

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Polonca Flego

**ZNAČILNOSTI MIGRACIJSKIH POLITIK EVROPSKE UNIJE:
PRIMER REPUBLIKE SLOVENIJE IN KRALJEVINE ŠPANIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Polonca Flego

**Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila
Somentor: asist. Uroš Pinterič**

**ZNAČILNOSTI MIGRACIJSKIH POLITIK EVROPSKE UNIJE:
PRIMER REPUBLIKE SLOVENIJE IN KRALJEVINE ŠPANIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Značilnosti migracijskih politik Evropske unije: Primer Republike Slovenije in Kraljevine Španije

Področje mednarodnih migracij postaja vse vedno bolj globalno in ne zgolj nacionalno vprašanje. Pričujoča naloga bo s pomočjo teorij migracij in analize vzrokov migracij predstavila tiste teorije migracij, ki se navezujejo na ekonomski ali politični vidik v sodobnih migracijah v Evropski uniji. Poseben poudarek je na razvoju evropskih migracijskih politik in aktualnih dilemah, s katerimi se sooča Unija. Poleg tega naloga poskuša na podlagi mednarodnega in evropskega pravnega reda ter nacionalnih zakonodaj predstaviti izvajanje evropskih migracijskih politik na primeru stare in nove članice, Republike Slovenije in Kraljevine Španije. S pomočjo statističnih podatkov nam predstavi tudi ključne značilnosti preseljevanja na ravni obeh izbranih držav, torej migracijske tokove iz Zahodnega Balkana proti Republiki Sloveniji ter migracijske tokove iz Afriške celine proti Španiji in državam južnega Sredozemlja. V zaključku poskuša ovrednotiti postavljeno hipotezo o prepletanju ekonomskega in političnega v sodobnih migracijah, ter izvedeno hipotezo, da se obe državi članici Evropske unije v okviru evropskih migracijskih smernic podobno odzivata na migracije.

Ključne besede:

Ekonomske migracije; politične migracije; Evropska unija; Republika Slovenija; Kraljevina Španija.

The European Union migration policies: Republic of Slovenia and Kingdom of Spain

International migration is getting more global rather than only a national issue nowadays. Based on the theories on migration and migration grounds analysis, this paper will explore the two views on migration in the European Union - the economical and the political view. It stresses out how the European migration policies were developed and some modern dilemmas with which the European Union is faced. Furthermore, it will represent some practical applications of European migration policy on two state members - Slovenia and Spain - by researching international and European legal order and analyzing the Slovenian and Spanish legislation on migration. It introduces the key elements of movement on two national levels - Republic of Slovenia and Kingdom of Spain. These are the migration flows from the Western Balkans to Slovenia and the migration flows from Africa towards Spain. In conclusion, it acknowledges the hypothesis on double views of modern migration, the political and the economical, and the hypothesis which stated that both countries, members of the European Union, follow similar migration directions and reactions.

Key words:

Economical migration; political migration; European Union; Slovenia; Spain.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 STRUKTURA NALOGE	9
1.2 CILJI NALOGE	9
1.3 HIPOTEZA	10
1.4 METODOLOŠKI NAČRT	10

2. MIGRACIJE IN MIGRACIJSKA POLITIKA	11
2.1 OPREDELITEV POJMOV	11
2.2 TEORIJE MIGRACIJ	13
2.2.1 EKONOMSKE TEORIJE.....	15
2.2.2 MODERNE TEORIJE.....	17
2.3 EKONOMSKE ALI POLITIČNE MIGRACIJE	18
2.3.1 EKONOMSKI VIDIK.....	20
2.3.2 POLITIČNI VIDIK.....	22
2.3.3 PREPLETANJE EKONOMSKEGA IN POLTIČNEGA V SODOBNIH MIGRACIJAH.....	22

3. RAZVOJ MEDNARODNEGA IN EVROPSKEGA NORMATIVNEGA OKVIRA	25
3.1 MEDNARODNI PRAVNI TEMELJI	25
3.2 EVROPSKI PRAVNI TEMELJI	30
3.2.1 EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA.....	39

4. MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE SLOVENIJE IN KRALJEVINE ŠPANIJE	40
4.1 SLOVENSKA MIGRACIJSKA POLITIKA	44
4.1.1 INSTITUCIONALNI OKVIRI.....	45
4.1.2 MIGRACIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	50
4.1.2.1 <i>Ekonomske migracije</i>	51
4.1.2.2 <i>Politične migracije</i>	52

4.2 MIGRACIJSKA POLITIKA KRALJEVINE ŠPANIJE	53
4.2.1 ZAKONODAJA NA PODROČJU MIGRACIJ.....	53
4.2.2 PRISELJEVANJE V ŠPANIJO V DEVETDESETIH IN DANES	56
4. 2. 2. 1 <i>Ekonomsko priseljevanje</i>	57
4. 2. 2. 2 <i>Politično priseljevanje</i>	58
4.3 SLOVENSKE IN ŠPANSKE MIGRACIJSKIH USMERITEV	61
<hr/>	
5. ZAKLJUČEK	64
5.1 PREVERJANJE HIPOTEZE	66
5.2 SKLEPNA MISEL	67
<hr/>	
6. LITERATURA IN VIRI	68
<hr/>	
7. PRILOGE	73

SEZNAM PREGLEDNIC

Preglednica 1: Letni prirast priseljene populacije iz tujine, Slovenija.....	49
Preglednica 2: Število izdanih dovoljenj za prebivanje v Republiki Sloveniji v letih 2003, 2004 in 2005.....	50
Preglednica 3: Število izdanih dovoljenj za delo ali dovoljenj za zaposlitev tujcem v Republiki Sloveniji in odstotki le- teh glede na delovno aktivno prebivalstvo Republike Slovenije v letih 2004, 2005 in 2006.....	50
Preglednica 4: Število podanih vlog za azil v Republiki Sloveniji.....	51
Preglednica 5: Letni prirast priseljene populacije iz tujine, Španija.....	55
Preglednica 6: Število prošenj za azil v Španiji v letih 2003, 2004 in 2005.....	58
Preglednica 7: Primerjava odstotkov tuje populacije glede na celotno populacijo med Slovenijo in Španijo (2000-2005).....	62

SEZNAM KRATIC

EU- Evropska unija

OECD- Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organization for Economic Co-operation and Development)

EUROSTAT- Statistični portal Evropske unije

SURS- Statistični urad Republike Slovenije

UNHCR- Visoki komisariat Združenih narodov za begunce

INE- Španski statistični institut (Instituto nacional de estadística)

EKČP- Evropska konvencija o človekovih pravicah

OZN- Organizacija združenih narodov

EUROMED- Euro- sredozemsko partnerstvo (Euro- Mediterranean Partnership)

FRONTEX- Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije

1. UVOD

Migracije so skozi zgodovino soustvarjale in še vedno soustvarjajo družbene procese. Danes sodobni migracijski tokovi predstavljajo kompleksen pojav, ki vključuje večino držav sveta, s tem pa tudi neizmerno veliko število migrantov. Po podatkih Mednarodne organizacije za migracije (IOM) je bilo v svetu leta 2005 191 milijonov migrantov, kar predstavlja 3 odstotke svetovne populacije¹ (Internet 3).

Tematika migracij postaja v razvitem svetu področje, kjer se javno mnenje vedno bolj deli. V vsaki državi obstajajo na eni strani zagovorniki, ki bi želeli spodbuditi preseljevanje tujcev v svojo domovino, da bi zasedli prosta delovna mesta in bi s tem pridobili nekoga, ki jim bo pokrival njihove pokojnine v prihodnosti. Po drugi strani se nasprotniki preseljevanja bojijo, da bodo migranti prevzeli večji del delovnih mest, da bi se povečala kriminaliteta in izkoriščanje socialnih pomoči ter drugih prejemkov, ki jih država namenja iz socialne, torej davkoplačevalske blagajne.

Združevalni evropski in globalizacijski procesi sprožajo zapiranje lokalnih okolij pred neobvladljivimi, nezaželenimi in nepričakovanimi spremembami. Te spremembe prinašajo v države evropske skupnosti nacionalno, etnično različne skupine z vsemi svojimi človeškimi viri in ne le kot fleksibilno delovno silo po spremenljivih potrebah lokalnih trgov (Verlič Christensen, 2002: 9).

Migracijski tok iz Srednje in Vzhodne Azije, Latinske Amerike in Afrike se je po prehodu v tretje tisočletje izrazito povečal. Glede na svoj obseg so mednarodne migracije že v začetku devetdesetih postale resnično množične in globalne. Nespremenjena pa je ostala splošna smer migracijskih tokov, ki poteka od nerazvitih držav juga in vzhoda v razvitejše države sveta, z najmočnejšim tokom priseljevanje v države Zahodne Evrope, torej predvsem članice Evropske unije. Čeprav je priseljevanje tujcev za neko državo statistično nepomembno, pa je sociološko

¹ V letu 2006 je po podatkih UNHCR v svetu kar 20,8 milijonov beguncev, iskalcev azila in drugih preseljenih oseb (internet 3).

zelo relevantno. Navadno je registrirano kot začasno prebivanje tujca v državi (Verlič Christensen, 2002, Boeri, 2002).

Iz dneva v dan smo priča bolj in bolj zaostreni ter konfliktni situaciji med migranti in priseljenci ter državljani in vladami v Evropi. Medtem ko se države Evropske unije zapirajo v »evropsko trdnjavo«, drugod po svetu nastajajo razmere, zaradi katerih se vse več ljudi odloča za bolj ali manj prostovoljno nomadstvo v množičnih migracijskih tokovih (Verlič Christensen, 2002: 5). Vendar, ali so bile odločitve evropskih izseljencev v preteklem stoletju drugačne od tistih, ki jih sprejemajo na primer migranti iz Afrike v letu 2006?

Čeprav se je obseg priseljenih v zadnjih petnajstih letih glede na predhodna obdobja povečal na področju večine migracijskih tokov², so prvo mesto z najvišjimi relativnimi prirastki priseljenih glede na prebivalce prevzele države Zahodne Evrope (OECD, 1999). Pojavile so nove izvirne države, iz katerih v zadnjih letih beležimo večji porast migracij: države Vzhodne Evrope in bivše Sovjetske zveze. Hkrati pa so nekatere države emigracije postale države imigracije (Medved, 2003: 120). Predvsem Italija, Portugalska, Španija in Grčija so postale novi cilj priseljencev iz držav Magreba in drugih delov Afrike - tako se je migracijski tok z juga pomaknil navzdol, torej je zajel celotno Afriko.

Problem priseljevanja v državah Zahodne Evrope tiči v zmanjševanju stopnje naravnega prirastka in v podaljšanju življenjske dobe avtohtonega prebivalstva. Starajoča demografska struktura »stare celine«, obenem pa zmanjševanje deleža aktivnega in zaposljivega prebivalstva vplivata na čedalje bolj očitno pomanjkanje določenih vrst profesionalnih kadrov. Priseljenci v državah Evropske unije prihajajo v zadnjem desetletju in dlje v vedno večjem številu in ohranjajo tudi višje stopnje natalitete³. Z naštetimi situacijami se sooča tudi Republika Slovenija, katere prebivalstvo se iz leta v leto bolj stara.

² Na primer stalni tokovi preseljevanja v ZDA, Kanado in Avstralijo.

³ Velja predvsem za tiste priseljske skupine, ki se ne integrirajo na trg delovne sile.

1.1 Struktura naloge

V začetku naloge so opredeljeni osnovni pojmi s področja migracij in migracijske politike, ki nam omogočajo razumevanje tako teorij migracij kot teoretskih izhodišč za preučevanje posameznih nacionalnih in nadnacionalnih migracijskih politik. Predstavljene so glavne teorije migracij: ekonomske teorije - znotraj teh teoriji Todara in Lewisa ter teorija po Meyersu. Če upoštevamo zgodovinski razvoj, lahko na migracije gledamo z ekonomskega vidika, v današnjem času pa bolj z vidika globalizacije in stanja v mednarodni skupnosti. Nadalje se poglavje loteva tudi vprašanja, ali gre pri sodobnih migracijah zgolj za politične motive ali ekonomske vzgibe, raziskuje tudi prepletenost obeh vrst migracij v aktualnem evropskem prostoru.

Poglavje o normativnih okvirih tako na mednarodni kot evropski ravni je namenjeno razvoju percepcije migracij in s tem povezanim sprejetjem mednarodnih dokumentov, migracijskih trendov v mednarodni skupnosti in v Evropski uniji ter pravnih temeljev (evropske) migracijske politike - obravnava odnos skupne migracijske politike na ravni Evropske unije do držav članic.

Četrto poglavje se usmeri na bistvo naloge, to je primerjava izvajanja migracijskih politik Republike Slovenije in Kraljevine Španije. Namen poglavja je glede na smernice Evropske unije raziskati trend sodobnih migracij in v čem se ti dve državi razlikujeta ter v čem sta si podobni. Glede na določen aspekt sodobnih migracij - prepletanje ekonomskih in političnih-primerja izhodišča in poglede na migracije. Zaključi s primerjavo migracijskih politik Slovenije in Španije ter predvidi njun razvoj v prihodnje.

1.2 Cilji naloge

Namen naloge je ugotoviti značilnosti migracijskih politik Republike Slovenije in Kraljevine Španije ter raziskati dilemo sodobnih migracij, to je prepletanje ekonomskega in političnega faktorja v migracijah današnje multikulture globalne družbe. Kljub razlikam v ciljnosti držav

in številčnosti migracijske populacije se obe državi soočata z migracijskimi tokovi, ki imajo skupno značilnost: hudo pomanjkanje osnovnih sredstev za preživljanje sebe in svoje družine ter neugodno politično situacijo v domovinah prebežnikov. Končni cilj naloge je ovrednotiti postavljeno hipotezo in izvedeno hipotezo.

1.3 Hipoteza

Pričujoča naloga bo predstavila izvajanje migracijskih politik dveh držav, stare in nove članice Evropske unije, in raziskala prepletanje ekonomskega in političnega vidika v sodobnih migracijah v Republiki Sloveniji in Kraljevini Španiji. Obe državi se soočata s migracijami tujcev, ki pa imajo zaradi različnih pozicij držav znotraj institucij Evropske unije, različnega geografskega faktorja in različnega politično-zgodovinskega razvoja različen značaj.

V nalogi bom poskušala potrditi hipotezo, da *se Evropska unija sooča z migracijami, v katerih se prepletajo ekonomski in politični vzgibi*. Iz te hipoteze bom izpeljala izvedeno hipotezo, da se *glede na skupni pravni red države članice EU na področju migracij odzivajo podobno*, kar bo prikazano na primeru Republike Slovenije in Kraljevine Španije.

1.4 Metodološki načrt

Postavljena hipoteza je bila izpeljana iz spremljanja vsakodnevnih mednarodnopolitičnih dogodkov in izpostavljanja problematike migracij v slovenskih in tujih množičnih medijih. Raziskovanje je potekalo od odkrivanja družbenega problema preko utemeljevanja zastavljene hipoteze do interpretacije in ovrednotenja le-te (Toš, 1998: 118).

V pričujoči teoretični nalogi so uporabljene različne metode in tehnike družboslovnega raziskovanja. V začetnem poglavju je bila uporabljena analiza sekundarnih virov (monografskih del in internetnih člankov). V naslednjem poglavju o normativnih okvirih je bila uporabljena metodologija analize statistik, sekundarnih in primarnih virov: podatki OECD,

EUROSTAT, SURS ter INE in drugih slovenskih, španskih in evropskih institucij, analiza člankov in strokovne literature ter zakonodaje Evropske unije na področju migracij. Pri oblikovanju zadnjega poglavja je bila uporabljena metodologija analize sekundarnih in primarnih virov, statistik ter strukturiran intervju. To poglavje je temeljno poglavje za ovrednotenje v uvodu izvedene hipoteze in za zaključek naloge.

2. MIGRACIJE IN MIGRACIJSKA POLITIKA

2.1 Opredelitev pojmov s področja migracij in migracijske politike

Migracije so pojem, ki ga povezujemo z mejami, državami, nacionalnimi identitetami, kulturami ter, nenazadnje, s človekovimi pravicami. Nanašajo se na mobilnost posameznikov in procese posameznih vrst selitev. Migracije so dogodki, selitve med različnimi vrstami okolja (mesta, podeželje) ali med nacionalnimi enotami. **Migrant** je opredeljen kot človek, ki živi v državi ali okolju, v katerem ni rojen (OECD, 1999: I).

Migracije so zunanje ali notranje, delimo jih glede na državne meje ali pa glede na večetično ali večnacionalno skupnost. Na primeru Evropske unije so notranje migracije omejene na državljane članic EU, zunanje pa se nanašajo na državljane tretjih držav, torej držav nečlanic EU. Notranja mobilnost se po mnenju Kinga (King, 1993 v Verlič Christensen, 2002: 20) povečuje prav na račun mednacionalnih migracij. Novi priseljenci navadno pridejo v večja urbana središča, nato pa krenejo v drugo lokalno okolje.

Migracijski tokovi označujejo nekatere značilne in množične premike preseljevanja v geografskem pomenu ali vrstah držav - na primer med razvitimi državami in tistimi v razvoju. Migrantske tokove sestavljajo zelo različne skupine: politični ali ekonomski in strokovni migranti, ljudje, ki iščejo ali so našli delo, družinski član migranta, študentje ali strokovnjaki na izpopolnjevanju, avanturisti in begunci pred revščino in brezupom različnih konfliktov (Verlič Christensen, 2002: 18).

Kadar izvorna država posamezniku ne more ali noče zavarovati temeljnih človekovih pravic in telesne integritete, le-ta potrebuje mednarodno zaščito. V takem primeru obveznost izvorne države prevzame država pribežališča, v katero se posameznik zateče in tam zaprosi za zatočišče oziroma **azil**. Prosilec za azil je oseba, ki je v državi pribežališča vložila prošnjo za priznanje statusa begunca, vse do pravnomočne odločitve. Institut političnega azila opredeljuje Ženevska konvencija⁴. Politični azil se prizna posameznikom, ki zatrjujejo utemeljen strah pred preganjanjem v matični državi zaradi njihove vere, rase, narodnosti, pripadnosti socialni skupini ali zaradi politične opredelitve. Država pribežališča preverja, ali je prosilčev strah glede preganjanja upravičen in ali se je z begom izognil konkretnemu individualnemu preganjanju. Azil iz humanitarnih razlogov pridobijo osebe, ki sicer ne izpolnjujejo z Ženevsko konvencijo predvidenih pogojev za priznanje statusa begunca, je pa v primeru njihove vrnitve v matično državo glede na določbe Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP)⁵ ogrožena njihova osebna varnost ali fizična integriteta. Za te osebe se lahko upravičeno pričakuje, da bodo v državi izvora izpostavljeni nevarnosti mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. Oseba, ki se ji odobri azil iz humanitarnih razlogov, pridobi status begunca in ji pripadajo vse z Ženevsko konvencijo zagotovljene pravice (Pilih, 2005: 38).

Po klasifikaciji Bertelsmannove delovne skupine za raziskovanje politik⁶ (Migration in the New Millenium, 2000: 13) evropske in severnoameriške migracijske politike delijo na politike dostopa⁷ in politike nadzora⁸. Med elemente prvih spadajo pravica do združitve z družino (družinski člani tujca), pravica do zaščite (begunci, prosilci za azil in drugi tujci, ki potrebujejo zaščito) in pravica do dela (delovni migranti, študentje, sezonski delavci). Sestavni del politik nadzora pa predstavljajo: vizumska kontrola in nadzor mej, preprečevanje tihotapljenja in s tem povezanih dejavnosti, sankcioniranje delodajalcev in pridrževanje neregularnih migrantov.

⁴ Konvencija o statusu beguncev ali Ženevska konvencija (OZN- Ženeva, 1967).

⁵ Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP) se nanaša na vse osebe, ki se nahajajo na ozemlju države, ki je konvencijo podpisala. Država podpisnica je zato dolžna z EKČP zagotovljene svoboščine in pravice omogočiti vsakomur, ki se nahaja na njenem ozemlju, in jih ne sme omejiti (Pilih, 2005: 37).

⁶ Skupino raziskovalcev je sestavljalo: Philip Martin, Susan Martin, Patrick Weil in Jonas Widgren.

⁷ Originalno: Admission policies.

⁸ Originalno: Control policies.

Za razliko od delitve analitikov pa se znotraj Evropske unije o migracijah razpravlja na treh nivojih:

1. legalne migracije;
2. migracije in razvoj;
3. ilegalne migracije.

V rednih srečanjih višjih uradnikov, letnih ministrskih srečanj in konferenc na temo migracij se v okviru teh treh sklopov najbolj poudarja pomen enotne prakse vizumskega poslovanja, preprečevanja ilegalnih vstopov na teritorij EU, preprečevanja trgovine z ljudmi, predvsem pa gre za pomoč državam z visoko migracijsko stopnjo⁹ (Internet 1).

2. 2 Teorije migracij

Dejavniki, ki vplivajo na odločitev o preselitvi, so raznoliki in kompleksni. Migracije so selektiven proces, ki se tičejo posameznikov z določenimi ekonomskimi, družbenimi, izobrazbenimi in demografskimi značilnostmi. Glede na povedano je vpliv ekonomskih in neekonomskih dejavnikov različen med narodi, regijami in celo znotraj določenega geografskega območja ali populacije (Todaro, 1977: 192).

Zgodnja raziskovanja področja migracij so se osredotočila na družbene, kulturne in psihološke spremenljivke, medtem ko so bile ekonomske variable za raziskovalce manj zanimive. V splošnem so poudarjali:

- *družbeni* faktor (želja po novem, odmik od tradicionalnih vezi družbenega organiziranja);
- *fizični* faktor (podnebne in meteorološke katastrofe);
- *demografski* faktor (zmanjševanje stopnje smrtnosti in visoka stopnja rasti ruralnega prebivalstva);
- *kulturni* faktor (varnost družin v urbanih okoljih);
- *komunikacijski* faktor (izboljššan prevoz, urbano orientirani izobraževalni sistemi, vpliv novih medijev) (Todaro, 1977: 192).

⁹ Migracijska stopnja (originalno: migration rate) je število preseljenih ljudi neke države glede na število doma rojenih prebivalcev tiste države (Dumont in Lemaître, 2005: 7).

Vsi naštetih neekonomskih faktorji imajo svojo težo. Kljub temu je po navedbah Todara (1977: 192) veljal med ekonomisti široko sprejet konsenz, da je migracije moč razložiti z vplivi ekonomskih faktorjev. To vključuje standardne pritiske s smeri podeželja in privlačnosti relativno visokih plačil v urbanem okolju ter tudi potencialne povratne migracije kot posledice visoke nezaposlenosti v industriji.

Todaro se je torej v svoji razlagi navezoval na tako imenovano »push and pull« teorijo. Peter Klinar (1976: 23) jo poimenuje tudi **teorija o dejavniki odbijanja in privlačenja**. Na odločitev o migraciji vpliva kombinacija dejavnikov privlačenja, odbijanja in nevtralnih dejavnikov v emigrantski ali v izbrani imigrantski družbi v povezavi z motečimi ovirami, vrinjenimi med obema družbama. Iste dejavnike sloji v družbi različno vrednotijo, zato je potrebno pri oceni le-teh upoštevati posebne interese posameznih slojev.

Dejavniki odbijanja so na primer: ekonomska stagnacija, zmanjševanje nacionalnih virov, padec standarda, nizek dohodek, brezposelnost, politična ali katerakoli druga vrsta diskriminacije, politično preganjanje, majhne možnosti vpliva ali participacije, alienacija, naravne katastrofe, omejene možnosti za osebni razvoj in promocijo in druge. Med dejavniki privlačenja pa štejemo: ekonomsko prosperiteto, dvig standarda, dvig dohodka, možnosti za ustrezno zaposlitev in poklicno promocijo, izobraževalne možnosti, povezano družinsko in sorodstveno življenje, možnosti za koristno izkoriščanje prostega časa (kulturne in rekreacijske možnosti), možnosti za strokovno povezovanje itd. (Klinar, 1976: 24).

Dejavniki privlačenja in odbijanja selekcionirajo kategorije migrantov. Selektivnost emigrantov je neposredno sorazmerna z dejavniki privlačenja imigrantske družbe in obratno sorazmerna z dejavniki odbijanja iz emigrantske družbe. To pomeni, da bo selektivnost emigrantov majhna takrat, kadar bodo prevladovali dejavniki potiskanja iz emigrantske družbe, ne da bi bili hkrati izrazito prisotni tudi dejavniki privlačenja v imigrantsko družbo (primer naravnih katastrof, vojn itd.). Klinar tudi opozarja, da je pri dejavnikih treba ločevati med tistimi, ki so osnovani na potrebah in interesih, ter tistimi, ki nastajajo spričo nujnosti. Gibanje zaradi nujnosti ni selektivno, selekcija se uresničuje le pri migracijah, ki nastajajo na osnovi potreb in interesov (Klinar, 1976: 24).

Teorija o dejavnih privlačenju in odbijanju poskuša razložiti vzroke, selektivnost, smer toka migracij in obseg migracijskega gibanja. Klinar (1976: 24-25) kritično razmišlja o primerih emigrantskih družb, v katerih so podani izraziti dejavniki potiskanja iz teh družb¹⁰, hkrati se ponujajo tudi privlačevalne možnosti v imigracijskih družbah, pa vendar do teh migracij ne pride oziroma jih je relativno malo. Klinar to razlaga z revolucionarnim karakterjem delavskega razreda, ki »ne rešuje svojih problemov z emigracijami, marveč z revolucionarno dejavnostjo, s katero hoče spremeniti strukturo in temeljne odnose v svoji izvorni emigrantski družbi.« Z ozirom na obdobje, v katerem je bila oblikovana zgornja trditev, lahko sklepamo, da so bile migracije - vsaj v množičnosti in kompleksnih oblikah, kot jih poznamo danes - manj pogost pojav. Strokovnjaki so si ga razlagali bodisi z ideološko interpretacijo bodisi s karakternimi značilnostmi emigracijske populacije, ki jo povzema naslednji stavek: »Migrante označujemo za aktivne, inovatorske dele prebivalstva, in spričo tega emigrirajo predvsem tisti, ki se dobro zavedajo svojega nizkega statusa, prikrajšanj ali alienacije v svoji emigrantski družbi in hkrati svojih možnosti v imigrantski družbi« (Klinar, 1976: 25).

2. 2. 1 Ekonomske teorije migracij

Klasične ekonomske teorije in socialne izkušnje danes razložijo le majhen delež fenomena kompleksnih oblik migracijskih tokov. Ocene o številu priseljenih rastejo v premem sorazmerju z ukrepi, ki naj bi te tokove zaustavili oziroma zajemali še sprejemljiv obseg migracij glede na potrebe lokalnih trgov delovne sile. Znamo nadzirati države; gospodarske tokove, in s tem tudi ekonomske migracije, pa v veliko manjši meri. Govorimo o nadzoru globalnih pretokov kapitala in o vzpostavitvi svobode svetovnega trga za blago in storitve, kar vzbuja pri določenem deležu svetovnega prebivalstva upanje o dosegljivi svobodi in blagostanju.

Michael **Todaro** (1977: 186-188) je v sedemdesetih letih 20. stoletja oblikoval teorijo **ruralno-urbanih migracij**, ki je predstavljala nasprotje od takrat prevladujočih pozitivnih pogledih na migracije v smeri podeželje - mesta. Preseljevanje iz ruralnih predelov je bilo pričakovana

¹⁰ Običajno iz bolj zapuščenih in nerazvitih območij.

posledica naravnega procesa industrializacije in rasti velikih mest. V tistem obdobju se je počasi izkazalo, da je migracijska stopnja postajala višja od razpoložljivosti delovnih mest v urbanih okoljih. Ekonomisti so spremenili poglede na migracijo kot dobronameren proces, ki je potreben za reševanje problema nagle rasti ponudbe delovnih mest v industrijski panogi.

Kot ugotavlja avtor teorije, učinki migracij niso zgolj izražanje stopnje nezaposlenosti ali podzaposlenosti¹¹. Meni celo, da v razvitih državah pomembnost migracijskega fenomena ni del procesa alokacije človeških virov znotraj nekega sektorja, temveč se kaže širše, v posledicah, ki jih imajo migracije za gospodarski in družbeni razvoj. Med bolj pomembna dosežke Todarovega modela (1977: 188) lahko vključimo njegovo spoznanje, da je preseljevanje v smeri ruralna območja - urbana območja posledica *pričakovanih* dohodkov in priložnosti, kljub ne tako značilni razliki med realnimi zaslužki v obeh panogah. Avtor opisane teorije je tako prišel do štirih zaključkov:

1. Migracije najbolj spodbuja racionalna ekonomična presoja o relativnem zaslužku in stroških, v finančnem in tudi psihološkem smislu.
2. Odločitev o preselitvi je odvisna bolj od pričakovanega in manj od dejanskega plačila oziroma uspešnosti zaposlovanja na primernem delovnem mestu znotraj industrijskega sektorja.
3. Verjetnost pridobitve delovnega mesta v industrijskem sektorju je obratno sorazmerna s stopnjo nezaposlenosti v tem sektorju.
4. Migracijska stopnja narašča hitreje kot stopnja rasti zaposlovanja v industrijskem sektorju - visoka stopnja nezaposlenosti v tem sektorju je tako posledica neravnovesja v možnostih zaposlovanja v ruralnem oziroma v urbanem okolju.

Teorija ruralno-urbanih migracij se navezuje na teorijo **razvoja** Sira Arthurja **Lewisa** iz leta 1954. Lewis (v Todaro, 1977: 188) je predpostavil obstoj dvosektorskega gospodarstva: na eni strani tradicionalnega ali ruralnega sektorja ter na drugi strani industrijskega urbanega sektorja. Pri procesu pretoka delovne sile v zaposlovanje v industriji gre za to, da ima urbani sektor za svoj nemoten in hiter razvoj na voljo presežno delovno silo¹², ki migrira iz tradicionalnega

¹¹ Originalno: underemployment.

¹² Originalno: labour surplus.

sektorja. Migracijski tokovi so v teoriji predstavljeni kot posledica razširitve industrijskega sektorja in so bistveni element razvoja gospodarstva kot celote. Lewis v teoriji predvideva, da se bodo odvijale vse do izenačitve cen dela v obeh sektorjih.

2. 2. 3. Moderne migracijske teorije

Dosedanje migracijske teorije so nastale na izkušnjah migracijskih držav v preteklem stoletju ali še prej in ne zadostujejo za celovito razumevanje pojavov sodobnih migracij ali za delovanje multikulturnih družb v Evropi (Verlič Christensen, 2002: 5).

Eytan Meyers (2004: 200) razlaga svoje raziskave o socialno-ekonomskih in zunanjepolitičnih faktorjih v migracijskih politikah zaključil s petimi ključnimi spoznanji:

1. Migracijsko politiko determinirajo na eni strani *interakcije* med *socialno-ekonomskimi* in *zunanjepolitičnimi* dejavniki in na drugi strani *vrste migracij*, s katerimi se država sooča. Med dejavnike sodijo obseg in sestava migracij, gospodarsko stanje, vojne ali podobne zunanje grožnje, pogledi na zunanjo politiko in splošno rasistično/ liberalni odnosi. Vrste migracij so lahko začasne delovne migracije, raznolike stalne migracije, begunstvo ali ilegalne migracije.
2. Migracijske politike *različnih* držav so determinirane z *istim naborom* socialno-ekonomskih in političnih *dejavnikov*. Študija je zavrnila hipotezo, da so migracijske politike vsake države unikatne, oblikovane glede na njihovo zgodovino, konceptualizacije državljanstva in narodnosti ter razlage nacionalne identitete in notranjih družbenih konfliktov. Spreminjanje politike migracij in razlike v migracijskih politikah držav so po Meyersovi razlagi posledica odstopanj med zgoraj navedenimi dejavniki: spremembe v gospodarstvu, obseg migracij, načrtovanje zunanje politike itd. Države se razlikujejo glede na določene strukturne dejavnike (gostota populacije, geopolitični položaj in gospodarska struktura), ki vplivajo na socialno-ekonomske in zunanjepolitične dejavnike ter na vrsto migracij, ki jih določena država sprejme.
3. Rezultati so pokazali tudi podobnost med migracijskimi politikami večine Zahodnih držav, ki so povečini ciljne države. Avtor si jih razlaga s soodvisnostjo socialno-ekonomskih in zunanjepolitičnih dejavnikov, ki vplivajo na politiko upravljanja migracij.

4. Vrste migracij (glej točko 1) determinirajo relativni vpliv različnih socialno-ekonomskih in zunanjepolitičnih dejavnikov migracijskih politik.
5. Vrsta ciljne družbe: razlike med družbo priseljencev in etničnim prebivalstvom večinoma posredno (skozi vrsto migracij) vplivajo na migracijsko politiko države.

Meyersovi argumenti se odmikajo od tradicionalnih interpretacij migracijskih politik, ki se nagibajo k diferenciaciji procesov sprejemanja migracijske politike v priseljskih družbah¹³ in v etničnih družbah¹⁴ zahodnih držav. V nasprotju z njimi Eytan Meyers (2004: 201) poudarja pomen socialno-ekonomskih in zunanjepolitičnih faktorjev. Ugotovil je, da so socialno-ekonomski dejavniki *politike migracijskega nadzora* v priseljskih družbah podobni tudi dejavnikom *politike dela in zaposlovanja tujcev* v etnični družbi. Po drugi strani pa se socialno-ekonomski faktorji politike dela in zaposlovanja tujcev v katerikoli družbi razlikujejo od tistih dejavnikov, ki narekujejo politiko stalnih migracij v isti družbi.

Vrsta ciljne družbe posredno vpliva na politiko upravljanja migracij, saj se v priseljskih družbah pojavi težnja k stalni naselitvi, medtem ko etničnim družbam evropskih držav bolj ustreza migracija z namenom začasnega dela (Meyers, 2004: 201).

2.3 Ekonomske ali politične migracije?

Za pravilno razumevanje migracijskih procesov je poznavanje vzrokov za selitve bistvenega pomena. Ugotavlja se jih lahko le z neposrednim poglobljenim anketiranjem migrantov. Poleg tega jih je težko uvrstiti v posamezno kategorijo, še zlasti ker so vzroki za selitve lahko posledica večih različnih dejavnikov.

V mednarodnih poročilih o statistiki selitev OZN je s terminom vzrok za selitev mišljena administrativna podlaga, po kateri se priseljencu izda dovoljenje za prebivanje v tuji državi, ki običajno ni država njegovega državljanstva.

¹³ Originalno: settler societies.

¹⁴ Originalno: ethnic state.

Zaradi enostavnejšega razumevanja, predvsem pa zaradi razumevanja aktualnih migracij kot izogibanja vsesplošnemu pomanjkanju, lahko potegnemo črto med ekonomskimi in neekonomskimi razlogi. Dandanes imata razviti in nerazviti svet kljub siceršnjim neizmerljivim razlikam eno skupno točko - oba sprejemata delo oziroma zaposlitev kot temeljno človekovo dejavnost. Splošno sprejeto je dejstvo, da so osnovno gibalno velikih meddržavnih premikanj prebivalstva nesorazmerja v ekonomski razvitosti (Dolenc, 2005: 48).

Teoretična razglabljanja o vzrokih za migracije najpogosteje izhajajo iz teorije o dejavnikih odbijanja in privlačenja (pull- push teorija), vendar pa ti dejavniki ne morejo pojasniti, zakaj se iz določenega okolja nekateri posamezniki odselijo, drugi pa ne. Različne subjektivne dejavnike lahko razdelimo na racionalne in emocionalne, upoštevati pa je potrebno tudi socialno-psihološke osebnostne lastnosti (Klinar, 1976: 26). Glede na vzroke lahko migracije delimo na prisilne in prostovoljne (Boyle v Dolenc, 2005: 49).

Klinar (1976:27-30) je motive preseljevanja razdelil v tri skupine:

1. ekonomski in demografski (reševanje eksistence, izboljšanje ekonomskega položaja, prenaseljenost itd.);
2. politični in vojaški (prisilno priseljevanje itd.);
3. osebni in družinski (raznovrstni, npr. možnost pridobitve izobrazbe).

Tipologija vzrokov za selitev statistike migracij OZN (Recommendations, 1998: 33-34, v Dolenc, 2005: 48) pa je vsebinsko drugače razčlenjena:

1. izobraževanje oziroma usposabljanje (študij v državi, usposabljanje za delo);
2. zaposlitev (začasna, sezonska itd.);
3. združitev družine (najbližji sorodniki priseljenca, ki že prebiva v državi);
4. dovoljena nastanitev v okviru kvot, ki jih dovolijo posamezne države;
5. dovoljena nastanitev na podlagi meddržavnih sporazumov;
6. humanitarni razlogi (begunci, iskalci azila ali začasnega zatočišča).

Glede na zgornjo klasifikacijo sem povzela, da obstajata v sodobni družbi dve glavni skupini vzrokov za migracije, to je skupina ekonomskih migracij in skupina političnih migracij. Med ekonomske uvrščam prvih pet, med politične pa šestega od naštetih vzrokov migracij.

Izobraževanje in usposabljanje posameznika v tuji državi izkazuje njegovo željo po pridobivanju čimbolj kakovostnih in raznolikih akademskih in praktičnih izkušenj, ki bi mu povečale možnosti zaposlitve po končanem študiju oziroma usposabljanju. Ozirajoč na dejstvo, da je delo osnovno človekovo gibalno in nuja za preživetje, zaključujem, da sekcija dovoljenih nastanitev tujca v neki državi v okviru določenih kvot oziroma na podlagi mednarodnih sporazumov s seboj prinaša tudi namen zaposlitve tujca v tej državi¹⁵. Prav tako je namen preseljevanja ožjih družinskih članov priseljenca ekonomsko motivirano, saj gre za vzdrževane družinske člane, ki se jih po navedeni klasifikaciji obravnava glede na vzrok selitve njihovega vzdrževalca.

Zadnji v skupini razlogov preseljevanja po klasifikaciji OZN so humanitarni razlogi, ki jih tudi v pričujoči nalogi obravnavam posebej, torej kot politično motivirane in prisilne migracije. Sem sodijo tiste osebe, katerih preselitve so bile posledice vojaških in političnih razmer v lastni državi oziroma okolju. Pri tem ni pomembno, kakšen je njihov formalni status po preselitvi (begunci, osebe z začasnim zatočiščem, iskalci azila, ilegalni priseljenci). V to skupino uvrščamo tudi osebe, katerih družinski člani so že prebivali v ciljni državi, vendar je bila za selitev odločilna zunanja spodbuda in ne združevanje z družino. Brez napetih vojnih oziroma notranjepolitičnih razmer se te osebe drugače ne bi selile.

2. 3. 1 Ekonomski vidik

V skupino tipičnih ekonomskih migrantov sodijo tujci, ki so v državo prišli zaradi dela, ne glede na to, ali so bili v svojem izvornem okolju zaposleni ali ne. Sem se uvrščajo tudi tisti, ki so v ciljni državi videli možnost izboljšanja svojega ekonomskega položaja in priložnost za socialni napredek cele družine. Med ekonomske priseljence je Danilo Dolenc (2005: 49) uvrstil

¹⁵ Danilo Dolenc imenuje ta pojav odložena zaposlitev (Dolenc, 2005: 49).

tudi osebe, ki pridejo v državo na izobraževanje z namenom, da se po dokončanem šolanju tudi zaposlijo.

Danes so migracije podrejene interesom delodajalcev in strogo sledijo načelom nacionalnih politik zaposlovanja. Sodobni mobilnostni tokovi priseljencem ne zagotavljajo več socialno trdnega položaja. Migranti se velikokrat znajdejo v položaju, ko postanejo odvisni od pomoči države in bolj ali manj uspešno iščejo pot do vključitve na nacionalni trg dela. Pogoji integracije, ki jim jih narekujejo vladne politike, jim v praksi onemogočijo možnosti za zaposlitve ali izobraževanje¹⁶.

Globalne razsežnosti procesov migracij lahko razberemo na področju zaposlovanja v državah EU. Po mnenju Verlič Christensen (2002: 22) imajo naraščajoče delovne migracije v Evropski uniji v socialnem pomenu značaj ekonomske akomodacije in ne socialne integracije. Gre za nove oblike mobilnosti delovne sile v meddržavnem okolju Evropske unije, tako imenovane transnacionalne oblike mobilnosti, ki so v nasprotju s klasično obliko mobilnosti, pri kateri gre za odselitev iz ene države in priselitev v drugo z namenom, da bi se v njej ustalili, po lastni odločitvi in volji.

Migracije so prav tako nov način življenja nekaterih socialnih skupin. Ob povečanju obsega drugih skupin priseljenih prebivalcev se povečuje tudi fleksibilnost na trgu delovne sile in stopnja nadaljnje mednarodne mobilnosti na splošno. Mobilnost priseljencev pospešujeta na eni strani zakonodaja in na drugi praksa, po kateri pogosto posamezniki ne uspejo realizirati pravice do dela in stalne nastanitve v državi (Wrench, 1997 v Verlič Christensen, 2002: 35) Ta praksa je pogosto v nasprotju z nacionalnimi politikami zaposlovanja in s socialno integracijo priseljencev ter, nenazadnje, s skupno migracijsko politiko Evropske unije. Za delovno mobilnost tujih strokovnjakov se ponavadi pričakuje delovna adaptacija in sklicevanje na teorijo racionalne izbire ter tehtanje stroškov in koristi, medtem ko se v prid teoriji socialne odvisnosti za priseljene v nižjih izobrazbenih kategorijah navadno pričakuje integracija in asimilacija.

¹⁶ Rezultat želje po asimilaciji priseljencev s strani dominantne kulture je neuspešno zagotavljanje enakih življenjskih standardov in pogojev migrantski manjšini.

2. 3. 2 Politični vidik

Po podatkih OECD se obseg neregistriranih migracij in nedokumentiranih priseljencev povečuje, v nekaterih primerih to število za več kot dvakrat presega obseg registriranih priseljencev¹⁷. Med državami članicami EU je neregistrirano preseljevanje močno v Italiji, Franciji, na Portugalskem, v Grčiji in Španiji, torej v sredozemskih državah.

Obseg neregistriranih migracijskih tokov se povečuje tudi iz smeri vzhodnoevropskih držav in Azije, preko tako imenovane balkanske poti, na poti v druge države, članice EU. Po podatkih IOM je v svetu med 30 in 40 milijoni nelegalnih migrantov (Internet 3).

Pomanjkanje ovir pri pretoku dobrin, kapitala in storitev neposredno vpliva na gibanje ljudi. Kot je poudarila predsedujoča Generalni skupščini ZN Sheikh Haya Rashed Al Khalifa v svojem govoru o razvojnih vidikih migracij Jug- Jug¹⁸, migracije lahko pozitivno učinkujejo na razvoj, če so pravilno vodene in upoštevajo vlogo priseljenskih skupnosti ter razvojni potencial migrantov¹⁹. Države članice morajo pri upravljanju migracij sodelovati z vsemi zainteresiranimi stranmi pri oblikovanju koherentne politike in spodbuditi dialog med državami izvora in cilja. Poleg tega je pozvala države k okrepitvi obstoječih mednarodno-pravnih instrumentov, ki ščitijo pravice migrantov. Generalni sekretar Kofi Annan pa je izrazil prepričanje, da morajo biti mednarodne migracije obravnavane na globalni ravni. Gre za kompleksen pojav, ki vključuje vedno več držav, ki se jih vedno težje loči na države izvora in države cilja, saj jih veliko nastopa v obeh vlogah. V tem okviru se prepletajo tako pozitivni kot negativni vidiki (trgovina z ljudmi, tihotapljenje itd).

2. 3. 3 Prepletanje ekonomskega in političnega v sodobnih migracijah

Sodobna migracijska gibanja se po tipu in geografskih vzorcih razlikujejo od preteklih. Notranja odprtost prostora Evropske unije je z uveljavljanjem načel prostega pretoka ljudi

¹⁷ Na primer: Francija in ZDA v začetku devetdesetih.

¹⁸ Govor na zasedanju Visokega dialoga ZN o mednarodnih migracijah in razvoju, september 2006, New York.

¹⁹ Poudarek na finančnih nakazilih migrantov.

spremenila meje regionalnih in dnevnih gibanj ljudi, sočasno pa se je spremenila tudi struktura migrantov. Pojav »postindustrijskega« vzorca migracij predstavlja zadnjega od treh valov migracij po drugi svetovni vojni in zajema tri različne sestavine:

- visoko kvalificirano delovno silo;
- iskanje azila;
- neregularno oziroma ilegalno, skrito gibanje (Uvod v Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije, 2002).

Medtem ko je prvi element večinoma neviden, sta bila druga dva, ki ju sestavljajo begunci oziroma prosilci za azil ter ekonomski migranti, v zadnjih letih deležna največ pozornosti. Delno je šlo za nadzorovanje uresničevanja mednarodnih konvencij, delno pa zaradi izrazitega povečanja števila prošenj za azil v državah Evropske unije konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let, prav tako tudi v Sloveniji v letih pred vstopom v EU. Tretji element ilegalnih migracij se izrazito povečuje tako z neregularnimi prehodi državnih meja kot tudi z zadrževanjem v državi po preteku različnih kratkoročnih dovoljenj za vstop ali bivanje.

Spremenili so se tudi geografski vzorci migracij. Še nedavno države izseljevanja so postale države priseljevanja. S koncem hladne vojne so se predvsem zaradi geopolitičnih in ekonomskih sprememb odprle tudi nove migracijske poti med vzhodom in zahodom evropske celine. To je povzročilo intenzivno gibanje ljudi, v katerem Srednja in Vzhodna Evropa, predvsem nove članice EU, postajajo vse bolj raznoliko migracijsko okolje.

Novo dinamiko migracijskih tokov spremljajo nove oblike upravljanja z migracijami. Z zmanjšano rastjo priliva v aktivno prebivalstvo v kontekstu vedno večjih potreb po delavcih, na nekaterih področjih visoko usposobljenih, na določenih pa tudi nekvalificiranih, se v začetku 21. stoletja v razvitem svetu in še posebno v Evropi dogajajo velike spremembe. Te ne učinkujejo le na intenzivnost in kvaliteto migracijskih tokov, z novimi smermi in regijami, ki se vpletajo v ta proces, temveč tudi na reakcije držav in skupnosti na migracijske fenomene. Rastoči trend upravljanja z migracijami in upravljanja migracijskih politik na regionalnih ravneh, od katerih je Evropska unija (v besedilu: EU, Unija ali Evropska unija) najizrazitejša, s hkratno potrebo po upravljanju migracijskih politik na svetovni ravni, lahko vidimo kot proces

borbe različnih interesov za re/definiranje kategorij migracij in kodificiranje področja dovoljenega in področja nezakonitega gibanja ljudi (Uvod v Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije, 2002).

Po podatkih OECD v evropskih državah prevladujejo priseljenci iz Magreba, podsaharske Afrike, Azije, Albanije in nekdanjih republik Jugoslavije. V naštetih področjih in državah izvora obstajajo oblike kolektivne organizacije preseljevanja in nato tudi organiziranje v okolju priselitve (etnične enklave). Za ta pojav obstajajo strukturni vzroki obsega ekonomije v razvitem okolju in specifična struktura socialne deprivacije v državi izvora. Številne države izvora emigracij takšne oblike selitev podpirajo, ne le zaradi narodnostnih vprašanj, temveč tudi zaradi znatnih finančnih koristi²⁰ (Verlič Christensen, 2002: 21).

Med novejše pojave spada tudi povečana mobilnost mladih, ki odhajajo v tujino na šolanje in se kasneje tudi tam ali pa kje drugje zaposlijo. Več je tudi dnevnih delovnih migracij in začasnih zaposlitev v tujini. Natančno število oseb, ki odhaja začasno ali nepovratno v drugo okolje, ni znano. Bevc meni, da so ti tokovi selektivni in (potencialno) odnašajo mlade in kvalificirane kadre. Ni verjetno, da pojav znamo ali zmoremo registrirati dovolj natančno, da bi prišli do sklepov (Bevc, 1997, Verlič Christensen, 2002: 182).

Demografske napovedi za Evropo so slabe, gospodarstvo niha, potrebe po delu obstajajo, priseljenci pa so tu že nekaj časa in še vedno prihajajo. Samo po sebi se postavlja vprašanje, kar res vemo o migrantih in o trgu dela in o katerih stvareh le ugibamo. Nobena od držav še ne pozna formule, po kateri bi ekonomsko-politične migracijske tokove zaustavila oziroma regulirala, ter za kakšno ceno.

²⁰ Remittance ali pritok kapitala ter finančnih vlaganj (Verlič Christensen, 2002: 21).

3. RAZVOJ NORMATIVNEGA MEDNARODNEGA IN EVROPSKEGA OKVIRA

3.1 Mednarodni pravni temelji

Na začetku leta 2003 je Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR) (Internet 7) ocenil, da njihova organizacija skrbi in se zavzema za 10,4 milijona beguncev, kar predstavlja 0,17% svetovne populacije. Ob koncu leta 2005 se je to število povzpelo na 20,8 milijona. Velika večina teh ljudi živi na ravni veliko pod osnovnim življenjskim standardom in v nevarnih okoliščinah. Kar 78% vseh oseb, ki iščejo zaščito, je nastanjenih v državah v razvoju, ki imajo same težave pri zagotavljanju pravic svojim lastnim državljanom. Le majhen odstotek beguncev je nastanjenih v krajih, kjer obstajajo možnosti novega začetka, ki bi omogočal človeka vredno in dostojno življenje. Mnogi begunci oziroma iskalci zaščite se zato vračajo v izvorno državo, v nevarne razmere, še preden jih je matična država sposobna učinkovito zaščititi. Nekaterim, a zelo maloštevilnim beguncem, je omogočeno ostati v državi pribežališča, kjer so dobili zatočišče, tam delati in uživati enako raven pravic, kot jih imajo državljani te države.

Priseljencem je vedno težje doseči in pridobiti zaščito v razvitem svetu, v državah kot so ZDA, Avstralija ali države Zahodne Evrope. Te namreč sprejemajo vedno strožje omejitve glede same možnosti dostopa do lastnega ozemlja, vedno težje pogoje za pridobitev vizuma, zaostritve pri omejitvi gibanja, vedno višje kazni za tiste, ki v državo pripeljejo osebe brez urejenega statusa. Vse navedeno vodi v zmanjšanje dotoka iskalcev zaščite na njihovo ozemlje. Namen razglasitve 20. junija kot svetovnega dneva beguncev (Generalna skupščina OZN, Resolucija 12 A55, 2-6.10.2001) je torej dvigniti zavest o težkih položajih, v katerih se znajdejo begunci in iskalci zaščite, opozoriti na »pozabljene« begunce in vse ostale begunske situacije ter okrepiti dolžnosti držav, da zaščitijo osebe, ki iz razlogov osebne varnosti iščejo zaščito.

Splošna deklaracija o človekovih pravicah²¹ določa standarde človekovih pravic za vsakogar. V 14. členu določa, da ima vsakdo pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem. Kršitve temeljnih človekovih pravic vsakodnevno prisilijo premnoge ljudi v življenjsko odločitev, da zapustijo svoj dom, družino, skupnost in državo. Nekateri to storijo v strahu za lastno življenje, za življenje svojih otrok ali ljubljenih oseb. Vsaka tovrstna odločitev je posledica neuspeha posamezne države, da bi učinkovito zaščitila temeljne človekove pravice svojih državljanov in da bi jim zagotovila varno ter človeka dostojno življenje (Pilih in Mrak, 2005: 41).

Položaj oseb, ki iščejo zaščito v mednarodnem pravu, opredeljujeta Konvencija o statusu beguncev ali **Ženevska konvencija** in k njej sprejeti Protokol o statusu beguncev. Konvencijo o statusu beguncev so leta 1951 v Ženevi sprejeli Združeni narodi in jo leta 1967 dopolnili s Protokolom o statusu beguncev, sprejetem v New Yorku. Ta dva dokumenta OZN predstavljata hkrati temelj in najnižjo zagotovljeno raven pravnega urejanja begunske problematike (Pilih in Mrak, 2005: 36).

Mednarodno pravo predvideva več oblik zatočišča :

1. Priznanje začasnega zatočišča za ogrožene osebe, ki so masovno zapustile matično državo zaradi vojnih razmer, okupacije oziroma množičnih kršitev človekovih pravic, v tem primeru se vlada gostiteljske države odloči, da so v določeni državi nastopile razmere, ki terjajo taksno rešitev.
2. Priznanje trajnega zatočišča prosilcem za azil po Ženevski konvenciji o statusu beguncev z dne 28.07.1951, t. i. politični azil.
3. Priznanje trajnega zatočišča iz človekoljubnih oziroma humanitarnih razlogov v okoliščinah, ki jih Ženevska konvencija sicer ne določa, je pa v smislu namena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in ki predpostavljajo zadosten razlog, da se teh oseb ne vrne v njihovo izvorno državo, t.i. azil iz humanitarnih razlogov.
4. Priznanje posebne oblike zaščite zavrnjenim prosilcem za azil ter dovolitev za zadrževanje tujcem brez statusa, oboje v primeru, če bi bila vrnitev v matično državo v nasprotju z načelom

²¹ Splošna deklaracija o človekovih pravicah, sprejeta 10.12.1948. Resolucija OZN 217 A (III). Dostopna na: <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/slv.htm> (18.11.2006).

ne- vračanja²² (načelo non- refoulment²³) ali z razlogi, ki so podani v kakem drugem predpisu ali mednarodnemu sporazumu (Pilih in Mrak, 2005: 27).

Prosilci za azil so upravičeni do določenih pravic, ki jih zagotavlja Ženevska konvencija, katere določbe se v praksi uporabljajo neposredno, kot so pravica do prebivanja v državi do pravnomočno zaključenega postopka, pravica do brezplačne pravne pomoči pri uveljavljanju pravic, pravica do zakonitega azilnega postopka in sojenja, stiki z njihovo družino, prijatelji, odvetniki, tolmači in organizacijami, ki jim lahko pomagajo, pravica do svobode gibanja, pravica do osnovne oskrbe, pravica do osnovnega zdravstvenega varstva itd. (Pilih in Mrak, 2005: 41).

Pravice prosilca za azil niso enake pravicam, ki jih ima posameznik z že priznanim statusom begunca. Status prosilca za azil je namreč začasen in traja najdlje toliko časa, dokler ni azilni postopek pravnomočno končan, medtem ko je status begunca, po pravnomočno končanem azilnem postopku, trajen. Prosilcem, ki jim je pristojni organ odločanja priznal status begunca v skladu z Ženevsko konvencijo oziroma zakonskimi akti države, imajo pravico do stalnega prebivanja. Kot dovoljenje za stalno prebivanje velja pravnomočna odločba, s katero je bil prosilcu za azil priznan status begunca (Pilih in Mrak, 2005: 42).

Beguncem poleg splošnih človekovih pravic pripadajo še pravice, zagotovljene z Ženevsko konvencijo. Na mednarodni ravni naj bi zaščita pomenila več kot le fizično varnost. Beguncem naj bi bile v državi pribežališča zagotovljene vsaj enake pravice in osnovna pomoč kot drugim tujcem, ki zakonito prebivajo v državi. To vključuje svobodo izražanja, svobodo gibanja in zaščito pred mučenjem in drugim ponižujočim ravnanjem. Enako naj bi veljalo tudi za ekonomske in socialne pravice: dostop do zdravstvene oskrbe, do izobraževanja in za pravico do dela.

²² 3. člen EKCP varuje osebo pred vračanjem v državo, kjer obstoji realna možnost, da bo izpostavljena nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, ta pravica je absolutna in je države ne morejo omejiti.

²³ Načelo non- refoulment določa, da nobena država, pogodbenica EKCP, na nikakršen način tujca ne bo izgnala ali prisilno vrnila na mejo ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali v državo, kjer bi bil lahko izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kazni, ki ni dovoljena.

Ob spoštovanju Ženevske konvencije in upoštevanju trajne rešitve situacije beguncev skozi lokalno integracijo se med njihove pravice vključuje pravice do nediskriminatorne obravnave, svobode veroizpovedi, osebnih dokumentov in potnih listin, prenosa imetja v druge države, ki begunca sprejmejo zaradi preselitve, sodnih in drugih taks, kot velja to za državljane, priznanja osebnostnih pravic, ki jih je begunec dobil predhodno, še posebej pravice v zvezi z zakonsko zvezo in družinskimi razmerji, stalnega prebivanja in najnujnejših stanovanjskih prostorov (nastanitve), šolanja in izobraževanja, zdravstvenega varstva, denarne pomoči, pomoči pri vključevanju v okolje, zaposlitve in vključevanja v druge oblike aktivne politike zaposlovanja, zaščite pred kazenskimi sankcijami zaradi nezakonitega vstopa ali navzočnosti v državi pribežališča in svobodo gibanja (Pilih in Mrak, 2005: 42-43).

Ženevska konvencija le splošno opredeljuje dolžnost begunca, da mora spoštovati predpise države pribežališča. To v večini evropskih držav pomeni, da mora begunec spoštovati njihovo ustavo, zakone in druge predpise, da mora obveščati pristojne organe o svoji selitvi, zaposlitvi itd. Ob tem pa poudarja tudi dve zelo pomembni dolžnosti države pribežališča:

- da osebe, ki iščejo zaščito, ne kaznuje zaradi nezakonitega prehoda državne meje,
- da osebe, ki išče zaščito, ne izžene, zavrne ali prisilno vrne na meje ozemlja, kjer bi bila njeno življenje ali svoboda ogrožena zaradi njene rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja, ali v državo, kjer bi bila lahko izpostavljena mučenju ali nečloveškemu, poniževalnemu ravnanju ali kazni, ki ni dovoljena (Pilih in Mrak, 2005: 43).

Konvencija opredeljuje institut tako **političnega azila** kot **azila iz humanitarnih razlogov**. Odločilno dejstvo, po katerem razlikujemo razloge za pridobitev statusa političnega azila ali azila iz humanitarnih razlogov, je v tem, da so pri političnem beguncu podani, kot navedeno, subjektivni vzroki in razlogi ter individualno preganjanje, medtem ko so pri osebi, ki pridobi azil iz humanitarnih razlogov, podani objektivni razlogi, neodvisni od volje tujca.

Izključitveni razlogi predvidevajo situacije, v katerih se ni možno sklicevati na Ženevsko konvencijo ali EKCP glede priznanja azila. Te pravice se ne priznajo osebi, ki je storila, ali za katero obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da je storila zločin proti miru, vojni zločin ali zločin

proti človečnosti in mednarodnemu pravu, ali pa je storila pred priznanjem statusa begunca izven države, v kateri je oseba zaprosila za azil, hudo kaznivo dejanje nepolitične narave. Pravice za azil se nadalje ne prizna osebam, ki že uživajo pomoč ali zaščito organov in agencij Združenih narodov, razen Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju UNHCR), in tudi ne tistim osebam, katerim so pristojni organi države, v kateri je oseba zaprosila za azil, že priznali enake pravice in dolžnosti, kot jih imajo državljani te države (Longo, 2003: 7).

Institut **začasnega zatočišča** državi pribežališča omogoča, da v primeru nepričakovanih množičnih prilivov zagotovi hitro zaščito, vendar brez zagotovila za azil oziroma priznanje statusa begunca. Tovrstna zaščita je le v zelo specifičnih situacijah lahko prednost za begunce in ne bi smela nadomestiti širših varnostnih ukrepov in pravic, kot jih zagotavlja Ženevska konvencija (Mrak in Pilih, 2005: 46).

Tretja varna država je institut, ki so ga države EU opredelile v Dublinski konvenciji²⁴ leta 1990. Določile so, katera država je odgovorna za obravnavo prošelj za azil. Prošelec za azil lahko vloži vlogo edino v s to konvencijo določeni državi in nobeni drugi. Primer: begunec na svoji poti prečka eno od držav, ki je razglašena za varno državo (državo A). Prispe v državo B, kjer vloži prošnjo za azil. Država B prošnje ne bo obravnavala, ampak bo begunca vrnila v državo A, češ da bi begunec že v času prečkanja države A tam moral zaprositi za azil. Ureditev izhaja iz domneve, da je azilni postopek v državah članicah harmoniziran. Realnost pa je bila leta 1990 povsem drugačna, harmonizacija ni dosežena niti danes. Prosilci za azil nimajo v vseh državah enakih možnosti za pridobitev zaščite. Uvedba tretje varne države bi lahko bilo zadnje dejanje v harmonizacijskem procesu, ne pa prvo. Ureditev ogroža celo spoštovanje načela nevračanja, zato je bila kritizirana tudi s strani UNHCR. Po mnenju nevladnih organizacij je spodkopala načelo mednarodnega begunskega prava, da begunec lahko zaprosi za zaščito v katerikoli državi (Longo, 2003: 8).

²⁴ V izvorniku: Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities or Dublin Convention 97/C254/01.

Ključni razlogi, ki morajo biti podani za priznanje statusa begunca po Ženevski konvenciji, so:

1. Utemeljen strah pred preganjanjem; strah je v veliki meri subjektivna kategorija, odvisna od duševnih in drugih osebnostnih značilnosti, predstav in stanja posameznika, to stanje in predstave pa morajo biti pogojene z objektivnimi okoliščinami. Kaj se šteje za utemeljen strah, je stvar presoje v konkretnem primeru.

2. Preganjanje zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali zaradi političnega prepričanja; tu so vsi drugi razlogi, na primer ekonomski strah, strah pred naravnimi nesrečami itd., izključeni.

3. Nahajanje izven države, katere državljanstvo ima oseba, in če ne more ali zaradi utemeljenega strahu noče zahtevati zaščite svoje države oziroma se ne more ali se zaradi takšnega strahu ni pripravljena vrniti v državo svojega predhodnega prebivališča, oziroma če gre za osebo brez državljanstva; gre za absoluten pogoj, namreč priznanje pravice do azila ni možno, če se prosilec nahaja na ozemlju svoje države (Pilih in Mrak, 2005: 38- 39).

3. 2 Evropski pravni temelji

Evropska unija je predvsem ekonomska integracija. Poglavitni namen integracije je ustanovitev skupnega trga, ki bi združil nacionalne trge držav članic in bi omogočil blagovno menjavo in opravljanje storitev pod enakimi pogoji kakor na njihovih domačih trgih. Temelji skupnosti so prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Pobuda po ekonomskem združevanju je med drugim izhajala iz želje, da se zagotovi trajni mir. V času pobude se je zdelo, da bo cilj mogoče doseči preko ekonomskega povezovanja. Cilj integracije je torej zagotovitev miru in v okviru njega spoštovanje človekovih pravic (Longo, 2003: 3).

Rimska pogodba iz leta 1957 ne vsebuje določil o človekovih pravicah. Kljub temu je Sodišče Evropskih skupnosti že kmalu določilo, da so človekove pravice del splošnih načel prava Skupnosti. Vključuje jih **Maastrichtska pogodba**²⁵, nadalje pa razvija **Amsterdamska**

²⁵ Maastrichtska pogodba ali Pogodba o Evropski uniji (PEU): The Treaty on the European Union.

pogodba²⁶. Skupne vrednote, ki jih še danes razglaša EU, so zavezanost k svobodi, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic, demokraciji in pravni državi.

Države članice urejajo skupno migracijsko politiko na naddržavni ravni, torej na nivoju Unije, in ne izključno v nacionalnih pristojnostih. Razlog je v enotnem zavedanju o povezanosti področja migracij z ekonomskim in z mednacionalnim povezovanjem.

Leta 1986 sprejet **Enotni evropski akt** je prosto gibanje oseb opredelil kot enega pglavitnih elementov enotnega trga. Če so države članice z odpravo notranjih meja želele zagotoviti prosto gibanje ljudi med državami članicami, so se morale dogovoriti o načinu nadziranja zunanjih meja. Z razvijanjem političnega in ekonomskega sodelovanja se je pokazala tudi potreba po sodelovanju na področjih, kot so migracije, nadzor mej in azilne politike (Longo, 2003: 3).

Sodelovanje držav članic EU na področju migracij je bila reakcija na vzpostavitev sistema prostega gibanja oseb in odpravo notranjih meja, manj pa želja po vzpostavitvi učinkovitega enotnega sistema varovanja beguncev. Proces prenosa področja iz nacionalnih na raven Unije je močno zaznamovan z nasprotujočimi si interesi med zaščito in nadzorom migracij. Sodelovanje se je osredotočilo na varovanje notranje varnosti. Delno izgubo suverenosti nad nadzorom gibanja državljanov tretjih držav so države članice nadomestile z okrepitevijo nadzora zunanjih meja, s poostrejitvijo pogojev za vstop na ozemlje (vizni režimi, sankcioniranje prevoznikov), z uvedbo režima tretje varne države, s sklepanjem sporazumov o ponovnem sprejemu, s politiko zadrževanja beguncev v regijah, iz katerih izhajajo, z omejitvijo dostopa do azilnih postopkov in ukrepov proti »nepravim« prošnjam za azil (Longo, 2003: 3-4).

Sodelovanje na področju begunske problematike predstavlja le manjši del širšega sodelovanja na področju nadziranja zunanjih meja in preprečevanja ilegalnega priseljevanja. Cilj je torej omejitev priseljevanja. Begunska vprašanja so se do leta 1999 reševala skupaj s pojavi, ki so označeni kot nevarnost za notranjo varnost – z mednarodnim kriminalom, terorizmom in

²⁶ Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European communities and related acts. Official Journal 340. 10. november 1997.

prometom s prepovedanimi drogami. Sprejeti ukrepi pa so zadevali tako prostovoljne kot neprostovoljne migrante, med njimi tudi begunce (Longo, 2003: 4).

Evropsko sodelovanje na področju migracij se je začelo na neformalen način. Z letom 1988 so se ministri, pristojni za migracije (večinoma za pravosodje in notranje zadeve), pričeli sestajati tudi formalno. Oblikovali so standarde (Dublinska konvencija 1990/97, Schengenska konvencija, Schengenski izvedbeni sporazum, Schengenski informacijski sistem SIS 1985/90-velja do 1995) za nadzor na zunanjih mejah, vizumske režime, boj proti nezakonitemu priseljevanju, sankcije za prevoznike, opredelili pa so tudi odgovornost ene države za obravnavanje prošnje za azil (Longo, 2003: 4).

Pogodba o Evropski uniji ali **Maastrichtska pogodba** 1992/1993 je področje migracijske politike do državljanov tretjih držav opredelila kot zadeve skupnega interesa (»matters of common interest«). Uvrsti jih v VI. Poglavje (člen K- K9) in s tem ustvari t.i. tretji steber Unije²⁷.

Način odločanja je medvladen. Večina mehanizmov, sprejetih v okviru tretjega stebra, je pravno nezavezujočih (razen Schengenskega sporazuma ter Schengenske in Dublinske konvencije). Predstavljali so merila pri izgrajevanju notranjih azilnih sistemov, ki jim države lahko sledijo, niso pa tega obvezane storiti²⁸. Odločitve ne veljajo v državah članicah neposredno, temveč jih morajo le-te preko svojih sistemov v nacionalno pravo šele uvesti. Evropske institucije imajo omejene pristojnosti pri oblikovanju politike in zakonodaje. Svet Evropske unije odločitve, torej skupna stališča, skupne ukrepe (»joint positions, joint actions«), konvencije itd. sprejema soglasno. Evropski parlament ima le posvetovalno vlogo. (Longo, 2003: 4).

²⁷ Med ostalimi področji tretjega stebra so: prehod in nadzorovanje zunanjih meja držav članic, boj proti zasvojenosti z mamili, proti mednarodnim goljufijam, sodelovanje sodstva v civilnih in kazenskih zadevah, carinsko sodelovanje, policijsko sodelovanje v boju proti terorizmu, v nezakoniti trgovini s prepovedanimi drogami in z drugimi resnimi oblikami mednarodnega kriminala.

²⁸ Resolucije, sklepi, priporočila (npr. Londonska resolucija 1992, ki je določila pravila za vračanje prosilcev za azil v varne tretje države, skupno stališče, v katerem so se države članice dogovorile o skupni definiciji izraza »begunec«, glede na pomen, ki izhaja iz Ženevske konvencije).

Države članice so se upirale, da bi instrumenti azilne in migracijske politike dobili zavezujočo naravo. Da bi bila komunitarizacija področja sploh mogoča, je bila dana možnost, da se iz dogovorjenega izključijo (t.i. opt- out). To možnost so izkoristile Velika Britanija, Irska in Danska (Longo, 2003: 4).

Leta 2001 je bil soglasno sprejet sklep držav članic EU, da je skupna politika migracij sicer načrtovana, ampak medtem veljajo nacionalna pravila. Najpogostejše nacionalno pravilo je, da države svojega sistema ne želijo spreminjati zaradi tujcev, ki bi sicer bili cenejša delovna sila, vendar bi to zahtevalo deregulacijo trgov delovne sile²⁹ (Verlič Christensen, 2002: 190- 191). Različno dodeljevanje pravic do bivanja in dela izhaja iz načela držav članic EU, da vsaka država zase nadzira migracije v prid nadzora nacionalnega trga delovne sile in preprečevanja brezposelnosti na svojem teritoriju. Politika »evropske trdnjave« lahko predstavlja poglobljeno razvojno oviro bodoče ekonomske in politične moči združene Evrope (Turton in Gonzalez, 1999 v Verlič Christensen, 2002: 191).

Schengenski pravni red je bil prevzet v pravni red skupnosti (acquis communautaire). Institucije EU so pridobile večjo vlogo, sodelovanje pa ni več potekalo medvladno. Na nivoju EU so se sprejemale odločitve, ki so za države članice veljale neposredno. V petletnem prehodnem obdobju odloča Svet soglasno na predlog Komisije ali na pobudo države članice. Evropski parlament je imel še vedno le posvetovalno vlogo (Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, čl. 67).

Po letu 2004 je izključna pravica zakonodajne iniciative pripadla Komisiji, ki je bila dolžna preučiti vsako prošnjo države članice, naj pri Svetu vloži predlog, Svet pa naj sprejema odločitve s kvalificirano večino. Vloga parlamenta se je tako povečala, saj lahko (z absolutno večino) prepreči sprejetje aktov.

Sposobnost za članstvo je ocenjevala na podlagi izpolnjevanja kriterijev, ki jih je Evropski svet izoblikoval na vrhu v Kopenhagenu leta 1993. Kriteriji so politični, gospodarski in pa kriteriji sposobnosti prevzemanja obveznosti članstva. Zadovoljevanje političnih kriterijev pomeni

²⁹ Tujci ne smejo ogroziti možnosti zaposlovanja državljanov.

stabilnost ustanov, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice in varstvo manjšin. Sposobnost za prevzem obveznosti članstva pomeni sposobnost prevzemanja in izvajanja pravnega reda EU, pa tudi privrženost političnim, gospodarskim in denarnim ciljem Unije. Države kandidatke morajo *acquis* prevzeti v celoti, vključno s Schengenskim *acqui*jem. Nimajo možnosti zavrnitve (opt- out) ali naknadnega sprejema (opt- in). Ne morejo izbirati, kateri deli schengenskih pravil so primerni glede na njihov nacionalni interes (Longo, 2003: 6).

Evropski svet se je z implementacijo Amsterdamske pogodbe ukvarjal na neformalnem vrhunskem zasedanju v finskem mestu **Tampere** oktobra 1999 o notranji varnosti in sodelovanju na področju pravosodja, ki ga je predlagal španski predsednik vlade José María Aznar, ki se je zavzel predvsem za iskanje rešitev v zvezi z drugo točko vrha, to je s področjem skupne migacijske in azilne politike. Španski mediji so poudarjali, da gre za soočanje z »izzivom migracijskih pritiskov na vratih Evrope« (Larraya, 1999). Petnajsterica je sklenila, da je potrebno finančno pomagati državam, od koder prihajajo migranti - Španija je vključila Maroko med te države - ter ustvariti osnovo za družbeno integracijo in prilagoditev migrantov ter okrepiti procese za legalen vstop. Cilji ukrepov so na eni strani preprečiti marginalizacijo migrantov, na drugi strani pa okrepiti boj proti ksenofobiji in rasizmu. Sprejet je bil predlog o poenotenju azilnih postopkov ter o ustvarjanju potrebnih pogojev za ureditev položaja beguncev v EU, zavrjen pa španski predlog o ustanovitvi posebnega fonda, iz katerega bi finančno pomoč prejemale evropske države z največjim bremenom beguncev in migrantov (Larraya, 1999).

Vrh v Tampereju pomeni podlago za oblikovanje enotnega prostora na področju notranje varnosti, pravosodja in enotnega notranjega trga. S sprejetimi sklepi za izgradnjo skupnega prostora svobode, varnosti in pravice je vrh določil tudi časovni načrt za vzpostavitev enotnega evropskega sistema skupne politike migracij (Migration in the New Millenium, 2000:10), ki ga predvideva Amsterdamska pogodba. Svet je potrdil zavezo, da bo skupni evropski azilni sistem temeljil na Ženevski konvenciji in drugih instrumentih za varstvo človekovih pravic.

Dve leti kasneje je Evropski svet po zasedanju v **Laeknu** (Bruselj) izrazil nezadovoljstvo glede neuresničevanja ciljev tamperskega zasedanja. Izrazil je »odločnost za izgraditev skupnega

azilnega in migracijskega sistema. Skupni sistem mora ohraniti nujno ravnovesje med varstvom beguncev, legitimnim prizadevanjem posameznika za boljšim življenjem in možnostmi EU in njenih držav članic»³⁰.

V številnih državah EU si zakonodajna, politična in pragmatična praksa do migracijskega vprašanja nasprotujejo do te mere, da ni mogoče doseči soglasja o skupni evropski politiki migracij, ki bi preseglo deklarativne dobre namene in upoštevalo priporočila Evropske komisije. Še leta 2002 je obstajalo zgolj soglasje o poostrenem nadzoru zunanjih meja in nadaljnji omejitvi pravic mobilnosti imigrantov iz tretjih držav znotraj skupnega prostora držav članic EU. Otežen položaj priseljencev in demografsko stanje držav EU pa sta istega leta pripeljala do novih smernic Evropskega parlamenta, ki so uvedle spremembe glede notranje mobilnosti migrantov na trgih delovne sile v smislu povečanja fleksibilnosti in trdnejših socialnih pravic³¹. S tem priporočilom se je Evropski parlament vrnil k izhodiščem Maastrichtske pogodbe o izenačevanju zakonskih pravic in socialnega statusa med državljani in ostalimi prebivalci držav EU (Verlič Christensen, 2002: 32).

Nezakonito priseljevanje se kljub Amsterdamski pogodbi in pozivom po ločevanju nadzornih in humanitarnih vprašanj še vedno obravnava tesno povezano. Voditelji **držav članic EU** so **2002 v Seville** (zasedanje Evropskega sveta, Sevilla, 21. in 22. junij 2002) ponovno razpravljali o priseljevanju in migracijski politiki. Razprava je potekala v okoliščinah vzpona desne politične opcije v nekaterih državah, zato so bili prisotni tudi pozivi o nujnosti dogovarjanja na evropski ravni. Pred zasedanjem so se pozivi na uravnoteženo obravnavanje nadzornih mehanizmov z istočasnim obravnavanjem vzrokov za migracije in spoštovanje človekovih pravic oglasili številni, med drugimi Ruud Lubbers, takratni visoki komisar ZN za begunce, Mary Robinson, visoka komisarka ZN za človekove pravice, nevladne organizacije in celo Evropski parlament. Poslanci so pozvali k vzpostavitvi resnične skupne politike za zagotovitev ravnotežja med restriktivnimi ukrepi na eni in lažšanjem integracije državljanov tretjih držav v življenje EU na drugi strani (Longo, 2003: 14).

³⁰ Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14- 15 December 2001, SN 300/1/01 REV1, Conclusion 39.

³¹ Migration News Sheet, marec 2002:1, v Verlič Christensen, B.: Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. 2002.

Poudarek zasedanja je bil kljub vsemu zajezev nezakonitega priseljevanja. Akcijski načrt je pripravilo špansko predsedstvo, ki je predlagalo konkretne ukrepe za učinkovitejši nadzor meja in boljše sodelovanje z izvornimi državami. Zaskrbljujoč je bil njen predlog, da bi se tretje države lahko kaznovalo z ekonomskimi sankcijami, z ukinitvijo pomoči ali celo z razveljavitvijo sporazuma o sodelovanju ali pridružitvi, če njihovo sodelovanju v omejevanju migracijskih tokov ne bi bilo zadovoljivo. Predlog je bil sprejet v omiljeni obliki (nasprotovali sta mu le Francija in Švedska), kar kaže na to, na kakšen način se razmišlja o vprašanih priseljevanja in pravic migrantov (Longo, 2003:14).

Sevillski ukrepi so sodelovanje s tretjimi državami in migracijsko politiko nasploh vgradili v zunanjo politiko Unije. Vsako nadaljnje sodelovanje je bilo pogojeno s sodelovanjem pri omejevanju nezakonitega priseljevanja, države pa so dolžne prevzeti nazaj vse ljudi, ki so iz njenega ozemlja ali preko njega nezakonito vstopili v Evropsko unijo. Če Unija s sodelovanjem ne bo zadovoljna, bo lahko zmanjšala sodelovanje s to državo na drugih področjih in sprejela ukrepe, ki jih predvideva na področju zunanje in varnostne politike. Sklepi so določili tudi ponovno preučitev seznama držav, katerih državljani za vstop v EU potrebujejo vizume, pospešeno sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu in sprejem repatriacijskih programov. Potrdili so zavezanost k implementaciji tamperskega programa, boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovanju z ljudmi ter obenem k uravnoveženosti z mednarodno sprejetimi obveznostmi in boju proti rasizmu in ksenofobiji (Longo, 2003: 15).

Vendar pa na področju ekonomskih migracij in begunstva razen novega časovnega načrta dokončnega sprejema dokumentov ni bilo zaslediti konkretnih korakov. Niso se dotaknili vzrokov, ki povzročajo zamudo pri oblikovanju skupnega migracijskega sistema. Ti se skrivajo tudi v tem, da države v notranjih zakonodajah sprejemajo restriktivne ukrepe, ki niso v skladu z načeli, ki se vzporedno oblikujejo na evropski ravni. Sklepi se omejujejo na nadzor meja in sporazume z državami, od koder migranti prihajajo in skozi katere potujejo, ne vključujejo pa ukrepov, ki bi zagotovili dostop do teritorija EU tistim, ki iščejo zaščito (Longo, 2003:15).

Z **Amsterdamsko pogodbo**³² iz leta 1997 naj bi oblikovali bolj demokratično Evropo s poudarkom na spoštovanju človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah. Prišlo je do očitnega napredka v zadevah, ki se nanašajo na prosto gibanje njenih državljanov, medtem ko istočasno omogoča bolj učinkovit boj proti organiziranemu kriminalu.

Glavni cilji Amsterdamske pogodbe so:

- Postaviti zaposlovanje in pravice državljanov v samo osrčje Unije: države članice nosijo primarno odgovornost za zaposlovanje, obenem pa je v središče postavila potrebo po tem, da države članice med seboj sodelujejo pri iskanju rešitev v boju proti brezposelnosti, ki je danes v Evropi najhujši problem.
- Dokončno odpraviti še zadnje ovire svobodi gibanja ter krepiti varnost s konsolidacijo in sodelovanjem držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev (tretji steber Unije) pod okriljem Skupnosti.
- Omogočiti Evropi, da glasneje izrazi svoje mnenje o problemih na svetovnem prizorišču z zadolžitvijo Evropskega sveta (vodje držav in vlad) za opredelitev skupnih strategij, ki naj bi jih uresničile Unija in države članice, in z imenovanjem Visokega predstavnika za Skupno zunanjo in varnostno politiko (generalni sekretar Sveta) ter Enote za načrtovanje politike in zgodnje opozarjanje pod njegovim vodstvom.
- Doseči večjo učinkovitost institucionalne strukture v luči širitve Unije, še posebno proti državam vzhodne Evrope (Moussis, 1999: Internet 8).

Amsterdamska pogodba je naredila korake v smeri doseganja tega zadnjega cilja predvsem z razširitvijo postopka soodločanja (Parlament /Svet) ter večinskega glasovanja v Svetu. Vendar pa bi bila potrebna nova sprememba Pogodbe o Evropski uniji ali celo nova pogodba, da bi lahko izvedli reformo ustanov ter jim omogočili delovanje v kontekstu več kot dvajsetih držav članic. S prenosom azila iz tretjega stebra v prvi bi delno ločila povezavo med azilom in priseljevanjem, povezanim z nezakonitimi aktivnostmi. Dana je podlaga za ustanovitev območja svobode, varnosti in pravice («area of freedom, security and justice»). V petletnem obdobju po začetku veljavnosti pogodbe (1999-2004) mora Svet v skladu z Ženevsko

³² Amsterdamska pogodba OJ C 340, 10.11.1997, p. 145- 172

konvencijo, Protokolom ZN o statusu beguncev³³ in drugimi mednarodnimi pogodbami sprejeti naslednje ukrepe, ki se nanašajo na azil:

- določitev države, odgovorne za preučitev prošnje za azil (Dublin II);
- pogoje ob sprejemu prosilcev za azil;
- status begunca;
- postopek za priznanje ali odvzem statusa begunca (Longo, 2003: 5).

Če jo primerjamo z Maastrichtsko pogodbo, ki je bila podpisana 7. februarja 1992, potem amsterdamska pogodba konkretizira temelje Unije, ki so jih postavili v Maastrichtu, hkrati pa Unijo na nek način pripravlja na reforme njenih ustanov, ki bodo oziroma so potrebne zaradi velikega števila novih držav, ki želijo postati njene članice. Maastrichtska pogodba o Evropski uniji govori predvsem o spodbujanju uravnoteženega, trajnostnega gospodarskega razvoja in socialnega napredka (ukinitvev notranjih meja, krepitev gospodarske in socialne kohezije, oblikovanje gospodarske in denarne unije z enotno valuto v končni fazi), o uveljavitivi identitete na mednarodnem prizorišču (izvajanje skupne zunanje in varnostne politike), o krepitvi zaščite pravic in interesov državljanov držav članic, o vzdrževanju 'acquis communautaire' (Moussis, 1999, Internet 8).

Schengenski sporazum se nanaša na dva mednarodna sporazuma, ki sta bila podpisana v kraju Schengen in v Luksemburgu. Prvi je bil 1985 podpisan **Sporazum o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah** med Belgijo, Nizozemsko, Nemčijo, Luksemburgom in Francijo. Te države so se za odpravo mejnih kontrol odločile predvsem zato, da bi zagotovile hitrejši in učinkovitejši pretok oseb. Sporazum predvideva kratkoročne ukrepe za zmanjševanje mejne kontrole, okrepljeno sodelovanje med carinskimi in policijskimi organi držav članic, še posebej v boju zoper kriminal in vzpostavitev skupnih kontrolnih mest. Poudarek je tudi na izboljšanju policijskega sodelovanja, poenostavitvi pravne pomoči in izročitvenega postopka, dogovoru o čezmejnem zasledovanju, spoštovanju prepovedi vstopa na celotnem ozemlju držav pogodbenic, prilagoditvi predpisov na področju narkotikov, orožja in eksplozivov, poenotenju vizne politike in pogojev za vstop ter prenos mejne kontrole na zunanje meje pogodbenic (GPU, 2005: Internet 9).

³³ Sprejet 16.12.1966.

Drugi sporazum je bil podpisan 1990, veljati pa je začel 1993, in se imenuje Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma. Schengenska konvencija predstavlja nadgradnjo sporazuma iz leta 1985. V praksi se je uveljavila marca 1995, ko je bila dokončno rešena dilema glede ukinitve mejnih kontrol na notranjih mejah za vse, ki te meje prestopajo, torej tudi za državljane tretjih držav, glede česar članice do tedaj niso bile enotne (GPU, 2005: Internet 9).

Oba navedena sporazuma sta del Amsterdamske pogodbe, ki je začela veljati maja 1999. Izraz *Schengen* je postal sinonim za odpravo mejne kontrole na notranjih mejah med državami pogodbenicami ob hkratnem uvajanju izravnalnih ukrepov za zagotavljanje varnosti po enotnih standardih. Elektronsko nadzorovanje v okviru schengenskega režima³⁴ po mnenju Mojce Pajnik in Simone Zavratnik Zimic (2003: 5) globalizira restriktivne elemente migracijske politike Evropske unije, kot so zaježitev priseljevanja in učinkovit nadzor meja.

Schengenski pravni red je del evropskega pravnega reda in velja po vsej Evropski uniji, razen na območju Velike Britanije in Irske, ki sta na lastno zahtevo izvzeti iz schengenskega območja. Del schengenskega režima so tudi Norveška, Islandija in Švica, ki sicer niso članice EU (GPU, 2005: Internet 9).

3. 2. 1 Evropska migracijska politika

Kot sem že omenila v drugem poglavju, se v okviru koordinacije znotraj EU področje migracij deli na tri sklope: legalne migracije, migracije in razvoj ter nelegalne migracije. V prvi vrsti pa se strokovnjaki zavedajo pomembnosti povezovanja migracij z razvojem. Znotraj razprav o migracijah se vedno pogosteje pojavlja težnja po povečanem dialogu na tehnični in manj na politični ravni, na primer zagotavljanje sredstev za različne aktivnosti, izobraževanje, tehnično podporo državam pri nadzoru meja, projekti sodelovanja in sledenje sprejetemu načrtu aktivnosti.

³⁴ Schengenski informacijski sistem ali SIS.

V obdobju od leta 1980 do sredine 1995 je obseg notranjih migracij stagniral, šele konec devetdesetih se je začel povečevati. Pri tem so zunanje preselitve³⁵ med letoma 1980 in 1994 po številu presegale obseg notranjih vsaj za tretjino, predvsem po letu 1988. Čisti migracijski prirastek je začel močneje presegati naravni prirastek prebivalstva starih članic EU leta 1989 in vse od tedaj se ta razkorak ohranja približno v razmerju 1:2. Istočasno se je povečevalo število tujcev, ki so si pridobili državljanstvo. Konec leta 2001 se je opazno povečalo število zahtevkov po pridobitvi državljanstva v skoraj vseh državah članicah EU. Povečana stopnja naturalizacije je bila posledica vse pogostejše restrikcije pravic rezidentov, kar povzroča diskriminacijo migrantov tretjih držav predvsem na področjih zaposlovanja, izobraževanja in pri dostopu do socialnih in političnih pravic. Priseljenci zato v zadnjem obdobju pogosteje želijo sprejeti državljanstvo, medtem ko so pred tem obdobjem pogosteje oklevali. Ob koncu leta 2001 se je ocena deleža migrantov v EU približala 7%. Ta delež je bil najverjetneje močno podcenjen zaradi povečanega števila nedokumentiranih migracij (Verlič Christensen, 2002:24).

Poglavje migracij je obravnavano v različnih telesih znotraj EU, kar se izraža tudi na sprejetih dokumentih in načrtih aktivnosti. Petletni delovni načrt (Internet 1), sprejet na konferenci EuroMed³⁶ v Barceloni novembra 2005, na primer posebej izpostavlja tematiko migracij v Evro-mediteranski regiji v četrtem poglavju, 11. člen, ki govori o spodbujanju legalnih možnosti pretoka ljudi, povečanju povezovanja med državami in izboljšanju integracijskih politik. Načrt posveča tudi pomen problematiki »bega možganov«, trgovanja z ljudmi, nevarnih nelegalnih prestopov meja po morju ali kopnem ter nesporazumov, ki izhajajo iz ločitev mešanih zakonskih zvez.

EuroMed med drugim organizira *ad hoc* srečanja visokih uradnikov na področju migracij, kjer iščejo načine za doseg zastavljenih ciljev o modernizaciji, učinkovitosti in dostopnosti pravosodnih sistemov, o meddržavnem sodniškem sodelovanju v primerih neregularnih prehodov meja, ter nenazadnje, zavzemajo se za ratifikacijo konvencij OZN, ki se navezujejo na kriminalni vidik nezakonitih migracij v EU. Na enem od teh srečanj v Bruslju oktobra 2006

³⁵ Preselitve iz tretjih držav.

³⁶ Evrosredozemsko partnerstvo, imenovano tudi Barcelonski proces, je bilo ustanovljeno v Barceloni novembra 1995 z namenom političnega, ekonomskega in socialnega sodelovanja med državami članicami EU in partnericami južnega Sredozemlja.

je predstavnik Španije izpostavil potrebo po večji mednarodni komunikaciji in delu na tehnični ravni in manj na politični ravni. Predstavnik Evropske komisije je navedel, da ima evropski proračun rezervirana sredstva v podporo različnim aktivnostim, kot so delavnice, izobraževanja, delovni obiski in tehnična podpora. Velika Britanija je posebno pozornost posvečala vprašanju transfera prihrankov in predlagala sodelovanje, na kar se je Španija pozitivno odzvala. Neevropske članice, kot so Sirija, Maroko in Alžirija, pa so v ospredje postavile svoj vidik problematike preseljevanja ter apelirale na sprejetje ukrepov za lajšanje pretoka določenih kategorij oseb (znanstveniki, študentje, poslovneži, bolniki). Rešitve so vse vpletene strani iskale v izmenjavi podatkov in v povezovanju migracij z razvojem. Pogovori te vrste, zunaj strogih okvirov EU, so lahko glede povezovanja na ravni sever-jug oziroma zahod-vzhod vse prej kot nekoristni. Predstavniki držav niso podvrženi pritiskom, kakršni se vršijo na konferencah EU ali OZN, ter bolj odkrito spregovorijo o pričakovanih in predlogih ter sprejemajo rešitve predvsem na tehnični ravni, kar se navadno izkaže za bolj koristno kot sprejemanje mednarodnih pogodb, ki imajo bolj ali pa manj zavezujoč značaj (Internet 1).

Splošno gledano je največji pritisk migracijskih tokov začutiti na južnih mejah EU. Problem zaustavitve množičnih ilegalnih migracij bi poskušal rešiti novi nemško-francoski predlog o migracijski politiki³⁷. Ministra Schäuble in Sarkozy sta se zavzela za to, da se v nekaterih afriških državah ne bi več ustvarjalo vtisa, da se spleča ilegalno pretihotapiti v EU, češ, saj si boš čez čas lahko legaliziral status. Po omenjenem predlogu bi bilo najprej potrebno podati natančne ugotovitve o potrebah po delovni sili v vsaki državi članici in nato z afriškimi državami doseči dogovor o legalni migraciji določenega števila tako imenovanih "gostujočih delavcev za določen čas" znotraj kvot³⁸, ki bi jih vsaka država določila zase. Gostujoči delavci bi v državi lahko ostali od tri do pet let, svoj zaslužek bi pošiljali domov v izvorno državo in torej ves čas ohranjali stike z domovino. Ob tem je ključnega pomena dejstvo, da se bi morala vsaka država izvora zavezati, da po preteku tega obdobja "vzame" svojega državljana nazaj, ki bi s tem hkrati prinesel nazaj tudi pridobljeno znanje in izkušnje za kasnejše poklicno življenje doma.

³⁷ Predlog predstavljen na srečanju ministrov za notranje zadeve šestih največjih članic EU v Stratfordu, 25.-25.10.2006.

³⁸ Kvote bi se nanašale tako na omejeno število gostujočih delavcev kot tudi na panoge oziroma poklice, za katere velja potreba po delovni sili.

Tako imenovani model "cirkularne migracije" je sestavni del predloga, ki tako obsega sodelovanje na področju boja proti ilegalni migraciji (učinkovit nadzor zunanjih meja EU), sodelovanje pri reguliranju legalne migracije (uvedba kvot za priseljene delavce določenih poklicev) ter sodelovanje z izvornimi državami. Cilj predloga je boj proti odpravi vzrokov za ilegalne migracije, vendar v tem primeru na podlagi predhodnega tesnega povezovanja z državami izvora. Te se bodo morale obvezati k aktivni podpori načrtovanih vrnitev t. i. gostujočih delavcev. Hkrati z državami članicami EU bodo morale nuditi pomoč ob vrnitvi v domovino v obliki spodbujanja investicij in ustanavljanja malih podjetij (Internet 12).

Predlog kljub pohvalam strokovnjakov za migracije pri OZN odpira precej vprašanj, ki zaenkrat ostajajo brez odgovorov. Najprej bi izpostavila nedorečeno dejstvo, koliko so države izvora sploh pripravljene na sodelovanje te vrste. Po eni strani bi v državah gostiteljicah ti državljani tretjih držav lahko opravljali profesionalne dolžnosti in hkrati sobivali z večinskim prebivalstvom, ob predpostavki o možni legalizaciji njihovega statusa. Hkrati bi se te države izvora, katerih skupni imenovalci so splošno pomanjkanje, nizka izobraženost prebivalstva in visoka rodnost, otresla dodatnega socialnega bremena. Poraja se tudi dvom o teži teh izkušenj, ki bi jih na opisani način pridobili delavci, saj že države članice odkrito priznavajo, da potreba po delovni sili obstaja predvsem v panogah z nizkokvalificiranimi delavci, katerih novopridobljene izkušnje jim najverjetneje ne bodo omogočile odpiranja lastnih podjetij in družb. Dvomim celo, da jih večinoma ne bi rešile niti eksistencialnih zagat in pomanjkanja osnovnih sredstev za življenje.

Predsedujoča EU Finska je septembra 2006 na rednem zasedanju Generalne skupščine ZN izrazila stališče o postopnem in previdenem oblikovanju skupne evropske migracijske politike. Globalni pristop Unije do migracij vključuje področja razvojne politike, zunanjih odnosov in odnosov s sosednjimi državami, področje svobode, varnosti in pravičnosti ter zaposlovanja. Unija se po besedah ministrice za delo Filatove dolgoročno zavzema za uravnoteženo in celostno politiko priseljevanja, ki temelji na upravljanju zakonitih migracijskih tokov znotraj Unije, tako za doseg lizbonskih ciljev³⁹ kot tudi za preprečevanje ilegalnih migracij znotraj,

³⁹ Lizbonski cilji, kot so zaposlovanje, družba, temelječa na znanju, notranji trg in podjetniške spodbude, socialna vključenost, varstvo okolja in trajnostni razvoj.

na zunanjih mejah in tudi izven skupnih meja Unije. Partnerstvo med državami izvora, tranzita in cilja sodi med vodilna načela politike EU v odnosu z državami v razvoju. EU je tako prepričana, da lahko učinkovito upravljanje migracij koristno vpliva tako na države izvora kot tudi na države cilja in migrante same (Internet 5).

4. MIGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE IN KRALJEVINE ŠPANIJE

Države lahko izvajajo nadzor migracij na več načinov in najbolj splošen je nadzor meja. Po pravilu se nelegalni prestopi državnih meja sorazmerno povečujejo s sprejemanjem ostrejših ukrepov zakonskih omejitev prestopa ali priselitve. Da bi posamezna država postala ciljna za migrante, je pomembno tudi to, da je v njej migracijska politika pravno določena in da so postopki obravnave posameznih kategorij priseljencev legalni. Dodaten pogoj so dovolj močni razlogi za dotok potencialnih migrantov iz držav njihovega izvora (Hayter, 2001 v Verlič Christensen, 2002: 27).

Elementi nadzora in regulacije migracij potekajo poleg nadzora meja tudi preko notranjih organov države - policijski, inšpekcijski in drugi državni uradi (imigracijski uradi, socialne službe itd), ki razpolagajo z vrsto raznolikih dokumentov in pragmatičnih postopkov, s katerimi postavijo tujca v specifičen položaj⁴⁰. Institucije časovno opredelijo vse legalne pravice in obveznosti migranta: od področja bivanja, dela, zdravstva in izobraževanja do področja socialnih pravic (Verlič Christensen, 2002: 27).

Število priseljenih oseb z urejenim statusom tujca v Republiki Sloveniji se je iz leta v leto povečevalo. V septembru 2001 je število tujcev z stalnim ali začasnim dovoljenjem za prebivanje, statusom begunca ali osebe z začasnim zatočiščem 44.264, približno 2000 več kot leto poprej. Konec leta 2002 je v Republiki Sloveniji status tujca imelo že 52.844 oseb. Med državljani posameznih držav so v vseh kategorijah izstopali državljani Bosne in Hercegovine

⁴⁰ V nekaterih primerih in mnenjih diskriminatoren položaj, posebno na trgu delovne sile.

pred državljani ostalih držav Zahodnega Balkana. Med ostalimi državljani pa je bilo največ državljanov Ukrajine, Kitajske in Rusije (Statistični letopis, 2005).

Medletna primerjava izdanih dovoljenj za stalno prebivanje kaže, da je že v letu 1999 znatno preseglo dolgoletno povprečje, še večje odstopanje pa je vidno v letu 2000 in 2002⁴¹. Ugotovimo lahko, da je v letih od 1992 do 2003 slovensko državljanstvo pridobilo 191.429 oseb (Statistični letopis, 2005).

4. 1 Slovenska migracijska politika

Podatki o priseljevanju, pridobljeni na popisu prebivalstva leta 2002, vključno s priselitvami v letu 2002, kažejo na nove trende v selitvenih tokovih Slovenije z drugimi državami, ki so lahko tudi znanilec selitvenih tokov po vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Temeljne značilnosti priseljevanja, ki so se pokazale, so bile:

- zmanjševanje deleža priselitev iz držav nekdanje Jugoslavije, ki je dosegala samo še dve tretjini celotnega selitvenega prirasta;
- povečevalo se je priseljevanje državljanov EU;
- po letu 2000 se je povečalo število priseljenih državljanov RS iz Nemčije in Avstrije ter nekaterih prekomorskih držav, kamor je odhajalo veliko Slovencev;
- spremenila se je starostna sestava priseljencev, saj je med priseljenci v 2002 20% starejših od 45 let, desetina celo več kot 55 let, torej se vračajo zdomci in izseljenci po upokojitvi (Dolenc, 2005: 79-80).

Slovenija je že v začetnem procesu tranzicije, transformacije in približevanju Evropski uniji ob koncu devetdesetih veljala za »polizdelek«. Odpiranje trga in pretoka blaga je bil razmeroma hiter, v drugih dimenzijah pa je šlo počasneje. Že ob osamosvojitvi je Statistični urad zbiral napovedi o spreminjanju mobilnosti ljudi in prebivalcev. Odgovori in mnenja so bila razdrobljena in brez jasne predstave. Odselitev nekaj tisoč prebivalcev skupne držav je bila

⁴¹ Odstopanja so najverjetneje posledica uveljavitve zakona o urejanju statusa državljanov držav naslednic nekdanje SFRJ v letu 1999. Večje število izdanih dovoljenj v letu 2000 je odraz pristopa MNZ, da kar najhitreje reši tiste vloge, ki so bile ob vložitvi popolne in zato ni bilo potrebno izvajati dodatnega dokaznega postopka.

hitro pozabljena. Zatem se je slovenska meja začela zapirati in ostali smo »izoliran otok sredi vojn, beguncev, politik migracij in predvsem politike zapiranja evropskih dežel pred doseljenci« (Verlič Christensen, 2002: 176).

Zaradi pridružitve Republike Slovenije Evropski uniji so morala biti tudi v slovensko zakonodajo na področju priseljevanja implementirana splošna načela migracijske politike EU o svobodnem pretoku ljudi, blaga, kapitala in storitev. Konkretno to pomeni, da lahko na primer slovenski državljani odide na delo v drugo državo članico EU, če za to pridobi interes delodajalca. Pri tem pa velja pravilo hierarhije zaposlovanja - prednost imajo državljani, nato jim sledijo državljani drugih članic EU in nazadnje priseljenci iz tretjih držav. Sporazum iz Tampere iz leta 1999 navaja, naj se pravice državljanov tretjih držav »čimbolj približujejo« pravicam državljanov⁴² (Verlič Christensen, 2002: 33). Državam torej ne nalaga več zagotavljanje enakih pravic, kar pomeni v določenem pogledu nazadovanje zahtev iz Maastrichta.

4. 1. 1 Institucionalni okvir

V Sloveniji smo sicer imigracijsko zakonodajo sprejeli že leta 1999, vendar to ni rešilo problema v zvezi z urejanjem statusa skupine nekdanjih državljanov Jugoslavije, ki so ostali v Republiki Sloveniji brez potrebnih dokumentov. Ne samo države v tranziciji, temveč tudi države članice EU so pri urejanju sodobnih migracijskih tokov pravzaprav čedalje bolj zmedene in nemočne, pri soočanju s konkretnimi problemi pa pogostokrat ne najdejo potrebne politične volje. Nasprotno od tega ravnanja bi Slovenija hkrati z Evropsko unijo lahko odprla prostor za razvoj etnične ekonomije in omogočila preživetje tistim, ki bodo legitimno uveljavljali svoje interese v okviru Unije.

Zaradi izvajanja schengenskega pravnega reda je Slovenija v maja 2001 sprejetem Schengenskem izvedbenem načrtu zajela glavne ukrepe za uveljavitev zunanje meje EU. Iz razloga usklajevanja slovenske zakonodaje na področju pravosodja in notranjih zadev s

⁴² Konvencija Tampere, 1999. Glej tudi strani 32 in 33.

pravnim redom EU je sprejela tudi Spremembe in dopolnitve Zakona RS o tujcih ter Zakona RS o azilu.

Zakon RS o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99), ki je bil deležen treh sprememb in dopolnitev: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona RS o tujcih (Ur. l. RS, št. 87/2002), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona RS o tujcih (Ur. l. RS, št. 93/2005) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona RS o tujcih (Ur. l. RS, št. 79/2006), predstavlja temeljni zakonski akt slovenske migracijske politike. Določil je pogoje vstopa⁴³ in zapustitve države ter pogoje bivanja v državi. V tretjem členu opredeli, da se omenjena določila ne nanašajo na prosilce za azil, osebe s statusom begunca, osebe z začasnim zatočiščem ali osebe s privilegiji po mednarodnem pravu. Če se tujec izogne mejni kontroli, če vstopi v državo kljub nedovoljenemu vstopu ali če uporabi prenarejene potovalne listine, se to po 11. členu šteje za nezakonit vstop v Republiko Slovenijo.

Zakon opredeljuje tudi razliko med vstopnimi in bivalnimi naslovi. Vstopni naslov predstavlja različni tipi vizumov, ki se tujcu izdajo za enkratno ali večkratno vstop ali tranzit preko slovenskega ozemlja⁴⁴ in tujcu omogočajo kratkotrajno bivanje v Sloveniji⁴⁵. Vizum tujcu po 14. in 15. členu ne daje pravice zaposlitve, opravljanja poklicne ali druge pridobitne dejavnosti. Tujec, ki želi v Sloveniji prebivati dlje časa, kot mu to dovoljuje vizum, mora imeti po 25. členu zakona dovoljenje za prebivanje, ki je tako vstopni kot tudi bivalni naslov. Zakon v 26. členu tudi opredeljuje dve obliki dovoljenja za prebivanje: dovoljenje za začasno prebivanje, ki se tujcu izda za namen zaposlitve ali dela, združitve z družino, študija ali izobraževanja ali drugega utemeljenega razloga, in dovoljenje za stalno prebivanje, ki se izda tujcu, ki osem let neprekinjeno biva v Republiko Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje.

⁴³ Tujec lahko vstopi na ozemlje Republike Slovenije z veljavno potno listino. V določenih primerih potrebuje poleg potne listine veljavni vizum oziroma dovoljenje za prebivanje.

⁴⁴ V letu 2006 skoraj ni več potrebe po izdajanju tranzitnih vizumov (tip A-letališki tranzitni vizum ali tip B-tranzitni vizum), saj po schengenskem pravnem redu za tranzit čez ozemlje RS zadošča katerikoli od veljavnih dokumentov iz vstopnih naslovov katere od države članice schengenskega območja.

⁴⁵ Navaden vizum (tip C) se navadno izda za 90 dovoljenih dni bivanja v časovnem okviru 6 mesecev.

Zakon opredeljuje tudi nezakonito bivanja tujca v Republiki Sloveniji (47. člen) v primerih, če tujec nedovoljeno vstopi v državo, če nima veljavnega bivalnega ali vstopnega dokumenta ali če mu je bilo odpovedano prebivanje v Sloveniji. V primeru ugotovljenega nezakonitega prebivanja v Republiki Sloveniji se tujca prisilno odstrani iz države ali pa jo le- ta zapusti sam; razen v primerih, ko bi bila prisilna odstranitev v nasprotju z načelom nevračanja⁴⁶.

Za državljane držav članic EU so te določbe prenehale veljati s 1. majem 2004, ko je Republika Slovenija hkrati z vstopom v Evropsko unijo začela tudi izvajati evropske predpise glede prostega gibanja, vstopa in prebivanja državljanov EU v Sloveniji.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS št. 6672000) določa pogoje zaposlovanja tujcev v Republiki Sloveniji. V prvem členu poda definicije kategorij delavcev. Zaposlenega tujca opredeli kot nekoga, ki je na podlagi pogodbe o zaposlitvi v delovnem razmerju pri delodajalcu, ki ima sedež ali prebivališče v Republiki Sloveniji. Delo tujcev označi kot opravljanje storitev ali druge oblike dela tujcev, ki temeljijo na civilnopravnih pogodbah, so časovno omejene in se izvajajo na ozemlju Republike Slovenije.

Zakon zaradi manjših potreb po zaposlovanju tuje delovne sile ter naraščajoči brezposelnosti uvede kvotni sistem podeljevanja delovnih dovoljenj za tujce znotraj kategorij⁴⁷. Iz tega je razvidno dejstvo, da se je Slovenija začela soočati s problematiko presežka tuje delovne sile, s katero so se in se soočajo tudi druge evropske države.

V tretjem členu zakona najdemo določbe o delu državljanov EU v Republiki Sloveniji, za katere prej navedene omejitve ne veljajo. Državljanom Unije je omogočen dostop do trga dela in zaposlovanja ter prost pretok storitev, s tem pa so v primerjavi z državljani tretjih držav v privilegiranem položaju.

⁴⁶ Glej stran 23.

⁴⁷ Kategorije so: osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev ter dovoljenje za delo.

Pravna ureditev azila, varstva in pomoči beguncem, ki je pomemben sestavni element zagotavljanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, je opredeljena v Zakonu o azilu (Ur. l. RS, št. 61/99).

Zakon je bil deležen polemičnih razprav (internet 6) v zvezi s sprejemanjem sprememb obstoječega zakona in spreminjanja azilnega sistema, ki naj bi po besedah strokovnjakov in nevladnih organizacij bil prebežnikom bolj naklonjen, predvsem pa je bil v skladu z Ženevsko konvencijo. Po sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (Ur. l. RS 17/2006) je Ustavno sodišče s sklepom (Ur. l. RS ,št. 37/2006) zadržalo izvajanje delov 26., 37. in 41. člena, ki so se nanašali na omejenost dostopa do azilnega postopka, ukinitve pravice do brezplačne pravne pomoči in dela v prvem letu po vložitvi prošnje za azil.

Načela in cilje slovenske migracijske politike potrjuje in utemeljuje novembra 2002 sprejeta **Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije**⁴⁸ (Ur. l. RS, št. 35/2002) (v nadaljevanju: resolucija). Dokument predstavlja temelje za definiranje migracijske politike v Sloveniji, s poudarkom na sodobnih migracijskih gibanjih in novih pristopih pri razvijanju skupne politike migracij in azila v EU (Oberstar, 2002:3). Resolucija, sprejeta na podlagi 5. člena Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99), ki določa, da državni zbor na predlog vlade vsaki dve leti sprejme resolucijo, ki bo določala ekonomske, socialne in druge ukrepe na področju migracij ter načrtala sodelovanje z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami na tem področju, zaenkrat ostaja zadnja sprejeta resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije.

V začetnem delu resolucije je orisan pregled migracijskih gibanj ter sprejete zakonodaje na področju migracij v Republiki Sloveniji. Osredotoča se na usklajevanje migracijskih smernic z evropskim pravnim redom ter povzema tako temeljna načela in elemente migracijske politike kot tudi strategijo EU in Slovenije na tem področju, ki so:

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti, ki zajema tako begunce kot tudi posledice nezakonitih migracij;
- načelo odgovornosti do državljanov, kar se nanaša predvsem na prostovoljna priseljevanja in ohranjanje slovenske identitete;

⁴⁸ Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije je dopolnila in v nekaterih pogledih nadgradila Resolucijo o migracijski politiki Republike Slovenije, sprejete 1999.

- načelo spoštovanja prava in človekovih pravic, torej izpolnjevanje obveznosti iz mednarodnih pogodb in spoštovanje pravnega reda;
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti, kar pomeni relativno svobodo migracij ob upoštevanju meril nadzorovanega sprejema migrantov in približevanja notranjemu trgu EU;
- načelo zgodovinske odgovornosti, ki temelji na konceptu kontinuuma in strukture mednarodne skupnosti;
- načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, kar se nanaša predvsem na integracijsko politiko.

Med bistvene temelje slovenske migracijske politike spadajo torej aktivna politika znotraj evropskega prostora in v odnosu s sosednjimi državami, pomoč beguncem in prosilcem za azil, integracija priseljencev in stalno spremljanje migracijskih tokov in razmer na področju migracij.

Resolucija določa tudi elemente migracijske politike, ki so opredeljeni kot:

- azilna politika;
- imigracijska politika;
- politika upravljanja migracijskih tokov;
- integracijska politika.

Upravljanje migracijskih tokov se še posebej nanaša na preprečevanje nezakonitih migracij in boj proti tihotapljenju migrantov, trgovino z ljudmi in zaščito žrtev le-te. Integracijska politika vključuje aktivno preprečevanje diskriminacije, ksenofobije in rasizma. Vse našteje politike skupaj tvorijo migracijsko politiko (Oberstar, 2002: 3).

Za uresničevanje ukrepov na področju migracij, ki pravzaprav povezujejo načela, temelje in elemente migracijske politike Republike Slovenije, je bistvena zahteva resolucije, da vlada Republike Slovenije v roku šestih mesecev po uveljavitvi resolucije imenuje delovno skupino, ki jo sestavljajo strokovnjaki z različnih področij⁴⁹ (Oberstar, 2002: 3).

⁴⁹ Zasledila sem primer ene delovne skupine na področju migracij, in sicer decembra 2001 ustanovljene Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi (MDS). Februarja 2002 pa je bil za to področje imenovan Nacionalni koordinator. O svojih aktivnostih medresorska delovna skupina seznanja Vlado Republike Slovenije v letnih poročilih. V letu 2004 je medresorska delovna skupina pripravila, vlada pa potrdila Akcijski

4. 1. 2 Migracije v Republiki Sloveniji

Slovenija je postala v zadnjem desetletju področje tranzitnih mednarodnih (večinoma) nedokumentiranih migracij z Vzhoda in iz azijskih držav. Narašča tudi število prošenj za azil. Povečujejo se kriminalna dejanja, povezana z nelegalnimi migracijami, in nedokumentirano zaposlovanje. Glede na te spremembe je Slovenija postala zelo »evropska« in vpeta v probleme preostalih držav članic.

Preglednica 1: Letni prirast priseljene populacije iz tujine. Slovenija.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Skupaj	9495	7889	4603	4941	6185	7803	9134	9279	10171	Ni podatka

Vir: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: http://www.stat.si/letopis/index_letopis.asp (25.10.2006).

Ministrstvo za notranje zadeve - Centralni register prebivalstva.

Ministrstvo za notranje zadeve - Direktorat za upravne notranje zadeve.

Dostopno na: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>

Iz preglednice je razvidno, da je prirast tujega prebivalstva v Sloveniji med leti 1996 in 2000 upadal in se v letu 1999 prepolovil. Po letu 2000 pa je ponovno naraščal in dosegel več kot 10.000 v letu 2004.

V letu 2004 je bilo v Sloveniji med priseljenci 1574 državljanov Republike Slovenije in 8597 tujcev. Med slovenskimi državljani so prevladovali priseljenci v starostni skupini od 25 do 29 let ter v starostni skupini od 30 do 34 let, medtem ko je med priseljenimi tujci daleč v ospredju starostna skupina od 20 do 24 let (Statistični letopis, 2005: 4.28), kar kaže na večjo motiviranost tujih migrantov v želji po bolj kakovostnem življenju, hkrati pa tudi na hitrejšo mobilnost mlajše generacije priseljencev.

načrt medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi 2004-2006. Načrt temelji na preventivnem in zaščitnem delovanju vseh organov in organizacij, ki imajo svoje predstavnice in predstavnike v medresorski delovni skupini za boj proti trgovini z ljudmi. Temelji tudi na izobraževanju in mednarodnem sodelovanju strokovnih delavcev, uradnikov ter prostovoljcev, ki delajo na področju trgovine z ljudmi.

Iz spodnje tabele je razvidno, da se število na novo pridobljenih dovoljenj za začasno ali za stalno prebivanje v skladu s trendom iz leta v leto povečuje.

Preglednica 2: Število izdanih dovoljenj za prebivanje v Republiki Sloveniji v letih 2003, 2004 in 2005.

		2003	%*	2004	%	2005	%
ŠT. IZDANIH DOVOLJENJ ZA PREBIVANJE	ŠT. DOVOLJENJ ZA STALNO PREBIVANJE	20346	1,0191	21998	1,1012	24345	1,2152
	ŠT. DOVOLJENJ ZA ZAČASNO PREBIVANJE	24948	1,2496	22287	1,1157	24623	1,2291

Vir: Statistični letopis 2005; dostopno na http://www.stat.si/letopis/index_letopis.asp (25.10.2006).

* odstotek glede na celotno prebivalstvo

4. 1. 2. 1 Ekonomske migracije

Po podatkih Zavoda za zaposlovanje je bilo konec oktobra 2001 v Republiki Sloveniji izdanih 33.773 različnih delovnih dovoljenj tujim delavcem. Če pogledamo število podeljenih delovnih dovoljenj v zadnjih dveh letih, opazimo majhen porast - za približno 0,18%.

Preglednica 3: Število izdanih dovoljenj za delo ali dovoljenj za zaposlitev tujcem v Republiki Sloveniji in odstotki le-teh glede na delovno aktivno prebivalstvo Republike Slovenije v letih 2004, 2005 in 2006.

	2004	%	2005	%	2006	%
ŠT. IZDANIH DELOVNIH DOVOLJENJ ZA TUJCE	Ni podatka		15525	1,897	17233	2,077

Vir: Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije.

Statistični urad Republike Slovenije.

Dostopno na: <http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/Tujci/Kvote.htm>

http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=550 (25.10.2006)

Državljanom tretjih držav mora biti omogočeno, da imajo v Sloveniji pravico do dela in študija pod pogoji, kot jim to dovoljuje zakon. Na tem mestu bi rada opomnila, da morajo tudi študentje in drugi tujci, ki v Slovenijo pridejo z namenom izobraževanja ali izpopolnjevanja, predhodno pridobiti dovoljenje za začasno prebivanje na slovenskem diplomatsko-konzularnem predstavništvu v tujini⁵⁰.

⁵⁰ Zakon RS o delu in zaposlovanju tujcev ter Zakon RS o tujcih. Glej strani 45- 47.

4. 1. 2. 2 Politične migracije

Tujcem, ki so svoje ozemlje zapustili zaradi razlogov, opisanih v Ženevski konvenciji, v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in v drugih mednarodnih pravnih aktih, se mora nuditi pravica do zaščite.

Preglednica 4: Število podanih vlog za azil v Republiki Sloveniji.

	2004	2005	2006 ^a
ŠTEVILO PROŠENJ	1090	1550	185

Vir: Statistični letopis 2005; Dostopno na: http://www.stat.si/letopis/index_letopis.asp (25.10.2006).

a Do 2. 6. 2006

Po podatkih OZN se je v letu 2000 v Sloveniji nahajalo 3599 beguncev, v letu 2005 (ob polletju) pa samo še 116, kar predstavlja okoli 0,1% prebivalstva (Internet 12). V Sloveniji je v letu 2005 prihajalo veliko prosilcev za azil z območja nekdanje Jugoslavije. Tako jih je 32 odstotkov iz SČG, vključno s številnimi predstavniki romske etnične skupnosti, 13,6 odstotka iz Bosne in Hercegovine in približno 4 odstotke iz Makedonije. Ostali dve večji skupini prosilcev sestavljajo še turški (14,1 odstotka) in albanski državljani (8,8 odstotka) (Internet 7).

Podatki UNHCR se od zgornjih podatkov malo razlikujejo: v letu 2006⁵¹ se v Sloveniji nahajalo 251 oseb s statusom begunca ter 445 oseb brez državljanstva, medtem ko naj bili leto poprej v Sloveniji 304 begunci (UNHCR, 2006: Global Refugee Trends 2005).

Delež prebivalcev Republike Slovenije, ki so se narodnostno opredelili kot Slovenci, je skozi desetletja počasi, a vztrajno upadal v korist deleža tujih prebivalcev. Tako je bilo leta 1961 v Sloveniji 95,65% Slovencev, v letu 2002 pa je ta delež znašal 83,06%. Najbolj so se povečali deleži prebivalcev, ki so se opredelili za Srbe, Makedonce, Bošnjake oziroma Muslimane, Romov, Hrvatov in Albancev (Statistični letopis, 2005: Tabela 4.3).

Medtem ko je bil selitveni prirast slovenskih državljanov vsako leto od 2000 do 2004 negativen, se je selitveni prirast tujcev iz leta v leto povečeval. V letu 2004 je število

⁵¹ Podatki do 2. junija 2006.

priseljениh tujcev po ocenah Statističnega urada RS znašalo 8597 (Statistični letopis, 2005: 4.26).

Gledano celotno tujo populacijo v Republiki Sloveniji največji odstotek pripada državljanom Bosne in Hercegovine, sledijo državljani Srbije in Črne gore⁵², Hrvati ter makedonski državljani. Za primerjavo - število priseljencev iz Afrike naj bi v letu 2004 znašalo 59 (Statistični letopis, 2005: Tabela 4.33).

4. 2 Migracijska politika Kraljevine Španije

Za države Sredozemlja naj bi veljala široka javna in politična podpora migracijskim skupinam. Kljub temu je stopnja policijskega nadzora meja⁵³ in notranjih migracijskih gibanj poostrena, v veliki meri pa tudi neuspešna. Zdi se, da migracijska politika teh držav obstaja bolj na verbalnem polju političnih ali družbenih diskusij kot pa v operativnem smislu. Nedoslednost pri spoštovanju zakonodaje se odraža v dejstvu, da delodajalci pogosto in brez strahu zaposlujejo nedokumentirane priseljence. Največji interes za obstoj in toleranco do nedokumentiranih migracij imajo delodajalci in drugi zasebni uporabniki storitev čim cenejše delovne sile. Španija je že v letu gostila okoli 80% priseljencev, ki so bili zaposleni brez delovnih pogodb (Cachon, 1995, v Verlič Christensen: 183).

4. 2. 1 Zakonodaja na področju migracij

Podlaga za vso zakonodajo na področju migracij Španije je ratificiranje Ženevske konvencije. Poleg tega je Španija 22. julija 1978 v skladu z 42. členom konvencije in VII. poglavja Protokola podpisala dopolnila k instrumentu adhezije Ženevske konvencije in Protokola iz New Yorka.

⁵² Statistika je bila izvedena v obdobju pred razdružitvijo držav Srbije in Črne gore.

⁵³ Posebej izpostavljen je nadzor meja po morju (Španija, Italija).

Spremembe se nanašajo izvajanje nekaterih členov konvencije in so pomembne ne samo zato, ker Španija s tem jemlje dano pravico do (ne)izvajanja nekaterih določil, temveč tudi zato, ker je že zelo zgodaj, torej 1978, s temi dopolnili začrtala svojo politiko do migracij tudi v prihodnje.

1. **Zakon št. 5/1984 o azilu in begunstvu**⁵⁴ je bil sprejet 26 marca 1984. Zakon je bil deležen dopolnila st. 9/1994 (BOE nú. 122) z dne 19. maja 1994, s kraljevim odlokom 203/1995 se je spremenjeni zakon implementiral dne 10 februarja 1995.

Zakon definira azil, kot je opisan v 13.4 členu španske ustave, torej kot »upravičeno zaščito Španije tistim tujcem, pri katerih se prepozna stanje begunstva« v skladu z Ženevsko konvencijo iz leta 1951 ter Protokolom, podpisanim v New Yorku 1967. Vključuje osebe, podvržene utemeljenem strahu pred preganjanjem na podlagi njihove rase, vere, narodnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnemu prepričanju, in ki se nahajajo izven države njihove narodnosti, ter ne morejo, oziroma zaradi omenjenega strahu ne želijo iskati zaščite v tej državi; ali se, kot posledica teh spoznanj, ne morejo oziroma se ne želijo vrniti v prejšnjo državo stalnega prebivališča.

Status begunca se ne prizna osebam, za katere veljajo členi 1.F in 33.2 Ženevske konvencije, torej:

- člen 1.F opisuje okoliščine, naštete v Ženevski konvenciji, kjer se pravice ne upoštevajo v celoti, ozirajoč se na obstoj naslednjih dejstev:
 - če je oseba storila vojni zločin, zločin proti miru ali človeštvu, po definicijah, zapisanih v mednarodno sprejeti dokumentih,
 - če je oseba zagrešila hujši zločin splošne narave, izven države pribežališča, pred vstopom vanjo kot prebežnik,
 - če je oseba bila spoznana za krivo dejanj, ki so v nasprotju s cilji in načeli OZN;
- člen 33.2 utemelji, da je nemogoče koristiti pravice, kot so zavračanje ali naknadno vračanje prebežnikov, zaradi posledic določenih prisotnih okoliščin.

⁵⁴ Originalno: Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, (BOE nú. 74).

Gre za osebe, za katere se smatra pod utemeljenimi razlogi, da predstavljajo nevarnost za državo, v kateri se nahajajo, oziroma da so se na tak način izogibajo kazni po pravnomočni obsodbi za hujši prekršek (Zakon o azilu in begunstvu, št. 5/1984).

Po Zakonu o azilu in begunstvu⁵⁵ azilno pravo⁵⁶ sestavljajo nezavračanje oziroma neodpravljanje na meji, kot je opisano v pogojih člena st. 33 Ženevske konvencije o statusu beguncev, ter koriščenje pravic v času, ko obstajajo okoliščine, ki so bile vzrok za prošnjo za azil:

- pravica do prebivanja v Španiji,
- zagotavljanje izdaje osebnih dokumentov,
- dovoljenje za delovne, profesionalne ali trgovske dejavnosti,
- ostale pravice, opisane v mednarodnih dokumentih, ratificiranih v Španiji,
- poleg tega, upoštevajoč prosilca za azil v posameznih primerih, nudenje socialne in ekonomske pomoči.

2. Naslednji kraljevi odlok, odlok št. 1325/2003, sprejet 25 oktobra 2003, je bil odgovor na **Direktivo o začasni zaščiti** z dne 20 julija 2001, ki se nanaša na regulacijo standardov za začasno zaščito v primeru masovnega priliva prebežnikov.

3. **Migracijski zakon** št. 4/2000 je zamenjal popravljeni zakon št. 8/2000, zatem pa še prenovljeni sistemski zakon št. 14/2003, sprejet 20. novembra 2003 OJ/2003, ki je nadomestil Zakon iz leta 1984 (glej prvo točko).

23. Člen Organskega zakona uveljavi potrebne pogoje za vstop na teritorij Španije. Členoma 23.1 in 2 tega zakona niso podvrženi tujci, ki iščejo zaščito v Španiji in zaprosijo za azil v trenutku vstopa v državo.

Španija je v svojo zakonodajo implementirala uredbo Sveta 539/2001 z dne 15. marca 2001, ki določa seznam držav, katerih državljani potrebujejo vizum za prehod zunanje (schengenske) meje.

⁵⁵ V zakonu so prosilci za azil zapisani kot »refugiados«, kar bi najbolje prevedli kot prebežniki. Glede na to, da v besedilu niso nikoli naslovljeni dobesedno kot »prosilci za azil«, sklepamo, da je zakonodajalec ta dva izraza vsebinsko enačil. Iz tega razloga tudi sama uporabljam oba izraza kot vsebinsko enakovredna.

⁵⁶ Originalno: Derecho de asilo.

4. 2. 2 Priseljevanje v Španijo v devetdesetih in danes

V državah Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) je delež oseb, rojenih v Severni Afriki (Alžirija, Tunizija in Maroko), vsaj tolikšen kot je delež oseb, rojenih na Kitajskem. K temu dejstvu sta največ pripomogli geografska bližina Evrope in obstoj bivših kolonialnih povezav. Severnoafriški migranti so skoncentrirani v treh evropskih državah - poleg Španije še v Franciji in na Nizozemskem. Naštete države spadajo tudi v skupino evropskih držav, v katerih ima najmanj 50 odstotkov na tujem rojenih prebivalcev sekundarno izobrazbo⁵⁷ ali manj (Dumont in Lemaître, 2005: 10).

Podrobnejši pregled tuje populacije v primerjavi z doma rojeno populacijo razkriva, da v Kraljevini Španiji biva približno 110.000 oseb, rojenih v Veliki Britaniji. Večina le-teh je upokojenih. A to dejstvo ne zvišuje odstotka visoko izobraženih priseljencev v Španiji, ki je na tretjem mestu po nizkem odstotku, ki sicer skoraj v nobeni državi ne presega 10 odstotkov (OECD, 2005: 13).

Preglednica 5: Letni prirast priseljene populacije iz tujine. Španija.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Skupaj	16.686	35.616	57.195	99.122	330.881	394.048	443.085	429.524	645.844	682.711

Vir: Instituto nacional de estadística.

Dostopno na: [http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fp307&O=inebase&N=&L=\(30.10.2006\)](http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fp307&O=inebase&N=&L=(30.10.2006))

Kot je razvidno iz preglednice, število tuje populacije v Španiji strmo narašča. Od leta 1996 pa do leta 2000 se je število povečalo za 18-krat. Od leta 2000 pa do 2005 pa se je število migrantov v Španiji še podvojilo.

Zanimiva je tudi primerjava med odstotkom na tujem rojenih priseljencev in prebivalcev Španije, ki niso španski državljani. Dumont in Lemaître leta 2005 (2005: 21. Table 1) v študiji »Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries« objavita, da znaša odstotek na tujem rojenega prebivalstva Španije 5,3 prebivalcev - nedržavljanov Španije pa 3,8. Razlika v deležih se pojavi zaradi razlikovanja med na tujem rojenimi prebivalci in doma rojenimi⁵⁸

⁵⁷ V slovenskem okolju bi lahko dejali srednja (poklicna) izobrazba.

⁵⁸ V originalu: foreign- born in native- born.

prebivalci Španije, ki pa niso nujno tudi državljani Kraljevine Španije. Gre za to, da se kriteriji za pridobivanje državljanstva od države do države razlikujejo.

4. 2. 2. 1 Ekonomsko priseljevanje

Strukturna neskladja nacionalnih in globalnih trgov delovne sile povečujejo »napačno« usmerjenost migracijskih tokov. Priseljenci prihajajo tja, kjer ni zaposlitve, potem pa se le stežka preselijo v okolje, kjer bi imeli boljše možnosti za delo. Ovira za to je odsotnost mednarodnega organiziranja legalnih migracijskih tokov in pomanjkanje mednarodnega sodelovanja na tem področju. Verlič Christensen meni, da si nobena od nacionalnih vlad v resnici ne želi prenesti uravnavanja migracij na mednarodno raven, ker naj bi »nelegitimno tekmovala za potencialno delovno silo pod najslabšimi možnimi pogoji.« (2002: 161). Velik del sveta doživlja gospodarske krize in pričakovati je bilo, da se bodo migracijski tokovi usmerili v države, ki za prišleke predstavljajo stabilnost in višji življenjski standard. Ne samo nacionalne vlade in nadvladna skupnost, tudi javnost je ob vprašanih socialno ekonomski pogojev priseljencev tem vprašanju razdeljena.

V številnih revnih državah smo priča pravemu množičnemu begu ljudi. Pritiski migrantov za vstop v razvita okolja so močni in velikokrat nelegitimni in nelegalni z ozirom na sprejeto zakonodajo o migracijah. Zakaj torej še vedno prihajajo, če jih zahodne države nočejo oziroma ne potrebujejo? Eden od udeležencev begunskega toka tisočev ljudi iz subsaharske Afrike prek puščave, čakajoč na prevoz iz Tangerja do Španije, pove: »Želim si celega piščanca, ne le krempljev za juho, ki jih priberačim na tržnici.« (CNN: Exodus from Africa, avgust 2001) Nobena cena, niti lastno življenje, ni dovolj visoka za (navadno zavajajoče) upanje na boljši jutri, ki ga ponuja Evropa. Španski uradi se otepajo vsakodnevnih ekonomskih migrantov, ki svojo situacijo vidijo s svojega vidika: njihovi še nerojeni otroci naj bi imeli boljše perspektive v življenju, ali pa sploh ne bodo imeli družin. Priseljenim ženam iz tretjih držav navadno ostajajo v državah EU zgolj nedokumentirana dela v gospodinjstvu ali prostituciji.

V drugi polovici leta 2000 je bil 208.000 nezakonitih migrantov v Španiji dodeljen status tujca z dovoljenji za začasno prebivanje. Nadaljnjim 19.000 ekvadorskim državljanom je bil dodeljen status begunca iz »humanitarnih razlogov«, po tem ko je v Ekvadorju prišlo do gospodarske krize in so množice polnile letala iz Quita v Madrid. Še 360.000 migrantov je v letu 2001 podalo vlogo za dovoljenje za prebivanje. Vse naštetu spada v poglavje implementacije takratnega Aznarjevega zakona, ki je garantiral pravico do dovoljenja za prebivanje vsakomur, ki je lahko dokazal, da je živel in delal v državi pred 23. januarjem istega leta. Aznar se je zavedal, kako pomembni so migranti za celotno gospodarstvo, saj je bilo v naglo rastočih mestih, primestjih in na podeželju razpoložljivih delovnih mest na pretek. Delavci iz tujine so prihajali, ne da bi se zmenili za špansko delovno in tujsko zakonodajo, zato je Aznar na ta način poskušal legalizirati že obstoječe dejstvo (Tremlett, 2001).

Že med januarjem in avgustom 2001 je bilo na obalah južne Španije prestreženih okoli 10 tisoč nelegalnih migrantov. Dve tretjini od teh so bili Maročani, ena tretjina pa subsaharski Afričani. Maroški državljani, živeči v Španiji leta 2001, so predstavljali tudi največji delež tujega prebivalstva (14, 4%), sledijo jim Ekvadorci z 10,1%, Kolumbijci (8%), Francozi ter Nemci (Migration Information Source- Priloga B).

4. 2. 2. 2. *Politično priseljevanje*

V letu 2006⁵⁹ je bilo v Španiji 5374 oseb s statusom begunca ter 18 oseb brez državljanstva. V začetku leta 2005 je bilo v Španiji 5686 beguncev (UNHCR, 2006: Global Refugee Trends 2005).

Preglednica 5: Število prošelj za azil v Španiji v letih 2003, 2004 in 2005.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ŠTEVILO PROŠENJ	7925	9490	6310	5765	5365	5050

Vir: Eurostat; dostopno na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> (30.10.2006)

⁵⁹ Podatki do 2. junija 2006.

Glede na poročilo OECD za leto 2004 (Internet 10) je trend upadanja prošelj za azil v zahodnih državah prisoten tudi v Španiji. Glede na najvišje število vlog v letu 2001 (9490) je do leta 2005 število prošelj za azil upadlo za skoraj 47 odstotkov.

Kot smo že ugotovili v začetnih poglavjih, se v aktualnih masovnih migracijah v EU prepletata tako ekonomski kot politični faktor. Tako lahko v primeru množičnih priseljevanj in nezakonitih prestopanj južne zunanje meje EU državljanov podsaharskih držav govorimo tako o ekonomskih migrantih kot o političnih. Vsekakor pa politično dimenzijo pridobijo dogodki, ki sledijo kot posledice tem poskusom priselitve v Španijo. Znan je primer neprimerne ravnanja španskih oblasti, ki so jeseni 2005 okoli 500 maroških prebežnikov vrnile v Maroko, kjer so bili odpeljani v puščavo brez kakršnihkoli sredstev za preživetje. Primer je zbudil pozornost javnosti še posebej zato, ker se je izkazalo, da je ta praksa potekala že nekaj časa in da je bilo na tak način v puščavsko območje v bližini meje z Alžirijo prepeljanih na stotine oseb (Human Rights Watch, 2005).

V letošnjem letu je prišlo do sprememb v migracijski politike Španije, saj je bilo od januarja do septembra nelegalnih prebežnikov iz podsaharske Afrike, zajetih na Kanarskih otoki, že 25.000, samo v mesecu avgustu in prvi polovici septembra 5.000. Socialistična vlada se je z glavno opozicijsko Ljudsko stranko dogovorila, da v prihodnje ne bo več masovnih legalizacij statusa nezakonitih priseljencev.

V novembru 2006 je bila Španija še na poti do dogovora s podsaharskimi državami Afrike o podpisu sporazuma, ki bi določil povezanost migracijske problematike z razvojno pomočjo. Hkrati si prizadeva pridobiti soglasje Mavretanije in Senegala za nadzorne prelete letal v njihovem zračnem prostoru. Uspešno pa naj bi razvijala sodelovanje z Alžirijo v boju proti neregularni migraciji (Migration News Sheet- November 2006).

Gallya Lahav v svoji raziskavi (2004: 77) prikaže percepcijo španskih prebivalcev o tem, katera država ima največ migrantov ali prosilcev za azil. Španci so se med izbranimi državami uvrstili na osmo mesto⁶⁰, kar ustreza dejanskim številkam (430400). V skladu z naraščajočimi

⁶⁰ Za državami: Nemčija, Francija, Velika Britanija, Belgija, Italija, Nizozemska in Grčija.

številkami o migracijski rasti proti koncu devetdesetih je bilo leta 1993 (že) 35% Špancev mnenja, da predstavljajo migranti in iskalci azila v Španiji »velik problem« (Lahav, 2004: 117). Če primerjamo to študijo, izvedeno s podatki iz leta 1993, z novejšimi analizami, ugotovimo, da so se zaloge tujcev v evropskih državah »prerazporedile«. Predvsem južne evropske članice, kot so Španija, Italija in Malta, so postale ciljne države za mnoge imigrante, ki prihajajo iz severne ali podsaharske Afrike (Migration News Sheet, 2006).

Lahav (2004: 87) v svoji raziskavi tudi primerja odnos državljanov držav EU do tujih priseljencev med letoma 1988 in 1997. Leta 1988 jih je tako 40% odgovorilo, da je jih je »veliko, ampak ne preveč«. 30% jih je menilo, da jih je preveč, 24% pa, da premalo. Devet let kasneje se je za srednjo opcijo odločilo 40%, da jih je preveč pa je odgovorilo kar 41% vprašanih Evropejcev. Rezultati so pričakovani, če upoštevamo trend naraščajoče nestrpnosti v evropskih državah. Lahav opaža tudi razlike med precepcijo migracij državljanov tretjih držav in EU državljanov (2004: 88). Že leta 1992 je 40% vprašanih menilo, da bi se lahko migracije znotraj EU povečale, medtem ko jih je bilo za to opcijo pri državljanih izven EU zgolj 21%. Glede na spremljanje Eurobarometra med leti 1991 in 1997 avtorica zaključí, da »Evropejci najmanj sprejemajo migrante iz Vzhodne Evrope in območij južno od Sredozemlja« (Lahav, 2004: 89).

V letu 2006 je Španija prevzela več pobud za izvajanje različnih aktivnosti na področju migracij, nadzora mej in razvoja. Pozitivno je sprejela britanski predlog o sodelovanju na področju transfera prihrankov in aktivnosti na področju migracij in razvoja. Velik poudarek daje povezavi z migrantskimi skupnostmi ter sodelovanju na področju policije in pravosodja. Predlagala je tudi izmenjavo podatkov o aktivnosti južnih partnerk z afriškimi državami.

Julija 2006 je začel delovati FRONTEX, evropska agencija za nadzor zunanjih meja, katere primarni cilj je bil zaježitev povečini ilegalnih migracijskih tokov z juga. Najpogostejša kritika, ki je prihajala s strani strokovne javnosti in tudi španskih medijev, je bila, da je FRONTEX začel delovati veliko prepozno (Internet 6, Migration News Sheet: November 2006).

Španija se skupaj z ostalimi južnimi članicami EU prizadeva zajezi množične tokove ilegalnih migrantov. Vedno glasnejši kritiki evropskih ukrepov pravijo, da voditelji evropskih držav niso ukrepali dovolj zgodaj, poleg tega pa države, ki jih najbolj ogrožajo ilegalni prebežniki, ne dobijo dovolj sredstev, da bi lahko te tokove regulirale oziroma poskušale ublažiti njihove posledice⁶¹ na operativni ravni. Nasprotniki kritik Španiji očitajo, da je le-ta sama spodbudila še večje migracijske tokove, ki potujejo proti njeni obali in otokih, z masovnim podeljevanjem statusov tujca neregularnim prebežnikom (Migration News Sheet-Oktober 2006) v začetnem obdobju Zapaterove vlade.

4.3 Slovenske in španske migracijske usmeritve

Trend povečanega priseljevanja se pojavlja v obeh preučevanih državah. Medtem ko v Sloveniji prebivalstvo narašča po minimalni stopnji predvsem na račun priseljene populacije, se v Španiji srečujejo tako z visoko migracijsko stopnjo kot tudi z visoko stopnjo natalitete. Kot tudi drugod po Evropi v obeh državah migranti prevzemajo delovna mesta, ki zahtevajo nižjo kvalificiranost in so navadno tudi slabše plačana. Kljub večji absorpcijski moči Španije in manjši slovenski se v obeh državah omogoča, da se glede na potrebe notranjih trgov delovne sile večini priseljencev nudi delo, ki pa tem ekonomskim migrantov prinese zgolj majhen zaslužek in minimalne delovne izkušnje na poslovnem področju.

Verlič Christensen (2002: 5) navaja, da »analize odkrivajo, da vladne regulacije multinacionalnega fenomena prispevajo v prid teorije odvisnosti in k paradigmi družbenih konfliktov«. Nedokumentirani priseljenci v EU ne umirajo od lakote, preživijo, ker delo je, a živijo in delajo brez dovoljenj v nesprejemljivo slabših pogojih. V odnosu do delodajalcev so podrejeni, odvisni, izpostavljeni manipuliranju in izkoriščanju.

Tema migracijskih politik se umešča nekam med nacionalno in nadnacionalno pristojnost. Po eni strani je njihova primarna naloga opredeljevati državljanstvo države in določati pogoje vstopa v državo v okviru teritorialne suverenosti in nadzora. Po drugi strani državljanstvo

⁶¹ Glej tudi stran 33.

katerekoli države članice EU sedaj podeljuje enake socialne in ekonomske pravice na celotnem EU območju. S tem pa je posledično prenesla to področje na nadnacionalno raven regulacije (Lahav, 2004: 113).

Večina držav EU sprejema nekatera določila, ki niso v skladu z načeli, ki se oblikujejo na ravni Unije in posledično zavirajo proces harmonizacije. Države so v procesu dogovarjanja zmožne kot sestavni del evropskega pravnega reda le določiti minimalni skupni imenovalec zaščite človekovih pravic. Obstaja nevarnost, da bo dogovorjeni nivo tako nizek, da ne bo mogoče govoriti o učinkovitem skupnem evropskem sistemu preseljevanja, saj državam ne preprečuje sprejemanje za njih ugodnejših določil. Splošni demokratični deficit sprejemanje zakonodaje EU zadeva tudi migracije. Zakonodajo na področju priseljevanja ob šibkem sodnem nadzoru⁶² sprejemata izvršilna organa, Svet in Komisija⁶³ (Longo, 2003: 12).

Kot je poudaril Generalni sekretar OZN Kofi Annan⁶⁴, se raznolike države soočajo s presenetljivo podobnimi migracijskimi izzivi. Tako Španija kot Slovenija, sicer popolnoma geografsko, demografsko in historično različni državi, sta postavljeni v vlogi držav tranzita in držav cilja v migracijskem procesu. V nasprotju s situacijo, v kateri bi se migranti z Vzhoda masovno zgrinjali nad države Zahodne Evrope, kakršno so evropski ministri predvidevali po zasedanju v Luxemburgu 1991, pa so se (ne)pričakovano povečali predvsem migracijski tokovi z Juga, ki so s tem ustvarili novo »migracijsko mejo« na ob severnih obalah Sredozemlja (Salt, 2005: 3).

V Srednji in Vzhodni Evropi so bila preseljevanja na etnični osnovi vsakdanja. Po drugi svetovni vojni, še posebej pa po padcu železne zaves, so se vzhodnoevropski delavci pogosto kratkotrajno selili na zahod skupaj z razvijajočimi se ekonomskimi tokovi. V devetdesetih se migracijska struktura spremeni s koncem krize na Balkanu in vse pogostejšimi nelegalnimi prestopi meja in tihotapljenjem ljudi.

⁶² Predvsem problem nižjih sodišč, ki odločajo o vlogah.

⁶³ Evropski parlament ima v tem kontekstu zelo omejene pristojnosti.

⁶⁴ Govor Generalnega sekretarja OZN na 61. rednem zasedanju Generalne skupščine ZN septembra 2006 v New Yorku.

Preglednica 7: Primerjava odstotkov tuje populacije glede na celotno populacijo med Slovenijo in Španijo (2000-2005).

	Leto	Mednarodni migranti- odstotek populacije
Slovenija	2000	8,9
	2005	8,5
Španija	2000	4,0
	2005	11,1

Vir: The 2005 Revision. Dostopno na: <http://esa.un.org/migration/> (10.10.2006)

Po pridružitvi desetih novih članic Evropske skupnosti so se migracijski sistemi vzhoda in zahoda združili. Nekatere države Vzhodne Evrope so tudi same postale države imigracije (Salt, 2005: 3), torej države cilja. Med njimi je tudi Slovenija, čeprav bi glede na statistične podatke lahko trdili, da je primarno ohranila pozicijo države tranzita: število tujega prebivalstva v Sloveniji se je po podatkih OZN od leta 2000 do leta 2005 zmanjšalo za 0,8%. V primerjavi s Španijo ugotovimo, da se je odstotek migrantov glede na celotno populacijo povečal s 4,0 na 11,1.⁶⁵

Na zakonodajnem področju je Slovenija v letu 2005 sprejela novi Zakon o azilu, ki po mnenju dela strokovne javnosti in nevladnih organizacij znatno okrnil pravice prosilcev za azil, predvsem pravico do zakonitega postopka, po mnenju vladnih organov pa naj bi sledil evropskim usmeritvam na področju azilne politike. Gre za dilemo na področju evropskega pravnega reda, ali je za zlorabe azilnih postopkov kriva preveč popustljiva zakonodaja držav ali pa gre za problem nedoslednega izvajanja te zakonodaje. Dnevnim prilivom migrantov bolj izpostavljena Španija pa je v zadnjih sedmih letih bolj kot pri redefiniranju zakonskih določil raje prevzela aktivnejšo vlogo znotraj nadnacionalne skupnosti pri opredeljevanju problema in iskanju rešitev. Znotraj EU je dosegla ustanovitev skupne agencije za nadzor južne zunanje meje in konkretnije povezovanje tistih članic EU, ki si to mejo delijo (Italija, Grčija, Portugalska in Malta).

⁶⁵ Glej tudi prilogo B.

5. ZAKLJUČEK

Na ravni Evropske unije (EU) se je ideja prostega gibanja oseb na njenih zunanjih mejah razvila v politiko preprečevanja vstopa na ozemlje in omejitev gibanja oseb. Ob konceptu prehajanja državnih mej brez vsakokratne kontrole se je izoblikovala tudi nasprotna stran medalje. Ukrepi za nadzor zunanje meje so se zaostri, prihod na ozemlje EU pa je tako postal otežen. Sprejete restrikcije za omejevanje priseljevanja zadevajo tudi begunce (vizni režimi, sankcije prevoznikom). Ti imajo vse manj možnosti za zakonit prihod na ozemlje, medtem ko je nezakonit vstop lahko razlog za zavrnitev vloge za azil. Otežen jim je tudi dostop do postopkov (koncept tretje varne države). Povečano število beguncev iz ene regije oziroma države bi moral biti državam EU znak, da je z regijo oziroma državo nekaj narobe. S tem v zvezi bi morale sprejeti ukrepe za pomoč saniranja stanja in normalizacijo razmer, ne pa poostriti pogoje za vstop.

Po mnenju nevladnih organizacij SOS Racismo, Rdečega Križa Španije, ASTI, Amnesty International Španije in CEAR je še posebej nesprejemljivo vzpostavljanje strožjih potovalnih ukrepov do držav, kjer so beležene kršitve človekovih pravic. EU bi se morala posvetiti odpravljanju vzrokov za nezakonito priseljevanje, kot so revščina, pomanjkanje in nasilje v izvornih državah. Vzporedno s krepitvijo nadzora nad svojimi zunanjimi mejami bi morala krepiti tudi skrb za azilante in migrante na svojem ozemlju, prispevati h krepitvi človekovih pravic v izvornih državah in poskrbeti za mehanizem, s pomočjo katerega bo vrnjenim priseljencem zagotovljena varnost. Nepripravljenost za uravnoteženje migracijskih ukrepov, ki bi bili v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic, lahko povzroči žrtvovanje pravic tistih, ki potrebujejo in iščejo zaščito (priloga A).

Azil se obravnava v okviru migracijske politike, čeprav področji zahtevata različna pristopa. Priseljevanje želijo države z različnimi mehanizmi nadzorovati, azil pa narekuje zaščito človekovih pravic. Mehanizmi nadzora na področju azila niso primerno sredstvo, ker pa se

področji večinoma obravnavata skupaj ali vsaj zelo povezano, države tudi do politike azila pristopajo z vidika nadzora in kontrole.

EU k migracijam pristopa tudi s poudarjanjem nujnosti, da migranti ostanejo v regiji, iz katere izhajajo. V ta namen preko zunanje politike sodelujejo z državami izvora. Preprečevanje vzrokov preseljevanja bi prav gotovo bilo pozitivna aktivnost, če bi se spopadali z resničnimi vzroki prisilnih migracij. Namesto političnega, ekonomskega in razvojnega sodelovanja pa so se te aktivnosti spreobrnilo v razširitev restriktivne in migracijske politike. Tako gre namesto za delitve bremen prelaganje le-teh na regije, od koder migranti prihajajo.

Verlič Christensen tako ugotavlja (2002: 7), da se težko izognemo neprijetnemu vtisu, da to obdobje v Evropi v daljši zgodovinski perspektivi ne bo videti prijazno do ljudi. V prvi vrsti bi bilo smiselno ločiti migracijsko politiko držav članic EU in begunsko politiko, kot to priporoča deset avtorjev Politike priporočil za EU migracije (2001). Poleg tega naj bi priseljeni prebivalci uživali pravice mobilnosti na celotnem trgu delovne sile držav članic EU. V kontekstu sodobne mednarodne skupnosti predstavljajo migracije pojav, ki tvori eno od bistvenih predpostavk razvoja tako v državah izvora kot v ciljnih državah. Odras razvoja je mera (anti)marginalizacije in socialne (ne)vklučenosti migrantov. Spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, preprečevanje ksenofobije, rasizma in nestrpnosti ter integracija priseljencev tako ostajajo prednostne naloge držav, v katere prihajajo.

Številne evropske države, med njimi tudi Slovenija, so v zadnjem desetletju sprejele restriktivnejše migracijske politike, s katerimi želijo omejiti dotok tujcev na svoje ozemlje. V Evropi se širi strah pred tujci, ki naj bi Evropejcem odvzemali delovna mesta, zasedali stanovanja, živeli »na njihov račun«, ogrožali njihovo kulturo z vnašanjem tujih vrednot in navad, poviševali stopnjo kriminala itd. Kljub takšni sliki, ki se pogosto neupravičeno ustvarja v javnosti, in vse večjemu številu ljudi, ki nasprotujejo nadaljnjim migracijam, pa demografski trendi kažejo na to, da se bodo morale v prihodnosti migracije kvečjemu povečati in ne zmanjševati, če bo Evropa želela zapolniti potrebe po delovni sili in zmanjšati naraščajoče nesorazmerje med starajočim se in aktivnim prebivalstvom (Sancton, 2000, Bešter, 2003).

Slovenija in Španija sta postala ciljno okolje za potencialne migrante, ki prihajajo iz različnih in oddaljenih držav. Žal pa tudi ti dve - kot ostale evropske države - nimata formule idealne migracijske politike. Gre za vprašanje, kako uravnotežiti priseljevanje tistih skupin prebivalcev evropskega prostora, ki jih zaznamuje več kulturnih razlik kot podobnosti, posebej po tem, ko bodo izginjale potrebe po njih na trgu delovne sile.

5. 1 Preverjanje hipoteze

V nalogi sem poskušala preveriti v uvodu postavljeno hipotezo, da se Evropska unija sooča z migracijami, v katerih se prepletajo ekonomski in politični vzgibi. Ugotovila sem, da lahko glede na klasifikacije in glede na analizo migracijskih tokov v EU to trditev potrdim.

Ugotavljala sem tudi, da se kljub skupnemu pravnemu redu države članice EU na področju migracij odzivajo drugače, kar sem prikazala na primeru Republike Slovenije in Kraljevine Španije. Po analizi pravnih dokumentov, statističnih podatkov in kronološkega prereza migracij v Republiki Sloveniji in Kraljevini Španiji lahko zaključim, da se obe državi soočata z migracijami ter da samostojne aktivnosti na področju upravljanja z migracijami izvajata v okviru Evropske unije, njenih smernic in priporočil. Tako lahko tudi izvedeno hipotezo potrdim.

5.2. Sklepna misel

Migracije v zadnjih desetletjih so politične in ekonomske obremenitve. Predvsem pa so nov izziv za reševanje globalnih konfliktov. Priseljenci iz tretjih držav se v tem procesu v okviru obeh obravnavanih nacionalnih držav zaenkrat izgubljajo. Njihov formalni status in družbeni položaj se spreminjata. V pogajanjih na nadnacionalnih ravneh so predmet kompromisov nemalokrat njihove človekove pravice.

V okviru EU se morajo v prihodnosti najti trajnejše rešitve problemov, povezanih z migracijami, ki bi predstavljale globalni pristop k urejanju migracijskih vprašanj. Rešitve morajo biti del dolgoročno usmerjene politike, ki bo osredotočena tako na ekonomski razvoj v državah izvora ter gibanj kot tudi na preprečevanje in odpravljanje vzrokov za neregularne migracije in trgovino z ljudmi. Le z visoko stopnjo političnega dialoga se lahko ustvari varne razmere za bivanje in ustrezne gospodarske pogoje preživetja za državljane držav v razvoju.

6. LITERATURA IN VIRI

6.1 Literatura

1. Bešter, Romana (2003): *Migracijska politika Slovenije in EU. Primerjava zakonodaje, strateških dokumentov in priporočil, s poudarkom na integracijski politiki*. Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002. Ljubljana: Mirovni inštitut.
2. Boeri, Tito, Hanson, Gordon, McCormick, Barry (2002): *Immigration Policy and the Welfare System*. Oxford: University Press.
3. Dolenc, Danilo (2005): *Priseljevanje v Slovenijo z območja nekdanje Jugoslavije po II. svetovni vojni; in Etnična podoba Slovenije skozi statistične podatke; v Percepcije Slovenske integracijske politike*, ur. Miran Komac in Mojca Medvešek, Inštitut za narodnostna vprašanja.
4. Dumont, Jean- Christophe in Lemaître, Georges (2005): *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries. A New Perspective*. OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 25. OECD Publishing.
5. Hayter, Teresa (2001). *Open Borders: The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto Press. Dostopno na:
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200110/ai_n8975158/pg_3 (2. november 2006).
6. Klinar, Peter (1976): *Mednarodne migracije: sociološki vidiki mednarodnih migracij v luči odnosov med imigrantsko družbo in imigrantskimi skupnostmi*. Maribor: Obzorja.
7. Lahav, Gallya (2004): *Immigration and Politics in the New Europe*. Cambridge: University Press.
8. Larraya, José Miguel: »La UE busca la forma de armonizar su política de inmigración y asilo«. *El país*. 14.10.1999. Dostopno na:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/AZNAR/_JOSe_MARiA/UNIoN_EUROPEA/A_MNISTiA_INTERNACIONAL_/AI/UNIoN_EUROPEA/CUMBRE_EXTRAORD/_DE_TA_MPERE_DE_LA_UE_/16-10-99/TRATADO_DE_AMSTERDAM/elpepuint/19991014/elpepiint_18/Tes/ (11. november 2006).
9. Lipovec Čebren, Uršula (2002): *V zoni prebežništva*. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
10. Longo, Anita (2003): *Azil v luči približevanja Evropski Uniji*. Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002. Ljubljana: Mirovni inštitut.
11. Medved, Felicita (2003): *The End of European »Zero« Immigration. Policy model: proactive Economic Migration Policy and Actor's Interests*. Revija Razprave in gradivo, št. 42 (2003), 116- 151.

12. Meyers, Eytan (2004): *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
13. Migration in the New Millennium (2000). *Recommendations of the Transatlantic Learning Community*. Bertelsmann Group for Policy Research. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
14. Milohnić, Aldo (2002): *Evropski vratarji: migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
15. Moussis, Nicolas (1999): *Evropska Unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
16. Mrak, Andreja in Pilih, Maja (2005): *Prosilci za azil in begunci v Sloveniji*. V Dobovičnik, Vanja Dina: *Azil v Republiki Sloveniji, pravna ureditev*. Ljubljana: Konzorcij Živa.
17. Oberstar, Jože (2002): Harmonizacija slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU na področju migracij. *Pravna praksa* 21 (37/38), priloga I- XV.
18. OECD, 1999, 2001, 2006: *Employment Outlook, Annual report*, Paris.
19. Pajnik, Mojca (2001): *Prebežniki, kdo ste?* Ljubljana: Mirovni inštitut.
20. Pajnik Mojca in Zavratnik Zimic, Simona (2003): *Migracije- globalizacija- Evropska unija*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
21. Salt, John (2001): *Current Trends in International Migration in Europe*. Strasbourg: Svet Evrope. Dostopno na:
http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/John%20Salt%20-%20Report%20on%20Current%20Trends%20in%20International%20Migration%20in%20Europe.pdf (11. november 2006).
22. Salt, John (2005): *Current Trends in International Migration in Europe*. Strasbourg: Svet Evrope. Dostopno na:
http://www.geog.ucl.ac.uk/mru/docs/current_trends_2004.pdf (11. november 2006).
23. Schoorl, Jeanette J. (2000): *Pull and Push Factors of International Migration: A Comparative Report*. Luxemburg: Pisarna za izdajo uradnih publikacij Evropske skupnosti Dostopno na:
<http://www.nidi.knaw.nl/en/output/2000/eurostat-2000-theme1-pushpull.pdf> eurostat-2000-theme1-pushpull.pdf (5. november 2006).
24. Todaro, Michael P. (1977): *Economic Development in the Third World*. London in New York: Longman.

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

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

6.2 Viri

Viri statistik

27. Eurostat: *Euro Indicators*. Dostopno na:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1194,47773485,1194_47782287:1194_47782529&_dad=portal&_schema=PORTAL (30.10.2006).
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572592&_dad=portal&_schema=PORTAL (30. oktober 2006)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1334,49092079,1334_49092794&_dad=portal&_schema=PORTAL (30. oktober 2006).

28. Letno poročilo Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje 2005: *Zaposlovanje in delo tujcev v Sloveniji. Kvote*. Dostopno na:
<http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/Tujci/Kvote.htm> (25. oktober 2006).

29. Migration Policy Group: *Migration Journal- Migration News Sheet*. Dostopno na:
<http://www.migpolgroup.com/topics/3058.html> (5. november 2006).

30. OECD: *Demography and Population*. Dostopno na:
http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2825_494553_34063091_1_1_1_1,00.html (30. oktober 2006) Dostopno tudi na:
http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2825_494553_2515108_1_1_1_1,00.html (30. oktober 2006).

31. Statistical Overview of Populations of Refugees, Asylum Seekers, Internally Displaced Persons, Stateless Persons and Other Persons of Concern to UNHCR. *2005 Global Refugee Trends*. Ženeva: UNHCR. Dostopno na:
<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4486ceb12.pdf> (30. oktober 2006).

32. Statistični urad Republike Slovenije. *Statistični letopis 2005*. Dostopno na:
http://www.stat.si/letopis/index_letopis.asp (25. oktober 2006).

33. Tremlett, Giles: *Asylum in Spain*. The Guardian. 10. september 2001.

Pravni akti

34. Amsterdamska pogodba (z dne 17.7.1997) Dostopno na:
http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P015-0000.PDF (30. oktober 2006).

35. Enotni evropski akt. 1986. Dostopno na:
http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/3-sl.pdf (18. 2006).
36. Pogodba o Evropski uniji ali Maastrichtska pogodba. Dostopno na:
http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P014-0000.PDF (30. oktober 2006).
37. Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS), Ur. l. RS, št. 35/2002.
38. Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije o Zakonu Republike Slovenije o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (ZAzil- D), Ur. l. RS, št. 37/2006.
39. Splošna deklaracija o človekovih pravicah. Resolucija OZN 217 A (III). Dostopno na:
<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/slv.htm> (18. november 2006).
40. Zakon Republike Slovenije o azilu (ZAzil), Ur. l. RS, št. 61/99.
41. Zakon Republike Slovenije o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (ZAzil- D), Ur. l. RS, št. 17/2006.
42. Zakon Republike Slovenije o tujcih, uradno prečiščeno besedilo (Ztuj-1- UPB1), Ur. l. RS, št. 108/2002.
43. Zakon Republike Slovenije o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih Republike Slovenije (Ztuj- 1B), Ur. l. RS, št. 93/2005.
44. Zakon Republike Slovenije o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih Republike Slovenije (Ztuj- 1C), Ur. l. RS, št. 79/2006.
45. Zakon Republike Slovenije o spremembah in dopolnitvah Zakona o začasnem zatočišču (ZZZAT- A), Ur. l. RS, št. 67/2002.
46. Zakon Republike Slovenije o začasnem zatočišču (ZZZat), Ur. l. RS, št. 20/97.
47. Zakon Republike Slovenije o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT), Ur. l. RS št. 6672000.
48. Ženevska konvencija. Geneva Conventions (1949 in 1977). Dostopno na:
<http://www.genevaconventions.org/> (18. november 2006).

Internetni viri

49. Internet 1: *Euromed- petletni delovni načrt*

- http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/summit1105/five_years.pdf (10.11.2006)
50. Internet 2: Europa Press. Rabat: »*La misión europea de FRONTEX en las costas canarias comenzará el próximo 18 de julio*« LaRioja.com
<http://www.lasprovincias.es/valencia/pg060711/actualidad/espana/200607/11/frontex-patrulla-canarias-inmigracion.html> (11. november 2006).
51. Internet 3: IOM: Global Estimates and Trends
<http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/254;jsessionid=8502BD6544343EAA88B7A43E49B2E3DF.worker03> (10. oktober 2006).
52. Internet 4: Presidencia del Gobierno: *Rodríguez Zapatero y otros siete jefes de Estado europeos exigen a la UE un compromiso sobre inmigración*. 25. september 2006
<http://www.la-moncloa.es/NR/exeres/D49DEC58-B2EB-4CB3-A794-1D4E52476CBB,frameless.htm?NRMODE=Published> (30. oktober 2006).
53. Internet 5: *61. Redno srečanje Generalne skupščine OZN*, New York, september 2006
<http://www.un.org/webcast/ga/61/index.shtml> (5. november 2006).
54. Internet 6.: *STA: EU za okrepljeno izmenjavo informacij*. Mladina On-line
<http://www.mladina.si/dnevnik/73215/> (10. oktober 2006).
55. Internet 7: UNHCR: Basic Facts (shema)
<http://www.unhcr.org/basics.html> (10. november 2006).
56. Internet 8: *Urad vlade za informiranje: Splošno- Sporazumi*
<http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/436-103/> (22. oktober 2006).
57. Internet 9: *Urad vlade za informiranje. Schengenski sporazum*. GPU, 2005
<http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/780-105/> (30. oktober 2006).
58. Internet 10: Trends in International Migration and in Migration Policies: *Immigration rises in OECD Countries but asylum requests fall*
http://www.oecd.org/document/8/0,2340,en_2649_201185_36855048_1_1_1_1,00.htm (10. oktober 2006).
59. Internet 11: World Migrant Stock: *The 2005 Revision- Population Database*
<http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp> (10. oktober 2006).
60. Internet 12: *Zaključki srečanja notranjih ministrov G6* (v angleškem jeziku)
<http://www.statewatch.org/news/2006/oct/g6-conclussions-uk-oct-2006.pdf> (5. november 2006)

7. PRILOGE

PRILOGA A

Vprašalnik za predstavnike vladnih in nevladnih organizacij s sedežem v Madridu.

Madrid, februar- marec 2006.

Nevladne organizacije: SOS Racismo, Madrid; Rdeči Križ Španije (La Cruz Roja Española), Madrid; ASTI (Asociación de Solidaridad con los trabajadores inmigrantes), Madrid; Amnesty International Španija (Amnistía Internacional España), Madrid; in CEAR (Comisión Española de ayuda al refugiados), Madrid.

1. ¿Cuales son los estatutos de la asociación? ¿Como se financiéis? ¿Cuantos empleados tiene vuestra organización y qué campos dentro la protección de los inmigrantes cubre?
2. ¿Como influís en la política de inmigración y asilo?
3. ¿Colaboráis frecuentamente con las instituciones públicas? ¿De qué manera responden?
4. ¿A qué actos (leyes, real decretos etc.) recurrís en vuestro intento de formar y cooperar en proceso político, o sea, antes en proceso de agenda- setting?
5. ¿Qué metas de vuestra organización, habéis realizados hasta ahora, apra facilitar los derechos de los inmigrantes y aquellos que piden asilo en España?

PRILOGA B

Preglednice 3.1: *Zaloge migrantov v Sloveniji (2000- 2005).*

Leto	Mednarodni migranti- odstotek populacije
2000	8,9
2005	8,5

Obdobje	Migracijska rast
2000-2005	-0,8

Leto	Ocena števila migrantov (polletje)
2000	174.437
2005	167.330

Vir: The 2005 Revision:
<http://esa.un.org/migration/>

Preglednice 4.1: *Zaloge migrantov v Španiji (2000- 2005).*

Leto	Mednarodni migranti- odstotek populacije
2000	4,0
2005	11,1

Obdobje	Migracijska rast
2000-2005	21,6

Leto	Ocena števila migrantov (polletje)
2000	1.628.246
2005	4.790.074

Vir: The 2005 Revision:
<http://esa.un.org/migration/>

Preglednica 4.2: *Pet držav z najvišjim odstotkom tujega prebivalstva, Španija, 2001.*

Država rojstva	Število	Odstotek od celotne tuje populacije
Maroko	313,739	14,4
Ekvador	218,367	10,1
Kolumbija	174,418	8,0
Francija	156,681	7,2
Nemčija	135,638	6,3
Ostale	1,173,358	54,0
SKUPAJ	2,172,201	100,0

Vir: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) <http://www.oecd.org/country/Spain>.
Podatki pridobljeni s strani Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.