

**UNIVERZA V LJUBLJANA
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Petra Zaletel

Mentorica: Doc. dr. Maja Bučar

**RAZVOJ SLOVENSKE MIGRACIJSKE POLITIKE GLEDE NA
SMERNICE EVROPSKE UNIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO

<u>1</u>	<u>UVOD</u>	<u>5</u>
1.1	STRUKTURA NALOGE	7
<u>2</u>	<u>MIGRACIJE, MIGRACIJSKA POLITIKA IN MEDNARODNI ODNOSI</u>	<u>8</u>
2.1	OPREDELITEV POJMOV	8
2.2	TEORIJA	11
2.2.1	V EKONOMSKIH TEORIJAH	12
2.2.2	V TEORIJAH MEDNARODNIH ODNOSOV PO J. HOLLIFIELDU	16
<u>3</u>	<u>MIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE</u>	<u>18</u>
3.1	ZGODOVINSKI ORIS MIGRACIJ V EVROPI	19
3.1.1	PRISILNE MIGRACIJE PO DRUGI SVETOVNI VOJNI IN DEKOLONIZACIJA	19
3.1.2	MIGRACIJE DELAVCEV	19
3.1.3	ZAPIRANJE MEJ	20
3.1.4	VZHODNO-ZAHODNE MIGRACIJE	20
3.1.5	PONOVNO ODPIRANJE MEJ	21
3.2	TUJCI V EVROPSKI UNIJI	22
3.2.1	OPOMBA K METODOLOGIJI PODATKOV	22
3.2.2	»ZALOGE« TUJCEV V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE	22
3.2.3	IMIGRACIJE V EVROPSKI UNIJI GLEDE NA GLAVNE KATEGORIJE	24
3.2.4	DEMOGRAFSKO STANJE V EVROPSKI UNIJI IN MIGRACIJE	27
3.2.5	STARANJE PREBIVALSTVA EVROPSKE UNIJE IN TRG DELOVNE SILE	27
3.3	SKUPNA EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA	29
3.3.1	PRAVNI TEMELJI	30
3.3.2	»EVROPSKA TRDNJAVA«?	36
3.4	SKLEPNE MISLI	36
<u>4</u>	<u>RAZVOJ SLOVENSKE MIGRACIJSKE POLITIKE</u>	<u>38</u>
4.1	ZGODOVINA MIGRACIJ V SLOVENIJI PO DRUGI SVETOVNI VOJNI	38
4.1.1	OBDOBJE EMIGRACIJE PO DRUGI SVETOVNI VOJNI	38
4.1.2	OBDOBJE OD LETA 1954 DO 90. LET	39
4.1.3	MIGRACIJE V 90. LETIH	39
4.2	TUJCI V SLOVENIJI	40
4.2.1	OPOMBA K METODOLOGIJI PODATKOV	40
4.2.2	»ZALOGE« TUJCEV V SLOVENIJI	40
4.2.4	DEMOGRAFSKO STANJE V SLOVENIJI IN MIGRACIJE	45
4.3	SLOVENSKA MIGRACIJSKA IN AZILNA POLITIKA	46
4.3.1	RESOLUCIJA O MIGRACIJSKI POLITIKI	47
4.3.2	ZAKONODAJA NA PODROČJU AZILA IN MIGRACIJ	48
4.3.3	INSTITUCIONALNI OKVIR	55
4.4	SKLEPNE MISLI	56

<u>5</u>	<u>RELEVANTNOST MIGRACIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE ZA SLOVENSKO MIGRACIJSKO POLITIKO</u>	<u>57</u>
5.1	IZVOZ EVROPSKE MIGRACIJSKE POLITIKE NA PERIFERIJO	58
5.2	V PROJEKTU VZHODNE ŠIRITVE EVROPSKE UNIJE	59
5.3	MIGRACIJSKA IN AZILNA POLITIKA SLOVENIJE V OKVIRU PRIBLIŽEVANJA EVROPSKI UNIJI	61
5.4	SKLEPNE MISLI	63
<u>6</u>	<u>SMERNICE SLOVENSKE MIGRACIJSKE POLITIKE</u>	<u>65</u>
6.1	SLOVENIJA V SVETU MIGRACIJ	65
6.1.1	PROST PRETOK DELOVNE SILE V EVROPSKI UNIJI	66
6.2	OBLIKOVANJE SLOVENSKE MIGRACIJSKE POLITIKE	67
6.2.1	DEMOGRAFSKI DEJAVNIK	67
6.2.2	EKONOMSKI DEJAVNIK	69
6.2.3	UPOŠTEVANJE MEDNARODNIH OBVEZNOSTI	69
6.3	REALNOST MIGRACIJSKIH TOKOV IN PROSTOR SLOVENIJE	70
6.4	SKLEPNE MISLI	71
<u>7</u>	<u>ZAKLJUČEK</u>	<u>72</u>
<u>8</u>	<u>SEZNAM LITERATURE</u>	<u>75</u>
<u>9</u>	<u>PRILOGE</u>	<u>82</u>

SEZNAM KRATIC

EU	European Union (Evropska unija)
RS	Republika Slovenija
EUROSTAT	Statistical Office of the European Union (Statistični urad EU)
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj)

SEZNAM GRAFOV IN TABEL

Graf 3.1: Čisti migracijski prirast v EU-15 v letih 1960–2001	23
Graf 3.2: Populacijske spremembe v EU-15	27
Graf 4.1: Odseljeni in priseljeni v letih 1990–2002	42
Graf 4.2: Naravni, selitveni in skupni prirast na 1000 prebivalcev	45
Tabela 3.6: Delež brezposelnih med tujo delovno silo glede na moške in ženske v letu 1998	26
Tabela 4.1: Prebivalstvo Republike Slovenije, 30. september 2003	41
Tabela 4.4: Število izdanih delovnih dovoljenj in veljavnih delovnih dovoljenj za leta 1992–2002	43
Tabela 4.5: Število vloženih vlog za azil v letih 1995–2003	45
Tabela 4.6: Starostni kontingenti (v %) in indeks staranja prebivalstva za leta 1953, 1991 in 2002	46

PRILOGE

Tabela 3.1: Zaloga tujcev v državah EU 1991 - 2000 (v 1000 in %)	
Tabela 3.2: Priliv tujcev v države EU (v 1000)	
Tabela 3.3: Pritok prosilcev za azil 1991-2001 (v 1000)	
Tabela 3.4: Zaloga tujih ali na tujem rojenih delavcev v držav EU 1991-2000 (v 1000 in %)	
Tabela 3.5: Priliv tujcev na trg delovne sile EU 1991-2000 (v 1000)	
Tabela 4.2: Tuje prebivalstvo v Sloveniji po državi državljanstva, 31.12.2002	
Tabela 4.3. Selitve 1990-2002	

1 UVOD

Migracije vsekakor niso nov pojav in pogumno lahko zatrdimo, da nas spremljajo že vse od našega nastanka naprej. Ljudje so se v zgodovini mnogokrat selili. Največkrat zaradi želje po boljšem življenju ali pa, kar je manj romantično, zato, ker so bežali pred različnimi katastrofami, ki jih je povzročil človek ali narava. Skratka, migracije so element družbe kot celote in so v marsičem oblikovale svet, kot ga poznamo danes.

In kaj je danes drugače? Dve bistveni stvari: migracije so postale globalni pojav in pojavila se je politizacija migracij. Pojav obeh trendov lahko umestimo v obdobje po koncu hladne vojne, torej po koncu politične delitve sveta na dve polovici. Padec komunizma je že sam po sebi prinesel pojav globalizacije, tako zaradi končane politične delitve sveta kot zaradi hitrega razvoja informacijske tehnologije, kar je posredno vodilo v globalizacijo migracij v današnjem tesno povezanem svetu. Hkrati pa je konec politične delitve postavil v ospredje neko drugo delitev sveta, ki je sicer obstajala že pred tem, vendar ni bila tako močno vidna. In sicer delitev na razviti in nerazviti svet. Na nerazviti svet, kjer število prebivalstva strmo narašča, medtem ko sta pomanjkanje in beda vsak dan večja in je položaj videti skoraj brezizhoden, in na razviti svet, katerega nadaljnji premočrtni razvoj vsekakor ni stoodstotno zagotovljen in kjer nataliteta prebivalstva pada. Za migrante iz nerazvitega sveta je tako že najmanjše upanje na boljše življenje dovolj veliko, da se odpravijo na pot, medtem ko razviti želijo za vsako ceno zavarovati svoje blagostanje, ki bi ga lahko množica imigrantov zmanjšala, tako s padcem plač zaradi cenejše delovne sile kot zaradi bremena, ki ga predstavljajo za socialni sistem držav, in končno tudi zaradi strahu pred družbenimi nemiri. Tak razvoj je na svetovni ravni vodil do uveljavitve prepričanja o nujnosti uravnavanja migracij, tako zaradi humanitarnih kot razvojnih ciljev, in s tem v politizacijo migracij. Danes so migracije v razvitih državah ne glede na gospodarski razvoj nujno obravnavane tudi politično in migracijska politika je postala pomemben del državne politike, saj v razvitih državah razvoj gospodarstva in demografsko stanje nista zanemarljiva.

Opisani razvoj je še posebno dobro viden v Evropski uniji, ki je v 90. letih stopila na pot oblikovanja skupne migracijske politike. Spoznanje o nujnosti oblikovanja te politike je

bilo na eni strani pogojeno s spoznanjem, da je bilo zaprtje mej pred imigranti po prvi naftni krizi neučinkovito, saj so se migracije še povečevale, na drugi strani pa je odprtje vzhodnih mej še povečalo strah pred imigranti tako iz vzhodnih, manj razvitih tranzicijskih držav, kot pred drugimi imigranti, ki bodo sedaj te države izrabljali kot lahko tranzitno pot. Tako se je tudi v Evropski uniji uveljavila potreba po uravnavanju migracij in oblikovanju skupne migracijske politike ob hkratnem upoštevanju gospodarskih potreb držav članic.

Slovenija se je z državno samostojnostjo, s katero je pridobila tudi instrument migracijske politike, prav tako znašla znotraj zgoraj omenjenih trendov. Tako mora Slovenija kot suverena država nujno oblikovati svojo migracijsko politiko, ki bo ustrezala osnovnim državnim interesom, to je uspešnemu nadaljnjemu razvoju države, za katerega je značilna gospodarska rast in s tem blaginja njenega prebivalstva. Tu Slovenija vsekakor še ni končala svojega dela. Hkrati je vesplošni konsenz o pristopu k Evropski uniji, ki je v zadnjem desetletju in pol stopila na pot oblikovanja skupne migracijske politike, vplival na migracijsko politiko Slovenije v smislu harmonizacije zakonodaje na tem področju.

Namen diplomske naloge je torej predstaviti razvoj slovenske migracijske politike glede na smernice, ki jih je določila Evropska unija, ter hkrati odgovoriti na vprašanje, kakšna naj bi bila slovenska migracijska politika glede na ekonomsko in socialno stanje v državi in ali je to primerljivo s tistim v Evropski uniji. Kljub strahu, da se bo s povečanjem imigracij izgubila nacionalna identiteta, je namreč še vedno pomemben odgovor na vprašanje, ali država potrebuje imigrante za uspešen gospodarski razvoj. Tu igra pomembno vlogo tudi demografsko stanje v razvitih državah (k njim prištevam tudi Slovenijo), za katerega je značilna nizka rodnost in z njo povezano staranje prebivalstva. Tako bom v nalogi poskušala ovrednotiti hipotezo, da ***Sloveniji vstop v Evropsko unijo ter socialno in gospodarsko stanje narekujeta, da zavzame bolj premišljeno migracijo politiko, ki bo poleg smernic Evropske unije upoštevala lastne demografske in gospodarske značilnosti.***

1.1 Struktura naloge

Začetek naloge je namenjen opredelitvi osnovnih pojmov diplomske naloge, to je migracije in migracijske politike, ter predstavitvi bistvenih teoretičnih izhodišč za obravnavo migracij. Predstavljene so torej glavne ekonomske teorije migracij in zametki teorije migracij v teorijah mednarodnih odnosov. Namreč, medtem ko so bili v zgodovini za migracije bistveni ekonomski vzvodi, se je danes s potrebo po uravnavanju migracij to področje uvrstilo tudi v znanost o mednarodnih odnosih. V tem poglavju je uporabljena metodologija analize sekundarnih virov.

Tretje poglavje je namenjeno analizi skupne evropske migracijske politike, in sicer je to storjeno s kratkim zgodovinskim opisom migracijskih gibanj v evropskem prostoru, splošno statistično analizo imigracijskih trendov v EU in končno z opisom razvoja pravnih temeljev skupne evropske migracijske politike. Za to poglavje je bistvena analiza sekundarnih, primarnih in statističnih virov.

Naslednje poglavje na podoben način kot prejšnje obravnava razvoj slovenske migracijske politike, torej z zgodovinsko analizo migracij v Sloveniji, statistično analizo trendov v obdobju suverene države in današnjega stanja ter s pregledom glavne zakonske podlage migracijske politike v Sloveniji. Tudi v tem poglavju je uporabljena enaka metodologija kot v tretjem poglavju ter še primerjalna analiza.

Peto poglavje je namenjeno analizi relevantnosti skupne evropske migracijske politike za slovensko, kjer sta v bistvu obravnavana odnos evropske migracijske politike do držav kandidatk za vstop v EU in pri tem analiza pristopnih pogajanj na področju migracijske politike. Uporabljena je metodologija analize primarnih in sekundarnih virov.

Predzadnje poglavje pa skuša opredeliti smernice slovenske migracijske politike glede na ekonomske in demografske trende v sami državi in primerljivost teh z evropskimi smernicami. S tem sem poskušala odgovoriti tudi na vprašanje, kakšna bi bila primerna slovenska migracijska politika v prihodnje. Pri tem velja omeniti bistveno pomanjkljivost naloge, saj ne obravnava integracijske politike, ki je sestavni del vsake migracijske politike. Brez uspešne integracijske politike je namreč vsaka migracijska

politika nesmiselna, tudi če je premišljena. Tu sta uporabljeni metodologija analize sekundarnih virov in primerjalna analiza.

Predzadnje poglavje je hkrati temeljno poglavje, na podlagi katerega sem poskušala ovrednoti hipotezo v zadnjem, zaključnem poglavju.

2 MIGRACIJE, MIGRACIJSKA POLITIKA IN MEDNARODNI ODNOSI

Pričujoče poglavje je sestavljeno iz dveh delov, in sicer je prvi del namenjen opredelitvi osnovnih pojmov, drugi del pa predstavitvi teoretičnih izhodišč pri raziskovanju migracij. Tako je to poglavje nujen uvod v delo, ki se ukvarja z migracijami, saj sta pojma migracij in migracijske politike zelo široko določena. To kaže na dejstvo, da je pri raziskovanju migracij v kateremkoli okolju ali času zelo težko pokriti vse vidike tega pojava. Enako potrdi tudi obravnava teoretičnih izhodišč pri obravnavi migracij.

Bistvo poglavja je torej opozoriti na večplastnost pojava migracij v sodobni družbi in na različne teoretske pristope, ki to potrjujejo, ter s tem opozoriti tudi na določeno omejenost raziskave, ki se ukvarja z vprašanjem pravega političnega pristopa pri reševanju tega problema na nacionalni in nadnacionalni ravni.

2.1 Opredelitev pojmov

Pri opredelitvi pojma migracije ni popolnega soglasja. Glede na definicijo, zapisano v Izhodiščih za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije (Medved, 1998: 11), so migracije »fizično gibanje posameznikov ali skupin prebivalstva v geografskem prostoru, ki zajemajo prestop neke administrativne meje in relativno trajno spremembo kraja bivanja«. Migracije so lahko notranje ali zunanje, in sicer glede na državne meje ali pa večetnično ali večnacionalno skupnost, kot je Evropska unija (v nadaljevanju EU) (Verlič Christensen, 2003: 18). Mednarodne migracije ali zunanje migracije torej pomenijo prestop državne meje in relativno trajno spremembo prebivališča (Medved, 1998: 11). V primeru priselitve v državo govorimo o imigracijah (priselitvah), v primeru odhoda iz države pa o emigracijah (odselitvah) (Medved, 1998: 11).

Pojem (mednarodni) migrant se navadno nanaša na osebe, ki za daljši čas zapustijo eno državo in bivajo v drugi, na primer za dlje kot tri mesece ali eno leto (Medved, 1999: 6). Prav tako tudi Zavratnik Zimic (2003: 5) ugotavlja, da se pojem migrant najpogosteje nanaša na tiste osebe, ki vsaj za eno leto zapustijo državo, katere državljani so.

Obstaja več kategorizacij migracij in migrantov, toda dve sta najpogostejši, in sicer glede na motive migracij in glede na vstop v državo.

Glede na motiv migracije ločimo med:

- ekonomskimi migracijami (delavci migranti, profesionalci, poslovneži ...),
- političnimi migracijami (iskalci azila, begunci, vojni begunci ...)
- in sekundarnimi migracijami oz. migracijami družinskih članov (predvsem zakonci/zunajzakonski partnerji ter mladoletni otroci) (Medved, 1998: 26).

Glede na način vstopa v državo pa ločimo med:

- zakonitimi (legalnimi) migracijami: svobodne migracije posameznikov, ki po lastni volji in v okviru obstoječih zakonov spremenijo državo svojega prebivališča,
- prisilnimi migracijami: ko ljudje bežijo bodisi kot posamezniki zaradi strahu pred preganjanjem ali množično zaradi strahu pred kolektivnim kršenjem človekovih pravic ali humanitarnega prava ali zaradi drugih okoliščin, ki jih povzročajo konflikti ali katastrofe,
- nezakonitimi (ilegalnimi) migracijami: prepovedani prehodi meje in nedovoljeno bivanje v tuji državi (Medved, 1998: 11).

Pri tem velja omeniti še definicijo tujca, in sicer je glede na slovensko zakonodajo tujec vsaka oseba, ki nima državljanstva Republike Slovenije. S tem je slovenska zakonodaja skladna s pravnim redom EU, vendar pa je ob tem nujno opozoriti, da v EU strogo ločujejo med državljani tretjih držav (to so osebe, ki nimajo državljanstva nobene od članic EU, o.p.) in državljani članic EU (Oberstar, 2001: 1).

Opredeliti velja tudi pojem begunca in azilanta. Izvorno je pojem begunca opredeljen v Ženevski konvenciji¹ iz leta 1951 in Newyorškem protokolu² iz leta 1967 (v nadaljevanju samo konvencija). Merilo za status begunca tako vključuje, da mora biti prosilec zunaj države svojega izvora in da ga mora biti utemeljeno strah preganjanja zaradi rase, narodne pripadnosti, religije, članstva v posebni socialni skupini ali političnega prepričanja. Pravice do statusa begunca so v konvenciji tako utemeljene na osebni ravni in za te begunce se uporablja tudi izraz konvencijski begunci. Ker pa je sama konvencija odraz določenega časa, ne pokriva vseh oblik begunstva, ki so nastale v zadnjem času, zato obstaja tudi tako imenovana kategorija nekonvencionalnih beguncev, ki pokriva več kategorij oseb, med njimi tudi tiste, ki so bežale zaradi strahu pred kolektivnimi kršitvami humanitarnega prava ali množičnimi kršitvami človekovih pravic (Medved, 1998: 43–44). Azil je torej oblika zaščite, ki jo podelijo države konvencionalnim ali nekonvencionalnim beguncem³ (Medved, 1998: 13). V zadnjem času, predvsem zaradi begunske krize, povezane z razpadom Jugoslavije, pa se je uveljavil tudi pojem začasne zaščite, ki je podeljena osebam, ki so neposredno prišle v državo zaradi razmer v svoji matični državi, in se uporablja v primerih množičnega begunstva (Medved, 1998: 44). Za vse naštetje kategorije begunstva je mogoče uporabiti tudi izraz humanitarni migrant (Boeri *et al*, 2002: 47).

Migracijska politika tako zajema politiko notranjih selitev in politiko mednarodnih selitev. Politika mednarodnih selitev pa se deli na politiko priseljevanja in odseljevanja. Del politike mednarodnih migracij je begunska politika, azilska politika pa je del begunske politike (Medved, 1998: 11).

Pojem imigracijske politike zajema načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop in bivanje, nadzor nad njimi in tudi politiko do priseljencev. Iz tega je razvidno, da je del migracijske politike tudi integracijska politika, ki je usmerjena k integraciji trajnejših priseljencev v državi in mora vsebovati spoštovanje osebne integritete, dostojanstva, kulturnih vrednot in verskega prepričanja ter zaščito pred diskriminacijo, ksenofobijo, etnocentrizmom in rasizmom (Medved, 1998: 12).

¹ Originalno: Convention relating to the Status of refugees, Geneva 28 July 1951 (Medved, 1998: 43)

² Originalno: Protocol Relating to the Status of Refugees 31 January 1967 (Medved, 1998: 43)

³ Na podlagi slovenske zakonodaje se azil, podeljen nekonvencionalnim beguncem, imenuje azil iz humanitarnih razlogov (Medved, 1998: 13).

Ob koncu velja naštet tudi osrednje trende, ki bodo imeli po Castlesu (1998: 8) pri migracijah veliko vlogo v naslednjih 20 letih:

- *globalizacija migracij*: migracije vplivajo v enakem obdobju na vedno več držav, prav tako se povečuje raznolikost geografskih območij izvora migracij,
- *povečanje migracij*: dejstvo je, da se dandanes število migracij povečuje v vseh glavnih regijah,
- *diferenciacija migracij*: večina držav je soočena z več vrstami migracijskih gibanj hkrati,
- *feminizacija migracij*: ženske igrajo vedno večjo vlogo v vseh regijah in tudi v vseh tipih migracij,
- *politizacija migracij*: migracije imajo v nacionalni, bilateralni, regionalni in mednarodni politiki vedno večji pomen (Castles, 1998: 8–9).

2.2 Teorija

Raziskave migracij so izrazito interdisciplinarne in da bi popolnoma razumeli ta pojav, bi bilo treba združiti prispevke vseh disciplin (Castles, 1998: 19), vendar pa so v nalogi izpostavljene le bistvene ekonomske teorije mednarodnih migracij in teorije migracij v mednarodnih odnosih po Hollifieldu⁴. Ekonomske teorije migracij so namreč osnovna in najstarejša teorija na tem področju, hkrati pa so še danes ekonomski dejavniki eni izmed bistvenih, ki vplivajo na migracije. Po drugi strani pa imajo države in mednarodna skupnost vedno večjo vlogo pri usmerjanju migracijskih tokov, bodisi s spodbujanjem ali zaviranjem migracij, s čimer so migracije kot relevantno področje raziskovanja zašle tudi na področje mednarodnih odnosov, zato je zanimivo pogledati razlago mednarodnih migracij z vidika teorij mednarodnih odnosov.

Ob tem želim poudariti, da splošna teorija migracij ne obstaja, saj so migracije preveč raznovrsten pojav, da bi ga lahko pojasnili z eno samo teorijo. Prav tako ima iskanje in postavljanje teorije migracij kratko zgodovino, je predvsem stvar druge polovice 20. stoletja, zato se pojavljajo predvsem nepovezane teorije, modeli in okviri. (Arango, 2000: 283)

⁴ Hollifield, F. James (2000) The politics of International Migration: How Can We »Bring the state back in«? v Brettel, Caroline in Hollifield, James (ur.) Migration theory: talking across disciplines. New York, London: Routledge, 137–185

2.2.1 V ekonomskih teorijah

2.2.1.1 Neoklasična razlaga

Neoklasična teorija mednarodnih migracij se je razvila v zadnji tretjini 20. stoletja, za katero so značilni hitra in nepretrgana gospodarska rast, vedno večja internacionalizacija gospodarske aktivnosti, dekolonizacija in začetek gospodarskega razvoja tretjega sveta. To vse je vodilo k povečanju migracij, tako notranjih kot zunanjih, zato ni čudno, da so migracije sprva razlagali le na področju ekonomije (Arango, 2000: 284).

Prvi, ki je izpostavil ekonomsko motivacijo, je bil Ravenstein, ki je že v 19. stoletju oblikoval statistične zakone migracij, ki jih lahko uvrstimo v t. i. teorije *push-pull*, kjer potisni (*push*) dejavniki vključujejo demografsko rast, nizek življenjski standard, pomanjkanje ekonomskih priložnosti in politično represijo, medtem ko vlečni (*pull*) dejavniki vključujejo povpraševanje po delu, dostopnost zemlje, dobre ekonomske priložnosti in politično svobodo (Castles, 1998: 20).

Za neposrednega predhodnika neoklasičnih teorij pa lahko štejemo Arthurja Lewisa in njegov dvosektorski model s presežnim delom. Bistvo modela je obstoj dvojnega gospodarstva, sestavljenega iz modernega in tradicionalnega sektorja, pri čemer ima moderni industrializirani sektor za svoj nemoten razvoj na voljo presežno delovno silo iz tradicionalnega sektorja. Tako so migracije vidne kot bistveni element razvoja gospodarstva kot celote in se bodo odvijale vse so izenačitve cene dela v obeh sektorjih.. (Arango, 2000: 285).

Teorija neoklasične kontrarevolucije se je razvila v 80. letih z nastopom konzervativnih vlad in njena bistvena trditev je, da je za nerazvitost vzrok slaba alokacija resursov, to pa povzročata nepravilna cenovna politika in premočni državni intervencionizem. Torej je za odpravo tega stanja treba pospešiti svobodni trg (Todaro, 1997: 86). Predstavnik tradicionalne neoklasične teorije je Solow. Iz njegovega neoklasičnega modela rasti⁵

⁵ Bistveni zaključek Solowega modela rasti je, da je ekonomska rast odvisna od povečanja enega od treh dejavnikov: količine dela, kapitala ali izboljšanja tehnologije (zunanji dejavnik), kjer se cena kapitala in dela oblikujeta na trgu in ju določa mejni proizvod. V tradicionalnem kmetijskem sektorju je mejni produkt dela negativen in tako odliv dela v bolj produktiven industrijski sektor dejansko izboljša

(Todaro, 1997: 89) bi lahko za migracije izluščili, da se bo v odprtih gospodarstvih delo pretakalo iz revnejših v bogatejše države, kjer so donosi na delo višji, kar bo pripomoglo k zmanjševanju neenakosti v razvoju med razvitimi in nerazvitimi državami. Temu bi lahko rekli tudi internacionalizacija Lewisovega modela.

Neoklasična teorija je torej na makro ravni teorija o optimalni prostorski razporeditvi faktorjev proizvodnje, ki odgovarja različnim relativnim cenam. Na mikro ravni pa so migracije posledica individualne odločitve racionalnega posameznika, ki teži k izboljšanju svoje blaginje. (Arango, 2000: 285). Po Todaru (1997: 280) naj bi bile migracije odgovor na urbano-ruralne razlike v pričakovanem dohodku; pričakovani dohodek je razlika med realnim dohodkom v ruralnem in urbanem delu in možnostjo za pridobitev dela za novega migranta v urbanem okolju.

Neoklasična teorija pa se ni izkazala za relevantno v realnosti, saj se ni potrdila v empiričnih študijah (Castles, 1998: 21). Prav tako ni bila zmožna pojasniti, zakaj se tako malo ljudi preseli (glede na razlike v dohodkih bi morale biti selitve mnogo večje) ter raznolikosti migracij (Arango, 2000: 286). Glavni razlog za njen neuspeh je treba iskati v neupoštevanju vloge države in politične dimenzije (Castles, 1998: 22 in Arango, 2000: 286).

Dejstvo pa je, da zahteva po prostem pretoku proizvodnih faktorjev ni nikoli zajela tudi dela (razen deloma izobražene delovne sile). Na osnovi teorije neoklasikov o trgu kot o najboljšem alokatorju proizvodnih faktorjev so razvite države zahtevale prost pretok kapitala in tehnologije, dela pa nikoli.

2.2.1.2 Teorije mednarodne odvisnosti

Kot odgovor na neoklasično teorijo se je razvila teorija odvisnosti, katere bistvena teza je bila, da razvoj industrializiranih držav temelji na izkoriščanju nerazvite periferije, s čimer se še povečujejo razlike med revnimi in bogatimi. Migracije naj bi tako

produktivnost v celotnem gospodarstvu. V odprtih gospodarstvih se torej kapital pretaka iz bogatih v revnejše države, kjer so donosi na investicije višji zaradi nižjega koeficienta kapital-delo, kar pripomore k ekonomski rasti v nerazvitih državah (Todaro, 1997: 89).

povečevale in ojačevale razlike, še posebno zaradi »bega možganov« (Arango, 2000: 285).

Kritika teorije odvisnosti temelji, prav tako kot pri neoklasični teoriji, ki je zanemarila vlogo države, v njeni enostranskosti, in sicer naj bi bili po tej teoriji interesi kapitala vseobsegajoči, pri tem pa ne posveti pozornosti individualni motivaciji za migracije (Castles, 1998: 23).

2.2.1.3 Novi pristopi po J. Arangu⁶

V zadnji četrtini 20. stoletja je prišlo do velikih sprememb v mednarodnih migracijah, ki so postale bolj globalne in heterogene, in razvili so se novi pristopi k razlagi mednarodnih migracij, ki bodisi prilagajajo stare teorije ali razvijajo nove pristope (Arango, 2000: 287).

Nova ekonomija migracij dela (*The new economics of labour migration*): Razvila se je iz neoklasične tradicije in je povezana predvsem z imenom Odeda Starka, ki trdi, da migracije ne morejo biti le rezultat dohodkovnih razlik med državami, temveč tudi drugih dejavnikov, kot so priložnost za varno zaposlitev, dostopnost kapitala za podjetniške aktivnosti in potreba po uravnavanju tveganja na dolgi rok (Castles, 1998: 22). Torej racionalna izbira ostaja v središču migracij, novost pa je ta, da glavni akter ni več posameznik, temveč gospodinjstvo oz. družina.

Teorija dvojnega trga dela (*Dual labour market theory*): Bistvo teorije je, da v državah obstaja segmentiran trg dela: visoko razvite države potrebujejo tuje delavce, da zapolnijo službe, ki jih matični državljani nočejo opravljati.

Teorija svetovnega sistema (*World system theory*): Teorija je podobna teoriji mednarodne odvisnosti, kjer naj bi bile migracije še en rezultat dominacije razvitih držav nad periferijo, s čimer naj bi se razlike med razvitimi in nerazvitimi še povečevale. Dominacijo pa naj bi ohranjali z neokolonialnimi režimi in

⁶ Arango, Joaquín (2000) Explaining Migration: A Critical View. *International Social Science Journal* 52 (165), 283–296

multinacionalnimi korporacijami, pri katerih direktne tuje investicije igrajo bistveno vlogo.

Migracijske mreže (*Migration network*): Migracijske mreže so definirane z medosebnimi odnosi, ki povezujejo migrante z državljani njihove države. Migracijske mreže naj bi predstavljale obliko družbenega kapitala, tako da novim migrantom omogočajo dostop do drugih dobrin, kot so zaposlitev ali visoke plače. Migracijske mreže so tako danes eden najpomembnejših pristopov, ki pomaga razložiti nadaljevanje migracij neodvisno od osnovne migracije, s čimer predstavljajo most med mikro nivojem – individualnimi odločitvami, in makro nivojem – strukturnimi determinantami.

Sistemeski pristop (*System approach*): Za migracijski sistem so značilna relativno stabilna združenja skupin iz držav prejemnic in skupin iz držav izvora. Poleg migracijskih mrež vključuje tudi posredniške institucije in tudi druge večkrat spregledane dimenzije, kot je na primer država.

Po Castlesu (1998: 23–29) bi lahko migracijske mreže in sistemeski pristop skupaj poimenovali migracijska sistemska teorija (*Migration system theory*), za katero so migracije na eni strani rezultat migracijskih mrež med migranti in njihovimi sorodniki, prijatelji v državi izvora, ter na drugi strani rezultat mednarodnih odnosov in mednarodne ekonomije, torej odnosov med državami izvora migracij in državami prejemnicami.

Kumulativna povzročitev (*Cumulative causation*): Po tej teoriji naj bi bile migracije samovzdrževalni fenomen. Vsaka migracija naj bi vplivala na nadaljnje migracije in s tem ustvarjala različne družbeno-ekonomske procese, na primer razširitev migracijskih mrež, relativno deprivacijo, razvoj kulture migracij, neenako razporeditev človeškega kapitala in stigmatizacijo dela, ki ga ponavadi opravljajo imigranti.

Iz kratkega pregleda novih pristopov v teoriji migracij je razvidna neustreznost neoklasične teorije, po kateri so migracije le rezultat razlik med cenami dela, in s tem tudi neustreznost pojasnjevanja migracij le z ekonomskimi dejavniki. Dejstvo je torej, da je pri teoriji migracij nujno upoštevati dognanja več disciplin skupaj. V novih

pristopih zasledimo vključevanje sociološkega dejavnika (migracijske mreže, sistemski pristop, kumulativna povzročitev) in političnega dejavnika (teorija dvojnega trga dela, sistemski pristop). Bistveno je namreč spoznanje, da imajo migracijske mreže veliko vlogo pri samih vzrokih za migracije ter da racionalni posameznik ni več glavni subjekt. Kljub temu pa novi pristopi le nakazujejo različne dejavnike, ki povzročajo migracije, in s tem ne tvorijo teorije, ki bi imela splošno pojasnjevalno moč. Prav tako so odnosi med državami omenjeni le kot zunanji dejavnik, ki vpliva na migracije, medtem ko v ekonomskih pristopih ni vključeno vprašanje, zakaj države delujejo tako, kot delujejo, in kaj jih pri tem vodi. Naslednje podpoglavje torej poskuša s pomočjo glavnih pristopov v teorijah mednarodnih odnosov pojasniti obnašanje držav pri obravnavanju mednarodnih migracij.

2.2.2 V teorijah mednarodnih odnosov po J. Hollifieldu⁷

V teorijah mednarodnih odnosov se je tema mednarodnih migracij pojavila šele v drugi polovici 90. let, ko je bilo prepoznano, da imajo lahko migracije velik vpliv na varnost in suverenost držav. Hollifield je preučil vlogo migracij v treh glavnih šolah teorij mednarodnih odnosov: realizmu oz. neorealizmu, transnacionalizmu oz. globalizacijski tezi in liberalnemu institucionalizmu.

2.2.2.1 Realizem/neorealizem

V realizmu lahko postavimo dve tezi, ki se nanašata na migracije. Prvič, migracijska ali begunska politika je vprašanje narodne varnosti in države bodo odprle ali zaprle svoje meje glede na nacionalni interes. In drugič, migracijska politika in migracijski tokovi so posledica mednarodnih sistemskih dejavnikov, razdelitve moči v mednarodnem sistemu in relativnega položaja držav. Iz navedenega je razvidno, da gre za povečanje varnostne dimenzije migracij in poudarjanje dejstva, da ima vsaka država le omejeno sposobnost absorpcije tujcev.

⁷ Hollifield, F. James (2000) *The politics of International Migration: How Can We »Bring the state back in«?* V Brettel, Caroline in Hollifield, James (ur.) *Migration theory: talking across disciplines*, 137-185. New York, London: Routledge.

Bistvena šibkost realizma je torej njegova prevelika politična determiniranost, ki ne more razložiti povečanja migracij v obdobju po drugi svetovni vojni.

2.2.2.2 Globalizacijske teze

Globalizacijske teze so nasprotje realizmu in vse na neki način temeljijo na teoriji svetovnega sistema. Bistvena postavka teorije je, da je suverenost države oslABLJENA zaradi transnacionalizma v obliki gibanja blaga, kapitala in oseb, kjer so posamezniki, podjetja in transnacionalne skupine našli poti, da obidejo regulativno avtoriteto države. Ob tem pa so znižani transakcijski stroški, olajšano komuniciranje in transport izničili nacionalno migracijsko politiko. S tem so migracije (skupaj s trgovino) zopet posledica sprememb v mednarodni delitvi dela, na katero države nimajo velikega vpliva.

Šibkost teorije je iskati v njeni omejenosti ali celo odsotnosti kakršnekoli politične razlage migracij, saj je zanjo središče moči v družbi in ekonomiji, kjer ostane le malo ali nič prostora za državo in njeno avtoriteto.

2.2.2.3 Liberalni institucionalizem

Teorija neoliberalizma se opira na vlogo države in institucij. V središču je politika liberalnih držav, kjer je tekmovalnost med različnimi skupinami relativno odprta in osvobodjena avtoritarizma in korupcije, še vedno pa, tako kot v neorealizmu, ostaja močan poudarek na interesu države. S tem neoliberalizem vključuje tako politično kot ekonomsko raven analize in je povezan tudi s teorijo mednarodne politične ekonomije⁸. Iz neoliberalizma in mednarodne politične ekonomije je mogoče za mednarodne migracije izluščiti dve pomembni hipotezi. Države so glede na to teorijo bolj pripravljene odpreti svoje gospodarstvo trgovini (in s tem migracijam), če obstaja določena oblika mednarodnega režima, ki lahko uravnava te tokove in rešuje probleme. In vzdrževanje relativno odprte svetovne ekonomije je močno odvisno od koalicije interesov v najbolj dominantnih liberalnih državah.

⁸ Glavna predstavnika teorije mednarodne politične ekonomije sta Robert Keohane in Joseph Nye, ki zagovarjata tezo, da v povojnem obdobju varnost države ne temelji več toliko na vojaški moči, temveč na gospodarski. Torej je za moderne liberalne države največji izziv, kako promovirati svoj nacionalni interes, ki je močno vezan na mednarodno trgovino (Hollifield, 2000: 159).

Glavna kritika teorije je ta, da je javnost mnogo lažje prepričati o koristi svobodne trgovine, medtem ko je pri migracijah ekonomski argument nemalokrat zakrit s političnimi, kulturnimi in ideološkimi argumenti.

Iz pregleda implikacij, ki jih imajo teorije mednarodnih odnosov na samo vprašanje migracij, je v tej fazi težko izluščiti najprimernejši pristop. Za pravilno trditev pa bi vzela to, da so države do neke mere pripravljene sodelovati na področju uravnavanja migracij (kar se kaže tudi v razvoju skupne migracijske politike EU), vendar pa pri tem ne gre pozabiti, da je v zavesti mednarodne skupnosti še vedno močno prisotna realistična misel in z njo povezano poudarjanje nacionalnega interesa ter varnosti države. Tako si v nadaljevanju naloge velja zapomniti, da je migracijska politika močno povezana s samo suverenostjo držav, vendar pa pri tem mednarodni odnosi in mednarodna trgovina v obdobju globalizacije in vedno večje medsebojne odvisnosti igrata vedno večjo vlogo. Razpetost med omenjenimi pristopi je jasno razvidna tudi v naslednjem poglavju o oblikovanju skupne migracijske politike EU.

3 MIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Poglavje o migracijski politiki EU je sestavljeno iz treh glavnih sklopov, in sicer zgodovinskega orisa migracijskih gibanj v evropskem prostoru, statističnega pregleda stanja na področju imigracij v EU-15 in poglavja o skupni migracijski politiki EU. To poglavje je torej namenjeno splošnemu razumevanju migracijskega okolja EU, v katerega je od prvega maja 2004 vključena tudi Slovenija. Za razumevanje razvoja slovenske migracijske politike je nujno poznati dokumente, s katerimi je morala Slovenija harmonizirati svoj pravni red. Prav tako je treba vedeti, kakšne so (ne)potrebe po imigracijah v EU glede na demografsko stanje in potrebe trga delovne sile v sami Uniji, in s tem prepoznati smernice v migracijski politiki, ki bi jim morala Slovenija slediti, ali pa glede na svoj nacionalni interes ubrati drugačno pot.

3.1 Zgodovinski oris migracij v Evropi

Evropa je imela še pred drugo svetovno vojno status emigracijske države, in sicer naj bi po grobih ocenah v letih med 1820 in 1940 emigriralo okoli 55 do 60 milijonov ljudi, od tega okoli 38 milijonov v Združene države Amerike. V obdobju po drugi vojni, ko so se razmere, torej od okoli leta 1950 dalje, pa je Evropa postala eno glavnih območij imigracije v svetu (Boeri *et al.*, 2002: 10). V 80. letih so države Zahodne Evrope prevzele celo prvo mesto v skupnem imigracijskem prilivu (Bevc *et al.*, 2000: 5).

Migracije v obdobju po drugi svetovni vojni lahko v grobem razdelimo na pet obdobji, in sicer prvo obdobje zaznamuje konec druge svetovne vojne, drugo obdobje je od začetka 60. let vse do prve naftne krize leta 1973, tretje obdobje je obdobje zapiranja mej po naftni krizi, četrto obdobje zaznamuje padec komunizma (Boeri *et al.*, 2002: 12–18). Dodajam še peto, zadnje obdobje, za katerega je značilno ponovno odpiranje mej.

3.1.1 Prisilne migracije po drugi svetovni vojni in dekolonizacija

Po Zimmermanu (Boeri *et al.*, 2002: 12) je bilo v Evropi po drugi svetovni vojni okoli 20 milijonov razseljenih ljudi. Tako je prva značilnost povojnega obdobja vrnitev državljanov in preostalih beguncev na svoja etnična ozemlja (Garson, Lizillon, 2003: 2). Druga značilnost migracijskih tokov povojne Evrope je dekolonizacija in s tem masovna imigracija ljudi iz bivših kolonij v države Zahodne Evrope, posebno v Veliko Britanijo, Francijo in Nizozemsko (Boeri *et al.*, 2002: 12–13). Kljub temu je bila bilanca migracij za celotno Evropo negativna, saj je del prebivalcev evropskih držav emigriral, in sicer predvsem v Ameriko (Boeri *et al.*, 2002: 13).

3.1.2 Migracije delavcev

Druga svetovna vojna je kljub masovnim povojnim migracijam v Evropi povzročila pomanjkanje delovne sile, kar je evropske države napeljalo k odpiranju svojih mej. Tuji gostujoči delavci so zapolnili pomanjkanje na trgu delovne sile, in to je botrovalo hitremu gospodarskemu razvoju ter rasti v Evropi med letoma 1945 in 1975⁹ (Garson,

⁹ Tako imenovana »zlata trideseta« leta (ibidem.).

Lizillon, 2003: 2). Glavne države emigracije so bile predvsem države Južne Evrope (Italija, Grčija, Portugalska, Španija, Turčija, Jugoslavija) in države Severne Afrike (Maroko, Tunizija), medtem ko so bile države imigracije predvsem Francija, Nemčija, Velika Britanija, Švica, Belgija in Nizozemska (Boeri *et al.*, 2002: 13). Evropske države so v 60. letih podpisale tudi številne bilateralne sporazume o kontingentih gostujočih delavcev¹⁰, to je t. i. model kolobarjenja delovne sile (Verlič, Christensen, 2002: 21). Delavske migracije pa so, hote ali ne, postale trajne in so zaznamovale strukturo evropske tuje populacije vse do danes.

3.1.3 Zapiranje mej

Po naftni krizi leta 1973 in s tem pogojeni ekonomski recesiji so evropske države zaprle svoje trge za tuje delavce in tako poskušale zmanjšati imigracije tujcev. S tem so se sicer zmanjšale imigracije delavcev, vendar pa so se zato povečale imigracije zaradi združevanja družine in humanitarne migracije (Boeri *et al.*, 2002: 14). Prav tako nova migracijska politika ni vodila do pričakovane vrnitve imigrantov, saj se jih je le okoli 10 % dejansko vrnilo v svojo državo (Garson, Lizillon, 2003: 4).

V tem obdobju so tudi južnoevropske države prenehale biti emigracijske države in so s časom prevzele status imigracijskih držav (Boeri *et al.*, 2002: 14).

3.1.4 Vzhodno-zahodne migracije

Padec komunizma konec 80. let je povzročil nove migracijske tokove v Evropi. Kot glavni državi imigracije sta bili prizadeti predvsem Avstrija in Nemčija. Nemčija je prav tako zabeležila velik priliv Nemcev po narodnosti, t. i. *Aussiedler*, iz bivše Sovjetske zveze, Poljske in Romunije, ki pa z nemško statistiko imigrantov niso pokriti. Vrh imigracij je bil zabeležen leta 1993, zatem se je število imigracij zmanjševalo. V tem obdobju se je tudi bistveno zvišalo število prosilcev za azil in število beguncev, kar je predvsem povezano s krizo v bivši Jugoslaviji. (Boeri *et al.*, 2002: 14–17)

¹⁰ Npr. sporazumi med Nemčijo in Italijo (1955), Grčijo in Španijo (1960), Turčijo (1961), Marokom (1964), Tunizijo (1965) in Jugoslavijo (1968) (Garson, Lizillon, 2003: 3).

3.1.5 Ponovno odpiranje mej

Garson, Lizillon (2003: 5) dodajata tudi obdobje po letu 1998, za katerega je značilna vrnitev migracij, povezanih z delovno silo in s poudarkom na visoko kvalificirani delavcih, ki so večinoma začasne. Vzrok za to je tako proces širitve Evropske unije kot razvoj sektorjev informacijske in komunikacijske tehnologije, izobrazbe in zdravstva. Značilnost tega zadnjega obdobja je torej začasna migracija visoko kvalificirane delovne sile, prav tako pa tudi feminizacija migracij, saj je med migranti opaziti večji odstotek žensk (Garson, Lizillon, 2003: 5).

Prav tako tudi Medvedova (2003: 117) opaza, da se pojavlja vedno večja potreba po novemu pristopu v migracijski politiki EU. V zadnjih letih sta bila v diskusiji o migracijah poudarjena potreba po visoko kvalificirani delovni sili in upadanje števila prebivalstva. Navedena vprašanja so posledično vodila do pogovora o zmanjševanju imigracijske kontrole (Medved, 2003: 126).

Postindustrijski vzorec migracijskih gibanj tako vsebuje tri relativno različne elemente:

- Migracije visoko kvalificirane delovne sile: do nedavnega so bile precej neviden proces, vendar pa kaže, da se v zadnjem času počasi povečujejo, in čeprav še vedno ostaja tendenca gibanj proti zahodu, lahko danes že govorimo o t. i. vzorcu »*brain exchange*«.
- Beguncem in iskalcem azila je bilo v zadnjih letih namenjeno največ pozornosti, po eni strani zato, ker so nadzorovani z mednarodnimi pogodbami, in po drugi strani zato, ker se je njihovo število v 90. letih močno povečalo.
- Ilegalne migracije, ki se v zadnjih letih povečujejo in so močno povezane s trgovino delovne sile. Težko pa je danes ločiti med ilegalnimi migracijami in trgovino z ljudmi, tako da sta tihotapljenje ljudi in predvsem trgovina z ljudmi eno od pomembnejših vprašanj človekovih pravic in prioriteta skrb EU v mednarodnem sodelovanju v boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu. (Medved, 2003: 121–22)

3.2 Tujci v Evropski uniji

3.2.1 Opomba k metodologiji podatkov

V nadaljevanju navajam podatke o številu tujcev v državah EU na podlagi dveh virov, in sicer statistike Eurostata in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD). Navedene številke služijo predvsem za prikaz splošnih trendov migracij v državah EU in ne za natančno statistično analizo, ki je v množici različnih virov precej težavna naloga in ni predmet pričujoče naloge. Prav tako želim opozoriti, da v nadaljevanju navajam le podatke za petnajst držav članic EU, medtem ko so druge države iz podatkov izpuščene.

Nadalje ostaja dejstvo, da pri zbiranju statističnih podatkov o migracijah ne obstaja standardizacija migracijske statistike, zato podatki niso vedno najbolj primerljivi. Podatki, odvisno od države, večinoma temeljijo na registru prebivalcev, pa tudi na številu izdanih delovnih dovoljenj tujcem in drugih virih (OECD, 2000: 295).

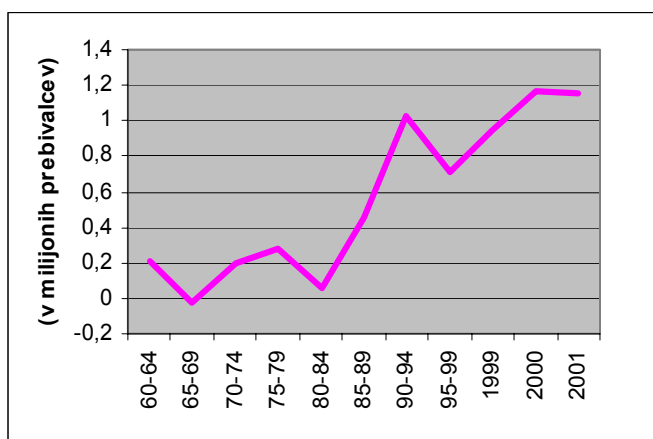
3.2.2 »Zaloge« tujcev v državah Evropske unije

Relativno gospodarsko blagostanje in politična stabilnost EU sta glavna vzroka (*pull effect*), ki v EU privabljata imigrante (Eurostat, 2002b: 117). Prav tako izboljšanje gospodarske aktivnosti v večini držav članic EU nakazuje, da se bodo migracije v prihodnje še povečevale (OECD, 2000: 22).

Čisti migracijski prirast¹¹ za leto 2001 je ocenjen na 1,16 milijona oseb, kar sicer kaže na zmanjšanje za malo manj kot osem tisoč oseb glede na leto 2000 (Eurostat, 2002b: 117), toda ne glede na to je v državah EU še vedno opazna tendenca k rasti migracijskega prirasta (graf 3.1).

¹¹ Po Eurostatu (2003: 91) je čisti migracijski prirast izračunan kot razlika med populacijo na začetku in koncu leta, minus razlika med rodnostjo in smrtnostjo v istem letu.

Graf 3.1: Čisti migracijski prirast v EU-15 v letih 1960–2001



Opomba: Za obdobja 1960–64, 1965–69 ..., 1995–99 je vzeto letno povprečje.

Vir: Prirejeno po podatkih Eurostata (2002b): International migration v European social statistics – Demography, str. 119

http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BP-02-005-__-N-EN (28.11.2003)

Po podatkih Eurostata (2002a: 12) je bilo v 15 državah EU v letu 2000 med celotnim prebivalstvom 5 % tujcev, od tega 1,6 % iz držav članic EU in 3,4 % iz držav nečlanic EU. Vendar pa so med državami članicami EU razlike glede na število tujcev v državi, tu posebno izstopa Luksemburg s 37,3-% deležem tujcev, medtem ko se v preostalih državah delež giblje med 1,8 in 9,3 % (glej tabelo 3.1 v prilogi). Za Luksemburgom vodilno trojico v letu 2000 tvorijo Avstrija (9,3 %), Nemčija (8,9 %) in Belgija (8,4 %), medtem ko so imele Finska (1,8 %), Portugalska (2,1 %) in Španija (2,2 %) najmanjši delež tujcev. Opaziti je tudi, da v večini držav članic delež tujcev narašča oziroma je njihov delež konstanten, z izjemo Nemčije, ki ima sicer absolutno gledano največji delež tujcev v EU (7.296.800 tujcev v letu 2000).

Glede na podatke o prilivu tujcev v države članice EU (glej tabelo 3.2 v prilogi), pa je bila leta 2000 daleč na prvem mestu Nemčija, ki je tega leta zabeležila priliv 648.800 tujcev, sledita ji Velika Britanija (288.000) in Italija (271.500). Prav tako podatki dokazujejo, da se imigracije v Nemčijo manjšajo, in sicer vse od leta 1992, ko je Nemčija zabeležila največji priliv. Imigracijski priliv pa se v zadnji polovici desetletja povečuje v Italiji in Avstriji, Belgiji, Irski, Italiji, Švedski in Veliki Britaniji, medtem ko je v drugih državah mogoče zabeležiti fluktuacijo v številu imigracij.

V zgornjih številkah pa niso vštete nedokumentirane oz. ilegalne migracije, ki naj bi se po posrednih ocenah Eurostata in Združenih narodov iz leta 2001 (Christensen, 2002: 27) gibale okoli številke od 5 do 8 milijonov.

3.2.3 Imigracije v Evropski uniji glede na glavne kategorije

3.2.3.1 Pravica do združitve družine

Imigracija na podlagi uveljavitve pravice do združitve družine je skozi čas rasla in danes postala najpomembnejša zakonita pot za imigrante (Boeri *et al.*, 2002: 18). Kljub temu da med državami obstajajo razlike glede kategorij imigrantov, pa kategorija imigrantov iz pravice do združitve družine ostaja dominantna (OECD, 2000: 22). Med državami EU sta npr. Švedska in Francija imeli leta 1998 nad 50 % imigracijskega priliva iz kategorije pravice do združitve družine od celotnega imigracijskega priliva (OECD, 2000: 23).

Svet EU je septembra 2003 tudi sprejel direktivo o pravici do združitve družine¹² kot prvi dokument, ki na evropski ravni ureja legalne migracije (OECD 2003: 81). Direktiva definira, kdo je upravičen do pravice do združitve družine in osnovne pogoje za uveljavljanje te pravice. Države članice pa morajo določila iz direktive prenesti v svoj pravni red najkasneje do 3. 10. 2005.

3.2.3.2 Prošnje za azil

Število prosilcev za azil v določeni državi je odvisno tako od mednarodnega geopolitičnega razvoja kot od sprememb v azilni politiki same države (OECD, 2000: 23). Gledano v celoti, se je po letu 1992 število prošenj za azil v EU močno zmanjševalo, čeprav je po letu 1998 viden zopet rahel porast. EU je tako v letu 2001 prejela 388.100 prošenj za azil. Iz tabele 3.3 (glej v prilogi) je razvidno, da je v začetku 90. let največ prošenj za azil prejela Nemčija, vendar pa po letu 1992 število prosilcev konstantno pada. Leta 2002 je tako Velika Britanija prejela največ prošenj za azil, toda

¹² Council Directive of 22 September 2003 on the right to family reunification (2003/86/EC), OJ L251/12, 3.10.2003.

kljub temu število prosilcev v Nemčiji ostaja veliko. Proti koncu 90. let je veliko povečanje prošelj zaznati v Avstriji in Franciji. Med večjimi prejemnicami prošelj pa ostajajo Belgija, Danska, Nizozemska in Švedska.

3.2.3.3 Imigracije in trg delovne sile EU

Podatki o deležu tujih oz. na tujem rojenih delavcev v državah EU (glej tabelo 3.4 v prilogi) kažejo povečevanje deleža tuje delovne sile na trgu dela, kar je pričakovano, glede na podatke o prilivu in zalogi imigrantov v države EU-15. Ob tem je nujno pripomniti, da je delež tuje delovne sile in prav tako njen priliv odvisen tudi od ekonomske situacije v državah, torej od zmanjšanja oz. povečanja ekonomske aktivnosti (OECD, 2000: 47). Iz tabele 3.4 (glej v prilogi) je razvidno tudi, da se je delež tujcev med delovno silo v zadnjem desetletju najhitreje povečeval v državah Južne Evrope (Grčija, Italija, Portugalska, Španija), Irski in Finski. Glede na velikost deleža tuje delovne sile je Luksemburg tudi v tem primeru izjema, saj delež tuje delovne sile predstavlja kar polovico celotne delovne sile. Naslednje države z največjim deležem tuje delovne sile pa so Avstrija, Belgija in Nemčija (nad 8 %), sledijo jim Francija, Švedska in Velika Britanija (nad 5 %). Vendar pa je treba ob tem omeniti, da delež tuje delovne sile v državah Zahodne Evrope ostaja precej konstanten, npr. Avstrija, Francija, Luksemburg, Nizozemska, Nemčija in Švedska. Pri zadnjih je celo opazen trend zmanjševanja deleža tuje delovne sile. Opazno povečanje deleža tujcev v delovni sili med zahodnoevropskimi državami je zaznati le v Belgiji, Danski in največje v Veliki Britaniji.

Po drugi strani pa podatki o prilivu tuje delovne sile v države EU (glej tabelo 3.5 v prilogi) pokažejo malo drugačno sliko, saj je razvidno, da se skozi desetletje priliv tuje delovne sile v države EU vsako leto povečuje. To glede na malo spremenljiv delež tuje delovne sile v državah Zahodne Evrope lahko pojasnimo z dejstvom, da se države večinoma poslužujejo začasnih tuje delovne sile. Tako je sprejem stalne tuje delovne sile trenutno zelo omejen, medtem ko se sprejem začasnih delavcev zelo povečuje, kar še posebno velja za nove tehnološke sektorje (OECD, 2000: 46).

V državah EU pa kljub visokemu deležu tujcev v delovni sili ostajajo zaskrbljujoči podatki o deležu brezposelnih med tujimi delavci glede na delež brezposelnih državljanov (tabela 3.6). Delež brezposelnih v tuji delovni sili je namreč v skoraj vseh državah EU najmanj še enkrat večji od deleža brezposelnih med državljani. Relativno majhna razlika je le na Irskem, v Italiji in Veliki Britaniji.

Številke kažejo, da so tujci mnogo bolj prizadeti kar se tiče brezposelnosti. Dejavnikov, ki vplivajo na to, pa je več, mednje npr. vključujemo spremembe v ekonomski storilnosti in v naravi dela, ki ga opravljajo različne etnične skupine, demografsko strukturo imigrantov ter vrstni red različnih imigracijskih valov v državo prejemnico. Velik vpliv na stopnjo zaposlenosti imigrantov ima tudi njihov profil, in sicer spremenljivke, kot so starost, spol, nacionalnost, stopnja izobrazbe, izkušnje in znanje jezika gostujoče države ter čas bivanja v tej. Prav tako je veliko moške tuje delovne sile zaposlene v sektorjih v zatonu ali tistih, ki so v preoblikovanju (rudarstvo in manufaktura). Trg evropskih držav je namreč nenaklonjen neizobraženi delovni sili. In končno imigranti, ki vstopajo kot begunci ali iskalci azila, potrebujejo dalj časa za vstop na trg delovne sile (s čimer se npr. pojasni visoka stopnja brezposelnosti tujcev na Danskem in Švedskem, kjer je njihov priliv relativno večji kot v drugih državah EU) (OECD, 2000: 49,52).

Tabela 3.6: Delež brezposelnih med tujo delovno silo glede na moške in ženske v letu 1998

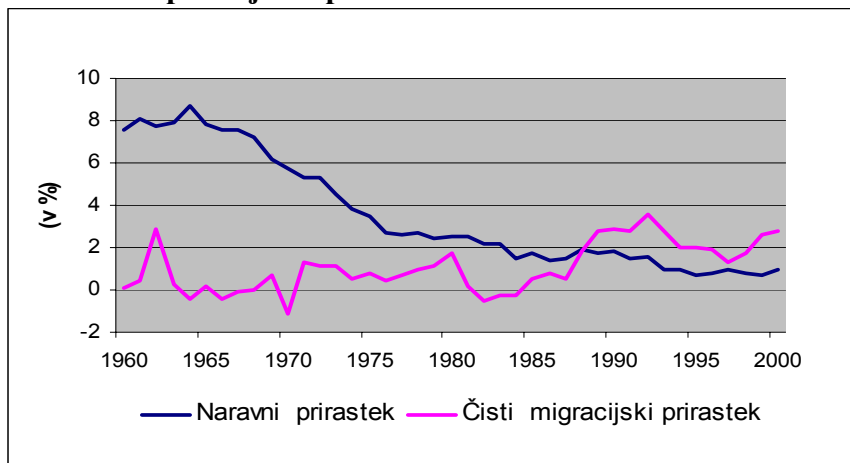
	Delež brezposelnih			
	Moški		Ženske	
	Državljeni	Tujci	Državljeni	Tujci
Avstrija	4,8	10,3	5,3	8,9
Belgija	6,5	18,9	10,9	24,1
Danska	3,8	7,3	6,1	16
Finska	12,7	36	13,3	43,7
Francija	9,6	22	13,5	26,8
Irska	8	12,4	7,3	10,4
Italija	9,6	5,1	16,7	17,6
Luksemburg	1,5	2,6	2,8	6
Nemčija	8,5	17,3	10,1	15,9
Nizozemska	3,1	11,6	5,6	14,1
Švedska	9,3	23,3	7,5	19,4
Velika Britanija	6,8	10,7	5,2	9,4

Vir: Prirejeno po OECD: Trends in international migration 2000: continuous reporting system on migration: annual report: SOPEMI, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, str. 49.

3.2.4 Demografsko stanje v Evropski uniji in migracije

Čisti migracijski prirast v državah EU vse od leta 1989 največ prispeva k spremembi števila prebivalstva (Eurostat, 2003: 91), kar je razvidno tudi iz grafa 3.2. Leta 1989 migracijski prirast v državah EU prvič skoraj za enkrat preseže naravni prirast. Prav tako bi brez migracij v letu 2000 Nemčija, Grčija, Italija in Švedska zabeležile negativno rast prebivalstva (Eurostat, 2002a: 9). Tudi v Belgiji, Danski, Luksemburgu in Španiji je pozitivno demografsko rast pripisati prav imigracijam, medtem ko le v Franciji naravni prirast ostaja glavna komponenta rasti prebivalstva (OECD, 2000: 35).

Graf 3.2: Populacijske spremembe v EU-15



Vir: Narejeno po podatkih Eurostata (2002a), European social statistics – Migration, str. 19.
http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BP-02-006-__-N-EN (28.11.2003).

3.2.5 Staranje prebivalstva Evropske unije in trg delovne sile

V zadnjih letih sta dva družbeno-ekonomska trenda pritegnila pozornost oblikovalcev politike, in sicer demografske spremembe in pomanjkanje delovne sile. In čeprav naj bi bil zadnji pojav štet za začasen, je jasno, da bo prvi dolgoročno vplival nanj. Od leta 1995 se je namreč povprečna starost aktivnega prebivalstva začela počasi povečevati (pred tem je bila 20 let stabilna in se je gibala okoli 40 let), in že leta 2010 naj bi delavci, stari od 55 do 64 let, predstavljali večinski delež aktivnega prebivalstva (Muhroum, 2001: 29). Ta razvoj je več zahodnih držav že vzpodbudil k razmišljanju o imigracijski delovni sili in s tem k selektivni politiki izbiranja tujih delavcev (Doudeijns in Dumont, 2003: 3).

Razmišljanje v tej smeri je močno vzpodbudila tudi leta 2000 objavljena študija Oddelka za prebivalstvo Organizacije združenih narodov o migracijah kot nadomestku (*replacement migration*) za zmanjševanje in staranje prebivalstva (*replacement migration*)¹³. Poročilo navaja, da se rodnost v EU po letu 1995 konstantno zmanjšuje in da je v obdobju 1990–95 dosegla 1,5 rojstva na žensko. Kot posledica pa se je delež prebivalstva nad 65 let povečal na 15,5 % v letu 1995 (leta 1950 je bil 9,5 %). S tem se je potencialno vzdrževalno razmerje¹⁴ (*support ratio*) znižalo na 4,3 % (leta 1950 je bilo 7,0 %). Po različnih scenarijih poročila bi se moralo letno število imigrantov skoraj podvojiti glede na današnji trend, zato da bi vzdrževalno razmerje vzdržalo.

Poročilo je bilo obravnavano na mnogih točkah, toda prvo dejstvo, ki pade v oči, je, da je predlagana raven imigracij tako visoka, da ni politično sprejemljiva. V poročilu je postavljeno tudi več predpostavk, ki nujno ne držijo, prav tako je napovedovanje za 50 let naprej nezanesljivo. Po drugi strani ima lahko znižanje števila prebivalstva tudi pozitivne učinke, saj se zmanjšanje delovne sile ne odraža nujno tudi v znižanju ekonomskega blagostanja, nižjem outputu ali znižanju produktivnosti (Keely, 2001: 105–106). OECD (2000, 36–38) po drugi strani navaja tudi več drugih praktičnih razlogov, zakaj politika reševanja demografske situacije s povečanjem imigracij ni končna in zanesljiva rešitev. Kot prvo je na podlagi zgodovinskih analiz migracijskih tokov razvidno valovanje v migracijskih tokovih, ki so odvisni od več dejavnikov (ekonomska situacija, geopolitična situacija, migracijske politike ...), zaradi česar se ne bi bilo mogoče zanesti na migracije. Znano je tudi, da se v postopku integracije rodnost tujih žensk približa rodnosti državljanek. Nadalje tak pristop predvidiva, da je višino in starost migracijskih tokov mogoče nadzorovati. In končno je radikalna sprememba v migracijski politiki možna le, če sta o pomanjkanju delovne sile prepričani tako vlada kot javnost.

Kakorkoli, že danes mnogo delodajalcev poroča o pomanjkanju nizko in tudi visoko kvalificirane delovne sile (Doudeijns in Dumont, 2003: 5). Še vedno pa je največja potreba po kvalificirani ali visoko kvalificirani delovni sili, kar je nekatere države

¹³ United Nations Population Division, *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* ESA/P/WP.160, 21 March 2000,

<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> (10. 01. 2004)

¹⁴ Število oseb, starih od 15 do 64 let, na vsako osebo, staro nad 65 let (ibidem.).

članice EU že napeljalo k spreminjanju zakonodaje v smeri lažjega vstopa za tuje visoko kvalificirane delavce v državo¹⁵ (Doudeijns in Dumont, 2003: 12).

Tako migracijska politika pri reševanju problema, povezanega s pomanjkanjem delovne sile in staranjem prebivalstva, lahko le dopolnjuje druge politike (Doudeijns in Dumont, 2003: 6), in sicer iz razlogov omenjenih zgoraj. Prav tako pa morajo biti upoštevane omejitve oblikovanja učinkovite selektivne politike (npr.: stroški raziskav in prilagajanja politike, pomanjkanje nadzora nad odlivi in notranjo mobilnostjo, upoštevanje mednarodnih sporazumov o prostem pretoku ljudi in humanitarnih migracijah in končno tudi dejstvo, da bi morala večina kvalificiranih delavcev priti iz držav v razvoju, in s tem povezano vprašanje razvojne politike) (Doudeijns in Dumont, 2003: 16–18) kot tudi druge politike za zniževanje obstoječe brezposelnosti in vključevanje žensk v aktivno prebivalstvo (Keely, 2001: 106).

3.3 Skupna evropska migracijska politika

Pri obravnavi skupne migracijske politike EU je nujno ločiti med *notranjimi migracijami* – migracije državljanov držav članic EU, za katere veljajo milejši pogoji, in *zunanje migracije* – migracije med EU in državami nečlanicami, za katere veljajo mnogi strožji pogoji (Košir, 1998: 186 in Christensen, 2002: 35). V nadaljevanju bodo torej obravnavane zunanje migracije v EU.

V zadnjem desetletju se je sodelovanje držav članic EU na področju migracijske politike in azila zelo hitro razvijalo, kar je presenetljivo glede na to, da skupna migracijska politika in politika azila posegata v občutljiv del suverenosti držav, saj so v kulturnem smislu to vprašanja, ki določajo nacionalno identiteto države. Razloge za to je lahko iskati v tem, da skupna politika lahko nadomesti nekatere pomanjkljivosti nacionalne politike. Tako lahko skupna politika na tem področju prispeva k bolj učinkovitemu nadzoru nehotenih in ilegalnih migracij v EU, še posebno po tem, ko bo stopil v veljavo Schengenski sporazum. Nadalje je skupna politika učinkovita pri premagovanju skupnih

¹⁵ Posebno znan je primer Nemčije in njene t. i. sheme zelene karte za visoko kvalificirane delavce v informacijskem sektorju. Informacijski sektor naj bi tako v letih od 2000 do 2005 uvozil 20.000 delavcev s petletnim delovnim dovoljenjem (Doudeijns in Dumont, 2003: 5). Prav tako je npr. Francija z zakonom iz leta 1998 uvedla poseben status za tuje delavce (Muhroum, 2001: 31). Liberalno politiko izdajanja delovnih dovoljenj za visoko kvalificirane delavce so zavzele tudi Danska, Irska in Nizozemska (Muhroum, 2001: 32).

problemov na migracijskem področju in s tem tudi pri zbiranju relevantnih podatkov. In končno lahko zniža stroške države pri premagovanju in reševanju migracijskega vprašanja ter tudi zagotovi pošteno delitev finančnega bremena med državami članicami. (Boswell, 2002: 1)

3.3.1 Pravni temelji

Migracijska in azilna politika je bila še do nedavnega pojmovana za izključno domeno domače jurisdikcije¹⁶, vendar pa je v 80. letih začelo strmo naraščati število iskalcev azila¹⁷ in nekatere države so spoznale, da same ne bodo mogle rešiti vseh problemov. Vzporedno je projekt enotnega trga Evropske skupnosti v 80. letih sprožil medvladna pogajanja o migracijah in azilu med državami članicami (Medved, 2003: 208–209). Med pomembnimi medvladnimi dogovori za migracijsko politiko so Schengenski sporazum iz leta 1985 in Dublinska konvencija iz leta 1990, medtem ko je s podpisom Maastrichtske pogodbe v letu 1992 migracijska in azilna politika prešla na raven politike EU. Opozoriti velja tudi, da je »p/odročje migracij v zadnjih letih razvoja EU doživelo največ sprememb« (Oberstar, 2002: 2), in je tako še vedno v postopku dopolnjevanja in nastajanja.

Schengenski sporazum

Leta 1985 je bil sklenjen Schengenski sporazum, ki je državam podpisnicam zagotovil prosto gibanje oseb znotraj schengenskega prostora (Bevc *et al.*, 2000: 22). V osnovni fazi je sporazum vključeval Francijo, Nemčijo in države Beneluksa (Belgija, Nizozemska in Luksemburg). Leta 1990 je bila podpisana Schengenska konvencija (t. i. Schengen II), ki je vstopila v veljavo leta 1995. Istega leta so Schengenski sporazum začele izvajati Francija, Nemčija, države Beneluksa, Španija in Portugalska, Italija in Avstrija pa leta 1997 (Košir, 1998: 186–187). Izjeme ostajajo Danska, ki se bo posamično odločala, v katerih delih sporazuma bo sodelovala, Velika Britanija in Irska, ki v sporazumu ne sodelujeta, medtem ko sta dve nečlanici EU, Norveška in Islandija,

¹⁶ Posebno izjemo v tem primeru predstavlja begunska politika, ki je od druge svetovne vojne dalje uravnavana tudi na mednarodni ravni (Ženevska konvencija o statusu beguncev (1951) s protokolom (1966), Visoki komisariat OZN za begunce (UNCHR)) (Medved, 2003: 208).

¹⁷ Govorilo se je o t. i. »azilski krizi«, ki so jo po eni strani spodbudile vojne na Bližnjem vzhodu, v drugih delih Azije in v Afriki ter konec hladne vojne in s tem povezane migracije na zahod, ter na drugi strani sama omejitvena migracijska politika razvitih držav, zaradi katere je bila pridobitev statusa begunca ena izmed redkih možnosti za legalen vstop v državo (Medved, 2003: 208).

vključeni v sporazum (Stalker, 2002: 166). Cilj sporazuma je torej odstraniti ves nadzor na mejah znotraj držav podpisnic, medtem ko je treba nadzor nad zunanjimi mejami povečati (Stalker, 2002: 166).

Kasneje je bil schengenski *acquis* leta 1997 tudi vključen v Amsterdamsko pogodbo, in sicer del sporazuma v prvi steber in del v tretji steber¹⁸ (Geddes, 2001: 25).

Dublinska konvencija

Leta 1990 so članice EU poskušale sprejeti skupno proceduro glede azila, s poudarkom, da bi preprečile sočasne in zaporedne vložitve prošenj za azil v več državah članicah in s tem določile, katera država mora obravnavati prošnjo. Uveden je bil t. i. koncept »tretje varne države«¹⁹ (Geddes, 2001: 24). Vendar pa je Dublinska konvencija konvencija mednarodnega prava in je zato lahko vstopila v veljavo le v primeru, da jo ratificirajo vse države podpisnice, kar je v primeru Dublinske konvencije trajalo sedem let (Geddes, 2001: 24).

Dublinska konvencija danes ni več v veljavi, februarja 2003 jo je zamenjala nova uredba Sveta²⁰ in v tem primeru gre za pravni red EU, ki je zavezujoč za vse države članice.

Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba)

Pogodba o Evropski uniji iz leta 1992 je prinesla prvo temeljno spremembo na področju migracijske politike in azila, saj je to področje prešlo iz »pristojnosti držav članic v neposredno pristojnost organov EU« (Košir, 1998: 189). Pogodba o EU pa je področje migracijske politike uvrstila v tretji steber pogodbe, tj. določbe o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. S tem je migracijska politika postala zadeva »skupnega interesa«, vendar pa ne zadeva »skupne politike« (Geddes, 2001: 25).

¹⁸ Novi tretji steber Amsterdamske pogodbe, t. i. Pravosodno in policijsko sodelovanje (*Judicial and police coo-operation*, JPC) (Geddes, 2000: 120).

¹⁹ Tretja varna država je institut, ki določa, katera država mora obravnavati prošnjo za azil. Torej, če begunec prečka državo, ki je proglašena za varno, in prispe v drugo državo, bo druga država begunca vrnila v prvo varno državo, kjer bo lahko zaprosil za azil (Longo, 2003: 9).

²⁰ Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (343/2003/EC), OJ L 50/1, 25. 2. 2003.

Tako pogodba v členu K.1 pod naslovom »Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev« določa, da države članice za doseganje ciljev Unije, zlasti prostega gibanja oseb, kot področje skupnega interesa obravnavajo azilno politiko; predpise, ki urejajo prehod oseb čez zunanje meje držav članic, in izvajanje nadzora tega prehoda; ter boj proti nedovoljenemu priseljevanju, bivanju in delu državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic²¹.

Procedure odločanja znotraj stebra tako temeljijo na medvladnem odločanju, kar pomeni, da sta imela Komisija in Parlament omejeno vlogo. Odločitve so se lahko sprejemale le soglasno in so bile bolj šibke narave (niso vključevale direktiv in uredb) (Boswell, 2002: 2).

Amsterdamska pogodba

Ob Amsterdamski pogodbi lahko začnemo dejansko govoriti o skupni migracijski politiki EU. S podpisom te pogodbe leta 1997 se je področje migracijske politike preselilo iz področja skupnih interesov tretjega stebra v področje prvega stebra, tj. področje skupnostne politike in prava. »Ne gre več za sodelovanje *a la carte*, temveč za enega najpomembnejših elementov prvega stebra, še posebno po vključitvi schengenskega *acquisa* v isti steber« (Oberstar, 2002: 2).

Amsterdamska pogodba²² je migracijsko politiko uvrstila pod naslov VI., ki se glasi »Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb«. Bistven je člen 63, ki določa, da morajo države članice sprejeti ukrepe na naslednjih štirih področjih:

- ukrepe, ki se nanašajo na azil, v skladu z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter v skladu z drugimi ustreznimi mednarodnimi pogodbami na naslednjih področjih: merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za preverjanje prošnje za

²¹ Treaty on European Union, OJ C 340, 10. 11. 1997, kot je prevedena v slovenščino, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/\\$file/XVI+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/$file/XVI+-+SL.doc) (27. 11. 2003).

²² Treaty establishing the European Community, OJ C 340, 10. 11. 1997, kot je prevedena v slovenščino, [http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/4683A548434339FCC1256D04004A40B7/\\$file/XVII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/4683A548434339FCC1256D04004A40B7/$file/XVII+-+SL.doc) (28. 11. 2003).

azil, ki jo predloži državljani tretje države v eni od držav članic; minimalni standardi za sprejem prosilcev za azil v državah članicah; minimalni standardi za priznanje statusa begunca državljanom tretjih držav; minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah;

- ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja na naslednjih področjih: pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine, ter nezakonito priseljevanje in prebivanje, tudi vračanje oseb, ki nezakonito bivajo v državi članici, v izvorno državo;
- ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja, na naslednjih področjih: pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine ter nezakonito priseljevanje in prebivanje, tudi vračanje oseb, ki nezakonito bivajo v državi članici, v izvorno državo;
- ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja in ukrepe, ki opredeljujejo pravice in pogoje, na podlagi katerih lahko državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, prebivajo v drugih državah članicah.

Ti ukrepi morajo biti sprejeti v roku petih let, potem ko ta pogodba stopi v veljavo, in čeprav so bila določila glede migracij in azila prenesena v prvi steber, je soglasni način sprejemanja v svetu ostal osnova za nadaljnjih pet let (do 2004). Prav tako niti po petih letih ni nujno, da se bodo odločitve sprejemale s kvalificirano večino, saj se morajo države članice soglasno strinjati o taki odločitvi (Geddes, 2000: 120).

Petletno obdobje pa ne velja za ukrepe na naslednjih področjih: spodbujanje uravnotežene porazdelitve bremen med državami članicami pri sprejemanju beguncev in razseljenih oseb ter posledic v zvezi s tem; ukrepi na področju pogojev za vstop in prebivanje ter standardov glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine; in ukrepi, ki opredeljujejo pravice in pogoje, na podlagi katerih lahko državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, prebivajo v drugih državah članicah (čl. 63).

Danska, Irska in Velika Britanija so izbrale možnost, da ne sodelujejo v naslovu IV. Amsterdamske pogodbe, zato zanje zgoraj naštetá določila ne pridejo v poštev (Geddes, 2000: 12–24).

Dunajski akcijski načrt

Leta 1999 je Svet za pravosodje in notranje zadeve sprejel t. i. Dunajski akcijski načrt, z namenom, proučiti, kako v najboljši meri izpolniti določila Amsterdamske pogodbe na področjih svobode, varnosti in pravosodja²³. Bistveni ukrepi, načrtani v načrtu, ki naj bi jih države članice upoštevale za nadaljnji razvoj politike na področju migracij, se delijo v dva sklopa, in sicer, določiti je treba minimalne standarde za nudenje začasne zaštite pregnancem iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v matično državo, ter izražena je potreba po uravnoteženem sodelovanju med državami članicami pri sprejemanju in nošenju posledic zaradi sprejemanja pregnancev (Oberstar, 2002: 2).

Tampere

Vrh Evropskega sveta v Tampereh²⁴ oktobra 1999 je bil naslednji veliki korak pri oblikovanju skupne migracijske politike EU. Države članice so se zavzele, da bodo oblikovale skupno migracijsko politiko in politiko azila na štirih področjih: na področju partnerstva z državami izvora imigracij; na področju oblikovanja skupnega sistema azila znotraj EU; na področju pravične obravnave državljanov tretjih držav; in na področju upravljanja z migracijskimi tokovi. Evropski svet je hkrati tudi zadolžil Komisijo, da ustanovi t. i. *scoreboard*, ki bo vsakega pol leta poročal o dosežkih pri izpolnjevanju določil tako Amsterdamske pogodbe kot tamperskega sveta (Bosswell, 2002: 3).

Kljub ambicioznim določilom, kot sta skupna azilna politika in vključitev zunanje politične dimenzije v migracijsko politiko, tj. sodelovanje z državami izvora (Oberstar, 2002: 3), pa obstajajo tudi kritike tamperskega vrha. Christensen (2002: 33) tako navaja, da »s/plepi v Tampereh v bistvu pomenijo nazadovanje od zahtev v Maastrichtu v tistem delu, kjer je državam naloženo, da pravice priseljencev iz tretjih držav 'le čim

²³ Action plan of the council and the commission on how best to implement the provisions of the treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, OJ C 19/1, 23. 1. 1999.

²⁴ Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm (5.12.2003)

bolj približajo' pravicam svojih državljanov, ne pa že zagotovijo, in to v skladu z lastno nacionalno zakonodajo in tradicijo.«

Po tamperskem vrhu

Po tamperskem vrhu sledi nekakšen zastoj v oblikovanju skupne migracijske in azilne politike. Tako je vrh v Laekenu²⁵ sicer pozdravil nastanek Evropskega sklada za begunce²⁶ in direktivo o začasni zaščiti²⁷, toda poudaril, da je napredek počasnejši od pričakovanega. Praktično pa je Evropski svet v Laekenu le ponovil določbe iz Tamper (Bosswell, 2002: 3). Nadalje je Evropski svet v Sevilli²⁸ leta 2002 zopet potrdil svojo odločenost pri oblikovanju skupne migracijske in azilne politike. Zanimiva pa je integracija imigracijske politike v zunanjo politiko EU in s tem določeno pogojevanje sodelovanja EU z državami izvora glede na pomoč tretjih držav pri urejevanju migracijskih tokov (Longo, 2003: 14). Svet v Solunu (Thessaloniki)²⁹ je zopet najprej poudaril potrebo po urejevanju legalnih migracijskih tokov in potrebo po učinkoviti integracijski politiki, znotraj tega pa je pozdravil tudi direktivo glede družinskega združevanja in statusa stalnega bivanja³⁰.

Iz hitrega zgornjega pregleda razvoja skupne migracijske politike v EU je razvidno, da je bilo le malo napredka ter da sklepi, določeni v pogodbah, podpisanih v Maastrichtu in Amsterdamu ter v zaključku tamperskega vrha, še vedno ostajajo le dobri nameni za bodoči proces približevanja nacionalnih politik držav članic na področju migracij in

²⁵ Presidency Conclusions, European Council meeting in Laeken 14 and 15 September 2001, SN 300/1/01 REV1,

http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filena me=68827.pdf (5.12.2003)

²⁶ Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund as a solidarity measure to promote a balance in the efforts made by Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons (2000/596/EC), OJ L 252, 6. 10. 2000.

²⁷ Council Directive of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (2001/55/EC), OJ L 21, 7. 8. 2001.

²⁸ Presidency Conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002, 13463/02, http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filena me=72638.pdf (5.12.2003)

²⁹ Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 July 2003, 11638/03, http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filena me=76279.pdf (5.12.2003)

³⁰ Council Directive of 22 September 2003 on the right to family reunification (2003/86/EC), OJ L251/12, 3.10.2003.

azila (Christensen, 2002: 33). Tako vlade držav članic pri zunanjih imigracijah še vedno dajejo prednost nacionalni politiki pred nadnacionalno (Stalker, 2002: 168).

3.3.2 »Evropska trdnjava«?

Oblikovanje skupnega trga EU in svobode gibanja v EU je neizogibno naredilo področje migracij in azila za področje skupnega interesa držav članic, in sicer v luči varovanja zunanjih mej in notranje policijske kontrole (Geddes, 2000: 3). Tako so ukrepi na področju migracijske politike in azila v EU vodili do oblikovanja teze o nastajanju »evropske trdnjave«, ki se nanaša na prepričanje, da EU zapira svoje zunanje meje in marginalizira imigrante znotraj mej. Geddes (2001, 34, 35) zavrača to prepričanje z utemeljitvijo, da EU po eni strani nima dovolj moči tako za sprejemanje kot za implementacijo zakonov in da po drugi strani EU lahko le omeji imigracije, ne more jih pa ustaviti.

Obstaja pa še drugi pogled na tezo o »evropski trdnjavi«, ki ga je g. Walter Schwimmer, generalni sekretar Sveta Evrope, (Delo, 2004: 4) razglasil za »poraženi koncept« oz. »izgubljeno bitko«, in sicer z utemeljitvijo, da se prebivalstvo neusmiljeno stara, zaradi česar razvitim državam grozi pomanjkanje delovne sile, ki ga bodo reševale s priseljevanjem delovne sile.

3.4 Sklepne misli

Iz kratkega pregleda razvoja EU na področju migracij je razvidno, da v migracijski politiki EU ostaja mnogo protislovij, ki se rešujejo sproti in takrat, ko je nastane potreba. Sodelovanje na področju migracijske politike je tako na eni strani nastalo kot stranski produkt oblikovanja notranjega trga in s tem prostega pretoka oseb, kjer je zgodaj postalo razvidno, da se prost pretok oseb nanaša le na državljane članic EU, medtem ko za državljane tretjih držav obstajajo drugačna pravila. Na drugi strani pa je države članice vodilo tudi spoznanje, da sama zapora mej ne more ustaviti nadaljnjih migracij, ki so se kljub razvoju po prvi naftni krizi leta 1973 še naprej povečevale, in uveljavilo se je prepričanje, da je treba migracije uravnavati.

Države EU so torej spoznale, da je sodelovanje na tem področju nujno, vendar pa se je pri oblikovanju skupne migracijske politike izkazalo, da je vprašanje suverenosti države močno poudarjeno. Gre namreč za vprašanje nadzora ozemlja, ki je bistveni del definicije suverenosti. S tem pa je povezano tudi vprašanje o varnosti države, in tako ima migracijska politika EU močno poudarjeno varnostno dimenzijo. Morda ima v tem primeru prav Bigo (v Geddes, 2000: 94), ki govori o premiku od nadzora ozemlja k nadzoru prebivalstva v Evropi brez mej, kjer sta vprašanji notranje in zunanje varnosti postali močno povezani.

V povzetku razvoja skupne migracijske politike tako lahko ugotovimo, da je vprašanje migracij postalo tema pogovorov med državami EU šele v trenutku, ko migracije niso bile več nujne za hiter in uspešen ekonomski razvoj (spomnimo se na »zlata trideseta«) in ko je, po drugi strani, državam EU postalo jasno, da jih z restriktivno domačo politiko ni mogoče ustaviti. Pri tem gre tudi za potrditev teorij o migracijskih mrežah in migracijskih sistemih, saj so se imigracije v EU nadaljevale predvsem zaradi pravice do združitve družine.

V oblikovanju skupne politike na področju migracij in azila je bila torej od samega začetka močno poudarjena politična dimenzija in morda ni napačno trditi, da je razvoj skupne migracijske politike sprožila prav realistična misel, da je »ladja polna«, in s tem povezano vprašanje varnosti držav, ki je posebno močno stopilo v ospredje po koncu hladne vojne³¹. Kakorkoli že, države članice EU so skupno migracijsko politiko razvijale v duhu liberalnega institucionalizma, v smislu, da je kontrola migracij lažja, če obstajata neki mednarodni režim in sodelovanje med državami. Iz povzetka zgodovinskega razvoja, demografskih in ekonomskih trendov pa je na drugi strani razvidno, da se je danes migracijska politika EU znašla na razpotju. Starajoče se prebivalstvo in s tem možno posledično pomanjkanje delovne sile ter želja po visoki gospodarski konkurenčnosti v skladu z Lizbonsko strategijo³² namreč kažejo, da v ospredje migracijske politike zopet stopa gospodarski interes.

³¹ Na eni strani so komunistične države preprečevale emigracijo, medtem ko so zahodne države iz političnih razlogov spodbujale imigracijo (Hollifield, 2000: 154).

³² Vrh Evropskega sveta v Lizboni leta 2000 je EU postavil strateški cilj, da do leta 2010 postane najbolj konkurenčno območje (Medved, 2003: 134).

Migracijska politika EU je torej še vedno v procesu oblikovanja in kljub temu, da ostajajo nekatere splošne smernice, je še vedno čutiti močno poudarjanje nacionalnih interesov in vprašanje suverenosti. In kakšno je stanje na področju migracijske politike v Sloveniji?

4 RAZVOJ SLOVENSKE MIGRACIJSKE POLITIKE

Poglavje o razvoju slovenske migracijske politike je sestavljeno podobno kot poglavje o evropski migracijski politiki, torej iz zgodovinskega pregleda gibanj migracij v slovenskem prostoru, statističnega pregleda »zaloge« tujcev v Sloveniji in pregleda zakonskih aktov, sprejetih v Sloveniji za področje migracij. V zadnjem poglavju je poudarek na spremembah v slovenskih zakonodaji, ki so nastale pri harmonizaciji slovenskega pravnega reda z EU.

Namen poglavja je torej predstaviti stanje na področju migracij in migracijske politike v Sloveniji, ki nam bo v nadaljevanju v pomoč pri obravnavi vprašanja, kakšna naj bi bila primerna slovenska migracijska politika.

4.1 Zgodovina migracij v Sloveniji po drugi svetovni vojni

4.1.1 Obdobje emigracije po drugi svetovni vojni

Takoj po vojni je v Sloveniji prevladovala emigracija in neto migracijski prirast je bil negativen. Večji del slovenskih emigrantov je v tujino prešel po ilegalni poti, migracije pa so bile predvsem političnega značaja, saj v obdobju poveljne obnove v Evropi ne moremo govoriti o ekonomski migraciji (Zavratnik Zimic, 2002: 8).

4.1.2 Obdobje od leta 1954³³ do 90. let

Po letu 1954 je Slovenija postala prostor imigracije, ki je bila posledica predvsem ekonomskih dejavnikov. Neto migracijski prirast je bil v Sloveniji v tem obdobju vseskozi pozitiven, in sicer predvsem na račun imigracije prebivalstva iz sosednjih jugoslovanskih republik. Močno pa se je povečal po letu 1975, ko so razvite države zaradi ekonomske recesije zaprle svoje meje. Razlog za priseljevanje v Slovenijo je bila predvsem višja gospodarska razvitost Slovenije oziroma polna zaposlenost. Po drugi strani pa takrat v Sloveniji ni bilo nikakršne migracijske politike (Zavratnik Zimic, 2002: 9).

Pri emigraciji iz Slovenije se je po letu 1945 za ekonomske izseljence v tujino uveljavil izraz zdomci (Drnovšek, 1993: 651). Z izrazom zdomec je definirana oseba, ki ima stalno prebivališče v Sloveniji, vendar začasno biva v tujini. Med Slovenci so bile »začasne« ekonomske emigracije intenzivne od druge polovice 60. let in vse do naftne krize, čeprav je kmalu postalo jasno, da se je večji del spremenil v stalno emigracijo (Zavratnik Zimic, 2002: 15).

4.1.3 Migracije v 90. letih

V začetku 90. let so se migracijska gibanja zmanjševala tako zaradi nespodbudnih ekonomskih razmer kot zaradi političnih sprememb (razpad Jugoslavije in osamosvojitve Slovenije). Tako je Slovenija v letih 1991 in 1992 zabeležila negativen migracijski prirast. V drugi polovici 90. let pa je Slovenija zopet postala imigracijska država, vendar so prilivi manjši kot v predhodnem obdobju (Zavratnik Zimic, 2002: 17–18). Leta 1998 je imela Slovenija zopet negativen migracijski prirast, ki pa se je že naslednje leto prevesil v pozitivnega, in sicer zaradi dejansko večjega priliva tujcev v tem letu (begunci iz Kosova), kot tudi zaradi uresničevanja Zakona o urejanju statusa državljanov drugih naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji (Bevc *et al.*, 2000: 44).

Slovenija ima kot samostojna država kratko zgodovino. Za analizo gibanja migracij je bistveno obdobje zadnjega desetletja, ko je imela Slovenija kot samostojna država prvič

³³ Leto 1954 je za ločnico postavljeno zaradi dostopnosti podatkov. Leta 1953 se je v Jugoslaviji uvedlo spremljanje notranjih in zunanjih migracij, ki je bilo z razpadom Avstro-Ogrske prekinjeno (Zavratnik Zimic, 2002: 8).

v rokah tudi instrument migracijske politike, vendar pa tudi v tem primeru že lahko izluščimo glavne trende na področju migracij. Tako ima po Koširju (Zavratnik Zimic, 2002: 17) Slovenija glede na demografsko in priselitveno strukturo naslednje značilnosti: staranje prebivalstva oz. upadanje naravnega prirasta, priseljevanje presega odseljevanje, pozitiven priselitveni prirast iz manj razvitih držav, prevladujejo ekonomski migranti in Slovenija je v razmerju do držav EU neto emigracijsko območje.

4.2 Tujci v Sloveniji

4.2.1 Opomba k metodologiji podatkov

Zbiranje podatkov v Sloveniji je registrsko. Podatke posreduje Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) na podlagi podatkov o prijavi, odjavi oziroma spremembi stalnega prebivališča v Sloveniji. Operativno podatke obdeluje Centralni register prebivalstva, ki je pred letom 1998 deloval znotraj Statističnega urada Republike Slovenije, zatem pa je prešel pod MNZ. Danes MNZ posreduje podatke o tujcih v Sloveniji Statističnemu uradu Republike Slovenije (Bevc *et al.*, 2000: 29).

4.2.2 »Zaloge« tujcev v Sloveniji

Po zadnjih podatkih (30. september 2003) je v Sloveniji prebivalo 46.951 tujcev, kar je 2,3 % prebivalcev (glej tabelo 4.1). Delež tujcev v Sloveniji je torej mnogo nižji od povprečnega deleža tujcev v državah EU. Od tega je imelo 58 % tujcev dovoljenje za začasno prebivanje v Sloveniji (vključno z osebami z začasnim zatočiščem), medtem ko jih je imelo 42 % dovoljenje za stalno prebivanje (vključno z osebami s pravico do azila in osebami s statusom begunca). Ob omenjenih številkah pa velja opozoriti, da priseljenci iz nekdanje Jugoslavije, ki so živeli v Sloveniji že pred osamosvojitvijo, predstavljajo okoli 10 % prebivalstva države (Medved, 1998: 23).

Tabela 4.1: Prebivalstvo Republike Slovenije, 30. september 2003

Prebivalstvo ¹	Državljeni RS, brez tistih, ki začasno prebivajo v tujini ²	Tujci	
		S stalnim prebivališčem v Sloveniji ³	Z začasnim prebivališčem v Sloveniji ⁴
1.997.919	1.950.968	19.731	27.220

Opombe:

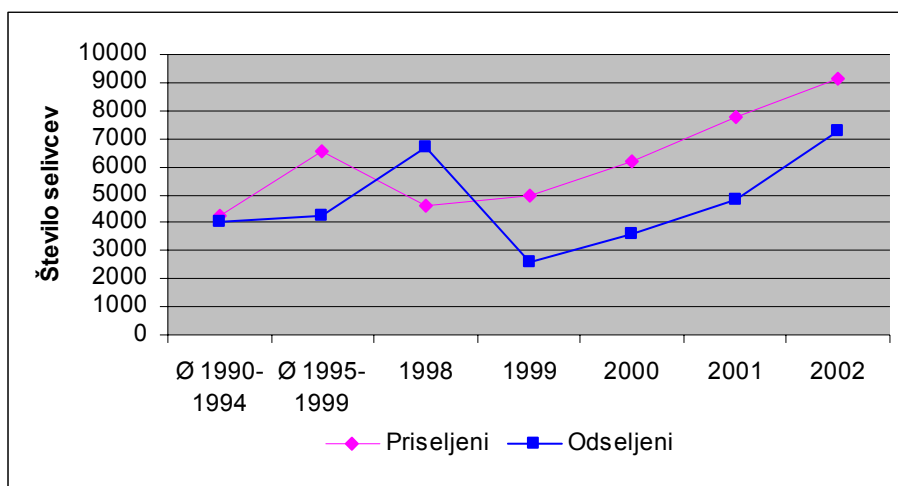
1. Brez državljanov Republike Slovenije, ki so odšli v tujino za več kot tri mesece.
2. Sem sodijo državljani Republike Slovenije s prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, brez tistih, ki so odšli v tujino za več kot tri mesece in so svoj odhod prijavili v upravni enoti svojega stalnega prebivališča.
3. Osebe, ki sta jim bila po zakonu o azilu priznana pravica do azila in status begunca v Republiki Sloveniji (vključene v skupino tujci s stalnim prebivališčem v Sloveniji).
4. Osebe z začasnim zatočiščem v Republiki Sloveniji (vključene v skupino tujci z začasnim prebivališčem v Sloveniji).

Vir: Statistični urad RS (<http://www.stat.si/doc/prebiv-29012004.doc>).

Glede na podatke o državljanstvu tujcev v Sloveniji z dne 31. 12. 2002 (tabela 4.2. v prilogi) lahko razberemo, da je največ tujcev v Sloveniji iz držav bivše Jugoslavije, in sicer je največ državljanov Bosne in Hercegovine (22.006), Jugoslavije (7.245), Hrvaške (7.208) in Makedonije (3.897), ki skupaj predstavljajo več kot tri četrtine tujcev v Sloveniji. Iz držav EU so v Sloveniji opazni le državljani Nemčije, Avstrije in Italije. Opazno število tujcev prihaja tudi iz Ukrajine, Rusije in Azije.

Glede na podatke o selitvah v letih od 1990 do 2002 (glej tabelo 4.3 v prilogi) pa je razvidno, da ima Slovenija, z izjemo leta 1998, pozitiven selitveni prirast, vendar predvsem na račun tujcev, medtem ko podatki za državljane Slovenije kažejo na negativen selitveni prirast vse od leta 2000 dalje. Prav tako je opaziti trend k večjim imigracijam in emigracijam, in sicer tako na strani tujcev kot na strani državljanov (glej graf 4.1).

Graf 4.1: Odseljeni in priseljeni v letih 1990–2002



Vir: Statistični letopis 2003,

http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=4&leto=2003&jezik=si (10.02.2004)

4.2.3 Tujci v Sloveniji glede na različne kategorije

V uvodu je nujno opozoriti, da v Sloveniji v primerjavi z EU, kjer je kategorija imigrantov iz naslova pravice do združitve družine še vedno najobširnejša, o imigracijah na podlagi te pravice še ni veliko govora. V letu 2000 se je namreč po podatkih o izdaji delovnih dovoljenj več kot polovica tujcev priselila zaradi zaposlitve in dela, nekaj manj kot četrtina pa zaradi združevanja družine (ReMPRS, Ur. l. RS, št. 35/2002). Bistvene za Slovenijo tako za zdaj ostajajo ekonomske imigracije, ilegalne imigracije in imigracije iz humanitarnih razlogov.

4.2.3.1 Ekonomski imigranti

Delež zaposlenih tujcev glede na vse tujce je v letu 1999 znašal 89 %, medtem ko je delež tujcev v delovno aktivnem prebivalstvu znašal 4,9 %, kar kaže, da je v Sloveniji večji delež ekonomskih emigrantov v primerjavi z izračunanim povprečjem držav EU (Bevc *et al.*, 2000: 44).

Tabela 4.4: Število izdanih delovnih dovoljenj in veljavnih delovnih dovoljenj za leta 1992–2002

	Izdana dovoljenja			Veljavna dovoljenja					
	Delovna dovoljenja		Osebna dovoljenja	Skupaj	Delovna dovoljenja		Osebna za nedoločen čas	Osebna za določen čas	Skupaj
	za zaposlitev	za delo			za zaposlitev	za delo			
1992		4.429	32.242	36.671		4.429	13.352	18.853	36.643
1993		22.649	2.335	24.984		17.011	13.663	871	31.545
1994		30.087	869	30.956		20.906	13.660	801	35.367
1995		40.444	788	41.232		23.504	13.727	716	37.947
1996		43.749	711	44.460		23.804	13.738	653	38.194
1997		43.758	692	44.450		20.883	13.744	661	35.287
1998		32.758	710	33.688		20.373	13.693	702	34.768
1999		39.556	1.167	40.723		22.965	13.680	1.146	37.791
2000		38.437	2.186	40.623		24.429	13.668	2.223	40.320
2001	25.753	6.191	15.238	47.182	16.434	2.408	10.683	4.407	33.932
2002	17.722	8.748	3.666	30.136	13.580	4.484	12.405	5.590	36.059

Vir: Letno poročilo zavoda RS za zaposlovanje 2002,
<http://www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-predstavitev.htm>

Leta 2001 je stopil v veljavo novi Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS, št. 66/2000) (podrobneje obravnavan v naslednjem podpoglavju), zaradi katerega se je v letu 2001 močno zmanjšal obseg veljavnih delovnih dovoljenj (s 40.320 na 33.932), vendar pa je že v naslednjem letu zabeležen porast, in sicer na račun povečanja obsega dovoljenj za sezonska dela in obsega osebnih dovoljenj, ki se izdajajo neodvisno od razmer na trgu in predvsem tujcem, ki so že dalj časa v Sloveniji (Letno poročilo Zavoda RS za zaposlovanje 2002).

Med dejavnostmi, za katera so bila izdana delovna dovoljenja, je v ospredju gradbeništvo (12.000 dovoljenj v letu 2002), kjer je v Sloveniji zaznati konstantno pomanjkanje delovne sile. Sledijo trgovina (2.443), poslovne storitve (1.739), proizvodnja kovin (1.118), gostinstvo (1.280) in kmetijstvo (1.665) (Letno poročilo Zavoda RS za zaposlovanje 2002).

Izobrazbena struktura tujih delavcev v Sloveniji tako ostaja zelo nizka, kar je glede na zgoraj navedene potrebe slovenskega trga delovne sile tudi logično. Tako ima kar 62,4 % tujih delavcev le I. in II. stopnjo izobrazbe. Glede na državljanstvo pa prav tako kot v celotni sliki tujcev v Sloveniji prevladujejo delavci iz bivše Jugoslavije (92,8 % vseh tujih delavcev), medtem ko je delavcev iz držav EU le 633 (Letno poročilo zavoda RS za zaposlovanje 2002)

4.2.3.2 Druge priselitve

Med druge pomembnejše priselitve v Sloveniji prištevamo nedovoljene prehode državne meje, osebe, ki so pridobile status azilanta, in osebe s pridobljenim statusom začasnega zatočišča v državi.

Nedovoljeni prehodi državne meje

Ilegalno priseljevanje v Slovenijo je bistveno večje od legalnega in ga je v drugi polovici 90. let preseglo za 60 %. Slovenija je namreč v devetdesetih letih postala prehodno območje za širše mednarodne selitvene tokove (Bevc *et al.*, 2000: 102).

Število nedovoljenih prehodov državne meje se je v 90. letih vseskozi povečevalo. Skupno število nedovoljenih prehodov v letih od 1991 do 1999 je tako 73.000, med katerimi je največ državljanov Romunije, Turčije, Kitajske, ZR Jugoslavije ter Bosne in Hercegovine. Po letu 1998 se je povečalo tudi število nedovoljenih prehodov prebivalcev Kosova, medtem ko je po letu 1999 opaziti tudi nedovoljene prehode državljanov s Srednjega in Daljnega vzhoda. Največ nedovoljenih prehodov meje pa je bilo na meji s Hrvaško in z Madžarsko (Bevc *et al.*, 2000: 68).

Po podatkih policije (URL:<http://www.policija.si/si/>) se je število ilegalnih prehodov meje v letu 2000 močno povečalo (35.892 v primerjavi z 18.695 leta 1999), nato pa je začelo število nedovoljenih prehodov meje upadati in leta 2003 je bilo zabeleženih le 5.018 ilegalnih prehodov meje. Najpogosteje so bili v letu 2003 obravnavani državljani Srbije in Črne Gore, največ ilegalnih prehodov pa je bilo na meji s Hrvaško.

Prošnje za azil

Trenutno je v Sloveniji 95 oseb s statusom azilanta; polovica jih je iz držav nekdanje Jugoslavije, preostali pa so večinoma iz afriških in azijskih držav (Lorenčič, 2004). Glede na podatke v tabeli 3.5 se je število prošenj za azil (prav tako kot nedovoljenih prehodov meje) do leta 2000 povečevalo, nato pa začelo upadati. Prav tako je razvidno, da je status azilanta glede na število prošenj pridobilo le malo ljudi.

Tabela 4.5: Število vloženih vlog za azil v letih 1995–2003

Leto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ²
Število vlog	6	35	72	337	744	9244	1511 ¹	640	924

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve

([http://193.2.236.78/dato3.nsf/OC/0312031537290/\\$file/azilni_dom_statistika.doc](http://193.2.236.78/dato3.nsf/OC/0312031537290/$file/azilni_dom_statistika.doc))

Opombe:

1. Med prispelimi so tudi prošnje, ki so po tožbi na upravnem sodišču prešle v ponovno obravnavo.
2. Podatki, zbrani do 31. 10. 2003.

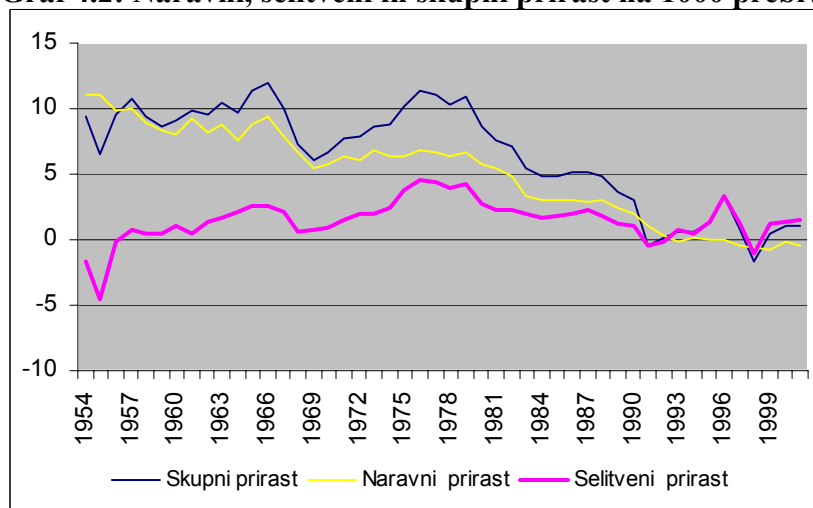
Osebe, ki prosijo za začasno zatočišče na podlagi Zakona o začasnem zatočišču

V obdobju od 1993 do 1999 je bilo oseb, ki so prosile za začasno zatočišče, skoraj 100.000, vendar je že v drugi polovici 90. let njihovo število začelo upadati (Bevc *et al.*, 2000: 69).

4.2.4 Demografsko stanje v Sloveniji in migracije

Slovenija se je glede na demografsko stanje v državi že približala razvitim državam. Naravni prirast prebivalstva v zadnjih petdesetih letih konstantno pada, od leta 1997 naprej Slovenija vseskozi beleži negativen naravni prirast. Meddržavne selitve so tako nevtralizirale padec naravnega prirasta in prispevale k skupni rasti števila prebivalcev (Bevc *et al.*, 2000: 69), kar je razvidno iz grafa 4.2.

Graf 4.2: Naravni, selitveni in skupni prirast na 1000 prebivalcev



Opomba: Naravni (selitveni, skupni) prirast na 1000 prebivalcev predstavlja razmerje med naravnim (selitvenim, skupnim) prirastom v koledarskem letu in številom prebivalstva sredi istega leta, na določenem območju, pomnoženo s 1000

Vir: narejeno po Oblak Flander, Apolonija *et al.*, ur. (2003) Prebivalstvo Slovenije 2001. Statistični urad Republike Slovenije, <http://www.stat.si/doc/pub/tr798-2003/2/T02-04-01.htm> (03.02.2004)

Prav tako pa zmanjševanje naravnega prirasta (tj. zmanjšanje rodnosti prebivalstva) vpliva na staranje prebivalstva in problematika staranja je iz ožjih političnih krogov že stopila na široko družbeno sceno (Malačič, 2003). Podatki kažejo, da se je od leta 1953 indeks staranja³⁴ vseskozi povečeval, odstotek starih nad 65 let in otrok pod 14 let pa se je od popisa leta 1953 gibal v nasprotni smeri, tj. odstotek starih se je povečal za polovico, odstotek otrok pa se je zmanjšal skoraj za polovico. Delež delovnega kontingenta (starih od 15 do 64) se je tako v letu 2002 približal zgornji meji, tako da se v prihodnje pričakuje njegovo zmanjšanje (Malačič, 2003).

Tabela 4.6: Starostni kontingenti (v %) in indeks staranja prebivalstva za leta 1953, 1991 in 2002

Starost Leto	0–14	15–64	65+	Indeks staranja
1953	27,7	65,0	7,3	26,4
1991	20,6	68,5	10,9	53,1
2002	15,3	70,0	14,7	96,3

Vir: Malačič, 2003, po popisih prebivalstva,

<http://www.gov.si/zrs/obvestil/raden03/MALACIC.doc> (20.01.2004)

Po projekcijah prebivalstva (Malačič, 2003) naj bi se v letih od 2001 do 2036 število prebivalstva v vseh variantah drastično zmanjšalo, in sicer tako na osnovi naravne rasti (brez vključenih imigracij) kot na osnovi celotne rasti prebivalstva s predpostavko o pozitivnih neto migracijah. V drugem primeru bi se število prebivalstva rahlo povečalo le pri visoki varianti (tj. vsako leto povečanje števila prebivalstva pri moških za 7000 in pri ženskah za 6500). Kljub temu pa projekcije nakazujejo, da bo priseljevanje v prihodnjih letih za Slovenijo igralo pomembno vlogo (Malačič, 2003).

4.3 Slovenska migracijska in azilna politika

»Slovenija se je z vprašanjem migracijske in azilne politike soočila šele v času po osamosvojitvi« (Zavratnik Zimic, 2002: 6). Toda bistvena zakonodajna reforma na področju migracijske politike je bila narejena šele med letoma 1999 in 2002, in sicer zaradi harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU (Oberstar, 2002a: 2).

³⁴ Indeks staranja je razmerje med starim (stari 65 let in več) in mladim prebivalstvom (stari od 0 do 14 let), pomnoženo s 100 (Statistični letopis 2003, Metodološka pojasnila).

4.3.1 Resolucija o migracijski politiki

Temeljni dokument za definiranje migracijske politike v Sloveniji je Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002 (Ur. l. RS, št. 35/2002). Resolucija temelji na 5. členu Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99), ki določa, da državni zbor Republike Slovenije na predlog vlade Republike Slovenije vsaki dve leti sprejme resolucijo o migracijski politiki, s katero določi gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti, ki jih bo sprejela Republika Slovenija na tem področju, kakor tudi sodelovanje z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami na tem področju.

Prva Resolucija o imigracijski politiki (Ur. l. RS, št. 40/99) je bila sprejeta leta 1999 in prinaša podobna izhodišča kot dokumenti v drugih državah (Zavratnik Zimic, 2002: 6). Druga Resolucija o migracijski politiki (Ur. l. RS, št. 35/2002) (v nadaljevanju samo resolucija) je bila sprejeta leta 2002. Potrjuje in dopolnjuje načela, cilje in temelje prve resolucije, s poudarkom na sodobnih migracijskih gibanjih in novih pristopih pri razvijanju skupne politike migracij in azila v EU (Oberstar, 2002a: 3).

Prvi del resolucije (Ur. l. RS, št. 35/2002) sestavlja pregled migracijskih gibanj v Sloveniji kot tudi pregled novosprejete zakonodaje na področju migracij in azila. Druga resolucija tako poudari, da je Slovenija pravni red na področju migracij uskladila s pravnim redom EU in sprejela zakonodajo, ki jo je določila prva resolucija. Resolucija nadalje povzame temeljna načela in elemente migracijske politike, kakor tudi strategijo EU in Slovenije na področju zadevne politike.

Načela migracijske politike RS tako ostajajo:

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti,
- odgovornost za ohranitev in razvoj identitete slovenskega naroda,
- spoštovanje prava in človekovih pravic,
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti,
- načelo zgodovinske odgovornosti
- in načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se nanaša predvsem na integracijsko politiko.

Med bistvenimi temelji slovenske migracijske politike so predvsem aktivna politika v evropskem prostoru in s sosednjimi državami, pomoč beguncem in drugim iskalcem azila, integracija in stalno spremljanje razmer.

Resolucija določa tudi elemente migracijske politike, ki so zaradi kompleksnosti področja migracij opredeljeni kot naslednje politike: azilna politika; imigracijska politika; politika upravljanja migracijskih tokov, ki se še posebno nanaša na preprečevanje nezakonitih imigracij in boj proti tihotapljenju migrantov in trgovanju z ljudmi ob hkratni zaščiti žrtev; in integracijska politika, vključno z aktivnim preprečevanjem diskriminacije, ksenofobije in rasizma. Vse politike skupaj pa tvorijo migracijsko politiko (Oberstar, 2002a: 3).

Za uresničevanje ukrepov na področju migracij, ki v bistvu povezujejo načela, temelje in elemente migracijske politike, je bistvena zahteva resolucije, da vlada RS v roku šestih mesecev po uveljavitvi resolucije imenuje delovno skupino, sestavljeno iz strokovnjakov z različnih področij (Oberstar, 2002a: 3).

4.3.2 Zakonodaja na področju azila in migracij

V nadaljevanju bodo predstavljeni bistveni zakoni s področja migracijske in azilne politike, vendar bo zaradi omejenosti prostora širše predstavljen le Zakon o tujcih.

Zakon o tujcih

Slovenija je prvi Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 1/91) sprejela leta 1991, Zakon o spremembah zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 44/97) pa leta 1997. Vendar pa je bil leta 1999 sprejet novi Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99), ki danes ureja »pogoje in način vstopa, zapustitve in bivanje tujcev v Republiki Sloveniji« (Oberstar, 2002b: 9). Leta 2002 pa je bil sprejet Zakon o spremembah zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 87/2002),³⁵ z namenom, uskladiti zakon z evropskim pravnim redom na eni strani in uveljaviti hitrejšo in bolj učinkovito postopke za izdajo dovoljenj (Oberstar, 2002a: 4). Bistvene točke sprememb se tako nanašajo na vizno politiko, preprečevanje uveljavljanja olajšav

³⁵ Spremembe so tudi rezultat twinning-projekta z Republiko Avstrijo v letu 2000, z namenom, pripraviti harmonizacijo zakonodaje na področju migracijske in tujske politike (Oberstar, 2002a: 4).

za pridobitev tujškega statusa zaradi sklepanja navideznih zakonskih zvez, uskladitev nacionalnih politik glede ponovne združitve družine in varstvo mladoletnih oseb brez spremstva (Oberstar, 2002a: 4).

Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 108/2002)³⁶ tako v 25. členu določa, da mora tujec, ki želi v Republiki Sloveniji prebivati dalj časa, kot je to mogoče na podlagi vizuma³⁷, ali ki želi vstopiti v Republiko Slovenijo in prebivati v njej iz drugačnih razlogov, kot je to mogoče na podlagi vizuma, imeti dovoljenje za prebivanje, ki se izda kot začasno ali stalno dovoljenje. Vizum pa se lahko izda tudi iz humanitarnih razlogov, ali če je to v interesu Republike Slovenije, ali na podlagi sprejetih mednarodnih obveznosti (20(3). čl.). Vlada v skladu z Resolucijo o migracijski politiki vsako leto določi število (kvoto) dovoljenj za prebivanje v Republiki Sloveniji, ki se jih lahko izda tujcem v tekočem letu (5(2). čl.). Glede na spremembe zakona v letu 2002 je določeno še, da se v kvote ne vštejejo dovoljenja za začasno prebivanje, izdana zaradi združevanja družine, dovoljenja za začasno prebivanje, izdana ožjim družinskim članom slovenskih državljanov, dovoljenja za začasno prebivanje, izdana akreditiranim novinarjem, in dovoljenja za začasno prebivanje, izdana umetnikom (5(2). čl.).

Dovoljenje za začasno prebivanje se izda za določen namen in določen čas, medtem ko se dovoljenje za stalno prebivanje izda brez omejitve trajanja in namena prebivanja (26. čl.). Splošni pogoji za prebivanja tujca v Sloveniji, kot jih določa 27. člen, so:

- tujec mora imeti veljavno potno listino, katere veljavnost je najmanj tri mesece daljša od nameravanega prebivanja v Republiki Sloveniji,
- ustrezno zdravstveno zavarovanje in

³⁶ Pri interpretaciji celotnega Zakona o tujcih sem uporabila prečiščeno besedilo Zakona o tujcih, ki obsega Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99), Zakon o prijavi stalnega prebivališča (Ur. l. RS, št. 9/2001), Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 87/2002) in Popravek zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 96/2002).

³⁷ Po Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 87/2002) obstajajo tri vrste vizumov:

- 1) letališki tranzitni vizum (vizum A) za določeno število tranzitnih potovanj čez mednarodno območje letališča za čas trajanja tranzita;
- 2) tranzitni vizum (vizum B) za enkratno ali dvakratno, izjemoma tudi večkratno potovanje čez državno ozemlje Republike Slovenije iz določene tuje države v določeno tretjo državo, pri čemer lahko ob vsakem potovanju ostane v Republiki Sloveniji največ pet dni, veljavnost vizuma pa ne sme biti daljša od šestih mesecev;
- 3) vizum za vstop (vizuma C in D) za enkratni ali za večkratni vstop v državo, pri čemer niti enkratno neprekinjeno bivanje niti skupno trajanje zaporednih bivanj v Republiki Sloveniji ne sme biti daljše od 90 dni v šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa, ali izjemoma za daljše bivanje, vendar ta čas v nobenem primeru ne sme presegati šest mesecev v enem letu (vizum D).

- zadostna sredstva za preživljanje v času prebivanja v državi, oziroma mu mora biti preživljanje kako drugače zagotovljeno.

Poleg teh mora tujec izpolnjevati tudi pogoje, ki se zahtevajo za izdajo posamezne vrste dovoljenja (27.čl.).

Dovoljenje za **začasno bivanje** se tako izda za naslednje namene: zaposlitev ali delo, združitev družine, študij, izobraževanje, specializacija ali strokovno izpopolnjevanje ter praktično usposabljanje, sodelovanje oziroma udeležba v programih mednarodnih izmenjav prostovoljcev in v drugih programih, ki ne sodijo v sistem formalnega izobraževanja (30(1). čl.). Začasno dovoljenje se izda tudi tujcem – ožjim družinskim članom slovenskih državljanov, tujcem slovenskega rodu do tretjega kolena v ravni vrsti ter otrokom tujcev, rojenih v Republiki Sloveniji (30(2). čl.).

Dovoljenje za prebivanje zaradi zaposlitve in dela se izda tujcu, če ima dovoljenje po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev (32(1). čl.), in se izda za čas, ko velja delovno dovoljenje oz. ne dlje od enega leta (32(2). čl.). Dovoljenje se lahko podaljša, vendar ne več kot za dve leti oz. če biva v Republiki Sloveniji neprekinjeno že tri leta, izjemoma za več kot dve leti. (32(4). čl.) Za opravljanje sezonskega dela se izda dovoljenje za največ šest mesecev oz. izjemoma za devet mesecev (34(1). čl.). To dovoljenje se ne more podaljšati. (34(4). čl.). Pravica do združitve družine se po novi ureditvi tako prizna vsakemu tujcu, ki ima dovoljenje za stalno prebivanje ali dovoljenje za začasno prebivanje, razen tujcu, ki ima dovoljenje za začasno prebivanje zaradi sezonskega dela (36(1). čl.). Za ožje družinske člane štejejo zakonec, mladoletni neporočeni otroci in starši mladoletnih otrok (36(3). čl.). Izjemoma lahko pristojni organ, po prostem preudarku, za ožjega družinskega člana šteje tudi drugega sorodnika tujca, če posebne okoliščine govorijo v prid združitvi družine v Republiki Sloveniji (36(3). čl.). Dovoljenje se ob pogoju, da so priložena dokazila o zadostnih sredstvih za preživljanje, izda za enako časovno obdobje, kot ga ima dovoljenje tujca, ki uveljavlja pravico do združitve družine, in se podaljšuje enako kot njegovo dovoljenje (36(5). čl.).

Dovoljenje za **stalno prebivanje** se ob priloženih potrdilih o zadostnih sredstvih za preživljanje lahko izda tujcu, ki osem let neprekinjeno prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje oz. se lahko pred iztekom tega roka dovoljenje za stalno prebivanje izda tujcu, ki je slovenskega rodu, ali tujcu, katerega prebivanje v

Republiki Sloveniji je v interesu Republike Slovenije, ter ožjim družinskim članom slovenskih državljanov ali tujcev, ki imajo v Republiki Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje ali status begunca (41. čl.). Določen osemletni rok kaže na to, da je slovenska migracijska politika restriktivnejša od evropske, saj je ta rok eden daljših v EU, kjer je ponavadi pet let (Oberstar, 2002b: 10).

Po zakonu pa posebne določbe veljajo za državljane držav EU. Tako je določeno v 100. členu, da z dnem vstopa Slovenije v EU določbe tega zakona prenehajo veljati za državljane držav članic EU, bivanje pa se jim lahko zavrne le, če predstavljajo dejansko nevarnost za javni red in mir ali varnost države ali če predstavljajo finančno breme za državo.

Zakon o urejanju statusa državljanov drugih naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji

Za državljane bivših republik SFRJ brez urejena statusa je bil sprejet poseben Zakon o urejanju statusa državljanov drugih naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 61/99). Ta zakon je določil, da se državljanu druge države naslednice nekdanje SFRJ, ki je na dan 23. decembra 1990 imel na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v Republiki Sloveniji tudi dejansko živi, oziroma tujcu, ki je na dan 25. junija 1991 prebival v Republiki Sloveniji in od tega dne dalje v njej tudi dejansko neprekinjeno živi, ne glede na določila zakona o tujcih izda dovoljenje za stalno prebivanje (1. čl.). Prošnja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje pa bi morala biti vložena v roku treh mesecev po uveljavitvi tega zakona (2. čl.).

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev

Prvi Zakon o zaposlovanju tujcev (Ur. l. RS, št. 33/92) iz leta 1992 je precej na kratko opredelil delo tujcev v Sloveniji. Delovna dovoljenja so se tako izdajala na prošnjo delodajalca (delovna dovoljenja) ali na prošnjo tujca (osebna delovna dovoljenja). Obe dovoljenji sta se praviloma izdajali za določen čas, ki ne sme biti daljši od enega leta. Tuji delavci, ki so imeli v Sloveniji že 10 let delovne dobe, pa so pridobili osebna delovna dovoljenja za nedoločen čas. Zakon je predvidel tudi olajšan postopek za pridobitev delovnega dovoljenja že zaposlenih delavcev iz drugih držav bivše SFRJ (Bevc *et al*, 2000: 62).

Novi Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS, št. 66/2000) iz leta 2000 je prinesel mnogo novosti in bistveno bolje uredil področje zaposlovanja tujcev v Sloveniji. Temeljne spremembe, kot jih navaja letno poročilo Zavoda za zaposlovanje RS (2002), so:

- zakonska določitev najvišjega števila tujih delavcev v RS,
- uzakonitev regulacijske vloge države pri urejanju obsega zaposlovanja tujcev,
- celovito urejanje vseh dejavnosti tujcev (poleg klasičnih zaposlitev tudi delo umetnikov, športnikov, znanstvenikov itd.),
- diferenciacija delovnih dovoljenj (tj. ločevanje med novim zaposlovanjem tujcev in urejanjem statusa tujcev, ki so že dalj časa v Sloveniji),
- uveljavitev dodatnih kriterijev pri izdaji delovnih dovoljenj,
- obveznost prijave začetka in konca dela in
- uveljavitev strožjih kazni in nadzora nad kršitvami.

Zakon loči med tremi vrstami delovnih dovoljenj, in sicer osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev in dovoljenje za delo (8. čl.).

Osebno delovno dovoljenje se za obdobje enega leta izda beguncem in tujcem, ki izpolnjujejo pogoje za samozaposlitev. Za obdobje treh let se dovoljenje izda: tujcem – ožjim družinskim članom slovenskega državljana, ki ima veljavno dovoljenje za začasno prebivanje za dobo najmanj treh let; ožjim družinskim članom tujca z osebnim delovnim dovoljenjem za nedoločen čas, ki ima veljavno dovoljenje za začasno prebivanje za dobo najmanj treh let; tujcem, ki so v RS pet let neprekinjeno zaposleni pri istem delodajalcu; slovenskim izseljencem ali njegovim potomcem do tretjega kolena v ravni črti, ki nima slovenskega državljanstva; ter samozaposlenim tujcem, ki so v RS tri leta neprekinjeno samozaposleni in v tem času niso bili kaznovani za prekršek. Osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas se lahko izda tujcu, ki ima dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji (10. čl.).

Dovoljenje za zaposlitev se izda le na vlogo delodajalca pod pogoji, določenimi v zakonu (npr. tudi da ni ustreznih domačih brezposelnih oseb), in ne more biti daljše od enega leta ter se ne more podaljšati. Delodajalec pa lahko pred iztekom dovoljenja

ponovno zaprosi za izdajo dovoljenja, pod pogoji, določenimi v zakonu. Izjema je prva zaposlitev tujca, ko se dovoljenje izda le za obdobje štirih mesecev in se potem lahko podaljša za največ do enega leta (11. čl.).

Dovoljenje za delo je oblika dovoljenja z vnaprej določeno časovno omejitvijo in v skladu z namenom zaposlitve. Izda se na vlogo delodajalca ali pravne osebe, ki jih določa zakon. Po izteku veljavnosti tujcu ne more biti izdano osebno delovno dovoljenje ali dovoljenje za zaposlitev brez prekinitve bivanja v državi (12. čl.).

Zakon o azilu

V Sloveniji je bila pravica do azila prvič urejena v prvem Zakonu o tujcih (Ur. l. RS, št. 1/91), kjer je bil azil urejen v šestih členih zakona (36.–40. čl.). V postopku prilagajanja pravnega reda je Slovenija leta 1999 sprejela poseben Zakon o azilu (Ur. l. RS, št. 61/99). Zakon ureja splošne določbe in temeljna načela, postopek za pridobitev azila, pravice in dolžnosti prosilcev za azil, pravice in dolžnosti beguncev, dovoljenja in listine, dovolitev zadrževanja v RS, varstvo osebnih podatkov ter prehodne in končne določbe (Longo, 2003: 8). Sprejeti pa so bili tudi trije zakoni o dopolnitvah zakona o azilu (Ur. l. RS, št. 124/2000, 67/2001 in 98/2003).

Slovenija tako podeljuje azil tujcem, ki za zaščito zaprosijo iz razlogov, navedenih v Ženevski konvenciji, in iz razlogov, zapisanih v Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki niso določeni v Ženevski konvenciji (1. čl.). Tujca, ki izrazi namero, da bo vložil prošnjo za azil, se mora spustiti v državo in ga obravnavati po tem zakonu (7. čl.) Tujec, ki nezakonito prestopi mejo, mora za azil zaprositi v najkrajšem možnem času in se ga ne obravnava za prekršek zoper nezakonit prestop državne meje (8. čl.). Pravico do azila pa se po zakonu prizna tudi ožjim družinski članom begunca³⁸ (zakonec, mladoletni neporočeni otroci in starši mladoletnih beguncev) (3. čl.).

Bistvena je tudi inkorporacija instituta tretje varne države³⁹ v Zakon o azilu. Tretje varne države določi vlada RS (2. čl.) in tujcu, ki prihaja iz tretje varne države, se zavrne prošnja za azil (37. čl.).

³⁸ Begunec je oseba, ki ji je priznana pravica do azila po Zakonu o azilu (2. čl.).

³⁹ Tretja varna država je glede na 2. člen Zakona o azilu (Ur. l. RS, št. 61/99) država, v kateri se je begunec nahajal pred prihodom v RS in:

Zakon o začasnem zatočišču

Zakon o začasnem zatočišču (Ur. l. RS, št. 20/97) iz leta 1997 določa, da v primeru, da vlada Republike Slovenije ugotovi, da so nastale v tuji državi takšne razmere, kot so na primer vojna ali njej podobne razmere, okupacija, množične kršitve človekovih pravic in podobno, bo osebam, ki prihajajo iz te države, nudila začasno zatočišče (2. čl.). Vlada tudi lahko določi število oseb, ki jim bo nudila začasno zatočišče, in sicer v primeru, da bi bil ogrožen ekonomski ali varnostni nacionalni interes (2. čl.). Začasnega zatočišča pa ne morejo dobiti osebe, ki imajo status begunca ali dovoljenje za bivanje v RS, osebe, ki imajo status begunca, začasno zatočišče ali dovoljenje za bivanje v tretji državi, in osebe, ki jim je začasno zatočišče v Sloveniji že prenehalo (4. čl.).

V letu 2002 je bil sprejet tudi Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (Ur. l. RS, št. 67/2002), »ki je za kategorijo oseb z začasnim zatočiščem v Sloveniji omogočil integracijo in ureditev trajnejšega statusa« (Oberstar, 2002a: 3). Ureditev tega vprašanja je bila povezana tudi z sprejetjem evropske direktive o začasnem zatočišču, ki predvideva, da lahko začasno zatočišče traja največ dve leti (Oberstar, 2002a: 3). Tako ta zakon v 1. členu določa, da osebe z začasnim zatočiščem v Republiki Sloveniji lahko pridobijo status tujca z dovoljenjem za stalno prebivanje, ne glede na določbe Zakona o tujcih.

Zakon o državljanstvu

Zakon o državljanstvu (Ur. l. RS, št. 1/91) je bil prav tako sprejet že v svežnju osamosvojitvene zakonodaje in je bil kasneje trikrat dopolnjen (Zakon o dopolnitvi zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 30/91), Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 38/92) in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 13/94).

-
1. je bil v njej varen pred preganjanjem ali pred kršitvami človekovih pravic v smislu drugega in tretjega odstavka,
 2. ima v njej zagotovljene osnovne življenjske potrebe in
 3. se vanjo lahko zakonito vrne in tam zaprosi za azil, ne da bi tvegala, da ga prisilno odstranijo ali izženejo v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogrožena.

Zakon⁴⁰ (Ur. l. RS, št. 7/2003) določa, da se državljanstvo RS pridobi po rodu, z rojstvom na območju RS, z naturalizacijo (tj. sprejem na podlagi prošnje) in po mednarodni pogodbi (3. čl.). Z vidika migracijske politike sta bistveni kategoriji pridobitev državljanstva z rojstvom in z naturalizacijo. Z rojstvom otrok pridobi državljanstvo, če je bil rojen ali najden na območju RS, če sta oče in mati neznana oz. ni znano njuno državljanstvo ali pa ste brez državljanstva. Da oseba pridobi državljanstvo z naturalizacijo, pa mora izpolnjevati vrsto pogojev⁴¹ (10. čl.). Olajšave pri naturalizaciji imajo osebe slovenskega porekla, osebe, ki so slovensko državljanstvo nekoč že imele, osebe, ki so poročene z državljanom RS, osebe, ki so rojene v Sloveniji, begunci, osebe brez državljanstva, osebe, katerih naturalizacija koristi državi zaradi znanstvenih, gospodarskih, kulturnih, nacionalnih in drugih razlogov (12. in 13. čl.).

4.3.3 Institucionalni okvir

Do 1. aprila 2004 so bile glavne vladne ustanove, ki so pokrivalo področje migracijske in azilne politike, *Urad Republike Slovenije za priseljevanje in begunce* in *Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ)*. Urad Republike Slovenije za priseljevanje in begunce je bila vladna služba, ki je v sodelovanju z vladnimi in nevladnimi ustanovami spremljala migracijsko in begunsko problematiko ter pripravljala predloge za njeno reševanje (Medved 1998: 23). Znotraj MNZ in njegovega Direktorata za upravne notranje zadeve pa sta delovala Sektor za migracije in naturalizacijo in Sektor za azil kot civilni instrument. S 1. aprilom 2004 pa je bil Urad vlade za priseljevanje in begunce ukinjen

⁴⁰ Pri interpretaciji celotnega Zakona o državljanstvu sem uporabila prečiščeno besedilo.

⁴¹ Pogoji, kot jih navaja 10. člen Zakona o državljanstvu:

1. da je dopolnila 18 let;
2. da ima odpust iz dosedanjega državljanstva ali da izkaže, da ga bo dobila, če bo sprejeta v državljanstvo Republike Slovenije;
3. da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje, in ima urejen status tujca;
4. da ima zagotovljen trajen vir preživljanja najmanj v višini, ki omogoča materialno in socialno varnost;
5. da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja, kar dokaže s spričevalom o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenščine na osnovni ravni;
6. da ni bila v državi, katere državljan je, ali v Sloveniji obsojena na zaporno kazen, daljšo od enega leta, za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, če je to dejanje kaznivo tako po predpisih njene države kot tudi po predpisih Republike Slovenije;
7. da ji ni bila izrečena odpoved prebivanja v Republiki Sloveniji;
8. da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države;
9. da ima poravnane davčne obveznosti;
10. da poda izjavo, da s pridobitvijo državljanstva Republike Slovenije soglaša s pravnim redom Republike Slovenije.

in vse njegove pristojnosti so bile prenesene na MNZ. V okviru MNZ je s 1. aprilom 2004 začel delovati *Direktorat za migracije*, ki bo v prihodnje »pokrival celotno problematiko migracij, vključujoč azil, statusne zadeve tujcev ter področje, ki ga je pokrivala vladna služba – Urad za priseljevanje in begunce⁴²«. Ustanovitev enotnega organa, ki bo pokrival področje migracij in azila, je bilo tudi priporočilo EU (Oberstar, 2003: 3).

Druge institucije, ki še pokrivajo področje migracij in azil, pa so:

Policija: V okviru uniformirane policije je bil ustanovljen Sektor za državno mejo in tujce, znotraj kriminalistične policije pa Sektor za organizirano kriminaliteto, kjer je poseben oddelek namenjen trgovini z ljudmi (Oberstar, 2002a: 3).

Center za tujce in Azilni dom: Na podlagi zakona o azilu in zakona o policiji sta se glede na zahteve EU tako fizično kot institucionalno ločila *Center za tujce* in *Azilni dom*. (Oberstar, 2002a: 3)

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ): opravlja zadeve, ki se nanašajo na položaj tujih delavcev ter na politiko zaposlovanja tujih delavcev (Medved, 1998: 23).

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje: je glavni izvajalec Zakona o zaposlovanju in delu tujcev. Na podlagi preverjanja domačih iskalcev zaposlitve odloča o izdaji delovnih dovoljenj in vodi evidenco izdanih dovoljenj in zaposlenih tujcev v Sloveniji (Medved, 1998: 23).

4.4 Sklepne misli

V pregledu razvoja slovenske migracijske politike je razvidno, da je Slovenija v veliki meri že prešla prehodno obdobje na področju selitev, ko je bilo v začetku samostojnosti države težko slediti migracijskim tokovom in prepoznati vzorce. Danes je razvidno, da se Slovenija glede na strukturo svojega prebivalstva in trende na področju migracij vse močneje približuje razvitim državam in EU, vendar pa ima tudi svoje značilnosti, kot so na primer še vedno majhno število tujcev glede na celotno populacijo in njihova visoka zaposlenost. Prav tako za Slovenijo pri samem oblikovanju migracijske politike ostaja

⁴² Informacija pridobljena na podlagi elektronskega pogovora (e-mail) z namestnico generalnega direktorja Direktorata za upravne in notranje zadeve, gospo Mojco Maček.

pomemben dejavnik njena zgodovinska vključenost v prostor nekdanje Jugoslavije. Lahko pričakujemo, da bo tako tudi v prihodnje.

Bistveno spoznanje, ki ga lahko razberemo iz razvoja slovenske migracijske (in azilne) politike, pa je, da je ta politika tako rekoč šele v prvi fazi svojega oblikovanja. V zadnjem desetletju je bilo namreč na tem področju bistveno usklajevanje slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU, kjer so bili ekonomski in politični razlogi za oblikovanje te politike na neki način potisnjeni v kot ter s tem morda tudi vprašanje nacionalnega interesa Slovenije. Vzpostavljene so bile sicer neke varovalke (na primer kvota za delovna dovoljenja), kar kaže na to, da je tudi Slovenija prepoznala varnostno dimenzijo migracij. V tem smislu je bilo tudi mnogo govora o preprečevanju ilegalnih prehodov meje, vendar pa je iz celotnega poglavja razvidno, da cilji prihodnje migracijske politike še niso dokončno določeni. Čeprav je v Resoluciji o migracijski politiki in zadnji institucionalni reformi razvidno, da se Slovenija zaveda svoje naloge na tem področju.

Glede na to, da je bila za Slovenijo na področju migracijske politike bistvena harmonizacija s pravnim redom EU, je naslednje poglavje namenjeno vplivu evropske migracijske politike na Slovenijo in razvoju tega vprašanja znotraj vzhodne širitve EU in procesa slovenskega vključevanja v EU.

5 RELEVANTNOST MIGRACIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE ZA SLOVENSKO MIGRACIJSKO POLITIKO

Odprtje vzhodnih mej EU po padcu komunističnih režimov in posledično širitev EU na vzhod sta povzročili, da je politično občutljivo vprašanje migracijske politike EU stopilo v ospredje, saj so prvi navali beguncev in preostalih migrantov v prvi polovici 90. let povzročili (neracionalen) strah pred vdorom imigrantov iz na novo neodvisnih držav Vzhodne Evrope. Prav to pa je bil tudi eden glavnih povodov za oblikovanje smernic skupne migracijske politike EU, najprej v tretjem stebru Maastrichtske pogodbe in nato v prvem stebru Amsterdamske pogodbe, katerih skupna značilnost je, poudarjanje varnostne dimenzije migracij na eni strani ter na drugi strani delen prenos

migracijske politike v zunanjo politiko EU. To pa je imelo dvojni recipročni vpliv na države kandidatke za članstvo v EU, in sicer so na eni strani postale varuhi meje EU, na drugi strani pa so svojo migracijsko politiko in pravni red na področju migracij morale prilagoditi tisti v EU.

Namen poglavja je torej osvetliti razvoj in vlogo, ki jo je migracijska politika igrala v pristopnih pogajanjih, in pri tem tudi razsežnost vpliva skupne migracijske politike EU na države kandidatke ter še posebno na Slovenijo. Razumevanje tega procesa nam namreč lahko omogoči tudi delno predvidevanje o prihodnji vlogi novih držav pristopnic v razvoju skupne migracijske politike EU.

5.1 Izvoz evropske migracijske politike na periferijo

Ustvarjanje enotnega trga in svobodno gibanje sta povzročila, da je področje imigracij in azila v EU postalo področje skupnega interesa EU. Tako se je *low politics* ekonomske medsebojne odvisnosti prelila v *high politics* nadzora meje in varnosti države (Geddes, 2000: 3). V projektu enotnega evropskega trga, ki je bil leta 1987 formaliziran s sprejetjem Enotnega evropskega akta, je namreč vprašanje odprave mejne kontrole med državami članicami postalo povezano z vprašanjem nadzora gibanja državljanov tretjih držav (Medved, 2000: 209). Prav tako so se paralelni pogajalski procesi med različnimi državami članicami, izvirno znani pod nazivom Evropska politična kooperacija⁴³, katerih rezultat so bili tudi Schengenski sporazum, Dublinska konvencija in osnutek Konvencije o zunanjih mejah⁴⁴, zrcalili v intenzifikaciji nadzorne in varnostne dimenzije politike azila in migracij (Medved, 2000: 210). Prišlo je do t. i. paradoksa liberalizacije, saj je liberalizacija svobodnega gibanja znotraj enotnega trga vezana na predhodno posest državljanstva države članice EU, kar je privedlo do oblikovanja ostrejših restrikcij za gibanje državljanov tretjih držav (Geddes: 2000, 72).

Tudi razvoj skupnega okvira evropske politike migracij in azila je s podpisom Maastrichtske pogodbe in zatem Amsterdamske pogodbe šel v smeri poudarjanja

⁴³ *European Political Cooperation* se nanaša na procedure, ki so jih države članice od leta 1970 naprej uporabljale za razprave in koordinacijo na področju zunanje politike. Z Maastrichtsko pogodbo so bile zamenjane s tistimi zapisanimi v drugem stebru skupne zunanje in varnostne politike EU (Bainbridge, 2002: 261).

⁴⁴ Zaradi spora med Veliko Britanijo in Španijo glede Gibraltarja ostala na ravni osnutka (Medved, 2000: 210).

nadzorne in varnostne politike na tem področju (Geddes, 2000: 93 in 130). S poudarjanjem nadzorne in varnostne dimenzije pa so problemi migracij in azila zašli na področje zunanje politike EU (Medved, 2000: 15), saj se je restriktivna politika držav članic pomaknila proti državam na periferiji EU⁴⁵ (Geddes, 2000: 105). V tem smislu države na obrobju EU in s tem predvsem države kandidatke za vstop v EU postajajo zastopnice kontrolnega sistema držav EU (Medved, 1999: 12). Uveljavil se je koncept *buffer zone*, kjer imajo države Vzhodne Evrope dvojno vlogo, in sicer na eni strani predstavljajo emigrantsko območje za EU ter na drugi strani imigrantsko območje za migrante iz drugih območij (Bevc, 2000: 73). Republika Slovenija tako prevzema nehvaležno breme nadzora na svojih zunanjih mejah in mora vsaj srednjeročno računati na vlogo »stražarja evropske trdnjave« (Medved, 1998: 15).

5.2 V projektu vzhodne širitve Evropske unije

Ne glede na to, da so za širitev EU primarna predvsem ekonomska področja (prost pretok blaga, storitev in kapitala), pa širitev prav tako vključuje tudi prost pretok oseb skozi novonastalo geografsko območje. V EU je področje migracij hitro pridobivalo na pomenu, še posebno zaradi svoje zunanje dimenzije, in čeprav skupna evropska migracijska in azilna politika kljub tamperškemu vrhu (1999) ostaja na ravni malo boljšega osnutka, so jo morale države kandidatke v celoti sprejeti (Barros, 2001: 119–20).

Evropski svet je junija 1993 na zasedanju v Kopenhagenu sprejel kriterije, ki jih morajo države kandidatke izpolniti za vstop v EU⁴⁶. Vendar pa je šele Essenska strategija, ki jo je Evropski svet potrdil decembra 1994, v priprave za vstop vključila tudi koordinacijo na področju azila in migracij in s tem so te zadeve postale uradni del odnosov med EU in državami kandidatkami. Sodelovanje je bilo tako promovirano z uporabo

⁴⁵ Geddes (2000: 106–7) začrta štiri kroge migracijske politike, in sicer notranji krog (*Shengenland*), kjer imajo države dobro urejene nadzorne in notranje varnostne politike, krog držav, ki želijo postati članice EU in morajo v okviru pristopnih pogajanj sprejeti restriktivno politiko, krog tranzitnih držav, ki so v okviru povezave med ekonomsko pomočjo EU in migracijsko politiko dolžne uveljaviti močnejšo kontrolo na mejah in se boriti proti ilegalnim migracijam, ter nazadnje krog izključenih, kjer je za EU bistvena politika izničenja potisnih (*push*) dejavnikov migracij.

⁴⁶ Opredeljeni so bili štirje kriteriji, na podlagi katerih se je ocenjevala pripravljenost za članstvo v EU: (1) stabilne ustanove, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice in zaščito manjšin, (2) delujoče tržno gospodarstvo, (3) sposobnost soočiti se s konkurenco in tržnimi zakonitostmi znotraj Unije in (4) sposobnost prevzeti obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno s prizadevanjem za doseganje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije (Van Oudenaren, 2000: 318).

predpristopnih instrumentov, in sicer evropskih sporazumov, strukturnega dialoga in programov PHARE (Medved, 2000: 216).

Evropski sporazumi o pridružitvi so bili v 90. letih sklenjeni z vsemi državami kandidatkami za vstop EU, vendar ne vsebujejo veliko členov, relevantnih za migracijsko politiko, omogočajo pa sodelovanje na forumih, kjer se razpravlja o problemih migracij in azila (Medved, 2000: 216). Prav tako sporazumi ne priznavajo avtomatične pravice do vstopa na trg delovne sile EU ali svobode bivanja v državah članicah EU (Barros, 2001: 121).

Evropski svet je v Essnu prav tako uvedel instrument, imenovan strukturni dialog, na podlagi katerega so potekala tudi srečanja med ministri za pravosodje in notranje zadeve držav članic EU in držav kandidatk (Van Oudenaren, 2000: 320, Medved, 2000: 216). Po objavi Agende 2000 na amsterdamski medvladni konferenci 1997, ki vsebuje tudi mnenja o vseh desetih državah kandidatkah, ter po vrhu Sveta v Luksemburgu decembra 1997 je bil uveden tudi nov instrument pristopnega partnerstva (Van Oudenaren, 2000: 322, 325), »ki vsebuje specifične programe za pogoje pristopa posameznih držav kandidatk« (Medved, 2000: 217).

Leta 1996 se je začel tudi PHARE⁴⁷ horizontalni program za pravosodje in notranje zadeve⁴⁸, kjer so se najprej ocenile potrebe držav kandidatk ter identificirali projekti, na osnovi katerih so se v letu 1998 začeli v nekaterih državah izvajati t. i. »programi izobraževanja in izmenjav«, za področje migracij in azila je to t. i. program ODYSSEUS (Medved, 2000: 217).

S sprejetjem Amsterdamske pogodbe leta 1997 (v veljavo stopila 1999) je področje migracij in azila prešlo na raven prvega stebra EU, s čimer so institucije EU (posebno Evropska komisija) postale kompetentne na tem področju. Prav tako je bil v območje prvega stebra inkorporiran tudi schengenski *acquis*. Države kandidatke pa so posledično obvezane spoštovati *acquis* EU (Barros, 2001: 125–26). Vendar pa je iz razvoja sodelovanja med EU in državami kandidatkami na področju pravosodja in notranjih

⁴⁷ PHARE je izvirno kratica za »Poland, Hungary Aid for Reconstruction«, ki je bil razširjen tako na nova področja kot na vse države kandidatke (Medved, 2000: 217).

⁴⁸ Program Phare je bil na področje pravosodja in notranjih zadev prav tako razširjen leta 1994 z essenskim vrhom Evropskega sveta (Barros: 2001: 122).

zadev razvidno, da so morale kandidatke že v okviru predpristopnih pogajanj implementirati politiko tretjega stebra Pogodbe o EU, ki v večini primerov ni bila obvezujoča za države članice EU, prav tako pa tudi med državami članicami ni bilo soglasja o naravi obveznosti instrumentov. Z integracijo vzhodnih sosed je prišlo do že imenovanega približevanja področja migracije in azila k drugemu stebru Unije, k skupni zunanji in varnostni politiki, kar je posledično vplivalo na »evropeizacijo« migracijske in azilne politike v državah kandidatkah (Medved, 2000: 219).

5.3 Migracijska in azilna politika Slovenije v okviru približevanja Evropski uniji

Slovenija je leta 1992 zaprosila za sklenitev Evropskega sporazuma o pridružitvi⁴⁹, ki je bil podpisan 10. junija 1996 in je stopil v veljavo 1. februarja 1999 (Kezunovič, 2003: 8). S tem pa je Slovenija »sprejela politično in pravno obveznost, da bo svoj pravni sistem harmonizirala s pravnim redom EU« (Oberstar, 2002a: 2).

Pridružitveni sporazum s Slovenijo, prav tako kot pridružitveni sporazumi z drugimi državami kandidatkami, ne vsebuje veliko členov, relevantnih za migracijsko politiko (Medved, 2000: 217). Tako je v pridružitvenem sporazumu moč najti le člene, ki se nanašajo na obojestransko zavezanost k nediskriminaciji zakonito zaposlenih delavcev v državah članicah ali v Sloveniji (IV. ODDELEK, I. POGLAVJE, čl. 38-44) (Ur. l. RS, št. MP 13/97). Priseljevanje pa je omenjeno tudi v oddelku, ki govori o preprečevanju nezakonite dejavnosti, kjer je določeno, da pogodbenice v okviru svojih pooblastil in pristojnosti vzpostavijo okvir za sodelovanje, z namenom, preprečiti nezakonite dejavnosti, med katere sodita tudi tajno priseljevanje in nezakonita prisotnost državljanov pogodbenic na njunih ozemljih, ob ustreznem upoštevanju načel in običajnih postopkov za ponovni prevzem oseb (VII. ODDELEK, čl. 98) (Ur. l. RS, št. MP 13/97) .

Junija 1997 je Komisija v Agendi 2000 podala mnenje o Sloveniji (Kezunovič, 2003: 8), kjer je bilo področje migracijske in azilne politike Slovenije omenjeno predvsem v

⁴⁹ Uradno ime: Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (krajše evropski sporazum ali sporazum o pridružitvi) (Kezunovič, 2003: 8).

luči usklajevanja slovenske zakonodaje z EU, saj je Slovenija sredi leta 1995 sprejemala novo zakonodajo na tem področju (Agenda 2000, str. 85). Mnenje je bilo ugodno, saj je v Agendi zapisano, da Slovenija napreduje na ključnih področjih pravosodja in notranjih zadev, predvsem v zvezi s priseljevanjem in z nadzorom meja (Agenda 2000 – Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji, 1997: 86).

Septembra 1997 je vlada sprejela Strategijo za vključevanje v Evropsko unijo (Kezunovič, 2003: 8). V strategiji je prepoznana potreba po oblikovanju celovite migracijske in azilne politike Slovenije, saj je zapisano, da se srečujemo s podobnimi trendi in problemi v migracijah prebivalstva kot države članice Unije. Tudi značilnosti (organizirane) kriminalitete sodobnega sveta in okolja, ki nas obdaja, se v slovenskem prostoru odražajo v skoraj vseh pojavnih oblikah, zato oblikovanje sodobne (i)migracijske politike predstavlja prednostno nalogo in hkrati pogoj za vključevanje v evropske integracije. (Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, 1997: 98–102)

13. decembra 1997 je Svet na zasedanju v Luksemburgu odločil, da s Slovenijo začne pristopna pogajanja⁵⁰. Slovenija je decembra 1999 pripravila pogajalsko izhodišče za področje 24: pravosodje in notranje zadeve, kjer je prvo poglavje posvečeno področju migracij in azila. V izhodišču Slovenija ugotavlja, da je pravni red na področju migracij v veliki meri usklajen s pravnim redom EU, in sicer je bil pravni red v celoti usklajen na področju vračanja in izгона tujcev, delno pa je bil usklajen na področju zunanjih meja EU, nadzoru državne meje, vizne politike ter varstva podatkov, in sicer predvsem zaradi specifičnih zahtev Schengenskega sporazuma. Prav tako je bil pravni red na področju azila v veliki meri usklajen s pravnim redom EU (Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 24: pravosodje in notranje zadeve).

Za prevzem nalog iz članstva Slovenije v EU sta za področje pravosodja in notranjih zadev potekala dva *twinning* projekta v okviru programa *Phare Institution Building* (Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 24: pravosodje in notranje zadeve). V okviru prvega projekta, ki se je zaključil leta 2001, sta kot partnerski državi

⁵⁰ Poleg Slovenije je EU začela pogajanja še s petimi kandidatki, Češko, Madžarsko, Estonijo, Poljsko in Ciprom, to je t. i. luksemburška skupina kandidat. Nadaljnjih šest držav (Slovaška, Litva, Latvija, Malta, Bolgarija in Romunija) je bilo k pristopnim pogajanjem povabljenih na zasedanju Sveta v Helsinkih leta 1999. Gre za t. i. helsinško skupino kandidat (Kezunovič, 2003: 8).

sodelovali Nemčija in Avstrija. Projekt je bil namenjen vzpostavitvi nadzora državne meje (Oberstar, 2001: 5). V letu 2000 pa se je zaključil drugi projekt, kjer je kot partnerska država sodelovala Avstrija in je bil namenjen harmonizaciji zakonodaje na področju migracijske in tujske politike, s poudarkom na vizni politiki in vizni praksi ter prilagajanju zakona o tujcih (Oberstar, 2002a: 4).

Tako je Komisija v končnem poročilu leta 2003 (Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravi na članstvo, 2003: 41) ugotovila, da se je s spremembo zakona o tujcih septembra 2002 v zvezi z združitvijo družine, zaposlovanjem državljanov tretjih držav in odgovornostjo prevoznikov zaključilo prilagajanje na področju migracijske politike.

Na koncu pa velja omeniti tudi vprašanje boja proti trgovini z ljudmi, ki ga politika EU postavlja v kontekst migracijske politike, širše pa tudi v okvir varnostne politike in v kontekst boja proti organiziranemu kriminalu (Oberstar, 2002b: 2). Prav tako vprašanje trgovine z ljudmi v Sloveniji ni ostalo nedotaknjeno, saj je Slovenija, tako kot preostale države Vzhodne Evrope, postala tako država izvora, destinacije in tranzita (Plunet, 2004: 1). Kljub temu pa slovenska zakonodaja ostaja na tem področju še neharmonizirana z EU (Oberstar, 2002a: 10), saj se veljavna slovenska zakonodaja nikjer eksplicitno ne nanaša na trgovino z ljudmi, zato je bil leta 2003 v parlamentu predstavljen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika, ki bi v členu 387a prepovedal trgovino z ljudmi in s tem uskladi slovensko zakonodajo z njenimi mednarodnimi obveznostmi (Plunet, 2004: 14).

5.4 Sklepne misli

V razvoju obravnave vprašanja migracijske politike v odnosih med EU in vzhodnimi državami kandidatkami je vseskozi vidno poudarjanje varnostne dimenzije migracijske politike EU, ki izhaja iz strahu pred vdorom imigrantov iz vzhoda, ki se je močno zasidral v javnem mnenju držav članic. Tako si je vprašanje harmonizacije na področju migracijske politike izborilo prostor v pristopnih pogajanjih že leta 1994 z Essensko strategijo, torej še pred vstopom tega poglavja v *acquis* EU. V smislu koncepta *buffer zone* sta bili tako bistveni smeri pogajanj za to področje na eni strani pogajanja o prostem pretoku delavcev iz držav pristopnic ter na drugi strani vzpostavitev

učinkovitega pravnega in institucionalnega okvira v teh državah, ki bo uspešno varoval meje držav in uravnaval migracijske tokove. Za dosego drugega cilja je EU tudi namenila pomoč v okviru programov PHARE, in sicer tako finančno kot svetovalno.

Slovenija je tako v predpristopnih pogajanjih prilagodila svojo migracijsko politiko smernicam, določenim v EU, in to tako na institucionalni kot na zakonski ravni, ter uspešno zaključila poglavje 24 za področje pravosodja in notranjih zadev. V pregledu razvoja pa je razvidno, da je bistveno vlogo zopet igrala varnostna dimenzija, v smislu zaščite »evropske trdnjave« in s tem varovanja meje ter preprečevanja ilegalnih migracij. Sam pristop k EU je tako igral veliko vlogo pri oblikovanju migracijske politike, vendar pa se je nujno zavedati dinamične dimenzije te politike, saj migracije nikakor niso statičen pojav. Tukaj gre morda tudi za kritiko samega izvoza evropske migracijske politike na periferijo, kjer še vedno ostaja bistvo varovanje mej. S tem ostaja preučevanje migracijskih tokov paralizirano zaradi strahu pred imigranti, »ki kradejo delovna mesta in uničujejo socialni sistem držav članic«, namesto da bi migracijsko politiko aktivneje vključili v razvojno politiko tako držav samih kot EU kot celote. Ta pogled je prevzela tudi Slovenija in v določeni meri s tem zanemarila nacionalni interes. Ob tem pa velja omeniti, da pri oblikovanju migracijske politike nacionalni interes predstavlja nekakšen dvorezen meč (kar je razvidno tako iz samega razvoja skupne evropske migracijske politike kot tudi slovenske), saj je vprašanje, ali gre na eni strani za ohranitev nacionalne enotnosti in identitete ali na drugi strani za uspešen razvoj tako gospodarstva kot države blaginje.

Naslednje poglavje je torej namenjeno predstavitvi smernic slovenske migracijske politike glede na samo potrebo po migracijah, ob upoštevanju bistvenih dejavnikov, ekonomskega in demografskega, kar naj bi nam pomagalo odgovoriti na vprašanje, ali Slovenija res potrebuje bolj premišljeno migracijsko politiko in kateri smeri naj bi sledil njen razvoj.

6 SMERNICE SLOVENSKE MIGRACIJSKE POLITIKE

Slovenija je kot samostojna država pridobila orodje migracijske politike ter bila z njim postavljena v globalni svet migracij. Tako mora tudi ta politika kot vse druge nujno služiti nacionalnemu interesu in potrebam suverene države.

Poglavje je sestavljeno iz dveh glavnih delov. Iz predstavitve prostora, ki ga Slovenija zavzema v svetu migracij, in predstavitve ocenjenih in deklariranih potreb države pri oblikovanju migracijske politike.

6.1 Slovenija v svetu migracij

Za Slovenijo vključenost v globalne in regionalne sisteme migracij ni novost, vendar pa se je z nastankom samostojne države znašla v novem položaju in sistemu meddržavnih selitev. Pred razpadom Jugoslavije so migracije v Sloveniji potekale predvsem v okviru notranjih selitev, vendar pa se je Slovenija s svojim položajem na meji Zahodne Evrope že v 70. letih, ko so evropske države zaprle svoja vrata, znašla v položaju tranzitne države in postopoma tudi glavnega cilja. Z osamosvojitvijo je prišlo do internacionalizacije pred tem notranjih migracij ter do pojava razširitve geografskih izvornih območij (Medved, 1998: 15). Sprva se je Slovenija od izbruhu konfliktov v balkanskem prostoru soočila s pojavom množičnega begunstva (v letih 1992 in 1993). Po postopnem umirjanju razmer pa so se migracijski tokovi in struktura migrantov spremenili in Slovenija je postala tranzitna država za državljane nekaterih afroazijskih držav. Ob vsem tem pa se je soočila tudi s »temnimi stranmi« migracij, in sicer z nedovoljenimi prehodi državne meje, tihotapljenjem ljudi čez državno mejo ter nezakonitim zaposlovanjem tujcev (Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, 1997: 99).

Slovenija se torej sooča s podobnimi problemi kot države članice EU, ob tem pa je treba pri oblikovanju migracijske politike upoštevati tudi nekatere posebnosti: proces tranzicije in oblikovanja nacionalne države ter s tem tudi migracijske politike; dediščino bivše skupne države, saj v Sloveniji biva mnogo imigrantov iz bivših republik Jugoslavije (tu se pojavlja problem integracijske politike, o. p.); in geografski položaj na

razpotju mednarodnih migracijskih tokov in ob robu nemirnega Balkana, zaradi česar naj bi bila Slovenija nekakšen jez, ki bi zadrževal migracijske pritiske v zahodnoevropske države (Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, 1997: 99).

Nadalje pa vključitev Slovenije v EU odpira protislovje migracijske politike med odprtostjo proti državam članicam in zaprtostjo proti nezaželenim imigrantom, kar se posledično rešuje z okrepljenim zunanjim nadzorom, predvsem v povezavi s Schengenskim sporazumom, ter z notranjim nadzorom, v smislu zmanjšanja ekonomskih motivov za naselitve ter ostrejših ukrepov za zapustitev države. S tem pa se slovenska migracijska politika približuje tisti razvitih držav (Medved, 1999: 12).

6.1.1 Prost pretok delovne sile v Evropski uniji

Slovenija je od 1. maja 2004, ko je postala članica EU, integrirana v notranji trg, ki temelji na prostem pretoku blaga, kapitala, storitev in oseb, t. i. štiri svoboščine. Vendar pa je poglavje prostega pretoka oseb politično občutljiva tema, saj se države članice EU bojijo poplave imigrantov iz novih držav članic, in sicer tako državljanov novih držav članic kot državljanov tretjih držav, za katere nove članice služijo kot tranzitne poti na zahod, saj ocenjujejo, da bi velik priliv lahko znižal plače v državah EU in s tem še zaostрил problem brezposelnosti (Bevc *et al*, 2000: 27). Države članice, predvsem Nemčija in Avstrija, so tako zahtevale za to poglavje sedemletno prehodno obdobje (Ciper in Malta sta iz zahteve izključena) (Bučar, Brinar, 2002: 660) in s pristopno pogodbo, podpisano aprila 2003 v Atenah, jim je bilo to tudi omogočeno (Mašanović, 2004). Tako lahko v prvih dveh letih sedanje države članice uvedejo nacionalne ukrepe, ki načeloma dopuščajo tudi popolno liberalizacijo na trgu dela (Mašanović, 2004). Po dveh letih naj bi Evropski svet na predlog Komisije sprejel sklep o odpravi ali podaljšanju prehodnega obdobja, in sicer bodo sedanje države članice lahko na izrecno zahtevo podaljšale obdobje do pet let. Države, ki bodo popolnoma opustile prehodno obdobje, pa imajo pravico do t. i. »varnostne klavzule«, ki jim omogoča uvedbo začasnih zaščitnih ukrepov (Bučar, Brinar, 2002: 660). »/P/o sedmih letih pa bo prehodnega obdobja nepreklicno konec« (Brozina, 2002: 16). Danes je že jasno, da bo večina držav nacionalne ukrepe uvedla, čeprav sta jih v pogajanjih zahtevali le Nemčija

in Avstrija, medtem ko so preostale obljubliale, da ne nameravajo izvajati omejitev (Mašanović, 2004).

Slovenija je na prehodno obdobje pristala, vendar s pogojem vzajemnosti, kar pomeni, da bo po tem načelu obravnavala vse državljane držav članic, ki so uvedle omejitve, in bo zoper njih lahko uvedla varnostno klavzulo (Bučar, Brinar, 2002: 660-1). Vendar pa je za Slovenijo to bolj prestižno politično vprašanje, saj navala tuje delovne sile iz sedanjih držav članic ni pričakovati (Bučar, Brinar, 2002: 661).

Na drugi strani pa v Sloveniji Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pripravlja uredbo o določitvi kvote delovnih dovoljenj, ki bo nižja kot v preteklih letih, saj naj bi se presežna delovna mesta napolnila z državljani držav novih članic EU v okviru prostega pretoka delavcev, medtem ko bi zaposlovanje državljanov tretjih držav omejili (Tekovec, Cirman, 2004: 1).

6.2 Oblikovanje slovenske migracijske politike

Bistvena dejavnika, ki vplivata na oblikovanje politike države, sta demografija, predvsem v povezavi s trgom delovne sile, ter gospodarski dejavnik ob sočasnem upoštevanju mednarodnih obveznosti iz naslova človekovih pravic.

6.2.1 Demografski dejavnik

Za Slovenijo je po končanem demografskem prehodu od druge polovice petdesetih let značilen sodoben tip reprodukcije, ki je zelo podoben razmeram v razvitih državah. Stopnja rodnosti se je konstantno zmanjševala in se znižala do ravni, ki je nižja od smrtnosti (Medved, 1998: 28). Slovenija že od leta 1997 dalje beleži negativen naravni prirast, tako da je celoten prirast prebivalstva Republike Slovenije postal tako rekoč odvisen od selitvenega prirasta (glej sliko 3.2). Število prebivalcev pa se od začetka 90. let konstantno zmanjšuje (Medved, 1998: 28).

Znižana rodnost in z njo povezano staranje prebivalstva vplivata na zmanjševanje in morda tudi pomanjkanje delovne sile (Medved, 1998: 28). Demografski kazalci in

projekcije⁵¹ uvrščajo Slovenijo med države, ki imajo intenziven prirast starejše prebivalstvene skupine ob hkratnem znižanju skupin pod 15. letom starosti, ob čemer je lahko pričakovati zmanjšanje deleža aktivnega prebivalstva (Verlič Christensen, 2002: 46). Vendar pa je vprašanje, ali bo res prišlo do znižanja delovne sile odvisno tudi od drugih in ne le demografskih dejavnikov, in sicer razvoja trga delovne sile, zdravja, znanja, stopnje aktivnosti in učinkovitosti prebivalstva, tehnološkega napredka, torej od strategije in uspešnosti gospodarskega in družbenega razvoja (Medved, 1998: 28).

Hkrati pa ima vprašanje zniževanja in staranja prebivalstva za Slovenijo tudi eksistencialno dimenzijo, saj je za tako majhen narod v ospredju vprašanje obstanka (Malačič: 2003). Torej ostaja dejstvo, da Slovenija potrebuje aktivnejšo prebivalstveno politiko, katere del je tudi migracijska politika države (Medved, 1998: 28).

V tem primeru Verlič Christensen (2002: 46) in Bevc (2000: 103) govorita o nujnem uvozu tuje delovne sile, in sicer ne glede na stopnjo brezposelnosti v Sloveniji, medtem ko Medved (1998: 29) ne priznava potrebe po migracijski politiki, ki bi sproščala in pospeševala imigracijsko politiko zaradi demografskih ciljev, saj je ne vodijo tudi druge evropske države. Vendar pa mora Slovenija v okviru dolgoročnega razvoja zagotoviti delovno silo, ki jo bo glede na strategijo razvoja potrebovala. Če se bodo pojavile potrebe, bo to morala storiti tudi s selektivnim priseljevanjem in/ali začasnim najemom delovne sile, kar je lahko možni odgovor na mikro pomanjkanja delovne sile (Medved, 1998: 29). Prav tako tudi Evropska komisija priznava, da povečane legalne migracije ne morejo biti edini odgovor na rešitev demografskih sprememb v EU, ampak morajo biti del celotne strategije reševanja tega problema. Pri soočanju s tem problemom migracijska politika igra pomembno vlogo (Medved, 2003: 130–34).

⁵¹ Glej na primer Malačič, str. 44–45 v nalogi. Prav tako tudi projekcije prebivalstva za obdobje 1995–2060 urada za makroekonomske analize in razvoj napovedujejo resno pomanjkanje domačega aktivnega prebivalstva že leta 2020 (Medved, 1998: 28).

6.2.2 Ekonomski dejavnik

Migracijska politika je v okviru gospodarskega razvoja Slovenije pomembna predvsem zaradi zahteve po konkurenčnosti slovenskega gospodarstva na mednarodnem in domačem trgu, ki narekuje hitrejše uvajanje sodobne tehnologije in zahteva manj številčno, toda visoko kvalificirano delovno silo. Glede na to pa se je treba zavedati, da priseljevanje lahko pripomore h gospodarski rasti, saj imajo lahko priseljenci vire, ki lahko pripomorejo k večji blaginji v Sloveniji. Torej mora biti migracijska politika tesno povezana z gospodarsko in v tem pogledu bi morala Slovenija dati prednost strokovnjakom, ljudem s kapitalom ter mladim ljudem. Hkrati pa politika »pridobivanja možganov« nikakor ne sme potekati na račun izobraževanja in napredovanja domačega prebivalstva, torej ne more postati nadomestilo za domače izobraževalne programe (Medved, 1998: 36–37).

Prav tako lahko domači nefleksibilni trg dela in občasna strukturna neskladja vodijo do omejitev pri gospodarski rasti, kjer se lahko začasno najemanje tuje delovne sile (tako nizko kot visoko kvalificirane, o. p.) pojavi kot nujnost (Bevc, 2000: 103 in Verlič Christensen, 2000: 1129). Hkrati pa se je pri omejevanju in nadzoru nezakonitega priseljevanja treba zavedati, da Slovenija ne bo tako privlačna za priseljevanje, če se obseg sive ekonomije ne bo povečeval in če se ne bodo odpirale gospodarske niše, ki jih domači prebivalci ne morejo zapolniti (Verlič Christensen, 2000: 1130).

V tem kontekstu je tudi Evropska komisija sprevidela, da t. i. *zero* migracijska politika, ki je bila v veljavi zadnjih trideset let v EU, ni več primerna. Države članice so namreč spoznale potrebo po visoko kvalificirani delovni sili in prav tako tudi po nizko kvalificirani, čeprav se tu pojavlja na eni strani občutljivo vprašanje družbenih težav (strah državljanov pred izgubo zaposlitve), na drugi strani pa vprašanje nelegalnih migracij (neprepoznanje potrebe po nizko kvalificirani delovni sili velikokrat vodi k povečanju ilegalnega priseljevanja) (Medved, 2003: 134–38).

6.2.3 Upoštevanje mednarodnih obveznosti

T. i. begunska politika izhaja iz legalne in moralne obveznosti odprtih družb in njihovega članstva v mednarodni skupnosti, zato mora Slovenija v skladu z njenimi

mednarodnimi obveznostmi delovati v smislu naslednjih ciljev: zavarovati institucijo azila z razvijanjem vseobsežne begunske politike, usmerjene tako na ravnanje z množičnimi begunskimi prilivi kot na posamezne iskalce azila, ob doslednem upoštevanju načela nevračanja; zagotoviti učinkovito zaščito in pomoč, vključno s programi za repatriacijo; sodelovati z drugimi državami ob množičnih begunskih krizah in prispevati k razreševanju begunske problematike vključno z odstranjevanjem vzrokov za množične begunske tokove (Medved, 1998: 48).

6.3 Realnost migracijskih tokov in prostor Slovenije

Dejstvo je, da so vzroki za mednarodne migracije globalni in zato Slovenija nima veliko možnosti, da bi nanje bistveno vplivala ali pa se jim izognila (Verlič Christensen, 2000: 1130). Z vključitvijo v EU se bo obseg preseljevanja nekoliko povečal, čeprav je višina imigracij odvisna predvsem od gospodarske situacije v državi (Bevc *et al.*, 2000: 103). Prav tako vključitev Slovenije v EU Slovenijo postavlja v vlogo stražarja zunanje meje EU, hkrati pa tudi omejuje možnosti, da bi Slovenija vodila migracijsko politiko, ki bi izrazito odstopala od stališč in prava EU. Ob vsem tem pa ostaja dejstvo, da mora Slovenija ščititi svoje interese (Medved, 1998: 15). Torej temeljni cilj slovenske migracijske politike ostaja oblikovanje take politike, ki bo v skladu z interesi Slovenije in mednarodnimi ter humanitarnimi obveznostmi prispevala k blaginji njenih prebivalcev, družbenemu razvoju, zaščiti zdravja, varnosti in miru (Medved, 1998: 16).

Slovenija mora torej glede na zgoraj našteje trende voditi selektivno in usmerjeno politiko, kar se tiče spodbujanja ekonomskih migracij (tako zaradi ekonomsko kot demografsko pogojenih neskladij na trgu delovne sile), ter omejevalno politiko, kar se tiče nelegalnih migracij (Medved, 1998: 28–43). Bistveno je tudi, da Slovenija oblikuje celovit model migracijske politike, kjer mora upoštevati sodobne trende v migracijskih gibanjih, torej globalizacijo in politizacijo migracij, in tudi različne vrste migracij (Zavratnik Zimic, 2002: 29).

6.4 Sklepne misli

V pregledu smernic, ki naj bi vodile slovensko migracijsko politiko, sta razvidni dve dejstvi. Prvo dejstvo je, da je Slovenija neizogibno vključena v migracijske tokove in je zato oblikovanje premišljene migracijske politike nujno. Kot drugo pa je razvidno, da so deklarirani cilji jasni, vendar pa ostaja mnogo protislovij, ki bodo v prihodnje otežila praktično izvajanje ciljev. Tako je na primer po mnenju nekaterih nujno dolgoročno načrtovanje migracijske politike zaradi staranja prebivalstva, medtem ko naj bi po mnenju drugih to vprašanje reševali kratkoročno. Nadalje je na primer rečeno tudi, da Slovenija potrebuje uvoz tuje visoko kvalificirane delovne sile, medtem ko podatki o »zalogi« tuje delovne sile kažejo večjo potrebo po nizko kvalificirani delovni sili. Na drugi strani pa lahko na primer upoštevanje mednarodnih obveznosti glede humanitarnih migracij v določenih trenutkih poruši koncept usmerjene in selektivne migracijske politike. Glede omejevanja ilegalnega priseljevanja sicer obstaja širok konsenz o nujnosti njegovega preprečevanja.

Zaključimo torej lahko, da je Slovenija izpolnila večji teoretični del naloge o tem, kakšna naj bi bila premišljena migracijska politika. Zaveda se dela na tem področju, toda kljub temu menim, da je premalo pozornosti namenjeno praktičnemu izvajanju ciljev. Iz zgoraj opisanih primerov protislovij je razvidno, da je na tem področju narejeno še premalo podrobnih raziskav, s katerimi bi uspeli združiti poglede v enega samega in s tem omogočili praktično izvajanje učinkovite in uspešne politike. Drži sicer, da je sprotno spremljanje migracijskih tokov in potreb države določen strošek, ki se bo nekaterim vedno zdel previsok, vendar pa vse številke kažejo na to, da bo to v prihodnosti nujno, tako zaradi gospodarske konkurenčnosti Slovenije kot zaradi njenega žalostnega demografskega stanja.

Kot je v govoru v Evropskem parlamentu zatrdil generalni sekretar Združenih narodov Kofi Anan (Delo, 2004: 5), so imigranti del rešitve in ne del problema. Tko po njegovih besedah (Delo, 2004: 5): »V 21. stoletju imigranti potrebujejo Evropo, a tudi Evropa jih potrebuje. Zaprta Evropa bi bila bolj krivična, revnejša, šibkejša in starejša. Odprta Evropa pa bo bolj pravična, bogatejša, močnejša in mlajša. A le če bo uravnavala priseljevanje.« Mislim, da lahko omenjene besede brez težav prenesemo tudi na Slovenijo.«

7 ZAKLJUČEK

Pri pregledu razvoja in oblikovanja tako skupne evropske migracijske politike kot tudi slovenske se je potrdilo, da gre za politiko, na katero vpliva mnogo dejavnikov, zaradi česar predstavlja izredno občutljivo sfero državne politike. Tako mora migracijska politika upoštevati gospodarsko in socialno stanje v državi (ali obstajajo potrebe po tuji delovni sili glede na hoteno konkurenčnost nacionalnega gospodarstva, strukturna neskladja na trgu delovne sile in glede na demografsko stanje), mednarodne obveznosti glede t. i. humanitarnih migracij in končno tudi javno mnenje, ki je zaradi strahu pred izgubo nacionalne identitete, povečanja brezposelnosti, ter socialne države lahko negativno nastrojeno proti odprti migracijski politiki. Vse naštetu torej kaže na to, da je migracijska politika nujno vpeta v preostale vladne politike, gospodarsko, socialno, prebivalstveno, mednarodno ...

Evropska unija je zaradi množice različnih dejavnikov (oblikovanje enotnega trga, padec železne zaves, globalizacija migracij itd) v zadnjem desetletju in pol oblikovala določeno skupno migracijsko politiko. Hkrati pa je prenos celotne migracijske politike na evropsko raven še daleč od uresničitve, saj gre pri tej politiki za pomembno domeno suverenosti posameznih držav. Zaradi tega tudi ni jasno, kdaj se bo končalo petletno prehodno obdobje, določeno v Amsterdamski pogodbi, ko naj bi države članice soglasno odločile o prehodu na glasovanje s kvalificirano večino za področje migracijske politike. To bi morda prispevalo k lažjemu oblikovanju učinkovite migracijske politike, saj bi s tem odklonilno javno mnenje v posameznih državah nekoliko izgubilo na svoji moči in vplivu. Nasprotno pa morajo vse države, ki so pristopile k EU, brezkompromisno uskladiti svojo migracijsko politiko s smernicami, določenimi v EU. Tudi Slovenija.

Glede na samo smer oblikovanja skupne evropske migracijske politike pa v zadnjem času prihaja do spoznanja, da je določena odprtost EU za imigracije potrebna. Pri tem ne gre za to, da pred tem ni bilo imigracij v države članice, vendar le za spoznanje, da »zero« migracijska politika ni več primerna, in sicer tako zaradi potreb trga delovne sile kot zaradi hitrega staranja prebivalstva v državah članicah, ki ogroža tudi socialni in pokojninski sistem v razvitih državah. Vendar pa koncept »trdnjave Evrope« še vedno

ostaja zelo močno zasidran tako v evropskih politikah kot v javnem mnenju. Glede na to je zanimivo opazovati skoraj popolno liberalizacijo za visoko kvalificirano delovno silo (predvsem za področje informacijske tehnologije), medtem ko je politika za preostale imigracije še vedno restriktivna. To je tudi lepo razvidno iz samega poteka pristopnih pogajanj med EU in državami kandidatkami o prostem pretoku delovne sile, kjer je bilo zaradi strahu pred navalom cenene delovne sile uveljavljeno sedemletno prehodno obdobje (razen za Ciper in Malto).

Zgoraj zapisano potrjujejo tudi statistični podatki za države članice EU-15. Tako je na primer v celotni Uniji vse od druge polovice 80. let skupen prirast prebivalstva popolnoma odvisen od selitvenega prirasta, in sicer zaradi nizke ali celo negativne natalitete v državah članicah, kar že danes kaže na to, da bo določena stopnja sprejemanja in integracije tujcev na trgu delovne sile EU nujna. Na drugi strani pa podatki o brezposelnosti tujcev v nekaterih državah EU-15 kažejo na to, da je ta skoraj še enkrat višja kot tista pri državljanih, ki pa tudi ni nezanemarljiva oz. je celo previsoka. Vse to pa potrjuje, da mora tudi EU zavzeti bolj premišljeno migracijsko politiko za izboljšanje demografske strukture in ekonomskega razvoja. Tu pa je seveda nujna tudi učinkovita integracijska politika, s čimer bi rešili ali vsaj zmanjšali pomembnost vprašanja varnostne dimenzije migracijske politike.

Slovenija na drugi strani je prav tako kot članice EU-15 postala izrazito imigracijska država, tako zaradi svojega prehodnega geografskega položaja kot razvitosti in pristopa k EU. Predstavlja tako tranzitno območje kot končni cilj in zadnji bo verjetno v prihodnje vedno pomembnejši. Tako kot v EU-15 je tudi v Sloveniji razvita varnostna dimenzija migracijske politike in s tem posledično tudi restriktivna in zaprta migracijska politika. Glede na to se tudi v slovenski migracijski politiki še ni dokončno uveljavilo prepričanje o potrebi po imigracijah v smislu povečanja ekonomske konkurenčnosti in izboljšanja demografske strukture prebivalstva. Kljub temu pa statistični podatki za Slovenijo kažejo v marsičem podobno sliko kot v EU-15. Tako je tudi v Sloveniji vse od druge polovice 90. let celoten prirast odvisen od selitvenega prirasta, medtem ko je naravni prirast že vse od leta 1997 negativen. Na drugi strani pa podatki za Slovenijo kažejo boljšo sliko pri zaposlenosti tujcev, kar morda niti ni posledica boljše integracijske politike Slovenije, ampak manjšega števila imigrantov glede na celotno populacijo. Pri tem velja tudi omeniti, da Slovenija ne vodi stalne statistike o stopnji

brezposelnosti tujcev glede na celotno brezposelnost, kar pa bi bilo po mojem mnenju nujno, če želi Slovenija oblikovati učinkovito migracijsko politiko. Nadalje podatki o izdaji delovnih dovoljenj v Sloveniji kažejo na to, da v Sloveniji ostaja potreba predvsem po nekvalificirani delovni sili (gradbeništvo). Nasprotno pa v literaturi mnogokrat zasledimo deklarirano potrebo po visoko kvalificirani delovni sili, vendar o njej ne obstajajo podrobno izdelane raziskave, in je tako o tem mogoče dvomiti. Prav tako ni zaslediti niti iniciativ v sami migracijski politiki za spodbujanje priseljevanja visoko kvalificiranih delavcev, malo pa je tudi ukrepov za preprečevanje odselitve slovenskih izobražencev. Na splošno lahko rečemo, da je, kar se imigracijske politike tiče, v Sloveniji zaslediti le malo raziskav, s katerimi bi bil izpolnjen cilj, zapisan v Resoluciji o imigracijski politiki, tj. stalno spremljanje razmer. Zaradi tega prihaja do različnih ocen o potrebah slovenske migracijske politike.

Ne glede na maloštevilne raziskave in literaturo, pa vsi podatki kažejo na potrditev hipoteze, in sicer da **Sloveniji vstop v Evropsko unijo in socialno ter gospodarsko stanje narekujeta, da zavzame bolj premišljeno migracijo politiko, ki bo poleg smernic Evropske unije upoštevala tudi lastne demografske in gospodarske značilnosti**. Razumljivo je sicer, da je bila Slovenija v obdobju priključevanja EU najbolj obremenjena s prilagajanjem EU, kar je občutiti tudi v pravnem in institucionalnem razvoju migracijske politike Slovenije, vendar pa bo v prihodnje Slovenija kot članica EU in tudi zaradi svojih nacionalnih interesov morala slediti tudi vsebinskemu prilagajanju te politike in ne le prilagajanju zakonov. Torej, tako kot države EU-15 bo morala ocenjevati potrebo po imigracijah (predvsem ekonomskih) in poiskati različne poti za izboljšanje demografske strukture prebivalstva. Pri tem velja omeniti seveda tudi dejstvo, da je tudi EU še daleč od popolnega ocenjevanja potreb migracijske politike.

V zaključku se torej strinjam z zapisanimi cilji, da mora biti slovenska migracijska politika *omejevalna*, kar se tiče ilegalnih migracij, in *selektivna*, kar se tiče ekonomskih migracij, vendar pa je za doseg takšne politike potrebnih mnogo več raziskav, ki bodo natančno določile potrebe, ki jim bo v prihodnje lahko sledila tudi politika. Hkrati želim zaključiti tudi v upanju, da se bo nova Unija petindvajsetih držav tudi v prihodnje zavedala pomembnosti vprašanja migracijske politike ter delovala v smeri premišljene

in učinkovite skupne politike, kjer bo Slovenija dejansko igrala konstruktivno vlogo in ne več predstavljala le nerealne nevarnosti iz Vzhoda.

8 SEZNAM LITERATURE

KNJIGE:

Bainbridge, Timothy (2002) *The Penguin Companion to European Union*. London: Penguin Books Ltd.

Boeri, Tito *et al.*, ur. (2002) *Immigration policy and the welfare system*. Oxford: Oxford University Press.

Castles, Stephen in Miller, Mark J. (1998) *The Age of Migration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press Ltd.

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

Hollifield, F. James (2000) The politics of International Migration: How Can We »Bring the state back in«? V Brettel, Caroline (ur.) *Migration theory: talking across disciplines*, 137-185. New York, London: Routledge.

Van Oudenaren, John (2000) *Uniting Europe: European integration and the post-cold war world*. Lanham etc.: Rowman & Littlefield Publishers.

Verlič Christensen, Barbara (2002) *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

ČLANKI:

Arango, Joaquín (2000) Explaining Migration: A Critical View. *International Social Science Journal* 52 (165), 283-296

Boswell, Christina (2002) *EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond*. The Royal Institute of International Affairs, Briefing Paper News Series No. 30, February 2002,
<http://www.riia.org/pdf/research/europe/EU.pdf> (2.11.2003)

Brozina, David (2002) Prosto gibanje oseb. *Pravna praksa* 21(37/38), priloga XII-XVI

Bučar, Bojko in Brinar, Irena (2002) Nekateri pre(po)misleki ob vstopanju v EU. *Teorija in praksa* 39(4), 654-668

Drnovšek, Marjan (1993) Zgodovinski razgledi. *Teorija in praksa* 30(7/8), 650-652

Geddes, Andrew (2001) International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration* 39(5), 21-42

Keely, Charles (2001) Replacement Migration: The Wave of the future? *International Migration* 39(6), 103-110

Kofi Anan (2004) Zakaj Evropa potrebuje imigracijsko strategijo? *Delo*, 29.01.2004

Lorenčič, Mojca (2004) Migrante in begunce je potrebno čim prej vključiti v družbo. *Dnevnik*, 01.04.2004

Mašanović, Božo (2004) Unija ni izpolnila obljube. *Delo*, 02.02.2004

Medved, Felicita (1999) *Slovenija v svetu migracij*. Glasnik UNESCO 30(63), 6-12

Medved, Felicita (2000) Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije. *Razprave in gradivo* 36/37, 207-226

Medved, Felicita (2003) The end of European »zero« migration policy model: Proactive economic migration policy and actors interests. *Razprave in gradivo* 42, 207-226

Muhroum, Sami (2001) Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour. *International Migration* 39(5), 27-36

Oberstar, Jože (2001) Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila. *Pravna praksa* 20(37), priloga I-XII.

Oberstar, Jože (2002a) Harmonizacija slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU na področju migracij. *Pravna praksa* 21(37/38), priloga I-XI.

Oberstar, Jože (2002b) Nekatera aktualna evropska migracijska vprašanja: pravo in praksa držav EU in Slovenije. *Pravna praksa* 21(550), priloga I-XV.

Stalker, Peter (2002) Migration Trends and Migration Policy in Europe. *International Migration* 40(5), 152-176

Plunet, Cecile (2004) *trafficking in persons: Comparative perspectives* (bo objavljeno predvidoma junija 2004 v zbirki z naslovom Women's rights in Slovenia pri Amnesty International Slovenija)

Soban, Branko (2004) Evropa se ne konča na mejah Unije. *Delo*, 11.03.2004

Tekovec, Vanja in Cirman, Primož (2004) Manj delavcev iz tretjih držav. *Delo*, 22.03.2004

Verlič Christensen, Barbara (2000) Migracijska politika evropske skupnosti in Slovenija. *Teorija in praksa* 37(6), 1117-1131

PUBLIKACIJE:

Barros, Lucile (2001) *Europe agreements, accession strategy and the European Union's new migration policy*, 119-131. V *Migration Policies and EU Enlargement: The Case of Central and Eastern Europe*. Paris: OECD Publication Service, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8101041E.PDF> (18.11.2003)

Bevc, Milena (2000) *Migracije v Sloveniji v luči vključitve v EU*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Doudejins, Marco in Dument, Jean-Christophe (2003) *Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in the Recruitment of Foreign Labour*. V *The Economic and social aspects of migration*. Brussels: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/59/15474016.pdf?channelId=34711&homeChannelId=33729&fileTitle=Immigration+and+Labour+Shortages%3A++Evaluation+of+Needs+and+Limits+of+Selection+Policies+in+the+Recruitment+...> (18.11.2003)

Garson, Jean-Pierre in Loizillon, Anaïs (2003) *Changes and Challenges: Europe and Migration from 1950 to Present*. V *The Economic and social aspects of migration*. Brussels: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/3/15516948.pdf?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=Changes+and+Challenges%3A+Europe+and+Migration+from+1950+to+Present+-+Brussels+21-22+January+2003> (18.11.2003)

Kezunovič, Maja (ur.) (2003) *Slovenija in Evropska unija: o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/2da1dfecb8057312c1256bf100516f7a/044cc1bf35084f56c1256cdb0045cf6b?OpenDocument> (15.02.2004)

Košir, Matej (1998) *Politika priseljevanja z vidika vključevanja Slovenije v EU*. V Zajc, Drago (ur.) *Evropeizacija slovenske politike: politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998*, 183-95. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Longo, Anita (2003) *Azil v luči približevanja Evropski Uniji*. Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Malačič, Janez (2003) *Staranje prebivalstva Slovenije po projekcijah prebivalstva 2001-2036: Naravna rast nasproti celotni rasti prebivalstva*. Radenci, 13. Statistični dnevi 24. -26. november 2003. <http://www.gov.si/zrs/obvestil/raden03/MALACIC.doc> (20.01.2004)

Medved, Felicita (1998) *Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije. Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije XXXIV (38), 9-77*

Zavratnik Zimic, Simona *et al.*, ur. (2002) *»Slovenski model« migracijske politike: perspektive in možnosti države na »schengenski periferiji«*. Ljubljana, Mirovni inštitut.

United Nations Population Division (2000) *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* ESA/P/WP.160, 21 March 2000,
<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> (10.01.2004)

VIRI STATISTIKE:

Eurostat (2002a): European social statistics – Migration.
http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BP-02-006-__-N-EN (28.11.2003)

Eurostat (2002b): International migration v European social statistics – Demography, 117-123,
http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BP-02-005-__-N-EN (28.11.2003)

Eurostat (2003): People in Europe v Eurostat Yearbook 2003, 91-94.
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=freeselect2-EN> (28.11.2003)

OECD (2000): Trends in international migration: continuous reporting system on migration: annual report: SOPEMI, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

OECD (2002): Trends in international migration: continuous reporting system on migration: annual report: SOPEMI, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development:

- Stock of foreign population in selected OECD countries,
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/2956514.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.1.5.+Stocks+of+foreign+population+in+selected+OECD+countries> (15.11.2003)
- Inflow of foreign population in selected OECD countries,
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/50/2956498.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.1.1.+Inflows+of+foreign+population+into+selected+OECD+countries> (15.11.2003)
- Inflow of asylum seeker in selected OECD countries,
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/48/2956506.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.1.3.+Inflows+of+asylum+seekers+into+selected+OECD+countries> (15.11.2003)
- Stocks of foreign and foreign-born labour force in selected OECD countries,
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/2/2956530.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.2.3.+Stocks+of+foreign+and+foreign-born+labour+force+in+selected+OECD+countries> (15.11.2003)
- Inflow of foreign workers in selected OECD countries,
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/4/2956522.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.2.1.+Inflows+of+foreign+workers+into+selected+OECD+countries> (15.11.2003)

OECD (2003) *The Emergence of European immigration policy*. V Trends in international migration: continuous reporting system on migration: annual report: SOPEMI, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 80-85, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104011E.PDF> (12.2.2004)

Salt, John (2002): Current Trends in International Migration in Europe (2002 Report), Council of Europe, CDMG (2002), 26 December 2002, http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/John%20Salt's%20report%202002%20english.pdf (15.11.2003), (tabele: http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/coetab02%20-%20All.pdf (15.11.2003))

Statistični letopis 2003, http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=4&leto=2003&jezik=si (10.02.2004)

Oblak Flander, Apolonija *et al.*, ur. (2003) *Prebivalstvo Slovenije 2001*. Statistični urad Republike Slovenije, <http://www.stat.si/doc/pub/rr798-2003/index.htm> (03.02.2004)

Letno poročilo Zavoda RS za zaposlovanje 2002: Zaposlovanje in delo tujcev v Sloveniji, <http://www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-predstavitev.htm> (10.02.2004)

Ministrstvo za notranje zadeve: Prošnje za azil v Republiki Sloveniji, [http://193.2.236.78/dato3.nsf/OC/0312031537290/\\$file/azilni_dom_statistika.doc](http://193.2.236.78/dato3.nsf/OC/0312031537290/$file/azilni_dom_statistika.doc) (12.02.2004)

Policija Republike Slovenije: Število ilegalnih prehodov, <http://www.policija.si/si/> (12.02.2004)

DOKUMENTI:

DOKUMENTI EVROPSKE UNIJE:

Treaty on European Union, OJ C 340, 10.11.1997, kot je prevedena v slovenščino, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/\\$file/XVI+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/$file/XVI+-+SL.doc) (27.11.2003)

Treaty establishing the European Community, OJ C 340, 10.11.1997, kot je prevedena v slovenščino (prečiščeno besedilo), [http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/4683A548434339FCC1256D04004A40B7/\\$file/XVII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/4683A548434339FCC1256D04004A40B7/$file/XVII+-+SL.doc) (28.11.2003)

Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm (5.12.2003)

Presidency Conclusions, European Council meeting in Laeken 14 and 15 September 2001, SN 300/1/01 REV1,
http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=68827.pdf (5.12.2003)

Presidency Conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002, 13463/02,
http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=72638.pdf (5.12.2003)

Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 July 2003, 11638/03,
http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=76279.pdf (5.12.2003)

Action plan of the council and the commission on how best to implement the provisions of the treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, OJ C 19/1, 23. 1. 1999.

Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund as a solidarity measure to promote a balance in the efforts made by Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons (2000/596/EC), OJ L 252, 6. 10. 2000.

Council Directive of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (2001/55/EC), OJ L 21, 7. 8. 2001.

Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (343/2003/EC), OJ L 50/1, 25. 2. 2003.

Council Directive of 22 September 2003 on the right to family reunification (2003/86/EC), OJ L251/12, 3.10.2003.

DOKUMENTI REPUBLIKE SLOVENIJE:

Resolucija o migracijski politiki (ReMPRS), Ur. l. RS, št. 35/2002

Zakon o tujcih, uradno prečiščeno besedilo (Ztuj-1-UPB1), Ur.l. RS, št. 108/2002

Zakon o urejanju statusa državljanov drugih naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji (ZUSDDD), Ur.l. RS, št. 61/99

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT), Ur.l. RS, št. 66/2000

Zakon o azilu (ZAzil), Ur.l. RS, št. 61/99

Zakon o začasnem zatočišču (ZZZat), Ur.l. RS, št. 20/97

Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (ZZZat-A), Ur.l. RS: št. 67/2002

Zakon o državljanstvu, uradno prečiščeno besedilo (ZDRS-UPB1), Ur.l. RS, št. 7/2003

Zakon o ratifikaciji evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani s sklepno listino ter protokola, s katerim se spreminja evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi ter njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (MESP), Ur. l. RS, št. MP 13/97

Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo. Ljubljana, september 1997,

<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/strategija-vkljucevanja/strategija-vkljucevanja.doc>

Agenda 2000 - Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/agenda-2000.pdf>

Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 24: pravosodje in notranje zadeve, 6. december 1999,

<http://www.gov.si/ops/datoteke/pi/slo/24.doc>

Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravi na članstvo 2003, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-03.pdf>

9 PRILOGE

Tabela 3.1: Zaloge tujcev v državah EU 1991–2000 (v 1000 in %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Avstrija	532,7	623,0	689,6	713,5	723,5	728,2	732,7	737,3	748,2	757,9
v %	6,8	7,9	8,6	8,9	9,0	9,0	9,1	9,1	9,2	9,3
Belgija	922,5	909,3	920,6	922,3	909,8	911,9	903,2	892,0	897,1	861,7
v %	9,2	9,0	9,1	9,1	9,0	9,0	8,9	8,7	8,8	8,4
Danska	169,5	180,1	189,0	196,7	222,7	237,7	249,6	256,3	259,4	258,6
v %	3,3	3,5	3,6	3,8	4,2	4,7	4,7	4,8	4,9	4,8
Finska	37,6	46,3	55,6	62,0	68,6	73,8	80,6	85,1	87,7	91,1
v %	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8
Francija	..	..	..	..	..	..	..	..	3 263,2	..
v %	..	..	..	..	..	..	..	..	5,6	..
Grčija					153,0	155,0	165,0		305,0	281,5
v %					1,5	1,5	1,6		2,9	2,7
Irska	87,7	94,9	89,9	91,1	96,1	118,0	114,4	111,0	117,8	126,5
v %	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	3,2	3,1	3,0	3,2	3,3
Italija	863,0	925,2	987,4	922,7	991,4	1 095,6	1 240,7	1 250,2	1 252,0	1 388,2
v %	1,5	1,6	1,7	1,6	1,7	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4
Luksemburg	117,8	122,7	127,6	132,5	138,1	142,8	147,7	152,9	159,4	164,7
v %	30,2	31,0	31,8	32,6	33,4	34,1	34,9	35,6	36,0	37,3
Nemčija	5 882,3	6 495,8	6 878,1	6 990,5	7 173,9	7 314,0	7 365,8	7 319,5	7 343,6	7 296,8
v %	7,3	8,0	8,5	8,6	8,8	8,9	9,0	8,9	8,9	8,9
Nizozemska	732,9	757,4	779,8	757,1	725,4	679,9	678,1	662,4	651,5	667,8
v %	4,8	5,0	5,1	5,0	4,7	4,4	4,3	4,2	4,1	4,2
Portugalska	114,0	123,6	131,6	157,1	168,3	172,9	175,3	177,8	190,9	208,2
v %	1,2	1,3	1,3	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1
Španija	360,7	393,1	430,4	461,4	499,8	539,0	609,8	719,6	801,3	895,7
v %	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2
Švedska	493,8	499,1	507,5	537,4	531,8	526,6	522,0	499,9	487,2	477,3
v %	5,7	5,7	5,8	6,1	5,2	6,0	6,0	5,6	5,5	5,4
Velika Britanija	1 750	1 985	2 001	2 032	1 948	1 934	2 066	2 207	2 208	2 342
v %	3,1	3,5	3,5	3,6	3,4	3,4	3,6	3,8	3,8	4,0
<i>Opomba:</i> Podatki so iz registrov prebivalstva ali iz registra tujcev, razen za Francijo (popis), Portugalska in Španijo (dovoljenja za prebivanje), Irska in Velika Britanija (Labour Force Survey). Podatki za Grčijo so iz Council of Europe, Current trends in international migration in Europe 2001 (Podatki za 1999 in 2000 ne vključujejo starih Od 0 do 14 let.)										

Vir: Prirejeno po OECD, Trends in international migration 2002, Stock of foreign population in selected OECD countries,

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/2956514.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.1.5.+Stocks+of+foreign+population+in+selected+OECD+countries> (15. 11. 2003)

Tabela 3.2: Priliv tujcev v države EU (v 1000)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Avstrija								59,2	72,4	66,0
Belgija	54,1	55,1	53,0	56,0	53,1	51,9	49,2	50,7	68,5	68,6
Danska	17,5	16,9	15,4	15,6	33,0	24,7	20,4	21,3	20,3	..
Finska	12,4	10,4	10,9	7,6	7,3	7,5	8,1	8,3	7,9	9,1
Francija	109,9	116,6	99,2	91,5	77,0	75,5	102,4	139,5	108,1	119,3
Grčija	..	..	..	..	..	..	..	38,2	..	..
Irska	..	..	..	13,3	13,6	21,5	23,5	20,8	21,6	24,1
Italija	..	..	..	..	..	..	..	111,0	268,0	271,5
Luksemburg	10,0	9,8	9,2	9,2	9,6	9,2	9,4	10,6	11,8	10,8
Nemčija	920,5	1 207,6	986,9	774,0	788,3	708,0	615,3	605,5	673,9	648,8
Nizozemska	84,3	83,0	87,6	68,4	67,0	77,2	76,7	81,7	78,4	91,4
Portugalska	..	13,7	9,9	5,7	5,0	3,6	3,3	6,5	10,5	15,9
Španija										
Švedska	43,9	39,5	54,8	74,7	36,1	29,3	33,4	35,7	34,6	33,8
Velika Britanija	..	203,9	190,3	193,6	206,3	216,4	236,9	258,0	276,9	288,8
EU -15	..	1 756,5	1 517,1	1 309,5	1 296,4	1 224,9	1 178,7	1 238,7	1 312,5	1 310,6

Opombe: Podatki za Avstrijo, Belgijo, Dansko, Finsko, Nemčijo, Luksemburg, Nizozemsko in Švedsko temeljijo na registrih prebivalstva, mdtem ko za ostale temeljijo na številu dovoljenj za bivanje in ostalih virih.

Prav tako podatki iz registrov prebivalstva niso popolnoma primerljivi, saj se kriteriji za zbiranje med državami razlikujejo. Pri Nizozemski in Nemčiji je vključeno tudi veliko številko prosilcev za azil.

Pri celotnem številu priliva tujcev v EU so izključene Grčija, Italija in Avstrija.

Vir: Prirejeno po OECD, Trends in international migration 2002, Inflow of foreign population in selected OECD countries,

[http://www.oecd.org/dataoecd/23/50/2956498.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=](http://www.oecd.org/dataoecd/23/50/2956498.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.1.1.+Inflows+of+foreign+population+into+selected+OECD+countries)

A.1.1.+Inflows+of+foreign+population+into+selected+OECD+countries (15. 11. 2003)

Tabela 3.3: Pritok prosilcev za azil 1991–2001 (v 1000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Avstrija	16,2	4,7	5,1	5,9	7,0	6,7	13,8	20,1	18,3	30,1
Belgija	17,5	26,4	14,6	11,6	12,4	11,8	22,1	35,8	42,7	24,5
Danska	13,9	14,3	6,7	5,1	5,9	5,1	5,7	6,5	10,3	12,4
Finska	3,6	2,0	0,8	0,8	0,7	1,0	1,3	3,1	3,2	1,7
Francija	28,9	27,6	26,0	20,4	17,4	21,4	22,4	30,9	38,7	47,3
Grčija	2,0	0,8	1,3	1,4	1,6	4,4	2,6	1,5	3,1	5,5
Irska	-	0,1	0,4	0,4	1,2	3,9	4,6	7,7	10,9	10,3
Italija	2,6	1,3	1,8	1,7	0,7	1,9	11,1	33,4	24,5	9,8
Luksemburg	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	1,6	2,9	0,6	0,7
Nemčija	438,2	322,6	127,2	127,9	116,4	104,4	98,6	95,1	78,6	88,4
Nizozemska	20,3	35,4	52,6	29,3	22,9	34,4	45,2	42,7	43,9	32,6
Portugalska	0,5	1,7	0,6	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Španija	11,7	12,6	12,0	5,7	4,7	5,0	6,8	8,4	7,9	9,2
Švedska	84,0	37,6	18,6	9,0	5,8	9,6	12,5	11,2	16,3	23,5
Velika Britanija	32,3	28,0	42,2	55,0	37,0	41,5	58,0	91,2	98,9	92,0
EU -15	672,0	515,4	310,0	274,9	234,1	251,8	306,7	390,9	398,1	388,1

Vir: Prirejeno po OECD, Trends in international migration 2002, Inflow of asylum seeker in selected OECD countries,

[http://www.oecd.org/dataoecd/23/48/2956506.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=](http://www.oecd.org/dataoecd/23/48/2956506.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.1.3.+Inflows+of+asylum+seekers+into+selected+OECD+countries)

A.1.3.+Inflows+of+asylum+seekers+into+selected+OECD+countries (15. 11. 2003)

Tabela 3.4: Zaloga tujih ali na tujem rojenih delavcev v držav EU 1991–2000 (v 1000 in %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Avstrija	277,2	295,9	304,6	316,5	325,2	328,0	326,3	327,1	333,6	345,6
v %	8,7	9,1	9,3	9,7	9,9	10,0	9,9	9,9	10,0	10,5
Belgija	303,0	325,6	342,1	354,9	362,1	368,0	377,4	390,7	386,2	..
v %	7,4	7,8	8,1	8,4	8,5	8,6	8,8	8,8	8,9	..
Danska	71,2	74,0	77,7	80,3	83,8	88,0	93,9	98,3	96,3	96,8
v %	2,4	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1	3,3	3,4	3,4	3,4
Finska	..	..	..	24,4	26,9	29,7	33,0	36,0	37,2	..
v %	..	..	..	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	..
Francija	1 506,0	1 517,8	1 541,5	1 593,9	1 573,3	1 604,7	1 569,8	1 586,7	1 593,8	1 577,6
v %	6,0	6,0	6,1	6,3	6,2	6,3	6,1	6,1	5,8	6,0
Grčija	27,4					28,7	29,4	204,4		
v %										
Irska	39,3	40,4	37,3	34,5	42,1	52,4	51,7	53,3	57,7	63,9
v %	2,9	3,0	2,7	2,5	2,9	3,5	3,4	3,3	3,4	3,7
Italija	285,3	296,8	304,8	307,1	332,2	580,6	539,6	614,6	747,6	850,7
v %	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7	2,6	2,4	2,7	3,6	3,6
Luksemburg	92,6	98,2	101,0	106,3	111,8	117,8	124,8	134,6	145,7	152,7
v %	47,5	49,2	49,7	51,0	52,4	53,8	55,1	57,7	57,3	57,3
Nemčija	..	..	..	..	..	..	3 575	..	3 545	3 546
v %	..	..	..	..	..	..	8,9	..	8,8	8,8
Nizozemska	214	229	219	216	221	218	208	235	..	..
	3,3	3,5	3,3	3,3	3,2	3,1	2,9	3,4	..	..
Portugalska	54,9	59,2	63,1	77,6	84,3	86,8	87,9	88,6	91,6	99,8
v %	1,1	1,3	1,4	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2,0
Španija	171,0	139,4	117,4	121,8	139,0	166,5	178,7	197,1	199,8	..
v %	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	..
Švedska	241	233	221	213	220	218	220	219	222	222
v %	5,3	5,3	5,1	5,0	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0
Velika Britanija	828	902	862	864	862	865	949	1 039	1 005	1 229
v %	3,0	3,6	3,4	3,4	3,4	3,3	3,6	3,9	3,7	4,4
Opomba: Podatki izključujejo brezposelne, razen za primer Avstrije, Luksemburga, Nizozemske in Velike Britanije. Čezmejni delavci in sezonski delavci izključeni iz podatkov.										

Opomba: Podatki izključujejo brezposelne, razen za primer Avstrije, Luksemburga, Nizozemske in Velike Britanije. Čezmejni delavci in sezonski delavci izključeni iz podatkov.

Vir: Prirejeno po OECD, Trends in international migration 2002, Stocks of foreign and foreign-born labour force in selected OECD countries,

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/2/2956530.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.2.3.+Stocks+of+foreign+and+foreign-born+labour+force+in+selected+OECD+countries> (15. 11. 2003)

Vir podatkov za Grčijo: Salt, John (2002): Current Trends in International Migration in Europe (2002 Report), Council of Europe, CDMG (2002), 26 December 2002,

http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/coetab02%20-%20All.pdf (15.11.2003)

Tabela 3.5. Priliv tujcev na trg delovne sile EU 1991–2000 (v 1000)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Avstrija		62,6	57,9	37,7	27,1	15,4	16,3	15,2	15,4	18,3	25,4
Belgija		5,1	4,4	4,3	4,1	2,8	2,2	2,5	7,3	8,7	7,5
Danska		2,4	2,4	2,1	2,1	2,2	2,8	3,1	3,2	3,1	3,6
Finska											10,4
Francija	Dolgoročni	25,6	42,3	24,4	18,3	13,1	11,5	11,0	10,3	10,9	11,3
	Začasni	4,1	3,9	4,0	4,1	4,5	4,8	4,7	4,3	5,8	7,5
Grčija											
Irsko		3,8	3,6	4,3	4,3	4,3	3,8	4,5	5,7	6,3	10,7
Italija		..	..	..	..	..	..	..	21,6	21,4	58,0
Luksemburg		16,9	15,9	15,5	16,2	16,5	18,3	18,6	22,0	25,0	27,3
Nemčija		241,9	408,9	325,6	221,2	270,8	262,5	285,4	275,5	304,9	338,3
Nizozemska											
Portugalska		..	..	..	..	2,2	1,5	1,3	2,6	4,2	7,8
Španija		81,6	48,2	7,5	15,6	29,6	31,0	30,1	53,7	56,1	..
Švedska											
Velika Britanija		29,0	30,1	29,3	30,1	32,7	36,1	42,4	48,6	52,4	85,6
EU -15		..	1 756,5	1 517,1	1 309,5	1 296,4	1 224,9	1 178,7	1 238,7	1 312,5	1 310,6

Vir: Prirejeno po OECD, Trends in international migration 2002, Inflow of foreign workers in selected OECD countries,

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/4/2956522.xls?channelId=33931&homeChannelId=33729&fileTitle=A.2.1.+Inflows+of+foreign+workers+into+selected+OECD+countries> (15.11.2003)

Tabela 4.2: Tuje prebivalstvo v Sloveniji po državi državljanstva, 31. 12. 2002

Država državljanstva	Skupaj
SKUPAJ	44693
Evropa	43710
Albanija	46
Avstrija	241
Belgija	18
Bolgarija	68
Bosna in Hercegovina	22006
Češka republika	81
Danska	15
Francija	115
Hrvaška	7208
Italija	389
Jugoslavija	7245
Madžarska	61
Makedonija	3897
Nemčija	421
Nizozemska	47
Poljska	59
Romunija	145
Ruska federacija	368
Švedska	33
Švica	45
Ukrajina	666
Velika Britanija	79
Druge države	457
Afrika	47
Azija	512
Južna Amerika	67
Severna in Srednja Amerika	225
Avstralija in Oceanija	30
Neznana država državljanstva	102

Opomba: Vključeni tujci in osebe z začasnim zatočiščem.

Vir: Prirejeno po Statističnem letopisu 2003 (na podlagi podatkov MNZ),
http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=4&leto=2003&jezik=si (10.02.2004)

Tabela 4.3. Selitve 1990–2002

	Ř 1990-1994	Ř 1995-1999	1998	1999	2000	2001	2002
Meddržavne selitve							
Priseljeni	4238	6561	4603	4941	6185	7803	9134
državljeni Republike Slovenije	...	1400	857	1362	935	1030	1432
tujci	...	5161	3746	3579	5250	6773	7702
Odseljeni	4038	4224	6708	2606	3570	4811	7269
državljeni Republike Slovenije	...	811	705	963	1559	1442	2624
tujci ²⁾	...	3413	6003	1643	2011	3369	4645
Selitveni prirast	200	2338	-2105	2335	2615	2992	1865
državljeni Republike Slovenije	...	590	152	399	-624	-412	-1192
tujci	...	1748	-2257	1936	3239	3404	3057
<i>Opomba</i> : Podatki o odseljenih tujcih temeljijo na oceni Statističnega urada RS							

Vir: Statistični letopis 2003 (podatki o tujcih: MNZ),

http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=4&leto=2003&jezik=si
(10.02.2004)