trende ter spremembe na področju imigracij in s tem integracije. EU se zaveda pomembnosti imigracij in integracije ter upošteva vse te značilnosti in je v preteklih letih, kot smo lahko videli, veliko naredila na tem področju. Vendar sprejete dokumente s strani Evropske unije vsaka država članica interpretira po svoje in ubira različne poti integracije, kajti ti dokumenti niso pravno obvezujoči. V 21. stoletju bodo zaradi demografskih in gospodarskih razlogov vse sedanje in prihodnje države članice EU bodisi ostale oz. postale imigracijske države. Po letu 2010 bodo številne države morale razviti pro-aktivne migracijske politike, da bi na ta način premostile rastoče demografske in ekonomske potrebe. Evropa morala tekmovati s tradicionalnimi imigracijskimi državami, konkretno z Avstralijo, Kanado in ZDA, za privabljanje kvalificiranih migrantov, da bi zapolnili pomanjkanje kadra. Posledično bodo države članice EU in ostale evropske države morale razviti in implementirati bolj pro-aktivne migracijske politike. Razvoj imigracijskih in integracijskih politik potrebuje javno podporo domačega prebivalstva in širše politične skupnosti – izvornih in gostujočih družb imigrantov. Zato je pomembno obrazložiti zakaj in kako je mogoče oblikovati – ne preprečevati – bodoče imigracije v Evropo.

8. LITERATURA

8.1 Knjige in članki

- Bešter, Romana (2003): *Politike vključevanja priseljencev v večinsko družbo*. Migracije-globalizacija-Evropska unija. Ljubljana. Mirovni inštitut.
- Bešter, Romana (2006): *Integracijska politika – politika integracije imigrantov: teoretični model in študija primera Republike Slovenije*. Doktorska disertacija. Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede
- Bevc, Milena in Zupančič, Jernej in Lukšič-Hacin, Marina (2004): *Migracijska politika in problem bega možganov*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja in Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Fužir, Jelka (1989): *Integracija otrok priseljencev v urbanem okolju- primer Titovo Velenje*. Magistrsko delo. Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani: Fakulteta za socialne, politične vede in novinarstvo
- *International Migration outlook* (2006). SOPEMI 2006 EDITION. OECD. 216, 182
- International Organization for Migration – IOM (2003): *Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*. World migration.
- Komac, Miran in Medvdešek, Mojca (2005): *Percepcije slovenske integracijske politike*. Zaključno poročilo. Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Medved, Felicita (1998): *Izhodišča za oblikovanje politike priseljavanja Republike Slovenije*. Poročevalec DZ, št. 38 (11. junij 1998), str. 11
- Medved, Felicita (2001): *Nationality, citizenship and integration*. European perspective, št. 38/39. str. 44-67.
- Peternel, Miroslav (2003): *Zunanje migracije Slovenije in Slovenci v izseljenstvu*. Magistrsko delo. Ljubljana. Univerza v Ljubljani; Ekonomska fakulteta.
- *Slovar Slovenskega knjižnega jezika* (1994). Ljubljana. DZS.
- *Trends in International migration*. Annual report 2000. Paris. OECD.
- Verbinc, France (1976): *Slovar tujk*. Ljubljana. Cankarjeva založba.
- Verlič Christensen, Barbara (2002): *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migraci*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Zrilić, Davorka (2004): *Urejanje problematike državljanstva v pribaltskih državah*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

8.2 Internetni viri

- Barle, Darja (2002): *Migracije v luči širitve Evropske unije*. Diplomsko delo. Ljubljana. Univerza v Ljubljani; Ekonomska fakulteta. Dostopno na: http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/barle198.pdf (1.7.2006).
- Bauböck, Rainer (1994): *The Integration of Immigrants*. Report of the Joint Group of Specialist on migration, demography and employment. Strasbourg. Council of Europe. Dostopno na: [http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1994_Cdmg\(94\)25E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1994_Cdmg(94)25E.asp#TopOfPage) (15.7.2006).
- Bevc, Milena in Zupančič, Jernej in Lukšič-Hacin, Marina (2004): *Migracijska politika in problem bega možganov*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja in Inštitut za narodnostna vprašanja. Dostopno na: <http://www.sigov.si/umar/projekti/srs/eksp-raz/MBevc.pdf> (15.6. 2006).
- Commission of European Communities (1991): *Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration*. (SEC (91) 1885 final). Bruselj, 23. oktober 1991. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/1260/01/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf (3.7.2006).
- Commission of the European communities (2000): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a community immigration policy* (COM (2000) 757 final). Dostopno na: <http://www.statewatch.org/docbin/com/30.00757.pdf> (5.7.2006).
- Commission of the European communities (2003): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the immigration, integration and employment* (COM (2003) 336 final). Bruselj, 3.6.2003. Dostopno na: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0336en01.pdf (3.7.2006).
- Commission of the European communities (2004): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- First annual report on Migration and Integration* (COM (2004) 0508 final). Dostopno na: http://eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&Ig=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=508

- Dedić, Jasminka (2004): *Slovenija in Evropska unija. »Sodobno državljanstvo: politike vključevanja in izključevanja«*. Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2004. Dostopno na: http://www.mirovni-institut.si/slo_html/publikacije/Dedic04.pdf (2.7.2006).
- European Commission (1994): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on immigration and asylum policies* (COM (94) 23 final). Bruselj, 23.2.1994. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/1262/01/immigration_asylum_COM_94_23.pdf (3.7.2006).
- http://europa.eu/abc/index_sl.htm
- <http://sl.wikipedia.org/wiki/%C5%A0vedska> (15.8.2006).
- <http://www.europaworld.org/week200/firsteuropean121104.htm>
- <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gm.html> (1.8.2006).
- <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sw.htm> (1.8.2006).
- International Organization for migration – IOM (2003): *World migration 2003: The challenge of Integrating Migrants into Host Societies – A Case Study from Berlin*. Dostopno na: <http://www.iom.int/documents/publication/en/chap04p71%5F84.pdf> (1.7.2006).
- IOM (2004): *Integracijski pristopi*. Ljubljana: Mednarodna organizacija za migracije (IOM) Ljubljana. Dostopno na: http://www.iom.si/pdf/IntegracijskiPristopi_slo.pdf (20.6.2006).
- Kavkler, Katarina (2002): *Imigracijska politika Evropske unije in Slovenije ter ekonomski učinki imigracij*. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani; Ekonomska fakulteta. Dostopno na: http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/kavkler103.pdf (25.6.2006).
- Kejžar Barbara (2004): *Analiza imigracijskih politik Evropske unije in Slovenije s poudarkom na integracijski politiki*. Diplomsko delo; Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani. Dostopno na : <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Kejzar-Barbara.PDF> (22.6.2006).
- Komisija evropskih skupnosti (2005): *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij. Skupni program za vključevanje-Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo* (KOM (2005) 389 končno). Bruselj, 1.9.2005. Dostopno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0389sl01.pdf (4.7.2006).

- Pastore, Ferruccio (2002): *Integration policies and the role of national local actors in the countries of origin and the receiving countries*. Rim. Dostopno na: <http://www.iom.int/documents/officaltxt/en/pastore%5english.pdf> (4.7.2006).
- Penninx, Rinus (2004): *Integration of imigrants: economic, social, cultural and political dimensions*. Background Paper for the European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses, held in Geneva, January 12-14. Dostopno na: <http://www.unece.org/pau/epf/penninx.pdf> (28.6.2006).