

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

LUKA VODOPIVEC

MENTOR: DOC. DR. ANTON KRAMBERGER

**NACIONALNI PROTEKCIONIZEM PRI IZVAJANJU SKUPNE
EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

**The European dilemma:
fear of their weak national positions
leads these countries to join forces,
yet it is the same fear which holds them back.**

Paul Kapteyn, 1992

Evropska dilema:
strah pred šibkostjo nacionalnih položajev
sili države v združevanje,
obenem pa jih odteguje od tega.

KAZALO

UVOD	5
<i>Hipoteze</i>	7
<i>Temeljni koncepti in pojmi</i>	8
1. PREGLED PRISELJEVANJA V ZAHODNO EVROPO IN EVROPSKO UNIJO	9
2. RAZVOJ EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE	12
2.1. POVZETEK RAZVOJA EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE IN KAKO NAPREJ?	17
3. TEORIJE, KI OPREDELJUJEJO VLOGO DRŽAV PRI NADZOROVANJU MIGRACIJ	20
4. ZNAČILNOSTI EVROPSKE DELOVNE SILE, OBETI ZA PRIHODNOST IN VPLIV PRISELJEVANJA NA TRG DELOVNE SILE	22
<i>Mobilnost</i>	22
<i>Vpliv priseljevanja na trg delovne sile in socialne sisteme držav</i>	25
5. (NE)USPEŠNA EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA, PREDLOGI REŠITEV	27
5.1. PRVI SKLEP	31
6. EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA IN VLOGA DRŽAVE (SLOVENIJE)	34
6.1. 'OMEJENA' SLOVENIJA V EVROPSKI UNIJI ? PREHODNO OBDOBJE ZA PROST PRETOK NAŠE DELOVNE SILE	35
<i>'Vstop v Evropsko unijo naših delavcev ne gane pretirano'</i>	37
6.2. DRUGI SKLEP	37
6.3. DEJAVNIKI OBLIKOVANJA MIGRACIJSKIH POLITIK	38
<i>Motivi za uvedbo omejevalnih priseljevalnih politik</i>	39
6.4. MEHANIZMI IN INSTRUMENTI NADZORA MIGRACIJ	42
<i>Pet tipov migracijskih politik za uravnavanje ekonomskih migracij</i>	45
7. PODATKI O TUJCIH V SLOVENIJI IN SLOVENSKA ZAKONODAJA NA PODROČJU MIGRACIJSKE POLITIKE	46
<i>Slovenska zakonodaja na področju migracijske politike</i>	48
8. AKTERJI PRI OBLIKOVANJU MIGRACIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	50
8.1. MINISTRSTVO ZA DELO	51
8.2. GOSPODARSKA ZBORNICA	53
8.3. SINDIKATI	55
8.4. NEVLADNE ORGANIZACIJE- MIROVNI INŠTITUT	56
8.5. TRETJI SKLEP	58
<i>Razmišljanje Jochena Lorentzena</i>	60
9. ZAKLJUČEK	61
10. LITERATURA:	64
<i>Knjige in članki</i>	64
<i>Dokumenti</i>	66
<i>Pogovori, tudi preko elektronske pošte</i>	67

SEZNAM TABEL IN GRAFOV

GRAF 4: Rast aktivne populacije v državah petnajsterice med letoma 1970 in 2025	24
GRAF 6.3.1. : Odstotek vprašanih, ki se je označil za rasistične in stopnja brezposelnih v posameznih državah v letu 1996	41
GRAF 6.3.2. : Odstotek vprašanih, ki se je strinjal, da bo nadaljnje priseljevanje povzročilo težave doma in odstotek tujcev v posameznih državah v letu 1996	42
GRAF 11.1.: Število priseljencev na tisoč prebivalcev v letih 1989 in 1998 v posameznih državah	68
GRAF 11.2.: Stopnja brezposelnosti državljanov EU in državljanov tretjih držav od odstotka aktivne populacije (med letoma 15 in 64) v letu 2001	68
GRAF 11.3.: Odstotek vprašanih, ki se je označil za rasistične in delež tujcev v posamezni državi v letu 1996	69
GRAF 11.4. Odstotek vprašanih, ki se je strinjal, da pripadniki manjšin (tujci) zlorablajo socialni sistem v letu 1996 po posameznih državah	69
TABELA 11.1. Število delovnih dovoljenj po vrsti in državljanstvu (stanje 31. 12. 2003)	70
TABELA 11.2.: Število veljavnih delovnih dovoljenj ob koncu četrtnetij od leta 1992 do leta 2003	71

UVOD

Živimo v času, ko je potovanje z enega konca sveta na drugega s sodobnimi prevoznimi sredstvi postalo razmeroma enostavno, predvsem pa dostopno precejšnjemu delu Zemljanov. Ne bi bilo napak trditi, da so migracije oziroma selitve ljudi stare kot človeštvo samo, vendar doslej nikoli niso imele tolikšnega obsega. Revščina, rast prebivalstva v razvijajočih se državah in tamkajšnja velika brezposelnost, oboroženi konflikti, pa tudi boljši in lažji dostop do informacij ter druge posledice globalizacije sveta bodo po mnenju strokovnjakov ta obseg še naprej povečevale. Po ocenah Združenih narodov je med več kot šestimi milijardami ljudi 150 milijonov mednarodnih migrantov, torej tistih, ki živijo izven svoje matične domovine, in tako predstavljajo dva in pol odstotka svetovnega prebivalstva. Od tega jih je okoli 30 milijonov v Evropi, kar staro celino uvršča na drugo mesto, takoj za Azijo in pred Severno Ameriko (Jenny, 2001). Številka morda ni pretresljiva, vendar že samo skladno s trendom rasti svetovnega prebivalstva dobra dva odstotka prebivalstva pomenita vsako leto dva milijona mednarodnih migrantov več.

Nič nenavadnega torej, da so vlade držav skozi desetletja oblikovale migracijske politike, s katerimi skušajo ta pojav ustrezno nadzorovati in upravljati. To počnejo celo najbolj liberalne države. Motivi za odhod ljudi iz domovine so zelo različni, vendar pa se večina ne seli iz užitka. Drznil bi si posplošiti, da je skupni imenovalac želja po boljšem standardu življenja posameznikov in njihovih družinskih članov, saj si ga mnogi doma ne morejo ali ne znajo ustvariti. To bi lahko trdil tudi za begunce oziroma tiste, ki so zaradi različnih konfliktov in pritiskov preganjani in prisiljeni zapustiti domovino. Jasno je, da na svetu ni države, kjer se 'cedita med in mleko', zato si lahko priseljenci standard izboljšajo samo z delom. Z izjemo tistih privilegiranih, večinoma visoko izobraženih in usposobljenih posameznikov, ki imajo v tujini že vnaprej zagotovljene službe, saj se zanje potegujejo delodajalci, ima v današnjem času velika večina ljudi praviloma manjše možnosti, da v tujini najde ustrezno zaposlitev. Čeprav so tako imenovane ekonomske migracije le del vseh migracij - v Evropski uniji je v zadnjih desetletjih več kot petdeset odstotkov migracij povezanih s ponovnim združevanjem družine-(Boeri in dr., 2002:19), se bom posvetil predvsem ekonomskim.

Ekonomske migracije so v številnih državah vplivale na njihov gospodarski razvoj in ga lahko vzpodbudile ali pa zavrle. To so države spoznale že davno; če spomnimo na primer samo na množično (prisilno) preselitev črnih sužnjev iz Afrike v Severno Ameriko. Vendar pa je nadzor na trgu delovne sile in nad priseljivanjem ljudi na splošno ostal v pristojnosti

držav. Mednarodne pogodbe o upravljanju mednarodnih migracij obstajajo, in organizacije, kot sta na primer OZN in Mednarodna organizacija za delo so skušale določiti normative za ravnanje s tujimi delavci in begunci, vendar z izjemo Evropske unije ti niso bili preveč uspešni. Evropska unija in njene predhodnice so doslej nedvomno najboljši primer meddržavnega oziroma nadnacionalnega urejanja tega področja. Motiv za čim tesnejše sodelovanje med državami članicami na tem področju je bil prvotno predvsem lajšanje skupnega trgovanja v korist vseh držav. S tem, ko so 'padle' meje za pretok blaga in storitev, pa se je pozornost preusmerila k pomanjkljivostim evropskega trga dela (Akkoyunlu, Vickerman, 2000).

Postopoma je to sodelovanje preraslo v poskus skupnega in enotnega urejanja tokov vseh ljudi, ki se gibljejo na območju povezave ali vanjo vstopajo.

Govorim o poskusu, saj menim, da evropska migracijska politika še vedno ni popolnoma v pristojnosti institucij Evropske unije. V nalogi bom skušal odgovoriti, zakaj je tako. Gre morda le za vprašanje časa, ali pa se države članice oklepajo svojih pristojnosti, ker je nadzorovanje pretoka delovne sile preveč pomembno za suverenost in delovanje posamezne države oziroma uspešnost vladajoče politične elite? Je torej evropska migracijska politika zgolj utvara, v resnici pa so države (še vedno) tiste, ki imajo glavno besedo, kadar bi bile s prihodom 'nezaželenih' delovne sile ogrožena njihova gospodarstva?

Odgovora na vprašanji bom skušal pojasniti z opisom razvoja evropske migracijske politike in teorij, ki pojasnjujejo vlogo države pri nadzorovanju migracij. Skušal bom tudi razjasniti, kako so migracijske politike povezane s trgom delovne sile, kakšna je dejanska vloga Evropske unije in seveda posamezne države; na kakšne načine pri oblikovanju migracijske politike sodelujejo sindikati, združenja delodajalcev, nevladne organizacije, pa tudi politične stranke. Nenazadnje je migracijska politika v zadnjem času zaradi tako imenovanega 'strahu pred tujci, ki domnevno ogrožajo domače prebivalstvo', pridobila na pomembnosti tematik, s katerimi si politiki nabirajo predvolilne točke.

Leto 2004 je za Slovenijo izrednega pomena, saj smo s prvim majem vstopili v Evropsko unijo, povezavo držav, ki si je za enega svojih temeljev delovanja zadala izvajanje načela prostega pretoka blaga, storitev, kapitala in tudi delovne sile. Skupaj s še devetimi državami smo torej vstopili v 450 milijonski trg, vendar pa vsaj še dve leti prost pretok delovne sile za naše državljane ne bo veljal. Dvanajst dosedanjih članic (izjema so Velika Britanija, Irska in Švedska) se je namreč odločilo za uvedbo dveletnega prehodnega obdobja in delavcem iz

novink (izjema sta Malta in Ciper) omejilo vstop na svoje trge dela oziroma na 'enotni evropski trg dela', kot ga radi imenujejo zagovorniki evropskih idej. To je dvanajst držav- to možnost so si sicer pridobile na predpristopnih pogajanjih- storilo kljub analizam, med njimi Svetovne banke, ki so ugotavljale, da razširitev Evropske unije z desetimi novimi državami ne bo prinesla večjega priseljevanja iz teh držav v države petnajsterice in ne bo imela pomembnejših učinkov na njihovem trgu dela.

V diplomski nalogi nameravam preučiti, kaj bo takšen nacionalni protekcionizem pomenil za slovenske delavce. Po zatrdjevanju predstavnikov naših oblasti, se je kljub uvedbi prehodnega obdobja z vstopom v Unijo položaj za naše delavce nekoliko izboljšal. Tudi naša država je sicer na temelju vzajemnosti omejila dostop do svojega trga dela za delavce iz dosedanjih članic. Kako pa bo z delavci iz drugih držav novink ? Med temi namreč velja prosto gibanje. Je zato glede na (manjšo) stopnjo razvitosti pričakovati 'val z Vzhoda' pri nas?

Hipoteze

1. Delovanje skupne evropske migracijske politike zaradi prevelikega poseganja v suverenost držav članic v danih okoliščinah ni možno.
2. Slovenija je po vstopu v Evropsko unijo le navidezno enakopravna partnerica na področju migracij.
3. (Naša) vlada se posvetuje z drugimi akterji in se predvsem nadnacionalnemu akterju (Evropski uniji) prilagaja, vendar ima še vedno prevladujoč vpliv na oblikovanje svoje migracijske politike.

Za preučitev prve hipoteze bom uporabil analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov ter zgodovinsko-razvojno analizo. Za proučitev druge hipoteze bom uporabil analizo primarnih virov in polstrukturiran poglobljen intervju. Za preučitev tretje hipoteze pa bom uporabil polstrukturirane poglobljene intervjuje na podlagi vprašalnika.

Diplomsko nalogo sem sestavil tako, da skušam poiskati odgovore na vse tri hipoteze v navedenem vrstnem redu, vendar se zaradi povezanosti tematike besedilo ponekod prepleta.

Temeljni koncepti in pojmi

Migracija - v Slovarju tujk je to selitev, preseljevanje, zlasti ljudi v mejah ene države ali v drugo državo (notranja oziroma mednarodna migracija), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj opredeli migracije kot dogodke, selitve med različnimi vrstami okolja kot so mesto ali podeželje, ali nacionalnimi enotami (v Verlič Christensen, 2002: 18).

Mednarodne migracije - migracije iz ene države v drugo. Te so lahko:

1. zakonite - svobodne migracije posameznikov, ki v okviru obstoječih zakonov spremenijo državo svojega prebivališča,
2. prisilne - posameznik je zaradi različnih ogrožajočih okoliščin prisiljen oditi,
3. nezakonite - prepovedan vstop v drugo državo in nedovoljeno bivanje v njej.

Evropska migracijska politika - migracijska politika pomeni načine izbiranja migrantov oziroma upravljanje migracijskih tokov. V Evropski uniji so bila številna pravila prenesena na evropske institucije. V temelju razlikujemo štiri področja, ki urejajo migracije v EU:

1. pravila, ki urejajo prost pretok delavcev na skupnem trgu,
2. pravila, ki urejajo priseljevanje delavcev in združevanje družin iz tretjih držav,
3. urejanje humanitarnih migracij (azil, begunci),
4. usklajevanje nadzora na zunanjih meja (schengenski režim) (Boeri in dr., 2002: 41)

Če posplošimo in strnemo, sta temelja evropske migracijske politike dva:

1. odstranitev ovir za mobilnost znotraj Unije za delavce, ki so državljani članic in
2. zaščita trga dela za državljane članic nasproti (dodatnim) delavcem, ki bi prišli od drugod (Boeri in dr., 2002: 49).

Nacionalni protekcionizem - protekcionizem je v Slovarju tujk sistem gospodarsko - političnih ukrepov, s katerimi (predvsem v dobi industrijskega gospodarstva) države varujejo domačo industrijo pred tujo konkurenco; v primeru migracij pa gre za zaščito domačega trga dela; skovanko nacionalni oziroma državni protekcionizem uporabljamo, ker se osredotočamo na meddržavno povezavo, kar Evropska unija je.

Suverenost - v Slovarju tujk pomeni ta pojem najvišjo oblast ali položaj, pravice, ki jo ima suveren - tisti, ki je nedotakljiv, neodvisen, samostojen; v primeru države oziroma telesa, ki

ga uvaja ustava kot suverena, pa pomeni njeno samostojnost in popolno neodvisnost v notranji in zunanji politiki.

Trg delovne sile - delovna sila so psihofizične sposobnosti posameznika, potrebne za opravljanje določenega dela, trg delovne sile pa prostor, kjer se te sposobnosti prodajajo in kupujejo oziroma mehanizem, s katerim se razporedi delovna sila (Svetlik, 2001: 109).

Prost pretok delovne sile - eno temeljnih načel delovanja skupnega trga Evropske unije, na podlagi katerega lahko državljani članic povezave iščejo boljše pogoje za delo in življenje kjerkoli znotraj ozemlja Unije. Pomembno pa je, da za to ne potrebujejo delovnega dovoljenja ali dovoljenj za stalno bivanje (Verlič Christensen, 2000: 1127) Vključuje tudi priznavanje poklicnih kvalifikacij, koordinacijo sistemov socialne varnosti in državljanske pravice (MDDSZ, 2004).

Mobilnost delovne sile - pripravljenost posameznika, da zamenja svojo zaposlitev ali usposobljenost, da sprejme delo drugje in s tem izboljša kvaliteto svojega dela in dostopnost (Kotowska, 1995).

1. PREGLED PRISELJEVANJA V ZAHODNO EVROPO IN EVROPSKO UNIJO

S tem poglavjem želim na kratko prikazati pomembna obdobja priseljevanja v Evropsko unijo in predhodnici te povezave Evropsko skupnost za premog in jeklo in Evropsko gospodarsko skupnost, saj so ta nedvomno vplivala na oblikovanje evropske migracijske politike, kakor jo poznamo danes.

Omejujem se na obdobje po 2. svetovni vojni, čeprav je bilo migracij v novejši zgodovini zelo veliko, priseljevanje pa bi lahko razdelili v štiri časovna obdobja glede na značilne ukrepe vlad pri obravnavi priseljencev.

Prvo obdobje - od konca druge svetovne vojne do začetka 60-ih let prejšnjega stoletja. Tedaj je bila Evropa zaradi vojnega opustošenja potrebna velike obnove in predvsem na zahod so prihajale množice delavcev iz drugih delov celine, v Veliko Britanijo tudi številni iz njenih nekdanjih kolonij (Indije, Pakistana ...). Šlo je večinoma za delavce, ki so opravljali nižje zahtevna dela. Kljub več milijonov novih prišlekov, so se tedaj številni tudi odselili iz Evrope

v Združene države Amerike, zato je bila stopnja priseljevanja dejansko negativna. Temeljna značilnost evropskega gospodarstva, ki je raslo, kot nikoli dotlej, je bilo pomanjkanje delovne sile (Akkoyunlu, Vickerman, 2000).

Drugo obdobje - od začetka šestdesetih let do prve naftne krize leta 1973 - do tega obdobja so države zahodne Evrope doživele velik razcvet, celo polno zaposlenost, delovne sile pa jim je še vedno primanjkovalo. Zato so odprle vrata za delavce iz južne in vzhodne Evrope, Turčije, severne Afrike. Znani so primeri, ko so zahodnoevropske države sklenile bilateralne sporazume z drugimi državami, na podlagi katerih so države tja na začasno delo napotile svoje delavce. Značilna primera sta Francija, ki je sklenila kar 16 bilateralnih sporazumov, ali pa Nemčija z osmimi bilateralnimi sporazumi, tudi z Jugoslavijo. Ti delavci so bili večinoma slabše usposobljeni oziroma so bili pripravljeni sprejeti slabše (plačane) službe. Tako se je oblikoval tudi t.i. dvojni trg delovne sile (Akkoyunlu, Vickerman, 2000). Ti priseljenci so bili za 'domače prebivalstvo' gosti (Gastarbeiter), ki se bodo čez čas vrnili v svoje domovine. Večina pa jih je tam ostala, saj z izjemo Švice nobena druga država ni želela uporabiti radikalnih ukrepov, ki bi 'lahko obudili spomine na medvojne deportacije in kratenja človekovih pravic' (Geddes, 2000:19).

Tretje obdobje - od sredine 70-ih do konca 80-ih let. Zaradi gospodarske recesije, ki je bila predvsem posledica naftne krize, in čedalje večje brezposelnosti, so zahodnoevropske države prenehale uvažati delovno sile, priseljevanje pa se je kljub temu, da so tuje delavce pozivali k vrnitvi v domovino, nadaljevalo. Združevale so se namreč družine, čedalje več ljudi je tudi prosilo za azil. Sčasoma so se začeli ljudje priseljevati tudi v države južne Evrope. Kljub temu, da so bili priseljenci na številnih področjih življenja zapostavljeni, so ostali, saj so jim bili 'omogočeni standard življenja in gospodarska ter politična stabilnost, ki jih ni bilo v njihovih domovinah' (Geddes, 2000: 20).

Četrto obdobje - od konca 80-ih dalje. Kljub padcu komunističnih režimov, prebivalci držav z vzhoda zaradi močno poostrenih zakonskih in administrativnih ukrepov niso množično 'oblegali' Zahodne Evrope. Izjema so seveda republike nekdanje Jugoslavije, v katerih so divjale vojne, in nekatere revnejše vzhodne države, npr. Romunije in nekdanje sovjetske republike. Po padcu Berlinskega zidu so oblasti evropskih držav tako prejele tudi po trikrat več prošelj za azil, kot v prejšnjih letih. Tudi zaradi liberalnih zakonov je v začetku devetdesetih let Nemčija dobivala več prošelj za azil, kot vse ostale države EU skupaj.

Številne države, tudi Nemčija, so nato svoje azilne politike precej zaostrele in azil oziroma status begunca dobi precej majhen odstotek prosilcev (med 5 in 20 odstotkov), kljub temu pa je dokaj uveljavljeno, da migrantom dovoljujejo bivanje v Uniji.¹ Močno se je povečalo tudi nezakonito priseljevanje. Po ocenah Europolu vsako leto na območje EU nezakonito vstopi pol milijona ljudi (Boeri in dr., 2002: 19).

Za približno predstavo, o kolikšnem številu ljudi, ki so se priselili na območje Evropske unije, govorimo, prilagam nekaj statističnih podatkov.

Tabela 1: Število tujcev v državah EU v tisočih

	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1998
V.	1576	2220	2904	1637	1731	1723	2208
Britanija							
Francija	1737	2170	2621	3714	3680	3596	3231
Nemčija	n.n.	583	2509	4453	4379	5342	7320
Italija	47	63	121	298	450	863	1250
Španija	93	68	148	182	242	279	720
EU (15)²	4925	5929	10428	12353	12979	14840	18356

Vir: prirejeno po Boeri in dr., 2002: 7

Zaradi preglednosti sem predstavil le podatke iz nekaterih večjih držav. Po teh približnih podatkih je število tujcev od začetka petdesetih let prejšnjega stoletja do konca devetdesetih naraslo iz pet na dobrih 18 milijonov. Podatek ne pove dovolj, saj je treba upoštevati, da so v teh letih številni že dobili državljanstvo v državi, kjer so prebivali. Skoraj četrtina vseh tujcev v EU je konec 90-ih živela v Nemčiji, približno tri četrtine pa skupaj v Nemčiji, Italiji, Franciji in Veliki Britaniji.

Tujcev v primerjavi z ostalim prebivalstvom držav EU je bilo konec devetdesetih let približno 5 odstotkov: med 2 in 9 odstotki (npr. Italija 2,1%, Španija 1,8%, Velika Britanija 3,8%, Nizozemska 4,2%, Francija 6,3%, Nemčija, 8,9%). Izstopa le majhni Luksemburg, kjer je tujcev približno 35 odstotkov, večina sicer iz drugih držav članic (Boeri in dr., 2002:

¹ Številne prošnje za azil so bile zavrnjene kot neutemeljene, saj naj bi prosilci prihajali iz t.i. varnih držav, ki jih je predvidela Dublinska konvencija. O njej več v nadaljevanju.

² V Evropski uniji je 15 držav šele od leta 1995. Vseeno so tu vključeni podatki tudi za tiste države, ki v prejšnjih letih niso bile v Evropski uniji.

6-8). V Sloveniji je bilo po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije konec leta 2002 skoraj 44 tisoč 700 tujcev, ki so imeli tak status tudi uradno urejen z urejen.³ To je približno 2,3 odstotka prebivalstva, kar je eden najnižjih deležev med evropskimi državami.⁴ Ta delež se v zadnjih letih ni bistveno spremenil.

2. RAZVOJ EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE

Začetek procesa, iz katerega se je razvila evropska migracijska politika, sega v leto **1951**, ko je šest držav (Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Nemčija, Francija in Italija) podpisalo **Pariško pogodbo**, na podlagi katere so ustanovili Evropsko skupnost za premog in jeklo. Pogodba je tudi določala, da morajo države članice ukiniti omejitve pri zaposlovanju v premogovni in jeklarski industriji za državljane teh šestih članic.

Na osnovi Pariške pogodbe je omenjena šesterica držav leta **1957** podpisala **Rimsko pogodbo**, ki je predvidevala ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS).⁵ V njej so opredelili eno izmed temeljnih svoboščin tudi prost pretok ljudi. To je bil poleg prostega pretoka blaga, storitev in kapitala tudi eden od temeljev močnejšega združevanja in povezovanja Evrope.

Kot je poudarila takratna Evropska komisija (1977), določilo sprva ni bilo predvideno za vse ljudi, temveč le za državljane članic, ki se preseljujejo zaradi dela - to je delavcev (Geddes, 2000: 44). Uveljavljanje pravice prav tako ni bilo predvideno za državljane drugih držav, tudi če imajo dovoljenje za stalno prebivanje v kateri od članic, in to še vedno velja.

Določilo prostega pretoka ljudi pomeni: 1. da delavci lahko iščejo zaposlitev v drugih državah članicah, 2. da se v druge države lahko preselijo, da bi si našli delo, 3. da v drugih državah povezave lahko prebivajo zaradi zaposlitve, 4. da lahko v drugih državah tudi po koncu dela ostanejo, če lahko z lastnimi sredstvi preživljajo svoje gospodinjstvo. Pomembno je tudi poudariti, da je pri zaposlovanju vsaka diskriminacija na osnovi državljanstva prepovedana.

Rimska pogodba je predvidela tudi, da se lahko državljani članic pritožijo na Sodišču Evropske skupnosti, če menijo, da jim je bilo določilo prostega pretoka ljudi kršeno.

³ Podatek s spletne strani Statističnega urada Slovenije-
http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=4&leto=2003&jezik=si (10. april 2004)

⁴ Več kot 90 odstotkov tujcev v Sloveniji je državljanov Bosne in Hercegovine, Hrvaške, ZR Jugoslavije in Makedonije, to je naslednic nekdanje skupne države.

⁵ Druga Rimska pogodba je predvidevala ustanovitev Evropske skupnosti za jedrsko energijo.

Potrebno je bilo enajst let, da je to določilo pogodbe v tedaj šestih članicah Evropske gospodarske skupnosti dejansko zaživel s posebno **uredbo, ki jo je sprejel Evropski svet** oktobra **1968**. S tem pa so se pristojnosti držav članic, da nadzorujejo in omejujejo priseljevanje, nedvomno zmanjšale. Uredba je tudi omogočila združevanje družin delavcev, ki delajo v drugih državah članicah (Geddes, 2000: 49).

Sčasoma se je Evropska gospodarska skupnost razširila še na druge države, ki so vstopale v povezavo. Pomembno je omeniti, da so ob vstopu v povezavo imele omejitvena prehodna obdobja za prost pretok delovne sile tri države, in sicer Grčija (7 let) ter Španija in Portugalska (6 let). Teh pa niso imele Danska, Irska, Velika Britanija, Avstrija, Finska in Švedska⁶ (Hollifield, 1992).

Na pogajanjih z deseterico novink, ki so se končala decembra 2002, so si države petnajsterice izborile pravico, da uvedejo sedemletno prehodno obdobje za omejitev vstopa državljanov novih članic na trg delovne sile starih članic. Izjemi sta najmanjši novi članici Ciper in Malta, ki sta si izpogajali, da so ju iz prehodnega obdobja izvzeli. Čeprav je na pogajanjih večina držav zatrjevala, da omejitev ne bo, so kasneje to stališče spremenile.

Nadnacionalni ureditvi prostega pretoka ljudi v Evropski gospodarski skupnosti pa ni sledilo področje priseljevanja in politike azila. Na podlagi pogodbe **Enotni evropski akt**, sprejete leta **1985**, ki je temelj za oblikovanje skupnega evropskega trga, priseljevanje v države članice Unije iz tretjih držav dejansko ostaja v rokah vlad posameznih držav. Pomembno je namreč določilo, da imajo države članice pravico, da sprejmejo potrebne ukrepe za nadzorovanje priseljevanja iz tretjih držav, kljub prizadevanju Komisije, da bi se države članice tesneje povezale in uskladile za nezavezujoče medvladno sodelovanje.⁷ Tako so na primer leta 1988 ustanovili **Ad hoc skupino za priseljevanje**, ki se je posvetila azilni politiki in zunanjemu nadzoru meja skupnosti. Leta 1985 so sicer tudi razširili področje delovanja t.i. skupini **Trevi**, ustanovljene leta 1976, ki se je dotlej ukvarjala predvsem z bojem proti terorizmu. Sestavljali so jo notranji ministri držav članic, in je po novem skrbela tudi za boj proti nezakonitemu priseljevanju in organiziranemu kriminalu (Palomar, 2003).

Kljub nepripravljenosti nekaterih držav, da bi bila priseljevanje in azilna politika bolje urejena na ravni Evropske unije, pa je pet držav (Nemčija, Francija in države Beneluksa)

⁶ Zanimivo je, da so zadnje tri države, ki so v Unijo vstopile leta 1995 prost pretok delovne sile v Uniji izkoriščale že tri leta prej. Na podlagi **Pogodbe iz Oporta leta 1992**, ki je ustanovila Evropski gospodarski prostor, je Unija namreč sklenila ustrezne dvostranske sporazume s šestimi državami, še Norveško, Islandijo in Liechtensteinom. (skupno 5 milijonov ljudi)

⁷ Zavrnjen je bil recimo tudi predlog, da bi tudi državljani tretjih držav, ki živijo v povezavi, dobili pravico do prostega gibanja po povezavi.

vendarle imelo skupen interes za to področje in leta **1985** podpisalo **Schengensko pogodbo**. Ta je bila sicer izven določil drugih evropskih pogodb, a je nalagala državam podpisnicam, da čimprej ukinejo medsebojne notranje meje in tako olajšajo svoboden pretok ljudi med državami ter obenem poostrijo nadzor na zunanjih mejah (Geddes, 2000: 69) .

Pogodba je tako predvidevala uskladitev vizumske politike in pogojev za vstop v države, pa tudi večje sodelovanje na področju azilne politike in zakonodaje. Pri tem pa naj bi pomagal schengenski informacijski sistem; skupna računalniška baza podatkov, ki bi ga uporabljale države podpisnice in ima sedež v Strasbourgu. Te priprave so trajale pet let, tako je bila **Konvencija o uresničevanju Schengenskega sporazuma** podpisana leta **1990** (t.i. Schengenska pogodba II.), odstranjevanje mejnega nadzora na notranjih mejah skupnosti pa je vzelo še nadaljnjih šest let (Geddes, 2000: 81-82).

Pomemben del usklajevanja o priseljevanju in azilni politiki iz tega obdobja je tudi tako imenovana **Dublinska konvencija**, ki so jo članice podpisale leta 1990. Ta je skušala preprečiti, da bi prosilci za azil prošnje oddajali v več državah članicah, temveč zgolj v eni od njih in ta bi bila zatem edina odgovorna za obravnavo prošnje. Tako naj bi za azilanta postala pristojna prva država Unije, v katero vstopi. Konvencija je tudi prelagala odgovornost za prosilce za azil na tako imenovane **varne države**, ki naj bi spoštovale Ženevsko konvencijo o beguncih in njeni državljani ne bi bili upravičeni do azila. Kot so ugotovili številni, je bil glavni namen te konvencije zmanjšati število prosilcev za azil, saj so prošnje prosilcev iz t.i. varnih držav zavrnili kot neutemeljene. To je državam članicam dalo tudi večja pooblastila za izgon ljudi, ki naj bi kršili sistem azila (Geddes, 2000: 77-79) Dublinsko konvencijo so vse države članice ratificirale šele leta 1997.

Leta **1992** je bila podpisana **Maastrichtska pogodba**⁸, ki je ustanovila Evropsko unijo. V pogodbi so oblikovali tri stebre.⁹ Področje priseljevanja in azilne politike je spadalo v tretji steber področja pravosodja in notranjih zadev. To pomeni, da o tem odločajo voditelji držav članic, čeprav se je več držav in Evropska komisija zavzemalo, da bi to področje spadalo v prvi steber, se pravi v pristojnost Evropske unije. V pogodbi je bilo tudi določeno, da se odločitve na področju priseljevanja in azilne politike sprejemajo soglasno. V praksi se je izkazalo, da bistvenih ukrepov ni bilo sprejetih, saj so voditelji držav članic raje sprejemali nezavezujoče predloge, resolucije in sklepe.

⁸ Pogodba je v veljavo stopila leta 1993.

⁹ Prvi steber predstavlja dosedanje pogodbe o Evropskih skupnostih, drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji pa obravnava področje pravosodja in notranjih zadev

Pogodba je predvidela tudi uvedbo evropskega državljanstva, vendar samo za tiste, ki so bili državljani katere od držav članic. Z uvedbo evropskega državljanstva so dejansko razširili načelo prostega pretoka ljudi, saj ni več veljalo samo za delavce, obenem pa poostriili nadzor nad gibanjem ostalih- državljanov tretjih držav.

Vredno je omeniti še **poglavje** Maastrichtske pogodbe **o socialni**, ki je predvidevalo prizadevanje držav za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev in socialne zaščite vseh delavcev, tudi državljanov tretjih držav, ki živijo v EU.

Kar je 'spodletelo' Maastrichtski pogodbi, pa je leta **1997** uspelo **Amsterdamski pogodbi**,¹⁰ ki je področje priseljevanja, azilne politike in schengenskih določil vključila v pristojnost Evropske unije, čemur so nasprotovale predvsem Velika Britanija, Irska in Danska. Države članice so se sicer še vedno 'zavarovale' in tako zahtevale, da se kakršnakoli odločitev s teh področij sprejema soglasno. V primeru izrednih razmer, kot je na primer nenaden val migrantov iz tretjih držav, pa lahko Evropski svet s kvalificirano večino za največ šest mesecev sprejme ustrezne ukrepe, ki bi koristile prizadetim državam. Zapisano je še, da mora takšen način odločanja veljati vsaj še pet let po ratifikaciji pogodbe, to je vsaj do maja leta 2004, potem pa imajo članice možnost, da s soglasjem odločijo, ali bodo o tem področju odločale s kvalificirano večino¹¹. V teh petih letih naj bi tudi sprejeli ustrezne standarde nadzora ljudi na zunanjih mejah povezave in se uskladili o skupni politiki izdajanja vizumov pa tudi azilov. Pomembno je še, da so v pogodbo vključili tudi Schengensko pogodbo in naložili, da morajo ustrezno zakonodajo za izvajanje schengenskega režima popolnoma sprejeti vse države članice.

Ker so tri države določilom pogodbe o področjih priseljevanja in azilne politike nasprotovale, so pogodbi dodali protokole, na podlagi katerih sta bili Velika Britanija in Irska popolnoma izvzeti iz določil pogodbe. Britanske oblasti so še naprej želele imeti nadzor na mejah z ostalimi članicami. Izvzeta je bila tudi Danska, ki pa je članica schengenskega sistema, zato so ji dali možnost, da se v šestih mesecih odloči, ali bo sprejela določeno odločitev Evropskega sveta, ki je v skladu s schengenskim sistemom zavezujoča, ali ne (Geddes, 2000: 120-126).

Zaradi prej omenjenega prehodnega obdobja - vsaj petih let odločanja s soglasjem na področju priseljevanja in azilne politike **Pogodbe iz Nice** iz leta **2000** (ta je predvidela

¹⁰ Pogodba je v veljavo stopila leta 1999.

¹¹ S prvim majem 2004 se je Evropska unija razširila na 25 članic, zato bo soglasje najverjetneje še težje doseči.

predvsem reformo evropskih institucij, da bi omogočile razširitev povezave) na področju priseljevanja in azilne politike ni prinesla pomembnejših novosti.¹²

Vendar pa so leto dni pred tem voditelji držav Unije na vrhunskem srečanju v **Tampereju**, ki je bilo posvečeno samo pravosodju in notranjim zadevam, prvič jasno pozvali Evropsko komisijo, naj pripravi predlog izčrpne in zavezujoče migracijske politike. Ta naj bi predvidela skupno azilno politiko, upravljanje migracij, integracijo državljanov tretjih držav in zagotovitev primerljivih pravic, kot jih imajo državljani EU, pa tudi sodelovanje z državami, od koder priseljenci prihajajo (Moraes, 2003).

Evropska komisija je tako leta **2001** sprejela **Predlog za direktivo o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav**, ki prihajajo na delo v Unijo. Z njim naj bi predvsem olajšali in uskladili pogoje za njihov vstop in postopke za pridobivanje delovnih dovoljenj. Zanimivo je, da se je v njej zavzela, da je treba priznati pravico držav članic, da s kvotami in zgornjimi mejami omejijo njihov vstop. Direktiva naj bi po predlogu začela veljati v začetku leta 2004, vendar je ministrski svet ni sprejel (Šarčević, 2004). Je pa ta sprejel **uredbo 859/2003**, ki je stopila v veljavo leta 2003, z njo pa se tretjim državljanom v Evropski uniji dobro zagotavlja socialna varnost (Šarčević, 2004).

Na vrhunskem srečanju v **Sevilli** leta **2002** so se voditelji posvetili predvsem boju proti nezakonitemu priseljevanju. Ker so izkušnje pokazale, da je nadzorovanje zunanjih (schengenskih) meja za nekatere države (Grčija, Italija, Španija) zelo težavno, so razpravljali tudi o možnosti oblikovanja skupne policije za nadzor meja.

Vredno je dodati še to, da so države članice Evropske unije ratificirale številne mednarodne deklaracije in konvencije, kot so na primer Deklaracija ZN o človekovih pravicah (1948), več konvencij Mednarodne organizacije dela, Evropsko konvencijo o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope (1950), vendar še vedno ostaja dejstvo, da lahko 'legitimno diskriminirajo državljane tretjih držav nasproti svojim državljanom in drugim državljanom EU' (Geddes, 2000: 64). Tovrstna diskriminacija je namreč v skladu z določilom mednarodnega prava, ki določa, da lahko država sama odloči, kdo bo postal njen državljan in s tem pridobil temu statusu pripadajoče pravice.

Evropski ekonomsko-socialni odbor¹³ pa je maja 2004 pozval Evropsko komisijo in predsedujočo Uniji naj države članice spodbudita tudi k ratifikaciji Mednarodne konvencije o

¹² Potrebno pa je omeniti, da so se v pogodbi iz Nice zavzeli, da bi tudi državljani tretjih držav s stalnim prebivališčem ali delovnim dovoljenjem nekoč imeli enake pravice do svobodnega gibanja v Uniji kot državljani članic.

migrantih (1990)¹⁴ Ta med drugim določa temeljna načela in pravice, ki jih morajo države spoštovati za vse vrste migrantov, jim zagotavljati standarde minimalne varnosti in enakopravno obravnavo. Poročevalec mnenja Castanos je menil, da se zdi, da države članice oklevajo pri sprejemu konvencije, kar resno omejuje njeno učinkovitost.¹⁵

2.1. POVZETEK RAZVOJA EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE IN KAKO NAPREJ?

Razvoj evropske migracijske politike kaže, da je tovrstno povezovanje težavno in dolgotrajno.

Evropska unija oziroma njena predhodnica EGS je kot eno od temeljnih načel povezovanja med državami uvedla prost pretok ljudi iz držav članic. Preteklo je desetletje, da je določilo, podpisano v Rimski pogodbi, dejansko zaživelo. Ta pravica je v resnici veljala samo za delavce, dokler z Maachstrichtsko pogodbo ni bilo uvedeno evropsko državljanstvo, s čimer se je pravica razširila na vse državljane članic. Kljub vsemu pa je težko govoriti o skupnem evropskem trgu delovne sile, saj prost pretok ljudi znotraj Unije še vedno ne velja za državljane tretjih držav, ki imajo stalno prebivališče v Uniji, pa tudi med državljani članic ne povsem. Spomnimo na prehodna obdobja, ki so jih države članice ob razširitvah uvedle za novinke, in tudi tokrat za osmerico novih članic.

Poleg tega je vredno omeniti, da si države s pomočjo Evropskega koordinacijskega urada mesečno izmenjujejo podatke o stanju na trgu dela. Če se v neki državi ali delu države zaradi določenih razlogov razmere tako poslabšajo, da je ogroženo zaposlovanje in življenjski standard ljudi, država članica obvesti Evropsko komisijo in druge države članice. Komisija na zahtevo članice najpozneje v dveh tednih odloči, da se delavci iz drugih držav članic v tej državi tam ne smejo zaposliti, dokler se stanje ne izboljša (20. člen uredbe 1612/68)¹⁶. Takega ali kakršnega koli podobnega določila, ki bi za državljane članic omejeval prost pretok, v osnutku evropske ustavne pogodbe ni več. (Izjema je zaposlovanje v državni upravi.) Je pa takšno določilo zapisano v pristopni pogodbi za Slovenijo in sedem drugih

¹³ Posvetovalno telo Evropske komisije.

¹⁴ Konvencija je stopila v veljavo leta 2003, doslej pa jo je ratificiralo le 25, večinoma manj pomembnih azijskih, afriških in latinsko ameriških držav, ki so pretežno države porekla priseljencev.

¹⁵ Dodatek k Osnutku mnenja skupine za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo o Mednarodni konvenciji o migrantih (2004)

¹⁶ http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/employment/skills/recomm/instr/eu_26.htm# (17. marec 2004)

držav novink¹⁷ (izjemi sta Ciper in Malta)¹⁸. Predvideva, da ga lahko države petnajsterice uporabljajo do sedmih let po razširitvi.

Države članice lahko sicer v dveh tednih zahtevajo razveljavitev tega določila, kar mora svet Evropske unije izglasovati s kvalificirano večino, vendar je zanimiv že podatek, da lahko države deloma zaprejo svoj trg dela tudi na ta način.

Prost pretok delavcev države članice lahko tudi omejijo oziroma celo prepovejo na določenih sektorjih, kot so na primer pomembnejša delovna mesta v državni upravi (notranje in zunanje ministrstvo), policija in vojska.

Ker socialni in pokojninski sistemi držav članic niso enaki, so se države tudi zaščitile pred t.i. 'welfare shoppingom', izkoriščanjem boljših socialnih sistemov, in sicer tako, da lahko državljani iz drugih držav članic prebivajo drugod, le če lahko zagotovijo, da se bodo preživljali z zaslužki od dela ali kako drugače, ne pa na račun socialne podpore (Boeri in dr., 2002: 44).

Skratka, če povzamem mnenje Verlič Christensenove, 'v sedanji politiki notranjih migracij Evropske unije velja, da vsaka država sama izvaja in določa izvedbeno migracijsko zakonodajo v skladu s svojo tradicijo in gospodarskimi potrebami, v kolikor ne kršijo določil skupnosti in človekovih pravic' (Verlič Christensen, 2000: 1129).

Prost pretok delavcev pa je le del migracijske politike, saj ureja le vprašanje migracij znotraj Unije, drugi del pa so migracije med Unijo in drugimi državami, torej priseljevalna in azilna politika. Ta del evropske migracijske politike pa se usklajuje precej dlje. Tudi z uvedbo Schengenskega režima (poostrenega nadzora na zunanjih mejah), ki ima predvsem učinek na boj proti nezakonitemu priseljevanju, ne posega pa na odločanje vlad držav članic, da urejajo priseljevanje. (Boeri in dr., 2002: 48). Odločanje o priseljevalni in azilni politiki so sicer z Amsterdamsko pogodbo vključili v pristojnost Evropske unije, a še vedno ostaja načelo soglasja. Poleg tega je delovanje Sodišča Evropske unije zelo omejeno (Geddes, 2003). V predlogu evropske ustavne pogodbe način odločanja o skupni priseljevalni politiki ni opredeljen, je pa zapisan odstavek člena, ki določa, da skupna politika priseljevanja 'ne

¹⁷ Pogodba o pristopu Slovenije k Evropski uniji, Priloga XIII, 2. pogl., 7 člen)

¹⁸ Tudi osnutek evropske ustave, ki ga je pripravila Evropska konvencija, vsebuje člen, ki omogoča, da svet ministrov na predlog Komisije sprejme evropske uredbe ali sklepe, ki vsebujejočasne ukrepe v korist držav članic, v katerih je zaradi nenadnega dotoka državljanov iz tretjih držav prišlo do izrednih razmer. (Člen III-167)

vpliva na pravico držav članic, da določijo, kolikšen obseg državljanov iz tretjih držav lahko vstopi na njihovo ozemlje z namenom iskanja zaposlitve.'¹⁹

Pomemben poskus v procesu priprave skupne zakonodaje o azilu in priseljevanju so sklepi vrhunskega zasedanja v Tampereju leta 1999. Vendar Evropski socialno-ekonomski odbor v svojem mnenju iz junija 2004 ugotavlja, da so 'rezultati tega usklajevanja skromni: sprejeta zakonodaja je nerazveseljiva in se je bistveno oddaljila od ciljev iz Tampereja. Sedanji sistem dopušča zaviranje predlogov, skupaj z vedenjem nekaterih vlad pa to otežuje doseganje soglasja.'²⁰

Številni strokovnjaki menijo, da bi probleme, ki nastajajo zaradi težavnosti sprejemanja odločitev s soglasjem na področju priseljevanja in azila, spremenilo odločanje s kvalificirano večino. Vendar pa se temu ni pripravljena odpovedati nobena država, saj nekatere preveč posegajo v srž nacionalne suverenosti. Tokrat pa je zanimiv podatek, da se zdaj britanske oblasti zavzemajo za odločanje s kvalificirano večino, uradni Berlin pa se zavzema, da odločanje ostane soglasno (Grabbe, 2002, Moraes, 2003).

Poslanec Evropskega parlamenta Claude Moraes vidi ovire pri oblikovanju skupne priseljevalne in azilne politike še drugje. Države članice lahko namreč na tem področju vlagajo tudi svoje pobude (na drugih ima to pravico samo Evropska komisija), to pa je že povzročilo prekrivanje ali preprečilo razpravo o predlogih Evropske komisije. Druga velika ovira je javno mnenje, ki je zaradi neuspešnega boja proti nezakonitemu priseljevanju sprožila vzpon številnih populističnih in skrajnih desničarjev in tako tudi zasuk vlad v desno. Tretja ovira pa so bili po mnenju Moraesesa tudi teroristični napadi v ZDA 11. septembra 2001, zaradi česar so v nekaterih državah povezali teroriste s prosilci za azil in zahtevali poostreitev azilne politike (Moraes, 2003).

Skratka, lahko zatrdimo, da se je moč in pristojnost Evropske unije na področju politike migracij močno povečala, vendar je voditelji Unije do sedaj niso mogli povsem prepustiti povezavi.

Preden bom skušal dobiti odgovor na svojo prvo hipotezo o možnostih za uspešno delovanje evropske migracijske politike, bom predstavil še teoretično podlago, značilnosti evropske delovne sile in vpliv priseljevanja na trge delovne sile.

¹⁹ Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, člen III-168, 5. odstavek

²⁰ Osnutek mnenja skupine za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo o Mednarodni konvenciji o migrantih (2004)

3. TEORIJE, KI OPREDELJUJEJO VLOGO DRŽAV PRI NADZOROVANJU MIGRACIJ

Politične teorije mednarodnih migracij so se močneje razvile šele v zadnjih desetletjih. Hollifield pojasnjuje, da so prej ta pojav preučevali predvsem sociologi, antropologi, demografi in ekonomisti, v politični znanosti pa je bil zapostavljen in slabo raziskan. V središču fenomena migracij, ki ga preučujejo politologi, sta vprašanji suverenosti in državljanstva. Suverenost definira Weber kot monopol države nad legitimno uporabo sile na njenem teritoriju. Tako je bistvo suverenosti države tudi njena zmožnost nadzora mej in prebivalstva (Weber v Hollifield, 2000: 141). To pravico ima država tudi na podlagi mednarodnega prava. Suverenost države bi bila ogrožena, če ne bi mogla sama izvajati nadzora na mejah. Ogrožena bi bila tudi družbena pogodba, če države ne bi mogle razlikovati med svojimi državljani in tujci. Podobno piše tudi Kleinschmidt. Ugotavlja, da je bilo oblikovanje migracijskih politik od začetka 19. stoletja ena od prioritet suverenih držav, saj po njegovem mnenju prebivalstvo vsake suverene države lahko ostane enotna politično aktivna skupina le dokler je to stabilno (Kleinschmidt, 2002).

Vprašanje suverenosti in tudi državne varnosti pa je povezano tudi s teorijo mednarodnih odnosov. Hollifield ugotavlja, da se do konca hladne vojne teoretiki mednarodnih odnosov niso posvečali fenomenu mednarodnih migracij, saj so menili, da ne spada v področje tako imenovane visoke politike (državna varnost, zunanja politika, vprašanje vojne in miru), temveč v nizko politiko (družbene in ekonomske politike). Šele v devetdesetih letih so teoretiki spoznali, da mednarodne migracije lahko dramatično vplivajo na varnost in suverenost držav (Hollifield, 2000: 152, 153).

Mednarodne migracije in vlogo države pri njihovem nadzoru skušajo pojasniti tri teorije mednarodnih odnosov: realizem oziroma neorealizem, transnacionalizem oziroma teza globalizacije in liberalni institucionalizem.

Realizem: Temeljna domneva te teorije je, da je delovanje držav omejeno z anarhično strukturo mednarodnega sistema. V tem sistemu morajo države nenehno ščititi svojo suverenost in nacionalne interese ter obenem iskati načine za povečanje svoje moči v njem. Iz teorije Hollifield izpelje dve hipotezi. Prva pravi, da so mednarodne migracije vprašanje državne varnosti in da bodo države bodo migrantom dovolile vstop ali odhod iz države le, ko

bo to v njihovem interesu. Druga hipoteza pa pravi, da je migracijska politika odvisna od dejavnikov v mednarodnem sistemu, predvsem porazdelitvi moči in položajev držav v njem. Več zahodnih teoretikov, kot na primer Huntington, Borjas, Brimelow in Weiner, je migracije označilo za možno grožnjo državni varnosti. Predvsem zadnji tudi poudari, da morajo biti vlade zahodnih držav pripravljene posredovati v kriznih žariščih, zaradi katerih bi lahko prišlo do vala beguncev (Hollifield, 2000: 154, 155).

Kritika realizma: slabost te teorije je, da je preveč politično določena in je bila ustreznejša v obdobju polarizacije sveta in hladne vojne ter po Hollifieldovem mnenju ne more pojasniti nadaljnega povečevanja migracij po koncu hladne vojne. Takšno alternativo realizmu ponuja teza globalizacije.

Teza globalizacije: ta teorija je novejša in temelji na predpostavki, da je transnacionalizem v obliki pretoka blaga, kapitala, storitev in ljudi oslabil suverenost in možnost nadzora držav. Kar se tiče migracij, ta teorija temelji na predpostavki, da so migracije posledica neenakosti v mednarodni ekonomiji in da je vloga države pri upravljanju mednarodnih migracij obrobna. Suverena država lahko upočasni razvoj, ne more pa ga ustaviti, saj so podjetja, posamezniki in mednarodne skupnosti našli načine, da zaobidejo njihovo delovanje (Hollifield, 2000: 155).

Kot pišejo sociologi; Sassenova, Portes in drugi, je pojav mednarodnih podjetij oblikoval tudi transnacionalne skupnosti, saj se delavci (tako visoko kot nizko usposobljeni) selijo med državami v iskanju dela in zaslužka. Vlade v državah OECD-ja so bile zaradi globalizacije prisiljene deregulirati in liberalizirati trge dela in kapitala, da bi bila lahko podjetja konkurenčna. To pa je hkrati tudi pomenilo še več izseljevanja iz revnih držav.

Teza globalizma ima korenine tudi v klasični 'push-pull' teoriji migracij, ki predpostavlja, da se bodo ljudje preseljevali, dokler bodo v mednarodni ekonomiji neskladja, vendar teoretiki globalizacije menijo, da migracije ta neskladja še povečujejo, zato je teza blizu tudi marksizmu (Hollifield, 2000: 157).

Kritika teze globalizacije: slabost te teorije je, da nima nikakršne politične razlage za fenomen migracij. Te naj bi bile skoraj popolnoma družbeno in ekonomsko pogojene.

Liberalni institucionalizem: to je neoliberalna teorija, ki se osredotoča na delovanje institucij in oblikovanje politik v liberalnih državah, kjer naj bi različne družbene in ekonomske skupine tekmovala med seboj za vplivanje na državo. To naj bi pojasnilo ravnanje držav v mednarodnem sistemu. Poleg tega teorija poudarja tudi pomen mednarodnih

institucij na oblikovanje politik držav. Ker teorija vključuje tako gospodarsko kot politično analizo, jo imenujejo tudi mednarodna politična ekonomija. Na področju upravljanja migracij, kot ugotavlja Hollifield, je bilo do nedavnega malo mednarodnega sodelovanja, izjema sta reševanje problema beguncev in oblikovanje schengenskega sistema v Evropski uniji.

Iz teorije Hollifield izpelje dve hipotezi. Prva pravi, da so države lažje pripravljene odpreti svoje trge za trgovino in posledično tudi migracije, če obstaja mednarodni režim, ki lahko te tokove ureja in rešuje probleme. Druga hipoteza pa pravi, da je relativna odprtost svetovnega gospodarstva odvisna od sodelovanja mogočnih interesnih skupin - predvsem velikih podjetij - v dominantnih državah (Hollifield, 2000: 160,161).

Hollifield pravi, da je javnost lažje prepričati v korist svobodne trgovine, pri migracijah oziroma oblikovanju odprte ali restriktivne migracijske politike pa ekonomske argumente dostikrat zasenčijo politični, kulturni in ideološki argumenti.

4. ZNAČILNOSTI EVROPSKE DELOVNE SILE, OBETI ZA PRIHODNOST IN VPLIV PRISELJEVANJA NA TRG DELOVNE SILE

Mobilnost

Evropska delovna sila je zelo slabo mobilna. Le kak poldrug odstotek prebivalcev Unije živi izven domovine v drugi državi povezave. Kaki trije odstotki tujcev, ki živijo v Uniji, so tako imenovani državljani tretjih držav. Poleg kulturnih in jezikovnih razlik imajo posamezne države tudi različne socialne sisteme (plačevanje socialnih, pokojninskih prispevkov in davkov). Migracije otežujejo tudi težave pri prometu z nepremičninami (iskanje prebivališča), priznavanju poklicnih kvalifikacij²¹ in nenazadnje (slaba) seznanjenost o prostih delovnih mestih v drugih državah (Boeri in dr., 2002). Na tem mestu še enkrat omenjam tudi odločitev večine držav petnajsterice, da uvedejo prehodno obdobje za prost pretok delovne sile iz novink. Tudi to nedvomno otežuje mobilnost.

Zanimiva je tudi razlaga Boerija in sodelavcev. Ti ugotavljajo, da relativno majhna mobilnost delavcev znotraj Unije kaže na to, da državljani držav članic EU menijo, da trg EU še ni enoten, ali pa močno cenijo svoje lastne skupnosti (Boeri in dr., 2002: 65).

Številne ekonometrične študije so pokazale, da so razlike v višini BDP-ja na prebivalca oziroma plačah glavni faktor, ki vplivajo na migracije znotraj Unije in priseljevanje vanjo,

²¹ Tu je po mnenju Verlič Christensenove največ težav, saj so izobraževalni sistemi držav članic različni.

pomembno vlogo pa igrajo tudi razmere na trgu dela, predpisi, jezik, oddaljenost pa tudi težko opredeljive značilnosti posameznih držav (Boeri in dr., 2002: 53). Ekonometrične študije so tudi pokazale, da je uvedba prostega pretoka ljudi znotraj Evropske unije le malo povečala migracije (ibid., 2002: 58).

Zgodovinske izkušnje pa kažejo, da tudi velike razlike v gospodarski razvitosti držav praviloma ne vodijo do množičnih selitev državljanov in da meddržavne selitve, tudi če so množične, nimajo večjega vpliva na zaposlenost in plače v imigrantski državi (Bevc in dr., 2002). Tako je tudi Svetovna banka ocenila, da se državljani deseterice novih držav Evropske unije ne bodo množičneje preseljevali v druge, bolj razvite države Unije oziroma, da širitev ne bo imela pomembnejših učinkov na trg dela v državah Evropske unije.²² Tudi anketiranje prebivalcev pa ne napoveduje večjega odseljevanja na zahod. Bevčeva s soavtoricama še dodaja, da to še zlasti velja za prebivalce Slovenije (Bevc in dr., 2002).

Kot piše Kramberger, se večina strokovnjakov, ki preučujejo potencialno priseljevanje z vzhoda na zahod Evrope, strinja, da množične selitve niso verjetne. Ob razširitvi naj bi se sicer številka dokaj povečala, na približno 330 tisoč ljudi letno, nato pa se po ocenah Evropske komisije do leta 2030 postopoma zmanjševala. Skupaj naj bi se v tem obdobju preselilo nekaj manj kot štiri milijone ljudi (Kramberger, 2003). Nekateri drugi avtorji (Sinn in dr., 2000) menijo, da se bo tolikšno število ljudi preselilo v petnajstih letih po razširitvi Unije (Kramberger, 2003). Med 35 in 45 odstotki teh naj bi se preselilo v Nemčijo, med 15 in 25 odstotki v Avstrijo in kakih 10 odstotkov v Švico, ostali pa v druge države (ibid., 2003).

Ali gre za veliko ali majhno številko, če na primer vemo, da je vseh prebivalcev razširjene Evropske unije 450 milijonov, je vprašanje interpretacije. Kakorkoli, Straubhaar meni, da bo v prihodnosti slaba mobilnost delovne sile Evropski uniji povzročala velike težave (Straubhaar, 2000).

Tega se zavedajo tudi v Evropski komisiji, ki so leta 2002 v skladu z lizbonsko strategijo - ta med drugim predvideva, da bo EU do leta 2010 postala najbolj konkurenčno svetovno gospodarstvo (večje število delovnih mest, večja družbena kohezija...) - pripravili akcijski načrt za večjo mobilnost in priznavanje poklicnih kvalifikacij.

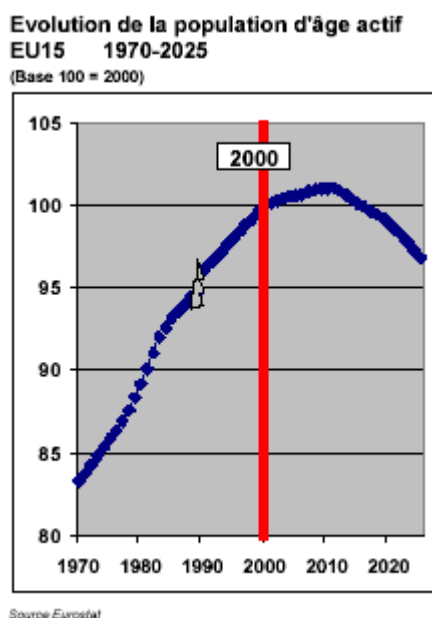
²² V povprečju so bile plače v prihodnjih članicah Unije leta 1999 desetkrat manjše kot v državah petnajsterice, kupna moč pa štirikrat manjša (Boeri et al, 2000, 321).

Staranje prebivalstva

Med letoma 1975 in 2000 je število prebivalcev petnajsterice naraslo iz 349 na 375 milijonov. Vendar pa se je odstotek delovno aktivne populacije začel zmanjševati, povečevati pa odstotek starejših od 65 let. (leta 1975 - 13 odstotkov, 1995 - 15,4 odstotkov in napoved za leto 2025 - 22 odstotkov) (Boeri in dr., 2002: 3). S problemom staranja prebivalstva obenem pa tudi zmanjšanjem stopnje naravnega prirastka se sooča večina držav Evropske unije, med njimi nekatere med novimi državami članicami, tudi Slovenija (Verlič Christensen, 2000).

Evropski statistični urad Evrostat ugotavlja, da bo v petnajsterici količina delovno aktivne populacije, kamor štejemo ljudi od 15 do 64 leta starosti naraščala samo še do leta 2010, nato pa bo strmo padla. Z razširitvijo Unije se razmere ne bodo izboljšale, saj naj bi se delovno aktivna populacija po ocenah Združenih narodov v deseterici novih članic v 25 letih zmanjšala za 11 odstotkov, v državah petnajsterice pa v enakem obdobju za 3 odstotke. (Coomans, 2002). Največji padec naj bi v obdobju 2010-2025 doživele Italija (-7,5 odstotka), Nemčija in Španija (-6,5 odstotka). Te tri države predstavljajo kar precejšen delež trga delovne sile v Evropski uniji (Kovač, 2003: 59).

Graf 4: Rast aktivne populacije v državah petnajsterice med letoma 1970 in 2025



Vir: v Coomans, 2002

Coomans ugotavlja, da se poleg tega stara tudi delež tistih znotraj skupine aktivnega prebivalstva, se pravi se povečuje delež starih med 55 in 64 leti in zmanjšuje delež starih med 15-24 leti (Coomans, 2002). Še posebej je ta trend opazen pri novih članicah.

Leta 2000 so voditelji držav petnajsterice prvič po letu 1974, ko so popolnoma zaprli priseljevanje delavcev, spoznali, da npr. Nemčija brez novih strokovnjakov na področju informacijske tehnologije ne bo mogla konkurirati ZDA²³, in Velika Britanija brez novih medicinskih sester ne bo mogla skrbeti za lastno ostarelo prebivalstvo. Da je nujno uvesti nekatere spremembe pri migracijski politiki je vplivalo tudi poročilo Združenih narodov o prebivalstvu, ki ugotavlja, da bi morala Evropa v prihodnjih 50 letih vsako leto sprejeti 13 milijonov ljudi, če želi ohraniti razmerje med populacijo, ki dela, in starimi, kot je doslej (Widgren, 2002).

Kljub navedenim podatkom, ki pričajo o nujnosti dovoljevanja priseljevanja v Evropsko unijo, Widgren ugotavlja, da je po letu 2002 zagon po spremembi, to je večji liberalizaciji evropske migracijske politike, zastal zaradi zasuka volilnega telesa v desno v številnih evropskih državah. Omejevanje priseljevanja in strah pred tujci sta bili pogosto eni osrednjih predvolilnih tem. Tudi javnomnenjske raziskave Eurobarometer ugotavljajo, da večina prebivalcev EU nasprotuje nadaljnjemu priseljevanju v skladu z primerjavo: 'barka je polna' - tako tudi vlade teh držav podpirajo in tudi izvajajo omejevalno priseljevalno politiko (Boeri in dr., 2002: VI,).²⁴ Čeprav je v interesu Evrope, da se stopnja priseljevanja močno poveča (Widgren, 2002). V ta prid govorijo tudi nekatere empirične raziskave strokovnjakov.

Vpliv priseljevanja na trg delovne sile in socialne sisteme držav

Več strokovnjakov, ki so preučevali **povezanost med številom tujih delavcev in višino plač domačih delavcev**, je z različnimi metodami ugotovilo, da povečanje števila tujih delavcev ne vpliva bistveno na višino plač. Tako so nekatere študije ugotovile, da desetodstotno, le za nekaj desetink odstotka zmanjšajo višino plač (Gang- Rivera-Batiz, Bauer), največjo povezanost- kar 4 odstotke nižje plače domačinov sta na primer ugotovila DeNew in Zimmermann (Boeri in dr., 2002: 28-29). Boeri s soavtorji poudarja, da ni statistično

²³ Nemčija je na primer ob sprejetju lizbonske strategije objavila, da bo v desetih letih v okviru nacionalne strategije razvoja potrebovala približno 350.000 ljudi letno s področja računalništva, visokih tehnologij itd., ki jih pač nemški izobraževalni sistem ne more zagotoviti (Brinar, 2004).

²⁴ Widgren meni, da bi morali v Evropski uniji oblikovati nekakšen solidarnostni mehanizem, ki bi voditeljem držav omogočal svobodno razpravo o tako imenovanih tabu temah, kot so: priseljevanje so bo na vsak način nadaljevalo, če ne urejeno, pa neurejeno.

preverjenih instrumentov, s katerimi bi ugotavljali povezanost in da so nekatere študije ugotovile, da večje število tujih delavcev lahko tudi malce pozitivno vpliva na plače domačih (ibid.: 30).

Podobno je tudi s **povezanostjo med številom tujih delavcev in nezaposlenostjo domačih delavcev**. Pričakovali bi, da se bo trg dela s prihodom priseljencev, to je novih delavcev odzval z večjo nezaposlenostjo, za kar pa, kot so pokazale številne raziskave, ni nikakršnih dokazov. Povezanost med stopnjo brezposelnosti in povečanim številom priseljencev je kvečjemu minimalna (Boeri in dr., 2002: 30).

Boeri s sodelavci je preučeval tudi napovedan učinek razširitve Unije na vzhod in ugotovili so, da ta v celoti gledano ne bo vplivala na plače in stopnjo zaposlenosti domačih delavcev, vendar pa bi ta lahko imel težko zanemarljiv učinek na obmejne regije pa tudi na specifičnih delovnih področjih (Boeri in dr., 2000: 320). Posvarijo tudi, da bi v primeru velike koncentracije delavcev v posameznih regijah to lahko tudi povzročilo probleme (Boeri in dr., 2000: 330).

Po ugotovitvah več empiričnih študij pa priseljevanje **vpliva na socialne sisteme** držav. V državah Evropske unije se je v zadnjih desetletjih povečal odstotek brezposelnih med priseljenci bolj kot med domačim prebivalstvom - to sicer velja zgolj za tujce iz tretjih držav ne iz članic Unije, študije v nekaterih državah (Nemčija, Danska in Švedska) so tudi pokazale, da tujci ostanejo dlje časa brezposelni kot domači prebivalci (Boeri in dr., 2002: 31-32). Vzrok tega je v bistvu razlika v sestavi priseljencev v zadnjih desetletjih. Večina teh je namreč v Unijo prišla na podlagi združevanja družin, prošenj za azil, pa tudi nezakonito, ker namreč drugače - ekonomske migracije, zaradi omejitev niso mogli priti. S tem se je znižala stopnja usposobljenosti, saj so številni med temi priseljeni z nizkimi ali brez poklicnih kvalifikacij (ibid.: 33-34).

Na tem mestu bi omenil še en vpliv, ki ga po Bifflovi povzema Verlič Christensenova. To je, da 'predvsem **priseljevanje delavcev zagotavlja možnost za razvoj in rast** na področjih, kjer to ne bi bilo mogoče zaradi pomanjkanja domačih kadrov, ... priseljevanja torej omogočajo, da se izognemo razvojnemu zastoju zaradi omejitev v razpoložljivi delovni sili' (Verlič Christensen, 2000: 1128). V tej funkciji so bile in so še vedno tudi nezakonite migracije. So odgovor na potrebe trgov dela po poceni in slabo usposobljeni delovni sili, ki

jih ne more zagotoviti domača delovna sila zaradi različnih razlogov npr. predpisi, minimalne plače ... (Straubhaar, 2000).

Vse ugotovitve o posledicah priseljevanja seveda ne smemo jemati za suho zlato. Pisci raziskave o ocenah makro- in mikroekonomskih učinkov vstopa Slovenije v Evropsko unijo zapišejo, da so dejanske posledice priseljevanja oziroma odseljevanja v glavnem odvisne od 'fleksibilnosti dela, sektorske strukture gospodarstva in seveda 'kakovosti' migrantov'.²⁵

Dodal bi še izsledke analiz predvsem ameriških ekonomistov (Simon, Borjas in Freeman), o ekonomskih učinkih migracij, ki jih povzema Kovač, in zavračajo nekatere stereotipne razlage. Ugotavljajo, da rodnost priseljencev in nič večja kot pri domačem prebivalstvu, čeprav prihajajo iz območij z drugačnimi demografskimi značilnostmi, da priseljenci niso večji porabniki zdravstvenih storitev, ...da so neprimerno bolj mobilni, pripravljeni delati več v slabših delovnih razmerah in za nižje plače kot domači delavci ter da stopnja kriminalitete ni nič večja od domačega prebivalstva,... in da se zlasti ekonomski priseljenci hitro prilagodijo trgu dela in življenju v novi državi' (Kovač, 2003: 66).

5. (NE)USPEŠNA EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA, PREDLOGI REŠITEV²⁶

Migracijske politike v državah Evropske unije po drugi svetovni vojni so prinesle paradoksalne učinke. Po eni strani odstranitev notranjih ovir za mobilnost namreč ni bila povezana z večjim priseljevanjem oziroma seljenjem med državami članicami, po drugi pa se je število tujcev, ki so prihajali v EU iz tretjih držav od začetka 70-ih let podvojil, čeprav so priseljevalne politike držav članic in Unije skušale zaščititi svoje trge dela pred delavci, ki prihajajo iz tretjih držav (Boeri in dr., 2002: 64). Takšna omejevalna politika je prispevala k neustrezni izbiri migrantov glede njihove usposobljenosti. Glede na to, da empirične raziskave ugotavljajo, da delovne migracije kvečjemu minimalno vplivajo na plače in brezposelnost domačih delavcev, bi po mnenju Boerija in sodelavcev ekonomske migracije na račun drugih oblik priseljevanja izboljšale strukturo usposobljenosti priseljencev in njihov prispevek na trgu dela (Boeri in dr., 2002: 65).

²⁵ Ocena makro in mikro ekonomskih učinkov vstopa Slovenije v Evropsko unijo , GZS 2003, na <http://www.gzs.si/Nivo3.asp?ID=10418&IDpm=6813> (9. maj 2004)

²⁶ Povzemam le predloge, ki sem jih našel med prebiranjem literature.

Omejevanje priseljevanja iz tretjih držav je ena najvidnejših smeri razvoja evropske migracijske politike v zadnjih desetletjih. Kot piše Tholen, nekateri pravijo temu razvoju tudi oblikovanje evropske trdnjave ali kolektivni restriktivizem in 'securitisation' migracij. Ta razvoj je predvsem očiten na področju obravnave beguncev. S schengenskim režimom so se v Evropski uniji razvili novi instrumenti za obravnavo prošelj za azil. Tako so natančno opredelili, katere kategorije ljudi ne spadajo med begunce in so tako njihove prošnje za azil že vnaprej neutemeljene. Določili so pravilo, da mora prošnja za azil obravnavati država, v kateri bi posameznik najprej moral zaprositi zanj (to so lahko tudi tako imenovane varne države) in predvideli sankcije za podjetja, ki zaposlujejo tujce z neurejenimi dokumenti (Tholen, 2004). Po mnenju kritikov lahko ti instrumenti vplivajo na zaščito beguncev, saj lahko onemogočijo, da begunci iščejo zatočišče v Evropski uniji, odločitve o njihovem statusu pa so lahko prepuščene uradnikom, ki niso ustrezno usposobljeni.

Urejanje migracij se je v zadnjih letih tudi osredotočilo tudi na vprašanje zagotavljanja varnosti oziroma se zaradi povečanja nezakonitega priseljevanja prepletlo z bojem proti kriminalu, kot je na primer tihotapljenje ljudi (Tholen, 2004). Zavratnik Zimiceva zapiše, da 'gre za problem strukturne kriminalizacije migracij'. Težko prestopne zunanje meje Evropske unije lahko precejšen del migracij 'potisnejo 'v ilegalo" (Zavratnik Zimic, 2003:19).

Na tem mestu bi skušal kar se le da kratko povzeti enega najvidnejših problemov v zadnjih letih, povezanega z migracijami, ki je močno odmeval tudi pri nas; val nezakonitega priseljevanja in predvsem ravnanje oblasti s prebežniki, ki je bilo deležno ostrih kritik številnih nevladnih organizacij. Številne evropske države imajo sklenjene dvostranske sporazume o ponovnem prevzemu prebežnikov, vendar v skladu z Ženevsko konvencijo o beguncih prebežnikov države ne smejo kar tako vračati. Zato ti ostajajo v domovih za azilante, kjer velikokrat v nevzdržnih razmerah dolgo čakajo na morebitno ugodno rešitev prošnje. Leuthard poudarja, da ti ljudje niso osumljeni kriminalnih dejanj, ampak so kvečjemu kršili predpise o vstopu in prebivanju (Leuthard, 2001: 59). Takšnega (neprimerne) ravnanja oblasti seveda načelno ne podpirajo. Milohnič zapiše, da sta deklarativno zavzemanje za človekove pravice in normativno ohranjanje pravice do azila za vse tiste, ki jim ta ugodnost pripada, del 'iluzije', ki je konstitutivna in nepogrešljiva za zahodne demokracije (Milohnič, 2001: 21).

Potrebno je tudi omeniti relativno precejšen ksenofoben odziv v družbi na nezakonite priseljence. Tudi v množičnih medijih je bila problematika predstavljena stereotipno, s

številnimi statističnimi podatki, velikokrat je bil opisan strah pred nezakonitimi priseljenci, ki naj bi ogrožali našo narodnostno identiteto (Zavratnik Zimic, 2003).

Zaradi različnih problemov, ki so povezani s priseljevanjem, Boeri s sodelavci Evropski uniji predlaga, da se poslužuje predvsem pogodbenega začasnega priseljevanja. To naj bi zagotovilo, da po izteku začasnega dela tuji delavci zapustijo državo, da je zmanjšana interakcija med zakonitimi in nezakonitimi priseljenci in, da se zakonite delavce spodbudi tako, da se bodo izognili nezakonitemu delu.

Za doseg te ciljev predlagajo štiri t.i. »policy instrumente« - uvedbo plačila varščine za delodajalca, obdavčenje zaslužkov migranta, uvedbo kazni za delodajalca, ki zaposluje nezakonite priseljence in prisilno varčevanje delavca, ki bi ta denar izgubil, če bi oblasti ugotovile, da dela nezakonito (Boeri in dr., 2002: 131).

Evropske migracijske politike so napačno vodene, ugotavlja Faini. Niso uspele zadržati velikega toka priseljevanja. S tem, ko so zaprle vhodna vrata za zakonite delavske migracije, so ti prišli skozi t.i. stranska vrata - na temelju združevanja družin in nezakonitim priseljevanjem. Oboji večinoma predstavljajo slabše izobražene migrante, to pa ima negativen učinek na trg dela in socialni sistem. Faini zato trdi, da je treba evropske migracijske politike reformirati, da mora Evropa opustiti t.i. politiko 'ničelnega priseljevanja' in spoznati, da je postala ena pomembnejših ciljev mednarodnih migracijskih tokov. Migracijske politike je potrebno spremeniti tako, da bodo spodbudile prihod visoko usposobljenih ljudi, a ne na škodo revnih držav- predlog pogodbenih začasnih migracij je eden od predlogov (Boeri in dr., 2002: 156).

Tudi predstavniki Evropske unije ocenjujejo migracijsko politiko, ki je temeljila predvsem na ilegalnih migracijah ter negativnem oziroma restriktivnem pristopu za napačno. Poudarjajo, da jo je potrebno iz smeri boja proti migracijam preusmeriti v smer upravljanja migracij²⁷ (Oberstar, 2002). Tudi Kleinschmidt ugotavlja, da empirični podatki kažejo, da je preprečevanje nenadzorovanega mednarodnega priseljevanja redko bilo uspešno zaradi težavnosti nadzora meja in tudi, ker meni, da bodo ljudje- v kolikor bodo imeli interes za to- prečkali meje ne glede nato, ali je to dovoljeno ali ne (Kleinschmidt, 2002). Skratka, posameznik, ki se želi preseliti, bo to storil na zakonit, če pa le to ne bo šlo, bo isto storil na nezakonit način (Oberstar, 2002).

²⁷ Predvsem ustrezne integracijske politike migrantov.

Niessen ugotavlja, da je pri odločitvi, da se urejanje migracij prepusti notranjim in pravosodnim ministrom držav Unije botrovalo prepričanje, da je to predvsem vprašanje nadzora in omejevanja priseljevanja. Zato so v Evropski uniji zapostavili področji zunanje in razvojne politike²⁸ in ta povezanost je še vedno zelo majhna (Niessen, 2003). Študija v desetih državah²⁹, od koder skuša v EU priti največ prosilcev za azil, je ugotovila, da je več tistih, ki državo zapuščajo zaradi zatiranja manjšin, etničnih konfliktov in državljanskih vojn, kot pa zaradi majhnega prihodka in nizkega življenjskega standarda. Obenem pa ugotavlja, da je slabo razvitost težko ločiti od konflikta, saj do tega lahko privede ravno slaba razvitost (Niessen, 2003).

Problem je tudi premajhno sodelovanje med razvitimi državami in državami v razvoju, med njimi nekatere tudi niso najbolj naklonjene finančni pomoči za preprečevanje priseljevanja v EU. Eden od predlogov rešitev je po mnenju Niessena Splošni sporazum o trgovini in storitvah, ki je nastal v okviru Svetovne trgovinske organizacije. Ta med drugim predvideva za delavce iz držav v razvoju liberalizacijo začasnega dela v razvitih državah.³⁰ Vendar so države članice EU pa tudi Evropska komisija za zdaj do takšnih predlogov zadržane (Niessen, 2003). Niessen tudi meni, da se krepijo razprave o pomembnosti migracij tudi zaradi demografskih značilnosti, in da se lahko stališča EU in držav članic spremenijo.

Preproste rešitve za kompleksni fenomen migracij so bodisi drage, politično naivne ali pa populistični argumenti. Kar se tiče Evropske unije, ni možna niti popolnoma odprtost niti t.i. trdnjava. Prve možnosti ne bodo sprejeli državljani članic EU, tudi če bi gospodarsko pozitivno vplivala na družbo, t.i. trdnjava pa tudi ni sprejemljiva tako zaradi človekoljubnih, kot zaradi gospodarskih razlogov. Tudi na področju slabo usposobljene delovne sile bo določen obseg priseljevanja iz gospodarskih razlogov potrebe, še bolj pa bo potrebno priseljevanje visoko usposobljenih delavcev.

Struabhaar predlaga, da bi se nova evropska migracijska politika morala osredotočiti na dva bistvena problema: nadzor vstopa na zunanjih mejah in nadzor prebivanja in dela.

Tako predlaga popolno liberalizacijo pretoka ljudi znotraj Unije tudi tujcev. Kar se tiče nadzora vstopa pa predlaga kavcije za tiste, ki prihajajo v Unijo brez namena, da bi tam

²⁸ Predvsem razvojna pomoč državam, od koder je največji naval priseljencev, v obliki subvencij in posojil. Niessen ugotavlja, da je ta pomoč za omenjene države premajhna, da bi z njo lahko zamejili odseljevanje oziroma priseljevanje v EU. Zato tudi dvomi o primernosti uporabe tega instrumenta.

²⁹ Študijo sta pripravila Castles in Loughna.

³⁰ Kar podpirajo tudi nekatere države v razvoju, na primer Indija in Kolumbija, saj jim ni v interesu izgubiti dobro usposobljene delovne sile.

ostali. Če odidejo v času, ko so z dovoljenjem bivali na območju Unije, se jim denar vrne. Tisti, ki kavcije ne bi bili zmožni plačati, pa bi bili podvrženi strogemu pregledu na zunanjih mejah in dolge čakalne vrste (Straubhaar, 2000).

Boeri in sodelavci še predlagajo, da bi morale priseljevalne politike vzpostaviti ravnovesje med stopnjo usposobljenosti ekonomskih in drugih migrantov (na primer združevanje družin), da bi zagotovili, da ti ne bi bili pretirano odvisni od socialne pomoči (Boeri in dr., 2002: 150).

Potrebno je omeniti še en pomemben vidik, ki se nanaša predvsem na oblikovanje javnega mnenja v državah članicah. Oberstar zatrdi, da bo potrebno predvsem storiti več v boju proti ksenofobiji in rasizmu (Oberstar, 2002). Brochmannova opozori na zanimiv vidik problema ksenofobije. Ta je lahko posledica občutka, da priseljevanje ogroža nacionalno identiteto, kulturo ali delovna mesta domačih prebivalcev, lahko pa je tudi posledica predstav, ki jih sprožijo omejevalne priseljevalne politike, saj imajo tudi oblasti v številnih državah priseljence za nezaželene, to pa se lahko izrazi tudi v nasprotovanju t.i. že integriranih priseljencev. (Naraščanje) ksenofobije je v tem primeru lahko tudi argument oblasti za nadaljevanje omejevalne migracijske politike (Brochmann, 1999: 20).

5.1. PRVI SKLEP

Prva hipoteza, ki sem jo zastavil, se glasi; da **skupna evropska migracijska politika v danih okoliščinah zaradi prevelikega poseganja v suverenost držav ni možna. Popolnoma je ne morem sprejeti, ne morem pa je niti zavrni.**

Evropska unija je na področju migracijske politike razvila številne mehanizme in instrumente. Iz pregleda razvoja te politike je jasno razvidno, da je to proces, v katerem ima Unija čedalje večje pristojnosti. Kljub temu, da so številna področja urejanja priseljevanja prenesena na raven Unije, pa so države članice še vedno tiste, ki odločajo o dveh pomembnih možnostih priseljevanja: ponovno združevanje družin in humanitarni razlogi - azilna politika. Še vedno v Uniji ni dovoljeno prosto gibanje za državljane tretjih držav, ki imajo stalno prebivališče v eni od članic. Predvsem pa je izvajanje odločitev s tega področja prepuščeno posameznim državam. Evropska unija nima Evropskega urada, ki bi obravnaval prošnje za azil, ali službe, ki bi beguncem nudila nasvete (Tholen, 2004). Skratka, države članice izvajajo določene ukrepe v skladu s svojimi administrativnimi pristojnostmi in tradicijo, kar privede do različnih 'izidov' skupne migracijske politike (Tholen, 2004).

Kot piše Geddes, tudi če bi Evropska unija oblikovala skupno priseljevalno in azilno politiko, bi bila ta še vedno precej omejena, saj bi jo bilo zelo težko izvajati. Za to našteje številne razloge, npr.: težavnost dejanskega nadzorovanja mej, ki je mnogokrat pogojena tudi z omejenimi sredstvi; veliko število akterjev: od t.i. odločevalcev do izvajalcev; težavna bi bila uvedba sankcij proti tistim, ki določil politike ne bi spoštovali. Geddes meni, da tudi, ko obstaja grožnja z uvedbo sankcij, lahko oblasti v državah 'kreativno' interpretirajo in izvajajo določene direktive (Geddes, 2000: 24-26). Evropska unija po njegovem ne more nadzorovati priseljevanja, ker se zanaša na države članice, da ta nadzor (ustrezno) izvajajo same (Geddes, 2000: 31). 'Dokler bo migracijska politika povezana s politiko preprečevanja nenadzorovanega priseljevanja, si lahko mednarodne institucije obetajo prevzeti pristojnost nad migracijsko politiko, le če imajo hkrati administrativne in politične instrumente, da odkrito nadzorujejo mednarodno priseljevanje', zapiše Kleinschmidt (Kleinschmidt, 2002). Kot še ugotavlja omenjeni avtor, pa imajo v Evropski uniji administrativne, politične instrumente in legitimnost za nadzor mednarodnega priseljevanja vlade držav članic in ne evropske institucije.

Če skušamo narediti primerjavo Evropske unije in države, kot zapiše Tholen, bi lahko EU na eni strani razumeli kot nad-državo (super state), ki ima nove priložnosti in tudi pristojnosti za urejanje migracij, po drugi strani pa je ta država zelo šibka, saj nižje ravni, to je države članice, še vedno veliko odločajo po lastni presoji (Tholen, 2004).

Vsi zgoraj omenjeni argumenti govorijo v prid moji hipotezi. Vendar pa ne smemo zanemariti argumenta, ki pojasnjuje, zakaj sploh prihaja do čedalje tesnejšega sodelovanja držav na področju migracij, zakaj države postopoma prelagajo svojo suvereno odločanje na raven Unije. 'Nadnacionalni akterji ali nove oblike politične mobilizacije na ravni EU, ki so spremenili prioritete držav članic v smeri federalne evropske ureditve, držav članic niso vlekli za nos.

Prej je razvoj skupne priseljevalne in azilne politike premišljen poskus doseči cilje omejevalnih politik in tako povečati, ne zmanjšati suverenosti držav³¹ (Geddes, 2003).

Z drugimi besedami, moč države lahko gledamo tudi kot sposobnost, da doseže svoje cilje. Ti pa so lahko lažje doseženi s sodelovanjem in povezovanjem z drugimi državami.

³¹ EU member states have not been led by the nose towards a federal Europe as a result of the changed preferences and identities of state actors, by supranational leadership, or by new forms of political mobilization at EU level. Rather, the development of EU immigration and asylum co-operation and integration marks a rational attempt to attain restrictive policy objectives and thus strengthen rather than weaken state sovereignty (Geddes, 2003).

Omejevalna evropska migracijska politika, ki po nekaterih pogledih omejuje suverenost države, je lahko uspešnejša, kot restriktivna politika, ki jo je država oblikovala sama, enostransko. Skratka, države lahko na nekaterih področjih dosežejo svoje cilje tudi s prenosom suverenosti³² (Geddes, 1997). Vprašljivo je, ali v (vseh) državah članicah prevladuje prepričanje, da je na področju migracij smiselno in vredno prenesti vse odločanje na raven Evropske unije. To bo po mojem predvsem pokazal čas in morda tudi spremenjene okoliščine, prav zato pa svoje hipoteze ne morem popolnoma sprejeti.

Pri utemeljevanju svojega sklepa bi rad še podkrepil mnenje, da bo vsaka država v praksi vendarle ustrezno poskrbela za svoje interese ne področju migracij tudi, če bo dejansko odločanje prenešeno na Evropsko unijo. Potrebno je poudariti, da je Evropska unija vendarle zveza držav in najverjetneje ne bo nikoli postala država v pravem pomenu besede. Države članice namreč imajo še vedno svoje socialne sisteme (pokojninske, invalidske sisteme, nadomestila za brezposelnost ...), davčne politike niso usklajene, različni so šolski sistemi in tako izobrazbena raven, države močno poudarjajo tudi svojo kulturno raznovrstnost in posebnosti.³³ Med državami so tudi kar velike razlike v razvitosti, ki pa jih Evropska unija skuša s 'prerazporejanjem denarja' zmanjšati. Nekatere od držav za svoj razvoj na določenih področjih potrebujejo tudi tuje delavce, druge pa teh ne. Če bi veljala enotna ureditev glede sprejemanja priseljencev za vso Evropsko unijo, bi bile nekatere države prikrajšane. Seveda bi ostro nasprotovale, da bi zaradi tega propadle določene gospodarske panoge. Vprašanje je tudi, kaj bi se zgodilo, če bi se Evropska unija znašla v veliki gospodarski krizi. Menim, da bi v takem primeru države članice sprejele vsakršne ukrepe za dobrobit lastnega prebivalstva in ne bi upoštevale skupnih evropskih določil. Kljub vsemu so v Evropi na oblasti demokratično izvoljene vlade in volivci lahko izvolijo oblast, ki jim je bolj pogodu.

Eden tipičnih primerov klanjanja oblasti domačim volivcem je po mojem mnenju (aktualna) uvedba prehodnih obdobj za omejitev prostega pretoka delovne sile iz novink. Je način, kako države (začasno) preprečijo delovanje enega temeljnih načel evropskega združevanja. Ta protekcionistični ukrep so države uvedle, čeprav so številni strokovnjaki ugotovili, da je nepotreben, saj je strah pred množičnim prilivom delavcev iz novink neutemeljen. Irena Brinar pa trdi, da ne gre za predvolilno taktiko. Meni, da je to predvsem solidarnost s tistimi državami članicami, ki so prehodna obdobja uvedle prve. S tem pa se pojavi tudi 'domina-

³² Nacionalno oblikovanje migracijskih politik je čedalje manj skladno z načeli gospodarske menjave, ki zagovarjajo svoboden pretok blaga, storitev in kapitala

³³ Če za primer vzamemo samo podatek, da je po razširitvi Unije v njenih institucijah uradnih kar 20 jezikov.

efekt', kajti če prehodno obdobje uvedejo ene države, potem lahko ostale pričakujejo toliko večji pritisk delovne sile iz novink (Brinar, 2004).

Boeri in sodelavci menijo, da uvedba prehodnih obdobj ne rešuje problema, kaj bo po njihovi ukinitvi. Zato poudarjajo prednosti kvot in varnostnih klavzul. Te lahko zmanjšajo negotovost obsega migracij. Če ta ne bi bil velik, bi lahko kvote tudi ukinili, kvote lahko tudi pozitivno vplivajo na selekcijo migrantov (Boeri in dr., 2002: 144).

Dodal bi še en argument, ki sicer ni prikaz, kako države članice EU ščitijo svoje trge dela. Tu bi se omejil le na skupni evropski trg, na katerem na formalni in načelni ravni ne bi smelo biti diskriminatornih odločitev glede narodnosti državljanov članic EU. Vendar, če pogledamo realno - koliko delodajalcev bi se v primeru izbire dveh enako usposobljenih in izkušenih delavcev - domačega in tujega- raje odločilo za slednjega?

Vsekakor zelo malo, razen če gre za sivo ekonomijo, kjer je tuji delavec lahko bistveno cenejši.

6. EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA IN VLOGA DRŽAVE (SLOVENIJE)

Država lahko ureja stabilnost prebivalstva tudi z nadzorom mednarodnih migracij - najbolj s kontrolo priseljevanja. V zadnjih dvestotih letih je bil to eden od najpomembnejših instrumentov držav pri tovrstnem nadzoru (Kleinschmidt, 2002). Razvile so številne administrativne in politične ukrepe, s katerimi so skušale ustaviti in preprečiti nenadzorovano prehajanje mednarodnih mej.

Teorijo o vlogi države pri uravnavanju mednarodnih migracij je izoblikoval **Freeman**. Trdi, da so:

- 1 - države podvržene pritiskom vplivnih, dobro organiziranih interesnih skupin, ki se zavzemajo za večje priseljevanje, ne glede na gospodarsko rast in javno mnenje, ki podpira omejevanje
- 2 - priseljenci in tujci so si ne glede na javno mnenje in gospodarski položaj sčasoma pridobili pravice, zato je delovanje držav omejeno z zakoni. V liberalnih demokracijah imajo pravice velik pomen: ko so enkrat sprejete, jih je težko odvzeti (Freeman v Hollifield, 2000: 150).

Države članice Evropske unije so sodelovanje na področju migracij okrepile bolj kot katera koli druga regionalna ali mednarodna organizacija. To sodelovanje se še pogloblja, obenem

pa evropska migracijska politika močno vpliva na zmožnost odločanja suverenih držav v EU. Kot sem ugotovil že poprej, pa države članice do sedaj vendarle niso bile pripravljene povsem prepustiti urejanja tega področja na nadnacionalno raven. O tem pričajo razni primeri, najbolj aktualen je problem omejitve prostega pretoka delovne sile iz novink. Da bi si razjasnil, kakšen je položaj naše države, ki je s 1. majem 2004 po zatrjevanju predstavnikov oblasti pa tudi Unije, postala polnopravna in enakopravna članica te povezave, bi bilo potrebno podrobneje predstaviti omenjeni ukrep, s katerim je (začasno) kršena eno od temeljnih svoboščin v EU.

6.1. 'OMEJENA' SLOVENIJA V EVROPSKI UNIJI ? PREHODNO OBDOBJE ZA PROST PRETOK NAŠE DELOVNE SILE

Po razširitvi Evropske unije je dvanajst zdajšnjih držav (izjema VB, Irska in Švedska) za osem novih članic prost pretok delovne sile omejilo za dve leti, kar pomeni, da se pri zaposlovanju slovenskih državljanov v dvanajsterici ohranjajo nacionalni ukrepi zaposlovanja (MDDSZ, 2004). Z drugimi besedami, v teh državah si je skladno z njihovo nacionalno zakonodajo potrebno pridobiti delovno dovoljenje. To možnost so si države petnajsterice izpogajale na pogajanjih o vstopu v Unijo, naša država pa je dosegla, da v primeru uvedbe teh obdobj ukrepa vzajemno in vlada je to tudi storila.

Če se bo po dveh letih katera od članic odločila za nadaljnje omejevanje dostopa delovne sile na svoj trg dela, bo morala o tem obvestiti Evropsko komisijo - podaljšanje pa bo mogoče za največ tri leta. Po petih letih bi tako prost pretok delovne sile v celotni EU moral biti zagotovljen. Le v primeru, če bo katera od članic imela težave z resnimi motnjami na svojem trgu dela, bo lahko, ob tehtnih argumentih, terjala še nadaljnji dve leti omejitev, ki pa bosta tudi zadnji (Pristopna pogodba, 2002). V teh sedmih letih pa imajo tudi tiste države, ki bodo pred tem ukinile prehodna obdobja možnost uporabe **varnostne klavzule**. To je ukrep omejitve dostopa do trga dela posamezne države EU. Za dovoljenje za uvedbo tega ukrepa država zaprosi Evropsko komisijo v primeru resnih težav na svojem trgu dela ali grožnje letih. Komisija odloči, katere omejitve lahko posamezna država uvede in za koliko časa. V zelo nujnih primerih lahko država članica tudi sama uporabi varnostno klavzulo in o tem naknadno obvesti Evropsko komisijo (MDDSZ, 2004). Varnostno klavzulo lahko uporabi tudi Slovenija in sicer za vse članice, tako stare kot nove.

Med novinkami sicer velja načelo prostega pretoka delovne sile, vendar bodo naše oblasti spremljale razmere na trgu dela. Ker delovnega dovoljenja delavci iz drugih novink ne

potrebujejo več, bodo delodajalci morali ob zaposlitvi teh delavcev poslati izpolnjen registracijski obrazec na Zavod za zaposlovanje. To bo omogočalo evidentiranje delavcev in morebitno uvedbo varnostne klavzule.

Kar se tiče zaposlovanja delavcev iz tretjih držav, vstop v našo državo formalno ne pomeni sprememb. Že doslej so bile za njihov vstop na naš trg dela določene kvote oziroma maksimalno število teh tujih delavcev. Vlada je konec marca 2004 sprejela uredbo o omejitvi kvot in jo določila na 17.100 delovnih dovoljenj, kar predstavlja nekaj manj kot 2 odstotka aktivnega prebivalstva Republike Slovenije. Uredbo je vlada sprejela zaradi pričakovanja, da se bo po širitvi Unije 1. maja povečalo število tujcev iz drugih držav pristopnic Unije, ki se bodo zaposlovali pri nas.

V skladu s t.i. klavzulo o zamrznitvi se bodo delovna dovoljenja, izdana državljanom držav članic Evropske unije in državljanom držav članic Evropskega gospodarskega prostora, vštevala v kvoto, vendar pa se bodo za njih delovna dovoljenja izdajala ne glede na izpolnitev kvote.³⁴

Pomembno je dodati, da si slovenska vlada prizadeva skleniti dvostranske sporazume z več državami članicami EU, na podlagi katerih bi predvsem s sosedama Italijo in Avstrijo uredili posebne pogoje za delavce na obmejnih območjih. V času pisanja tega besedila (julij 2004) pa ni bil sklenjen še noben nov dvostranski sporazum.³⁵

Kaj torej dejansko pomeni razširitev Evropske unije z začasnimi omejitvami za prost pretok delovne sile za slovenske državljane? Po mnenju Damjane Šarčević z Ministrstva za delo te začasne omejitve za naše državljane vseeno pomenijo nek napredek, saj imajo v dvanajstih državah, ki so jih uvedle, ti prednost pred državljani tretjih držav, prej pa so bili z njimi izenačeni.

Slovenski državljani tako lahko odidejo na delo v dvanajst 'starih' držav EU, če za to pridobijo interes delodajalca, kar je bilo sicer enako tudi pred našim vstopom v EU. Če v eni od sedanjih držav članic EU pridobijo delovno dovoljenje za čas 12 mesecev ali več, imajo dostop na trg dela posamezne države članice tudi po preteku veljave delovnega dovoljenja (MDDSZ, 2004). Dodati je treba še podatek, da imajo tisti naši državljani, ki so na dan razširitve EU 1. maja 2004 že imeli delovno dovoljenje za 12 mesecev ali več v dosedanjih članici, prost dostop do trga dela (MDDSZ, 2004).

³⁴ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve bo spremljalo izkoriščenost kvote in stanje na trgu dela in vladi po potrebi predlagalo dodatne ukrepe. (<http://www.gov.si/mddsz/aktualno/250304a.htm>), 4.maj 2004

³⁵ Slovenija ima sklenjen dvostranski sporazum z Nemčijo za sezonska dela, časovno omejeno zaposlovanje z namenom usposabljanja in zaposlovanja medicinskega strežnega osebja. Gre za manjši obseg (leta 2003 233 delavcev od teh 227 za sezonska dela) (Letno poročilo Zavoda za zaposlovanje RS 2003)

'Vstop v Evropsko unijo naših delavcev ne gane pretirano'

Slovenija je imela že pred vstopom v Evropsko unijo po besedah Brinarjeve 'zelo liberalen režim pretoka delovne sile z nekaterimi dosedanjimi članicami Evropske unije, zato so imeli tisti, ki so to želeli že sedaj veliko možnosti in priložnosti za odhod na delo v EU' (Brinar, 2004). Sam vstop zato po njenem mnenju ne bo bistveno in neposredno vplival na to, da bi se Slovenci bolj kot danes odločali za delo v tujini. 'Tisti, ki imajo to ambicijo ali cilj, bodo odšli v tujino tako ali drugače. Za visoko izobražene kadre, ki imajo znanje, po katerem se povprašuje na trgu, ni meja in omejitev' (Brinar, 2004).

Ena od značilnosti slovenskih državljanov, kolikor je to ugotovilo več raziskav, je, da nismo pretirano nagnjeni k preseljevanju. Izjema so nekateri najbolj usposobljeni, pri katerih je glavni vzrok za odseljevanje ekonomski (GZS, 2003).

Brinarjeva zato dodaja, da ne pričakuje velikega navala slovenskih državljanov v drugih državah (zlasti zdajšnjih) Evropske unije. Višji osebni dohodek po njenem prepričanju 'ne odtehta kvalitete življenja doma, ki je včasih celo višja kot na 'zahodu' (Brinar, 2004).

6.2. DRUGI SKLEP

Drugo hipotezo, ki sem jo postavil; da je **Slovenija po vstopu v Evropsko unijo le navidezno enakopravna partnerica na področju migracij, lahko sprejemem le deloma**. Že na prvi pogled je lahko trditi, da nas odločitev večine dosedanjih držav članic, da uvedejo prehodno obdobje za naše delavce, postavlja v neenakopraven položaj. Razlaga je enostavna: temeljno načelo prostega pretoka ljudi, ki velja za države EU-15, za Slovenijo in še za sedem novih držav članic ne velja. Zgolj tolažimo se lahko z dejstvom, da gre le za začasen ukrep, ki je po mnenju predstavnikov naših oblasti krivičen, saj je strah pred navalom naših delavcev v drugih državah članicah neupravičen. Zakaj se je dvanajst držav EU kljub temu odločilo uvesti prehodno obdobje, so po moje predvsem njihova notranjepolitična vprašanja in dejavniki, ki so pretehtali pri sprejemu omenjene odločitve. Kakorkoli, s formalnopravnega vidika so razmere jasne: glede prostega pretoka oseb nismo enakopravni z ostalimi državami članicami EU, saj se moramo primerjati s tistimi, ki imajo več pravic (to je t.i. 'starimi'), ne pa z novimi državami članicami. Uvedba prehodnega obdobja za našo državo nedvomno ni dobra, težko je oceniti, kolikšen je dejanski obseg škode, ki je in bo še s tem

povzročena.³⁶ Najbolj verjetno škoduje prav delavcem na obmejnih območjih (Italija in Avstrija), saj je tam največ primerov zaposlovanja tujcev.

Pomembno pa je poudariti, da je Slovenija na pristopnih pogajanjih dosegla, da lahko ob primeru uvedbe prehodnega obdobja uveljavlja načelo vzajemnosti (in ga tudi je). To je nedvomno argument, ki govori v nasprotje hipotezi, da smo le navidezno enakopraven partner. Načelo vzajemnosti, ki si ga vse nove članice niso izpogajale, nam na formalnopravni ravni v prenesenih besedah omogoča, da tistim, ki nam ne dovolijo uživati neke pravice, tega ne dovolimo niti mi.

Proti moji hipotezi govori tudi dejstvo, da so migracije znotraj Evropske unije le del vseh migracij, v katere je vpeta Slovenija, saj vanjo vstopajo in izstopajo tudi državljani drugih držav. Kot vsaka suverena država, ima tudi naša vlada vse mehanizme in instrumente za nadzorovanje mednarodnih migracij. Ker že pri prejšnji hipotezi vztrajam pri stališču, da področje priseljevanja v Evropski uniji še ni prišlo povsem v njeno pristojnost, menim, da lahko naša vlada še vedno nadzoruje priseljevanje in 'izbira gospodarstvu potrebne kadre'. To v nekaterih primerih ni več mogoče z neposrednimi zakonskimi omejitvami temveč le z izvedbenimi predpisi.³⁷ Omogočanje razvoja gospodarstva je eden od temeljev delovanja vsake demokratične vlade in ta lahko v določenih panogah, kjer primanjkuje ustrezne domače delovne sile, na različne načine tudi spodbudi zaposlovanje tujcev.

6.3. DEJAVNIKI OBLIKOVANJA MIGRACIJSKIH POLITIK

Pred predstavitvijo akterjev oblikovanja migracijske politike in preučitvijo svoje tretje hipoteze, kdo je pri tem glavni akter, bom najprej predstavil nekaj teoretičnih podatkov o dejavniki oblikovanja teh politik in mehanizmov in instrumentov nadzora migracij.

Po Hollifieldu oblikovanje migracijskih politik držav določajo trije dejavniki:

- ideološki, zgodovinski in kulturni- Po mnenju številnih strokovnjakov, lahko priseljevanje spremeni sestavo družbe, spremeni politične koalicije, oteži delovanje strankarskega sistema in preoblikuje nacionalno identiteto (Hollifield, 2000: 162).

³⁶ Težko je tudi govoriti samo o škodi, saj je potrebno upoštevati tudi možnost, da bi državi prehodno obdobje tudi koristilo, na primer s preprečitvijo odliva visoko usposobljene in izobražene delovne sile v druge države.

³⁷ Makro in mikro ekonomski učinki vstopa Slovenije v EU, GZS 2003, na <http://www.gzs.si/Nivo3.asp?ID=10418&IDpm=6813> (12. junij 2004)

- podjetja, ki so odvisna od tuje delovne sile lahko oblikujejo močan lobi oziroma organizirano interesno skupino, ta pa potem vpliva na državo. To tako imenovano **teorijo interesov** je razvil Freeman, ki pravi, da na bi se te skupine zavzemala za bolj ekspanzivno priseljevalno politiko, tudi če je gospodarstvo v recesiji in javno mnenje temu nasprotuje (Hollifield, 2000: 145, 150).
- pravice, ki jih priseljencem zagotavljajo ustave in zakoni v liberalnih državah, ki omejujejo njihovo delovanje pri nadzorovanju mednarodnih migracij. Kot pravi Hollifield, je pravice (predvsem temeljne človekove pravice) v liberalnih demokratičnih državah težko odvzeti, čeprav so številne države v zadnjih letih to poskušale (Hollifield, 2000: 150).³⁸

Z velikim razmahom procesa globalizacije v devetdesetih letih prejšnjega stoletja so številne države sprejele omejevalne priseljevalne politike. Kot navaja Lorentzen, je leta 1976 bilo takšnih držav 7 odstotkov članic OZN, leta 2003 pa že kakih 40 odstotkov, med njimi so prevladovale predvsem gospodarsko razvite države. (Lorenzen, 2003)

Motivi za uvedbo omejevalnih priseljevalnih politik

Dejansko gre za dva motiva oziroma argumenta za tovrstno politiko: prvi je obtožba, da bodo priseljenci odvzemali službe domačinom in bili breme za socialni sistem države, drugi pa je povezan s suverenostjo države in njeno nacionalno identiteto in nima velike povezave s stroški in koristmi za gospodarstvo (Lorentzen, 2003) Nadzor nad priseljevanjem bi tako med domačimi prebivalci utrdil mnenje, da ščitijo pridobitve socialne države in sisteme pred drugimi.

Kovač meni, da je omejevanje migracijskih tokov predvsem rezultat političnih in ne ekonomskih faktorjev in ne tudi 'moralnih načel globalnega zadovoljevanja človekovih pravic' (Kovač, 2003, 56). 'Globalizacija migracijskih tokov je torej predvsem vprašanje političnih interesov in etničnega nacionalizma, ne pa toliko spontanega demografskega razvoja in svobodnega zapolnjevanja priložnosti, ki jih zahtevajo potrebe trga dela na svetovni ravni' (ibid.: 56).

³⁸ Nemška in francoska vlada na primer sta skušala konec 70-ih let izpeljati izredno restriktivne politike do priseljevanja in tudi preprečiti združevanje družin in omejiti sprejem beguncev, kar pa so na sodiščih preprečili z utemeljitvijo, da bi bilo to protiustavno in protizakonito. To naj bi namreč kršilo politične ideale družbene pravičnosti in človekove pravice (Hollifield, 1992; 35).

Antonio Cruz zapiše, da politiki izberejo najlažji izhod pri iskanju volilnih tem. 'Precej težje je javnosti razložiti zapletene gospodarske teorije, svetovno trgovino in denarne trge, kot pa napasti prišleke, jim odreči dostop do programov socialnega zavarovanja, da bi tako 'prihranjena' sredstva lahko uporabili kot pomoč za revne državljane.' Uporaba priseljencev kot grešnih kozlov, ki je nekoč veljala za kapital skrajne desnice, se poslužujejo tudi druge stranke. Vedno je treba najti krivca za težave, ki prizadenejo državo ... (Cruz, 1999) (Unescov glasnik, 1999)

Nekoliko manj kritičen pogled poda Brochmannova, ki pravi, da si številne vlade želijo imeti ugled, da spoštujejo norme enakopravnosti v demokratičnih socialnih državah. Te norme pa velikokrat lahko služijo kot izgovor oziroma opravičilo za uvedbo močno nadzorovanih in omejevalnih migracijskih politik, da bi ohranile raven socialne enakosti med prebivalstvom (Brochmann, 1999: 4).

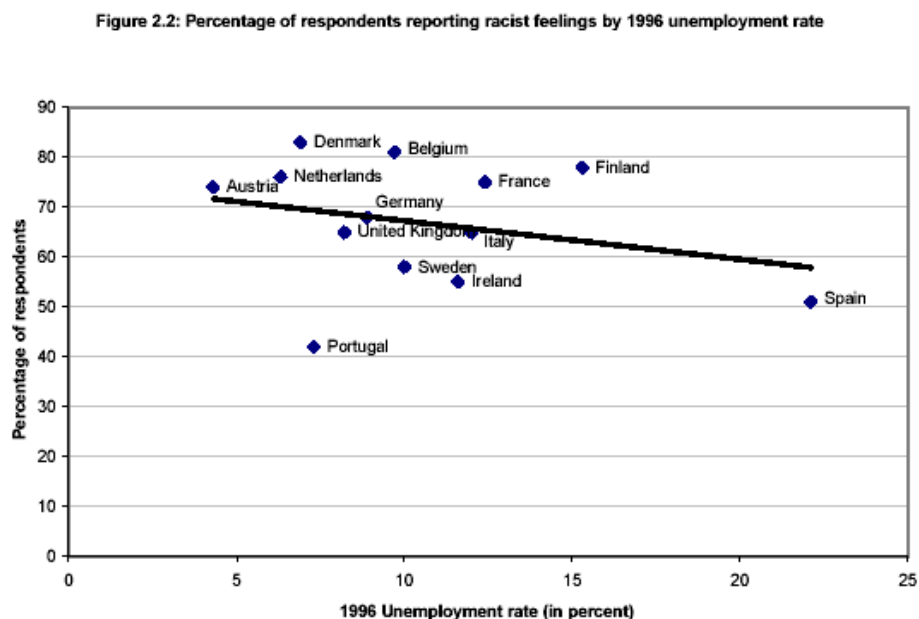
Brochmannova tudi razdeli faktorje, ki vplivajo na oblikovanje politik: nacionalna varnost, narodno gospodarstvo, demografija in socialna ter kuturna kohezija. Izbor oziroma kombinacija teh faktorjev bo v veliki meri vplivala na utemeljevanje migracijske politike (Brochmann, 1999: 6).

Migracijska politika je delno odvisna za značilnosti priseljencev, ki prihajajo v državo in tako vpliva na njihovo in tudi skupno uspešnost gospodarstva pa tudi na to, kako na priseljence gledajo domačini. Če migracijska politika upošteva potrebe trga, je bolj verjetno, da bodo priseljeni delavci uspešni ter se tudi prej asimilirali. Če pa pri izbiri priseljencev prevladujejo neekonomski motivi, je to manj verjetno. Če priseljenci predstavljajo zamenjavo za domače delavce, to lahko vpliva na plače in brezposelnost slednjih. V kolikor pa so 'komplementarni', bo domače prebivalstvo od tega pridobilo. Precej verjetno je, da bo odnos domačinov do priseljencev odvisen od njihovega statusa na trgu dela, izobrazbe in usposobljenosti (Boeri in dr., 2002: 105).

Bauer s sodelavci je v raziskavi, ki so jo opravili v več državah, ugotovil, da je večja verjetnost, da bodo domačini na splošno bolj odobraval priseljence tam, kjer jih bodo izbirali na podlagi potreb na trgu, saj bodo menili, da priseljenci pozitivno vplivajo na razvoj gospodarstva, slabše pa tam, kjer bodo prihajali azilanti in begunci. Ugotovil je še, da se priseljenci uspešno asimilirajo le v tistih državah, kjer jih izbirajo na podlagi potreb na trgu dela (Boeri in dr., 2002: 121-122).

Zaskrbljujoč je podatek javnomnenjske ankete Eurobarometer iz leta 1997, v kateri se je kar tretjina vprašanih v EU opredelila kot zmerno ali zelo rasistične (Boeri in dr., 2002; 108). Zanimiv je podatek, da ti občutki niso povezani s stopnjo brezposelnosti.

Graf 6.3.1. : Odstotek vprašanih, ki se je označil za rasistične in stopnja brezposelnih v posameznih državah v letu 1996

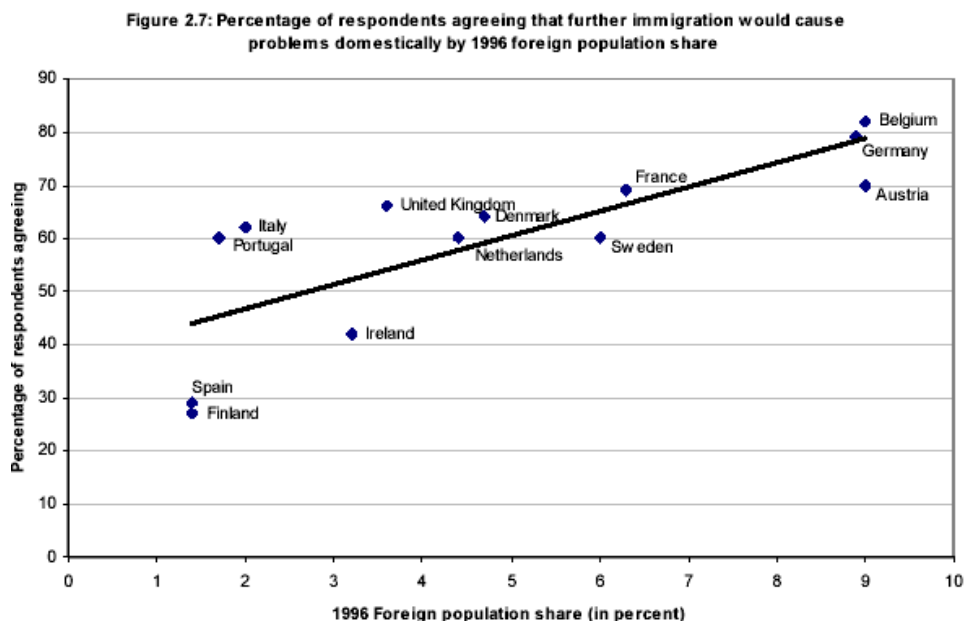


Vir: Boeri in dr., 2002: 108

Javnomnenjske raziskave Eurobarometer iz sredine devetdesetih let so tudi pokazale, da več kot polovica vprašanih v državah EU meni, da bo nadaljnje priseljevanje povzročilo probleme v državi. Večina jih tudi meni, da manjšinske skupine (priseljenci) povečujejo brezposelnost, približno polovica pa jih meni, da priseljenci izkoriščajo socialni sistem.³⁹

³⁹ Grafični prikaz še nekaterih drugih javnomnenjskih raziskav o problematiki priseljevanja je na koncu diplome v prilogi.

Graf 6.3.2. : Odstotek vprašanih, ki se je strinjal, da bo nadaljnje priseljevanje povzročilo težave doma in odstotek tujcev v posameznih državah v letu 1996



Vir: v Boeri in dr., 2002: 115

Težko je najti enostaven odgovor, zakaj je velik odstotek evropskega prebivalstva ksenofoben in tudi, zakaj je boj držav proti temu pojavu le malo uspešen. Prof. Klinar domneva, da ne gre slučajno za neučinkovito omejevanje ksenofobije. Informacije o temu pojavu naj bi v emigrantskih državah ljudi zastraševale in tako zmanjševale spodbude k priseljevanju (Klinar, 1993: 647). Skratka, lahko bi dejali, da je ksenofobija tudi nekakšen mehanizem nadzora migracij.

6.4. MEHANIZMI IN INSTRUMENTI NADZORA MIGRACIJ

Politike nadzora migracij naj bi zadovoljile družbene, gospodarske in varnostne potrebe, ne da bi obenem kršile mednarodne pogodbe in konvencije glede azila, zaščite človekovih pravic in zagotovile pravično ravnanje s posamezniki (Brochmann, 1999: 1). Običajno na oblikovanje takih politik vplivajo tako državni kot mednarodni dejavniki.

Razprava o instrumentih in mehanizmih nadzora migracij je pogostokrat omejena na vprašanje sprejema oziroma zavrnitve migranta, čeprav lahko država nadzoruje migracije na več načinov. Na splošno izvaja tako imenovani zunanji in notranji nadzor, večinoma gre za mešanico obeh vrst.

Zunanji nadzor zajema ukrepe, s katerim države nadzorujejo prihod posameznikov na mejah ali mednarodnih letališčih z vizumi, ali pa zakonodajo, ki strogo kaznuje tihotapljenje ljudi in nezakonito priseljevanje (Brochmann, 1999: 12). Kot kažejo zgodovinske izkušnje, je to le delno uspešen način nadzora. Verlič Christensenova piše 'velja pravilo, da so nelegalni prestopi državne meje povečujejo v sorazmerju s sprejemanjem ostrejših ukrepov zakonskih omejitev vstopa ali priselitve, ob pogoju, da je v interesu nekaterih socialnih skupin v državi, da migrantski tokovi ne usahnejo' (Verlič Christensen, 2002: 27).⁴⁰ Oblasti se tudi zavedajo, da ni možno uresničiti popolne evropske 'trdnjave' zaradi spoštovanja demokratičnih načel, pravic in ekonomskega liberalizma (Bigo v Guiraudon, Joppke, 2001: 124). 'Restriktivne migracijske politike na mejah so uspešne le proti napačnim tarčam, nezakonitega priseljevanja pa ne ustavijo' (ibid.: 124).

Sem spadajo tudi ukrepi kot na primer kvote, t.i. varne tretje države. Ti ukrepi pomenijo tudi resne dileme, ko gre za zaščito človekovih pravic (Brochmann, 1999: 20). Članice Evropske unije so v zadnjih letih povečale tudi preventivne ukrepe, kot so na primer seznanjanje prebivalcev v tistih državah, od koder bi lahko prispeli potencialni (neželeni) priseljenci, da so možnosti za njihov vstop minimalne; pomoč v okviru dvostranskih sporazumov z emigrantskimi in prehodnimi državami.

Notranji nadzor zajema ukrepe, ki jih izvajajo od prihoda priseljence do njegove morebitne pridobitve državljanstva. To so na primer razni postopki ocenjevanja prošnje za azil, zahteve za pridobitev delovnega dovoljenja in dovoljenja za bivanje, inšpekcije delovnih mest in stanovanj (Brochmann, 1999: 12). Policisti in državni uradniki imajo na voljo vrsto zelo raznolike dokumente in pragmatične postopke, poleg tega pa ima pri tem razmeroma široke pristojnosti, da položaj priseljencev še otežuje oziroma je do problemov strpna. To je tako imenovana formalna diskriminacija, ki je urejena z zakoni in z vzvodi politične oblasti potrjenimi potrebami delodajalcev. Neformalna diskriminacija pa je na primer ksenofobija ali rasizem. To je lahko družbeno tolerirana praksa, ki jo je veliko težje dokazovati ali sankcionirati z zakoni (Verlič Christensen, 2002: 29-30).

Nadzor priseljevanja pomeni tudi stroške: družbene, gospodarske in politične za državo in družbo. Najbolj vidni in neposredni so seveda dejanski stroški za delovanje nadzornega sistema - mejna policija, stroški mednarodnega sodelovanja; drugi so manj neposredni - na

⁴⁰ Te interese lahko izražajo zasebni in javni delodajalci, ali pa tudi skupine civilne javnosti, ki zastopajo univerzalne svoboščine.

primer ksenofobni odziv domačega prebivalstva, poostren nadzor ima vpliv lahko tudi na gospodarsko izmenjavo, omeji pa lahko tudi 'zaželeno' priseljevanje (Brochmann, 1999: 3).

Države urejajo priseljevanje na treh ravneh. Prva raven pomeni podeljevanje začasnega dovoljenja za delo in prebivanje (sem spadajo tudi prosilci za azil), druga raven pomeni podeljevanje stalnega dovoljenja za delo in prebivanje - t.i. denizens, s čimer si posamezniki pridobijo tudi nekatere socialne pravice, tretja raven pa je dodelitev državljanstva z naturalizacijo, ko posameznik dobi tudi vse politične pravice (Brochmann, 1999: 10).

Države, ki imajo restriktivne priseljevalne politike večini priseljencev dodelijo začasni status, kar jim daje zakonsko možnost, da zmanjšajo njihovo število, saj morajo ti po določenem času državo zapustiti (Brochmann, 1999: 11).

Eden od mehanizmov nadzora migracij so tudi **amnestije**, to je priznanje zakonitega statusa priseljencem, ki so vstopili v državo nezakonito. Amnestije so simbolno lahko priznanje neuspešnega zunanjega nadzora, obenem pa tudi aktiven mehanizem notranjega nadzora, saj s tem oblasti dobijo pregled nad dejanskim številom priseljencev. Lahko pa tudi spodbudijo nov val nezakonitega priseljevanja ljudi, ki imajo, da si bodo tudi sami čez čas lahko zagotovili zakonit status (Brochmann, 1999: 21). Po drugi svetovni vojni so nekatere evropske države izvedle več amnestij nezakonitih priseljencev; v Italiji na primer 5, Španiji 4, Portugalski 3 in Franciji 2 (Boeri in dr., 2002: 21).

Eden osrednjih mehanizmov nadzora migracij pa je **trg delovne sile**. Brochmannova zapiše, da je uspešnost države pri nadzoru migracij pretežno vprašanje zmožnosti, da nadzoruje trg delovne sile, da torej preprečuje delodajalcem, da najemajo delavce na črno,⁴¹ in zagotovi dobre pogoje zaposlovanja. Sposobnost nadzorovanja migracijskih tokov je v veliki meri odvisna od organizacije in strukture trga delovne sile (Brochmann, 1999: 22). To pomeni, da je tudi obseg nezakonitega priseljevanja odvisen od tega, kako delodajalci ravnaajo z delavci. Če nezakoniti priseljenci po prihodu delo lahko dobijo, se bo takšno priseljevanje nadaljevalo. Brochmannova pravi, da je nezakonito priseljevanje nemogoče nadzorovati, če oblasti ne naredijo ustreznih strukturnih sprememb na trgu dela (Brochmann, 1999: 324).

⁴¹ Največji interes za obstoj in toleranco do nezakonitega priseljevanja imajo prav delodajalci in drugi zasebni uporabniki storitev čim cenejše delovne sile.

Opozarja tudi ne neskladja med potrebami na evropskih trgih dela, saj na nekaterih področjih delavcev primanjkuje kljub brezposelnosti domačega prebivalstva.⁴²

Omeniti je treba tudi mehanizem, ki ima neželene posledice. Zaradi omejevalnih priseljevalnih politik se bodo številni priseljenci skušali priseliti na drugačne načine, kot bi to storili sicer. Zato se na primer že sprva odločijo za nezakonito priseljevanje, morda za 'podaljšanje' turistične ali drugih vizumov ..., v takšno dejavnost so lahko vpletene tudi organizirane kriminalne združbe.

Pet tipov migracijskih politik za uravnavanje ekonomskih migracij

Deloma so te politike podobne tudi pri drugih kategorijah migrantov.

1. politike, usmerjene proti državam, od koder naj bi priseljenci prišli, s katerimi skušajo vplivati na povečanje emigracije.⁴³
2. politike, usmerjene proti državam, od koder naj bi priseljenci prišli, s katerimi skušajo nadzorovati val emigracij (izbor priseljencev, uvedba vizumov, preprečitev neželenega priseljevanja z informiranjem)
3. politike nadzora na mejah (pregled vizumov, dovoljenje za prebivanje)
4. politika nadzora dostopa do trga dela in zaposlitve (delovna dovoljenja)
5. politike, ki vzpodbujajo k vračanju priseljencev (finančne vzpodbude, tudi prisila k odhodu za brezposelne, storilce kaznivih dejanj) (Brochmann, 1999: 302-303).

Skupna evropska zakonodaja (*acquis communautaire*) izrecno zahteva, da imajo na trgu dela državljani članic Unije prednosti pred tistimi, ki to niso. Delovno silo iz tretjih držav tako lahko države članice EU najamejo le, če določenih delovnih mest ne morejo zavzeti državljani EU oziroma drugi državljani, ki že imajo dovoljenje za bivanje v državi EU (Boeri in dr., 2002; 45). Diskriminatorna je torej že sama zakonodaja, tudi sicer je tovrstna praksa v EU praviloma uveljavljena.

Ghosh ocenjuje, da delo na črno v Evropski uniji predstavlja 16 odstotkov bruto družbenega proizvoda. Treba je poudariti, da gre večinoma za tako imenovana 3-D dela, kot jih

⁴²V številnih evropskih državah primanjkuje predvsem delavcev v kmetijstvu, hotelskih in natakarskih storitvah, gradbeništvu, manjših podizvajalskih podjetjih, oskrbi in čiščenju (Brochmann, 1999: 326).

⁴³ V zadnjih desetletjih, skušajo države EU sicer predvsem zmanjšati emigracijo oziroma priseljevanje na svoje ozemlje.

imenujejo angleško govoreči, se pravi - težka, umazana in nevarna, ki jih državljani EU ne želijo opravljati (Lorentzen, 2003).

Za tiste, ki niso državljani EU dostop do socialne oskrbe ni posebej opredeljen, vendar predvideva, da naj bi bil ta pravičen. Posamezne članice pa lahko tujcem odvzamejo dovoljenje za bivanje, če ti živijo na račun socialne pomoči.

Do različnega dodeljevanja pravic do bivanja in dela prihaja predvsem zaradi uveljavljanja načela držav članic EU, da vsaka država zase nadzira migracije v prid nadzora trga delovne sile in zniževanja brezposelnosti na svojem teritoriju.

Bifflova (1996) trdi, da je nacionalna migracijska politika v funkciji zaščite domače delovne sile izraz politike boja proti brezposelnosti in šele nato selektivna glede na potrebe gospodarstva in upoštevanje delovnih sredstev priseljenih (Biffle v Verlič Christensen, 2002: 57).

7. PODATKI O TUJCIH V SLOVENIJI IN SLOVENSKA ZAKONODAJA NA PODROČJU MIGRACIJSKE POLITIKE

Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo konec leta 2003 v Sloveniji skoraj 45300 tujcev, od tega 20346 s priznanim stalnim bivališčem, 24948 pa s priznanim statusom začasnega bivanja.⁴⁴ Konec leta 2003 je imelo delovno dovoljenje 39527 tujcev.

Delovno dovoljenje, ki ga izdaja Zavod za zaposlovanje in dovoljenje za prebivanje, ki ga izdajajo upravne enote⁴⁵, sta med seboj povezani. Če želi tujec v Sloveniji zakonito delati in bivati pri nas potrebuje obe dovoljenji. Delovno dovoljenje je praviloma osnova za pridobitev dovoljenja za bivanje, na podlagi predčasnega prenehanja delovnega dovoljenja pa se lahko odvzame tudi dovoljenje za bivanje.⁴⁶

V temelju govorimo o treh oblikah delovnega dovoljenja: **dovoljenje za delo** (tudi sezonska dela, izvajanje storitev z napotenimi delavci, ...) in **dovoljenje za zaposlitev**, ki se praviloma izdajata na vlogo delodajalca, za **osebno delovno dovoljenje** pa v posebej določenih zakonskih primerih⁴⁷ zaprosi tujec sam, ta pa mu omogoča prosto izbiro zaposlitve oziroma dela.

⁴⁴ http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=212

⁴⁵ Dovoljenja za prebivanje lahko izdajajo tudi diplomatsko konzularna predstavništva v tujini.

⁴⁶ <http://www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-dejavnost.htm> (25. junij 2004)

⁴⁷ Na primer posameznik, ki mu je bil priznan status begunca, ožji družinski član slovenskega državljanca, ki ima začasno prebivališče za dobo treh let, ožji družinski član tujca z osebnim delovnim dovoljenjem za nedoločen čas, slovenski izseljenec ali njegov potomec...

Zavod za zaposlovanje v svojem poročilu za leto 2003 ugotavlja, da se je po uveljavitvi Zakona o zaposlovanju in delu tujcev v letu 2001, število delovnih dovoljenj zmanjšalo (s približno 40 tisoč na 34 tisoč), v letih 2002 in 2003 pa nato znova zraslo na približno 40 tisoč. Kot ugotavljajo na Zavodu, se je povečalo število osebnih delovnih dovoljenj⁴⁸, in dovoljenj za delo za sezonska dela, zlasti v gradbeništvu in število dovoljenj za delo za napotene delavce. (Glej tabelo 11.2. v prilogi.)

Razlogi za priseljevanje v Slovenijo so različni, vendar je kar 90 odstotkov tujcev pri nas ekonomskih priseljencev, kar je precej drugače kot v povprečju v Evropski uniji (GZS, 2003). Delež zaposlenih tujcev v delovno aktivnem prebivalstvu Slovenije pa je leta 2003 znašal približno 4,9 odstotka.⁴⁹ Pomembno je omeniti, da državljani drugih držav članic EU od 1. maja 2004 niso več obravnavani kot tujci in tako ne spadajo v kvote.

Med tujci, ki imajo delovna dovoljenja, pri nas seveda prevladujejo delavci iz držav bivše Jugoslavije. Teh je dobrih 91 odstotkov, največ, več kot 19 tisoč iz Bosne in Hercegovine, skoraj 7 tisoč s Hrvaške, 6500 iz Srbije in Črne gore. Iz 'starih' članic Evropske unije je bilo konec leta 2003 le slabih 800 delavcev, iz novih članic pa nekaj manj kot 600 delavcev.⁵⁰ (Glej tabelo 11.1. v prilogi.)

V izobrazbeni strukturi zaposlenih tujcev prevladujejo nekvalificirani delavci, skoraj 80 odstotno zaposleni v gradbeništvu.

Od leta 1998 se je izrazito povečalo število prosilcev za azil. Leta 1999 je zanj zaprosilo 766 ljudi, leta 2000 pa kar več kot 9200, med njimi največ iz Irana, Turčije, Iraka in Zvezne republike Jugoslavije. V zgodnjih devetdesetih letih so prosilci skoraj izključno prihajali iz ZRJ, BiH in Albanije. Leta 2001 se je število prosilcev ponovno občutno zmanjšalo in sicer na 1.511 oseb. Skupno ima v Sloveniji azil 41 oseb, od tega 25 od leta 2001.

Nezakonito prehajanje državne meje se je začelo povečevati v letu 1996 in se izrazito povečalo v letu 2000, predvsem zaradi večjih skupin državljanov Irana, v letu 2001 pa se je število obravnavanih oseb zmanjšalo za 42 odstotkov, na skupno 20.871. Nekoliko se je spremenila tudi njihova državljanska sestava, predvsem so to bili državljani Romunije, Iraka,

⁴⁸ Ta dovoljenja se izdajajo neodvisno od razmer na trgu delovne sile in se tudi ne vštevajo v zakonsko določeno kvoto pet odstotkov aktivnega prebivalstva.

⁴⁹ Dovoljena meja v skladu z zakonom o zaposlovanju in delu tujcev je 5 odstotkov delovno aktivnega prebivalstva.

⁵⁰ Znova bi ponovil podatek, da delovnega dovoljenja delavci iz drugih novink ne potrebujejo več, bodo pa morali delodajalci ob zaposlitvi teh delavcev poslati izpolnjen registracijski obrazec na Zavod za zaposlovanje.

Turčije, ZRJ in Makedonije. Po oceni policije je zmanjšanje nedovoljenega prehajanja državne meje posledica večje učinkovitosti pri varovanju državne meje in drugih ukrepov, med katerimi je pomembno boljše sodelovanje s sosednjimi varnostnimi organi in carinsko službo, predvsem na slovensko-hrvaški meji.

Slovenska zakonodaja na področju migracijske politike

Svoboda gibanja, kamor spada tudi selitev, je v Sloveniji zagotovljena v ustavi, in sicer v njenem 32. členu. Naša država je tudi podpisnica splošne deklaracije o človekovih pravicah Združenih narodov, ki določa, da ima vsakdo pravico do odselitve iz katerekoli države in do vrnitve v državo svojega državljanstva.

Področje urejanje migracij je urejeno tudi zakonsko, omenil bi tri bistvene zakone, ki se nanašajo na to področje. To so **zakon o tujcih**⁵¹, **zakon o zaposlovanju in delu tujcev** in **zakon o azilu**. Verlič Christensenova meni, da sta prva dva zakona izredno restriktivna, da pa ju je možno razumeti v okviru dejstva, da želi večina držav priseljevanje omejiti na tiste potrebe, ki jih ne more zapolniti z lasnimi kadri (Verlič Christensen, 2000: 1128).

Slovenski pravni red je na podlagi sprejetih zakonskih in podzakonskih aktov usklajen s pravnim redom Evropske unije, in sicer na področju azila, vstopa, gibanja in prebivanja tujcev, njihovega vračanja in izгона, zaposlovanja tujcev, nadzora državne meje in vizumskega režima ter sklepanja dvostranskih sporazumov o ponovnem sprejemu oseb.

Na podlagi 5. člena zakona o tujcih mora Državni zbor na predlog vlade vsaki dve leti sprejeti **Resolucijo o migracijski politiki**, s katero določi gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti, ki jih bo sprejela Slovenija na tem področju, kakor tudi sodelovanje z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami na tem področju (Bešter, 2003). Zadnja (druga) resolucija je bila sprejeta konec novembra leta 2002.

Temeljna načela resolucije:

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti, ki predpostavlja obveznost nudenja zaščite in pomoči beguncem,
- načelo odgovornosti do državljanov in države, ki se predvsem nanaša na regularna, relativno svobodna priseljevanja in odseljevanja ter regulacije naturalizacije
- načelo spoštovanja prava in človekovih pravic, z določenimi izjemami tudi spoštovanje civilnih pravic (od zaščite osebnih podatkov do osebne svobode in načela nevračanja

⁵¹ Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo za državljane iz drugih držav članic ta zakon ne velja več (Zavratnik-Zimic, 2003).

- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti, na tej podlagi je mogoče opredeliti merila nadzorovanega sprejema migrantov glede na povpraševanje slovenskega trga delovne sile ali kapitala, ob upoštevanju notranjega trga Evropske unije
- načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se predvsem nanaša na integracijsko politiko.

Vsi ti temelji upoštevajo 'dejstvo zunanjepolitičnih in notranjepolitičnih razsežnosti mednarodnih migracij, mednarodne obveznosti ter načelo, da ima vsaka država pravico, da suvereno odloča, pod kakšnimi pogoji lahko tujec vstopi, dela in biva na njenem ozemlju. Pri uveljavljanju te pravice mora spoštovati temeljne človekove pravice, omejitve določene glede na mednarodne obveznosti in se izogibati diskriminaciji' (Medved, 1998: 439).

Dodal bi, da resolucija tudi predvideva usklajevanje migracijske politike z načeli policijske in varnostne politike, politike zaposlovanja, investicijske, izobraževalne, socialne in kulturne politike in z zunanjo politiko. Sodelovanje in usklajevanje je predvideno tudi na mednarodnem področju, v resoluciji pa je še zapisano, da mora vlada za uresničitev vseh načrtovanih ukrepov v šestih mesecih imenovati delovno skupino, v kateri bodo strokovnjaki iz ministrstev za delo, gospodarstvo, kulturo, obrambo, šolstvo in šport, zunanje zadeve, strokovnjaki iz Slovenske varnostno-obveščevalne agencije, Urada za priseljevanje in begunce⁵² ter drugih organizacij in posameznikov. Po skoraj dveh letih od uveljavitve resolucije (avgust 2004) ta skupina še ni bila ustanovljena.

Julija leta 2000 je bil sprejet **Zakon o zaposlovanju in delu tujcev** (Ur. list RS, št. 66/2000), ki se je začel uporabljati v začetku leta 2001. Zakon določa pogoje, pod katerimi se lahko tujec zaposli ali dela v Republiki Sloveniji. Bistvena novost je uvedba sistema kvot, s katerim se omejuje število tujcev na slovenskem trgu dela. Ti lahko predstavljajo največ pet odstotkov aktivnega prebivalstva, možna pa je uvedba tudi dodatnih omejitev na nekaterih območjih in tudi poklicih, če je to v javnem ali gospodarskem interesu (Zavratnik-Zimic, 2003). Zakon predvideva tudi večjo vlogo države pri regulaciji novega zaposlovanja tujcev, celovito urejanje zaposlovanja in dela tujcev, nove vrste in pogoje za izdajo delovnih dovoljenj, strožje sankcioniranje kršitev. Kot obvezno je določil tudi prijave oziroma odjave dela, za tovrstno kršitev je predvidena kazen do 5 milijonov tolarjev.⁵³

Zaposlitev ali delo tujca v Sloveniji je možno le, če ta prej pridobi delovno dovoljenje, ki ga izdaja Zavod za zaposlovanje. To se praviloma izdaja na vlogo delodajalca, temeljni pogoj za

⁵² Zdaj je to Direktorat za migracije, ki deluje v okviru ministrstva za notranje zadeve.

⁵³ Podatki na spletni strani Zavoda za zaposlovanje -www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-dejavnost.htm

njegovo izdajo pa je trenutna situacija na trgu dela oziroma pomanjkanje ustreznih domačih kandidatov.

Zavratnik Zimiceva povzema, da ima Slovenija zakonodajo, ki je zelo učinkovita na področju preprečevanja nezakonitega priseljevanje, izgonov in podobnih ukrepov, manj učinkovita pa na področju integracije tujcev, zato meni, da bi se moralo urejanje migracij preusmeriti s politik nadzora na mejah na integracijske politike (Zavratnik Zimic, 2003).

Podobno razmišlja tudi Kovač, ki meni, da bi morali uskladiti tri temeljna področja: azilno pravo, priseljevanje ljudi in integracijo tujcev. Po njegovem je slovenska zakonodaja 'bolj ali manj posrečena kopija evropskih smernic, vendar skupaj z institucijami na tem področju sama po sebi ne omogoča opredeljevanja za strateške usmeritve in politiko na področju demografskega razvoja, migracijskih procesov in gospodarskega razvoja' (Kovač, 2003: 73). Pred predstavitvijo akterjev pri oblikovanju slovenske migracijske politike navajam še eno Kovačevo misel. Ta meni, da slovenska migracijska politika in 'kaotične migracijske razmere v zadnjih desetih letih razkrivajo strokovno nemoč, menedžersko nesposobnost vladne administracije in visoko stopnjo ksenofobičnosti domačega prebivalstva' (Kovač, 2003:43).

8. AKTERJI PRI OBLIKOVANJU MIGRACIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

Glavni akterji pri oblikovanju migracijske politike pri nas so vlada oziroma, kar se tiče delovnih migracij, Ministrstvo za delo, Gospodarska zbornica Slovenije, sindikati in nevladne organizacije. Seveda je treba upoštevati tudi nadnacionalnega akterja Evropsko unijo, ki pomembno vpliva na našo migracijsko politiko, vendar ga v tem delu posebej ne omenjam in se posvečam predvsem 'domačim' akterjem.

Ker literature o vlogi posameznih akterjev nisem našel, o nekaterih vidikih njihovega delovanja pa sem tudi prepričan, da ne obstaja, je ta del diplomske naloge spisan zgolj na podlagi pogovorov, ki sem jih opravil s posameznimi akterji. Vprašalnik, ki sem ga vključil tudi med priloge pri diplomski nalogi, je s sicer polstrukturiranimi pogovori omogočil dovolj dober vpogled v delovanje posameznih akterjev, vendar ima tudi številne pomanjkljivosti.⁵⁴

⁵⁴ O teh več pri pojasnjevanju sklepa.

8.1. MINISTRSTVO ZA DELO

Vloga ministrstva za delo pri oblikovanju migracijske politike je predvsem reguliranje trga dela. Kot pojasnjuje Damjana Šarčević z Ministrstva za delo, so v Sloveniji trije različni režimi zaposlovanj: zaposlovanje državljanov iz novih držav članic EU, iz t.i. starih držav članic EU in iz tretjih držav. Za slednje je bila sprejeta uredba o določitvi kvote, ki je bila usklajena tudi na Ekonomsko socialnem svetu. Delavci iz novih držav članic imajo prost pretok na trgu dela, vendar se morajo ob prihodu v Slovenijo prijaviti na Zavodu za zaposlovanje, zgolj zaradi evidence, ne pa kot pogoj za dostop na trg dela. Za državljane 'starih' držav članic pa Slovenija uveljavlja načelo vzajemnosti, kar pomeni, da je odprla trg dela le za tri države: Veliko Britanijo, Irsko in Švedsko, ki so se odločile pred tem tudi same odpreti trg za naše delavce. Poseben primer je tudi Nizozemska, ki je za delavce iz novih držav članic odprla nekatere sektorje dela, za poklice, kjer jim primanjkuje delovne sile. 'V teh deficitarnih poklicih se lahko naši državljani zaposlijo po poenostavljenem postopku. To pomeni, da ni predhodnega preverjanja, ali je za določeno delovno mesto najprej na voljo domači delavec oziroma državljan iz starih držav članic' (Šarčević, 2004). Šarčevićeva dodaja, da namerava deficitarne poklice opredeliti tudi naša država, da bi se tako pri nas lahko zaposlovali tudi državljani Nizozemske.

Usklajevanje z drugimi akterji pri oblikovanju migracijske politike poteka predvsem v okviru Ekonomsko socialnega sveta, kjer so tudi letos določali uredbo o kvotah za zaposlovanje tretjih državljanov. Po besedah Šarčevićeve imajo sindikati in Gospodarska zbornica pomembno besedo.⁵⁵ Dodaja, da je dobro tudi usklajevanje med ministrstvi, zlasti Ministrstvom za gospodarstvo. 'To ministrstvo je zaradi prostega pretoka storitev v EU delno pristojno tudi za napotene delavce, ki prihajajo v Slovenijo. Ministrstvo za delo jih evidentira, Ministrstvo za gospodarstvo pa določi druge pogoje' (Šarčević, 2004).

Podatki o tujih delavcih na ravni Evropske unije po besedah Šarčevićeve še vedno niso usklajeni in so tako neprimerljivi. V Evropski uniji skušajo te statistične podatke s predlogom direktive poenotiti, in to po vsej Evropi, ne zgolj v državah članicah, dodaja Šarčevićeva.

Slovenska migracijska politika je po mnenju Šarčevićeve za zdaj uspešna, predvsem glede izpolnjevanja potreb trga dela. 'Migranti oziroma tuji delavci pri nas imajo dostop do trga dela, ker je v Evropski uniji največji problem ravno socialna izključenost teh ljudi, velika problema sta tudi jezikovne ovire in medsebojno priznavanje poklicnih kvalifikacij'

⁵⁵ Na vprašanje, kdo je po njenem mnenju najmočnejši akter in ali je ministrstvo s svojimi predlogi uspešno, je že pred začetkom pogovorom dejala, da nanj ne bo mogla odgovoriti, ker s podrobnostmi ni dovolj seznanjena.

(Šarčević, 2004). Dodaja še, da je pomembno, da slovenski trg dela tudi naprej ostane fleksibilen.

Strah pred socialnim dumpingom⁵⁶ - uvozom tuje delovne sile, ki je pripravljena opravljati neko delo za manj denarja in pod slabšimi delovnimi pogoji, kot domači delavci - se je po besedah Šarčevićeve za zdaj izkazal za neupravičenega. V primeru delovne sile je socialni dumping tudi opravljanje istega dela za različno plačilo. Pravi, da je pri preprečevanju le-tega pomembna vloga inšpektorjev z Inšpektorata za delo, ki se je zlasti poostrila na obmejnem pasu. Za izvajanje njihovega nadzora so zelo pomembne prijave delavcev (Šarčević, 2004). Denarne kazni za delodajalce za tovrstno kršenje slovenske delovne zakonodaje so do pet milijonov tolarjev.⁵⁷ Največ tujih delavcev je po vstopu Slovenije v Evropsko unijo⁵⁸ v državo prišlo kot napotenih delavcev, ki izvajajo storitve⁵⁹. Zavod za zaposlovanje in ministrstvo za delo tedensko spremljata razmere na trgu dela, vendar so ugotovili, da za zdaj ni prišlo do prevelikega priliva tujih delavcev. Tudi vlada je v sporočilu za javnost 22.7.2004 zapisala, 'da so sprejeti ukrepi na področju prostega gibanja delavcev vzpostavili učinkovit sistem spremljanja stanja in gibanja na slovenskem trgu dela ter da po vstopu Slovenije v EU ni prišlo do prekomernega priliva tuje delovne sile s strani držav članic EU, ki bi povzročal motnje na slovenskem trgu dela'.⁶⁰

Glede učinkovitosti migracijske politike je po besedah Šarčevićeve težko izpostaviti posamezno državo, posamezne države pa imajo dobro urejene posamezne segmente migracijskih politik (navaja na primer Veliko Britanijo, ki naj bi bila zelo uspešna pri integraciji migrantov na trg dela, skandinavske države pa pri družbeni integraciji).⁶¹

⁵⁶ Socialni dumping je v Deardorffovem slovarju mednarodne ekonomije opredeljen kot izvoz neke dobrine iz države, kjer so delovni standardi nižji, s tem pa ima izvoznik nižje stroške, kot konkurenca v državah z višjimi delovnimi standardi, kar povzroči nepravilno prednost v mednarodni trgovini. Je tudi proces, v katerem proizvajalci zaprejo tovarne na območjih, kjer je delovna sila draga in jih preselijo tja, kjer je poceni. S tem zmanjšajo stroške in povečajo dobiček. (<http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary/>, 17.8. 2004)

⁵⁷ V Nemčiji, Franciji in na Nizozemskem grozijo delodajalcem, ki zaposlujejo nezakonite priseljence tudi zaporne kazni. (Guiraudon, 2001; 41)

⁵⁸ Podatki iz konca julija 2004

⁵⁹ Največ je Slovakov nato Italijanov, Avstrijcev in Poljakov.

⁶⁰ <http://www.sigov.si/mddsz/aktualno/220704.htm>

⁶¹ Jeseni 2004 bo predvidoma izšel priročnik, kjer naj bi vseh 25 držav članic predstavile svoje najboljše prakse na področju migracijske politike.

Eures

Na tem mestu bi na kratko še opisal omrežje Eures, katerega članica je Slovenija z razširitvijo Evropske Unije je Slovenija postala preko Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje. To je omrežje javnih služb za zaposlovanje in njihovih nacionalnih partnerjev iz držav članic EU, ki deluje zaradi uresničevanja prostega pretoka delavcev. To je enotni sistem enotni sistem ponudbe in povpraševanja na trgu dela v Evropski uniji, kjer lahko državljani spremljajo ponudbo prostih delovnih mest.

Na Zavodu za zaposlovanje sicer večjih sprememb glede zaposlovanja Slovencev v EU ne pričakujejo, kljub temu pa napovedujejo povečano mobilnost - predvsem med mladimi, samskimi in višje izobraženimi, največ povpraševanja pa napovedujejo po poklicih na področju računalništva in zdravstva.

8.2. GOSPODARSKA ZBORNICA

Gospodarska zbornica Slovenije pri oblikovanju slovenske migracijske politike deluje kot zastopnik in zaščitnik interesov delodajalcev. Članstvo v zbornici je obvezno za vse gospodarske subjekte⁶², ki opravljajo katerokoli pridobitno dejavnost in imajo sedež v Sloveniji. Tako je v Gospodarski zbornici več kot 53 tisoč članov.⁶³

Glavna načina sodelovanja pri slovenski migracijski politiki ste delovanje v Ekonomsko-socialnem svetu in sodelovanje pri predlaganju in sprejemanju zakonodaje.

Ker se v Ekonomsko-socialnem svetu odločitve sprejemajo s soglasjem, je zelo težko hitro končati usklajevanje in sprejeti neko odločitev. Podpredsednik Gospodarske zbornice Slovenije Miro Sotlar pravi, da zato včasih to usklajevanje deluje navzven neproduktivno, zbornici pa nekateri tudi oporekajo pristojnost sodelovanja, prav zato, ker je članstvo v zbornici obvezno, ne pa prostovoljno. Sotlar te očitke zavrača: 'Pomembno je poznavanje tematike, da imamo stališča in vemo, kaj je dobro za gospodarstvo' (Sotlar, 2004). Za zagovarjanje in ščitenje interesov gospodarstva si seveda prizadevajo tudi pri sprejemanju ali spreminjanju zakonodaje, kjer predstavljajo svoje predloge vladi oziroma pristojnim odborom Državnega zbora. Če pri tem niso uspešni, in je zakon že v postopku v Državnem zboru, vlagajo popravke in skušajo prepričati pristojni odbor pa tudi posamezne poslance.

⁶² Izjema so obrtniki in kmetije ter gozdarji, ki pa so člani Obrtne oziroma Kmetijsko-gozdarske zbornice.

⁶³ www.gzs.si, 20. junij 2004

V bolj podrobnih primerih oblikovanja migracijske politike, na primer pri vladni uredbi o določitvi kvot za delavce iz tretjih držav pri nas, so aktivna tudi panožna združenja⁶⁴, v konkretnem primeru združenje za gradbeništvo. To je uredbo, ki so jo potrdili tudi na Ekonomsko-socialnem svetu, usklajevalo z ministrstvom za delo in pristojnimi sindikati. Gospodarska zbornica pri migracijski politiki skuša pomagati gospodarstvu tudi na druge načine. Sotlar izpostavi primer kvote slovenskih gradbenih delavcev v Nemčiji. Da ta kvota (800 ljudi) zaradi premajhnega povpraševanja ne bi ostala neizkoriščena, je gospodarska zbornica lani predlagala, da jo odstopijo Bosni in Hercegovini. Tako so to kvoto izkoristila slovenska podjetja, ki imajo v lasti tudi podjetja v Bosni in Hercegovini. Ena od opozicijskih političnih strank je ukrepu oporekala, saj naj bi škodoval slovenskim delavcem. Sotlar to zanika.

Dejavne so tudi območne zbornice, ki zaznajo, da bo v prihodnosti prišlo do sprememb na trgu delovne sile. Sotlar navede primer območne zbornice Novo mesto, kjer bo zaradi precejšnjih vlaganj v tamkajšnjo industrijo veliko povpraševanje po delavcih, ki jih bodo težko pridobili. Skupaj z občino in ministrstvom pripravlja zbornica ustrezne ukrepe, da bi bilo težav čim manj.

Sotlar poudarja, da se je Gospodarski zbornici, ki se zavzema za 'zagovarjanje uravnoveženih interesov gospodarstva', sicer včasih težko odločiti, katere ukrepe oziroma določeno politiko bo podpirala. Pride namreč do primerov, ko si interesi posameznih gospodarskih panog nasprotujejo. 'Tretjina gospodarstva ukrep zagovarja, tretjina je popolnoma nevtralna - je nič ne zanima - tretjina pa mu nasprotuje' (Sotlar, 2004). Rešitev problema, ki vsem članom nikoli ne bo pogodu, je nekako treba najti. Sotlar zatrdi, da morajo v takih primerih presoditi, kaj so uravnoveženi interesi gospodarstva.

Glede (pre)moči posameznih akterjev Sotlar ne izpostavi nobenega. Pravi, da je vlada oziroma ministrstvo močan akter, ker ima pač možnost, da odloči kaj tudi sama, vendar po njegovem mnenju tega ne 'izkorišča prevečkrat'. Gospodarski zbornici pa po Sotlarjevih besedah sindikati pogosto očitajo, da je premočan akter.

Kar se tiče uspešnosti slovenske migracijske politike, meni, da bi morali bolj prilagodljivo delovati pri sezonskih delih v kmetijstvu, ker delavcev primanjkuje. Takšnemu delovanju pa nasprotujejo sindikati in vlada, saj jih skrbi, 'da bi delavci ostali tu in konkurirali našim delavcem, s tem pa bi se lahko brezposelnost povečevala.'

⁶⁴ V GZS je vključenih 26 panožnih združenj in 13 območnih zbornic.

Glede možnosti socialnega dumpinga Sotlar zatrdi: 'Socialnega dumpinga ne more biti... Če pride neki tujec in se zaposli pri nas, zanj takoj začne veljati kolektivna pogodba'⁶⁵ (Sotlar, 2004).

8.3. SINDIKATI

Vloga tretjega akterja, ki sodeluje pri oblikovanju slovenske migracijske politike predvsem v okviru delovanja Ekonomsko-socialnega sveta, je bila v devetdesetih letih manj pomembna oziroma zanemarljiva. Kot pojasnjuje izvršna sekretarka pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije⁶⁶ Metka Roksandić, pri pripravi prve resolucije o migracijski politiki, ki je bila sprejeta leta 1998, niso sodelovali, nekatere njihove pripombe in predlogi so bili prvič upoštevani šele pri oblikovanju zakona o zaposlovanju in delu tujcev iz leta 2000. Tedaj so si tudi formalno izborili pravico, da na tem področju lahko sodelujejo, tako na ravni države, regij in tudi posameznih gospodarskih panog, da torej lahko predlagajo rešitve, če bi na trgu dela prišlo do motenj. Roksandićeva poudarja, da je velik problem pri spremljanju razmer na trgu dela dostop do pravih podatkov, ki jih praktično ne morejo dobiti. Po njenih besedah pred letom 2000 oziroma sprejetjem omenjenega zakona z izjemo posameznikov, ki so imeli posebna dovoljenja za delo, sindikati sploh niso imeli nikakršnih uradnih podatkov o številu tujcev, ki so delali pri nas. Te podatke so pred tem tudi skušali pridobiti od Zavoda za zaposlovanje, vendar neuspešno. 'Sindikati smo izsilili, da nas seznajajo s podatki, državni organi niso sami od sebe spoznali, da se to tiče tudi nas'(Roksandić, 2004).⁶⁷ Sodelovanje z vlado oziroma ministrstvom, ki je po njenem mnenju nedvomno najmočnejši akter pri oblikovanju migracijske politike, še zdaleč ni rožnato. Navaja primer, ko je ministrstvo od sindikatov želelo, da v 24-ih urah podajo svoje mnenje k uredbi o določitvi kvot za letošnje leto. Sindikati so to zavrnili in dosegli obravnavo o tem na Ekonomsko-socialnem svetu. Tudi sicer naj bi vlada skušala v praksi marsikateri ukrep izpeljati sama.⁶⁸

⁶⁵ V Sloveniji je 23 panožnih kolektivnih pogodb in tudi splošna kolektivna pogodba, ki velja za celotno gospodarstvo.

⁶⁶ ZSSS je praktično edina sindikalna organizacija, ki podrobneje spremlja področje migracij. Vendar pa glede stališč o tem področju med sindikalnimi organizacijami doslej ni bilo nesoglasij (Roksandić, 2004).

⁶⁷ Roksandićeva pojasni nemoč sindikatov, ko se je naša država kmalu po osamosvojitvi odločila, da več tisočim (gradbenim) delavcem iz drugih republik nekdanje skupne države, ne bo podaljšala delovnih dovoljenj in tako so ti brez kakršnekoli zaščite s strani sindikatov ostali brez dela in tudi brez odpravnine. Dodaja, da je bila situacija sicer specifična, saj je tedaj tudi sicer med našim prebivalstvom močno narasla brezposelnost.

⁶⁸ Kot zgled za urejenost sodelovanje med sindikati in vlado bi po mnenju Roksandićeve morali vzeti primer Nemčije.

Sindikati bi lahko na priseljevanje tujcev vplivali neposredno; s tem, da bi skušali prepričati oblasti, da to priseljevanje omejijo in se tako izognejo preobilici ponudbe delovne sile na trgu, ali pa posredno, da bi tujcem skušali preprečiti dostop do dela (Brochmann, 1999, 16). Vendar pa po besedah Roksandićeve slovenskih sindikatov obseg tuje delovne sile ne skrbi. Bolj jih skrbi možnost, da bi tujci delali za nižje plače kot domači prebivalci in da bi imeli manjše druge socialne pravice. Eno pomembnejših prizadevanj sindikalnih organizacij glede tuje delovne sile je torej preprečevanje socialnega dumpinga. 'Naš sindikalni interes je: za enako delo, enako plačilo in enake pravice' (Roksandić, 2004).

8.4. NEVLADNE ORGANIZACIJE- MIROVNI INŠTITUT

Pri opredeljevanju vloge nevladnih organizacij pri oblikovanju slovenske migracijske politike ni smiselno izpostavljati posamezne organizacije, temveč govoriti o skupnem delovanju. 'Šele s povezovanjem nevladnih organizacij lahko dosežemo, da smo pravi partnerji v komunikaciji z vlado', pravi raziskovalka na Mirovnem inštitutu Simona Zavratnik Zimic. Vloga nevladnih organizacij je sicer dvojna, odzivajo se na vladne politike, predstavljajo pa tudi svoje predloge, neodvisne od vlade. 'To je način, kako predlagati inovativne ukrepe' (Zavratnik Zimic, 2004). Pri tem je precej dejaven Mirovni inštitut, ki je pri raziskovanju problematike migracij vodilna nevladna organizacija pri nas. Skupaj z drugimi nevladnimi organizacijami, v Sloveniji jih je na področju migracij aktivnih pet; še Amnesty International, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij, Fundacija Gea 2000 in Kud France Prešeren, opravljajo tudi funkcijo zagovorništva migrantov. 'Nevladne organizacije dajo javni glas tistim skupinam, ki nimajo družbene moči. Tisti, ki pridejo na novo v državo, se ne morejo sami znajti v zapletenih mrežah participacije v javnem življenju' (Zavratnik Zimic, 2004). Mirovni inštitut predvsem pomaga usmerjati, kam naj se prišleki obrnejo po pomoč in nasvete, za nudenje pravne pomoči pa sta najbolj usposobljena Pravno-informacijski center nevladnih organizacij in Fundacija Gea 2000. Ena od dejavnosti Mirovnega inštituta je aktivizem, ki se ga manj poslužujejo,⁶⁹ precej pomembnejša funkcija (vseh) nevladnih organizacij pa je vplivanje na vladno politiko. Pri kakršnihkoli ukrepih (zakoni, uredbe), ki so jih sprejemale oblasti, so sodelovale tudi nevladne organizacije, ki so se povezale v mrežo, ter z lobiranjem in predstavljanjem konkretnih predlogov za določene člene skušale zagovarjati položaj šibkejšega, to je begunca, migranta. Zavratnik Zimiceva

⁶⁹ Ne organizirajo uličnih kampanj, vendar se jih občasno tudi udeležujejo, ob perečih problemih migrantov. Na primer t.i. prebežniška kriza leta 2001.

poudarja, da je povezovanje med nevladnimi organizacijami dosledno, saj gre tudi za 'sinergijo znanja', nekatere organizacije na primer vedo več o socioloških, druge pa o pravnih vidikih, ki so pomembni za uspešnost njihovega predloga. Spomni na primer, da je pristojni vladni urad⁷⁰ zavrnil enega od njihovih amandmajev izključno zaradi postopkovne napake. Povedano drugače, predloga niso obravnavali, ker ni bil popolnoma ustrezno izpolnjen.

Med vlado in nevladnimi organizacijami komunikacija obstaja. 'Vlada nas vključuje v proces oblikovanja migracijske politike, ker se to v evropskem duhu tudi spodobi ...', pravi Zavratnik Zimiceva, a dodaja, da je komuniciranje pomanjkljivo. 'Roki pri obveščanju o postopkih so prekratki, velikokrat dobimo osnutke, na katere lahko damo pripombe tik pred zdajci....' (Zavratnik Zimic, 2004). Zato pravi, da se nevladne organizacije ne morejo dobro pripraviti in ustrezno odgovoriti. 'Tak način je nevzdržen in dolgoročno ne pelje nikamor', dodaja Zavratnik Zimiceva. Glede sodelovanja z drugimi akterji pohvali dobro sodelovanje z medvladnimi organizacijami, zlasti Visokim komisariatom ZN za begunce in Mednarodno organizacijo za migracije. Z njimi sodelujejo predvsem pri izmenjavi podatkov in pripravi zakonodaje. Pri slednjem so jim v pomoč tudi skupne raziskave.⁷¹

Dobri podatki so pomembni za ustrezno ukrepanje nevladnih organizacij in tu so podatki, vsaj glede prisilnih migracij, ki jih vodi Ministrstvo za notranje zadeve, pomanjkljivi. 'Dobimo neke skupke podatkov, s katerimi si velikokrat težko pomagamo..., ni osrednjega registra, kjer bi se vodili podatki o vseh kategorijah migrantov..., poleg tega pa ne vemo, ali so podatki popolnoma natančni, ker jih ne moremo preveriti Vedno moramo tudi zaprositi za določene podatke' (Zavratnik Zimic, 2004). Poudarja sicer, da so podatki o delovnih migracijah, ki so v pristojnosti Zavoda za zaposlovanje, bolj urejeni, 'ker je tudi interes vlade za to'. Pomanjkljivo je, da ni znano, ali delovna dovoljenja večkrat koristijo isti ljudje. 'Statistika spremlja proces, ne pa osebe' (Pezdirc, 2004).

Glede moči akterjev, ki oblikujejo migracijsko politiko, je po mnenju nevladnih organizacij najmočnejši akter vlada, ki se sicer pri svojem delovanju prilagaja Evropski uniji, a obenem: 'Bruseljska perspektiva je včasih krasen izgovor za vlade vzhodnoevropskih držav, da uvedejo še bolj omejevalne ukrepe na področju migracij' (Zavratnik Zimic, 2004). Vladne politike, zlasti vzhodnoevropskih držav, pa so predvsem usmerjene v varovanje meja, kar pa ni rešitev. 'Migracijska politika ne sme biti zamenjana z mejno politiko' (Zavratnik Zimic, 2004). Po mnenju nevladnih organizacij bi se morala migracijska politika usmeriti predvsem v integracijo migrantov. 'Integracija je sicer v vseh vladnih sistemskih dokumentih

⁷⁰ Zdaj Direktorat za migracije.

⁷¹ Na primer skupna raziskava o trgovini z ljudmi, zlasti ranljivih skupin- žensk in otrok.

opredeljena kot neka modna beseda, prav veliko pa se na tem področju še ni naredilo. Te strategije so dolgoročne, pri nas se šele ustvarjajo⁷² (Zavratnik Zimic, 2004). A tudi sama integracija migrantov še ni zadostna rešitev. V naši družbi sta namreč precej problematični stopnji izločanja in ksenofobije, ki sta zelo visoki. 'Medkulturna komunikacija je dvosmerni proces' (Zavratnik Zimic, 2004). Precej bi morali narediti tudi politiki, 'ki ustvarjajo mentalni okvir, v katerem nastaja migracijska politika'. Dodaja, da je Evropa hitro pozabila svojo zgodovinsko izkušnjo, saj je bila več stoletij prostor, od koder so se ljudje odseljevali, zdaj pa se hoče zgraditi. 'Politiki ustvarjajo neverjetno dvojno moralo' (Zavratnik Zimic, 2004).

Kar se tiče socialnega dumpinga, pa Zavratnik Zimicevo skrbi možnost, da bi zlasti v neformalni ekonomiji prišlo do izkoriščanja delavcev iz drugih novink Evropske unije, da bi ti delali pod slabšimi pogoji, brez zavarovanja. Država bi morala poskrbeti, da do tega ne bi prihajalo, še dodaja.

8.5. TRETJI SKLEP

Tretjo hipotezo, ki sem jo postavil; da se **naša vlada posvetuje z drugimi akterji in se predvsem nadnacionalnemu akterju (Evropski uniji) prilagaja, vendar ima še vedno prevladujoč vpliv na oblikovanje svoje migracijske politike, sprejemam.**

Do sklepa sem prišel na podlagi odgovorov na vprašanja, kako poteka usklajevanje z drugimi akterji pri oblikovanju migracijske politike, kakšno je to usklajevanje, ali akterji prodrejo s svojimi predlogi in kdo je po njihovem najmočnejši akter.⁷³ O zadnjem vprašanju sta se predstavnici nevladne organizacije in sindikatov strinjali, da je najmočnejši akter vlada. Predstavniki Gospodarske zbornice sicer ni dejal, da je vlada najmočnejši akter, toda iz njegovih besed je moč sklepati, da to vendarle je. Dejal je namreč, da ima vlada možnost, da odloči kaj tudi sama, čeprav naj tega ne bi prevečkrat izkoriščala. Potrditve o najmočnejšem akterju s strani ministrstva na žalost nisem dobil, vendar je - vsaj kar se tiče ekonomskih migracij, ki se jim v nalogi najbolj posvečam - že iz opredelitve vloge Ministrstva za delo to razvidno. Ministrstvo namreč regulira trg dela, z grobimi besedami bi lahko tudi rekli, da določa, kdo bo k nam prišel in pod kakšnimi pogoji. Seveda prihoda delavcev iz različnih držav ne more kar tako omejevati, tako pri nas veljajo t.i. trije različni režimi, za državljane

⁷² Glede modelov migracij je po mnenju Zavratnik Zimiceve v svetu še najboljši skandinavski model, zlasti kar se tiče integracije, sicer pa ni nekega modela, ki bi ga lahko prenesli, vsaka država ima svoje posebne značilnosti, potrebno pa bi bilo obravnavati posamezne segmente: primere tako imenovane dobre prakse lahko najdemo v različnih državah.

⁷³ Glej vprašalnik v prilogi.

tretjih držav, državljane novih držav članic in za državljane' starih'. V primeru, da tujih delavcev iz slednjih dveh kategorij v našo državo pride preveč, je ministrstvo oziroma vlada tista, ki se lahko odloči in zaprosi Evropsko komisijo za uvedbo varnostne klavzule.⁷⁴ Število državljanov tretjih držav pa vlada omeji z uredbo o določitvi kvote. Pri oblikovanju te uredbe sta z vlado v okviru Ekonomsko-socialnega sveta sodelovala še dva pomembna akterja – Gospodarska zbornica in sindikati. Odločanje s soglasjem v Ekonomsko-socialnem svetu tema dvema socialnima partnerjema omogoča, da so njuni predlog upoštevani. Sicer pa so glede drugih delov oblikovanja migracijske politike predvsem pri sindikatih kritični do sodelovanja z vlado, saj ta po njihovem mnenju marsikateri ukrep skuša izpeljati sama. Da sodelovanje z vlado ni zadovoljivo, pravijo tudi pri nevladnih organizacijah. Trdijo, da se na njihove predloge ne morejo dobro pripraviti in nanje ustrezno odgovoriti.

Vlada po mojem mnenju želi tudi sama ohraniti prevladujočo vlogo pri migracijski politiki, saj je to v njenem interesu. Podobno, v širšem kontekstu, piše tudi Brochmannova. Trdi, da morajo prebivalci neke države imeti zaupanje v vlado, da je zaščita pred nenadzorovanim pritokom ljudi učinkovita, sicer se bo stopnja strpnosti zmanjšala, zmožnost vladanja pa bo postavljena pod vprašaj. (Brochmann, 1999: 21)

Vse to so argumenti, ki govorijo moji hipotezi v prid. Seveda sem do njih prišel na podlagi polstrukturiranih pogovorov, ki so do določene mere vendarle subjektivna stališča. Od različnih sogovornikov bi tako lahko slišal različne razlage in tudi prejel drugačne poudarke, vendar menim, da se bistveno ne bi razlikovali. Nedvomno pa je res, da bi bila moja argumentacija še tehtnejša, če bi govoril s še več predstavniki zgoraj omenjenih akterjev, a se za to tudi zaradi omejenosti prostora nisem odločil. Poudaril bi tudi, da sem se osredotočil le na glavne akterje in menim, da tako tudi nisem obdelal celotnega omrežja akterjev, ki sodelujejo pri migracijski politiki. Nekaj pozornosti bi tako lahko namenil še povezavam med našo vlado in Evropsko unijo, mednarodnim in medvladnim organizacijam in političnim strankam.⁷⁵

⁷⁴ V zgodovini Evropske unije in njenih predhodnic se to še ni zgodilo. (Šarčević, 2004)

⁷⁵ Politične stranke sem prvotno štel med pomembnejše akterje pri oblikovanju migracijske politike, tudi zato, ker migracije postajajo čedalje bolj politično vprašanje, do katerega bi stranke po mojem mnenju morale imeti jasna stališča. Zaradi številčnosti strank in omejenega prostora sem skušal odgovore na vprašalnik dobiti le od dveh strank, največje opozicijske (SDS) in največje vladne stranke (LDS). Kljub večmesečnem trudu sem dobil preko elektronske pošte le kratek pavšalen odgovor največje opozicijske stranke, v LDS pa so izrazili pripravljenost odgovarjati, vendar so poudarili, da o podrobnostih nimajo podatkov. Iz tega bi morda lahko sklepal, da naše politične stranke problematiki migracij še ne posvečajo zadostne pozornosti oziroma z njo niso dovolj seznanjene. Kakorkoli, vloge političnih strank v diplomsko nalogo nisem vključil, čeprav še vedno menim, da imajo določeno vlogo pri migracijski politiki.

Menim, da migracijska politika pri nas še nima takšne pozornosti, kot bi si jo zaslužila, tako s strani strokovnjakov - izjema je preučevanje problematike nezakonitega priseljevanja, kot tudi predstavnikov oblasti. Demografske razmere v naši državi jasno kažejo, da bo v prihodnjih letih tej politiki potrebno bolje posvetiti in ji več prostora nameniti tudi v javni razpravi. To je verjetno eden od načinov, da bi se ljudje seznanili s prednostmi, ki jih lahko naši državi prinese uspešna migracijska politika. Tuja delovna sila bi morala biti za našo državo po mojem mnenju priložnost za razvoj in ta bi jo morala kot tako tudi predstaviti javnosti. Ekonomist Bogomir Kovač je za zdaj do naše migracijske politike kritičen. 'Naša država nima jasnih razvojnih demografskih in migracijskih ciljev, zato tudi nima posebej opredeljenih strategij, politik in nabora ukrepov za doseganje teh ciljev.' (Kovač, 2003: 75) Kovač meni, da je od tega, kako bo slovenska vlada reševala migracijske probleme in skupaj z nevladnimi organizacijami priseljence vključila v družbo, odvisno, ali bodo migracije priložnost za razvoj slovenskega gospodarstva'(ibid :77).

Menim, da je velika odgovornost tudi na vseh nas, ki bi morali res napraviti nekakšen preskok in se otresti naše stereotipne zaprtosti do tujcev, vendar je žogica vseeno na strani oblasti. Te sicer tudi s pametnimi ukrepi ne morejo 'čez noč spremeniti mentalitete nekega naroda', a to še ni izgovor, da si ne zastavijo visokih ciljev, se jim posvetijo in jih skušajo izpeljati in to dolgoročno, ne samo do naslednjega preverjanja razpoloženja med volivci, to je volitev.

Razmišljanje Jochena Lorentzena

Pred zaključkom bi rad povzel del izredno lucidnega komentarja Jochena Lorentzena, v katerem je ta zelo kritičen do vlad držav Evropske unije. Pravi, da so odgovorne za nepravilno delitev stroškov in koristi globalizacije, ki spodbujajo migracije. Pri nadzoru migracij v Uniji, kot piše, izkoriščajo, da tujci opravljajo umazana dela, da bi tako minimizirali stroške. Izkoriščajo tudi sosednje, prehodne države saj prelagajo glavne stroške zaradi migrantov prav nanje. Kritičen je tudi do mnenj politikov, da je nujna kontrola migracij, ker ima Evropa fizične omejitve, kolikšno število migrantov lahko sprejme in 'barka naj bi bila polna že zdaj'.

Tudi tako imenovane trdnjave liberalnega kapitalizma, kot so revija Economist, časnika Financial Times in Wall Street Journal podpirajo svobodno priseljevanje in nasprotujejo rasizmu, vendar, zakaj se stvari ne spremenijo, se vpraša Lorentzen.

Po njegovem mnenju so vzrok nemoralni politiki, ne toliko populist Haiderevega, Bossijevega in Le Penovega tipa, ampak politični mainstream - levi in desni, kot ga imenuje

Lorentzen. Obtožuje jih, da se izogibajo utemeljeni razpravi o koristih bolj odprtega priseljevanja, ker jim omejevalna politika na tem področju prinaša glasove. Namesto, da bi informirali ljudi, se poigravajo s ksenofobnimi instinkti.⁷⁶ Del krivde pripiše tudi hipokriziji državljanov Evrope. Tako zapiše, da bi številni nasprotovali uradnemu priseljevanju zaradi strahu pred večjo konkurenco na domačem trgu dela, hkrati pa podpirajo nezakonito priseljevanje, npr. gradbenih delavcev, ki obnovijo njihovo počitniško hišico za precej manj denarja, kot bi ga plačali sicer.

Odpri trgi zahtevajo odprte glave. Ni realno pričakovati, da je vsak pripravljen sprejeti posledice tega, toda tisti, ki tega niso pripravljeni storiti, ne bi smeli opravljati javne funkcije razen, če so pripravljeni tvegati in nasprotovati globalizaciji (Lorentzen, 2003).

9. ZAKLJUČEK

Evropska unija je na poti svojega usklajevanja in sodelovanja na področju migracijske politike naredila veliko korakov naprej. To so bili počasni in previdni koraki, a pomembno se zdi, da hkrati niso pripeljali do padca ali zdrsa. Migracije pa so v zadnjih letih brez dvoma teren, ki je za politiko in vlade evropskih držav spolek. Tudi če Evropska unija ne bi imela čedalje manj ugodne demografske slike, se pravi staranja prebivalstva in manjšanja aktivne populacije, bi najverjetneje bila vabljiva za številne priseljence. Kljub (nekoliko) negativni podobi, ki si jo je ustvarila s svojimi omejevalnimi politikami do tujcev, so države članice še vedno demokratične države, ki naj bi spoštovale človekove pravice. Bom prizanesljiv in ne bom omenjal kritik nevladnih organizacij in civilno družbenih gibanj, ki opozarjajo na sporno obravnavo priseljencev, temveč bom skušal osvetliti temeljno dilemo, ki jo po moje predstavlja migracijska politika. Skrb za blaginjo domačega prebivalstva, gospodarska rast in razvoj na eni strani in omogočanje vsem posameznikom, da si (s svojim trdom) skušajo zagotoviti dostojno življenje na drugi strani. Jasno je, da bi vsak član neke skupnosti, bodisi države, bodisi Evropske unije, pritrdil prvi strani: da, želimo si, da nam oblasti omogočijo take pogoje. Druga stran pa je že povezana z notranjimi razmerami v skupnosti in je po mojem mnenju najprej v funkciji uresničevanja prve strani. Če se izrazim drugače: demokratične države so se razvile tudi na spoštovanju temeljnih človekovih pravic in

⁷⁶ Podobno razmišlja tudi Bigo: 'Glavni problem držav EU ne bi smel biti nadzor migracij, temveč zakaj politiki in vlade predstavljajo priseljevanje kot politično in varnostno vprašanje ter še nadalje govorijo, da predstavlja nadzor na mejah rešitev tega problema, čeprav se v praksi izkaže drugače' (Bigo in Guiraudon, Joppke, 2001: 125). Doda še, da so pomembno vlogo pri ustvarjanju povezave med migranti in vprašanjem varnosti domačega prebivalstva ter takšno politiko, igrali tudi množični mediji (ibid.: 126).

svoboda gibanja ter svoboda dela sta eni izmed njih⁷⁷. Razvile pa so tudi socialno varstvo, ki ga (v različni meri, a z določenimi temeljnimi zahtevami) morajo zagotavljati vsem svojim prebivalcem. Realnost je (pač) taka, da popolnoma neoviran dostop tujcev v neko skupnost ni mogoč. Vsakdo ve, da bi ti, če bi imeli takšno možnost, še v večjem obsegu skušali priti v 'obljubljeno' Evropsko unijo. To bi lahko ogrozilo delovanje socialnih sistemov, sprožilo pa bi lahko tudi še druge konflikte. Evropska unija je tudi precej specifična glede socialne zaščite, saj posameznik, ne glede na to, ali je tuji delavec ali domačin, ob izgubi službe samodejno pride v okrilje zavoda za zaposlovanje in v breme državi, ki je dolžna določeno obdobje zagotoviti socialno varnost. (Brinar, 2004)⁷⁸. 'Vzvišene besede o solidarnosti so eno, ekonomski izračun pa drugo. Če je državna blagajna prazna, pa še tako majhna solidarnost ni možna' (Brinar, 2004)

Za zdaj uspešnih receptov, kako (za vse ugodno) rešiti dilemo, ni, morda jih tudi nikdar ne bo. To pa ne pomeni, da jih bo družba prenehala iskati. Evropska unija obotavljivo nadaljuje iskanje. Usklajevanje in urejanje migracijske politike, ki se počasi, a vendarle vztrajno, prenaša na raven Evropske unije, je bilo v zadnjih letih usmerjeno predvsem na boj proti nezakonitemu priseljevanju. Oklepajoč se enega temeljev svoje suverenosti, so se glede priseljevanja tujcev iz tretjih držav še najbolj uspele poenotiti na tem področju. Vendar so izkušnje pokazale, da boj proti nezakonitemu priseljevanju ni najbolj učinkovit, s seboj pa povleče tudi druge posledice. Tako je težje dobiti primerno tujo delovno silo na tistih področjih, kjer je ta res potrebna. Tega se verjetno zavedajo tudi vlade držav Evropske unije in morda se bodo dokopale do skupne formule, kako na svoje območje privabiti le tiste migrante, ki jih potrebujejo in na primeren način⁷⁹ odvrniti ostale, če se izrazim zelo surovo. Menim, da imajo države članice glede tega skupno najmanj eno stvar. Strinjajo se, kot v različnih primerih vztrajno poudarjajo evropski politiki, da se je pri reševanju te problematike potrebno izogibati enostranskih rešitev in iskati večstranske oziroma skupne. Dokler bo obstajalo to skupno stališče, so po mojem mnenju možnosti, da nekoč pride tudi do uspešne rešitve.

Mednarodno sodelovanje je tudi po mnenju generalnega sekretarja Združenih narodov Kofija Anana najboljši pristop reševanja problematike migracij. Temu je Anan posvetil tudi svoj govor 29. januarja 2004 v Evropskem parlamentu ob prejemu Saharove nagrade za svobodo

⁷⁷ Na tem mestu bi izpustil problematiko prisilnih migracij oziroma beguncev in azilantov.

⁷⁸ V Združenih državah se morajo posamezniki ob izgubi dela znajti sami. (Brinar, 2004)

⁷⁹ To je seveda v skladu s spoštovanjem človekovih pravic.

mišljenja. Opozoril je, da se migracije ne bodo ustavile in države Evropske unije pozval, da omogočijo večji obseg zakonitih migracij, tako visoko kot nizko usposobljenih delavcev. Tudi zaradi demografskega stanja je menil, da je priseljevanje pomemben del rešitve nadaljevanja gospodarskega razvoja.

Boj proti nezakonitemu priseljevanju bi moral biti del širšega delovanja, s katerim bi skušali najti koristi priseljevanja, ne ga neuspešno skušati zaustaviti. Ta širina je bila dostikrat izgubljena, saj je bil boj proti nezakonitemu priseljevanju, ki naj bi predstavljal grožnjo za domače prebivalstvo, viden kot glavni namen migracijske politike. Priseljenci so bili zato mnogokrat stigmatizirani, ponižani ..., čeprav je večina delavnih, marljivih in si ne želi izkoriščati socialnih sistemov ampak pravičnih priložnosti. Sporočilo generalnega sekretarja je po njegovih besedah jasno: Migranti potrebujejo Evropo, vendar tudi Evropa potrebuje migrante. Zaprta Evropa bo manjvredna, revnejša, šibkejša stara Evropa, Odprta Evropa pa bo pravičnejša, bogatejša, močnejša in mlajša, če boste znali uspešno upravljati z migracijami. Migranti so del rešitve, ne pa del problema. Zato ne bi smeli iz njih narediti grešne kozle za vrsto družbenih pokvarjenosti, še dodaja Anan.

Zaradi kompleksnosti problematike, sem se v besedilu namenoma izognil integraciji priseljencev, ki pa je zelo pomembna ...

Večina evropskih družb je zaprtih in ksenofobnih, slovenska ni pri tem nikakršna izjema ...

Kako ravnamo s priseljenci ali tujci, glede na naše načine razmišljanja, ideologijo v bistvu odraža, kakšno družbo želimo imeti. Rasizem ni grožnja samo za etnične manjšine, temveč nasprotuje tudi demokratični tradiciji (Brochmann, 1999; 297).

Morda se ne zavedamo dovolj, da vendarle imamo srečo, ker živimo v državi, ki je postala del bolj razvitega sveta, kjer ima velika večina možnost, da si (s trdom) ustvari dostojno življenje. Še zdaleč ni rožnato, a tudi ni sivo. Imamo tudi čedalje večje možnosti, da se preizkusimo na tujem, če smo iznajdljivi, nam lahko uspe. Odločitve so v naših rokah.

Vsi nimajo takšnih pogojev. Milijone ljudi je, ki živijo v revščini, so preganjani, dejansko nimajo nikakršne perspektive, da bi si ustvarili takega življenja. Vendar poskušajo. Ne pravim, da je za vse ljudi zgled način življenja, ki ga predstavlja t.i. zahodna civilizacija. Za mnoge pa vendarle je, in številni si želijo priti tudi v Evropo ter skušajo okusiti svoj kanček sreče. Ker vedo, da so jim glavna vhodna vrata zaprta, so mnogi za to pripravljeni pretrpeti dolge in mučne vožnje čez morja v predpotopnih barkah ali vožnje v natrpanih prtlačnikih kombijev. Če jim uspe priti, so mnogokrat razočarani, a nekateri vendarle ne izgubijo upanja

in volje. Volje, da bodo skušali narediti vse, kar je v njihovi moči, da si zagotovijo boljše življenje. Če že sebi ne, pa morda svojim potomcem.

10. LITERATURA:

Knjige in članki

- Akkoyunlu, Sule in Vickerman, Roger (2001): Migration and the Efficiency of European Labour Markets
- Anan, Kofi (2004): Govor v Evropskem parlamentu ob prejemu Saharove nagrade, (na <http://europa-eu-un.org/article.asp?id=3178>), 20. maj 2004
- Bevc, Milena, Verlič-Christensen, Barbara, Prevolnik-Rupel, Valentina (2000): Migracije v Sloveniji v luči vključitve v Evropsko unijo, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, (na <http://www.sigov.si/zmar/projekti/sgrs/raziskave/mb.pdf>), 5. april 2004
- Boeri, Hanson, et al. (2002): Immigration policy and the welfare system. Oxford uni. press,
- Boeri, Brücker, et al. (2000): The impact of eastern enlargement on employment and wages in the EU member states. Ljubljana: FDV 2002 (v Slovenija in Evropska unija, 317-331, ur. Ferfila)
- Brochmann, Grete in Hammar, Tomas (1999): Mechanisms of immigration control: Berg
- Coomans, Gery (2002): Labour Supply in European context: demographic determinants and competence issues
- Cruz, Antonio (1999): Večni grešni kozli, (v Unescov glasnik 1999)
- Geddes, Andrew (2003): Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy, Queen's Papers on Europeanisation no 4/2003, (na <http://www.qub.ac.uk/ies-old/onlinepapers/poe4-03.pdf>), 8. junij 2004
- Geddes, Andrew (2000): Immigration and European integration: towards fortress Europe. Manchester uni. Press
- Geddes, Andrew (1997): Multiculturalism and Immigration in Europe (na <http://www.psa.ac.uk/cps/1997%5Cgedd.pdf>), 5. maj 2004

- Grabbe, Heather (2002): New design of Europe, (na http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_jha.pdf), 5. april 2004
- Guiraudon, Virginie, Joppke, Christian (2001): Controlling a new migration World. Routledge (članki Guiraudonove, Koslowskega in Bigoja)
- Hollifield, James F. (1992): Immigrants, markets and states: the political economy of postwar Europe. Harvard uni. Press
- Hollifield, James F. (2000): The politics of international migration. V Brettel, Hollifield et al (2000): Migration theory- Talking across disciplines. Routledge
- Jenny, R.K. (2001): Global Factors and the Evolution of Migration Policy in Europe, (na http://www.impprog.ch/statements_papers/IMP_Global%20Factor%20and%20the%20Evolution%20of%20Migration%20Policy%20in%20Europe_Webster_April01.pdf), 10. junij 2004
- Kleinschmidt, Harald (2002): The Migration Policy of the European Union, (na <http://www.unu.edu/hq/japanese/gs-j/gs2002j/shonan18/Kleinschmidt7abstE.pdf>), 24. marec 2004
- Klinar, Peter (1993): Osnove migracijske politike. V Teorija in praksa, let.30, št. 7-8, 646-650
- Kotowska, E. Irena (1995): Labour force mobility Summary Report, (na <http://www.iwm.at/publ-spp/soco33pp.pdf>), 15. april 2004
- Kovač, Bogomir (2003): Globalizacija, migracijski tokovi in ekonomski razvoj na obrobju slovenskih migracijskih dilem. V Migracije- globalizacija- Evropska unija. Ljubljana: Mirovni inštitut
- Kramberger, Anton (2002): Migrational movements of the labour force:Willingness to migrate and actual migration
- Lorentzen, Jochen (2003): Keep Out! Protectionism, migration, control and globalization, A polemic against minds closed, (na <http://old.cbs.dk/departments/int/publications/wp%202003/jl-wp6-2003.pdf>), 14. april 2004
- Medved, Felicita (1998): Predlog načel in ciljev imigracijske politike Republike Slovenije. V Javna uprava, 1998, št.3, 433-449
- Moraes, Claude (2003): The Politics of European Union Migration Policy, (na <http://www.eupolicynetwork.org.uk/research/moraes2.pdf>), 13. april 2004
- Niessen, Jan (2003): International migration and mobility on the EU foreign policy agenda Is there a case to be made? (na <http://www.migpolgroup.com/uploadstore/MPG%20Migration%20Development.pdf>), 14. maj 2004

- Oberstar, Jože (2002): Nekatera aktualna evropska migracijska vprašanja: pravo in praksa držav EU in Slovenije. V Pravna praksa, 21/2002, 1-25
- Palomar, Teresa (2003): Migration Policies of the European Union, (na http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1pdf/MigPol/MigPol_EU.pdf), maj 2004
- Straubhaar, Thomas (2000): Migration need new European migration policy, Hamburg Institute of International Economics, (na www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2000/95.pdf), 5. april 2004
- Tholen, Barry (2004): The Europeanisation of migration policy the normative issues, (na <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws16/Tholen.pdf>), 14. maj 2004
- Verlič Christensen, Barbara (2002): Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. Ljubljana: FDV
- Verlič Christensen, Barbara (2000): Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. V Teorija in praksa, let 37, št. 6, 1117- 1131
- Widgren, Jonas (2002): New Trends in European Migration Policy Cooperation, (na http://web.mit.edu/cis/www/migration/seminars/Widgren_lecture.pdf), 7. april 2004
- Zavratnik Zimic, Simona (2003): Slovenia- The perspective of a country on the 'Schengen periphery' (European Commission Project) (na http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM_VI_SI.), 20. maj 2004
- Zavratnik Zimic, Simona (2003): Trdnjava Evropa ali odprta Evropa? Izziv za države 'schengenske periferije'. V Migracije- globalizacija- Evropska unija. Ljubljana: Mirovni inštitut
- Zbornik (2001): Evropski vratarji- migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi. Ljubljana: Mirovni inštitut

Dokumenti

- Commission's Action Plan for skills and mobility, Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the Economic and social committee and the Committee of the regions, (2002) (na http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2002/com2002_0072en01.pdf), 17. april 2004
- Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the Economic and social committee and the Committee of the regions on immigration, integration and employment, (2003)

- Proposal for a council directive on the conditions of entry of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, (2001)
- Ocena makro in mikro ekonomskih učinkov vstopa Slovenije v Evropsko unijo, (2003) GZS, (na <http://www.gzs.si/Nivo3.asp?ID=10418&IDpm=6813>), 20. junij, 2004
- Osnutek mnenja skupine za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo o mednarodni konvenciji o migrantih, (2004)
- Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo (2003), Evropska konvencija
- Pogodba o pristopu Slovenije k Evropski uniji, (2002), (na http://www2.gov.si/zak/Zak_vel.nsf/0/c12563a400338836c1256e2a002b3804?OpenDocument), 20. maj 2004
- Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije, (2002), (na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002106&stevilka=5265>), 1. junij 2004
- Spletna stran Ministrstva za delo družino in socialne zadeve, <http://www.sigov.si/mddsz/>

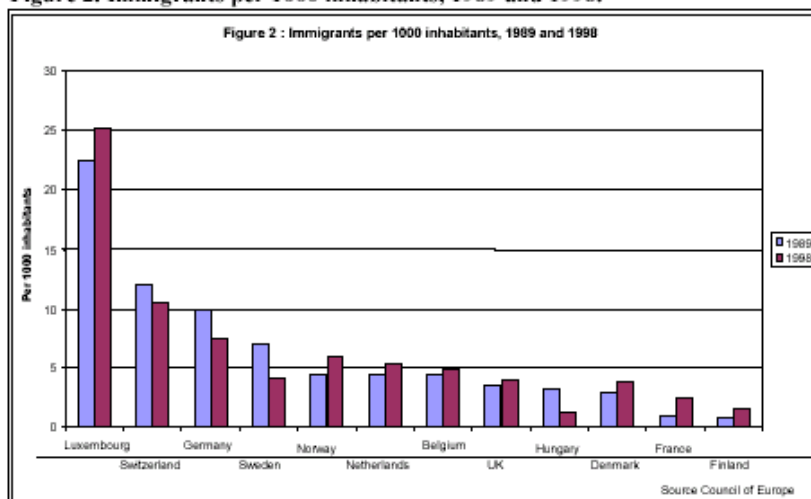
Pogovori, tudi preko elektronske pošte

- Brinar, Irena, Fakulteta za družbene vede, 7. junij 2004 (odgovori na vprašanja prek elektronske pošte)
- Roksandić, Metka, izvršna sekretarka pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije, 15. junij 2004 (pogovor)
- Sotlar, Miro, podpredsednik Gospodarske zbornice Slovenije, 28. junij 2004 (pogovor)
- Šarčević, Damjana, Ministrstvo za delo- Področje trga dela, zaposlovanja in izobraževanja, 27. julij 2004 (pogovor)
- Zavratnik Zimic, Simona in Pezdirc, Tatjana, raziskovalki na Mirovnem inštitutu, 24. junij 2004 (pogovor)

11. PRILOGE

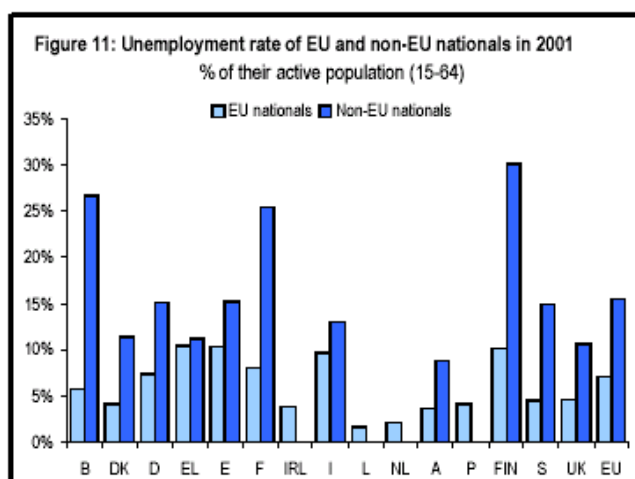
Graf 11.1.: Število priseljencev na tisoč prebivalcev v letih 1989 in 1998 v posameznih državah

Figure 2. Immigrants per 1000 inhabitants, 1989 and 1998.



Vir: Svet Evrope (na http://www.unine.ch/fsm/publicat/autre/09_Migration_trends_in_Europe.pdf), 5. maj 2004

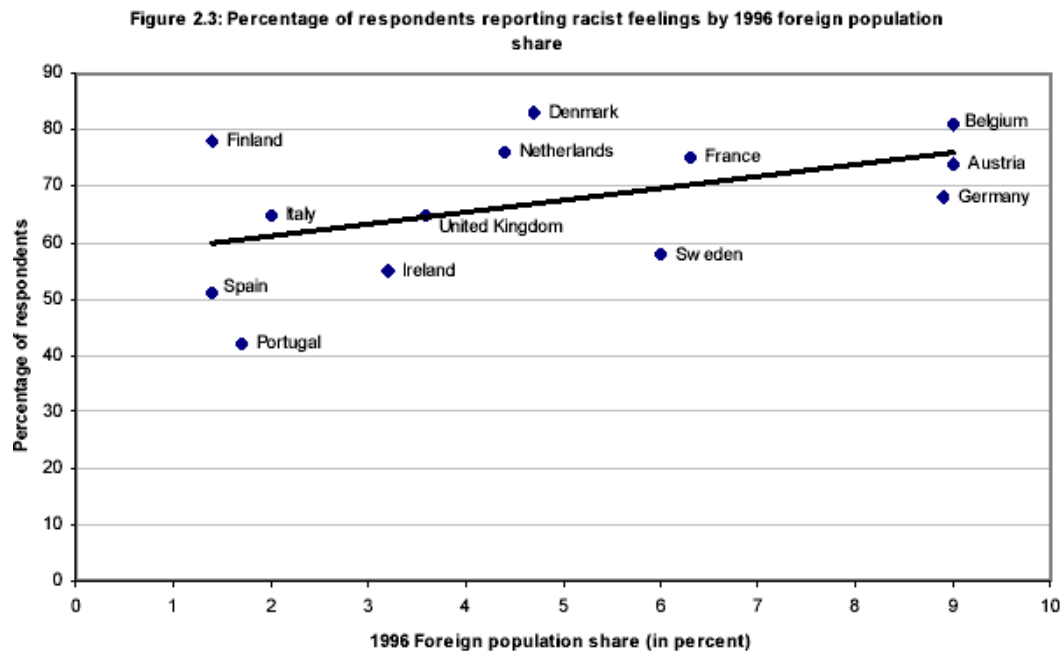
Graf 11.2.: Stopnja brezposelnosti državljanov EU in državljanov tretjih držav od odstotka aktivne populacije (med letoma 15 in 64) v letu 2001



Source: LFS, Eurostat

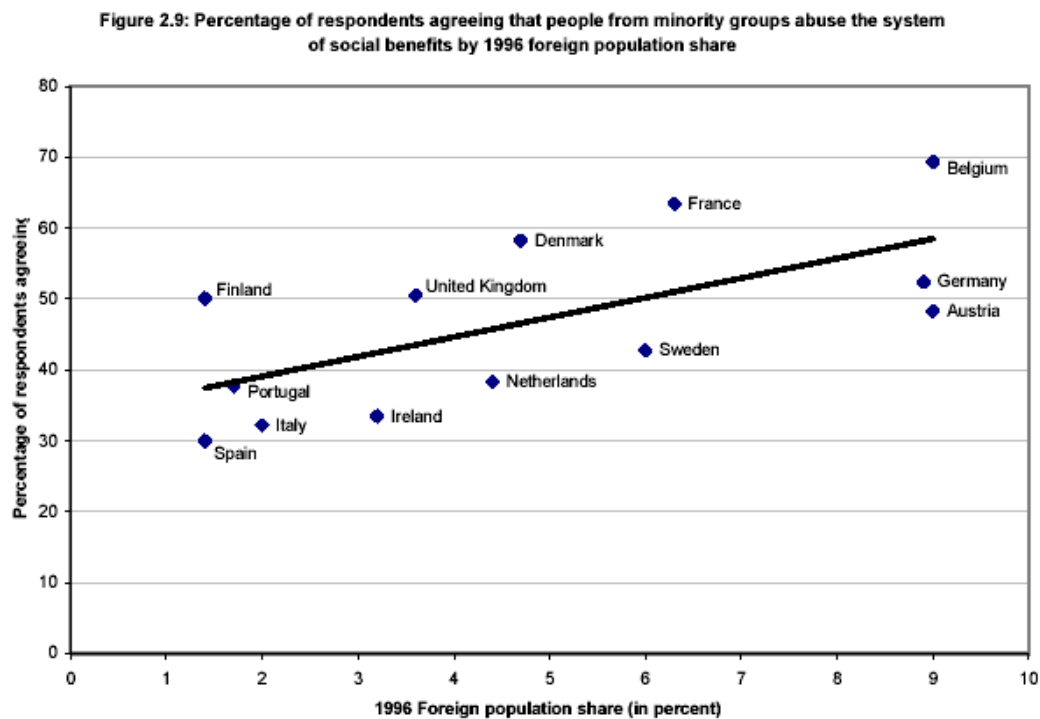
Vir: v poročilu Evropske komisije (na http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0336en01.pdf), 15. junij 2004

Graf 11.3.: Odstotek vprašanih, ki se je označil za rasistične in delež tujcev v posamezni državi v letu 1996



Vir: v Boeri in dr., 2002; 109

Graf 11.4. Odstotek vprašanih, ki se je strinjal, da pripadniki manjšin (tujci) zlorablajo socialni sistem v letu 1996 po posameznih državah



Vir: v Boeri in dr., 2002; 113

Tabela 11.1. Število delovnih dovoljenj po vrsti in državljanstvu (stanje 31. 12. 2003)

Država	Osebna delovna dovoljenja	Dovoljenja za zaposlitev	Dovoljenja za delo napoteni, poslovodni, sezonci	Skupaj
Avstrija	29	10	133	172
Francija	18	24	61	103
ZR Nemčija	53	10	76	139
Italija	69	30	100	199
Velika Britanija	17	13	45	75
Skupaj EU	322	115	442	779
Češka	27	18	14	59
Madžarska	19	8	11	38
Poljska	10	11	4	25
Slovaška	12	15	419	446
Skupaj nove članice EU	72	57	448	577
BiH	10.729	6.546	1.825	19.100
Hrvaška	5.220	1.292	365	6.877
SČG	3.143	1.832	1.546	6.521
Makedonija	958	1.455	1.158	3.571
Bivša Jugoslavija	20.050	11.125	4.894	36.069
Ostale države	350	1.084	568	2.102
Skupaj tujci	20.794	12.381	6.352	39.527

Vir: Zavod za zaposlovanje RS (na <http://www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-predstavitev.htm>) , 20. junij 2004

Tabela 11.2.: Število veljavnih delovnih dovoljenj ob koncu četrtletij od leta 1992 do leta 2003

Leto	31. marec	30. junij	30. september	31. december
1992				36.643
1993				31.545
1994	33.757	35.771	37.945	35.367
1995	37.779	41.215	41.187	37.947
1996	39.562	42.004	42.200	38.194
1997	40.641	43.007	41.505	35.287
1998	34.401	36.073	36.654	34.768
1999	36.263	38.951	39.809	37.791
2000	38.734	40.983	41.109	40.320
2001	39.652	41.106	34.001	33.932
2002	34.041	35.272	36.251	36.059
2003	37.474	41.108	41.714	39.527

Vir: Zavod za zaposlovanje RS, (na ibid.)

Vprašalnik za akterje pri oblikovanju migracijske politike

- Kakšna je vaša vloga pri oblikovanju slovenske migracijske politike? Pri tem me predvsem zanimajo ekonomske migracije oziroma pretok tuje delovne sile.
- Kako poteka usklajevanje z drugimi akterji ?
- Kakšno je to usklajevanje, ali uspete prodreti z vašimi predlogi ali vas preglasujejo oziroma vam jih vsilijo? Kdo je po vašem mnenju najmočnejši akter?
- Ali slovenska migracijska politika po vašem uspešno uresničuje interese našega prebivalstva? Ali na splošno mislite, da je ta politika uspešna? (glede gospodarskega razvoja, stopnje brezposelnosti, demografskih značilnosti, kulturne identitete?..)
- Ali je razširitev EU prizadela katere panoge, je po vašem mnenju katera dejavnost ogrožena?
- Ali vas skrbi možnost socialnega dumpinga?
- Katera država v Evropi ima po vašem mnenju najbolj učinkovito migracijsko politiko, po kateri državi se zgledujete vi?