

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Franci Jazbec

Upravno-sistemske vidiki migracijske politike v Sloveniji

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Franci Jazbec

mentor: izr. prof. dr. Miran Komac

somentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Upravno-sistemske vidiki migracijske politike v Sloveniji

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2012

ZAHVALA

Vsem, ki so prispevali k nastanku tega dela se zahvaljujem za podporo in pomoč. Posebej mentorju dr. Miranu Komacu in somentorju dr. Bogomilu Ferfili. Zahvala gre tudi vsem javnim uslužbencem in drugim strokovnim delavcem, ki so sodelovali pri raziskavi ter priseljenim prebivalcem, ki so z menoj delili svoje zgodbe. Prav tako se zahvaljujem mojim najdražjim za potrpljenje in vzpodbudo.

IZJAVA O AVTORSTVU

Upravno-sistemske vidike migracijske politike v Sloveniji

Povzetek

V pričujoči disertaciji smo proučevali in analizirali sodobne mednarodne in transnacionalne migracije ljudi in politike migracij. Gre za analizo politik in upravljanja migracij ter integracije na ravni države (predvsem Slovenije) in Evropske unije. Posebej se posvečamo vlogi in pomenu države in njene uprave ter civilne družbe (civilno-družbenih in nevladnih neprofitnih organizacij) na področju migracij in integracij v Sloveniji.

Migracije ljudi so kompleksni in raznoliki procesi in so stalnica v zgodovini, čeprav se spreminjajo po vzrokih, obsegu, oblikah, smereh. V zadnjih desetletjih so migracije postale zelo diferencirane. Imajo vedno večji pomen v sodobnem globaliziranem in transnacionalnem svetu. Predvsem tudi na ravni Evropske unije in posameznih držav. V različnih dokumentih in programih pristojnih ustanov Evropske unije, so migracije navedene kot eno bolj pomembnih področij. Predvsem z vidika zagotavljanja svobode, pravice in varnosti. Poudarjen je tudi pomen zagotavljanja temeljnih pravic migrantov in solidarnosti pri upravljanju migracijskih tokov. Posebej pomembna je v zadnjih letih postala integracija kot kompleksen in dvosmeren proces med priseljenimi prebivalci in družbami (državami) sprejemnicami. Politike in prakse vključevanja so postale pomembna tema. Razvijajo in izvajajo se različne politike in programi na tem področju. Po drugi strani se poudarja pomen nadzora in upravljanja tako imenovanih zunanjih meja Evropske unije ter preprečevanja nezakonitih migracij zaradi varnostnih razlogov. Pojavi trgovine z ljudmi, organiziranega kriminala in terorizma zahtevajo posebne ukrepe in nadzor pristojnih ustanov EU in posameznih držav. Toda v imenu varnosti držav in državljanov se pogosto označuje in kriminalizira vse migrante. Legitimirajo se restriktivne politike in prakse, mnogi migranti, predvsem iz tako imenovanih tretjih držav so označeni kot »nezakoniti« ali »illegalni«. Kaže se potreba po celovitih, dinamičnih in proaktivnih, ampak tudi pravičnih migracijskih in integracijskih politikah EU in posameznih držav. V pogojih globalizacije veliko migracij ostaja nereguliranih in mnogi migranti spadajo med najbolj ranljive skupine prebivalstva. Izzivi za EU in države na tem področju so veliki, nekatere države se soočajo tudi z obsežnejšimi imigracijami. Na migracije vplivajo tudi protislovja sodobne družbe in politik, gospodarska, finančna, moralna in duhovna kriza. Slednja povzroča dodatne napetosti in nasilje v različnih delih sveta. Tudi v območju EU. To povzroča nove travme, težave in stiske ljudi, sprožajo se nove prisilne, delovne ali ekonomske migracije. Ljudje se preseljujejo zaradi različnih razlogov, v skladu s potrebami, interesi in možnostmi oziroma politikami in praksami držav in nadvladanih skupnosti (EU). Ljudje, ki jih imenujemo migranti, prosilci za azil (mednarodno zaščito), begunci, ljudje brez urejenih dokumentov so torej realnost sodobnega sveta, tudi slovenske družbe in države. Migracije ne potekajo v praznem prostoru. Od 19. stoletja dalje so pogojene s politikami in režimi t.i. nacionalnih držav ter mednarodne in regionalnih skupnosti. Posebej so pomembni procesi tvorbe narodov in držav-nacij v evropskem prostoru. Ti procesi ter ideologija nacionalizma so vplivali in vplivajo na samorazumevanje posameznih držav in njihov odnos ter politike in prakse na področju migracij, narodnih/etničnih manjšin in skupin, državljanstva. Konceptualizacija in razumevanje migracij je povezano s pojmovanjem naroda, nacije, prebivalstva, meje, ljudske in teritorialne suverenosti. Moderne nacionalne države so utemeljene na treh sestavnih delih: ozemlju (teritoriju), prebivalstvu, suvereni oblasti. Vsi trije stebri države se danes prevprašujejo in analizirajo z različnih vidikov. Tudi in posebej v Sloveniji, ki je samostojna država zelo kratek čas, od leta 1991. Sodobne migracije ljudi predstavljajo poseben izziv za vse države, nadvladane skupnosti (Evropsko unijo itd.) in širšo mednarodno skupnost. Opirajo namreč mnoga vprašanja glede vloge in pomena države,

povezana pa so tudi z drugimi (socialnimi, ekonomskimi, političnimi, kulturnimi) izzivi sodobne družbe. Zaradi kompleksnosti in večplastnosti migracij naj bi bilo njihovo proučevanje večdisciplinarno in meddisciplinarno. Ta disertacija sodi v področje politologije, upoštevana in vključena pa so tudi spoznanja politične filozofije, zgodovine, sociologije, antropologije, prava, upravne znanosti, znanosti in stroke socialnega dela. Kot izhodišče so teoretsko opredeljeni in analizirani pojmi oz. koncepti: država, narod in nacija, migracije, politika in politike ter upravljanje migracij, državna (javna) uprava in upravljanje (governance), civilna družba, civilno-družbene in nevladne organizacije, politična in upravna kultura. Že v okviru študija in analize teh pojmov ter konceptov smo lahko ugotovili kako kompleksna in večplastna je tematika, ki jo obravnavamo. Vsak od teh pojmov zasluži posebno poglobljeno obravnavo in pozornost, vendar so pomembne tudi povezave med njimi.

Osredotočili smo se na študij in analizo države Slovenije, posebej tudi pojmovanje naroda in nacije ob primerjavi z drugimi državami. Posebej so obravnavane politike in upravljanje migracij, vloga ter pomen državne (javne) uprave in civilno-družbenih ter nevladnih neprofitnih organizacij na tem področju. Obravnavani in analizirani so različni dokumenti EU, osamosvojitveni dokumenti Slovenije, ustava, osnovnošolski in srednješolski učbeniki kot pomembni mediji socializacije, zakonodaja, politike, prakse in procesi vzpostavljanja in spreminjanja državnih (javnih) ustanov, uradni podatki o obsegu in vrstah migracij v Sloveniji, svetu in nekaterih drugih državah. Prav tako so analizirani in upoštevani nekateri odgovori in izjave pristojnih javnih uslužbencev. Raziskovalno delo v okviru disertacije je zajemalo tudi študij različne literature in dokumentov na področju migracij, države, državne in javne uprave, etničnih manjšin, državljanstva, temeljnih človekovih pravic. V disertaciji smo z različnih vidikov preverjali nekatere teze. Ugotavljali smo ali in kako so politike in prakse na področju migracij v Sloveniji povezane z opredelitvijo slovenskega naroda in nacije ter odnosom do etničnosti ter etnične in kulturne pluralnosti v osamosvojitvenih dokumentih, tudi ustavi RS in nekaterih medijih socializacije (predvsem učbenikih za osnovne in srednje šole). Ena od tez je bila, da znanje in zavest o različnosti, pridobljeno skozi različne medije socializacije vpliva na odnos ljudi (tudi javnih uslužbencev) do migracij in imigrantov. Druga teza je bila, da ima država in ustanove državne (javne) uprave pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju politik migracij. Percepcije etnične in kulturne raznolikosti ter migracij, sistemske možnosti, politična in upravna kultura pomembno vplivajo na delo uslužbencev v državni in javni upravi.

Analiza slovenskih osamosvojitvenih dokumentov je pokazala, da slovenski osamosvojitveni dokumenti ob poudarjanju pravice in odločitve slovenskega naroda do samoodločbe in lastne države ne vsebujejo veliko določb o etnični in kulturni ter migracijski pestrosti in realnosti na slovenskem ozemlju. V slovenski ustavi je poleg pravic madžarske in italijanske narodne manjšine in dolžnosti slovenske države do teh dveh manjšin, navedena tudi romska etnična skupnost, ki pa nima statusa manjšine. Položaj in pravice romske skupnosti v skladu z ustavo ureja poseben zakon. V slovenski ustavi je zapisano, da je Slovenija demokratična republika, pravna in socialna država. Tretji člen ustave določa, da je Slovenija država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljanji jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V 4. členu je določeno, da je Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država. 5. člen ustave med drugim določa, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino. V 12. členu ustave je zapisano,

da državljanstvo Slovenije ureja zakon. 13. člen pa določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije. Republika Slovenija, ki je bila prej del Socialistične federativne republike Jugoslavije je leta 1991 postala samostojna država. Zgodovinska dejstva pričajo o tem, da je bilo ozemlje sedanje države Slovenije vedno etnično heterogeno. Slovenci so stoletja živeli v okviru različnih državnih tvorb. Slovenska država je utemeljena predvsem na slovenskem narodu. V slovenski ustavi ni navedeno, da v Sloveniji poleg Slovencev in pripadnikov omenjenih manjšin ter romske skupnosti živijo tudi pripadniki narodov bivše Jugoslavije, se pravi Bošnjaki, Hrvati, Srbi, Črnogorci, Makedonci, Albanci. Vendar nimajo priznanega statusa manjšine. Večina (več kot 200.000) jih ima sicer priznано državljanstvo Republike Slovenije, vsa leta po osamosvojitvi pa prihajajo tudi novi imigranti, prosilci za azil in begunci. Slednji imajo v Sloveniji s strani države priznane različne statuse - dovoljenje za začasno prebivanje, dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljenje za delo, dovoljenje za zaposlitev, nekateri tudi že slovensko državljanstvo. Tudi za Slovenijo so vprašanja in dileme ter protislovja o socialni in politični vključenosti ter izključenosti, razmerja med ljudsko in teritorialno suverenostjo in temeljnimi človekovimi pravicami postajala in postajajo zelo pomembna. Položaj in temeljne pravice migrantov, »tujcev«, prosilcev za azil (mednarodno zaščito) in beguncev v Sloveniji so bile in so še vedno odvisne od odnosa večinskega slovenskega naroda do migracij in etnične ter kulturne raznolikosti. Ta odnos pa je bil in je še v Sloveniji precej odklonilen. Nestrpnost, diskriminacija in rasizem oziroma izključevanje so pojavi s katerimi se sicer soočajo vse evropske države, posebej tudi postsocialistične. Socialno in politično vključevanje (in ne asimilacija) različnih migrantov in beguncev je zato precej otežkočeno. Implementacija njihovih pravic prav tako. Pomembno vlogo na področju odnosa do migrantov in države imajo različni mediji socializacije. Uveljavljanje načel in praks enakovrednosti, solidarnosti in pravičnosti, vključevanja, medkulturnega dialoga je povezano z javnim diskurzom, vzgojo in socializacijo. Prav tako tudi z močjo, politično in upravno kulturo ter možnostmi delovanja posameznih državnih (javnih) ustanov in civilno-družbenih ter nevladnih organizacij. Področje migracij in državljanstva se je ob osamosvojitvi Slovenije urejalo z Zakonom o tujcih (vseboval je tudi določbe o azilu), Zakonom o državljanstvu, Zakonom o nadzoru državne meje. Vprašanja in dileme članstva v politični skupnosti so bila že na začetku samostojnosti zelo pomembna. Pristojnosti za izvajanje zakonodaje na področjih upravljanja državnih mej, migracij, azila, državljanstva so dobile nekatere vladne službe ter ustanove državne (javne) uprave. Pomembno vlogo so imele in imajo tudi nekatere civilno-družbene in nevladne organizacije. Na politiko in upravljanje migracij in azila je vplivalo vključevanje Slovenije v Evropsko unijo in potrebe po harmonizaciji zakonodaje tudi na teh področjih. Pogledi na migracije so bili različni. Država je poudarjala predvsem pomen nadzora in varnostnih vidikov migracij, civilno-družbene organizacije pa predvsem pomen spoštovanja in uveljavljanja temeljnih pravic migrantov, prosilcev za azil, beguncev. Konec 90ih let (1999) je bila sprejeta Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, ki jo je kmalu (2001) dopolnila Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije. Prav tako sta leta 1999 začela veljati nov Zakon o azilu in nov Zakon o tujcih. Kasneje, predvsem tudi po vstopu Slovenije v Evropsko unijo leta 2004, se je začelo poudarjati tudi na pomen integracije imigrantov. Vzpostavljale in reorganizirale so se državne ustanove na teh področjih. Postopno se je v okviru Ministrstva za notranje zadeve vzpostavil Direktorat za migracije in integracijo. Toda področje migracij in integracije je kompleksno in pristojnosti se delijo med različnimi ministrstvi in službami na področjih bivanja, vzgoje in izobraževanja, dela, zaposlovanja, socialnih zadev, zdravstva, kulture, visokega šolstva in znanosti. Politike in prakse državne in javne uprave na področju azila, migracij in integracije so odražale in odražajo stanje v širši družbi, ki je povezano z znanjem in zavestjo o pomenu etnične in kulturne raznolikosti ter

migracij. Znanje in ozaveščenost, politična in upravna kultura na tem področju so dejavniki, ki so vplivali in še vedno pomembno vplivajo tudi na odnos (postopanje, obnašanje) javnih uslužbencev do migracij in migrantov, prosilcev za azil, beguncev. Potrebni so ustrezni okviri in smernice za etično, zakonito, odgovorno ter učinkovito delovanje državne (javne) uprave. Politična in upravna kultura vplivata na možnosti strokovnega dela v državni in javni upravi. Strokovnost in strokovna ter osebna avtonomija sta pomembna temelja za ustrezen odnos javnih uslužbencev tudi do migrantov, beguncev, prosilcev za azil (mednarodno zaščito). Znanje in zavedanje o vlogi in pomenu etnične in kulturne raznolikosti ter migracijah, strokovnost so pomembni tudi pri delu in delovanju civilno-družbenih in nevladnih organizacij. Vloga civilno družbenih in nevladnih organizacij je drugačna od vloge državne (javne) uprave. Nimajo oblastnih pristojnosti in moči. So ali bi morale biti kritične do neustreznih politik in praks, po drugi strani pa partner države in državne (javne) uprave pri oblikovanju in izvajanju kvalitetnih politik in zakonodaje ter različnih programov vključevanja. Odnos do narodnostne in kulturne raznolikosti ter migrantov, prosilcev za azil, beguncev je pogojen tudi z znanjem in informacijami, ki jih ljudje (tudi javni uslužbenci) pridobimo preko različnih medijev socializacije. Pomemben medij socializacije so poleg družine in vrtcev tudi osnovne in srednje šole. Raziskovanje v okviru te disertacije je v veliki meri potrdilo zastavljene teze o povezavi med politikami in praksami migracij ter znanjem in zavedanjem o etnični in kulturni raznolikosti in migracijah. Politike in prakse državne (javne) uprave odražajo stanje v širši družbi in politiki, ki vpliva na legitimacijo izključevalnih ali bolj vključevalnih politik in praks. Ugotovljeno je bilo, da države tudi v pogojih globalizacije in transnacionalnih procesov ohranjajo pomembno vlogo na področju migracij. Tako ali drugače se pravno in organizacijsko ter upravno prilagajajo na sodobne migracije. Ohranjajo predvsem nadzor nad vstopom, bivanjem, in delom v državi ter se vedno bolj posvečajo integraciji. Na ravni EU in posameznih držav so se razvile posebne politike do državljanov t.i. tretjih držav. Vendar politike in prakse integracije niso enoznačne in enosmerne. Države po eni strani branijo svojo suverenost nad nacionalnimi ozemlji. Toda suverenost in samostojnost držav se v pogojih globalizacije in evropske integracije redefinira. Uveljavljajo se novi koncepti in prakse političnega upravljanja (governance). Tudi na področju migracij in integracije, ki je sicer specifično in kompleksno področje. Ustrezna regulacija je pomembna, deregulacija in privatizacija javnih služb je namreč imela in ima tudi negativne posledice. Potekajo tudi procesi re-regulacije. Nekatere evropske države so že znižale kriterije za sprejem v nacionalno državljanstvo. Tako v nekaterih državah ni več potrebno popolno znanje jezika države sprejemnice. Po drugi strani je učenje in znanje jezika države sprejemnice tudi za priseljene prebivalce koristno saj omogoča lažje vključevanje in življenje v novem okolju. V mnogih evropskih državah so priseljeni prebivalci naseljeni v predmestjih ali na obrobjih mest. Razvila so se getoizirana območja. Politike segregacije so imele in imajo negativne učinke za ljudi in za širšo skupnost. Nekatere države sedaj postavljajo nove pogoje za bivanje in delo v državi. Ponekod se zmanjšujejo razlike med pravicami, ki jih imajo prebivalci z dovoljenjem za stalno prebivanje in tistimi, ki imajo priznано nacionalno državljanstvo države sprejemnice. Nekatere države tudi poenostavljajo postopke za pridobitev azila (mednarodne zaščite), pridobitev začasnega ali stalnega prebivanja, iščejo se načini povezovanja in poenostavljanja posameznih upravnih postopkov (npr. pridobitev delovnega dovoljenja in dovoljenja za prebivanje v državi). Pomembno je odgovorno in aktivno državljanstvo vseh prebivalcev.

Ključne besede: migracije, politike migracij in integracije, država, državna (javna) uprava, civilno družbene in nevladne organizacije

Administrative-systemic aspects of migration policy in Slovenia

Summary

In this dissertation we studied and analyzed contemporary international and transnational migration of people and migration policy. It is an analysis of policies and management of migration and integration at the national level (especially Slovenia) and the European Union. Specifically it is devoted to the role and importance of the state, its administration and civil society (civil society and non-profit nongovernmental organizations) on migration and integration field in Slovenia.

Migration of people are complex and diverse processes and are a constant in history, though vary by cause, extent, forms, directions. In recent decades, migration has become highly differentiated. They have increasing importance in today's globalized and transnational world. Primarily at the level of the European Union and individual states. In various documents and programs of the competent institutions of the European Union, migration is listed as one of the most important areas. Especially in terms of providing freedom, justice and security. Also emphasized are the importance of ensuring the fundamental rights of migrants and solidarity in the management of migration flows. Particularly important in recent years has become an integration as complex and two-way process between immigrants and guests society (states). Policies and practices of integration have become an important topic. Various policies and programs in this area have developed and implemented. On the other hand, importance of supervision and management of so-called European Union's external borders and preventing illegal migration due to security reasons have emphasized. Phenomena of human trafficking, organized crime and terrorism requires specific measures and monitoring by the relevant EU institutions and individual countries. But in the name of security of countries and citizens often all immigrants have been criminalized. With legitimizations of the restrictive policies and practices, many migrants, especially from the so-called third countries are labeled as "illegal". There is a need for comprehensive, dynamic and proactive, but fair migration and integration policies of the EU and individual countries. In terms of globalization, much migrations remains unregulated, and many migrants are among the most vulnerable populations. Challenges for the EU and states in this area are large, some countries are also confronted with increased immigration. Migration are connected with contradictions of modern society and policies, economic, financial, moral and spiritual crisis. The latter causes additional tension and violence in various parts of the world. Even within the EU. This leads to new traumas, problems and needs of people, triggering a new forced, labor or economic migration. People migrate for various reasons, in accordance with the needs, interests and options and policies and practices of the states and transnational community (EU). People who are called migrants, asylum seekers (international protection), refugees, people without papers, therefore, are the reality of the modern world, the Slovenian society and state. Migration is not conducted in a vacuum. From 19 century, are conditioned by the policies and regimes of nation states and international and regional communities. Especially important are the processes of formation of nations and nation-states in Europe. These processes and the ideology of nationalism was influenced by and influence the national self-understanding and their attitudes and policies and practices in the field of migration, national/ethnic minorities and citizenship. Conceptualization and understanding of migration is associated with the concept of nation, population, boundaries, and the people's territorial sovereignty. Modern nation-states are founded on three elements: territory, population and government (administration also). All three pillars of the nation-state are now questioning and analyzed from different perspectives. Even and especially in Slovenia, which is an independent state for

a very short time, since 1991. Contemporary migrations of people pose a special challenge for all countries, transnational communities (the European Union, etc..) and wider international community. Indeed many open questions concerning the role and importance of the state, are also associated with other (social, economic, political, cultural) challenges of modern society. Due to the complexity of migration they should be studying multidisciplinary and interdisciplinary. This dissertation falls within the scope of political science, but respected and included are also the lessons of political philosophy, history, sociology, anthropology, law, administrative science, science and social work profession. As a starting point basic terms and concepts are theoretically defined and analyzed: state, nation, migration policies and management, government (public) administration and governance, civil society, civil society and NGOs, political and administrative culture. Already under study and analysis of these terms and concepts, we have found out how complex and multifaceted issue we discuss about. Each of these concepts deserves special attention and thorough consideration, but links between them are also important.

We focused on studying and analyzing of the state of Slovenia, especially the concept of nation when compared with other countries. We specifically deals with policies and management of migration, the role and importance of the state (public) administration and the civil society and NGOs non-profit organizations in this field. The various EU documents, documents of Slovenia independence, Constitution, primary and secondary school textbooks as a major media socialization, legislation, policies, practices and processes for making and changing the state (public) institutions, official data on the extent and types of migration in Slovenia, the world and certain other countries have been analyzed. The answers and statements of competent civil servants have been included and considered. Research work in the context of the dissertation studies encompass a variety of literature and documents on immigration law, public administration, ethnic minorities, citizenship, fundamental human rights. In this dissertation we have examined various aspects of some theses. We determined whether and how policies and practices on migration in Slovenia related to the definition of the Slovenian nation and nation, and relationship to ethnicity and ethnic and cultural pluralism in the independence documents, the Constitution and some media socialization (especially textbooks for primary and secondary schools). One of the theses was that knowledge and awareness of diversity obtained through a variety of media socialization influence on people (including public officials) attitudes to immigration and immigrants. Another theses was that the state institutions and state (public) administration play an important role in formulating and implementing migration policies. Perceptions of ethnic and cultural diversity and migration, system options, political and administrative culture have a significant impact on the work of staff in state and public administration.

Analysis of Slovenian independence documents showed that Slovenian independence documents emphasizing the rights and decisions of the Slovenian nation to self-determination and their own country but do not contain much notes on the ethnic and cultural diversity, and migration on the Slovenian territory. The Slovenian Constitution, in addition to the rights of the Hungarian and Italian ethnic minorities and duties of the Slovenian state to these two minority groups, including the Roma ethnic community, which is not recognized as a minority. Status and rights of the Roma community in accordance with the Constitution, are governed by a special law. The Slovenian Constitution states that Slovenia is a democratic republic, legal and social state. The third article of the Constitution provides that Slovenia is a country of all its citizens, based on the permanent and inalienable right of the Slovenian nation to self-determination. In Slovenia power is vested in the people. Citizens exercise this power directly and through elections, on the principle of separation of legislative, executive

and judicial power. In 4th Article provides that Slovenia is a territorially unified and indivisible state. 5th Article of the Constitution provides, inter alia, that the State in its territory shall protect human rights and fundamental freedoms. Protect and guarantee the rights of the autochthonous Italian and Hungarian ethnic communities. Care for indigenous Slovenian minorities in neighboring countries for Slovenian emigrants and migrant workers, and foster their contacts with their homeland. In the 12th Article of the Constitution states that Slovenian citizenship is regulate by law. 13th Article provides that foreigners in Slovenia have in accordance with international treaties all the rights guaranteed by the Constitution and laws, except those held by the Constitution or law only for citizens of Slovenia. The Republic of Slovenia, which was formerly part of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia in 1991 became an independent state. Historical facts testify that the current territory of the state of Slovenia were always ethnically heterogeneous. Slovenes lived for centuries under the various state formations. The Slovenian state is based primarily on the Slovenian nation. The Slovenian Constitution does not mention that in addition to the Slovenes, members of before mentioned minorities and the Roma community, members of the peoples of former Yugoslavia, that is, Bosnians, Croats, Serbs, Montenegrins, Macedonians, Albanians are living in Slovenia. They do not have the status of minorities. Most of them (over 200,000) state recognised as citizens of the Republic of Slovenia, but also new immigrants, asylum seekers and refugees all the years since independence have come. In Slovenia they have the different status recognized by the state - a temporary residence permit, permanent residence permit, work permit, employment permit, and some also have Slovenian citizenship. For Slovenia the questions and dilemmas and contradictions of social and political inclusion and exclusion, the relationship between folk and territorial sovereignty and basic human rights were become and are becoming very important. Position and the fundamental rights of migrants, "strangers", asylum seekers (international protection) and refugees in Slovenia have been and are still dependent on the attitude of the majority of the Slovenian nation, migration and ethnic and cultural diversity. This relationship has been and is still quite negative in Slovenia. Intolerance, discrimination and racism and exclusion are phenomena which are faced by all European countries, particularly the post-socialist. Social and political integration (not assimilation) of various migrants and refugees is therefore quite difficult. Implementation of their rights also. Important role in attitudes towards migrants and countries have different media socialization. The principles and practices of equivalence, solidarity and fairness, inclusion, intercultural dialogue is linked to public discourse, education and socialization. Likewise, the power, political and administrative culture and opportunities of each national (public) institutions and civil society and NGOs. Area of migration and citizenship is at Slovenia's independence regulated by the Aliens Act (also contained provisions on asylum), the Law on Citizenship, the Law on Border Control. Questions and dilemmas of membership in political communities were very important already at the beginning of independence. Jurisdiction to enforce the law in the areas of management of state borders, migration, asylum, citizenship has been given some government departments and institutions of state (public) administration. Some civil-society organizations and NGOs also have important role. On policy and management of migration and asylum affect the integration of Slovenia into the European Union and the need for harmonization of laws in these areas. Views on migration have been different. The state has emphasized the particular importance of control and security aspects of migration, civil society organizations especially emphasized the importance of respect and promote fundamental rights of migrants, asylum seekers and refugees. At the end of 90's years (1999), the Resolution on Immigration Policy of the Republic of Slovenia was adopted, which was soon (2001) complements with Resolution on Migration Policy of the Republic of Slovenia. A new law on asylum and a new law on foreigners also came into force in 1999. Later, especially after Slovenia joined the European

Union in 2004, the importance of integration of immigrants has begun to emphasize. State institutions in these areas were established and reorganized. Gradually, under the Ministry of Interior a Directorate for Migration and Integration was established. But the field of migration and integration is complex and responsibilities are divided between different ministries and departments in the areas of housing, education, labor, employment, social affairs, health, culture, higher education and science. Policies and practices of public administration in the field of asylum, migration, citizenship and integration reflected and reflect the situation in the wider society, which is associated with knowledge and awareness of the importance of ethnic and cultural diversity and migration. Knowledge and awareness, political and administrative culture in this area are the factors that have influenced and still have a significant impact on the attitude (of action, behavior) of public servants to migration and migrants, asylum seekers and refugees. Frameworks and guidelines for the ethical, legal, accountable and efficient operation of state (public) administration are needed. Political and administrative culture affect the possibilities of professional work in state and public administration. Professionalism and professional identity and autonomy are important components of the proper relationship of public official to the migrants, refugees, asylum seekers (international protection). Knowledge and awareness of the significance of ethnic and cultural diversity and migration expertise are also important in the work and functioning of civil society and NGOs. The role of civil society and NGOs is different from that of the state (public) administration. They do not have authoritative responsibility and power. They should be critical of the inadequate policies and practices, but on the other hand, they should be partner to the state (public) administration in the formulation and implementation of quality policies and laws, and various integration programs. Attitudes towards ethnic and cultural diversity of migrants, asylum seekers and refugees is also conditioned by knowledge and information that people (including public officials) are obtained through various channels of socialization. Important medium of socialization in addition to the family and the kindergarten are primary and secondary schools. Research in the context of this thesis is largely confirmed our thesis on the relationship between migration policies and practices, and knowledge and awareness about ethnic and cultural diversity and migration. Policies and practices of state (public) administration reflect the situation in the wider society and politics that affect the legitimacy of exclusive or a more inclusive policies and practices. It was found that even under conditions of globalization and transnational processes states maintain an important role in migration. One way or another, they are adapting to contemporary migration in legislative, organizational and administrative manner. They maintain a particular control over the entry, stay and work in the country and increasingly put their focus on integration. At EU and in individual countries specific policies to the citizens of the so called third countries have developed. However, integration policies and practices are not unambiguous and one way oriented. Countries on the one hand defend its sovereignty over national territories. But the sovereignty and independence of state are redefined under the conditions of globalization and European integration. The new concepts and practices of political governance (governance) have enforced. Also in the field of migration and integration, which are a specific and complex field. Appropriate regulation is important, deregulation and privatization of public services has had and does have negative consequences. There are also ongoing processes of re-regulation. Some European countries have already cut the criteria for admission to national citizenship. Thus, in some countries full knowledge of the language of the receiving State are no longer needed. On the other hand, learning and knowledge of the language of the receiving State for the immigrant population is useful because it allows easier integration and life in the new environment. In many European countries, the immigrant population settled in the suburbs or outskirts of towns. The getos were developed. Policy of segregation have had negative effects on people and the wider community. Some countries are now setting new

conditions for residence and work in the country. Sometimes they reduce the differences between the rights held by people with permanent residence permits and those who have a recognized national citizenship of the receiving country. Some countries also simplify procedures for asylum (international protection), to obtain temporary or permanent residence, ways of combining and simplifying various administrative procedures (eg. obtaining a work permit and residence permit in the country) is looking for. Responsible and active citizenship of all the people is important.

Keywords: migration, migration/integration policies, state, state (public) administration, civil society and NGOs

Kazalo

1	Uvod.....	15
	1.1 Opredelitev področja raziskovanja.....	17
	1.2 Cilji raziskovanja.....	21
	1.3 Teze.....	21
	1.4 Metode raziskovanja.....	22
2	Teoretska izhodišča in spoznavni okvir.....	23
	2.1 Opredelitev pojmov.....	23
	2.1.1 Država.....	24
	2.1.2 Narod, nacija.....	54
	2.1.3 Migracije.....	64
	2.1.4 Politika, politike migracij.....	78
	2.1.4.1 Državna (javna) uprava, upravni sistem, upravljanje.....	91
	2.1.4.2 Civilna družba, civilno-družbene in nevladne organizacije.....	124
	2.1.4.3 Politična in upravna kultura.....	128
3	Primer države Slovenije in politik migracij.....	133
	3.1 Država Slovenija (nastanek, državna ureditev).....	133
	3.2 Opredelitev naroda in nacije na Slovenskem (primerjava z drugimi državami).....	144
	3.3 Migracijski tokovi v Sloveniji.....	155
	3.4 Politike in upravljanje migracij v Sloveniji.....	161
	3.4.1 Imigracijske politike.....	165
	3.4.2 Integracijske politike.....	166
	3.4.3 Možnosti in ovire politik ter upravljanja migracij v Sloveniji.....	182
4	Državna (javna) uprava, civilna družba in politike migracij v Sloveniji.....	200
	4.1 Državna (javna) uprava ter migracije.....	200
	4.2 Ustanove državne (javne) uprave na področju migracij v Sloveniji.....	209
	4.3 Možnosti delovanja državnih (javnih) ustanov na področju migracij v Sloveniji.....	222

4.3.1	Področje dela, zaposlovanja in socialnih zadev.....	224
4.3.2	Področje notranjih zadev.....	248
4.3.3	Področje kulture.....	256
4.4	Vloga, možnosti in ovire delovanja civilno družbenih in nevladnih neprofitnih organizacij na področju migracij v Sloveniji.....	261
5	Sklep.....	271
	Literatura.....	284
	Stvarno kazalo.....	299
	Imensko kazalo.....	307
	Priloga.....	314

1 Uvod

Migracije ljudi so kompleksni in raznoliki družbeni procesi. So stalnica v človeški zgodovini, čeprav se spreminjajo po obsegu, smereh, oblikah, vzrokih. Vzroki za migracije so različni in se pogosto prepletajo. Mednarodne migracije so pogojene s politikami migracij, ki so prav tako kompleksne in imajo različne poudarke. Politike migracij se oblikujejo in izvajajo v okviru posameznih držav ter nadnacionalnih skupnosti (tudi Evropske unije). Razumevanje pomena in vloge migracijskih procesov, njihovih vzrokov in posledic je pomembno za ustrezno odzivanje države, njene uprave, civilno-družbenih oz. nevladnih organizacij in širše mednarodne skupnosti na izzive migracij, večetničnosti in večkulturnosti.

V sodobnem svetu in Evropski uniji so migracije eno bolj pomembnih področij. Zaradi večplastnih vzrokov in posledic, ki jih sprožajo, so pomembne v socialnem, kulturnem, ekonomskem, demografskem, geografskem in političnem smislu. Povezujejo se tako s socio-kulturnimi, socio-ekonomskimi kot tudi nekaterimi varnostnimi vprašanji in izzivi posameznih držav ter Evropske skupnosti. Večetnične in kulturno pluralne družbe ter nove migracije zahtevajo ustrezno konceptualizirane ter dinamične in celovite migracijske, imigrantske oz. integracijske politike in prakse. To pomeni tudi ali predvsem soočanje s socialno in politično izključenostjo in aktivno iskanje možnosti in načinov za socialno in politično vključevanje in uveljavljanje temeljnih pravic vseh migrantov, ki so ena najbolj ranljivih in ogroženih skupin prebivalstva. Mnogi migranti so pogosto brez temeljnih pravic in dokumentov (s strani države priznanih statusov) prisiljeni živeti na robu družbe. Nacionalne države se soočajo s protislovji in dilemami članstva ter državljanstva, teritorialne in ljudske suverenosti in temeljnih človekovih pravic.

Z mednarodnimi ali transnacionalnimi migracijami se tako ali drugače soočajo vse države. Pri tem morajo upoštevati mednarodno pravo in pravo človekovih pravic. Migracije so avtonomni in tudi vodeni pojavi in procesi, težko jih je razumeti v okviru fiksnih političnih konceptov ali le v okviru ene znanstvene discipline. Pristopi pri preučevanju teh pojavov in procesov so različni in se povezujejo z različnimi koncepti ter teorijami o politiki, družbi, kulturi, etničnosti, (nacionalni) državi, državljanstvu, narodu, globalizaciji. Teorije migracij so prav tako pomembne, vendar so razpršene in precej nepovezane s političnimi vidiki. Sodobna konceptualizacija raziskovanja migracij bi morala upoštevati različne vidike migracij in integracije oz. socialnega ter političnega vključevanja migrantov in jih obravnavati

večdisciplinarno in meddisciplinarno. Kot opozarja Favell »je v sodobni družboslovni znanosti težko najti druge teme, ki bi bile bolj naravno zrele za interdisciplinarno mišljenje kot so to migracijske študije.« (Favell 2008, 260)

Politike migracij so povezane z ekonomskim in političnim ustrojem sodobne družbe. Migranti so pogosto žrtve prepletenosti in soodvisnosti moderne države in kapitalističnega načina proizvodnje. Slednji za svoj obstoj in reproduciranje potrebuje prost pretok blaga in kapitala ter storitev ter poceni delovno silo. Delavci migranti so zato pogosto zelo izkoriščani s strani delodajalcev. Po drugi strani so »imigranti« v državah Evropske unije nezaželeni. Termin imigrant se v javnem in političnem diskurzu uporablja predvsem za poimenovanje ljudi, ki prihajajo iz t.i. tretjih držav oz. socialno-ekonomsko nižjih slojev družbe. Kot imigranti niso označeni poslovneži, diplomati, eksperti, predstavniki mednarodnih organizacij. »Termin imigrant tako večinoma ostaja namenjen tistim osebam, ki so v Slovenijo prišle iz »napačnih krajev«, iz »napačnih vzrokov« ali na »napačen način«; to so begunci, prosilci za azil in t.i. ilegalni imigranti.« (Kralj 2008, 179) Po drugi strani se na ravni Evropske unije in posameznih držav članic pojem migrant v novejših dokumentih uporablja za poimenovanje tako delavcev migrantov in članov njihovih družin, kot tudi študentov, visokoizobraženih strokovnjakov, raziskovalcev, prosilcev za azil oziroma mednarodno zaščito ter beguncev. Poudarja se pomen migracij izobraženih ljudi ter dodatnega izobraževanja in usposabljanja ter socialnega vključevanja manj izobraženih priseljencev. Prav tako se ločuje med tako imenovanimi zakonitimi in nezakonitimi migracijami. Vzodbujalo naj bi se vključevanje zakonitih migrantov. Po drugi strani pa naj bi se preprečevalo in nadziralo nezakonite migracije, posebej tudi zaradi varnostnih razlogov (boj proti trgovini z ljudmi, organiziranemu kriminalu, terorizmu). Poseben pojem so tudi neregulirane migracije. V državah Evropske unije je namreč tudi veliko ljudi, ki nimajo urejenega nobenega statusa in spadajo med najbolj ranljive skupine. Toda dejstvo je, da so migracije ljudi diferencirani in kompleksni pojavi in procesi, meje med zakonitimi in nezakonitimi migracijami so težko določljive. Nadzor in upravljanje migracij je imel in ima tudi negativne učinke za mnoge ljudi. Sodobno upravljanje meja in migracij, procesi deregulacije in privatizacije so vplivale tudi na politike migracij, ki so v zadnjih desetletjih postajale vse bolj restriktivne, niso pa uspele ustrezno zaščititi delavcev migrantov, prosilcev za azil in beguncev. Evropska unija sicer na deklarativni ravni teži k harmonizaciji migracijske politike in temeljnih standardov integracije migrantov. Poudarja se solidarnost pri upravljanju migracijskih tokov. Politike Evropske unije se odražajo na ravni posameznih držav, ki imajo na področju migracij in integracije še vedno pomembno

vlogo, ki jo je potrebno analizirati. V okviru posameznih držav, ki delujejo v nacionalnem kontekstu, se oblikujejo in izvajajo posamezne javne politike, ki vplivajo na možnosti in pogoje socialnega in političnega vključevanja ali integracije migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev. Države s pravno določenimi pogoji za pridobitev posameznih statusov pogojujejo članstvo, bivanje in državljanstvo ter s tem pravice in dolžnosti migrantov, prosilcev za azil, beguncev. Politike in prakse na področju migracij in integracije vplivajo na položaj migrantov, konkretno na njihove možnosti izobraževanja in usposabljanja, vključevanja na trg dela in zaposlovanja, uresničevanja kulturnih in socialnih potreb in pravic, političnega delovanja. Javne politike in prakse tako tudi bistveno vplivajo na odnos do migracij, migrantov, na socialne vezi med vsemi prebivalci, na medetnične in medkulturne odnose, preprečevanje in reševanje konfliktov in nasilja v skupnosti. Zato bi morale biti oblikovane in izvajane v sodelovanju pristojnih ustanov državne in javne uprave ter civilno-družbenih in nevladnih organizacij. Predvsem tudi z namenom zmanjševanja neenakosti in socialnega ter političnega izključevanja ter nestrpnosti in diskriminacije v širši družbi.

1.1 Opredelitev področja raziskovanja

Disertacija se osredotoča na analizo vloge in politik slovenske države na področju mednarodnih in transnacionalnih migracij. Analiziramo nastanek samostojne države Slovenije oz. osamosvojitvenih dokumentov. Posebej so analizirane opredelitve naroda, nacije na Slovenskem ter politik na področju migracij, tudi v primerjavi z nekaterimi drugimi državami (Nemčijo, Francijo). Sledi analiza migracijskih tokov v Slovenijo in posebej tudi analiza politik migracij (imigracijskih, integracijskih politik) v Sloveniji (Evropski uniji), tudi v primerjavi z drugimi državami. V tem okviru je analizirana tudi vloga in pomen državne uprave (uradništva) ter civilno-družbenih oz. nevladnih organizacij, tudi v kontekstu sodobnega javnega upravljanja. V disertaciji poskušamo ugotoviti pomen in vlogo javnega upravljanja na področju migracij in integracije ter analizirati kakšno vlogo imajo državni (javni) uslužbenci pri oblikovanju in izvajanju migracijskih oz. integracijskih politik ter kakšne prakse se razvijajo in izvajajo na tem področju. Ali in kako državni uslužbenci tudi sooblikujejo teorije, koncepte in politiko migracij in integracije? Ali Slovenija sploh ima migracijsko politiko? Zato ugotavljamo in analiziramo tudi idejna izhodišča, teorije, koncepte ter nadalje sistemske vidike, se pravi relacije in povezave ter soodvisnosti posameznih javnih politik ter podsistemov državne (javne) uprave pri oblikovanju in uveljavljanju izhodišč, načel in ciljev migracijske politike. V skladu z Resolucijo o migracijski politiki Republike

Slovenije ima tudi državna uprava (poleg drugih akterjev: zakonodajne in sodne veje oblasti ter političnih strank, mednarodnih, medvladnih in nevladnih organizacij itd.) pomembno vlogo pri uveljavljanju izhodišč, načel ter ciljev migracijske politike. Državna (javna) uprava in njeni uslužbenci so predvsem izvajalci politike oz. zakonodaje, vendar imajo pri svojem delu tudi diskrecijske pravice. V skladu s sistemskimi in organizacijskimi možnostmi ter strokovnimi kompetencami lahko sodelujejo tudi pri oblikovanju posameznih javnih politik. Prakse državnih uradnikov so seveda pogojene z znanjem ter s sistemskimi okviri in možnostmi, politično, upravno ter organizacijsko kulturo. Pomembne so možnosti za strokovno delo in osebni ter profesionalni razvoj zaposlenih v državni/javni upravi in tudi nevladnih organizacijah. Ko govorimo o akterjih in javni politiki na področju migracij in integracije moramo namreč upoštevati in analizirati tudi vlogo in pomen civilnodružbenih oziroma nevladnih organizacij, ki so pomembni pobudniki, predlagatelji in izvajalci programov in storitev, posebej na področju integracije, socialnega ter političnega vključevanja, izobraževanja in usposabljanja migrantov.

Proučevanje vloge države vključuje vpogled v konstitucijo in nastajanje moderne (nacionalne) države. Tvorba in delovanje teritorialnih in geografsko ter nacionalno zamejenih držav od konca 18. stoletja dalje namreč pomembno vpliva na migracijske procese in politike migracij. Tudi sodobni migracijski procesi in politike se ne razvijajo v praznem prostoru. Države regulirajo migracije in integracijske procese. Nacionalne države sicer delujejo v meddržavnem oz. mednarodnem okolju in se prilagajajo nadnacionalnim režimom (npr. EU) ter pravnim okvirom (npr. temeljne človekove pravice). Vzpostavlja se mednarodni migracijski režim, vendar je upravljanje z migracijami še vedno v veliki meri v domeni posameznih držav. Vse se soočajo z sodobnimi migracijami in se poskušajo nanje odzivati. Politike in prakse na področju migracij se tako razvijajo in izvajajo v globalnih, regionalnih in nacionalnih okvirih. Na politike držav vplivajo notranji in zunanji dejavniki. Teorija prevprašuje in analizira koncept suverenosti držav na eni strani ter vplive globalizacijskih procesov na drugi. V disertaciji so najprej analizirani nekateri koncepti, ideje (ideologije) ter teorije o migracijah, državi (in državni upravi), narodu, naciji in prebivalstvu. Vendar tudi politike in prakse birokracije in civilno-družbenih ali nevladnih organizacij. Gre tudi za analizo ter interpretacijo odnosov moči med posameznimi akterji. Nekateri avtorji (Spencer, 2003; Ruhs, 2005) trdijo, da je »vsaka migracijska politika (politics) vzpostavljena znotraj določenega etičnega okvira. Moč akterjev vpliva na to, kateri segmenti migracij bodo opredeljeni kot bolj pomembni«. Pri upravljanju migracij gre tudi za tehtanje različnih

migracijskih vplivov oziroma »za poskus uravnoteženja naslednjih ciljev (nekateri med njimi so lahko v konfliktu): doseganje ciljev trga dela, varovanje nacionalne varnosti, zmanjšanje javne potrošnje, promocija socialne kohezije, spoštovanje obveznosti iz naslova človekovih pravic ter promocija mednarodnega sodelovanja in razvoja«. (Spencer, 2003) Disertacija se osredotoča predvsem na vsebino in analizo migracij v smislu pripravljenosti sodobne družbe in države (predvsem slovenske) oz. EU na področju socialnega in političnega vključevanja oz. integracije migrantov. V državah EU namreč danes živi približno sto milijonov ljudi, ki niso bili rojeni v državah sedanjega prebivališča (tudi priseljencev druge ali tretje, tudi četrte generacije). Tudi v Sloveniji živi veliko ljudi, ki so se iz različnih razlogov priselili iz drugih držav. Največ jih je iz bivših jugoslovanskih republik, toda tudi iz vzhodnoevropskih, azijskih in afriških držav. Slovenska družba je etnično in kulturno heterogena. Slovenska država pa mlada in vpeta v sodobne integracijske, globalizacijske ter tudi migracijske procese. Kot samostojna država je morala in mora vzpostaviti konstruktiven odnos in politiko do migracij in etnične ter kulturne pluralnosti. Predvsem je pomembno kako zagotavlja pogoje za socialno in politično vključevanje delavcev migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito in oseb s priznano mednarodno zaščito oz. beguncev, ki želijo živeti v Sloveniji. Pri tem je pomembno kako konceptualizira migracije, integracijo, državljanstvo in politiko na tem področju. Predvsem pa kako udejanja politiko v praksi. Uslužbenci v državni oz. javni upravi ter v civilno-družbenih oziroma nevladnih organizacijah bi morali imeti zagotovljeno ustrezno sistemsko podporo za strokovno delo z ljudmi v etnično ter kulturno pluralnem okolju.

Državna ureditev temelji na ustavi in zakonih ter podzakonskih predpisih. Na pravnem redu torej. V Sloveniji ima država in njena uprava pomembno vlogo in pristojnosti na področju urejanja medetničnih odnosov, migracij, azila (mednarodne zaščite), dela in zaposlovanja delavcev migrantov in integracije, državljanstva ali socialnega in političnega vključevanja. Slovenska država je država-nacija in njena uprava deluje v nacionalnem kontekstu. Vendar se sooča tudi z etnično ter kulturno pluralnostjo ter sodobnimi migracijami. Državne (javne) ustanove imajo različne pristojnosti in vlogo. Posamezne ustanove ločijo različne kategorije migrantov. Vodijo različne upravne postopke z ljudmi, ki iz različnih vzrokov pridejo v Slovenijo. Kategoriziranje pomeni tudi označevanje in ima pomembne statusne, socialne in politične posledice za ljudi in skupnost. Ker so vzroki migracij različni in kompleksni, migracij dejansko ne moremo in ne smemo razumeti le v kontekstu postopkov (praks in politike) državne birokracije. Velja pa upoštevati in analizirati njihov pomen, ko govorimo o migracijski in integracijski politiki države. V upravnih postopkih države s tujci (z

dovoljenjem za začasno prebivanje ali stalno prebivanje), delavci migranti (z dovoljenjem za delo, osebnim delovnim dovoljenjem, dovoljenjem za zaposlitev), prosilci za azil (mednarodno zaščito) in begunci se zrcali politika in vloga ter moč države na področju migracij in integracije. Tisti, ki jim država ne prizna nobenega od omenjenih statusov so imenovani nedokumentirani oziroma neregulirani migranti. Kategoriziranje migrantov lahko tudi zamegljuje kompleksne in raznovrstne vzroke za migracije, ki izvirajo iz strukturnih (ekonomskih, demografskih itd.) neravnovesij in neenakosti, revščine, kolonialne in postkolonialne zgodovine, političnih in družbenih ter okoljskih (klimatskih) sprememb in konfliktov oz. nasilja v posameznih regijah sveta. V tem smislu se zastavljajo tudi kompleksna vprašanja iskanja ravnovesja med zagotavljanjem temeljnih pravic vseh migrantov ter načini (procesi) integracije večetnične in večkulture družbe.

Migracije so v veliki meri avtonomni procesi. Regije (npr. evropska unija, afriška unija itd.) in države jih omejujejo, selekcionirajo, usmerjajo, toda ustaviti jih ne morejo. Tako kot življenje tudi migracije (migranti) najdejo svojo pot. Ko so države v sedemdesetih letih 20. stoletja začele omejevati t. i. delovne migracije, se je povečalo število prošelj za azil oz. status begunca. Ko so konec osemdesetih in v devetdesetih letih 20. stoletja začele uvajati in izvajati restiktivno politiko in postopke na področju azila oz. beguncev pa se je povečalo število nereguliranih oz. nedokumentiranih migrantov. Migracije so kompleksni procesi, ki jih je težko meriti in razumeti, prav tako tudi usmerjati. Statistični podatki so zato pogosto razpršeni, pomanjkljivi in nenatančni. Na področju nedokumentiranih migracij je to najbolj očitno. Obstajajo sicer različne ocene o številu nedokumentiranih (i)migrantov v posameznih državah in na ravni EU, vendar ti podatki niso zanesljivi. V EU in posameznih državah je zato vredno poseben poudarek nameniti razvoju imigrantske oz. integracijske politike oz. ukrepov za vzpodbujanje in spoštovanje enakosti in raznolikosti, socialne pravičnosti ter solidarnosti oziroma preprečevanje in odpravljanje predsodkov, rasizma in diskriminacije v družbi. Migracijske (imigrantske oz. integracijske) politike ne bi smele biti le vsota ločenih institucij (in upravnih postopkov) države in njene uprave temveč posebna kvaliteta, ki temelji na spoznavanju in razumevanju migracij in integracije koz specifičnih in kompleksnih večplastnih in večsmernih procesov v sodobni kompleksni družbi. Migracije so izziv teoriji demokracije in teoriji državljanstva, sodobni družbi, državi in Evropski uniji. Migracije ljudi je potrebno proučevati z različnih vidikov in se nanje odzivati načrtno, usklajeno, premišljeno, strokovno in obzirno do ljudi. Politike in prakse migracij in integracije so pomembne za vse ljudi, državljane, širšo in strokovno javnost, javno upravo in civilno družbo. Gre za področje,

ki zahteva celostno in skrbno obravnavanje ter kontinuirano, strokovno in etično delovanje akterjev državne in javne uprave in civilne družbe. Tudi z vidika upravljanja z migracijami in integracijskimi procesi, vzpodbujanja in omogočanja socialnega in političnega vključevanja priseljenih prebivalcev, zagotavljanja njihove enakopravnosti, spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, preprečevanja in upravljanja medetničnih in medkulturnih odnosov ter konfliktov, vzpodbujanja aktivnega in odgovornega državljanstva vseh prebivalcev.

1.2 Cilji raziskovanja

Cilji disertacije so:

- analizirati vlogo države na področju migracij
- analizirati nastanek samostojne države Slovenije (v tem okviru analizirati tudi temeljne osamosvojitvene dokumente Slovenije oz. opredelitve naroda in nacije na Slovenskem);
- analizirati migracijske tokove v Slovenijo (tudi v primerjavi z mednarodnimi migracijami v Evropi in svetu);
- analizirati vlogo in politike slovenske države na področju migracij in integracije;
- analizirati vlogo in pomen državne (javne) uprave na področju migracij in integracije v Sloveniji;
- analizirati vlogo in pomen civilno-družbenih oz. nevladnih neprofitnih akterjev pri oblikovanju in izvajanju migracijskih in integracijskih politik v Sloveniji.

1.3 Teze

Izhodišča raziskovanja v okviru disertacije so naslednje **teze**:

1. Nacionalne države imajo še vedno pomembno vlogo na področju migracij. Politike migracij so povezane z ekonomskimi in političnimi potrebami in interesi posamezne države ter samoopredelitvijo naroda in nacije oz. odnosom do etničnosti ter etnične in kulturne pluralnosti;
2. Ustanove javne (državne) uprave in uslužbenci teh ustanov imajo pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju posameznih javnih politik, tudi migracijske in integracijske politike. Državni (javni) uslužbenci izvajajo zakone na podlagi strokovnih kriterijev in kompetenc, vendar hkrati z lastno miselnostjo, znanjem, diskurzom in delovnimi praksami povratno vplivajo na konceptualizacijo in poudarke

migracijske in integracijske politike in zakonodaje. Vedenje o etnični in kulturni raznolikosti pridobljeno preko različnih medijev socializacije vpliva na obnašanje javnih uslužbencev. Sistemske možnosti v okviru ustanov državne (javne) uprave prav tako pomembno vplivajo na delo uslužbencev v državni (javni) upravi. Migracije so avtonomni in tudi vodeni družbeni pojavi in procesi. Države EU s svojimi politikami, zakoni, ukrepi in praksami usmerjajo, regulirajo ter selekcionirajo migracije v skladu z lastnimi interesi in usmeritvami Evropske unije. Javna uprava ni monoliten, temveč heterogen sistem, pokriva različna področja družbenega življenja. Z vidika javne (državne) uprave so migracije eno od teh področij. Državna uprava in njeni uslužbenci so le del sistema javne uprave. Migracije kot dinamični procesi zahtevajo dinamične in celostne odzive (politike) države in njene uprave ter civilnodružbenih oz. nevladnih neprofitnih organizacij. Slednje imajo pomembno vlogo in pomen na področju integracije ali socialnega vključevanja migrantov in bi morale biti priznane kot enakopraven akter na področju oblikovanja in izvajanja javnih politik na področju migracij in integracije.

3. Percepcije migracij in integracije in vloge posameznih akterjev pomembno vplivajo na oblikovanje in izvajanje migracijskih in integracijskih politik. Percepcije pa so povezane z vzgojo in politično socializacijo, znanjem oziroma izobrazbo, politično in upravno kulturo, političnimi vrednotami, organizacijsko klimo oziroma vodenjem, profesionalno identifikacijo, razmerji in odnosi med upravo in politiko ter tudi odnosom med državno (javno) upravo in civilnodružbenimi oz. nevladnimi organizacijami itd.

1.4 Metode raziskovanja

Za preverjanje postavljenih tez bodo uporabljeni različni viri (predvsem sekundarni – izbrana znanstvena oz. strokovna literaturo, pa tudi primarni - dokumenti, zakonodaja, polstrukturirani vprašalniki, pogovori) ter metode družboslovnega raziskovanja:

- Kvalitativna (opisna, pojasnjevalna, primerjalna, konceptualna, interpretativna, diskurzivna, zgodovinska) analiza relevantne tuje in domače literature na temo države, migracij, civilne-družbe, državne-javne uprave, politične in upravne kulture z namenom ugotoviti značilnosti in pomen politik migracij v EU in posebej v Sloveniji,

- Kvalitativna analiza nekaterih osamosvojitvenih dokumentov Slovenije oz. politik ter zakonodaje na področju migracij in integracije,
- Primerjalna metoda za analizo nekaterih bistvenih značilnosti evolucij ter delovanja migracijskih (oz. integracijskih) politik nekaterih drugih evropskih držav (Francija, Nemčija...),
- Udeležba z opazovanjem in refleksijo ter kvalitativno analizo oz. pojasnjevanjem vzpostavljanja in (re)organiziranja sistemskih okvirov oz. ustanov državne (javne) uprave ter procesov sprejemanja odločitev in ukrepov pristojnih ustanov državne uprave ter civilno-družbenih organizacij na področju migracij,
- Pol-strukturirani vprašalniki poslani pristojnim državnim oz. javnim uslužbencem in drugim osebam, ki imajo vpliv na oblikovanje in izvajanje migracijske in integracijske politike v Sloveniji oziroma na sprejemanje odločitev-ukrepov v državni upravi,
- Sekundarna analiza nekaterih statističnih podatkov o migracijah v Sloveniji oz. svetu kot pomoč pri analizi in interpretaciji.

2 Teoretska izhodišča in spoznavni okvir

2.1 Opredelitev pojmov

V izhodišču je potrebno opredeliti in analizirati osrednje pojme oz. koncepte, ki se uporabljajo v disertaciji. Gre za pojme: država, narod, nacija, migracije, politika in politike migracij, državna in javna uprava, upravljanje in upravni sistem, politična in upravna kultura, civilna družba, civilno-družbene in nevladne organizacije.

Disertacija se namreč ukvarja s kompleksno tematiko, v jedru je preučevanje moderne (nacionalne) države na eni strani ter migracij in politik migracij na drugi. Pri preučevanju takšne tematike se je potrebno soočiti tudi z drugimi pojmi (politika, narod, nacija, politična kultura, civilna družba), katerih razumevanje in opredeljevanje pomembno vpliva na jedro preučevanja. Seveda je lahko in tudi je vsak od omenjenih pojmov predmet posebnega proučevanja v humanistiki in družboslovju oz. politični teoriji in filozofiji. Obstajajo različne definicije oz. pojmovne opredelitve, ki se tudi spreminjajo skozi čas in prostor. Pojmi in koncepti nastajajo v znanstvenem in strokovnem ter političnem diskurzu in niso statični. To delo se osredotoča na sodobno državo, njeno strukturo, vlogo in pomen ob soočanju z migracijami in etnično ter kulturno raznolikostjo. V tem poglavju so pojmi oz. koncepti

opredeljeni in delno analizirani kot osnova oz. izhodišče za nadaljnjo analizo razmerij med konceptom države in politikami migracij oz. analizo vloge in pomena države, državne (javne) uprave in civilno družbenih organizacij ali nevladnih neprofitnih organizacij na področju migracij v Sloveniji.

2.1.1 Država

Pojem država (lo stato, state) naj bi pomenil stanje, držanje položaja. Državo je mogoče opredeliti kot politično organizirano skupnost ljudi, ki temelji na pravnem redu in ustanovah. Pitamic (1927) je državo opredelil predvsem kot »pravno organizacijo ljudi«. Vendar je bil pojem država v različnih zgodovinskih obdobjih različno razumljen in interpretiran.

Pojem država so poznali že v antiki (npr. Platonova Država - v grščini Politeia). V stari Grčiji so pojem razumeli kot politično tvorbo, skupnost, konstitucijo državljanstva. Šlo je za majhne mestne države (npr. Atene, Šparta), ki so vključevale tudi podeželje in so postopoma postale središče političnega življenja (Polis). Za Platona je bilo pomembno vprašanje o pravičnosti in državljanskih krepostih (npr. modrost, preudarnost...). Za Aristotela je bil človek politična žival (zoon politicon). Življenje in delovanje v zasebni in javni sferi je bilo povezano, posamezniki so bili odgovorni za zadeve polis. Polis je temeljil na članstvu, pripadnosti, odgovornosti, politični participaciji. Člani-državljeni polis so bili le svobodni ljudje. Sužnji in ženske niso bili državljani in pri političnem odločanju niso smeli sodelovati.

V starem Rimu dobi država drugačen pomen, širi se imperij, državna politika ni več omejena s teritorijem, z mejami. Pomembno pa postane Rimsko pravo. Gre za drugačno dojemanje države in politike kot v polis.

Kasneje je pomembno predvsem obdobje moderne (od 17. stoletja dalje), ko se v evropskem prostoru postopoma razvijajo kulturni in državni narodi oziroma nacije. Seveda so se takrat in že prej porajale in razvijale različne politične ideje, ki so ob drugih političnih, ekonomskih (nastajanje kapitalističnega sistema proizvodnje) okoliščinah pomembno vplivale na spremembe in vzpostavljanje bistveno drugačne politične in pravne ureditve, kot je bila fevdalna. Pod vplivom liberalnih oz. republikanskih ter nacionalnih idej nastajajo tako imenovane nacionalne, liberalno-demokratske države. Slednje temeljijo na konceptu suverenosti ljudstva, ki ga prej niso poznali. »Tako kot je ideja »zunanje« suverenosti države

odražala razmerje sil in stanje duha politične misli takratnega časa, tako je tudi ideja »notranje« suverenosti (suverenost ljudstva) odsev določenega Zeitgeista.« (Pikalo 2003, 120) Leta 1648 je bil sklenjen Vestfalski mir, ki je položil temelje modernega mednarodnega in meddržavnega režima in tudi dojemanja in razlaganja držav kot statičnih in ontoloških tvorb. »Vestfalski mir z današnje perspektive pomeni predvsem spremembo v dojemanju suverenosti. Od takrat naj bi suverenost države postala organizirajoče načelo evropskega sistema držav, ki ga je bilo z evrocentristično diseminacijo mogoče razširiti na ves planet.« (Pikalo 2003, 121) Predvsem je takrat nastal koncept t.i. eno-nacionalne države. »Rodil se je koncept tujcev, ki ne pripadajo svoji specifični skupini in kulturi. Prej znanim (socialnim) diferenciacijam ljudi znotraj določenih skupin se je pridružila nova delitev: MI/NAM (člani naše skupine) in ONI/NJIM (člani drugih, tujih skupin). Razvil se je poseben tip skupinske identitete, ki je vodil do oblikovanja etničnih skupin temelječih predvsem na skupnem jeziku in kulturi.« (Žagar 1996, 136) Čeprav je absolutna suverenost ter etnična homogenost države (držav) mit, ima še danes pomembno vlogo v dojemanju in razlaganju vloge in pomena države ter mednarodne ureditve. »Etnična identiteta je počasi postajala najmočnejša kolektivna identiteta in različne etnične skupine so začele definirati svoje etnične meje./.../ Koncept etnične homogenosti je bil močna sila, ki je pomagal graditi skupno identiteto na teritoriju določene države; bil je pomemben element političnih ideologij, ki so združevale in mobilizirale prebivalstvo držav-nacij na prepričanju, da določena država (dežela) pripada lastni (etno-)naciji.« (prav tam)

Država je torej kompleksen pojem, ki ga velja proučevati v vseh njenih različnih razsežnostih ter konceptih. Poleg prebivalstva in teritorija je potrebno posebej analizirati še ustavne temelje oblasti, vlade, političnega in upravnega sistema posamezne države. Pomembna je politična ideologija in kultura, ki vpliva na samopercepcijo posamezne države, delovanje političnega sistema. Politični pluralizem in demokracija, pravna in socialna država so temelji demokratičnih političnih sistemov. Politični sistem potrebuje za svoje delovanje politične in upravne institucije, ki naj bi delovali v ustavnih in pravnih okvirih. Ustavna in upravna ureditev posamezne države je povezana z zgodovinskimi, kulturnimi, ekonomskimi, socialnimi in političnimi razmerami v katerih je nastajala in se razvijala. Ustave posameznih držav se razlikujejo, nekatere države (npr. Velika Britanija) pa formalne ustave sploh nimajo. »Če so bile ustave na začetku predvsem akt (pravo) države in vlade, so postajale vedno bolj akt (pravo) ljudi in osredotočene na človekove pravice, svoboščine in demokratično participacijo ljudi. Ne smemo pozabiti, da so ustave vedno tudi politični in ideološki

dokumenti.« (Žagar 1997, 144) Tudi upravni sistemi posameznih držav se razlikujejo. Tudi tukaj velja upoštevati razlike med evropskim kontinentalnim sistemom in anglosaksonskim sistemom. Gre za različne modele upravnega prava. »Pri prvem modelu je osrednja pozornost upravnega prava namenjena predvsem učinkovitemu delovanju države. Takšen model je značilen za evropski kontinent, ni se pa uveljavil v anglosaksonskih državah, kjer je ves čas prevladoval kontrolni model upravnega prava, katerega glavni cilj je zaščita posameznika pred nezakonitimi in neupravičenimi posegi države.« (Bugarič 2003, 99-100)

Predvsem v evropskem prostoru je t.i. welfare država v 20. stoletju postala tudi »servis« svojim državljanom. Posamezne države so postopno poleg obrambe, ohranjanja in uveljavljanja pravnega reda, skrbi za javne finance, fiskalno in monetarno politiko in ekonomski razvoj dobile pomembno vlogo na področjih socialne varnosti, izobraževanja, zdravstva, dela in zaposlovanja, stanovanjske politike. Prav tako tudi na področjih gradnje cest, urejanja prostora in okolja, infrastrukture (npr. gradnje cest, pristanišč, zagotavljanja komunalnih storitev) itd. »Včasih vlade modernih držav zagotavljajo te funkcije direktno, pogosto pa so vključene samo posredno s sprejemom potrebne zakonodaje (regulacije) in zagotavljanjem (dodatnih) financ.« (Žagar 1996, 145) Rečemo lahko, da so se funkcije države ves čas povečevale in ne zmanjševale, vendar tudi spreminjale. Predvsem so se in se v sodobnem času postopno spreminjajo načini in oblike vsebine regulacije in s tem vloga države in njene uprave. K temu je prispevala tudi globalizacija ter »evropeizacija« državne uprave. Določen (čeprav omejen) vpliv EU je namreč tudi z vidika spreminjanja in reformiranja državnih (javnih) uprav očiten. Nekateri avtorji omenjajo tudi »amerikanizacijo« državne uprave. Kakorkoli, sodobne uprave naj bi delovale odprto in bolj posredno regulirale različna področja. »Posameznik pridobiva tudi druge pomembne pravice, ki so povezane z delovanjem državne uprave, gre za različne oblike pravic, ki jih uvrščamo v področje 'odprte uprave'. Gre za pravico do dostopa do informacij javnega značaja, pravico do sodelovanja pri sprejemanju upravnih predpisov in odločitev ter pravico do soodločanja pri nekaterih javnih zadevah.« (Bugarič 2003, 100) Ni sicer popolnoma jasno ali nastaja nov model regulatorne države ali pa se stari intervencijski model dopolnjuje z novim. »Bolj točna ocena bi bila, da se model intervencijske države prepleta z nekaterimi elementi novega načina regulacije, nikakor pa ne, da nov model v celoti prevzema vlogo starega.« (Bugarič 2003, 107)

Če ponovno pogledamo še nekoliko v zgodovino lahko ugotovimo, da so moderne države za svoj razvoj in delovanje oz. uveljavitev oblasti seveda potrebovale državno birokracijo

(upravo). Od 18. stoletja se je državne administracija razvijala in širila svoj funkcije. Zelo preprosto povedano se takrat različne etnične skupine administrativno povezujejo in omejujejo na določenih teritorijih. Potekajo procesi poenotenja, homogenizacije in tudi hegemonizacije. Geografske meje postajajo tudi mentalne in politične meje. Državljanstvo postane pogodbeno razmerje med posameznikom in državo. Nacionalna država je torej skonstruirani pojem. Nacionalne države niso etnično homogene, temveč so bolj ali manj etnično heterogene. Vendar pa z ustvarjanjem občutka povezanosti in homogenosti osmišljujejo življenja mnogih ljudi. Moderne nacionalne države so opredeljene kot politične entitete ali skupnost s pravnim redom, vlado oz. upravnim sistemom (ustanovami), določenim ozemljem-teritorijem, prebivalci in mejami. Nacionalna država temelji torej tudi na ljudeh, prebivalcih, konceptu ljudstva (demos in/ali ethnos), ki se vklaplja v sistem držav-nacij.

Toda sestavni deli države-nacije se danes prepričujejo in analizirajo z različnih vidikov. Meje, prebivalstvo in suverenost oblasti velja analizirati v povezavi, vendar tudi ločeno. Prebivalstvo bomo v tem delu nadalje analizirali v okviru opredelitve pojmov narod, nacija in migracije in posebej tudi v okviru študij in analize slovenske države. Prav tako je in bo suverenost oblasti analizirana z vidika opredelitve vloge in pomena države, političnih institucij ter predvsem delovanja državnih (javnih) ustanov v okviru upravnega sistema ob upoštevanju vloge in pomena drugih nadnacionalnih ter transnacionalnih ter civilno-družbenih organizacij in gibanj.

Teorije o globalizaciji so analizirale vpliv globalizacijskih procesov na (nacionalno) državo in njeno suverenost. Država naj bi v skladu z razlagami in napovedmi nekaterih avtorjev propadala, odmirala ali postajala šibka zaradi globalizacijskih pritiskov »od zunaj«. Toda trg, ekonomija, globalizacija niso nekaj zunanjega za državo. Liberalna država je v zgodovinskem kontekstu pomemben del kapitalističnega ustroja družbe in ga tudi v sodobnem času pomaga ohranjati ter reproducirati. Država ni objekt, ki bi ga bilo mogoče dokončno definirati. Država je koncept, ki se spreminja, razvija in je zmožen preživetja v različnih pogojih. Pikalo (2003, 137-138) opozarja:

Če nanjo gledamo z očmi neoliberalnega globalizacijskega diskurza, potem nedvomno odмира. V tej teoriji se z državo operira (kadar se jo uporablja) v njeni idealni teoretični zamišljenosti, brez upoštevanja njenih siceršnjih pomanjkljivosti in ugovorov nanjo (da je bližje hierarhični demokraciji, v kateri imajo eni več moči in vpliva kot

drugi, kot pa polni suverenosti ljudstva; da institut predstavnštva onemogoča popolno identifikacijo vladanih z vladarji, itd.). Zaradi tega je liberalna demokracija specifična zgodba, ki se o državi pripoveduje, idealno zamišljen koncept, ki ga je treba kot takega tudi jemati. Katera država propada? Država iz zelo specifične teoretične zgodbe, pa čeprav dominantne. Specifična teorija države je tista, ki je neprimerna za čas v katerem živimo.

Kljub mnogim dvomom o njenem preživetju, je postalo jasno, da država ima svoj pomen in vlogo v sodobni družbi in zato ne bo kar izumrla. Vprašanja, ki si jih velja zastaviti so predvsem: Kakšna naj bi bila sodobna država? Ali je utemeljevanje države na etničnosti oz. narodu še funkcionalno in pravično? Kakšen političen režim oz. državna ureditev bi bila primerna v 21. stoletju z vidika migracij in kot protiutež sodobnemu globalno in transnacionalno delujočemu trgu dela, kapitala, dobrin in storitev?

Ulrick Beck razmišlja o drugi moderni. »Bistveno razločevalno znamenje, ki ločuje prvo moderno od druge, je nepreklicnost tako nastale globalnosti.« (Beck 2003, 25) Ali kot ugotavlja:

Že dolgo živimo v svetovni družbi, in sicer v tem smislu, da je predstava o zaprtih prostorih postala fiktivna. Nobena država, nobena skupina se ne more zapreti pred drugimi. Pri tem prihaja do trkov med različnimi ekonomskimi, kulturnimi, političnimi oblikami, zato morajo t.i. samoumevnosti, tudi tiste zahodnjaškega modela, na novo izkazati svojo legitimnost. V zvezi s tem »svetovna družba« pomeni celotnost družbenih odnosov, ki niso integrirani v politiko nacionalne države oziroma niso po njej določeni (določljivi). (Beck 2003, 24)

Po Becku naj bi bile »nacionalne države« danes soočene z drugimi, transnacionalnimi akterji in dejavniki moči na globalni ravni. Kot take niso več edini center moči. Beck loči med globalizmom ter globalnostjo in globalizacijo. »Globalizacija torej pomeni tudi: ne-svetovno državo. Natančneje: svetovno družbo brez svetovne države in brez svetovne vlade. Vsenaokrog se razprostira globalno dezorganiziran kapitalizem.« (Beck 2003, 27) Problematizira predstave o vsemogočnosti oz. »ideologijo gospostva svetovnega trga, ideologijo neoliberalizma«, ki zavira politično delovanje. »Ideološko jedro globalizma je namreč v tem, da likvidira eno od temeljnih razlik prve moderne, razliko med politiko in

gospodarstvom. Pri tem zgubimo spred oči ali pa kar utajujemo osrednjo nalogo politike, namreč to, da zakoličuje pravne, socialne in ekološke okvirne pogoje, v katerih gospodarsko delovanje sploh šele postane družbeno mogoče in legitimno.« (Beck 2003, 23)

Sociolog Bauman čas v katerem živimo opredeljuje kot tekočo moderno. Med drugim ugotavlja:

Če se bo pokazalo, da je udarec državni suverenosti smrten in dokončen, če država izgubi svoj omejevalni monopol (za katerega sta tako Max Weber kot Norbert Elias menila, da je najizrazitejša lastnost države in hkrati atribut sine qua non moderne racionalnosti ali civiliziranega reda), ni nujno, da se bo zmanjšala tudi končna vsota nasilja in prav tako ne nasilje s potencialno genocidnimi posledicami; nasilje bo morda le »deregulirano«, spustilo se bo z državne ravni na raven »skupnosti« (na novoplemensko raven). (Bauman 2002, 244)

Tako Beck kot Bauman sedanjo situacijo ponazarjata z »zombiji«, v smislu še živih a vendar nefunkcionalnih, mrtvih družbenih struktur.

Ko razmišlja o skupnosti Bauman med drugim analizira nacionalno državo. Ugotavlja, da je imela izbira arhetipa etničnosti kot temelja takšne države dobre razloge. »V nasprotju z vsakim drugim temeljem človeške enotnosti je prednost »etničnosti« v »naturaliziranju zgodovine«, v predstavljanju kulturnega kot »naravnega dejstva«, svobode kot »umevne (in sprejete) nujnosti«. Etnična pripadnost spodbuja k akciji: moramo si izbrati lojalnost svoji naravi – moramo si prizadevati in brez predaha dosegati postavljeni vzor in tako prispevati, da se bo ohranil.« (Bauman 2002, 219) Bauman sicer nazorno prikazuje sodobno taljenje teritorialnih družbenih struktur, prevlado časa nad prostorom, dileme nacionalne države. Toda prav tako ugotavlja: »Nacionalna država, ki promovira načela etnične enotnosti bolj kakor vse druge lojalnosti, je bila edina »zgodba o uspehu« skupnosti v modernih časih ali, bolje, edina entiteta, ki se je kolikor toliko prepričljivo in učinkovito potegovala za status skupnosti. Ideja etničnosti (in etnične homogenosti) kot legitimni temelj enotnosti in samouveljavitve je s tem dobila zgodovinsko podlago.« (prav tam)

Politološka teorija se v zadnjih dveh desetletjih veliko ukvarja s proučevanjem razmerja med globalizacijo in državo-nacijo ter njeno upravo. »V mednarodnih politoloških razpravljanjih o

učinkih globalizacije na nacionalno državo ne bomo zasledili enotnega odgovora na to vprašanje. Skupni imenovalec utegnemo zaznati le v tem smislu, da po nastopu globalizacije 'stvari niso več takšne kot so bile pred njo'.« (Rizman 2006, 15) Rizman nadalje po Heldu (2000) povzema tri različne teoretske poglede na novo stanje človeške družbe. Gre za »globalistični«, »tradicionalistični« in »transformacijski« pogled. Vsak na svoj način pojasnjuje spremembe in vplive globalizacije na suverenost in vsebino ter vlogo nacionalnih držav. V skladu z globalističnim pogledom ekonomske in politične spremembe načenjajo substanco in povzročajo fragmentacijo nacionalnih držav. Dosedanju upravljalci države naj bi izgubljali svojo moč in se iz sprejemalcev odločitev (decision makers) spreminjali v prevzemnike odločitev (decision takers). Tradicionalisti naj bi globalne spremembe razumeli kot dejavnike, ki nasprotno krepijo moč države, saj se slednje na globalizacijo odzivajo z gradnjo novih (para)državnih ustanov, s pomočjo katerih blažijo vplive globalizacije. Transformacijska teorija ima zopet drugačno stališče. V skladu s to teorijo naj bi globalizacija s produciranjem novih ekonomskih in političnih razmer narekovala transformacijo konstitutivnih moči države in tudi samega širšega konteksta, v katerem država deluje. Vse teorije torej vsaka na svoj način ugotavljajo, da ima globalizacija takšen ali drugačen vpliv na nacionalne države in tudi politiko, ki naj bi postajala bolj globalna in transnacionalna.

V nasprotju s tradicionalnimi načini uveljavljanja suverenosti in avtonomije pred pojavom globalizacije, katerih parametre je postavil 'vestfalski' sistem, sta danes oba atributa nacionalne države največkrat razumljena kot 'pogajalska aduta', ki ju države uporabljajo v procesih politične deliberacije v internacionalnih in transnacionalnih organizacijah./.../ V tem smislu je mogoče govoriti o redefiniciji suverenosti in avtonomije, ki vključuje poleg bistvene nacionalne tudi transnacionalne in globalne dimenzije. (Rizman 2006, 15)

Države-nacije torej ne izginjajo (njihovo število v svetu se celo večja) ali odmirajo. Še vedno ostajajo pomemben in vpliven akter tudi v globalnih pogojih in procesih. »Za zdaj ni videti kakšnega prepričljivega konkurenta vlogi nacionalnih držav kot primarnega instrumenta na področju notranje-domače in zunanje politike. Ta še naprej ostaja najbolj pomemben igralec v globalni politiki.« (Rizman 2006, 26) Njihova suverenost in avtonomija je sicer omejena v smislu delovanja v nadnacionalnih strukturah (npr. Evropski uniji). Države tudi niso več edini akterji, pomembni so tudi drugi igralci. »V času globalizacije so to zasebni igralci (multinacionalne družbe in druge, nacionalne, družbe) in igralci iz tretjega sektorja (nevladne

in neprofitne organizacije) - kar pomeni, da je danes geografija političnega upravljanja (governance) mnogo bolj kompleksna kot v preteklosti.« (prav tam)

Tudi v pogojih globalizacije pa vsi ljudje nimajo enakih priložnosti in možnosti. Moč ni enakomerno porazdeljena, ekonomska globalizacija ima tudi svoje pasti. Globalizacija ustvarja nove priložnosti in načine povezovanja in delovanja držav ter posameznikov in skupin, po drugi strani pa povzroča nove neenakosti, revščino in izključevanja. Vpliva na življenje večine ljudi in skupnosti. »Globalizacija je druga velika preobrazba/.../ Transnacionalne korporacije (TNK), ki so simbol globalizacije, očitno nimajo nobenih obvez do svojih lokalnih zaposlenih, lokalnih dobaviteljev ali do lokalnih skupnosti, kjer investirajo. Posamezniki (in varnost njihovih družin) so tako danes odvisni od svojih lastnih zmožnosti, da najdejo primerno zaposlitev, obdržijo nastabilne pravice do lastnine ali investirajo na nestabilne in nepredvidljive mednarodne kapitalske trge.« (Howard-Hassmann 2006, 31)

Spremembe vplivajo na medčloveške in družbene odnose in strukture. V negativnem smislu gre za medčloveško in družbeno odtujenost, otopelost. Pojavljajo in razvijajo pa se tudi odpori in upori množic, ki se transnacionalno in preko identitet povezujejo v gibanja in civilno-družbene organizacije, ki opozarjajo na nepravčnosti, neenakosti in se bojujejo proti dominaciji in vplivu kapitala in elit. Zaupanje in verjetje v finančne, državne in nadsnacionalne institucije ter ekonomske in politične elite se zmanjšuje. Izraža se dvom in nezaupanje v reprezentativno demokracijo ter birokracijo. Zahteva se participativna ali direktna demokracija, ubogljivost oblasti, drugačni in bolj pravični pogoji izobraževanja, dela in zaposlovanja, bivanja, dejansko spoštovanje in uveljavljanje človekovih pravic in svoboščin, enakopravnost in enake možnosti migrantov itd. Ljudje se upirajo proti paternalizmu države in spekulaciji globalnega kapitala, korupciji ter vsiljevanju politik in odločitev od zgoraj navzdol. Ni nepomembno kako se države odzivajo na opozorila in zahteve ter pobude gibanj ter civilno-družbenih ali nevladnih nepridobitnih organizacij. Vsekakor politike ne bi smele nastajati le od »zgoraj navzdol« temveč tudi od »spodaj navzgor«.

Sodobne države-nacije s svojimi formalnimi ustanovami naj bi bile temeljni okvir za razvoj in udejanjanje demokracije. Tudi v pogojih in procesih globalizacije in evropskih integracijskih procesov. »Globalizacija kapitalizma se ne bo nujno razvila tudi v globalizacijo demokracije in človekovih pravic. Odločitve, ki jih sprejemajo mednarodne organizacije, ki so vsiljene od zgoraj in ki lahko omejujejo politično dinamiko, ki bi se sicer odvijala med vladami in državljanskimi gibanji, lahko omejujejo človekove pravice.« (Howard-Hassmann 2006, 37)

Pomembna je zmožnost in kvaliteta ter učinkovitost političnih in upravnih institucij posameznih držav, njihovo spoštovanje in uveljavljanje prava in človekovih pravic itd. Ferfila opozarja na pomen politične socializacije, politične kulture in političnega vodstva, pa tudi na vlogo in različne možnosti ter načine participacije državljanov pri pripravi politik (participativna politična kultura). »Formalne politične institucije so organizirane oblike političnega delovanja – to so zlasti stranke, interesne skupine, vladna administracija, volitve. Politična rekrutacija, nabiranje pa je izbiranje članov formalnih političnih institucij – določanje meril izbiranja, postopkov, pravil.« (Ferfila 2009, 173) Za delovanje v formalnih političnih in upravnih institucijah so potrebna ustrezna znanja, veščine, izkušnje, osebna in družbena odgovornost. Prav tako so določena znanja, veščine, spretnosti ter izkušnje pomembne za aktivno državljanstvo, participacijo v politiki. Demokracija izvorno pomeni vladavino ljudstva (demos), vendar so bile za organizirano delovanje družb in držav vzpostavljene ustanove na temelju delitve oblasti na parlamentarno, izvršno-upravno (vlada in upravni sistem) ter sodno oblast. Te naj bi delovale na podlagi načela zavor in ravnovesij, na medsebojnem omejevanju in nadzorovanju. Politične institucije, tudi ustanove državne (javne uprave) potrebujejo legitimnost, ki je utemeljena v ustavi in zakonih pa tudi na zaupanju ljudi, državljanov. V globalnem svetu se postavljajo nova vprašanja o parlamentarni demokraciji, konstitucionalizmu in »naravi« oblasti, razmerju med posameznikom in oblastjo, vlogi in pomenu ter moči posameznih vej oblasti ter civilne družbe, zaupanju v politične institucije. »V teoriji sistem parlamentarne demokracije zagotavlja ravnotežje med vejami oblasti, tako da naj bi nobena ne prevladala nad drugo. Ta pričakovanja so se izkazala za neuresničljiva – slabost parlamentarne demokracije je predvsem v nestabilnosti vlade, še posebej v večstrankarskih demokracijah, kjer se težko izoblikuje trdna večina.« (Zajc 1997, 9-10) Vsaka od vej oblasti ima svojo vlogo in pomen, razmerja med njimi pa so odvisna od različnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje političnega in upravnega sistema. Velika moč izvršilne oblasti lahko zagotavlja večjo stabilnost, vendar ima tudi negativne posledice. Predvsem je pomembna politična neodvisnost sodstva in tudi državne (javne) uprave. Razmerje med zakonodajno in izvršno vejo oblasti je predmet posebnega proučevanja. Prevelika vloga parlamenta se kaže v velikem vplivu vsakodnevne politike in strankarskih elit. Vsakokratna vlada se težje sestavi in izvršuje svoje naloge. »Oblikovalci slovenskega ustavnega sistema so konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let imeli pred očmi močan parlament in neodvisno ter odgovorno vlado. Vendar pa je bilo uresničevanje teh modernih načel dejansko zavito v tradicionalne predstave in so glavno vlogo (»centralnost«) prepustili parlamentu.« (Zajc 1997, 13) »Parlamentarni sistem je glede samostojnosti vlade in delitve

med zakonodajno in izvršno oblastjo, nekakšen kompromis med skupščinskim in predsedniškim sistemom. Vlada je v njem ne le izvajalec, ampak tudi kreator državne (vladne) politike, vendar pa so možni precej širši posegi predstavniškega telesa v oblikovanje, delovanje in rekonstrukcijo vlade, kot v predsedniškem sistemu.« (Ribičič 1997, 28) Vloga posameznih vej oblasti je torej opredeljena v ustavi posamezne države, vendar je pogojena tudi z dejanskim delovanjem posameznih vej oblasti. V svetu so se razvili različni politični in upravni sistemi in prakse, kar je povezano s politično in upravno kulturo, zgodovinskimi tradicijami in izkušnjami, političnimi razmerami v času vzpostavljanja posameznih držav. Posebej pomembno je tudi razmerje med civilno družbo in državo, aktivno in odgovorno državljanstvo, zaupanje v politične institucije. »Ustava ne more 'kreirati' demokracije, pač pa demokracija 'kreira' ustavo. Brez državljanov ne more biti v nobenem primeru pravic in svoboščin in brez politične kulture in državljanske vzgoje ne more biti državljanov/.../ Boj za državljanstvo je boj za pravice, demokracija pa način življenja in ne forma oblasti/.../ Kultiviranje državljanstva zahteva ne samo čas, ampak tudi prostor, formalne institucije se morajo zasidrati v civilni družbi.« (Brezovšek 1997, 6) Posebno pozornost v tem delu namenimo vlogi, pomenu, delovanju in moči državne (javne) uprave in civilne družbe.

Eno od pomembnih vprašanj in dilem je tudi kdo spada v »demos«. Predvsem pojavi in procesi migracij sprožajo nova kompleksna vprašanja o članstvu ter možnostih in načinih vključevanja migrantov ter urejanja medetničnih odnosov. Raziskujejo se tudi pomen in načini politične participacije, mobilizacije in reprezentacije migrantov in etničnih ter imigrantskih skupnosti. »Občutljive debate glede integracije imigrantov ne morejo izključiti te politične dimenzije.« (Martiniello 2006, 83) Zato se poleg možnosti in načinov integracije ali socialnega vključevanja imigrantov, proučujejo in raziskujejo tudi različne politične aktivnosti imigrantov. Predvsem so ta vprašanja aktualna v tistih evropskih državah (npr. v Nemčiji, Veliki Britaniji, Franciji, Nizozemski, Danski, Švedski, Norveški, Avstriji itd.), ki se že desetletja soočajo z imigracijami in imajo tudi več izkušenj na področju upravljanja z migracijami. Države kot so Slovenija, Litva, Latvija, Estonija, Bolgarija, Romunija itd. so se po vzpostavitvi samostojnih držav šele začele bolj ukvarjati s politikami in upravljanjem z migracijami. Veliko pozornosti je bilo namenjeno sprejemu, nastanitvi, obravnavi različnih vlog imigrantov, posebej tudi prosilcev za azil in beguncev, preprečevanju in nadzoru »ilegalnih migracij«, trgovine z ljudmi itd. Vendar so tudi vprašanja integracije in socialnega vključevanja v zadnjih letih tudi za te države postala pomembna. Posebej po vstopu v Evropsko unijo in sprejemom nekaterih evropskih direktiv in drugih dokumentov. Manj

pozornosti pa je namenjeno politični participaciji imigrantov. Martiniello navaja štiri dimenzije politične integracije. »Prva dimenzija se nanaša na pravice, ki jih imajo imigranti v novi družbi./.../ Druga dimenzija je njihova identifikacija z novo družbo./.../ Tretja dimenzija se nanaša na sprejetost demokratičnih norm in vrednot s strani imigrantov./.../ Končno pa politična integracija imigrantov vključuje politično participacijo, mobilizacijo in reprezentacijo.« (Martiniello 2006, 84) Politična participacija je oblika aktivnega državljanstva, ki pomeni sodelovanje posameznikov in skupin ali skupnosti pri upravljanju skupnih zadev. Potrebno je poudariti, da politična participacija poleg klasičnih načinov političnega udejstvovanja (voliti ali se potegovati za izvolitev v formalne politične ustanove kot posameznik) vključuje tudi manj konvencionalne oblike in metode, od protestov, demonstracij itd. Pomembno je tudi samorganiziranje in delovanje migrantov v društvih in drugih civilno-družbenih ali nevladnih organizacijah. »V direktnem pomenu se politična mobilizacija nanaša natančno na procese gradnje kolektivnih akterjev in kolektivne identitete.« (Martiniello 2006, 85) Tretji pojem politična reprezentacija pa naj bi bil razumljen na dva načina. Najprej kot proces legitimizacije moči in vladanja vlade preko svobodnih volitev. »Toda kot drugo se politična reprezentacija nanaša tudi na rezultat procesa legitimizacije, namreč na skupino ljudi, ki imajo mandat za vladanje s strani državljanov.« (prav tam) Vsekakor je sodobno državo-nacijo potrebno proučevati in analizirati tudi z vidika migracij in državljanstva. »Državljanstvo se kot pomemben vidik raziskovanja migracij in integracije migrantov pojavlja od 80ih let 20. stoletja.« (Baubeck 2006, 9) Pred tem ni bilo interesa za tovrstno proučevanje, saj so imigrante v Evropi pojmovali le kot začasne gostujoče delavce, v tradicionalnih državah imigracij (npr. ZDA) pa je bilo državljanstvo (oziroma potencialna naturalizacija) razumljeno in prakticirano kot korak v širšem procesu asimilacije. »Obe percepciji sta bili podcenjeni, ko je dinamika migracijskih procesov prišla v interakcijo s političnim razvojem v smeri bolj vključujočih koncepcij državljanstva./.../ Vsi ti razvoji so porušili pred tem vzpostavljeno jasno črto, ki je ločevala tujce od državljanov. To ni moglo ostati brez posledic.« (prav tam) Vprašanja socialnega in političnega vključevanja so postala pomembna. Tudi teze o politični pasivnosti ali politični apatiji migrantov se v zadnjih desetletjih soočajo z drugačnimi ugotovitvami in spoznanji. »Migranti so bili vedno udeleženi v politiki, bodisi zunaj ali na margini političnega sistema tako v državi njihovega izvira kot v državi novega prebivanja. V zadnjem času so migranti in njihovi potomci postali v večji meri udeleženi v glavnih političnih ustanovah. Ta proces je bil vzpodbujen z razširitvijo glasovalnih pravic na tujce v nekaterih državah in z liberalizacijo državljanske zakonodaje v drugih državah.« (Martiniello 2006, 87)

Problem sodobne družbe in države-nacije je namreč tudi v konstrukciji »drugih«, »drugačnih«, »tujcev«, »migrantov«, ki niso del določene nacionalne skupnosti. Prav nastajanje in prisotnost etničnih manjšin ali skupnosti, njihove zahteve po prepoznanju in priznanju ter diferenciranem državljanstvu ter sodobne migracije sprožajo dodatna vprašanja o funkcionalnosti in pravičnosti sodobnih držav. Gre za vprašanja članstva, pravic, možnosti politične participacije, razmerja med različnostjo in enakostjo. »Zamejitve, vključno z državnimi mejami in ločnicami, terjajo upravičitev tako z univerzalističnega kakor s kozmopolitskega vidika. Prakse vključevanja in izključevanja so vedno predmet prespraševanja s stališča nikoli zaključene moralne razprave.« (Benhabib 2010, 20) Na področju migracij se kažejo tudi napetosti in protislovja med človekovimi pravicami in državljanskimi pravicami, med splošnimi človekovimi pravicami in teritorialno suverenostjo držav. Vstop v posamezno državo je še vedno pogojen z dovoljenjem pristojnih državnih oblasti. Obstajajo pa tudi notranje meje, ki ovirajo ali onemogočajo socialno in politično vključevanje različnih migrantov. Človekove pravice opredeljuje Splošna deklaracija človekovih pravic (sprejeta leta 1948), ki pa »ne spregovori o obveznosti držav, da dovolijo vstop imigrantom, imigrantkam, da dobrijo pravico do azila in da podelijo državljanstvo tujim rezidentom in naturaliziranim osebam.« (Benhabib 2010, 18-19) Človekove pravice so po drugi svetovni vojni vsekakor postale pomemben temelj demokratičnih političnih sistemov (zapisane so tudi v slovenski ustavi). Države so dolžne spoštovati mednarodno pravo in pravo človekovih pravic. Mednarodne organizacije (Organizacija združenih narodov) in institucije EU (npr. Evropsko sodišče za človekove pravice) vplivajo na politike in prakse držav. Benhabib tudi ugotavlja, da »način, kako države obravnavajo svoje državljane, državljanke in prebivalstvo znotraj svojih meja, ni več izključna pravica, ki je nihče ne nadzoruje. Mednarodno pravo je delegitimiral enega temeljnih kamnov westfalskega miru, namreč da države na svojem zamejenem teritoriju uživajo vrhovno oblast nad vsemi objekti in subjekti.« (Benhabib 2010, 19) Na področju migracij imajo pomembno vlogo mednarodne organizacije (npr. Mednarodna organizacija za migracije – IOM, Organizacija združenih narodov - OZN). Pomembni so tudi regionalni sporazumi na področju upravljanja migracij za afriško, južnoameriško, azijsko področje ter področje Evropske unije. V 90ih letih 20. stoletja so spričo povečevanja obsega transnacionalnih migracij, njihove nepredvidljivosti, kompleksnosti ter diferenciranosti in humanitarnih kriz vzniknile tudi iniciative ter bili postavljeni prvi temelji za vzpostavitev »novega mednarodnega režima za urejeno gibanje ljudi« (Ghosh, 2000). Predlagano je bilo sprejetje splošnega sporazuma na področju gibanja ljudi – GAMP (Straubhaar v Ghosh, 2000). Vendar so se vprašanja migracij začela tudi

politizirati, pa tudi kriminalizirati v smislu sprožanja diskurza o t.i. »ilegalnih migracijah« in uvajanja poostrenih varnostnih in drugih nadzornih politik in ukrepov. Uveljavljanje človekovih pravic je v takšnih pogojih lahko zelo ovirano. Pri tem velja upoštevati in poskušati razumeti vsebino ali filozofske in zgodovinske temelje človekovih pravic. Vprašanja glede vsebine, izvira in uresničevanja človekovih pravic so sama po sebi precej kompleksna in zahtevajo posebno obravnavo. Vsekakor so človekove pravice podvržene različnim interpretacijam. Predvsem naj bi varovale posameznika pred samovoljnimi posegi državne oblasti. Toda država je po drugi strani pomembna z vidika varovanja človekovih pravic posameznika pred posegi s strani drugih članov skupnosti. »Ta dvoumni odnos do politične instance zahteva na eni strani omejitve državne oblasti (zlasti njene težnje po despotizmu, težnje po 'preveliki oblasti'), na drugi pa njeno okrepitev (država naj bi imela monopol nad legitimno rabo nasilja, ki naj bi posameznika zavarovala pred napadi drugih članov skupnosti na njegove temeljne pravice).« (Šumič-Riha in Riha 1993, 21) Pomembno je pojmovanje človekovih pravic. »Kljub nenehnim razpravam o človekovih pravicah /.../, ostaja sam pojem človekovih pravic velikokrat nejasen, zmeden, preohlapen in zato dovzeten za vse mogoče artikulacije in interpretacije.« (prav tam, 20)

Politike migracij so povezane tudi s politikami državljanstva. Tradicionalno državljanstvo je univerzalnega značaja. Temelji na pravnem statusu, ki ga lahko prizna le država. Politični filozof Kymlicka govori o »državljanstvu skupnih pravic« in ugotavlja, da »lahko integriranje državljanov v skupno nacionalno kulturo spodbudi tudi vzajemno razumevanje, zaupanje in solidarnost. Tudi razširitev državljanstva na skupne socialne pravice je bila narodotvorno orodje in deloma je bil njen namen ustvariti občutek skupne nacionalne identitete in kulture.« (Kymlicka 2005, 460) Toda državljanstvo skupnih (tudi socialnih) pravic po Marshallu, ki se je s politika prerazdelitve poskušalo odzvati na ekonomske neenakosti, je pogosto slepo za kulturne in etnične razlike med ljudmi, ki živijo v določeni državi. »Socialna usmeritev ni povzročila le normativne, ampak tudi kulturno pristranskost. Liberalci, ki jih je navdihnil ideal blaginje, so zavrgli pojem minimalne države in ga zamenjali s pojmom skrbstvene države.« (Tamir 2008, 208) Tudi nacionalne ustanove delujejo s ciljem nacionalne integracije in niso prilagojene specifičnim potrebam etničnih in drugih manjšin ter migrantov. »Ker se moderna država blaginje vztrajno zateka k pojmu kulturne nevtralnosti, ne more priznati, da so manjšine zapostavljene ter da potrebujejo posebno varstvo in pravice.« (prav tam) Toda kulturna in etnična heterogenost je realnost sodobnih držav. »Povezanost skupnih državljanjskih pravic z nacionalno integracijo je zdaj tarča napadov. Jasno je postalo, da se

številne skupine – črnci, ženske, staroselci, etnične in verske manjšine, geji in lezbijke - kljub temu, da imajo skupne državljanke pravice, še vedno čutijo potisnjene na obrobje ali stigmatizirane.« (Kymlicka 2005, 460) Te skupine zahtevajo pripoznanje in priznanje, tudi v smislu »diferenciranega državljanstva«. Želijo ohranjati lastno kulturno identiteto. »Pripadniki teh skupin zahtevajo oblike državljanstva, ki so specifične za posamezno skupino, bodisi zato, ker zavračajo idejo, da bi morala obstajati skupna kultura, bodisi ker mislijo, da so diferencirane državljanke pravice najboljši način, kako ljudi vključiti v takšno skupino.« (Kymlicka 2005, 461) Kakorkoli, dejstvo je, da gre za kompleksna vprašanja možnosti in načinov sobivanja različnosti in zagotavljanja družbene kohezije. Kot problem se kaže implementacija politik in pravic. Sodobne države morajo iskati načine zagotavljanja ravnovesja med različnostjo in enakostjo. Politike multikulturalizma naj bi bile odgovor na potrebe kulturno in etnično heterogenih družb. »Do sredine 80. se je s tem področjem ukvarjalo le malo političnih filozofov in političnih teoretikov. Večji del prejšnjega stoletja so bila etnična vprašanja za politične filozofe videti obrobnega pomena/.../ Toda danes, po desetletjih sorazmernega zanemarjanja, se je vprašanje multikulturalizma preselilo v ospredje politične teorije.« (Kymlicka 2005, 469) Po drugi strani je pojem multikulturalizma pogosto napačno razumljen in interpretiran. Dragoš (2005, 51) zato loči tri termine: multikulturalizem, multikulturalnost, multikulturacija. Multikulturalnost pomeni empirično stanje soobstoja večih parcialnih identitet (tudi znotraj posameznih držav). Multikulturalizem pa označuje »idejo, ideal ali celo ideologijo o tem, kako vzpostaviti in vzdrževati sistem konsenzualnih interakcij med skupinami, ki se profilirajo okrog identitetnih osmislitev. Multikulturalizem je torej hotenje, namera ali pričakovanje, ne pa že takšno ali drugačno empirično stanje družbenih skupin (kar velja označevati z drugim pojmom).« (Dragoš 2005, 52) Poseben pojem je multikulturacija, ki »označuje procese, s katerimi nosilci moči (npr. nacionalna država, lokalne oblasti, institucije) urejajo interkulturalna razmerja med različnimi identitetami v smeri nekonfliktne integracije.« (Dragoš 2005, 67) Šele multikulturacija torej pomeni delovanje – oblikovanje in udejanjanje politik države in javnih ustanov ter civilnodružbenih akterjev kot odziv na multikulturalnost. Ko govorimo o multikulturalizmu velja tudi upoštevati, da je v različnih okoljih (državah) lahko različno razumljen. Kymlicka ga uporablja kot krovni izraz za zahteve etnokulturnih skupin. Tudi v tem delu ga uporabljamo predvsem v tem smislu, s posebnim upoštevanjem povezanosti s politikami migracij. Dejstvo je, da je prepoznavanje in priznanje etnokulturnih razlik v določeni državi (tudi Sloveniji) pomembno. Ni pa dovolj. Gre tudi za prepoznavanje in zavedanje podobnosti in aktivno razvijanje politik in predvsem praks vključevanja, sodelovanja ter enakih možnosti ljudi. Za

usklajevanje različnih vrednot in načinov življenja. Prav glede slednjega so mnenja deljena (tudi znotraj liberalne misli) in ni dokončnih odgovorov in rešitev. Gre tudi za vprašanja koliko različnosti prenesejo posamezne države oz. politične skupnosti. V zvezi z novodobnimi migracijami so pomembna tudi vprašanja zmožnosti odzivanja na potrebe migrantov in skupnosti, zagotavljanje enakopravnosti in enakih možnosti migrantov. Vendar o tem več v nadaljevanju, ko bo analizirana država Slovenija.

Za razumevanje države, posebej moderne je potreben tudi vpogled v zgodovino. Schulze ugotavlja: »Danes vemo, da so bile strukture srednjeveških družb veliko bolj zapletene in spremenljive. Predvsem je jasno, da vse do visokega srednjega veka ne moremo govoriti o kraljevski oblasti nad deželami in ljudmi, se pravi o državah.« (Schulze 2003, 16).

V večjem delu Evrope je vsa oblast temeljila na fevdalnem sistemu: srednjeveška Evropa ni poznala držav na ozemeljski podlagi, pač pa zveze oseb na podlagi osebnih fevdnih priseg. Države, kakršne poznamo danes, hočejo biti trajne, nadosebne in navezane na institucije; srednjeveške zveze oseb pa so, nasprotno, časovno omejene, saj se končajo s fevdalčevo ali vazalovo smrtjo in jih je treba zato ustanavljati vedno znova. Moderna evropska država se je razvila iz srednjeveške zveze oseb. Fevdalizem se je v glavnem izoblikoval v karolinški državi, zato se je evropska državnost razvila predvsem na tistih ozemljih, ki so nasledila državo Karla Velikega, in še na onih, ki so jih s teh ozemelj osvojili: torej v Franciji, Nemčiji, Španiji, Angliji, Italiji, v normanskih državah v Normandiji in na Siciliji. Kakšen je bil ta prehod od fevdalne zveze oseb v državo z veliko površino in bolj ali manj centralizirano in birokratizirano oblastjo, pa ni lahko opisati. (Schulze 2003, 17)

Danes je torej težko razumeti zgodovinski nastanek moderne države, predvsem v smislu stabilne, nadosebne in enotne politične tvorbe. Vendar je za razumevanje moderne države tudi v odnosu do migracij ta prehod od fevdalne ureditve do absolutnih držav pomemben in pomenljiv. Prav tako tudi od absolutne oblasti kraljevskih (oz. monarhičnih) držav do nacionalnih, temelječih na delitvi oblasti. Predvsem izstopa težnja te nastajajoče države po večnosti, trajnosti in stabilnosti oblasti, najprej tesne navezanosti na boga oz. religijo in šele po mnogih krvavih (verskih in političnih) vojnah, protestantizmu, protireformaciji, bojih med kralji in papežem oz. cerkvijo, ter kraljem in stanovni (meščanstvom, plemstvom) na naravnem pravu, ljudski suverenosti, republiki (enakosti pred zakonom), etnični homogenosti (narodu).

V tem kontekstu je Aleš Debeljak (2008, 40) med drugim zapisal: »Država kot vrhovni moderni instrument za upravljanje skupnega dobra si je ob koncu srednjega veka prisvojila nekatere značilne poteze cerkve. Tako kot je prevzela ritual, se pravi, očem vsečne javne obrede za negovanje skupinskega spomina in utrditev pripadnosti, si je za svoje posebne potrebe priredila tudi mit, se pravi, pripoved o absolutni zvestobi.« Zgodovina priča tudi o tem, da je že v srednjem veku prišlo do nasilnega izseljevanja Judov in Muslimanov iz nekaterih evropskih (nastajajočih) držav. Ta zvestoba in pripadnost je bila namreč utemeljena na krščanski dogmi, ki je zahtevala popolno prilagoditev (pokristjanjenje) ali izločitev oziroma odstranitev Drugega. Če je Rimokatoliška cerkev v 11. stoletju uporabljala staro rimsko (državno) pravo, pa je kasneje cerkvena organizacija vplivala na nastanek in formacijo hierarhičnih struktur države. Lahko bi dejali, da je šlo za obojestransko oz. vzajemno vplivanje ter seveda za poskuse prevlade ene tvorbe nad drugo. Vsekakor pa je šlo v bistvu za poskuse postopnega krščanskega poenotenje evropskega prostora. Pomembno vlogo so v tej zgodbi igrali Habsburžani in Francozi. »Vendar moramo biti pozorni: tu ne gre zgolj za nekakšno 'preslikavo' cerkvenih oblik življenja na državne strukture, še manj pa gre za nekakšne kozmetične popravke, prebarvane oltarje in nove malike. Ne: gre za mnogo več. Gre za tisto spoznavno brezno, ki srednjeveške predstave o svetu nepremostljivo loči od modernih.« (Debeljak 2008, 40). Moderna država je torej za tisti čas nekaj novega. Pomembni politični misleci, filozofi (najprej Machiavelli, kasneje Hobbes, Rousseau, Locke, pa Spinoza) tistega časa so utemeljili tudi sekularnost, naravno pravo, pristno vero v boga in presegali mnoge teološke dogme. Tudi znotraj teologije so bili filozofi (menihi), ki so razmišljali emancipatorno in napredno. »Medtem, ko so gibanja renesanse, humanizma in protestantizma uničila metafizično enovitost krščanskega sveta, pa je pravni okvir moderne paradigme treba iskati v francoski revoluciji leta 1789/.../ Razsvetljenski misijonarji novega sveta niso več zasnovali na privilegijih plemiške krvi in cerkvene tradicije, ampak na enakosti posameznikov pred državnim zakonom« (Debeljak 2008, 40). Država nastane in (še) vedno temelji na ideji delitve oblasti, pa tudi republike in naroda. Prav tako je pomembno razumeti, da:

Silovite spremembe mentalnih okvirov seveda niso nastale v vakuumu. V 16. stoletju se je moralo zahodno ali latinsko krščanstvo, prestreljeno s stoletji teoloških razkolov in odpadniških sporov, dokončno sprijazniti z izginotjem poslednje utvare o politični enotnosti, zakoreninjeni v enotni veri. Nepomirljiva nasprotja med katoliki, luterani, hugenoti, kalvinisti in drugimi verskimi milicami so se namreč obilno potrjevala v surovih spopadih in izčrpavajočih vojnah, »ravnotežje moči«, ki je tako zelo zanimalo

posvetnega Machiavellija, pa se je nevarno nagnilo v prid kraljevski hiši Habsburgov.
(Debeljak 2008, 40)

Na teoretizacijo, konceptualizacijo, vzpostavitev in delovanje države pomembno vpliva politična misel. Schulze navaja nekatere razloge za konstrukcijo modernih evropskih držav na principu delitve oblasti. Omenja ločitev cerkve od države, »kakor je nastala po srednjeveškem investiturnem boju«. Ta ločitev, ki se sicer tudi ni zgodila čez noč ampak je bil za to potreben čas, je vsekakor pomembno zgodovinsko dejstvo. Seveda pa je bila tudi za to ločitev potrebna predhodna ali vzporedna politična misel, ki je utemeljevala potrebo po ločitvi duhovnega in posvetnega življenja ter omejevanju in dekoncentriranju oblasti. V tem kontekstu je zelo pomemben nastanek in razvoj družbene pogodbe. Namreč vprašanje o izvoru in tudi pomenu oblasti je burilo duhove mnogih mislecev, pa seveda tudi različnih oblastnikov. Pri tem je pomembno, da se je politična misel v srednjem veku pogosto pojavljala znotraj teologije oz. cerkve. To je glede na moč cerkve in neizoblikovanost države v tistem času na nek način tudi razumljivo. Teologija je takrat razlagala in pojasnjevala svet. Dejstvo pa je tudi, da je sholastično (dogmatično) utemeljena oblast zaradi svojih totalitarnih teženj, naletela na odpor ljudi, predvsem mislecev (filozofov) ter seveda naprednih znanstvenikov (izumiteljev) in tudi drugih ljudi.

Zgodovina političnih idej, pa tudi družbene pogodbe je precej dolga. Za izčrpno analizo bi bilo treba pogledati nazaj vsaj v čas grške in rimske antike, potem preko zgodnjega srednjega veka v večstoletni novejši in novi srednji vek ter potem razumeti še postopni prehod v novi vek (po 15. stoletju) in seveda tudi dogajanja na tem področju v 19. in 20. stoletju. Vse to na tem mestu seveda ni mogoče, kljub temu pa bomo poskušali v to delo umestiti tudi nekatere temeljne politične ideje, med katerimi je zelo pomembna tudi družbena pogodba. »17. in 18. stoletje sta bili zares vrhunec družbene pogodbe. Bili sta doba monarhije, pogosto absolutne, ki je bila trdno ukoreninjena v božanski pravici kraljev./.../ Od tu lahko njenim izvorom sledimo na eni strani do bibličnih virov in na drugi prek rimskega prava in stoiških filozofov do političnih spekulacij stare Grčije.« (Gough 2001, 11)

Ime družbena pogodba (ali izvorna pogodba) namreč pogosto pokriva dve različni vrsti pogodbe./.../ V logičnem redu je prva med njima prava družbena pogodba./.../, ki predpostavlja, da se številni posamezniki, ki živijo v »naravnem stanju«, sporazumejo o oblikovanju organizirane družbe./.../ To je torej teorija o izvoru države; pogosto ne pa

nujno, je povezana z naukom o 'naravnih pravicah', ki pripadajo posameznemu človeku kot takemu in o katerih so se ljudje dogovorili, da se nekaterim med njimi s pogodbo odpovejo v zameno za jamstvo nad preostalimi. (Gough, 2001: 12-13)

Gough (2001, 14-15) v nadaljevanju tudi opozori na to, da je pogodbo o oblasti (se pravi njeno teorijo) postopoma zamenjala tako imenovana prava družbena pogodba. Vrhunec naj bi bil dosežen pri Rousseauju, »pri katerem razmerje ljudstva do vladarja ni več pogodbeno, ampak je oblast zgolj služabnik volje suverenega ljudstva.« Prav tako omenja posebno smer kritike tako imenovane historične šole (Blackstone, Paley, Main), ki je poudarila, da zgodovinska dejstva pričajo o tem, da »države in vladavine niso bile načrtno vzpostavljene s pogodbo, ampak so se naravno razvile iz prvotnejših združb in vdanosti, kakršni sta bili rodbina in klan«. Ti kritiki so tudi zavračali besedo pogodba. Vendar naj bi bila razlika samo v besedah, ki so jih uporabljali avtorji za poimenovanje iste stvari. Tako sta besedo pogodba uporabljala tudi Hobbes in Rousseau. Locke pa je v istem pomenu uporabljal izraz sporazum. »Politična teorija je veliko svojih izrazov spontano ves čas prevzemala od prava; od ugotovitve, da je jedro tako družbene pogodbe kot običajnih civilnih pogodb v obstoju medsebojnih in vzajemnih dogovorov med dvema ali več stranmi, ki imajo vse svoje pravice in dolžnosti, je razumljiva analogija vodila do uporabe besede »pogodba« v političnem pomenu.« (Gough 2001, 15) Tudi nekateri drugi avtorji so obtoževali kontraktualistične mislece in opozarjali na zmedo pri besedah, saj je npr. obveza ožji pojem kot dolžnost, pogodbena obveza pa še ožji. Mnogi misleci so zaradi nezadostnosti te teorije (včasih pretiranega individualizma in poudarjanja naravnih poželenj človeka brez vsakega višjega cilja) tudi popolnoma zavračali in se naslonili na idejo o po naravi družbenem značaju človeka. »Dejansko se, kadarkoli beremo o državi ali o oblasti, ki svoj izvor dolguje kakršnikoli vrsti medsebojnega dogovora med posamezniki, ne glede na to, koliko se domnevna določila tega dogovora ali sporazuma morda razlikujejo in kakšna je terminologija, s katero je le-ta opisan, gibljemo v svetu političnih idej, ki so v bistvu ideje družbene pogodbe.« (Gough 2001, 17) Ob tem velja dodati, da so tudi človekove pravice povezane z razvojem političnih koncepcij, tudi ideje družbene pogodbe. Omeniti velja francosko deklaracijo o pravicah človeka in državljana (1789) in ameriško (virginijsko) deklaracijo o pravicah (1776). »V tisti meri, v kateri je za filozofijo človekovih pravic smoter politične skupnosti individuum z njegovimi pravicami, ni težko videti navezave na teorije o družbeni pogodbi. Tako za izvorno idejo o človekovih pravicah kakor za kontraktualizem je značilna predpostavka fiktivnega 'naravnega stanja' kot instance, glede na katero je mogoče kritizirati

dejansko, pozitivno družbeno ureditev.« (Šumič-Riha in Riha 1993, 14) V naravnem, predsocijalnem stanju, brez politične avtoritete in oblasti naj bi bili individui umna, svobodna, neodvisna in enaka bitja. Imeli naj bi nekatere pravice (po ameriški deklaraciji do življenja, zdravja, svobode, lastnine), ki pa jih sami ne morejo varovati. »Zato sklenejo družbeno pogodbo, s katero se vzpostavi politična avtoriteta, katere naloga je, da varuje človekove naravne pravice, zato pa so individui, zdaj združeni v politično skupnost, dolžni spoštovati pravila, ki jih postavi ta avtoriteta. V političnem stanju, ki nastopi šele z družbeno pogodbo, dobijo individui še nove pravice, a v nasprotju z naravnimi oz. temeljnimi pravicami, te nove, pozitivne pravice niso absolutne.« (prav tam)

Lukšič in Pikalo analizirata in pojasnjujeta nastanek in razvoj (zgodovino) politične misli, ki je predvsem tudi zgodovina filozofije in je v tesni povezavi z politično zgodovino. Sodobna država je del te zgodovine kot tudi sodobnih družbenih in političnih razmerij sil. Toda današnja država vseeno ni isto kot država 15., 16., ali 17. stoletja. Predvsem od 19. stoletja svetovna ureditev temelji na razmerju med tako imenovanimi nacionalnimi državami. Nacionalna država oz. nacionalne države so nastale v obdobju Moderne po večstoletnih bojih za drugačno politično ureditev oblasti, se pravi razmerij moči med kmetstvom, plemstvom in meščanstvom. Ter seveda kraljem in papežem. Nacionalne države so sicer nastajale v različnih kontekstih, pogojih ter razmerjih moči. »Moderna politična misel zahoda začenja večkrat in na več mestih. Po eni strani je njeno izhodišče polis v stari Grčiji/.../ Padec univerzalne avtoritete, oblasti papeštva označuje konec srednjeveškega krščanstva. *Republica christiana* od šestnajstega stoletja naprej nastopa v formah nacionalnih cerkva. V tej točki mnogi vidijo najbolj prepoznavno potezo moderne države.« (Lukšič in Pikalo 2007, 94) Politična misel je imela pomemben vpliv na razvoj sekularne, pa tudi nacionalne in kasneje (v 20. stoletju) socialne in upravne države. »Pri zgodovini politične misli ne gre samo za rekonstrukcijo razvoja znanstvene discipline – politologije, temveč za spoznavanje in odkrivanje dveh temeljnih tendenc/.../ za boj med tendenco, ki ji je bil cilj prav krepitev oblasti nad človekom, še konkretnije, nad človekom, ki dela, in tendenco, ki je razglašala osvoboditev (emancipacijo) človeka kot najvišji cilj.« (Bibič v Lukšič in Pikalo 2007, 12) Ob koncu srednjega veka je bil očitno čas za ponovno rojstvo in razvoj (na temelju starogrških in rimskih-antičnih) političnih idej, ki so presegale takratni čas in tlakovale pot drugačnim strukturiranjem in funkcioniranjem oblastnih odnosov. Politične ideje se v času humanizma in renesanse izražajo npr. v slikarski umetnosti ter v humanistični (ki je takrat tudi politična) misli različnih avtorjev.

Pikalo in Lukšič (2007, 95-108) tako omenjata Calluccio Saluti-ja, notarja, ki je kot državni tajnik v Firencah »med prvimi povezal humanistično učenje s politično akcijo v letih 1390-1420. Nasproti agresivnemu in učinkovitemu vladarju Milana je razvil idejo republikanizma. Firenze je predstavljal kot edinega pravega dediča rimske svobode in rimske republike. Leonardo Bruni, ki mu je na tem položaju sledil, je naprej razvijal njegovo politično misel. /.../ Razvil je tudi svojo teorijo zgodovine, s čimer se je uprl tradicionalnemu prikazovanju preteklosti.« Humanisti so s svojim poznavanjem antičnih mislecev in državnikov ter klasičnih političnih primerov postali pomembni svetovalci na dvorih premožnih italijanskih družin, ki so se borile za prevlado. Najemanje humanistov je tem družinam služilo tudi kot legitimiranje lastnih političnih ciljev in praks. Čeprav so papeži ohranjali svoje šole formalne teologije so humanisti v svojih šolah omogočali učenje drugačnega pogleda na svet, etiko in politiko. Humanisti so ustvarili nov jezik javne razprave o državljanstvu in državi. Ta jezik je izpostavljal obveznosti patricijev do gospodinjstva, mesta in države. Učitelji etike so ponovno afirmirali misli Aristotela oziroma njegovo načelo *bonum commune* (dobro skupnosti). Poudarjali so, da človek ni rojen le zase, temveč tudi za druge, tiste, za katere vodstvo in skrb je odgovoren. Humanisti so postopno tudi zahtevali oblikovanje nove mreže institucij. Bruni je za Firence razvil institucijo *Cautela* – sistem, kjer izbira člane vladajočih odborov veliko število državljanov. Ta naj bi velikim družinam preprečila nadzor urbane politike ter s tem uveljavljanje samovolje. Cilj je bil oblikovanje in uveljavljanje splošnega meščanskega interesa. Dopolnjevanje tovrstnega izkustva naj bi prek moderne republike porodilo liberalno demokracijo sodobnega tipa. Šlo pa je seveda tudi za lasten (politični) interes Firenc, ki ga je znal politični razred tudi že braniti na temelju politične filozofije. Republik 16. in 17. stoletja pa vseeno ni mogoče enačiti z koncepti ljudske republike ali demokracije, kot so se razvili kasneje, v 19. in 20. stoletju. Pojem ljudske suverenosti se je moral namreč še miselno razvijati (preko Spinoze, Hobbesa, Locka, Rousseauja, Montesquieja in kasneje nemške klasične filozofije: Kanta, Hegla, Marksa itd.) in se izbojevati ter konstituirati v revolucijah. Najprej državljanski vojni v Angliji 17. stoletja, pa kasneje ameriški (1776) in francoski (1789) revoluciji in narodno-osvobodilnih gibanjih (pomladi narodov-1848). Zgodovina je še vedno pomembna in ne moremo se strinjati z neoliberalnim videnjem konca zgodovine (npr. istoimensko delo Francisa Fukuyame, 1989). Po Gramscijevi klasifikaciji revolucionarnih obdobj (obdobje manevrske vojne ter izmenjujočih se daljših obdobj pozicijske in pasivne revolucije) gre pri nemški klasični filozofiji za politično misel, ki je dedič francoske revolucije, politično misel preporeda narodov 1848, politično misel priprave in izvedbe oktobrske revolucije 1917, politično misel okrog revolucionarnega leta 1968 in politično

misel, ki je v obdobju 1989-1991 povzročila sesutje socialističnega bloka. Tudi »opora na antično in rimsko misel se je moderni kazala kot najboljša popotnica za doseganje civilizacijskih ciljev.« (Lukšič in Pikalo 2007, 19)

Tako kot je pomembna zgodovina političnih idej oziroma zgodovina filozofije je pomembna tudi država, ki je tudi v jedru preučevanja politologije. Državo, njen pojem in pomen lahko razumemo le skozi zgodovinski razvoj politično-filozofske misli, družbenih kontekstov ter razmer v katerih so te misli nastajale. Pomemben je duh časa v katerem se politična ideja, misel pojavi. In misli prejšnjih rodov (mislecev) so zajete (čeprav predelane) v mislih njihovih naslednikov. Politični misleci (filozofi) so bili in so še vizionarji, v svojem času in prostoru večkrat nerazumljeni in nesprejeti, toda zgodovinski razvoj kaže na njihov pomen in vlogo. Po Heglu (Hegl v Lukšič in Pikalo 2007, 37) je »za začetek političnih idej (filozofije) nujno, da se osamosvoji. Šele s svobodo dospe do eksistence. Ko se osvobodi tistega, kar je naravno, se vzdigne iz potopljenosti v opažanje/.../ Za pojav filozofije je potrebna zavest o svobodi, kar v praktičnem pogledu pomeni, da zacveti prav svoboda, politična svoboda.«

Hegel je legitimiranje z naravo zamenjal z legitimiranjem s politiko, z državo. V tem je njegova veličina za zgodovino političnih idej. Njegovo misel je gnetel duh časa, ki ga je oblikovala izkušnja francoske revolucije, izkušnja njene širitve in njenega konca ter ponovnega najavljanja v drugi podobi: ne več z enotnim stanom (meščanskim-op. F. J), temveč z njegovim razkolom. Tu se moderna misel prelomi. Ob nadaljnjem vztrajanju predmodernega konservativizma se od liberalizma odcepi marksizem. (Lukšič in Pikalo 2007, 37)

Če je torej celota, njen koncept pred Heglom (npr. pri Kantu ter v času med Machiavellijem in Rousseaujem) naslonjen na naravo, gre z Heglom čez njo, »v državo, ki naj bi bila dejanskost konkretne svobode«. Ob vsebini tekstov je za razumevanje potrebno upoštevati predvsem čas, pa tudi kraj ustvarjanja-življenja posameznih avtorjev. Niccolo Machiavelli (1469-1527), je v delu Vladar (Il principe) izhajal tudi iz lastne izkušnje, opažanj, problemov tiste dobe, predvsem dogajanja na dvoru v Firencah. Takrat je bilo naturalistično utemeljevanje sveta in oblasti napreden, drugačen in revolucionaren, za katoliško cerkev in ljudstvo tudi bogokleten pogled na stvarnost. »Sicer pa je Machiavelli kot zgodovinar pomemben popisovalec in analitik dogodkov v času, vendar nikoli ne skriva svoje intence po

drugačnem svetu.« (Lukšič in Pikalo 2007, 19) Družbo so namreč takrat večinsko še vedno razumevali dogmatično, se pravi kot statično, nespremenljivo, negibljivo.

Machiavelli je največ slave požel na račun ločitve morale od politike./.../ Machiavelli ni amoralnež, ki bi morali ne priznaval statusa, ki ji gre. Je pa poznavalec politike in zato ve, da so zakoni politike drugačni od zakonov morale./.../ Machiavelli je afirmiral teren politike kot avtonomno področje delovanja ljudi. Politika pa je izum meščanstva in meščanska politika je tisto, za kar Machiavelliju gre. Politika je meščanstvu utrdila svobodni trg kot edini kriterij delitve dobrin, svobodo privatne lastnine, posesivna razmerja, monogamno družino ipd., in vsa ta načela vzpostavila kot univerzalna načela vseh človeških družb in nazadnje ene same globalizirane družbe. Program nacionalne države je Machiavelli razvil kar se da podrobno: od zastavitve cilja, do vseh potrebnih političnih akterjev in ravnanj, ki naj do njega pripeljejo. (Lukšič in Pikalo 2007, 104-105)

Lukšič in Pikalo v nadaljevanju tudi prikažeta, kako je »pero Thomasa Hobbesa (1588-1679) vodila drugačna politična situacija«. Živel je kasneje kot Machiavelli in tudi drugje, namreč v Angliji, kjer so se dogajali burni in krvavi politični boji in preobrati. Tudi tam se je poskušalo združevati fevdalne partikularizme s ciljem oblikovanja nacionalne države, vendar ne pod meščanstvom (čeprav je tudi to pomembno pomagalo v tej smeri), ampak pod kraljevo oblastjo. Šlo je predvsem za boj med kraljevo rodbino Stuartov in parlamentom, se pravi med monarhijo in republiko. Slednjo je tudi na nasilen (kralja so obglavili) način poskušal vzpostaviti in uveljaviti Cromvell, kar mu je 1651 tudi uspelo, vendar je leta 1660 prišlo do restavracije monarhije. Hobbes pa »v primerjavi z Machiavellijem, Lockom in tudi Leibnitzem ni imel ambicij v praktični politiki. Imel pa je veliko željo vzpostaviti miselni okvir za mirno in stabilno državo, v kateri bo možno mirno trgovanje in varna lastnina.« (Lukšič in Pikalo 2007, 105) Toda tudi njegova misel, ki jo začinja pri naravnem stanju, se pravi stvarnosti kot se je takrat kazala v Angliji in drugod po svetu (stanje permanentne državljanske vojne, razdeljenosti, razcepljenosti, nepovezanosti, negotovosti in ne-varnosti), je imela in ima pomembne konsekvence.

Hobbesova politična teorija tako v sebi nosi poudarek na močni državi, saj npr. lahko obstaja samo tista religija, ki jo monarh prizna kot pravo, vse ostale pa so praznoverje, kar mnogi avtorji interpretirajo kot začetek totalitarizma. Hkrati pa ta teorija prinaša

individualizem in zaščito posameznika. Svoboda posameznika Hobbesu ni tuja. Svoboden je tisti človek, ki v tistih zadevah, za katere je po svoji moči in pameti v stanju, da jih počne, ni oviran, da počne, kar ga je volja. Druge svobode so odvisne od molka zakona. V primerih, za katere suveren ni predpisal nobenih pravil, ima podanik pravico, da dela ali ne tisto, kar meni, da je primerno. (Lukšič in Pikalo 2007, 106)

Hobbesova teorija temelji na naravnem pravu, po katerem naj bi se vsi ljudje rodili svobodni in enaki. Bogu (dotlej je imel preko cerkve in od boga dane kraljeve ali cesarjeve oblasti popolno avtoriteto nad svetim in tudi posvetnim) je priznana samo začetna kreacija sveta, ki pa se potem razvija po naravnih zakonitostih. Naravo je zato potrebno razumeti, saj določa tudi ravnanja ljudi. S tem se odprejo vrata naturalistični znanosti. »Tisto sveto, ki se ohrani od prejšnje legitimacije z božjim, se ohrani v znanosti. Z naravo ima pravo razmerje samo znanost, na prvi pogled naravoslovje, znanost o naravi. Delegitimizacija božjega se je dogajala hkrati z legitimizacijo narave skozi znanost./.../ Moderna politična znanost se začne z zahtevo po preučevanju tega, kar je.« (Lukšič in Pikalo 2007, 113)

Podobno kot Machiavelli in Hobbes tudi Bodin (1529/30-1596) človeški naravi ne pripisuje sloge. »Volja ljudi je zanj tako spremenljiva in negotova, da je skoraj nemogoče utemeljevati kakršnokoli napoved glede smeri politike na človeškem obnašanju. Zato mora vse znanje o politiki temeljiti na našem znanju o naravni vzročnosti./.../ Astrologija je po njegovi sodbi povsem ustrezna veda za razlago razvoja in propada držav.« (Lukšič in Pikalo 2007, 115-116) Bodin je sicer bolj znan po ukvarjanju s konceptom suverenosti (v delu Šest knjig o republiki), njegovi analizi in zavzemanju za popolno (nedeljeno) oblast v rokah suverena.

Tudi John Locke (1632-1704) izhaja iz ugotovitve, da je politično oblast potrebno izvajati »iz njenega izvora, preučiti moramo, v kakšnem stanju so vsi ljudje po naravi«. Izvajanje naravnega zakona je po njegovem mnenju predano v roke vsakega človeka. Vendar gre Locke z mislijo naprej od Hobbesa. V naravnem stanju so ljudje popolnoma svobodni in enaki. Oblast pa naj ne bi prenesli na enega suverena (absolutnega monarha), temveč na skupnost. »Politična in civilna družba se vzpostavi tam, kjer se ljudje odpovejo izvajanju izvršilne oblasti naravnega zakona in jo predajo skupnosti. Ljudje so po naravi svobodni, vendar se postavijo v okove civilne družbe z namenom, da oblikujejo skupnost, v kateri bi živeli ugodno, varno in miroljubno, ter uživali varnost svoje lastnine pred napadi tistih, ki tej skupnosti ne pripadajo.« (Locke v Lukšič in Pikalo 2007, 118-119) Ljudem daje torej Locke

več »pooblastil«, kar utemeljuje z naravnim stanjem oz. načeli: ljudje naj bi imeli »oblast nad vsem, kar jim ščiti življenje, in oblast nad kaznovanjem vseh tistih, ki kršijo naravni zakon«. Oblast je pri njem že precej bolj omejena, suvereno pa je ljudstvo.

Pomembno je omeniti tudi delo Rousseau-ja, ki je živel v 18. stoletju in se je tudi ukvarjal z vprašanjem prehoda od naravnega stanja v politično. V tistem času namreč »urejanje razmerij med ljudmi na naravni način, na način naravnih zakonov začne ogrožati človeški rod, zato je nujen izskok iz narave v družbeno pogodbo, v politiko in državo«. (Lukšič in Pikalo, 2007: 121). Tudi Rousseau ugotavlja da je mogoče državni zakon določiti le, če najprej spoznamo naravnega človeka. Tako v Razpravi o neenakosti kot tudi v Družbeni pogodbi je izhodišče njegovega preučevanja razmerje med naravo in družbo. Naravi oz. naravnemu človeku daje velik pomen, kar se posebej izrazi v odnosu do vzgoje (Emile), ki naj bi bila povsem naravna, brez potrebe po posebni avtoriteti. Prehod v družbeno pogodbo se po njegovem torej zgodi šele pod pritiskom sil (ovir), ki škodujejo njihovem (človeškemu) ohranjanju v naravnem stanju.

Montesquie (1689-1755) je znan predvsem po delu Duh zakonov (1748), ki v jedro postavlja zakone, ki jih imajo vsa bitja in tako tudi človek. »V nasprotju z Hobbesom je prepričan, da stanje vojne začne z družbo, medtem ko v naravnem stanju vladata enakost in mir.« (Lukšič in Pikalo, 2007: 122) Veliko se ukvarja tudi s trgovino, ki naj bi vodila k miru. Vendar opozori, da v primeru povezovanja nacij »trgovski duh ne združuje na isti način tudi posameznikov«. On torej govori predvsem o nacijah in njihovih političnih ter trgovskih interesih. Posebej omenja Anglijo, ki naj bi svoje interese vedno podrejela interesom svoje trgovine in ne političnim interesom.

Tudi Kant se še vedno naslanja na naravo. Teži k ravnovesju miru med državami. Človeštvu priznava razvoj zakona ravnovesja za upravljanje sovražnosti (po Westphalskem miru iz leta 1648 je opredeljen status držav v mednarodni skupnosti, utemeljen je na mejah med zaokroženimi teritorialnimi enotami-državami, ter v 18. in 19. stoletju predvsem nacijami), vendar tudi ugotavlja, da je še vedno daleč od moralne zrelosti (poudarja »zvezdno nebo nad mano in moralni zakon v meni«). Izhaja sicer iz duha 19. stoletja v katerem živi in opozarja na nevarnosti, ki jih sprožajo stalne priprave držav na vojno. »Dokler bodo države vse svoje moči usmerjale v nasilno zavzemanje ozemelj in vojno, do takrat ne moremo pričakovati nobenega napredka v tej smeri. Tu je Kant izpostavil pomembno ugotovitev, ko je rešitev

civilizacijskih problemov postavil v roke politike in države, ne pa morebiti kulture in izobraževanja.« (Lukšič in Pikalo 2007, 123) Kant tudi poudarja pomen razuma, ter kultiviranja z umetnostjo in znanostjo za učlovečenje. Razum naj bi človeka varoval pred ponovnim zdrsenjem v stanje preprostosti. Pomemben je Kantov nauk o »pravu obče hospitalitete«, ki ga je obravnaval kot »kozmpolitsko pravo«. Seyla Benhabib trdi, »da je Kant kljub zgodovinskim okoliščinam, ki so bile korenito drugačne od naših, postavil pojme, ki še vedno usmerjajo naša razmišljanja o zahtevah po zatočišču in azilu na eni strani ter imigraciji na drugi strani.« (Benhabib 2010, 26) Vsekakor se je Kant ukvarjal s pravnimi in političnimi razmerji med nacionalnimi državami, pa tudi med državo in posamezniki, ki niso člani določene državne entitete. Hospitaliteta po njegovem mnenju pomeni pravico tujca, da ni obravnavan sovražno, ko pride na tuje ozemlje. Prav tako tudi upravičenost do začasnega prebivanja, ki je ni mogoče zavrniti če bi to za človeka pomenilo njegovo pogubo. Kot tudi ugotavlja Benhabib, pa v Kantovi razpravi »ni jasno, ali takšni odnosi med ljudstvi in nacijami vključujejo dejanja supererogacije, torej preseganja svojih golih obveznosti in klica moralne dolžnosti, ali pa pomenijo nekakšno moralno zahtevo, ki zadeva priznanje »človeštva v osebi drugega«. Tu lahko vidimo pravno in moralno ambivalentnost, ki še danes vpliva na razprave o pravici do azila in zatočišča.« (Benhabib 2010, 32)

Za politično teorijo je pomembno pojmovanje posameznika in družbene pogodbe. Tako s posameznikom kot družbeno pogodbo se vsak na svoj način ukvarjajo tudi omenjeni misleci. Kot zapišeta Lukšič in Pikalo (2007, 129): »iz različnih pojmovanj narave posameznika izhajajo tri različne družbene pogodbe (Hobbesova, Lockova, Rousseaujeva) in politične teorije, na družbeni posredovanosti posameznika sloni upor socializma proti liberalnemu pojmovanju, na refleksivnem pojmovanju psihe posameznika sloni psihoanalitska teorija, itd. Pojmovanje posameznika je tako eno ključnih bojišč, na katerem se lomijo kopja političnih teorij.«

Rečemo lahko, da razumeti sodobno državo pomeni razumeti razmerja med naravo, posameznikom, civilno družbo in politiko. Pomeni razumeti pomen in razvoj političnih idej, posebej družbene pogodbe in omejevanja (tudi upora, odpora) ter delitve oblasti. Foucault, ki je preučeval in analiziral ter interpretiral delovanje oblasti skozi razvoj nadzorovalnih in kaznovalnih mehanizmov države (in ne samo sodne veje oblasti), bi k temu dodal, da je potrebno razumeti tudi razmerje vednost-oblast, oblikovanost in prepletenost vednosti, tehnike in 'znanstvenih' diskurzov s prakso kaznovalne oblasti. Proučiti (tudi na podlagi del

G. Geleuza, F. Gauntarija, R Castela...) je tako potrebno »metamorfoze kaznovalnih metod na podlagi politične tehnologije telesa, v kateri je mogoče brati skupno zgodovino oblastnih odnosov in objektnih razmerij. Tako, da bi lahko prek analize kazenske blagosti kot oblastne tehnike hkrati razumeli, kako človek, duša, normalen ali nenormalen posameznik kot objekti kazenskega posega nadomestijo zločin; in kako je specifičen način podrejanja lahko omogočil nastanek človeka kot predmeta vednosti za določen diskurz z 'znanstvenim' statusom« (Faucault, 2004: 31). Filozof in psihoanalitik Dušan Rutar ob natančnem in poglobljenem preučevanju mnogih pomembnih filozofov oz. mislecev 16.-19. ter 20. stoletja: Descartesa Spinoze, Van Dale-ja, Fontenelle, Ericusa Walten ter Faucaulta, Noama Chomskega, Slavoj Žižka, Lacana, Deleuza, Adorna itd. ter Freudove psihoanalize (»Vednosti o Resnici«) ugotavlja, kako negativno delujejo ta globalno delujoča (po Deleuzu tudi totalna) oblastna razmerja, razmerja moči in kako se poraja radostni upor in (po M. Hardt in A. Negri) multituda, kot način drugačnega, ne fokusiranega in teritorialno zamejenega organiziranja oblasti. »Absolutno svobodni ljudje, to so tisti, ki se ne bojijo ničesar, tvorijo odprto družbeno gibanje, ki ga imenujemo 'odprta' multituda.« (Rutar 2006, 92) Vsekakor Rutar (podobno kot npr. sociolog Bauman) prevprašuje tako imenovano racionalno organiziranost modernega sveta (in oblasti), ki sodobnega človeka utesnjuje in ga dela pasivnega, odtujenega ter patološkega, čeprav normalnega in prilagojenega družbenim normam. »Življenje je vselej videti racionalno, racionalizirano, »normalno«, urejeno, toda v tem je tudi nekaj togega, rigidnega, gnilega, pokvarjenega, neracionalnega; vsekakor je dobro natančno premisliti, čemu smo se v resnici pripravljene prilagajati in podrežati« (Rutar 2006, 91) Predvsem je Rutarjevo razmišljanje pomembno za doumevanje pomena psihoanalize, ki človeka spodbuja k stalnemu razmišljanju, analiziranju in dekonstruiranju (oblastnih) vzorcev in struktur, k preseganju simulakrov in simulacij (po filozofu Boudrillardu), k moralnemu pogumu, se pravi k ponovnemu aktiviranju, afirmiranju Življenja, Kreativnosti. »Psihoanaliza nam zato sporoča tudi to, da se moramo naučiti prisluhniti drugemu človeku natanko v njegovi drugosti, ki je onkraj vsakdanjih imaginarijev in patetičnih ter nemočnih pričakovanj po potrjevanju, naučiti pa se moramo tudi intervenirati, poseči v samo sicer racionalno urejeno življenje, s čimer ga resnično afirmiramo, potrdimo, uveljavimo; zlasti takrat, ko postaja togo, rutinsko, rigidno, zaprto, neživljenjsko, totalno.« (Rutar 2006, 91)

Politologa Lukšič in Pikalo opozarjata na fizikalno posredovanost političnega mišljenja, ki se tudi v sodobnem času bori z mehanskimi koncepti in interpretacijami. Izhajanje iz naravnega posameznika je pogojevalo in pogojuje tudi razvoj in utemeljevanje družboslovja ter tako tudi

politologije. »Skozi mehanične zakone je zahodna civilizacija bogu ukradla del pristojnosti in mu prepustila le začetno kreacijo. To se je dogajalo skozi fiziko/.../ Fizika je prva znanost in forma zavedanja moderne, je ideologija moderne/.../ Na vprašanje kaj je dejansko res (realno-op. F.J.), odgovarja pred politologijo fizika ali, drugače, politologija skozi fiziko, fizika pa skozi politično znanost. Fizika je jedro vladajoče zavesti.« (Lukšič in Pikalo 2007, 138-140). Danes ugotavljamo, da je vloga narave v moderni politični znanosti zelo velika, prevelika. Kot je naravoslovje vpeto v družboslovje (politologijo, sociologijo...) je tudi politologija oz. politika vpeta v naravoslovje (npr. biologijo, kemijo, fiziko). Če je bila konstitucija narave (naravnega človeka, naravnega prava) in s tem Moderne v 15. ali 16. oz. 17., stoletju videti kot osvobajajoča, emancipatorna in je poudarjanje in utemeljevanje racia (po Descartesu: »Mislim, torej sem«) prav tako služilo drugačnemu utemeljevanju in konstituiranju omejitve in delitve oblasti, pa ima danes naturalizacija drugačno (bolj negativno) vlogo.

Ker je liberalizem hegemonna konceptualizacija sveta, je v njem videti bolj mehanicistično konceptualizacijo. Vendar so tudi socializmi in anarhizmi bolehali na tej splošeni misli moderne dobe v podobi npr. 'vulgarnega marksizma' druge in tretje internacionale. Neoliberalizem ali neokonservativizem, ki sta stopila v ospredje prav ob koncu 20. stoletja, sta reakcija na politizacijo sveta, ki jo je napovedal Bibič. Ponovna naturalizacija in vpoklic mehanskih konceptov, od katerih je najmočnejši economicizem, tj. pretvarjanje vseh relacij med ljudmi v kategorije ekonomije, trga, blagovne produkcije, profitne logike, denarnih razmerij, hoče vzpostaviti razmerja zgodnje moderne. (Lukšič in Pikalo 2007, 199)

Lukšič in Pikalo prav tako poudarjata sodobno »antiintelektualnost« množic ter trende populizma v sodobnem svetu, družbi. Vsekakor država oz. oblast v takšnih razmerah postaja le orodje v rokah populacionistov, ki pod pretvezo prijaznosti in transparentnosti vzpostavljajo nove (čeprav drugačne) nasilne in hierarhične odnose. Sodobna državna (javna) uprava je seveda prav tako ujeta v to antiintelektualnost, se pravi v konceptih neoliberalizma in neokonservativizma. Morebiti se to še najbolj jasno kaže na področju migracij ljudi, se pravi na mejah oziroma margini, ko država in njena uprava pogosto nastopa kot orodje zastopnikov kapitala, antiintelektualnosti, anti- kreativnosti in ne-svobode.

Zanimivo je, da se moderna politična misel direktno ni toliko ukvarjala z migracijami. Teorija migracij je začela nastajati kasneje, predvsem konec 19. stoletja. Najprej se teoretizira

in konstruira oz. konstituira narava, narod, država-nacija, pa omejena in deljena oblast (zakonodajna, sodna in tudi izvršilna-upravna), racionalnost, vednost, človekove pravice, trg, lastnina, trgovina, družbena pogodba, nadzor, kaznovalnost itd. Čeprav so se ljudje selili skozi vso zgodovino, se teoretizacija migracij začne precej pozno in tudi takrat predvsem v okviru ved kot so demografija, geografija in ekonomija. Zdi se, da zgodovina političnih idej ali države (nacije) ne omogoča globljega in neposrednega vpogleda v migracije. Po drugi strani pa migracij tudi danes ni mogoče resnično razumeti brez poznavanja zgodovine konstituiranja etnij, narodov oz. nacij ter držav kot birokratsko organiziranih struktur. Če upoštevamo, da je mogoče politiko oz. politične ideje najti v vsaki misli, vedi, predmetu, naravi, potem je jasno da se je o migracijah razmišljalo politično tudi izven politologije kot znanosti. Predpostavljamo lahko, da so migracije bile del politične misli, vendar se jim ni posvečalo dovolj pozornosti, ker niso bile videti dovolj pomembne. Politično in ekonomsko mišljenje nekaterih modernih mislecev in posledično vzpostavljanje stabilnih, poenoteni, na teritorij in prebivalstvo vezanih nacionalnih držav je uokvirilo tudi dožemanje in konceptualizacijo migracij, ki so v 19. in 20. stoletju postale orodje političnih in ekonomskih elit in/ali parcialno in zamejeno področje raziskovanja posameznih (predvsem) naravoslovnih (čeprav s politiko) prežetih ved.

Primerjava zgodovine države in zgodovine migracij je morebiti lahko dodatna metoda za pojasnjevanje oz. interpretacijo (teoretizacijo) vloge in pomena obeh konceptov v sodobni družboslovni znanosti. Danes lahko tudi na Evropo gledamo skozi perspektivo (tudi teorijo) migracij ali skozi zgodovino države in nacije. Moderna nacionalna država, ki jo opredeljujejo ozemlje, prebivalstvo (etnične skupine, manjšine, narodi) in oblast (skupaj z uradništvom, ki to oblast izvaja) je vredna posebnega prevpraševanja. Resnično razumevanje dogajanja na tem prostoru v zadnjih 500-600 letih in tudi danes pa je mogoče le ob upoštevanju in prepletu obeh perspektiv. Danes se razmišljanju o migracijah, njihovem pomenu in vlogi v sodobnem svetu ni mogoče več izogibati. Prav tako migracij (vzrokov, posledic, povezav z drugimi koncepti) ni mogoče razumeti brez analize usmerjenosti in učinkov politik migracij in trga dela na ravni EU in v okviru posameznih evropskih držav. Postaviti si je potrebno vprašanje o možnostih sobivanja ideje in prakse naroda, nacije ali nacionalne države ter migracij, večkulturnosti oz. večetničnosti. Kako torej bolj konstruktivno povezati migracije in sodobno državo?

Kaže, da ima država še vedno pomembno vlogo. Tudi na področju migracij. Če državo preučujemo v razmerju do migracij, je mogoče ugotoviti, da države poskušajo z različnimi politikami obvladovati in selekcionirati ter omejevati migracije. Predvsem s pomočjo nadzora priseljevanja, tudi bivanja in dela na podlagi kvot in pravnih statusov. Za državljane t.i. tretjih držav so pogoji priseljevanja v države EU strožji. V sodobnem času se razvija in poskuša uveljaviti koncept začasnih ali krožnih migracij. Za države članice Evropske unije (torej tudi za Slovenijo) so pomembne politike, resolucije, direktive, ki se razvijajo na tej nadnacionalni ravni. Politike migracij na ravni EU nedvomno pomembno vplivajo na politike in zakonodajo posameznih držav članic. Uvajanje in izvajanje restriktivnih, omejevalnih, selektivnih politik (predvsem do imigrantov iz t.i. tretjih držav) na ravni EU vpliva tudi na bolj restriktivne politike in prakse na ravni posameznih držav članic. Na ravni EU se od devetdesetih let prejšnjega stoletja govori o solidarnosti in delitvi bremen posameznih držav pri upravljanju migracijskih tokov. Vse države v EU se namreč soočajo z migracijami, ki so postajale in postajajo vedno bolj kompleksne, diferencirane in zahtevajo koodinirane odzive pristojnih oblasti. Države bolj ali manj sodelujejo med sabo pri reguliranju migracij, tudi na podlagi bilateralnih sporazumov. Pomembno vlogo ima vizumski režim. Prav tako je pomemben del politike migracij EU od devetdesetih let 20. stoletja tudi t.i. schengenski režim. Politike migracij so predvsem prepletene s politikami trga delovne sile in varnostnimi politikami. Vsekakor države članice (tudi Slovenija) sooblikujejo te politike in jih izvajajo v skladu z lastnimi interesi, potrebami in zmožnostmi. Pri tem naj bi upoštevale in spoštovale mednarodno pravo ter ratificirane mednarodne konvencije temeljnih človekovih pravic. Toda upoštevati in analizirati velja tudi razhajanja med deklariranimi politikami in praksami držav ter njenih uprav na področju migracij. »Do različnega dodeljevanja pravic do bivanja in dela prihaja predvsem zaradi uveljavljanja načela držav članic EU, da vsaka država zase »nadzira migracije« v prid nadzora trga delovne sile in zniževanja brezposelnosti na svojem teritoriju. Nadzor migracij sovpada tudi z delikatno zasnovano suverenosti države, da svoj prostor nadzoruje in upravlja ter ščiti pravice svojih državljanov.« (Verlič Christensen 2002, 39-40) Teroristični napadi v ZDA leta 2001 so prispevali k dodatnemu uveljavljanju restriktivnih varnostnih politik v ZDA in EU ter v posameznih državah tudi na področju migracij in azila. Prav tako je ekonomska in finančna ter politična kriza v svetu in EU ter posameznih državah v zadnjih letih postavila države pred nove izzive soočanja z migracijami ter upravljanja migracijskih tokov, posebej z vidika ekonomskega, socialnega in političnega vključevanja imigrantov oz. priseljenih prebivalcev. V kriznih razmerah se vloga in pomen države ter regulacije ponovno večja. Pokazale so se pomanjkljivosti in protislovja v sistemu in

zakonodaji. Tudi na področju migracij in integracije. Države (tudi slovenska) so se morale odzvati na izkoriščanje delavcev s strani nekaterih delodajalcev. V Sloveniji je bila npr. leta 2011 sprejet nov Zakon o tujcih, prav tako so bile na podlagi bilateralnega sporazuma z BIH uveljavljene nekatere socialne pravice delavcev migrantov z dovoljenjem za začasno ali stalno prebivanje. Kljub temu so mnogi delavci migranti utrpeli krivice, ki se jih ne da v celoti popraviti.

Pri preučevanju vplivov imigracij na nacionalno državo je Joppke (1999) ugotovil, da »so se liberalne države (Nemčija, Velika Britanija, ZDA) do sedaj izkazale za izredno prožne pri odzivih na (i)migracije in so same (in ne zaradi zunanjih pritiskov človekovih pravic ter obvez, ki izvirajo iz tega naslova) omogočale prilagajanje in razvoj večkulturnega državljanstva ob namenu integracije (in ne asimilacije) imigrantov, po katerem lahko slednji ohranijo lastno kulturo in identiteto«.

Joppke torej polemizira tako s teorijo o »utrjenih in spremembam upirajočih se kulturnih pojmi narodnosti« (Brubaker 1992), kot tudi s teorijo o »preobrazbi nacionalnih držav zaradi globalizacije in človekovih pravic« (Soysal 1994). Poudarja pomen »notranjega konflikta med dimenzijama njihovih lastnih (državnih) človekovih pravic in ljudske suverenosti«. Joppke (prav tam) na primeru posameznih držav (npr. Velike Britanije) tudi dokazuje, da je »multikulturalizem v nasprotju s samopredstavitvijo v smislu opozicijskega gibanja, postal popolnoma institucionaliziran znotraj liberalnih držav, čeprav v različnih nacionalnih barvah«.

Ne gre torej predvsem za vprašanje obstoja ali neobstoja države. Državo potrebujemo tudi v sodobnem času. Toda potrebujemo sodobno (pravno, socialno) državo, ki je odzivna na potrebe ljudi (vseh prebivalcev), civilne družbe in skupnosti. Ki upošteva večetnično in večkulturno realnost, tudi pomen ekonomskega, socialnega, kulturnega in političnega vključevanja migrantov ter temu ustrezno prilagaja delovanje ustanov oz. upravnega sistema. Zato velja analizirati njeno moč in vlogo v sodobni družbi. Na področju migracij se kaže potreba po ustrezni regulaciji migracij in vključevanju migrantov, pri katerem pa imajo pomembno vlogo tudi državljani, organizacije civilne družbe ali nevladne organizacije, inicative, gibanja. Države imajo na tem področju pomembno vlogo in odgovornost uravnavanja interesov ter zagotavljanja pogojev vključevanja in povezovanja. Kot ključna se

kažejo vprašanja konceptualizacije migracij ter načinov in možnosti izvajanja ustreznih politik ob sodelovanju različnih akterjev.

2.1.2 Narod, nacija

Že v antiki so uporabljali pojem natio, ki je pomenil rojstvo ali izvor. Pojem narod naj bi izhajal iz te besede in je torej precej starejšega izvora kot z moderno državo vezan pojem nacija. Pojmi etnija (ethnos), narod in nacija vsekakor niso identični temveč se razlikujejo glede na okolja oziroma zgodovinske izkušnje in specifične nastajanja narodov, nacij in nacionalnih držav od 18. stoletja dalje.

Pojem nation je v Leksikonu pojmov in konceptov v javni upravi, javni politiki in politični znanosti (1998, 273) opredeljen kot »družbena skupina, ki deli skupno ideologijo, ustanove in običaje ter občutek homogenosti.« Navedena definicija torej ne navaja ali poudarja etnije ali naroda kot temeljnega za tvorbo nacij. V navedenem leksikonu anglosakonskega izvora je predstavljen le pojem nation, ki dejansko ne razlikuje med pojmom narod in nacija. Razlikovanje med pojmi etnija ali narod in nacija je značilno za evropski, posebej srednjevropski in vzhodnoevropski prostor. Nacija je pogosto pojmovana kot narod organiziran kot država, kar vodi do poenostavljenega razumevanja (nacionalne) države kot etnično oz. narodno homogene celote ter enačenja države s »prvobitnim« narodom in teritorijem. Zato velja posebej obravnavati pojem nacija, ki ima poseben pomen predvsem v političnem smislu. »Narod je skupnost v polju kulture in identitete, nacija pa skupnost v polju politike, zgrajena okrog moderne pravne države in državljanstva. Tako narod kot nacija sta kolektivni identiteti, ki skušata integrirati in strniti ljudi k enotnemu delovanju. Vendar so kriteriji za vključevanje posameznikov v skupnost različni in posledično je različen tudi odnos med skupnostjo in njenimi pripadniki oz. potencialnimi pripadniki«. (Kovačič 2005, 220) Vsekakor velja upoštevati in sprejeti, da pojma narod in nacija ni mogoče popolnoma objektivno opredeliti (npr. po jeziku, skupni zgodovini, kulturi, religiji, ozemlju). »Tako narod, nacionalnost kot nacionalizem so pojmi, za katere se je izkazalo, da jih je izjemno težko natančno definirati, kaj šele analizirati. V desetletjih poskusov iskanja definicij in možnih razlag so različni avtorji povzročili več napetosti in razhajanj kot novih spoznanj.« (Kralj 2008, 83) Razdelitev sodobnega sveta in Evrope na narode ali nacije tudi ni nič naravnega temveč gre za politično in administrativno konstrukcijo. Toda gre za večstoletno mednarodno pravno in politično ureditev, ki še vedno pomembno določa status in odnose med

državami ter vpliva na položaj in urejanje etničnih manjšin in skupin, imigrantov in imigrantskih skupin ter skupnosti.

Nekateri avtorji opozarjajo na »problematičnost samega pridevnika narodni/-a (national), ki se lahko v angleškem jeziku nanaša tako na narodnost in nacionalnost, kot tudi na državljanstvo.« (Roter 2007, 14) Ista avtorica v nadaljevanju opozori tudi na različno in nejasno razumevanje pojma narodna manjšina. »Nejasnost termina narodna manjšina, povezana z različnimi pojmovanji pridevnika *national*, ki izhajajo iz različnih konceptualizacij termina *nation*, vodi do razlik tudi v praksi.« (Roter 2007, 15-16) V angleškem jeziku se za pojem narodnost uporablja tudi beseda *nationhood*.

Smith ob proučevanju nacionalizma ugotavlja, da je koncept narod »najbolj problematičen in sporen termin na tem področju.« (Smith 2005, 20) Opozarja na negotovosti pri njegovem opredeljevanju, predvsem zato, ker ideja naroda poraja ljudska čustva in domišljijo ter nacionalistično ideologijo. Hkrati ugotavlja, da pri opredeljevanju naroda niso zadostni niti samo objektivni (jezik, ozemlje, religija in običaji, institucije) niti samo subjektivni (narod kot zamišljena ali občutena skupnost) dejavniki. Smith tudi pojasnjuje razlike med narodom, državo in etnično skupnostjo:

Narod ni država, ker se koncept države nanaša na institucionalno dejavnost, medtem ko koncept naroda označuje vrsto skupnosti. Koncept države lahko definiramo kot sklop avtonomnih institucij, ki se razlikujejo od drugih institucij in imajo na določenem območju legitimni monopol prisile in izločanja. To se močno razlikuje od koncepta naroda. Narodi, kot smo dejali, so občutene in doživete skupnosti, katerih pripadniki imajo skupno domovino in kulturo. Narod ni etnična skupnost, čeprav se deloma prekrivata, saj oba pripadata isti družini pojavov (kolektivnim kulturnim identitetam); etnična skupnost navadno nima politične oznake in pogosto ne vključuje javne kulture in niti ozemeljske razsežnosti, saj zanjo ni nujno, da fizično zaseda svoje zgodovinsko ozemlje. (Smith 2005, 22-23)

Smith v nadaljevanju tudi predlaga, da tako narod kot etnijo definiramo kot »poimenovana človeška skupnost« ob upoštevanju razlik. Pomembna sta torej oba pojma. Etnije naj bi v sodobnem svetu obstajale vzporedno z narodi ali znotraj njih. Isti avtor v nadaljevanju problematizira sestavljeni pojem »nacionalna država«, ker naj bi bilo premalo pozornosti

namenjene dinamiki naroda v razmerju do države, ki ima dominantno vlogo. »Nacionalizem postane psihološki epifenomen, ki spremlja državno suverenost.« (Smith 2005, 28) Ko govorimo o nacionalizmu (kot ideologiji ali gibanju) moramo pojasniti, da ga različni avtorji delijo na etnični ali etnokulturni ter državljanski nacionalizem. »Delitev na državljanski in etnični nacionalizem ni samo deskriptivna, temveč tudi normativna kategorija.« (Kralj 2008, 87) Smith in nekateri drugi avtorji takšno dihotomijo zavračajo. Po njihovem mnenju se tudi vse nacije sklicujejo na svoje posebno mesto v zgodovini, definirajo pa se z mejami do drugih. Vse nacionalne identitete so zato ekskluzivistične. Etnično nevtralni nacionalizem naj bi bil mit. Drugi avtorji opozarjajo, da:

je narod lahko ustavni temelj državnosti ali pa tudi ne. Odnos države do (nevodilnih) narodov ali etnij pa je lahko nevtralen (državljanska država s politično nacijo; etnične skupnosti so podobno kot verske skupnosti obravnavane kot zasebna kategorija), priznavajoč (država črpa svojo identiteto iz vodilnega naroda, vendar priznava in s posebnimi pravicami ščiti nekatere manjšine) ali izključujoč (narodna država, ki ostale etnije obravnava kot tujke; nacija je izenačena z vodilnim narodom/.../ Razlikovanje med kulturnim in političnim poljem je teoretski korak h konceptualnim presekom med poljema, ki dajo zanimiva križanja. (Kovačič 2005, 222-223)

Nacionalizem ima torej več pomenov. Njegovo opredeljevanje je povezano z opredelitvijo naroda in nacije. Nekateri avtorji razumejo nacijo kot prehod (etapo) od naroda k državi. Drugi poudarjajo vsebinsko ločenost in različnost med narodom in nacijo. »Izhajajoč iz distinkcije med narodom in nacijo je tip nacionalizma, ki se zavzema za narodno državo in za substancialno navezavo nacije na narod, smiselno poimenovati etnonacionalizem oz. narodnjaštvo«. (Kovačič 2005, 223)

Vsekakor obstaja empirično preverljivo dejstvo, da se meje etnij ali naroda ter države v realnosti skoraj nikoli ne prekrivajo. Države so v večini primerov (v večji ali manjši meri) večetnične tvorbe. Prebivalstvo je v večini držav etnično mešano. Tudi v Sloveniji je tako. Pomembno je kako država večetničnost in migracije ureja. Poleg urejanja položaja etničnih skupnosti (kolektivitet) in odnosov med njimi je prav tako pomembno kakšen odnos ima do migrantov, prosilcev za azil in beguncev kot ljudi-posameznikov.

Na tem mestu nadalje pogledjmo kako različni avtorji razumevajo pojem narod in zgodovino njihovega nastajanja. Pomembno je upoštevati opredelitve različnih avtorjev. Nekateri slovenski avtorji pojasnjujejo pomen narodov.

Narodi so namreč nekakšne nad-generacijske življenjske skupnosti, ki na podlagi volje posameznikov po skupinski pripadnosti in na osnovi sebi pripisanih, pa tudi tujih tradicij, razkrivajo neko posebno samorazumevanje. Se pravi, razkrivajo posebno razumevanje prav tistih kvalitet, ki jih razlikujejo od drugih narodnih skupnosti. Velik pomen pripadnosti narodu leži namreč v njeni zmožnosti, da podeli pripadnikom skupnosti občutek smisla, samozaupanja in dostojanstva. (Debeljak in drugi 2004, 1)

Toda za razumevanje pojmovanja naroda in nacije v Sloveniji je potreben tudi vpogled v zgodovino nastajanja slovenske državnosti, predvsem v filozofijo in politično mišljenje od 80ih let 20. stoletja dalje. Takrat so nastajale intelektualne, kulturne, ekonomske, politične in tudi pravne podlage za slovensko osamosvajanje in vzpostavitev lastne države. Slovenija je bila takrat kot del (ena od republik) Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) pred pomembno odločitvijo ali in kako vzpostaviti lastno državo oz. kako zagotoviti večjo avtonomijo od centralne partijske oblasti v Srbiji. V Jugoslaviji je naraščala ekonomska in politična kriza, naraščala so tudi trenja in konflikti med republikami, predvsem v odnosu do centralne oblasti v Srbiji. Najprej so se iskale možnosti in načini za vzpostavitev konfederacije jugoslovanskih držav, vendar politični dogovor o tem v tistih razmerah ni bil mogoč. Slovenija se je odločila za postopno osamosvojitve. Vsekakor so bile razmere v tistem času kompleksne in negotove, po osamosvojitvi je bila Slovenija napadena s strani jugoslovanske vojske. Prišlo je do nekajdnevne vojne, ki se je (ne brez človeških žrtev) končala že po nekaj dneh z umikom jugoslovanske vojske in postopnim mednarodnim priznavanjem Slovenije. Vojne v preostalih delih Jugoslavije pa so se takrat v bistvu šele začele in se razplamtele do katastrofalnih razsežnosti na Kosovu, na Hrvaškem in v BIH.

Pomembno vlogo v 80ih letih 20. stoletja so za slovensko osamosvajanje ter formiranje nove slovenske države imeli sodelavci Nove revije.

Krog Nove revije se je proti koncu 80. let profiliral kot ena treh vodilnih političnih in zgodovinsko interpretativnih subjektivitet na Slovenskem, ki so posegle v procese dezintegracije Jugoslavije, osamosvojitve Slovenije in oblikovanje novih političnih

temeljev RS. Vse tri subjektivitete (poleg te, ki se je oblikovala zlasti okrog Nove revije, še reformno usmerjeni del Zveze komunistov ter postmarksistična nova družbena gibanja) so v času, ko se je bližal konec Jugoslavije, in zaostrovanja poskusov jugoslovanskega centralizma tesno sodelovale in njihovi identitetni položaji niso bili ostreje zoperstavljeni drug proti drugemu. (Kovačič in Kuzmanič 2004, 245)

Navedena avtorja ugotavljata, da se je Slovenija formirala na principu etničnega nacionalizma in etničnega centrizma. »Privrženci etnocentrizma so predstavljali tematiko naroda kot središčni politični problem moderne epohe in narod naj bi bil temeljna vsebina javnih zadev.« (Kovačič 2005, 225) Po filozofu Urbančiču naj bi bil »subjekt samoodločbe samo narod kot skupnost etnokulturne identitete, ne pa ljudstvo oz. nacija kot kulturno odprta kategorija, vezana na ozemlje in vladavino skupnih zakonov. (Urbančič v Kovačič 2005, 225) »Temeljna Urbančičeva predpostavka je, da je človek sodobne epohe apriorni narodni človek in da to tudi hoče biti, če je svoboden. Bivanje v narodno-državljski družbi nas tudi človeško določa, saj človek kot abstraktni nosilec pravic ne obstaja, pač pa obstajajo ljudje kot pripadniki posameznih narodov in nacij oz. nacionalnih sistemov svobode, pravic in zakona.« (Urbančič v Kovačič in Kuzmanič 2004, 248) Tudi filozof Tine Hribar je polemiziral s srbskim predlogom ustavnih sprememb in se zavzemal za drugačno ustavno ureditev v kateri bi osrednje mesto imeli narodi in ne več republike. »Republika je država naroda; narod s svojo državo (republiko) je nacija, je narod s polno nacionalno integriteto oziroma suverenostjo. Torej ima lahko svojo polno nacionalno integriteto lahko le v svoji republici, v svoji državi« (Hribar 1988, 1533) Kovačič opozarja: »Urbančičev in Hribarjev etnonacionalizem je bil torej vpisan v polje volje do moči in njenih manipulacij/.../ Njuna glavna opozicija je opozicija med Slovencem in drugim, hkrati pa za slovenstvo zahtevata celega človeka.« (Kovačič 2005, 228) Pri tem je bil zanemarjen pomen etnične in kulturne pestrosti ter migracij znotraj posameznih republik, tudi v Sloveniji. V ustavni ureditvi Slovenije se je sicer uveljavilo državljansko načelo, ki naj bi bilo varovalka proti etnonacionalizmu. Vendar »če demokracija in pravna država nastopata kot goli formi in nista vsebinsko podrejeni predustavnemu vrednostnemu soglasju o temeljnih človekovih pravicah, nista zanesljivi zapreki zoper etnonacionalizem, klerikalizem, fašizacijo in podobna skrajna identitetna gibanja.« (Kovačič 2005, 231) Po osamosvojitvi je bilo sicer v Sloveniji vprašanje naroda in nacije bolj kot ne podrejeno vprašanju produktivnosti in razvoja gospodarstva in družbe, vključevanja v Evropsko unijo in globalne gospodarske tokove, delovanja političnega sistema, državne oblasti, tudi reformiranja in modernizacije državne in javne uprave.

Prevladala je liberalna agenda družbenega razvoja, ki narodni element občasno izpostavi kot element identitete, ki pa je kot ekonomsko nepomembna kategorija marginalizirana na dnevnem redu vladne politike. Polje smotrnosti tega političnega programa (razvoj družbe) se je razširilo z narodnega na širše kolektive (Evropa), obenem pa se je preusmerilo tudi k posamezniku in njegovemu materialnemu položaju. Čista nacionalistična agenda je v letih po osamosvojitvi Slovenije kmalu postala obrobna, kar pa še ne pomeni, da ne učinkuje: učinke povzroča predvsem na "obrobnih" družbenih položajih (pravno deprivilegirani prebivalci, etnične manjšine, tujci, prestopniki meja itd.), v jedru družbenih interesov pa ima dobesedno obrobni pomen. (Kovačič in Kuzmanić 2004, 262)

Slovenijo nadalje obravnavamo v posebnem poglavju. Na tem mestu pogledimo še zgodovino in ideološke, družbene ter politične okoliščine nastajanja narodov in držav-nacij na teritoriju Evrope. Po Andersonu (1998) so narodi zamišljene skupnosti. Tudi narodi nastajajo v diskurzu. Razvoj narodov je bil vsekakor kompleksen, postopen in dolgotrajen (večstoleten), sestavljen iz različnih komponent. Z vprašanjem kaj je narod se je v 19. stoletju ukvarjal Ernest Renan in ugotovil, da so narodi duhovna bitja, ki obstajajo, dokler živijo v glavah in srcih ljudi. Ključna je zavest o skupnem izviru, žrtvah in junaških dejanjih. Zavest o lastni skupini »mi«, o skupni identiteti torej pa je bila in je z različnimi poudarki utemeljena na kulturni in državni integraciji. Vsekakor se je narod v zgodovini izkazal za najbolj združujočo moč. In pojem naroda je celo starejši od države, čeprav je res tudi to, da se skozi zgodovino spreminja in razvija. Montesquieu je sredi 18. stoletja pod pojmom narod razumel le politične elite, se pravi plemstvo in duhovščino. V Nemčiji so sem spadali še državni stanovi. Šele v povezavi z množicami v 19. stoletju se je ideja naroda materializirala, povezala z ljudstvom.

Kot ugotavlja Hagen Schulze (2003, 201), »v začetku 19 stoletja še nikakor ni bilo samoumevno, da naj bi bila država urejena kot nacionalna država. Državniki, ki so se na dunajskem kongresu lotili na novo urejati Evropo, so imeli o prihodnji državi (npr. Nemčiji, Italiji, Franciji-op. F.J.) še povsem drugačne predstave«. Po francoski revoluciji in krvavih napoleonskih vojnah so se bali ideje naroda in njene povezanosti z državo. Želeli so preprečiti ponovne revolucije. »Rinili so nazaj v stari predrevolucionarni sistem in si prizadevali za ravnotežje, ki zagotavlja mir, ravnotežje suverenih držav z dinastično vlado po vzorcu vestfalskega miru iz leta 1648/.../ Ves ta skrbno uravnavani sistem evropskega ravnotežja je bil odvisen od tega, ali bo evropski osrednji del ostal razcepljen, razpršen in brez moči.«

(Schulze 2003, 202-203) Nacionalni princip je bil sprejet le v nekaterih državah oziroma »le tam kjer se je povezal z legitimno knežjo oblastjo: v Veliki Britaniji, Franciji, Španiji, na Portugalskem, Nizozemskem in Švedskem, torej v zahodni in severni Evropi/.../ V vseh teh primerih so že dolgo obstajale utrjene, ne le politično administrativno, temveč tudi kulturno enotne države, katerih vladajoče elite so se že imele za 'narod'«. (Schulze 2003, 204) Ali kot tudi ugotavlja Schulze, ki upošteva takratne različne razmere v posameznih državah (drugačne v zahodni in severni kot srednji Evropi, se pravi Nemčiji in Italiji):

Po notranjih preobratih revolucije leta 1688 v Angliji in revoluciji v Franciji 1789 so se vse bolj širili tisti sloji prebivalstva, ki so posredno ali neposredno z volitvami ali plebisciti sodelovali pri državni oblasti, z drugimi besedami: nekdanji »narod plemstva« se je spreminjal v »narod ljudstva« ali pa je bil vsaj na poti k tej spremembi. Tu se jasno kaže, kar je nasploh veljalo za Evropo: ideja naroda je bila konsekventen odgovor na pot Evrope v moderno; kolikor več je bilo politično zavednih ljudi, ki so imeli možnost za politično dejavnost in sodelovanje v življenju države, toliko bolj je prihajala v ospredje nacionalna ideja. Narod in demokracija sta bili dve strani iste medalje, nacionalna država se je pokazala kot času primeren okvir in porok za demokracijo in parlamentarizem. (Schulze 2003, 204-205)

Nastanek narodov je seveda tesno povezan z jezikom in vero. Poenotenost krone, naroda in veroizpovedi je že v 16. in 17. stoletju delovala kot vzpodbujevalec nacionalnih čustev in s tem enotnosti države. Vendar vsepovsod te enotnosti ni bilo in so zato nastopile verske in državljanske vojne (v Angliji 1642 in 1649). Tudi vojne so s spodbujanjem ločevanja od sosedov imele zelo pomembno vlogo pri razvoju občutka narodne identitete. Tako kot Schulze jih ne moremo imeti za izvir narodov, so pa bile njihov katalizator. Sovražna propaganda proti drugim narodom v 18. in 19. stoletju, je postajala močno orodje političnih elit za sprožanje nacionalnih čustev. Gojenje mitov o skupni zgodovini (zmagah, porazih, ponižanjih, veličini itd.) ter uporaba simbolov prav tako. V 20. stoletju je po obeh uničujočih svetovnih vojnah začela nastajati evropska skupnost narodov. Ni torej nujno, da naroda v prihodnosti ne bo zamenjala kakšna druga oblika »zamišljene skupnosti« (po Andersonu, 1998).

Prav tako pa je bil kompleksen tudi razvoj držav-nacij. Schulze loči med tako imenovanimi kulturnimi in državnimi narodi. In pojasnjuje, kako so narodni kolektivi predhodili iznajdmi besednih zvez kot so npr. »narodna zavest« ali »nacionalizem«.

Balibar (2007, 26-27) opisuje dve realnosti: na eni strani »individualne nacionalnosti, ki v svetu obstajajo, so obstajale ali celo bodo obstajale« in »formo-nacijo (ali obliko nacionalnosti) samo na sebi« na drugi strani. Ta razlika se mu zdi nujna za odpravljanje pomot in projekcij, ki nastajajo zaradi občutka kolektivne identitete. Nacije ali nacionalnosti so po njegovem mnenju bolj ali manj dolgotrajne institucije - vsekakor zajemajo več generacij (ključni vidik nacij je, da čas konfigurirajo tako, da vzpostavljajo vez med generacijami). Bolj ali manj jih povezujejo kolektivna čustva, kolektivni spomini, ideologije in politične strukture, administracija, ekonomski interesi itn., vsi ti elementi pa imajo tudi lastno historičnost. Zdi se mu, da historične nacije po občem pravilu v danem trenutku uporabljajo eno izmed obstoječih možnosti za združevanje populacij v okviru istih institucij. Vendar ta možnost nikoli ni edina in lahko se zgodi, da kredibilne znova postanejo druge možnosti, ki na videz odpirajo nove zgodovinske in politične perspektive ali pa ustrezajo drugačnim razmerjem moči. Zato so »delitve«, »ločitve« in »združitve« ali »federacije« tako pogoste. S pomočjo Marxa (»kolektivna identiteta nacij«) ter Rousseauja (»skupni jaz«, ki ima življenje in voljo) Balibar tudi pojasnjuje identitetni pomen nacij, vendar pod pogojem, da se reproducirajo. Ob tem Balibar dodaja, da stalno reproduciranje sistema institucij nikoli ni nekaj naravnega, ni rezultat mehanske inertnosti ali organskega življenja, prav tako pa ni zgolj posledica volje. Izhaja lahko le iz notranjih in zunanjih razmer, ki se spreminjajo in so včasih nestabilne. Poudarja, da so lahko vojne – odvisno od okoliščin – najučinkovitejši način za reproduciranje nacije in za zagotavljanje njene prihodnosti, ali pa zaradi posledic, ki jih reproduciranje prinaša, odločilni vzrok za njen takojšnji ali dolgoročni propad. Zato je bila reprodukcija nacij v polju zgodovine, če jo razumemo kot zgodovino nacionalnih »individualnosti«, velikokrat predstavljena kot nekakšna Božja sodba ali kot imanentna univerzalna pravica. Konec 19. stoletja tudi že Ratzel zapiše da »nacionalne ideje črpajo velik del svoje moči iz svoje podobnosti z religioznimi idejami. Tako kot slednje se tudi same raje obračajo k nejasnim občutjem kot k jasnemu duhu analize. (Pomagajo) utrditi vez med zemljo in prebivalstvom« (Ratzel v Le Bras, 2003).

Balibar pokaže, da za formo-nacijo ne velja vedno isto.

To ni individualnost, ampak vrsta »družbene formacije«, se pravi način kombiniranja ekonomskih in ideoloških struktur. Torej je to še posebej model povezovanje administrativnih funkcij in simbolnih funkcij države, ki lahko državi pripiše vlogo središča ali – če ponovimo Luhmannove besede – »reduktorja kompleksnosti« za skupine in sile, ki delujejo v družbi. Jasno je, da v zgodovini obstajajo še drugi modeli administracije ekonomičnega in upravljanja simbolnega, modeli, ki so prišli drug za drugim ali ki so bili v danem trenutku drug drugemu konkurenčni (cite', imperij). Če upoštevamo vse ravni družbene prakse in vse regije na svetu (zlasti »središče« in »periferijo« oziroma »Sever« in »Jug«), lahko postavimo hipotezo, da nikoli ni bilo obdobja, ko bi bila forma-nacija edina obstoječa forma ali edina dominantna forma, ki bi jo povsod do enake mere uporabljali. (Balibar 2007, 27-28)

Ko govorimo o narodih, nacijah in nacionalizmu se lahko opremo tudi na delo zgodovinarja Erica J. Hobsbawma. Predvsem zato, ker pokaže in dokaže, kako in zakaj je »modernejši nacionalizem drugačen od drugih, manj zahtevnih oblik nacionalne ali skupinske identifikacije...« (Hobsbawm, 1990:17). Hobsbawm uporablja izraz nacionalizem tako kot ga je opredelil Ernest Gellner v svojem (za to disertacijo prav tako pomembnem) delu Nations and Nationalism. Izraz pomeni »predvsem načelo, po katerem se morata politična in nacionalna enota ujemati«.

Enako kakor večina raziskovalcev tudi jaz »nacije« nimam za primarno ali za nespremenljivo družbeno entiteto. Nacija sodi zgolj v posebno, zgodovinsko nedavno obdobje. Družbena entiteta je le, kolikor je povezana z določeno vrsto moderne teritorialne države, »nacionalne države« - o naciji in nacionalnosti ima namreč smisel govoriti edinole v navezavi na to obliko države. Poleg tega bi enako kakor Gellner poudaril element artefakta, invencije in družbenega inženiringa, ki igra vlogo pri nastajanju nacij. /.../ Za lažjo analizo je nacionalizem pred nacijami. Držav in nacionalizmov ne ustvarjajo nacije, temveč prav narobe. (Hobsbawm 1990, 17-18)

Prav tako Hobsbawm (1990, 18) izhaja iz stališča, da: »Nacije niso zgolj funkcije posebne vrste teritorialne države ali želje, da bi tako državo ustanovili...obstajajo tudi v kontekstu posebne stopnje tehnološkega in ekonomskega razvoja /.../ Nacije in z njimi povezane pojave je treba torej analizirati v okviru političnih, tehničnih, administrativnih, ekonomskih in drugih razmer in zahtev«. Poudarja tudi potrebo po pogledu (in analizi) od spodaj, saj se zaveda, da

perspektiva vlad ter nacionalistov ni zadostna za razumevanje pojma nacija. Vsekakor se lahko z njim strinjamo, da se nacije konstruirajo predvsem zgoraj, vendar so za razumevanje še kako pomembni občutki, domneve, upi, potrebe, želje ter interesi »preprostih« ljudi ter, da iz uradnih ideologij držav in gibanj ne moremo izvedeti kaj se dogaja v glavah ljudi. Slednje ne velja samo za razumevanje pojma nacija ampak tudi nekaterih drugih pojmov npr. migracije, državljanstvo itd. Kaj pomeni biti migrant ali begunec najbolje vedo in predvsem občutijo tisti ljudje, ki to izkušnjo (pre)živijo. Lahko bi rekli (in to stališče zagovarjamo tudi v tej disertaciji), da je preučevanje omenjenih družbenih pojavov in procesov najbolj plodno takrat, ko združuje oba pogleda: od spodaj navzgor in od zgoraj-navzdol. Analiza »statusov«, ki državi omogočajo klasifikacijo in kategorizacijo ljudi, je potrebna predvsem zaradi pojasnjevanja oz. razumevanja državnih in javnih politik ter upravljanja, zakonodaje, procesov vzpostavljanja, razvoja in delovanja sodobne države in njenih struktur oz. uprave, njene moči in omejitev ter pravic, dolžnosti in možnosti priseljenih prebivalcev. Vendar v kontekstu kompleksne sodobne družbe, družbenih procesov in sprememb, ki zahtevajo ustrezne in prilagodljive, odzivne in pravične politike in prakse.

Ob upoštevanju »glasu ljudstva«, se pravi pogleda od spodaj, Hobsbawm podobno kot Brubaker (primarne-sekundarna identifikacija) interpretira nacionalno identifikacijo.

Ne moremo reči, da nacionalna identifikacija – kadar obstaja – po mnenju večine ljudi izključuje druge identifikacije, ki sestavljajo družbeno bit, ali da je vselej ali sploh kdaj nad temi identifikacijami. V resnici je nacionalna identifikacija vselej povezana z identifikacijami drugih vrst, tudi kadar velja za superiorno /.../ Nacionalna identifikacija in to, kar naj bi pomenila, se lahko s časom spreminja in premika, in to celo v precej kratkih obdobjih. Po mojem mnenju je to tisto področje raziskav nacije, na katerem sta danes razmislak in raziskovanje najbolj potrebna. (Hobsbawm 1990, 19)

Balibar poskuša pojasnjevati oz. interpretirati procese, ki se nanašajo na sodobno krizo nacionalne hegemonije. Govori o procesu notranjega izključevanja, ker kot ugotavlja: »Podoba priseljenca, prosilca za delo ali za azil v postkolonialnem in posthegemonem svetu namreč dobro ilustrira paradokse te nove strukture, ki je hkrati antropološka in politična« (Balibar, 2007: 49). »Nova struktura« ali »metamorfoza vidnega«, kot jo imenuje, v smislu globalnosti, evropskosti, sprememb načinov reprezentacij - karta in kartografska funkcija po njegovem nista več glavni način predstavljanja razlik in človeške raznolikosti temveč je to

mreža televizijskih podob, za katero veljajo druga pravila delovanja – je v središču njegovega preučevanja. V tem kontekstu tudi opozarja na »kaos mej«, pa ne tistih geopolitičnih, temveč »mej identitet« ter dilemo glede možnosti ujemanja med njimi (se pravi subjektivnih, kulturnih, ideoloških mej z geopolitičnimi).

2.1.3 Migracije

Migracije so pomembno področje proučevanja. Nekateri sodobni avtorji pišejo o dobi migracij (npr. Castless in Miller 1998) ali turbolenci migracij (npr. Papastergiadis 2000). Migracije ljudi so na ravni teorije in raziskovanja prepoznane kot realnost sodobnega sveta in pomemben družbeni fenomen. Pripisuje se jim vedno večji pomen v družbi in politiki, na ravni posameznih držav in na nadnacionalni ravni (npr. Evropska unija). Migracije so vsekakor kompleksni in nelinearni procesi, ki so potekali in potekajo na različnih ravneh (med vasmi in mesti, med regijami, med državami). Imajo različne vzroke in posledice. Toda kdo so »migranti«? Pri opredeljevanju in uporabi tega pojma velja upoštevati, da govorimo o ljudeh in ne o stvareh. Pojem migrant ali imigrant (priseljensec) je družbeno skonstruiran. Ljudem je pripisan in jih označuje, pogosto tudi razoseblja. Zato je ob uporabi tega izraza v raziskovalne ali politične oz. administrativne namene potrebna refleksija.

Mednarodne migracije največkrat opredelimo kot preseljevanje ljudi iz kraja v kraj, iz ene države v drugo. Poznamo več vrst migracij. Govorimo o imigracijah (priseljevanju) ter emigracijah (odseljevanju). Pa tudi o reimmigracijah (ponovni priselitvi-vrnitvi odseljenega v izvorno državo). Migracije se pojavljajo v različnih oblikah. Običajno pod pojmom migracije razumemo ekonomske ali delovne migracije, migracije zaradi vojn ali nasilja nad posamezniki oz. skupinami ljudi - prosilci za azil (mednarodno zaščito) in begunci so osebe, ki so bile v svojih državah preganjane zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnemu prepričanju in prosijo za mednarodno zaščito v določeni drugi državi. Oblike oz. načini preseljevanja so raznovrstne ter prepletene. Nekateri avtorji migracije delijo na prostovoljne in neprostovoljne oz. prisilne migracije. Vendar so tudi na videz prostovoljne (npr. ekonomske ali delovne) migracije pogosto prisilne in politično pogojene. Pogojuje jih politična ekonomija družbe in držav. Podobno je tudi z okoljskimi migracijami ljudi, ki se pojavljajo spričo podnebnih in klimatskih sprememb ter s tem pogojev življenja. Migracije so avtonomni, vendar tudi vodeni in usmerjeni procesi, pogojeni z ekonomskimi in političnimi odločitvami in ukrepi držav in mednarodne skupnosti.

Migracije ljudi so zgodovinsko gledano zelo star pojav, lahko bi rekli da se človek seli že od nekdaj. »Homo migrans obstaja, odkar obstaja Homo sapiens; kajti selitve spadajo med *conditio humana* prav kakor rojstvo, razmnoževanje, bolezen in smrt. Migracije kot družbeni procesi so, razen izгона in bega, odziv na bolj ali manj kompleksne ekonomske in ekološke, socialne in kulturne eksistenčne in družbene razmere. Zato je zgodovina preseljevanja vedno tudi del splošne zgodovine in jo je treba razumeti v njenem okviru« (Bade 2005, 15). Kljub mnogim teorijam je migracijsko vedenje človeka še precej nepojasnjeno. Ni ga mogoče uokviriti v objektivne, ekonomske in kvantitativne kazalce. Upoštevati je potrebno osebne zgodbe ljudi z migrantsko izkušnjo in družbene oz. politične strukture. Poleg strukturnih, ekonomskih, družbenih in političnih dejavnikov, gre v veliki meri za intimno odločanje (namene, motive, položaja) posameznikov, pogojeno tudi z neracionalnimi vidiki. Migracija je za mnoge ljudi eksistenčna nujnost ali pa način ustvarjanja možnosti za osebni razvoj in boljše življenje, strategija preživetja. »Od tako motiviranih migracij lahko spet ločimo religiozno-nazorsko, politično, etnonacionalistično ali rasistično določen izgon ali beg. Sem sodijo tudi izgoni in prisilne selitve 20. stoletja, pri čemer so bili premiki ljudi čez meje pogosto posledica premikanja meja čez ljudi« (Bade 2005, 9). Tako kot oblike, so tudi vzorci preseljevanja različni in prepleteni. Zgodovinar Bade našteva lokalne in krožne, pa začasne in trajne ter verižne migracije kot prehodne od začasnih k trajnim oblikam. Navaja pomen selitvenih tradicij in migracijskih omrežij. Opozarja na prekrivajoče se, raznolične in zato nepregledne oblike gibanja, vedenjskih vzorcev in kolektivnih motivacij. Kot dodaja »bi bile še bolj nepregledne, če bi upoštevali njihovo zgodovinsko spreminjanje in spreminjanje načinov gledanja v raznih kulturah in okolju in sodobne oblike opisovanja«.

Mnogoterost kulturnih, miljejskih in spolnih, pa tudi regionalnih posebnosti in premikajoče se meje so med epohalnim spreminjanjem prinesle tudi posebne probleme periodizacije/.../ Zahteva, da bi evropsko, pa tudi svetovno zgodovino pisali kot zgodovino preseljevanja, je stara že več desetletij, a je - če ne upoštevamo dela o svetovni zgodovini migracije A in E.M. Kulischer, prav tako Kulischerjeve zgodovine evropskih migracij v času svetovnih vojn, zbornikov, inventarizacij in sintez, prikrojenih za drugo polovico 20. stoletja - vse tja do devetdesetih let 20. stoletja tudi v evropskih dimenzijah ostala neuresničena (Bade 2005, 11).

Tudi v tem delu so upoštevani zgodovinski vidiki migracij in tudi soočeni s sedanjimi izzivi in pomenom. Prav tako je ob opisovanju, analiziranju in interpretiranju sedanje situacije na

področju migracij in politik migracij in trga dela v evropskih državah oz. Sloveniji, potrebno upoštevati soodvisnost in povezave z drugimi obdobji in prostori ter posebej izkušnje in zgodbe ljudi, ki so migrirali in se priselili v Slovenijo.

Od 19. stoletja dalje so se razvijale različne teorije migracij. Vpogled v nekatere od teh teorij je pomemben za poznavanje konteksta proučevanju in razumevanja migracij v zgodovini. Pregled teh teorij kaže, da se je tako imenovana klasična teorija migracij ukvarjala v glavnem z demografskim, geografskim ter ekonomskim vidikom.

Anglež Ernest Georg Ravenstein velja za začetnika modernega preučevanja migracij. Že leta 1876 je prvič objavil tako imenovane »zakone migracij«.

Ravensteinovi zakoni migracije združujejo v sebi različne vidike migracij, ki jih danes večinoma obravnavamo ločeno. V njegovi teoriji se prepletajo koncepti notranje in zunanje migracije, pa koncepti determinacije migracij, zaradi česar jo je težko obravnavati monolitno. Gre bolj ali manj za niz nekaterih avtorjevih opažanj, ki so v svojem času imele veljavnost trditev in 'začasnih' zakonov. Kljub temu, da je razmeroma enostavno opaziti, da pri Ravensteinovi teoriji ne more biti govora o zakonih, je njegovo delo pomenilo osnovo, na kateri se je teorija migracij nadgrajevala vse do danes. (Josipovič 2006, 72-73)

Teorija push-pull se je uveljavila precej kasneje. Njen avtor je ameriški geograf - Everett Lee, ki je veliko kasneje (1966) izhajal iz Ravensteinovih zakonov in jih preizkušal. Že poimenovanje te teorije veliko pove o poudarkih njenega preučevanja in ugotovitev: gre za silnice, ki vzpodbudno ali zaviralno (lahko tudi nevtralno) vplivajo na potencialne migrante, da se odločijo za migracijo (v izvornih državah) na eni strani ter silnice, ki v državah sprejemnicah delujejo kot privlačne za migrante na drugi strani. Zemeljski prostor je seveda v tem primeru dojet kot seštevek enot (npr. držav), iz katerih ali v katere se migranti selijo zaradi različnih silnic (potisnih, silnic potega), ki vplivajo na njih. Ta teorija se danes, ko govorimo o transnacionalnih prostorih seveda izkaže za pomanjkljivo, vendar je pomembno prispevala k razvoju teorije migracij in ima še vedno pomemben vpliv na dojetje migracij. »Predstavljeni model migracij kaže na avtorjevo zavedanje o raznovrstnosti, raznosmernosti in obsežnosti vplivov, ki učinkujejo na migrante. Implicitno pa kaže na zavedanje, da gre vendarle za človekovo osebno odločitev, ki na koncu odtehta. S tem pristopom so se odprla

vrata celi vrsti takoimenovanih agregatnih pristopov v študiju migracij na mnogih področjih.« (Josipovič 2006, 73-74). K tej teoriji je pomembno prispeval še en avtor - Donald Bogue (1969), ki je v delu o principih demografije izpostavil potisne in potezne (privlačne) faktorje. Med potisnimi omenja (Donald Bogue v Josipovič 2006, 74) tudi diskriminacijo zaradi političnih, verskih, etničnih in drugih razlogov, izgubo dela, odtujitev od ožje ali širše skupnosti, zapuščenje določene skupnosti zaradi pomanjkanja možnosti za osebni razvoj ali kakšne katastrofe. Med privlačnimi pa poleg priložnosti za zaposlitev na splošno ali za specifično delo oz. poklic ter doseganja višjega dohodka, tudi priložnosti za doseganje želene izobrazbe ali specializacije, ugodnejše okolje in pogoje življenja (podnebje, stanovanje, šolanje, različne olajšave), aktivnosti v večjih mestih za priseljeno podeželsko prebivalstvo ali prebivalstvo manjših mest itd.

Poleg opisanih so se kasneje razvijale tudi nekatere druge teorije migracij: teorija migracijske tranzicije (tranzicije mobilnosti), teorija sidrišč, teorija migracijskega stresa, sistemska in ekonomska teorija migracij itd.

Teorija tranzicije mobilnosti je nastala je kot dopolnilo demografskega prehoda na področju migracij. Avtor te teorije (1971) je Američan Wilbur Zelinski na katerega pa so vplivale tudi ugotovitve Američana Dova Friedlanderja, ki je ugotovil, da so v teoriji demografskega prehoda popolnoma zanemarili vlogo migracij kot posrednega dejavnika v oblikovanju naravnega gibanja in v spremembah odnosa rodnot-umrljivost. V svojem članku (1969) je poudaril zlasti zgodovinsko vlogo migracije in njen vpliv v trojnem prepletu migracije-rodnot-umrljivost. Demografski prehod bi po njegovem mnenju, v primeru manjšega obsega migracij iz Evrope v Ameriko, potekal drugače. Čas upada rodnoti naj bi bil odvisen od možnosti za migracijo. »Če se tu ustavimo ob slovenskem primeru, lahko ugotovimo, da je odseljevanje gotovo do neke mere zavleklo upad rodnoti, čeprav so bile pri nas stopnje rodnoti nizke že v začetku 20. stoletja. V slovenskem primeru je bila emigracija izredno močna, saj se kljub spočetka dovolj visoki rodnoti prebivalstvo številčno ni posebej povečalo.« (Josipovič 2006, 75). Zelinsky, ki je poskusil migracije oz. mobilnost razložiti ločeno od naravnega gibanja prebivalstva (čeprav v okviru demografske tranzicije) pa je izdelal obrazec, po katerem je, ob predpostavki veljavnosti splošne teorije demografskega prehoda, mobilnost ravno tako šla skozi proces tranzicije. Tranzicija mobilnosti naj bi spremljala tranzicijo naravnega gibanja in bila njen odraz. Prostorske in časovne spremembe migracij in mobilnosti naj bi bile pokazatelj oz. mehanizmi širših družbenih sprememb.

Opredelil je pet (predmoderno, zgodnjetrnzijsko, poznotrznzijsko, razvito, visokorazvito) razvojnih stopenj družbe in za vsako posebej preizkušal sedem oblik mobilnosti (mednarodne migracije, obmejne migracije, migracije vas-mesto, migracije mesto-mesto oz. znotrajmestna mobilnost, cirkularna mobilnost, potencialna migracija absorbirana s cirkularno mobilnostjo in potencialna cirkularna mobilnost absorbirana s sistemom komunikacij). Mednarodne migracije naj bi se pojavile šele na prehodu iz predmoderne v moderno stopnjo razvoja, v kateri močno narastejo ter kulminirajo v tretji fazi, nakar naj bi počasi upadale, čeprav v peti stopnji še vedno niso zanemarljive.

Avtor teorija sidrišč je Avstralec Brucea Moon. V devetdesetih letih 20. stoletja se je ukvarjal z analizo dosedanjih modelov in teorij ter pristopov k študiju in razlagi migracij.

Ugotovil je, da je bil vidik posameznikovega odločanja sicer postopoma povzdignjen v osrčje problema razlage migracij, ni pa bil obravnavan na pravilen način. Po njegovem mnenju so vseskozi prevladovale skrajnosti v pristopih, ki so se vsakič izkazali kot neceloviti in kot taki ne povsem primerni za razlago procesa odločanja posameznika ali skupin za migriranje. Kot odgovor na to je predstavil shemo 'sidrišč'. Ta shema ni zgolj razlagalna teorija, pač pa na podlagi dosedanjih dognanj predstavlja tudi možen metodološki okvir bodočih migracijskih raziskav. (Josipovič 2006, 77)

Josipovič (2006, 77-78) tudi izpostavlja, da tudi v konceptu sidrišč nastopa klasičen problem migracij, namreč kdaj neka oseba postane migrant. »Shema sidrišč je načeloma zasnovana na migracijah znotraj širšega kulturnega konteksta (npr. skupine držav, države ali etnične skupine), potemtakem torej za notranje migracije. To pa ji ne oži uporabnosti, saj jo zlahka apliciramo tudi na proučevanje mednarodnih migracij. Notranje in zunanje migracije so namreč zelo prepletene, posebej z regionalnega vidika.« Moon se je tudi poglobil v pomanjkljivosti in težave pri preučevanju oz. raziskovanju migracijskih procesov v preteklosti. Na podlagi analize preteklega proučevanja različnih družbenih oz. humanističnih ved je tudi prišel do spoznanja o razlikah pri pristopu različnih disciplin. Na področju migracij je namreč prevladovalo in še prevladuje enodisciplinarno raziskovanje, premalo je povezanosti med ugotovitvami različnih ved, ki vsaka zase sicer pomembno prispevajo k novim spoznanjem na področju migracij. Vendar Moon tudi opozarja na determinizem oziroma togost posameznih paradigem (socialne-institucionalni okvir, osebne, kulturne). Moon in po njem Josipovič omenjata kombinacijo determinističnega funkcionalizma in

behaviorizma znotraj socialne paradigme (razvita znotraj urbane geografije, sociologije, psihologije). V okviru druge paradigme (osebno) so se uveljavili behavioristični, kognitivistični ter kot nadgradnja osebno motivacijski pristop. Tretja paradigma (kulturno) pa temelji na antropoloških študijah osebnega obnašanja. Moon predlaga kombinacijo raziskovalnih elementov ter oblikovanje enotne sheme-sidrišča. Sidrišča naj bi bila družbeni izrazi materializacije blaginje posameznika, mesta našega začasnega pristana oziroma tudi privezi na določen kraj, mesto bivanja.

Osrednje področje proučevanja teorije migracijskega stresa so stresni dejavniki, ki vzpodbudno (potisno, če uporabimo terminologijo push-pull teorije) vplivajo na odločitev posameznika za migracijo. Tudi ta teorija se ukvarja z vprašanjem zakaj se nekdo odloči za selitev (npr. zaradi slabe ekonomske situacije, neperspektivnosti, nemožnosti izobraževanja in osebnostnega razvoja, političnega preganjanja...), vendar na svojstven način. Najpomembnejši predstavnik te teorije je Wolpert, ki ga je v 60ih letih 20. stoletja zanimalo človekovo obnašanje ter pomen sprejemanja odločitev. Posameznik je namreč tisti, ki mora sprejeti odločitev za migracijo, za preselitev iz enega kraja bivanja v drugega. Ta odločitev ne more biti lahka in je pogojena z različnimi dejavniki. Wolpert je bil sicer predstavnik behavioralizma, ki je izhajal iz izkušenj behaviorizma in kognitivizma oziroma socialno-psiholoških šol. »Čeprav je Wolpert zastopal kognitivno smer znotraj geografsko aplicirane socialno-psihološke šole, je za razliko od drugih kognitivnih behavioralistov dopuščal možnost, da človekova odločitev za preselitev ni nujno tudi najracionalnejša.« (Josipovič 2006, 79)

Omeniti velja tudi sistemsko teorijo, ki tudi vpliva na današnje dojemanje migracij, njihovih vzrokov in posledic.

Kot primer uporabe sistemske teorije na področju migracij prebivalstva je pogosto navajan Mabogunje (1970). Avtor sistemske teorije migracij imenuje sicer svojo teorijo oziroma koncept kot sistemski pristop k študiju migracij, ki na področju Afrike pojasnjuje ruralno-urbano migracijo. Pa vendar sestavine, ki jih je vključil v sistem ne pokrivajo geografskega kompleksa (pokrajinsko-prostorske stvarnosti), pač pa predstavljajo zgolj aplikacijo sistemske teorije za potrebe ekonomske racionalizacije migracij. (Josipovič 2006: 80)

Josipović (2006, 81) dodaja, da je problem predvsem v tem, da:

se s preprosto preslikavo biološko-organskega (naravnega) sistema v delovanje družbe prenese le funkcija posameznega gradnika, ki je kot objektiviziran in ki mu je onemogočena sprememba položaja v sistemu. Večina teh slabosti je prenesena tudi v ekonomsko teorijo, ki je ravno zato tako deterministična, kar je lahko splošni vzrok njene 'privlačnosti'. Smiselno bi jo bilo dopolniti z ekološko oziroma 'environmentalno' (okoljsko) komponento po Vesterjevem vzoru ekosistemskega pristopa.

Sistemska teorija ima tudi svoje prednosti in lahko ob ustreznem dodatnem upoštevanju različnih osebnih dejavnikov in drugih procesov, ki tudi pomembno vplivajo na migracije, omogoča bolj celovito raziskovanje in razumevanje migracij. Pirc opozarja na prednosti sistemske teorije pri preučevanju migracij med Afriko oziroma tako imenovanimi državami v razvoju in EU. »Za uresničevanje omenjenega cilja je po mojem mnenju najprimernejši sistemski pristop k migracijam, saj je najbolj inkluziven v smislu upoštevanja širokega spektra dejavnikov oziroma procesov, ki vplivajo na migracije tako v njihovem izvornem kot ciljnim okolju.« (Pirc 2009, 5). Sistemski pristop je kompleksen in se navezuje na teorijo migracijskih omrežij. Migracije pojmuje kot dinamični proces.

V zvezi z ekonomsko teorijo je potrebno dodati, da se je znotraj nje razvilo več različnih smeri raziskovanja. Bistvena je razlika med mikro in makro pristopom, ki oba razlagata migracije. Bolj je razvit mikro-ekonomski pristop. Tako teorija človeškega kapitala migracije pojasnjuje precej racionalistično. Človek naj bi se v skladu s to teorijo za migracijo odločal na podlagi pričakovanega donosa (koristi). Donos (korist) mora biti višji od stroškov (poleg materialnih stroškov preselitve se sem uvrščajo tudi stroški izgube zaslužka v času iskanja nove zaposlitve, izobraževanja, pa tudi psihični stroški) migracije.

Ekonomski dejavniki migracij so vsekakor pomembni in jih je potrebno upoštevati, vendar se je zaradi njihovih pomanjkljivosti in v izogib determinizmu potrebno soočiti tudi z drugimi dejavniki in vidiki, ki upoštevajo predvsem prisilnost (in ne le prostovoljnost oz. cost-benefit razlage) migracij. Ekonomsko teorijo migracij predvsem dopolnjuje sociološka (npr. preučevanje socialnih omrežij, push-pull faktorji, notranje-zunanje migracije, integracija-vključevanje migrantov v novo družbo) teorija. V zadnjem času tudi politični vidiki. Gre predvsem za preučevanje vloge in pomena ter moči države-nacije in politik pri sprožanju,

omejevanju oz. kontroli migracij in integraciji oz. vključevanju migrantov v članstvo-državljanstvo. Migracije namreč ne potekajo v vakumu, ampak v okvirih konceptov in politik države, meddržavnega ali mednarodnega sistema ter prava temeljnih človekovih pravic. Države razvijajo in izvajajo različne politike na področju migracij, azila (mednarodne zaščite) in integracije. Razvija pa se tudi upravna in sodna praksa na nacionalni in nadnacionalni ravni. Proučevanje migracij nam lahko morda omogoči boljše spoznanje zgodovine in ustroj družbe in političnih skupnosti, dileme in protislovja. Migracije so postale pomemben družboslovni in humanistični fenomen in se povezujejo s preučevanjem revščine, socialne razslojenosti, neenakosti, rasizma, postkolonializma, diskriminacije, okoljskimi vprašanji, multikulturalnostjo in večetničnostjo sodobnega sveta, trgovine z ljudmi itd. Prevprašujejo se sodobna družba in politika, vključevalni in izključevalni mehanizmi. Opozarja se na potrebo po soočanju s kulturnimi in etničnimi razlikami in podobnostmi ter oblikovanju in doslednem izvajanju sodobnim (kulturno in etnično pluralnim) razmeram prilagojenih imigrantskih in integracijskih politik posameznih držav (tudi Slovenije).

Vrečerjeva, ki govori tudi o restriktivnih trendih na področju sodobnih migracij teoretizira integracijo in v okviru nje tudi ekonomske in posebej prisilne migracije. Posebej analizira transnacionalne teorije oz. študije ter teorije oz. koncepte multikulturalizma, ki naj bi pomagali razlagati ekonomske in prisilne migracije. »Za teorije prisilnih migracij je značilno, da jih primanjkuje. Pravzaprav ne obstajajo teoretske šole, ki bi obravnavale prisilne migracije, vendar pa to dejstvo še ne pomeni, da so študije prisilnih migracij brez teoretskih predpostavk. Prav nasprotno, teoretskost študij prisilnih migracij obstaja na ravni posameznih hipotez in medkulturnih dejstev. Stanje teorij v študijah o prisilnih migracijah je primerljivo z antropološkimi teorijami.« (Vrečer 2007, 44). Vrečerjeva tudi poudarja, da je v antropologiji in tudi na področju študij prisilnih priseljevanj zaradi osredotočenosti na različne kulturne prakse (omenja npr. različnost kulturnih praks prisilnih priseljencev in zgodovinskih vzrokov konfliktov, zaradi katerih prihaja do prisilnega priseljevanja), težko ustvarjati velike teorije.

Transnacionalne teorije se oblikujejo znotraj različnih družboslovnih in humanističnih disciplin predvsem od 90ih let 20. stoletja naprej (čeprav naj bi nekatere nastavke koncepta transnacionalno že leta 1916 podal Bourne). Gre vsekakor za pomembne koncepte, ki pa so še precej v povojih. Vsekakor je doprinos teh teorij v tem, da migracij ne obravnavajo kot enosmerne, temveč poudarjajo povezanost migrantov z obema kulturama (izvirne in sprejemne družbe oz. države). Presegajo ozko nacionalne vidike in omogočajo boljše

razumevanje avtonomne narave migracij ter kompleksnosti vključevalnih (t.i. integracijskih) procesov migrantov. Tako se odpirajo možnosti za preseganje asimilacijskih ter prisilno integracijskih teženj politik posameznih držav. Svet v skladu s temi koncepti ni več dojet kot na posamezne enote (nacionalne države) z mejami razdeljen prostor, temveč bolj kot globalni prostor, znotraj katerega potekajo odnosi in interakcije med ljudmi, poleg ekonomskih tudi kulturna soočanja, prepletanja in izmenjave. Več se govori o dvojnem državljanstvu, transnacionalnem državljanstvu, večkulturnem državljanstvu (npr. Kymlicka, Baubeck, Rizman) itd.

Vrečerjeva (207, 46-47) opozarja, da koncepta transnacionalnega ne smemo uporabljati kot sinonim za globalizacijo, pa čeprav se je transnacionalnost dejansko okrepila v času ekonomske globalizacije. Po Ongovi (1999) poudarja predvsem vlogo kulture pri transnacionalnih procesih. Živel naj bi v obdobju, ko sta država in kapital direktno vključena v ustvarjanje in rušenje kulturnih vrednot. Po drugih avtorjih (npr. Lima, 2001, Bastian) omenja pojav kulturnega sinkretizma, v smislu stikov, spajanja, bifokalnosti, hibridnosti kultur.

Pomembna je tudi ugotovitev Vrečerjeve (Portes v Vrečer 2007, 47), da imajo transnacionalne teorije (koncept) omejeno analitično in policy vrednost. »Avtorji manj ali pa skoraj nič ne upoštevajo integracijskih politik posameznih držav, ki močno vplivajo na konstituiranje načina življenja (prisilnih) priseljencev v državi sprejema. /.../ Avtorji sicer dajejo nov teoretski okvir za nekatere koncepte/.../ (npr. kulturni sinkretizem), vendar pa gre pravzaprav za zametke nekega novega teoretskega okvira.« Ugotavlja, da fokus koncepta transnacionalno nosi v sebi pozitiven znanstveni in družbeni naboj, »saj opozarja na sodobne pojave, ko nekateri ljudje živijo v dveh kulturah, najpogosteje so to ekonomski migranti. Pozitivno v študijah se zdi tudi poudarjanje pomena dvojnega državljanstva za način življenja ljudi, ki živijo 'transnacionalno', saj ta ustrezno uredi življenjske razmere t.i. bifokalnih ljudi.« Vrečerjeva predvsem na primeru bosanskih beguncev, ki so imeli v Sloveniji v devetdesetih letih priznana le začasno zatočišče (vendar pa po koncu vojne obiskujejo tudi državo izvora oz. imajo s tamkajšnjo kulturo še vedno stike in jo poskušajo ohranjati), med drugim pokaže, da so lahko teorije transnacionalnosti uporabne tudi za prisilno priseljene (predvsem begunce) in ne le ekonomske priseljence. Begunci (tudi tisti, ki jim je priznana mednarodna zaščita po Ženevski konvenciji oz. subsidiarna zaščita v Skladu z Zakonom o mednarodni zaščiti, 2007) so zaradi strahu pred preganjanjem ter tudi zaradi restriktivnih državnih režimov (oz. režima

Evropske unije) sicer bolj omejeni pri preseljevanju iz ene države v drugo kot ekonomski (predvsem bolj izobraženi in premožnejši) migranti, vendar je transnacionalna teorija lahko uporabna tudi za pojasnjevanje njihovih življenjskih situacij ter pomena, vrednosti ali učinkov migracijskih ter integracijskih politik držav.

Omeniti velja še teorijo oz. koncept verižne migracije in koncept migracijskih mrež. Slednje so pravzaprav nadgradnja starejšega koncepta verižnih migracij, po katerem je za nastanek migracijske verige potreben impulz, ki sproži oziroma spodbudi začetek preseljevanja, ki pa ga je potem težje prekiniti kot vzdrževati.

Poseben pomen imajo tudi teorije multikulturalizma, ki so povezane predvsem z integracijskimi teorijami, saj poudarjajo, opisujejo in analizirajo zgodovinsko pogojeno ter z migracijami stalno reproducirano večkulturno realnost sodobnih družb in držav (predvsem v Evropi, ZDA, Kanadi, Avstraliji pa tudi azijskih in afriških državah). Zavedanje kulturne pluralnosti sodobnih družb, identitetnih težav in problemov (diskriminacija, ksenofobija, birokratska ignoranca in poniževanje ter s tem povezane socialne in duševne stiske) s katerimi se priseljenci soočajo v državah sprejema, je predpogoj za oblikovanje in dejansko izvajanje ustreznih migracijskih in integracijskih politik ter praks. Kot je opozoril Taylor, se moramo v zahodnih družbah učiti »fuzije horizontov«, presegati etnocentrizme in poskusiti dojemati resnične potrebe in želje migrantov. Priseljenci oz. manjšine so se sicer že pred desetletji (predvsem pa v 60ih letih 20. stoletja) tudi sami začeli organizirati in prakticirati kulturo družb-držav izvora, saj so v tem videli pomemben vir in potencial. »Namen prakticiranja kulture države izvora pa pogosto ni bil samo v krepitvi kulturne identitete, temveč tudi v doseganju politične participacije. Etnokulturne skupine tradicionalnih migracijskih držav so bile prve, ki so zahtevale multikulturne programe in s tem integracijo prisilnih in ekonomskih priseljencev v države sprejema.« (Vrečer 2007, 49)

Ta teorija je vsekakor prispevala k spreminjanju asimilacijskih politik ter praks nekaterih tradicionalnih imigracijskih držav v bolj integracijske (dvosmerno vključevalne), vendar se je treba zavedati da lahko tudi integracija deluje prisilno in tako kontraproduktivno. Te teorije imajo (sicer v različnih kontekstih in z različnimi poudarki) mnoge zagovornike (npr. Charles Taylor, Amy Gutman, Will Kymlicka, Bhikhua Parekha, Jurgen Habermas, Srečo Dragoš...) pa tudi kritike (npr. Brian Barry, 2001, desničarski politiki, togi nacionalisti itd.) in konstruktivne ugovornike (npr. Slavoj Žižek in nekateri drugi konstruktivno opozarjajo na

pomanjkljivosti v smislu uresničevanja vključevalnih-integracijskih ali medkulturnih strategij).

Le Bras popisuje in opisuje ter predvsem pojasnjuje in interpretira znanstveni, politični in javno-mnenjski diskurz v zvezi z migracijami. S tem pomembno dopolnjuje in pomaga bolj poglobljeno razumeti tudi zlorabe (negativne posledice) oziroma povezanost migracijskih teorij z imperializmi, evgeniko (tudi znanstveno), rasizmom, nacionalističnim merjenjem moči držav itd. Tako navaja in interpretira teorije avtorjev različnih (francoskih, nemških, angleških...) nacionalnosti, ki so tudi imeli pomemben vpliv na dojetje migracij v 20. stoletju. Stouffer in Hagerstrand - Oblike in mehanizmi migracij; P. Leroy-Beaulieu, J. Bertillon, dr. Rommel, Sauvy - sistem veznih posod; Leonce de Lavergne, L. Vauthier, MacCleary, dr. Martial, Landry - Teorija kolonizacije in preplet populacionističnih ter kolonialnih diskurzov, sprožitev strahu pred vpadom-invazijo; G. Bouthoul, Debre, Boverat, Mussolini, Hitler - migracije in nacionalne politike moči oz. politična antropogeografija). Na teorijo migracij so ob koncu 19. in začetku 20. stoletja vplivale antropogeografske oz. politično geografska vede, ki so poudarjale pomen odnosa med naravo in človekom. Tako je človek v skladu s spoznanji antropogeografije po eni strani avtonomen v razmerju do narave (vpliv dialektičnega materializma), po drugi strani pa je okoljsko determiniran. Pojmovanje in interpretiranje vpliva narave na človekov razvoj je nekatere raziskovalce oddaljilo od drugih (socialnih, kulturnih, političnih) pogojenosti razvoja in blaginje človeka na zemlji. Zasnove antropogeografiji sta postavila Aleksander von Humboldt in Carl Ritter. Prvo pomembnejše delo je pripravil Friedrich Ratzel, ki mu danes nekateri pripisujejo krivdo za geografski determinizem. Ker je takšna teorija (na njo so vplivale tudi druge vede, npr. evlucijska biologija) postala osrednja ob koncu 19. in začetku 20 stoletja, je postala orodje nacionalističnih politik merjenja moči posameznih držav, se pravi imperializma in rasizma. Kljub temu, da je ta teorija že kmalu (predvsem pa med in po obeh svetovnih vojnah) dobila protiutež v drugačnih naziranjih strokovnjakov s področja družbenih, političnih in humanističnih ved, ter tudi širše javnosti, pa ne moremo reči, da je ostala popolnoma brez vpliva. Če je mednarodna skupnost na primeru Hitlerja in Musollinija ter njunih totalitarnih (nacističnih, fašističnih) režimih, spoznala nevarnost takšnih ideologij za ves svet, pa lahko hkrati ugotovimo, da so ideje rasizma še danes zelo prisotne in spodbujane z nacionalističnimi in sovražnimi manipuliranjmi radikalnih političnih strank, gibanj in posameznikov. Tudi migracije so zelo pod vplivom takšnih ideologij.

Tudi mnogi drugi avtorji so kasneje prispevali k razvoju teorije na področju migracij. Med njimi tudi slovenski sociolog Peter Klinar in drugi sociologi, ekonomisti, geografi, antropologi, pa tudi politični teoretiki in filozofi. Omenimo tako še teorijo Hirshmanna-politični glas je alternativa migraciji, teorijo socialnega kapitala, koncepte sodobnih družbenih sprememb, model dvojnega trga itd.

Teoretiziranje procesov migracij je potrebno z vidika razumevanj njihovih vzrokov, posledic, povezanosti z drugimi procesi. Prav tako pa tudi z vidika vloge držav, mednarodne skupnosti na tem področju. Na področju raziskovanja migracij je bolj kot ustvarjanje velikih teorij vredno iskati stične točke med spoznanji različnih disciplin oziroma razvijati meddisciplinarni pristop za ustrezno razumevanje migracijskih in integracijskih procesov ter politike migracij in integracije. Teoretična dognanja bi morala biti upoštevana pri konceptualizaciji, oblikovanju in izvajanju migracijske in integracijske politike vsake države. Le tako bo mogoče to teorijo bolj približati realnim vsakodnevnim situacijam, ki zahtevajo premišljeno soočanje države, njenih uslužbencev, pa tudi mednarodnih, medvladnih in nevladnih organizacij z migracijami in izzivi, ki jih te predstavljajo za uravnotežen, trajen in vključujoč razvoj sodobne družbe in varovanje dostojanstva ter temeljnih pravic oziroma enakopravnosti migrantov.

Za migracijske študije predstavljajo migracije in politika migracij oz. migracijska in integracijska politika pomemben izziv, saj vzpodbujajo dodatno analizo in preverjanje različnih političnih idej, konceptov, diskurzov in praks. Delovanje in organiziranost države in njenih ustanov v smislu formiranja in izvajanja politike ter praks za regulacijo oz. upravljanje dinamičnih in raznolikih migracijskih in integracijskih procesov je še precej neraziskano področje. Politološki pristop je seveda specifičen, vendar se lahko tudi dopolnjuje s pristopi drugih ved na področju družboslovja in humanistike. Kot ugotavlja Hollifield (2007, 183), »so v disciplinah in poddisciplinah povezanih z študijem politike (politics) in vlade, vključno z politično znanostjo, javno politiko (public policy), javno upravo (public administration) in mednarodnih odnosov, migracije hitro rastoče področje preučevanja. Toda v primerjavi z drugimi družbenimi vedami – posebej sociologijo, zgodovino in ekonomijo – so se politologi pozno začeli ukvarjati s študijem migracij«. Skupaj z njim se lahko vprašamo zakaj so se politologi in preučevalci mednarodnih odnosov tako pozno osredotočili na področje mednarodnih migracij. To dejstvo namreč velja tudi za ZDA, kjer »imajo imigracije velikanski vpliv na politiko in vlado«. Hollifield v svojem prispevku z pomenljivim naslovom

The Politics of International Migration, How Can we »Bring the State Back In« tudi zgodovinsko in teoretično pojasnjuje »pomanjkanje interesa za migracije med (Ameriškimi) študenti politike«.

Hollifielda torej zanima kakšno vlogo in pomen imajo migracije za politiko in politično znanost. V skladu z anglosaškim načinom razmišljanja loči med politiko v smislu politics in politiko v smislu policy. Kot opozarja naj bi bil pomen migracij za politiko povezan z kvantiteto imigracij v ZDA v določenih obdobjih. Nadalje pojasnjuje tudi odvisnost pomena migracij in imigracijske politike ZDA od aktualnih mednarodnih odnosov ter političnih razmerij med desnico in levico (republikanci in liberalci oziroma demokrati).

Na teoretični ravni, posebno na področju mednarodnih odnosov, je bila dominantna Hladna vojna in migracije niso direktno vplivale na ravnovesje moči, napetosti med vzhodom in zahodom ali naravo mednarodnega sistema z izjemo beguncev. Ni mogoče reči, da je bila imigracijska in begunska policy nepomembna v tem obdobju – pogledati je potrebno le glavne policy reforme, kot so National Origins Quota Act (1924), McCarran-Walter (1952), Hart-Celler (1965) in Refugee Act (1980), vse glavne koščke zakonodaje – toda te stopnje imigracij so bile na najnižji stopnji v zgodovini in imigracije so imele majhen neposreden vpliv na Ameriško politiko in družbo. (Hollifield 2007, 184)

Hollifield (2007, 184) v nadaljevanju dodaja, da so bile imigracije bolj kot študentom ameriške politike zanimive oz. pomembne v študijah primerjalnih politik, »posebej med študenti, ki so se ukvarjali z Evropo«. Spet naj bi šlo predvsem za zgodovinske razloge, saj so v zgodnjih 50-ih letih 20. stoletja mnoge evropske države zaradi potreb po poceni delovni sili odpirale vrata imigrantom oz. gostujočim delavcem ter beguncem. Imigracije so postala do 70ih let vroča politična tema, ki je spodbudila tudi pozornost preučevalcev primerjalnih politik. Hollifield tudi našteva pomembne avtorje oz. njihova dela tistega obdobja: npr. s področja politične sociologije Stephen Castles in Godul Kosack, Immigrant Workers and Class structure in Western Europe (1973) ter »klasični« politološki deli Gary-ja Freeman-a (1979) in Mark-a Miller-ja (1981), ki sta preučevala dileme imigracije, rase in etničnih politik v Zahodni Evropi. »Kljub tem zgodnjim študijam v primerjalnih politikah so migracije ostale na margini discipline politične znanosti v ZDA do 1990-ih/.../ Glede na redkost teoretiziranja

glede politike mednarodnih migracij ni presenetljivo, da je bila migracijska teorija dominirana s strani ekonomskih ter socioloških pojasnjevanj«.

In kaj je v zvezi z migracijami predmet proučevanja politologije? Lahko bi rekli, da je to država (posebej tudi državna/javna uprava) in njena vloga ter pomen na področju migracij. Politologija lahko prispeva novo vedenje in razumevanje na področju migracij in politike migracij z vnašanjem nujno potrebne analize o vlogi in pomenu države in njenih struktur (tudi uprave) ter civilne družbe na področju nekaterih temeljnih političnih konceptov (npr. suverenosti, temeljnih človekovih pravic in svoboščin). Dejansko se nekateri teoretiki trudijo pripeljati državo nazaj v družboslovno analizo politike mednarodnih migracij. Dodatno je potrebno nazaj vpeljati posebej tudi državno/javno upravo, saj država ni monolitna struktura, temveč policentrična tvorba oz. omrežje, znotraj katerega državna uprava kot pomemben akter igra posebno vlogo. Tako kot tudi civilno-družbene in nevladne organizacije, ki pogosto soizvajajo in soblikujejo konkretne politike in prakse na področju migracij in integracije.

Migracije se danes proučujejo tudi v kontekstu delovanja sodobnega kapitalizma, trga dela, izključevanja oziroma izkoriščanja in marginaliziranja delavcev migrantov, pa tudi prosilcev za mednarodno zaščito oziroma beguncev. Migracije so v jedru prizadevanj za pravice etničnih manjšin in skupnosti. Države dovoljujejo določen del migracij, vendar potem premalo naredijo za socialno in politično vključevanje oz. integracijo migrantov. Če posamezna država deluje le v interesu kapitala in brez občutka za socialni položaj oz. temeljne pravice migrantov jih dodatno potiska v marginalo in revščino. Migranti so prepuščeni sami sebi ter tudi kriminalnim mrežam. Samoorganiziranje in politično delovanje je oteženo, čeprav potrebno. Družboslovci se moramo zavedati kompleksnosti in različnih vidikov migracij ter integracije. V Sloveniji tako ne gre le za nadzorne ampak predvsem vključevalne vidike migracij, ki jih je vredno raziskovati in ugotovitve ustrezno udejanjati.

Hollifield navaja avtorje (Pickus 1998; Schuck 1998; Shanks 2000; Rudolph 2006), ki si zastavljajo vprašanje: Ali dotok migracij predstavlja grožnjo institucijam suverenosti in državljanstva? Prav tako opozori, da »se suverenost ali varnostne zadeve potem takoj vzpostavijo v bolj specifičnem vprašanju migracijske kontrole in veliko ter naraščajoče število literature poskuša nasloviti to vprašanje. Tukaj si politologi, sociologi, antropologi ter ekonomisti začenjajo stopati na prste, zgodovinarji in demografi pa ostajajo bolj ali manj ob strani«.

Šele nedavno so politologi začeli formulirati hipoteze glede političnih razsežnosti mednarodnih migracij in specifično vloge države. Za Aristide Zolberg (1981, 1999 - op. F.J.) – ki je med prvimi poskušala vstaviti politične variable v enačbo – država šteje po vseh merilih in ima kapaciteto, četudi ne vedno volje, za reguliranje migracijskih tokov in rezerv. Argument Zolbergove je, da družboslovci lahko merijo in opazujejo neodvisne učinke državnih politik (policies) za nadziranje vstopov in izstopov. Toda, tudi če sprejmemo ta argument prima facie - da politika in država štejeta – to še ne pojasnjuje kako. Da bi razumeli kako politika učinkuje na mednarodne migracije se od nas zahteva, na prvi stopnji, teoretiziranje o politiki in državi. (Hollifield 207, 189)

2.1.4 Politika, politike migracij

Politiko lahko opredelimo kot delovanje in usmerjanje družbe in posameznikov k skupnim ciljem. Pri politiki gre za urejanje razmerij, odnosov med ljudmi, političnimi akterji. Šlo naj bi za delovanje za skupno dobro (bonnum commune), v skupnosti in za skupnost. Politično ni vezano le na delovanje (nacionalne) države in njenega aparata ampak tudi na delovanje, participacijo in razmerja v vsakdanjem življenju, v civilni družbi, v civilno-družbenih gibanjih ter civilno-družbenih organizacijah. Politika pomeni mišljenje in delovanje, komuniciranje, dogovarjanje, usklajevanje, iskanje možnosti in konsenza ali ustvarjanje in vzdrževanje odnosov, mreženje ter odločanje v skupnih zadevah. Politično delujejo avtonomni posamezniki in skupine, organizacije, ustanove. V politične procese naj bi se vsi vključevali enakopravno. Vendar so v politiki pomembna tudi razmerja moči, ki vplivajo na politične procese in odločanje. V predstavniški demokraciji so pristojnosti in moč odločanja dejansko koncentrirane v oblastnih organih. Oblast naj bi imelo ljudstvo (demos), ki voli vlado in poslance. Posamezne veje oblasti (zakonodajna, izvršilna, sodna) naj bi se medsebojno preverjale in uravnovešale. »V besednjaku moderne je politično rezervirano za postopanje oblasti: politika je enako parlamentarizem in strankarstvo. Spomin o politiki kot načelu aktivnega državljanstva začne bledeti s konsolidacijo nacionalne države v 19. stoletju.« (Pajnik 2010, 17).

Politika je povezana z delovanjem, interesi in identitetama. V demokratičnih političnih sistemih se poudarja delovanje, aktivno in odgovorno državljanstvo in participacija ljudi, državljanov v politični skupnosti. Toda kaj je to politična skupnost? Če je to nacionalna država, potem je za delovanje v tej skupnosti postavljen predpogoj članstva, pripadnosti. Iz

tega članstva pa so mnogi (npr. migranti) izključeni. Po Hannah Arendt (1996) je politična skupnost svet. Državljeni naj bi delovali v svetu in tako vplivali na svoje življenje in življenje drugih ljudi. Gre za aktivno življenje (*vita activa*) in skrb za svet, zase in soljudi, skupnost, vzajemno odgovornost.

V anglosaksonskem svetu ločijo pojme: *polity* (politična skupnost ali politične ustanove), *politics* (politika kot boj za oblast oz. boj za prevlado določenih interesov), *policies* (javne politike) in v tem okviru *public policy* (posamična javna politika). *Public policy* naj bi pomenila ciljno in na problem ali problematiko usmerjeno dejavnost akterjev. »Posamično javno politiko (*public policy*)¹ lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir - skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna (*governmental*) telesa in uradniki« (Dunn v Fink Hafner 2002, 13). Navedena definicija javne politike (*public policy*) je torej vezana na teritorij, državo, državne (lahko npr. tudi evropske) ustanove in uslužbence ter njihovo vlogo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. »Državni igralci so že sicer v izraziti prednosti, saj imajo monopol odločanja v procesih oblikovanja javnih politik.« (Fink Hafner 2002, 25) Toda ko govorimo o politiki je potrebno upoštevati tudi vlogo drugih (civilno-družbenih in nevladnih) akterjev, tudi posameznikov. To je posebej pomembno z vidika razvoja deliberativne in participativne demokracije ali aktivnega, odgovornega državljanstva.

Gamble (2006, 7) opozarja, »da je pomen politike in političnega danes precej slabo razumljen, tudi zato, ker ni ene same, nesporne definicije./.../ Ena značilnih potez političnega mišljenja je v tem, da so njegove kode binarne - vključuje temeljna nasprotja med javnim in zasebnim, med prijatelji in sovražniki, med vključenimi in izključenimi.« Gamble prav tako pojasnjuje temeljne razlike pri razumevanju politike, pri tem pa navaja dve interpretaciji. Čeprav si zagovorniki obeh pojmovanj drug drugemu pogosto očitajo antipolitičnost, je po njegovem spor morda že presežen. Ugotavlja, da mora celovita² razlaga političnih potreb vključiti oba sicer različna koncepta. »Glavna ločnica teče med tistimi, ki gledajo na politiko kot na dejavnost v okviru določene oblike vladanja, ta pa ustvarja javno sfero in javno razpravo, v

¹ Izraz izvira iz angleškega jezikovnega območja in se v Sloveniji počasi uveljavlja šele v zadnjih letih.

² Gamble v svojem delu (2006) tudi dokazuje, da politika ne izginja z našega sveta, čeprav hkrati opisuje antipolitične teorije oz. endizme (ideologije konca) današnjega časa, ki trdijo, da se javna sfera oži in suverenost slabi, strokovno upravljanje pa se širi in konflikti med državami izginjajo. Razlaga tri razsežnosti političnega: politiko kot moč (oblast – ta zastavlja vprašanje, kdo dobi kaj, kdaj in kako), identiteto (izrazna razsežnost, ki zastavlja vprašanje, kdo smo mi in vključuje izbiro vrednot in načel) in ureditev (regulativna razsežnost, ki pove, kako naj živimo – in vključuje vzpostavitev države, zakone in tudi institucionalno ureditev).

kateri pride do usklajevanja konkurenčnih interesov in upravljanja družbe, in drugimi, ki jo vidijo kot dejavnost, ki najprej vzpostavi in nato vzdržuje državo kot suvereno politično entiteto, s tem da določi, kdo sodi vanjo in kdo ne.« (prav tam)

Vzpostavitev (sklepamo lahko da tudi vodenje in upravljanje) države kot suverene politične entitete je torej pogojena s percepcijo politike. V nadaljevanju Gamble tudi bolj pojasni razlike med obema pogledoma na politiko:

Prvi gradijo na razliki med javnim in zasebnim, drugi na razliki med prijatelji in sovražniki. V prvem primeru politično zaživi šele, če obstaja javna sfera – niz institucij, ki priznavajo različnost in omogočajo prostor za razpravo, pogajanje, predstavljanje interesov in izražanje identitet. Vlada je del te javne sfere, vendar ne njena celota, in se sooča s politiko./.../. Za drugo razumevanje političnega pa je določitev, kaj je javno in kaj zasebno, oblikovana skozi forme razpravljanja in predstavljanja, veliko manjšega pomena kot opredelitev identitete, temelja vsake politične entitete. (Gamble 2006, 8)

Gamble dodatno zaključí opis razlik med dvema pogledoma na politiko in državo:

Država v tem pogledu ni le ena od združb, ampak najvišja združba, ki ji ljudje pripadajo, kajti v končni instanci lahko od njih zahteva, da v vojni žrtvujejo svoja življenja v dobro kolektivnega telesa, nacije. Tako kot v prvem pojmovanju je političnost odvisna od obstoja različnosti, toda tu ne gre za različnost interesov, stališč in identitet znotraj države, ampak je pomembna različnost, ki izhaja iz obstoja številnih držav, mnogih ločenih suverenitet, ki potencialno ogrožajo obstoj druga druge. Samo v tem primeru država obstaja kot politična entiteta. (Gamble 2006, 9)

Donatella della Porta v knjigi Temelji politične znanosti opozarja na problematičnost pri iskanju odgovora na vprašanje kaj je politika. Opisuje počasen proces rojevanja sodobne zasnove politike od antike dalje. Od grškega polis, v katerem politika ni nekaj, kar bi bilo ločeno od družbe, preko rimskega doprinosa pravnega reda, zakona kot temelja za civilno sožitje (civitas). Od družbe politiko (država kot nadrejena družbi) loči najprej Machiavellijevo delo in kasneje še razvoj klasičnih ekonomskih ved (17-19. stoletje). Slednje (npr. v delih Ricarda in Adama Smitha) jo začnejo ločevati predvsem od trga, v katerega država naj ne bi posegala, saj deluje samostojno in avtomatsko. V 19. in 20. stoletju se politologija zelo počasi

vzpostavlja kot samostojna in zamejena disciplina (ločuje se od politične filozofije, javnega prava in zgodovine) in se najprej osredotoča na analizo države, kasneje pa tudi na delovanje vlade in političnega ter upravnega sistema. Politiko začne pojmovati in analizirati kot moč. Ukvarja se predvsem s politično stvarnostjo (dejansko politiko) in ne več toliko s formalno-pravnimi procesi.

Kot se dogaja z mnogimi osrednjimi pojmi družbenih znanosti, je tudi pojem politike privzemal različne pomene, spreminjal značilnosti v času in prostoru, se prilagajal različnim teoretičnim pristopom in se prežemal z različnimi empiričnimi vsebinami./.../ Dejansko je zgodovina politične znanosti zelo dolga ali pa precej kratka, pač glede na to, ali iščemo njen vir v filozofskih razpravah o politiki ali pa se osredotočimo na politično znanost kot disciplino, ki se opira na empirične raziskave. (della Porta 2003, 4)

Po okvirni opredelitvi pojmov politika in migracije je potrebno opredeliti tudi pojem politike migracij. Najprej je treba poudariti, da je področje migracij kompleksno. Na ravni Evropske unije so postale migracije (priseljavanje in azil) ter politike migracij (upravljanje in nadzor) eno pomembnejših področij. Migracije oziroma priseljavanje ter azil se obravnavajo z različnih vidikov. Za Evropsko unijo je pomembno učinkovito upravljanje priseljavanja v demografskem, ekonomskem, socialnem ter političnem smislu. Predvsem so poudarjene varnostne dimenzije in tudi varovanje temeljnih pravic priseljencev. Upravljanje migracij je pomembno tudi z vidika zagotavljanja ekonomske in socialne kohezije, integracije ali socialnega vključevanja priseljenih prebivalcev. Evropska unija je sprejela vrsto dokumentov oziroma programov v katerih opredeljuje svoj pristop k upravljanju in nadzoru migracij. V letu 1999 je bil v Tampereju sprejet prvi program za obdobje 1999-2003, ki je položil temelje za ključne usmeritve EU - zagotavljanje svobode, varnosti in pravice. Leta 2004 je Evropski svet nadalje sprejel haaški program za obdobje 2004-2009. Na podlagi Haaškega programa naj bi EU še naprej, hkrati pa bolj učinkovito zagotavljala temeljne pravice, minimalne postopkovne zaščitne ukrepe in dostop do sodnega varstva. Ščitila naj bi posameznike v skladu z določili mednarodnega prava, urejala migracijske tokove, nadzirala zunanje meje, se borila zoper čezmejni kriminal in terorizem in pri tem boljše izkoristila tudi potencial Europol in Eurojusta. Evropska komisija je zatem sprejela še Akcijski načrt za implementacijo Haaškega programa, ki konkretizira usmeritve programa, hkrati pa navaja deset prioriternih nalog, ki naj bi jim članice in EU v času veljavnosti programa namenile posebno pozornost. Po mnenju Komisije si posebno pozornost med drugim zaslužijo naslednja področja: temeljne

pravice in državljanstvo, boj zoper terorizem (oblikovanje globalnega odgovora na grožnje), skupno azilno področje s težnjo vzpostavitve usklajenih postopkov, ki bodo temeljili na vrednotah in humanitarni tradiciji Unije, uravnotežen pristop pri upravljanju z migracijami, integracijske politike, področje notranjih in zunanjih meja ter vizumov s ciljem integriranega upravljanja zunanjih meja, ohranjanje ravnotežja med pravico do varnosti na eni in pravico do zasebnosti na drugi strani, predvsem pri izmenjavi informacij, razvoj strateškega pristopa v boju proti organiziranemu kriminalu, področje civilnega in kazenskega pravosodja in vzpodbujanje ideje odgovornosti in solidarnosti pri razvoju območja svobode, varnosti in pravice. Na podlagi programa iz Tampereja in haaškega programa je leta 2010 Evropski svet sprejel še večletni (2010-2015) Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje. V njem ponovno poudarja, da razvoj območja svobode, varnosti in pravice obravnava kot prednostno vprašanje, saj naj bi šlo za enega od osrednjih interesov narodov držav, združenih v Uniji. V tem dokumentu je med drugim tudi zapisano: Na podlagi dosežkov programa iz Tampereja in Haaškega programa naj bi bil do sedaj na tem področju dosežen znaten napredek. Odpravljen je bil nadzor na notranjih mejah v schengenskem območju, upravljanje zunanjih mej Unije pa naj bi bilo sedaj bolj usklajeno. Z razvojem skupnega pristopa k vprašanju migracij se zunanja razsežnost migracijske politike Unije usmerja v dialog in partnerstva s tretjimi državami na podlagi skupnih interesov. Storjeni naj bi bili pomembni koraki za vzpostavitev evropskega azilnega sistema. Evropske agencije, kot so Europol, Eurojust, Agencija Evropske unije za temeljne pravice in Frontex, naj bi na svojih področjih dejavnosti dosegle popolno operativnost. Sodelovanje na področju civilnih zadev poenostavlja vsakodnevno življenje državljanov, sodelovanje na področju pregona pa naj bi zagotavljalo večjo varnost. Kljub tem in drugim pomembnim dosežkom na področju svobode, varnosti in pravice pa se Evropa še vedno sooča z izzivi. Te izzive pa naj bi se obravnavalo celostno. Zato so potrebna nadaljnja prizadevanja za izboljšanje skladnosti med politikami na različnih področjih. Posebej je navedeno, da bi bilo treba okrepiti sodelovanje s partnerskimi državami ter povečati učinkovitost in uspešnost dostopa do Evrope za poslovneže, turiste, študente, znanstvenike, delavce, osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in tudi druge, ki imajo legitimen interes za vstop na ozemlje Unije. Hkrati pa morajo Unija in njene države članice zagotoviti varnost za svoje državljane. Celostno upravljanje meja in vizumsko politiko bi naj bilo treba oblikovati tako, da bi služila tem ciljem. Posebej je tudi navedeno, da je oblikovanje v prihodnost usmerjene in celovite migracijske politike Unije, ki temelji na solidarnosti in odgovornosti, še vedno eden od ključnih ciljev politike Unije. Začeti naj bi bilo treba z učinkovitim izvajanjem vseh ustreznih pravnih instrumentov in v celoti izkoristiti

pristojne agencije in urade, ki delujejo na tem področju. Dobro upravljane migracije lahko koristijo vsem udeleženi. Evropski pakt o priseljevanju in azilu naj bi zagotavljal jasno osnovo za nadaljnji razvoj na tem področju. Evropa bo potrebovala prožno politiko, ki se bo odzivala na prednostne naloge in potrebe držav članic in omogočala migrantom, da v celoti izkoristijo svoj potencial. Ustanovitev skupnega azilnega sistema v 2012 ostaja cilj in osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito, je treba zagotoviti dostop do pravno varnih in učinkovitih azilnih postopkov. Vendar naj bi bilo za ohranitev verodostojnih in trajnostnih sistemov priseljevanja in azila v Uniji v skladu s sklepi Evropskega sveta iz oktobra 2009 potrebno preprečevati in nadzorovati nezakonito priseljevanje ter se proti njemu boriti, saj se Unija sooča z vse večjim pritiskom nezakonitih migracijskih tokov, zlasti države članice na zunanjih mejah, vključno z južnimi mejami. Leta 2011 je bil s strani Evropske komisije sprejet še Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa. Prav tako je leta 2011 Evropska komisija pripravila tudi Evropski načrt za integracijo državljanov tretjih držav (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals) ter dopolnjujoči delovni dokument Initiative EU, ki podpirajo integracijo državljanov tretjih držav (EU Initiatives Supporting the Integration of Third-Country Nationals), pomemben je tudi dokument Globalni pristop k migracijam in mobilnosti (The Global Approach to Migration and Mobility) itd. V Evropskem načrtu za integracijo državljanov tretjih držav je med drugim navedeno, da »se v zadnjih desetletjih večina držav članic EU srečuje z vse obsežnejšimi migracijami. Migranti iz tretjih držav predstavljajo približno 4% celotnega prebivalstva EU. Sestava prebivalstva EU se torej spreminja in evropske družbe se soočajo z vse večjo raznolikostjo. S tem se ustvarjajo novi pogoji za socialno kohezijo in odzivanje vlad na zaskrbljenost, ki se pojavlja v javnosti.« Predvsem je v tem dokumentu izpostavljena potreba po učinkovitejšem vključevanju migrantov:

Na Evropo izrazito vplivajo tudi demografske spremembe, vključno s staranjem prebivalstva, daljšo pričakovano življenjsko dobo in upadanjem števila delovno aktivnega prebivalstva. Zakonite migracije lahko prispevajo k reševanju teh vprašanj, poleg tega pa omogočijo čim boljše izrabo delovne sile ter znanj in spretnosti, ki so že na voljo v EU, in izboljšajo produktivnost gospodarstva EU. Demografski trendi so od regije do regije različni in zahtevajo prilagojene rešitve. Če želi Evropa v celoti uresničiti koristi, ki jih prinašajo migracije, mora poiskati način, kako se z učinkovitejšim vključevanjem migrantov bolje soočiti z raznolikimi in večkulturnimi družbami.

Politike migracij in integracije na ravni EU predstavljajo okvir za politike držav članic (tudi Slovenije) na tem področju. Politike na področju migracij in integracije se torej kreirajo na nadnacionalnem nivoju (v ustanovah Evropske unije), vendar tudi v vladnih oziroma upravnih strukturah posameznih držav ob večjem ali manjšem sodelovanju civilno-družbenih oz. nevladnih organizacij. Tudi v zgoraj navedenem načrtu za integracijo državljanov tretjih držav je med drugim navedeno, da je »učinkovite rešitve za izzive vključevanja treba poiskati ob upoštevanju posameznih nacionalnih in lokalnih okoliščin; ker pa so ti izzivi skupni številnim državam članicam, bi se izkušnje lahko delile. Čeprav EU nima pristojnosti za določanje strategij vključevanja, lahko zagotovi okvir za spremljanje, primerjavo in izmenjavo dobre prakse ter z evropskimi finančnimi instrumenti ustvarja spodbude.« Dejansko gre za različne politike, zakonodajo in ukrepe, ki jih izvajajo različne ustanove države v skladu s svojimi zakonskimi pristojnostmi in pooblastili ter političnimi usmeritvami. Politike migracij so lahko bolj ali manj izključevalne ali vključevalne. Imigracijske politike postavljajo pogoje in pravila vstopa in bivanja ter dela in zaposlovanja v državi. Integracijske politike naj bi omogočale socio-ekonomsko in politično vključevanje migrantov in beguncev. Glede na težo in pomen ter poudarke, ki se jih pripisuje migracijam ter predvsem procesom integracije ali socialnega, ekonomskega in političnega vključevanja so migracijske in integracijske politike povezane s politikami na področju vzgoje in izobraževanja, kulture, trga dela in zaposlovanja, socialnega varstva, zdravstva, visokega šolstva in raziskovanja, notranjih in zunanjih zadev. V tem delu govorimo o politikah, saj je težko govoriti o celoviti migracijski in integracijski politiki Slovenije. V realnosti so politike na področju migracij razpršene po posameznih področjih. Prav tako politike migracij in integracije v Sloveniji niso direktno povezane s politikami do narodnih manjšin ali etničnih skupin. Migracije so sicer prispevale k oblikovanju t.i. novodobnih narodnih skupnosti, ki izražajo zahteve po prepoznavanju in priznanju posebnega statusa in pravic.

Pojem migracijske politike lahko opredelimo tudi kot zavzeto in kontinuirano delovanje, ustvarjanje pogojev ter načinov soočanja z migracijami ljudi in upravljanjem etnične ter kulturne pluralnosti s strani posamezne države ali nadnacionalne skupnosti (npr. Evropske unije) ter mednarodnih, medvladnih in nevladnih organizacij. Sodobne migracijske politike naj bi temeljile na znanju o migracijah in integracijskih procesih, izkušnjah in potrebah migrantov, prosilcev za azil (mednarodno zaščito), beguncev. Usmerjale naj bi delovanje različnih akterjev z namenom in konkretnimi cilji socioekonomskega in političnega vključevanja (integracije in ne asimilacije) migrantov v vse sfere življenja. Toda v realnosti

pogosto povzročajo ravno nasprotno učinke in posledice. Tudi zato zahtevajo kritično obravnavo in analizo ter kontinuirano prevpraševanje namena, učinkov in posledic za ljudi, državo oz. politično skupnost.

Politike migracij se oblikujejo in izvajajo pod vplivom različnih idejnih izhodišč, konceptov države in prava, prebivalstva, naroda, nacije, politične in upravne kulture itd. Na politike migracij vplivamo vsi ljudje s svojim odnosom do migrantov, prosilcev za azil, beguncev. Vzgoja kot proces socializacije in emancipacije vpliva na naše predstave in mnenja o sebi in svetu, o drugih ljudeh, skupnosti, državi, politiki. Tudi odnos posameznika do migracij je tako v veliki meri pod vplivom vzgojnih in socializacijskih, kulturnih ter ideoloških procesov. Drugačnost in tujost je družbeno konstruirana. Politike migracij so se skozi zgodovino večkrat izkazale za rasistične, nacionalistične in izključevalne. V tem kontekstu tudi Herve le Bras nazorno prikazuje pojav, razvoj in pomen različnih idej (oziroma ideologij), konceptov in teorij migracij v 20. stoletju. Pri tem ugotavlja poenostavljeno in posplošeno razlago migracij preko uporabe metod naravoslovnih znanosti oziroma političnega precejšenja demografije. »Hidravlika in hidrologija ponujata vse polno metafor, po katerih posegajo demografi in politiki, odkar se ukvarjajo z migracijami/.../Toda namesto, da bi pozornost namenila vijugavosti vodnih tokov, njihovim sotočjem, stoječim jezerom in slapovom, se pravi konkretnim odstopanjem znotraj pokrajin in migracij, zdrsne metaforika z geologije k fiziki, ali še bolj natančno rečeno, s hidrologije k hidravliki« (Le Bras 2003, 53-54).

Politike migracij so povezane s politično teorijo migracij, ki v jedro preučevanja postavlja državo. Sodobna država je kompleksna struktura z različnimi funkcijami, ki so tudi protislovne. Ekonomija je očitno v jedru njenega delovanja. Država v bistvu omogoča delovanje tržne ekonomije, tako kot tudi zagotavlja uresničevanje pravic. Razmerju med trgom in državo se ne smemo izogniti tudi pri pojasnjevanju migracij ali boljše politike migracij. Toda treba je hkrati razumeti, da trg ne zagotavlja avtomatsko tudi upravljanja migracij, večkulturnosti, večetničnosti, razrednih ali rasnih oz. medetničnih konfliktov ali celo nasilja. Kulturni pluralizem in aktivne politike ter prakse držav na tem področju tako tudi predstavljajo pomemben segment uravnavanja sodobnih migracij, družbenih napetosti in konfliktov (o tem več v nadaljevanju). Trg zahteva za svoje svobodno delovanje dejansko avtoriteto (mejo), ki jo lahko predstavlja le socialna in pravna država s strokovno, etično (odgovorno), odprto, zanesljivo, dostopno in pregledno upravo. Zato so potrebne tudi državne oz. javne ustanove z jasno predpisanimi področji in načini delovanja v javnem interesu ter

varovalkami pred preveč mehanskim in osebno neodgovornim (nemoralnim oz. neetičnim) ravnanjem njenih uslužbencev. Seveda pa bi bilo potrebno preseči negativne plati delovanja birokratskega aparata. Javni uslužbenci naj bi delovali (v nasprotju z opisom mehanskega in racionalnega ter rutinskega izvajanja nalog po Maksu Weberu) bolj osebno in družbeno odgovorno, dostopno, odzivno, smotrno, zakonito, učinkovito.

Jasno je, da se s pristopom tako imenovane realne politike v smislu proučevanja igre interesov ne da v celoti razumeti migracij (tako kot tudi ne odnosov med državami) v sodobnem svetu. Vendar jih ne pojasnjuje zadosti tudi postnacionalna teorija ali teorija globalizacije, ki se osredotoča na vpliv mednarodnega prava oz. človekovih pravic ali globalizacije, ki sta sicer pomembna dejavnika prilagajanja držav imigracijam ter človekovim pravicam. Države niso statične tvorbe ampak se tudi, čeprav počasi in hitremu pogledu manj vidno, notranje spreminjajo in prilagajajo zunanjim in notranjim dejavnikom. Tudi migracijam.

Hollifield (2007, 22) opozarja na dilemo v katero so ujete liberalne države. »Mednarodna ekonomija (trgi) sili liberalne države k večji odprtosti zaradi razlogov učinkovitosti (alokacijske); medtem, ko domače politične in legalne sile silijo te iste države k večji zaprtosti, da bi zaščitile družbeno pogodbo in ohranile institucije državljanstva ter suverenosti«. Hollifield se vprašuje: Ali in kako lahko države rešijo to dilemo?

Obstajajo tudi druge teorije, razlage ali razlagalni pristopi o politikah držav na področju migracij. Tukaj lahko omenimo različne avtorje (npr. Sassen, Soysal, Brubaker, Jacobson), ki v zadnjih letih zopet vsak na svoj način interpretirajo migracije in njihove posledice. Saskia Sassen (1996) poudarja vplive globalizacije in ugotavlja, da »države niso samostojni/unitarni akterji v mednarodnem sistemu in je dilema v kateri so se znašle rezultat procesov ekonomskih ter socialnih sprememb nad katerimi imajo države malo nadzora«. Kot pojasnjuje Hollifield (2007, 223) »so migracije v skladu s to teorijo le ena od mnogih transnacionalnih sil, ki silijo v države in družbe, kar neizogibno vodi do erozije suverenosti in sistema nacionalnih-držav. Malo, če sploh kdo od politologov bi sprejel globalizacijsko tezo v njeni čisti obliki, ker je tako apolitična«. Toda tudi on ugotavlja preseganje realnopolitičnega mišljenja mnogih politologov. Omenja predvsem liberalno institucionalni pristop teoretikov mednarodnih odnosov, ki »sprejemajo dejstvo, da so ekonomske ter socialne spremembe pripeljale do povečanja soodvisnosti in so države našle načine sodelovanja in reševanja

koordinacijskih problemov. Način, na katerega so to storile je preko mednarodnega prava in organizacij ter gradnje mednarodnih režimov in institucij«.

Na tem mestu je potrebno poudariti, da se ločijo tudi pogledi liberalnih institucionalistov (kot jih imenuje Hollifield). Hollifield (2007, 223) navaja Jacobson-a (1996) in Soysal-ovo (1994), »ki vidita povečanje migracij primarno kot funkcijo rasti mednarodnega režima človekovih pravic« ter druge avtorje (tukaj omenja Hollifield 1998 in 2000 ter Christina Joppke, 2001- dodamo pa lahko tudi delo iz leta 1999 z naslovom *Immigration and the Nation State*), »ki vidijo možnosti za nadaljnje sodelovanje med liberalnimi državami v izgradnji takega režima«. Strinjamo se lahko z Hollifieldom in Joppkejem, da »v končni analizi pravice še vedno izhajajo iz liberalnih ustav (in moči) nacionalnih držav«. Toda tudi Hollifield priznava, da je potrebno še mnogo storiti v zvezi z analizo pravic³, ki »zastavljajo dodaten niz vprašanj in problemov, ki zadevajo institucije državljanstva in suverenosti. To je področje preiskovanja, na katerem je potrebno vložiti največ dela politologov in kjer bo največji rezultat v teoretičnem smislu. Ali mednarodne migracije res razjedajo dvojni steber mednarodnega sistema: državljanstvo (narod) in suverenost (državo)?«

Joppke (1999) ob primerjavi Nemčije, Velike Britanije in ZDA ugotavlja, da globalizacija in migracije ne vplivajo na pomembnost ali slabenje oz. zaton držav-nacij. Tudi v okviru Evropske unije posamezne države še vedno v veliki meri samostojno kreirajo in izvajajo politike na področju migracij in integracije. Sodobne politike migracij in integracije so povezane s pojmovanjem nacije ampak tudi z ekonomskimi in političnimi interesi posameznih držav, tudi delovanjem pravne države in upravnega sistema. Naklonjenost za upravljanje z migracijami je povezana s politiko in politično kulturo ter posameznimi javnimi politikami in pravom držav ter Evropske unije. Politike se razvijajo in uveljavljajo tudi preko upravne in sodne prakse oz. politik upravne in sodne veje oblasti znotraj posameznih držav. Pravo človekovih pravic vpliva na uveljavljanje pravic migrantov, prosilcev za azil, beguncev. Liberalne države ne morejo ignorirati odločitev upravnih služb in sodišč. Joppke (1999: 263-264) pojasnjuje:

³ Hollifield (2007: 222) svoj raziskovalni pristop pojasnjuje takole: »V večini mojega dela odvisno spremenljivko predstavljajo imigracije in policy je neodvisna spremenljivka. Enota analize je država, medtem ko je metoda komparativna, zgodovinska in statistična; in analiza je narejena na makroravni z uporabo agregiranih podatkov. V tem okviru, je glavni izziv razumeti razvoj pravic (kot neodvisne spremenljivke) v njihovih civilnih, socialnih in političnih dimenzijah.«

To spreminja glavno podobo: načeli suverenosti in človekovih pravic sta še vedno v konfliktu, toda nahajata se pod streho liberalnih držav. Če liberalne države sprejmejo neželjene imigrante, je to bolj zaradi samoomejitve lastne suverenosti kot zaradi globalno omejene suverenosti. Tipičen konflikt pri nadzoru imigracij ne predstavlja monolitna, suverena država, tekmujoča in izmikajoča se obveznostim iz naslova človekovih pravic, ampak restriktivno izvrševanje v tekmi proti neodvisnim sodiščem, ki branijo družino ali pravice imigrantov do prebivanja na temeljih domačega prava.

Danes se vse države v Evropski uniji tako ali drugače soočajo z migracijami in se nanje odzivajo v skladu z lastnimi interesi, politikami, strategijami in praksami. Nekatere države v Evropi (npr. Italija, Malta, Španija) se soočajo z obsežnejšimi migracijami iz afriških držav. Posamezne države razvijajo in vodijo različne politike na področju migracij. Francija in Nemčija sta npr. državi, v katerih živi zelo veliko število ljudi, ki so se tja priselili iz afriških, azijskih in vzhodnoevropskih ter drugih držav. Sprejmeta tudi največje število prosilcev za azil in beguncev.

V Nemčiji so v 60ih letih 20. stoletja vpeljali tako imenovani sistem gostujočega delavca, ki pa se je izkazal za zgrešenega, saj se ljudje (predvsem Turki) niso vrnil domov v svoje države, ampak so tam ostali. Nemčija je nato prilagodilo politiko in zakonodajo ter legalizirala bivanje. Mnogi priseljenci so zaprosili in dobili nemško državljanstvo. Ne glede na to, da se Nemčijo politično ne opredeljuje kot državo imigracij je npr. po drugi svetovni vojni postala ena od držav z največjim številom imigrantov na svetu. Joppke, ki je analiziral imigracijsko politiko Nemčije v primerjavi z ZDA in Veliko Britanijo, ugotavlja, da »se tudi danes uspešne vlade vztrajno držijo maxime, da Nemčija ni država imigracije (kein Einwanderungsland). Diskrepanca med de facto imigracijami in političnim zanikanjem je med najbolj trajnimi ugankami v nemški imigracijski debati.« (Joppke 1999, 62) V povezavi s tem je potrebno upoštevati vprašanje nacionalne samo-definicije in politik. Joppke nadalje ugotavlja:

Številne kritike formule 'ne država imigracij' spregledajo njen normativni karakter in njeno utemeljenost na nacionalni samo-definiciji. Kot taka je formula ne-imigracije prekomerno determinirana z zgodovino in kulturo. Kot pri vseh evropskih narodih, so obsežne imigracije v Nemčiji časovno zaostajale za izkušnjo gradnje nacije. Potemtakem imigracije niso postale del nacionalne samo-definicije. Tako kot Francija,

se je tudi Nemčija soočala z obsežnimi imigracijami pred II. svetovno vojno. Toda ta preteklost je bila (prikladno) pozabljena, k čemur so pomagale številne in dramatične spremembe režimov in spremljajoča izguba spomina. Nobena država v Evropi sebe ne dojema kot 'nacija imigrantov' ameriškega stila. S tega zornega kota uganka ni v tem zakaj se v Nemčiji ne, ampak zakaj naj bi se. Medtem, ko Nemčija ni edina v Evropi pri tem, da se ne definira kot nacija imigrantov, pa je edina država, ki se ni naveličala ponavljati tega in povzdigovanja maxime ne-imigracije na raven prvega načela javne politike in nacionalne samo - definicije. (Joppke 1999, 62)

V Nemčiji je bila migracijska politika najprej politika (policy) trga dela. »Legalno-politični okvir za ravnanje z več kot začasno prisotnostjo tujcev ni obstajal. Moral je biti uveden s postopnimi koraki.« (Joppke 1999, 65) V 50ih in 60ih letih 20. stoletja so bili sklenjeni sporazumi o novačenju delavcev v mediteranskih državah. Federalna vlada je sicer šele leta 1977 sprejela zakon s katerim se je odzvala na dejstvo, da v Nemčiji živi nekaj milijonov imigrantov (Italijani, Portugalci, Turki, Grki, Španci, Maročani, Tunizijci, Jugoslovani...), katere je dolgo časa napačno tretirala kot gostujoče delavce, ki pa se dejansko niso nameravali vrniti domov. Država je želela zaključiti to epizodo gostujočih delavcev. »Ponavljajoče imigracije so bile v sporu z etnokulturnimi značilnostmi nemškega naroda.« (Joppke 1999, 63) Nemčija je bila po porazu v drugi svetovni vojni razdeljena toda etnokulturni model je vztrajal v smislu težnje k nacionalni enotnosti vseh Nemcev, tudi tistih, ki so sedaj živeli zunaj meja zahodne Nemčije. »To implicira, da je šele okrevanje nacionalne enotnosti in konec komunizma dovoljevalo bolj sproščeno stališče do maxime 'ne-imigracije'.« (prav tam) Politična maksima ne-imigracije oziroma vračanja gostujočih delavcev pa se tudi prej ni popolnoma izvajala. Zakonodaja na področju človekovih pravic je bila protiutež takšni maksimi. »Poleg legalnih omejitev pa so tudi moralne omejitve odvrčale politične elite od tega/.../ Politične elite so razvile občutek posebnih obvez do populacije gostujočih delavcev, ki so jih pripeljale v državo in s katero sedaj ni bilo mogoče razpolagati po mili volji.« (Joppke 1999, 64)

V Franciji je država ustvarila nacijo. Gre za politični koncept nacije, kar je pomembno in je vplivalo na odnos do migrantov. Toda politiko migracij gre obravnavati tudi vzporedno s pojmovanjem nacije. Tudi Francija politiko spreminja in prilagaja aktualnim potrebam in interesom države ter odločitvam birokracije in sodstva. Francija je svojo politiko in prakso soočanja z migracijami ter vprašanji integracije imigrantov utemeljila na asimilacijskem

modelu. Za ta model je značilna zahteva po prilagajanju (i)migrantov (jezik, kultura, etnija) ne pa tudi družbe oziroma države. Vsi priseljenci naj bi postali francoski državljani in se naučili francoskega jezika ter živeli v skladu z univerzalnimi ideali oziroma vrednotami večinskega prebivalstva. V publikaciji Mednarodne organizacije za migracije – IOM (2004, 6-7) so našteje tudi značilnosti pristopa oziroma modela k integraciji v praksi. »Osnovan je na dejstvu, da se bodo priseljenci v celoti identificirali z ideali in vrednotami Francoske države in bodo zavračali svojo predhodno nacionalno in kulturno identiteto/.../ Etnične, kulturne in religiozne povezave so zasebne zadeve.« Za francosko državljanstvo lahko tujci zaprosijo po petih letih stalnega prebivanja v državi. Otroci avtomatično pridobijo francosko državljanstvo če je eden od staršev francoski državljan. Otroci priseljencev, ki so rojeni v Franciji, lahko ob soglasju staršev pridobijo državljanstvo pri trinajstih letih starosti. Dovoljeno je dvojno državljanstvo.

Francija tudi v zakonodaji (nima npr. posebnega zakona o zaposlovanju (i)migrantov) ni poudarjala svoje večkulturnosti in večetničnosti čeprav v tej državi živijo ljudje rojeni v Alžiriji, Senegal, Gani, Kamerunu idr. Postkolonialna politika do teh držav sodoloča odnos do (i)migrantov iz teh držav. Toda problem nezaposlenosti in ne vključenosti mladih francoskih priseljencev (getoizirana predmestja Pariza) je pereč in aktualen in povzroča tudi napetosti, konflikte ter nasilje. Prav tako potekajo v zadnjih letih polemike o naravi in posledicah asimilacije (npr. tudi o položaju in vključenosti oziroma integriranosti pripadnikov islamske skupnosti v Franciji). Ideal asimiliranosti kot dokaz integriranosti imigrantov je pokazal svoje negativne značilnosti in družba oziroma država se sooča z izzivi drugačnega pristopa k migracijam in integraciji. Če se Nemčija (ki je razvila drugačen – segregacijski model soočanja z migracijami in integracijo) sooča z izzivom odtujenosti mnogih priseljencev iz družbe, se v Franciji prav tako soočajo s tem izzivom ne vključenosti - čeprav v drugačnem (zgodovinsko in socialno, kulturno ter političnem) kontekstu. Ksenofobija, nestrpnost, diskriminacija, kršenje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, izključevanje so pojavi s katerimi se tako ali drugače soočajo vse evropske družbe in države.

V tem delu bomo v posebnem poglavju podrobneje analizirali primer slovenske države in politik ter upravljanja na področju migracij in integracije.

2.1.4.1 Državna (javna) uprava, upravni sistem, upravljanje

Za potrebe disertacije je potrebno opredeliti tudi pojme državna⁴ oziroma javna uprava, upravni sistem. Posebej tudi pojem upravljanje, ki lahko ima različne pomene in razlage. V sodobnem času je tako pomemben koncept političnega upravljanja (governance) ter pojem novo javno upravljanje (new public management). Področje uprave in upravljanja, posebej tudi državne in javne uprave je vsekakor pomembno in samostojno področje proučevanja v družboslovju. Vloga, pomen in delovanje ter razvoj ali preobrazba državne in javne uprave je posebej v zadnjih desetletjih pomembno področje proučevanja politologije, prava, upravne znanosti in sociologije. Tudi v Sloveniji se je, predvsem po vzpostavitvi lastne države (vendar tudi že pred tem), znanstveno proučevanje ter strokovno analiziranje na tem področju precej razvilo. Te študije in analize se sicer le redko povežejo z migracijami in migracijsko politiko. Toda državna (javna) uprava ima tudi na tem področju pomembno vlogo. Pojmovanje naroda, nacije, države ter posebej tudi političnega in javnega upravljanja, državne/javne uprave pomembno vpliva na percepcijo migracij in s tem migracijske in integracijske politike. Državna (javna) uprava in njeni uslužbenci ne delujejo v politično nevtralnem prostoru. Politična in upravna struktura in kultura pomembno vplivata ne samo na odnos ljudi do države, političnega sistema in javnih ustanov ter politike, ampak tudi na odnos do migracij in migrantov ter urejanja etnične in kulturne pluralnosti. »Pozabljanje na vezi med migracijo in politično strukturo odpira pot vsakršni fantazmogoriji. V tem poenostavljanju pogledov na migracijo igra demografija prevladujočo vlogo« (Le Bras 2003, 83).

⁴ V disertaciji se osredotočamo na analizo vloge in pomena državne uprave in njenih organov (ministrstva, organi v njihovi sestavi, upravne enote), v določenih segmentih (npr. sociala, izobraževanje, kultura, zdravstvo) pa tudi javne uprave na področju migracij in migracijske politike. Pojem javna uprava je v skladu z ureditvijo v Sloveniji širši od pojma državna uprava in vključuje tudi javne zavode, javne agencije in javne sklade, pa tudi lokalno samoupravo. Kot javni zavodi delujejo tudi centri za socialno delo, javni mediji, organizacije na področju kulture ter vzgoje in izobraževanja (vrtci, osnovne šole, srednje šole, visokošolski zavodi), zdravstva. Reformni procesi v javnem sektorju v Sloveniji, so v zadnjih 15 letih prinesli mnoge spremembe in predvsem na normativni ravni vzpostavili sistem javne uprave. Javni uslužbenci so na podlagi Zakona o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 56/02) pomemben del tega sistema in vključujejo tudi državne uslužbence v ministrstvih in organih v sestavi ministrstev (npr. policiji). Državna uprava oziroma državni uslužbenci so na podlagi Zakona o državni upravi (Ur.l. RS, št. 52/02) del izvršilne oblasti skupaj z vlado (najvišji organ izvršilne oblasti). Zakon med drugim tudi določa, da državna uprava izvršuje upravne naloge v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Svoje delo opravlja samostojno in po pravilih stroke. Pri svojem delu mora biti politično nevtralna. V skladu z 8. členom sodeluje pri oblikovanju politik (zakon pod tem naslovom našteva pripravljanje predlogov zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter drugih gradiv ter zagotavljanje druge strokovne pomoči pri oblikovanju politik). V skladu z 11. členom spremlja stanje družbe na področjih za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države. V tem smislu naj bi usmerjala in spodbujala družbeni razvoj. Odgovornost državne uprave je tudi v zagotavljanju javnih služb v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih.

Da bi razumeli pogled države na migracije je potrebno proučiti vlogo državne (javne) uprave na področju migracij in integracije. Izhajamo iz ugotovitve, da so državni uslužbenci sokreatorji in izvajalci politik, tudi na področju migracij in integracije. Brez državnih (javnih) uslužbencev država ne more delovati. Delovali naj bi v skladu z ustavo, zakoni ter usmeritvami javnih politik. Pomembne so njihove strokovne kompetence, izobrazba, izkušnje, osebnostne značilnosti in etične vrline, kar vse vpliva na odnos do ljudi, državljanov in migrantov. »Državna služba zahteva žrtvovanje in podrejanje lastnih ciljev javnim interesom, državnim interesom. Ravno na ta način je razumeti ustvarjanje zadovoljstva, v kulturnosti in prijaznosti, v lojalnosti do oblasti, pripadnosti pri izvajanju službe (dejavnosti) ter zadovoljevanje samega sebe.« (Zarnik 2011, 37) Ob sodelovanju s civilno-družbenimi in nevladnimi organizacijami imajo mnogi državni (javni) uslužbenci pomembno odgovornost za urejanje položaja različnih migrantov in pripadnikov manjšinskih etničnih skupnosti. Zato potrebujejo ustrezno organizacijsko klimo ter usmeritve in podporo vodilnih ali vodstvenih delavcev za strokovni in osebni razvoj. Toda v praksi pogosto ni tako. Državna in javna uprava je velik, heterogen sistem in je bila vedno nagnjena k svoji rasti, večanju moči ter tudi rutinskemu in neosebemu delovanju. Državne (javne) ustanove se ljudem, uporabnikom pogosto zdijo tog sistem, ki svoje storitve opravlja precej mehansko, neodgovorno, brez ustrezne refleksije svojih ukrepov in postopkov. Državna (javna) uprava in uslužbenci si morajo zato prizadevati za odgovorno in etično ter strokovno in učinkovito delovanje, da bi pridobili in ohranjali legitimnost in zaupanje. Odgovornosti ne smemo enačiti z lojalnostjo uslužbencev. »Biti lojalen ima tudi negativno konotacijo. Lahko pomeni prenos odgovornosti na drugega, zateči se v zavetje državnega organa, njegovih vrednot, vrednot, ki jih pooseblja organ.« (Zarnik 2011, 37)

Kako pomembno in osupljivo negativno vlogo je imel strogo racionalni birokratski mehanizem v času druge svetovne vojne za Jude, pa tudi Rome, homoseksualce (oz. vse tako imenovane »drugačne« posameznike in skupine, ki niso ustrezali idealu arijske popolnosti) je zelo nazorno in poglobljeno prikazal Zygmunt Bauman v delu Moderna in holokavst (1999). Pokazal in dokazal je, da holokavst ni bil posledica patologije, sadizma ali posebnega sovraštva do Judov s strani nacističnih voditeljev in izvajalcev, temveč predvsem neosebne in rutinsko oz. mehansko delujoče (četudi seveda z nacistično ideologijo zaslepljene) birokratske kulture. Tehnologija holokavsta je delovala v podobnem racionalnem duhu kot proizvodnja surovin in izdelkov v tovarnah, organizacijah, v katerih ljudje (delavci, izvajalci) po načelu tekočega traku in osebne odtujenosti oz. verige ukazov le rutinsko in disciplinirano

izpolnjujejo ukaze nadrejenih. Žrtev svojih dejanj pri tem ne vidijo in ne čutijo osebne odgovornosti. »Esesovski voditelji so se zanašali (videti je, da upravičeno) na organizacijsko rutino, ne na gorečnost posameznikov; na disciplino, ne na ideološko predanost. Zvestoba krvavi nalogi je morala biti – in je tudi bila - posledica zvestobe organizaciji.« (Bauman 2006, 50). Tudi Hannah Arendt, ki je proučevala izvore totalitarizma, je ugotovila, da izvajalci oz. storilci genocida niso bili po naravi morilci, temveč »funkcionarji«, ki so v okviru svojega poklica poslušno izpolnjevali svoje dolžnosti brez osebne odgovornosti. Šlo naj bi za »administrativni množični umor«.

Sodobne državne (javne) uslužbenke ter državne in javne uprave seveda ne moremo in ne smemo prikazovati samo v negativnem smislu. V družbi in državi imajo pomembno vlogo in pomen. Država potrebuje upravo in strokovne delavce. V upravnih organizacijah je potrebno zagotavljati pogoje za strokovni in osebni razvoj zaposlenih, njihovo medsebojno sodelovanje ter odgovornost do ljudi, skupnosti, družbe. Toda sodobno državo in njeno upravo je ravno zato potrebno analizirati kritično, posebej tudi v odnosu do sodobnih migracij. Državna (javna) uprava se sicer spreminja, njena vloga in moč v družbi je povezana tudi z zaupanjem v družbi, tako v medčloveških odnosih v družbi kot tudi z vidika političnega zaupanja (tudi zaupanja v politične in upravne ustanove). Če je zaupanje nizko je moč uprave večja. Po Peters (2001) je moč uprave nizka v sistemih z visokim političnim zaupanjem in zaupanjem v druge. Zmerna je v sistemih z visokim političnim zaupanjem in nizkim zaupanjem v druge ali v sistemih z nizkim političnim zaupanjem in visokim zaupanjem v druge. Visoka pa je moč uprave v sistemih z nizkim političnim zaupanjem in nizkim zaupanjem v druge. Po drugi strani pa je državna (javna) uprava tako obsežna in kompleksna, da ljudje nimajo popolnega pregleda nad njenimi strukturami (podsistemi) in funkcijami ter težko zaupajo javnim uslužbencem ali strukturi uprave. »Pri zaupanju državljanov v sodobne upravne in politične ustanove nobena od omenjenih možnosti ne pride v poštev/.../ S tega vidika lahko sklepamo, da je de facto pravzaprav nemogoče, da bi pričakovanja državljanov in njihov pogled na politične in upravne ustanove temeljili na zaupanju.« (Bačlija in Haček 2006, 182) Kritičnost in izraženo nezaupanje je mogoče razumeti tudi v smislu večje ozaveščenosti državljanov oz. ljudi, ki želijo participirati pri nastajanju in izvajanju ter vrednotenju politik in odločitev, ki vplivajo na njihovo življenje. »Kakršenkoli dokaz, da institucije dovoljujejo (ali niso sposobne zaznati) laži, neizpolnjene obljube, pogodbe ali dogovore ter so pristranske, je edini legitimni razlog za sistematično nezaupanje ali celo cinizem državljanov/.../ Zaupanje je zato tesno povezano s pojmom odgovornosti/.../ Odgovornost je v demokratičnih sistemih nujen

derivat moči. Tisti, ki ima moč, se zaveže tako v formalnem kot neformalnem smislu, da bo s podeljeno močjo odgovorno ravnal.« (prav tam)

Upravo in upravljanje, njen pomen, funkcije in delovanje so proučevali različni avtorji. Šmidovnik že leta 1985 v svoji knjigi Teoretične osnove upravljanja pregledno in jedrnato pojasni temeljne pojme in zgodovinski razvoj teoretične misli oz. znanosti o moderni upravi in upravljanju. Veda o upravi in upravljanju je takrat v Sloveniji nastajala počasi in postopno. V svetu je bilo že takrat veliko literature o posameznih vprašanji uprave in upravljanja, čeprav tudi ta ni podajala celovite sinteze vseh vidikov upravljanja. »Pri nas pa se je treba na tem področju boriti še z dodatnimi težavami. Upravljanje se pojmuje v svojem političnem delu, kjer se uveljavlja samoupravljanje, predvsem kot politična kvaliteta in kot stvar političnega udejstvovanja, v strokovnem delu pa kot 'birokracija' v slabem pomenu te besede.« (Šmidovnik 1985, 13) Isti avtor opozori na veliko vlogo upravnega prava in ukvarjanje z državno birokracijo predvsem kot funkcijo oblasti. Znanost o upravi se je najprej res razvila na področju državne uprave, vendar so se spoznanja potem črpala tudi iz proučevanja v gospodarstvu. »Vede o upravljanju pa vsekakor niso pravno usmerjene, pač pa so interdisciplinarne, tako kot je delo v zvezi z upravljanjem interdisciplinarno.« (Šmidovnik 1985, 16) Vsekakor ima uprava v moderni družbi in državi pomembno vlogo z različnih vidikov. »Zametki najstarejšega dela uprave, to je državne uprave v sodobnem smislu, to je v smislu profesionalne, šolane in stalne uprave, so bili postavljeni šele v absolutistični državi 17. oziroma 18. stoletja. Državna uprava kot poseben državnopravni subjekt pa se je uveljavila šele potem, ko so bile v prvih ustavah uveljavljene ideje Montesquieuja o trojni delitvi državne oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno (upravno oblast). To novo upravo so od vsega začetka imenovali policija.« (prav tam) Pojem policija je takrat zajemal celotno upravo (tudi na področju pospeševanja financ in trgovine), bil je torej širši od današnjega pojmovanja. Razvila se je veda o policiji ali kameralistika, ki pa je bila bolj prakticistična kot znanstvena. Pomembna proučevalca sta bila v 18 in 19. stoletju Sonnenfels in Lorenz von Stein (sintetizacija praktičnih dognanj v splošna načela upravljanja). Utemeljitelj znanstvenega upravljanja je Američan Frederick Taylor, ki se je konec 19. in v začetku 20. stoletja tehnično ali tehnicistično ukvarjal s proučevanjem procesa dela z vidika možnosti poenostavljanja dela in povečevanja storilnosti delavca za strojem. V kasnejšem razvoju velja upoštevati tudi ugotovitve in pojmovanja uprave s strani Henryja Fayola in drugih predstavnikov upravnotehnične smeri. Gre za proučevanje organizacije in podjetja kot celote - sistemizacija, način delitve dela, tudi problemov hierarhije, kontrole, ukazovanja,

koordinacije. Postavljena so bila splošno veljavna pravila za dobro upravljanje in dobro organizacijo dela v podjetju. Vzor za dobro upravljanje pa so videli v vojski, neosebni in učinkovitem izvajanju nalog na podlagi hierarhije pravil in ukazov. Med pravila dobrega upravljanja so šteli enotnost komande, skladnost hierarhije, razpon kontrole, odločanje individualnih starešin ter koordinacijo dela (v državni upravi) prek proračuna. Kot odziv na to klasično šolo upravljanja so vzniknile nove smeri proučevanja. Predstavnik psihološke smeri (behaviorizma) je ameriški psiholog Elton Mayo. Človek v skladu s to teorijo ni več pojmovan kot del stroja ampak kot zapleteno psihofizično bitje s v svojimi problemi, ki vplivajo na njegovo ravnanje v organizaciji. Poudarjen je pomen nematerialnih vplivov in vzpodbud, tudi zadovoljstvo pri delu, občutek varnosti, svobode in samostojnosti, solidarnost v delovni skupini itd. Namesto hierarhije naj bi bil povezovalni dejavnik posameznikov v organizaciji družbena vloga. Tudi sociološke smeri proučevanja uprave in upravljanja so vzniknile kot kritika klasične teorije. Robert Merton, Parsons, Katz, Kahn in drugi proučevalci so se naslonili na generalno teorijo sistemov in proučevali tudi okolje organizacije, odnose med organizacijami kot socialnimi sistemi ter med organizacijami kot sistemi in posamezniki kot njihovimi člani. Tako se je teorija o upravljanju naslonila tudi na zakonitosti s področja naravoslovnih znanosti. Prav tako so se kasneje pojavile t.i. novotehniške smeri proučevanja upravljanja, npr. kibernetika in teorije odločanja. H. Simon in sodelavci so proučevali potek odločanja tudi v bolj zaprtih sistemih in organizacijah.

Vsekakor je kot utemeljitelj moderne birokracije najbolj znan sociolog Maks Weber. Slednji je pojasnil družbeno vlogo in delovanje birokracije v svetu in to ne le z vidika posamezne industrijske organizacije ali delovnega mesta kjer se opravlja neka temeljna dejavnost. »Njegovo zanimanje za upravo gre zato daleč prek obzorja klasične šole upravne tehnike, čeprav je njegovo pojmovanje o upravi, kolikor se naslanja na tehnična vprašanja, identično pojmovanju klasične šole. Povsem enako je tudi njegovo pojmovanje človeka v organizaciji oziroma v upravi, ki je zanj prav tako brezproblemsko bitje, kot je za Taylorja ali Fayola.« (Šmidovnik 1985, 19-20) Njegovo delo velja za temeljno delo na področju proučevanja in razumevanja moderne birokratske organizacije tako v državni in javni upravi kot gospodarstvu. Prav tako je osvetlil odnos med upravo in politiko. Uprava in politika naj bi bili ločeni. Uprava naj bi bila orodje v rokah politike in je naj ne bi mogli obravnavati kot samostojen faktor oblasti. Oblast se po njegovih ugotovitvah sicer izvaja preko uprave in kot uprava, kar slednji daje veliko moč. Weber je opozarjal na problem prevelike moči uprave, ki lahko nadvlada politiko in postane oblast. Zato naj bi bila uprava politično nevtralna, birokrati

se ne bi smeli ukvarjati s politiko, politika se ne bi smela vmešavati v strokovno delo uprave. Postavljanje političnih ciljev tudi ne bi smelo biti stvar strokovne in nevtralne uprave.

Sodobno upravo velja proučevati ob upoštevanju klasične teorije pa tudi z vidika sodobnih spoznanj o upravi in njeni vlogi. »Na področju državne in javne uprave pa je sploh najbolj prisoten model birokratske organizacije/.../ Čas je, da tudi na področju organiziranja upravne dejavnosti opustimo paradigmo birokratske hierarhične organiziranosti in da sprejmemo novo. Osnovna značilnost nove organizacijske paradigme je opuščanje birokratske organizacije, ker ta postaja vse manj učinkovita.« (Brezovšek 1997, 183) Brezovšek tako izpostavi pomen procesne naravnosti upravne dejavnosti, načina vodenja (vodilne sposobnosti, usmerjenost k timskeemu delu in k ljudem, storitvam), strokovnosti javnih uslužbencev, participativnosti pri odločanju itd. »Participativni modeli organizacije vključujejo tudi kliente in nižje ravni uradnikov pri odločanju, kar je pomembno tudi za njihovo motivacijo.« (prav tam) Posebnega pomena je še vedno tudi razmerje med politiko in upravo. »Javna (državna) uprava je komponenta vladanja in jo je mogoče najbolje analizirati s te bolj politične plati, vendar je treba vedeti, da je to managerska dejavnost v okviru javnih organizacij; državljani jo zaznavajo bolj kot drugo komponento vlade (oblasti), čeprav pogosto kot najmanj spoštovano komponento.« (Brezovšek 1997, 184)

Kaže, da se tudi na področju migracij in integracije državna (javna) uprava reorganizira in prilagaja. V vseh državah imajo v sodobnem času tako ali drugače v okviru državne uprave organizirane posebne službe za upravljanje z migracijami. Te službe (direktorati, uradi, sektorji, oddelki ipd.) imajo pomembno vlogo na področju migracij in integracije. Imajo moč in s tem odgovornost do migrantov, države in tudi širše javnosti. Migracijske in integracijske politike lahko delujejo tako ali drugače, vključevalno ali bolj izključevalno. Izključevanje se lahko in tudi se včasih dogaja tudi v imenu integracijskih politik. Kljub nekaterim pozitivnim spremembam in razvoju vključevalnih programov je realnost takšna, da se integracijske politike pogosto zlorabljajo za asimilacijo oz. izključevanje, pa čeprav delujejo bolj mehko. Državi in njeni upravi se pogosto tudi očita, da se na področju migracij namesto na imigrantske oz. integracijske politike, na socialno delo(vanje) in vključevanje ter aktiviranje in krepitev moči migrantov osredotoča na vzpostavljanje in vzdrževanje nadzornih funkcij ter ustanov ter preprečevanje tako imenovanih »ilegalnih migracij«. Problem je kriminalizacija migracij in migrantov. Vsekakor je državna uprava še vedno mehanizem z lastnimi principi in

procesu delovanja, ki se v sodobnem času sicer spreminjajo in postopno prilagajajo družbenim, ekonomskim ter političnim razmeram.

Že desetletja (predvsem po Webrovi utemeljitvi in pojasnitvi njenega kompleksnega delovanja, hierarhije, funkcij, verige ukazov, prenašanja odgovornosti itd.) se torej razvija tudi posebna teorija oz. znanstveni diskurz na temo državne birokracije oz. uprave (slovenski prevod angleške besede *administration*). Tudi v Sloveniji, ki se je po osamosvojitvi in vzpostavitvi samostojne države srečala z novimi izzivi reformiranja in posodabljanja birokratsko delujoče državne/javne uprave na eni strani ter kmalu tudi z migracijami in potrebo po oblikovanju migracijske in integracijske politike, je tako. Pomembne študije javne/državne uprave so prispevale k razumevanju vloge, pomena in delovanja birokracije v družbi in državi. Proučevanje migracij in migracijske politike pa je prispevalo k razumevanju migracij in integracijskih procesov. Gre seveda tudi za razlike med pristopi posameznih ved: politološkimi, pravnimi, upravnimi ter ekonomskimi, demografskimi, geografskimi in socialno-delavskimi ter sociološkimi pristopi.

Sodobna spoznanja o državni (javni) upravi kot pomembnem in »samosvojem« akterju, ki ne le izvaja posamezne državne politike, ampak jih v kompleksnem postopku tudi sooblikuje in včasih celo preoblikuje v okviru javno-politične arene in javno-političnega procesa (v politologiji se je v 80ih in 90ih letih 20. stoletja razvil koncept javnopolitičnih omrežij), pomembno zaznamovala razumevanje njene vloge in pomena. Državna uprava je na podlagi različnih raziskav in študij spoznana za pomembnega javnopolitičnega igralca, čeprav je njena uspešnost pri reševanju t.i. globalnih družbenih pojavov in procesov (kamor uvrščamo tudi migracije) omejena. Bolj jasno je, da ima karierno uradništvo zaradi številčnosti, stalnosti, znanja in nadzora nad informacijami včasih večjo moč kot zakonodajna veja oblasti. »Če se na prvi pogled zdi, da ima zakonodajna oblast bolj neodvisno in neposredno vlogo pri oblikovanju javnih politik, empirične analize kažejo, da ni tako. /.../ Izvršilna oblast ne ostaja le na polju izvajanja zakonov, temveč vse bolj narekuje dnevni red zakonodajalca. /.../ Izvršilna oblast postaja tako tudi primarni cilj nedržavnih⁵ javnopolitičnih igralcev, ki poskušajo vplivati na oblikovanje politik« (Kotar 2002, 56). Slednje naj bi predvsem veljalo za parlamentarne demokracije v nasprotju z večjo vlogo zakonodajalcev v predsedniških političnih sistemih.

⁵ Tukaj so mišljene civilno družbene ali nevladne, medvladne, mednarodne organizacije oziroma interesne skupine.

V kontekstu primerjav posledic globalizacije na državne uprave različnih držav je bilo izpostavljeno tudi vprašanje o silnicah, ki vplivajo na spreminjanje načina strukturiranja in delovanja državnih uprav. »Globalizacija zelo pomembno vpliva na strukturo in način delovanja državne uprave. Vpliv mednarodnih pravil, politik, dogovorov, praks na državno upravo izrazito narašča. /.../ Pomembna ugotovitev je predvsem, da globalizacija ne pomeni odprave razlik med nacionalnimi državnimi upravami. Različne države sicer sledijo splošnim trendom, uporabljajo podobne metode reforme državne uprave, vendar rezultati kljub temu ostajajo različni« (Bugarič 2003, 107). Državna uprava naj bi v sodobnem »postmodernem« času predvsem regulirala in ne več toliko intervenirala v imenu javnega interesa. Preko privatizacije, deregulacije in decentralizacije določenih javnih storitev bi naj bila partner drugim (medvladnim, transnacionalnim, multinacionalnim in civilno-družbenim ali nevladnim – profitnim in neprofitnim) akterjem. Birokratski aparat državne uprave je namreč kljub svoji mogočnosti pokazal pomanjkljivosti in slabosti, ki imajo negativne posledice na različnih področjih. Vendar je hkrati (p)ostalo jasno, da mehansko prenašanje modelov delovanja državnih uprav drugih držav v nacionalne upravne in politične kulture ni mogoče. Na razvoj ustanov vplivajo številni specifični dejavniki, (u)pravne tradicije in kulture, zgodovinski in družbeni ter politični konteksti, vrednote, norme, navade, običaji itd. Tudi razmišljanja v smislu konca države in njene uprave zaradi globalizacijskih procesov se niso izkazala za pravilna. Državna (javna) uprava je tako kot država še vedno pomemben akter na področju reguliranja družbenih procesov in odnosov. Prav tako prakse posameznih ustanov (tudi v Sloveniji) potrjujejo domnevo, da kljub evropeizaciji v smislu harmonizacije prava in določenih upravnih postopkov, državna uprava »ostaja tesno povezana z nacionalnim kontekstom v katerem deluje, zato je težko pričakovati, da bi lahko proces globalizacije to značilnost v celoti odpravil ali spremenil« (Bugarič 2003, 107).

Tudi v zvezi z državno in javno upravo je za boljše razumevanje njene vzpostavitve, vloge in pomena potreben skok v zgodovino. Ideja delitve oblasti je bila eno od temeljnih vprašanj filozofov in drugih mislecev moderne. V starem svetu (Evropi) so pod vplivom ideje o suverenosti, predvsem v 19. stoletju nastajale nacionalne države, kot zamejene entitete z lastnim prebivalstvom in vlado (na lastnem ozemlju suvereno oblastjo). Burni ekonomski razvoj (industrializacija, urbanizacija, tehnična revolucija, demografska ekspanzija) je tudi vodil v drugačno organizacijo družbe in oblasti. Toda ideja o upravni državi je dobila svoj pravi pomen in izraz šele konec 19. stoletja, ko se je začela kazati potreba po večjem poseganju države v reševanje različnih družbenih (oz. socialnih) problemov (tudi migracij).

Waldo (v Kickert in Stillman, 1999) se tako sprašuje ali je javna uprava zrasla iz države ali obratno. Kakorkoli, v 20. stoletju so začeli birokratski oz. administrativni aparati ZDA in tudi posameznih evropskih držav kontinuirano naraščati. Vlogo in pomen državne (ter kasneje javne) uprave v okviru držav so relativno pozno začeli preučevati tudi družboslovci. Kot ugotavlja Waldo (v Kickert in Stillman 1999, 29-30), tudi v sodobnem času »študij javne uprave v Evropi ni tako tesno povezan s politično znanostjo kot v Ameriki. V Evropi so debate o državi kot administrativni državi v večini prepuščene študentom javne uprave in se ukvarjajo s posameznimi državami. Študenti javne uprave se lotevajo svojega predmeta raziskovanja z nacionalne perspektive«.

Waldo (prav tam) nadalje poudarja, da sta med glavnimi izzivi 21. stoletja tudi soočanje z kompleksno družbo in kompleksnim upravnim aparatom (administrative apparatus), ki sta postala zelo soodvisna kot posledica uspeha s katerim se je bila vlada zmožna odzvati na vedno večje zahteve državljanov po boljših in številčnejših storitvah. Vendar po mnenju Walda dihotomije, ki so zagotavljale temelje za vlado v kateri prevladuje enakost pred pravom in redistribucija blaginje (welfare), ne ustrezajo več sodobnim izzivom. Dihotomije država/družba, politika/uprava in javno/privatno imajo torej stare korenine. Omogočajo (analitično) ločenost. Dejansko je moralo preteči skoraj celo 20. stoletje za odkritje, da te tri dihotomije ne morejo zagotoviti enoglasnega temelja za študij javne uprave. Kakorkoli, brez njih se javne uprave sploh ne bi dalo razumeti. Jasno je, da je potrebno najti način za njihovo redefinicijo brez zahteve po definitivni interpretaciji. Za soočenje in reševanje problemov legitimnosti ter blaginje je potrebna nova ideja glede razmerja med državo in državljanom.

Hobsbawm opisuje in pojasnjuje nastanek in razvoj moderne države in njene uprave od francoske revolucije (1789) naprej. Ta država je bila vsekakor nekaj novega, njena naloga je bila povezovanje vseh prebivalcev na njenem ozemlju.

Značilna moderna država, ki je sistemsko obliko dobila v času francoske revolucije, v resnici pa jo je napovedal že razvoj evropskih kneževin v 16. in 17. stoletju, je bila v marsičem novost. Državo so opredeljevali kot (če le mogoče, nepretrgano in celostno) ozemlje – in vladala je nad vsemi prebivalci tega ozemlja, od drugih takih ozemelj pa so jo ločile jasno zarisane meje. Politično je tem prebivalcem vladala in jih upravljala neposredno in ne prek posredniškega sistema vladarjev in avtonomnih korporacij. Kadar je bilo le mogoče, je poskušala po vsem ozemlju uveljaviti iste institucionalne in

administrativne ureditve in zakone; po revoluciji ni več poskušala vpeljevati istih verskih ali sekularno-ideoloških zakonov. (Hobsbawm 1990, 98-99)

Po vzpostavitvi je torej država dobila določene pristojnosti za pregled nad svojim prebivalstvom, prav tako pa tudi zakonske omejitve izvajanja oblasti. Izvajanje oblasti je bilo v vedno večji meri v rokah uradništva (administrativnega aparata). Hobsbawm še nadaljuje:

Država je čedalje natančneje zbirala podatke o vseh svojih podložnikih in državljanih, in sicer z rednimi popisi (ti so postali splošni šele sredi 19. stoletja), s teoretično obveznim šolanjem in – kjer je bilo to potrebno - z vojaškim naborom. V birokratskih in dobro urejenih državah so imeli prebivalci zaradi sistema dokumentiranja in registriranja posameznikov še bolj neposredne stike z vladno in administrativno mašinerijo, zlasti tisti, ki so se selili iz kraja v kraj. V državah, ki so poskrbele za civilno alternativo cerkvenemu obhajanju pomembnih dogodkov v človekovem življenju – in to je storila večina držav, so prebivalci zastopnike države lahko srečali ob takih priložnostih, polnih čustvenega naboja; zmeraj pa jim je bila na sledi mašinerija, ki je zapisovala rojstva, poroke in smrti – ti zapisi so nadomestili popise. (Hobsbawm 1990, 98-99)

Moderna država in njena birokracija s pomočjo demografije torej dobivata v 19. stoletju možnost preštevanja, kategorizacije prebivalstva na lastnem ozemlju. Šlo je za merjenje številčnosti, fizične moči in tudi blaginje ljudi. To je postalo mogoče šele z oblikovanjem nacionalnih, teritorialno zamejenih držav. Meje med državami so povzročile, da se ljudje niso mogli več svobodno seliti. »Opisana predstava o nacionalnih populacijah je spremenila tudi razumevanje migracijskih procesov. Migracije so postajale vedno bolj mednarodne, hkrati pa je razmah etničnega nacionalizma zlasti v poznem devetnajstem in zgodnjem dvajsetem stoletju povzročil kolektivno razločevanje med »lastnimi« in »tujimi« državljani.« (Cukut Krilić 2009, 25) Konceptualizacija nacije je bila in je pogojena s konceptualizacijo prebivalstva. Prav tako pa tudi z razumevanjem migracij in migracijske politike. Pojav in razvoj ideje in izraza populacija je zelo nazorno prikazal Herve Le Bras, vendar tudi povsem jasno poudaril zgodovinsko obremenjenost evropskih družb in držav s tem pojmom. Pojem prebivalstvo (populacija) naj bi označevalo število ljudi, ki so v danem trenutku prisotni na določenem prostoru. Gre torej za idejno povezovanje prebivalstva z določenim prostorom. »To je tisto, kar imenujemo operativni modus ali merilo izraza. Toda od samega merila ni

nobene koristi in celo zasenči smisel tega, kar je merjeno« (Le Bras 2003, 29). Ali kot nadalje razlaga isti avtor:

Za izraz »populacija« je najboljšo izhodišče metoda, ki jo je izbral Emile Benveniste v svojem Slovarju indoevropskih institucij. Ta metoda namreč omogoča, da razumemo, kako se to bistvo (fantazmatsko, če si sposodimo Hobbesov materialistični izraz) izgradi in se potem, ustrezno svoji strukturi, spreminja in se manifestira skozi različne posebnosti. Rodnost, staranje, imigracije in vpadi - to je le nekaj primerov. Ne obravnavamo jih kot fenomene ali kot realne entitete, temveč kot emanacijo ideje populacije, te čudne ideje, ki je izšla iz krščanske religije, pa tudi iz matematike, demokracije in izgradnje modernih nacij. (Le Bras 2003, 29-30)

Migracije so po Le Brasu tudi bistveno povezane s konstrukcijo, pojmovanjem oziroma dojemanjem prebivalstva. Prebivalstvo je sicer poleg teritorija (prostora) in oblasti (vlade) z uradništvom tisto kar po modernem mišljenju tvori nacionalne države.

Toda resnica je, da družbe ni mogoče definirati na podlagi množic ljudi niti na podlagi populacij. Temu upanju se je treba odpovedati, reči zbogom množicam in populacijam./.../ Pravo bogastvo je v družbeni organizaciji, v arhitekturi vezi, ki jih ljudje, te asocialne živali, uspejo vzpostaviti, da bi vendarle živeli skupaj./.../ Nedvomno, ljudje so potrebni, da bi obstajala družba, tako kakor so potrebni kamni, da bi zgradili palačo, toda kvalitetna gradnja ni odvisna od števila vzidanih kamnov. (Le Bras 2003, 30)

Zgodovinska dejstva pričajo tudi o tem, da je bilo v času srednjega veka in v začetku novega veka na zemlji precej manj ljudi kot danes. Leta 1300 je na svetu živelo približno 350 milijonov ljudi, od takrat naprej pa naj bi število prebivalstva kontinuirano naraščalo z vmesnimi zastoji v rasti. Pojem populacija v današnjem pomenu besede ni bil znan. Kot pojasnjuje Le Bras (2003, 13) je »populacija abstraktni koncept, ki je nastal iz različnih in nasprotnih tradicij, tako religioznih kakor političnih, in se je izmaknil svojemu dobesednemu pomenu tako rekoč brž, ko se je pojavil«. Izraz populacija naj bi, kot nadalje ugotavlja Le Bras, prvič celostno uporabil angleški oziroma škotski filozof (empirist) David Hume leta 1752, v svoji knjigi Political Discourses. Tudi pred tem so ta pojem uporabljali, vendar kot operativno orodje. William Petty, utemeljitelj politične aritmetike in asistent Thomasa

Hobbesa, ga je namreč uporabljal že sredi 17. stoletja, ko je poskušal oceniti število prebivalstva različnih mest. Le Bras pojasnjuje:

Prehod od koncepta k imenu še zdaleč ni očiten. Prehod od »number of the people« k populaciji se je vlekel stoletje/.../. Hume, denimo, se je obotavljal, da bi opravil ta preskok in je najprej uporabljal izraz »populousness«, preden se je v skrajni sili odločil za »population«, izraz, ki ga je sprejela vsa Evropa, začenši s Francozi, saj je Mirabeau obilno uporabljal besedo v svojem delu Prijatelj ljudi, ki je izšlo štiri leta pozneje. Ta zagata je razumljiva, saj je bilo 18. stoletje v veliki meri naklonjeno demografski rasti. Bilo je populacionistično. (Le Bras 2003, 15)

Le Bras v nadaljevanju tudi dodaja: »V izrazu »populacija« je tistemu, kar je pomenilo »number of the people«, dodana naklonjena konotacija. Populacija je nasprotje depopulacije, ki je sama sinonim za upostošenje in propad. Brž ko je nastal izraz populacija, je vseboval potemtakem že tudi vrednostno oceno, ki daje barvo in usmerja vse razprave na to temo. Populacija je populacionistična v podobi svojega stoletja.« (Le Bras 2003, 15)

Dodati je treba, da je bilo sicer že za časa Jeana Bodina prebivalstvo (populacija) bistven segment ali temelj, bogastvo vsake družbe. Vendar Bodin pojem ljudje uporablja v abstraktnem smislu in brez povezave z ozemljem.

Montesquie, ki je sicer bolj znan po proučevanju delitve oblasti, je tudi razmišljal o številu ljudi na zemlji in o migracijah. V času mnogih naravnih katastrof in umiranja prebivalstva ter tudi razsvetljenstva in revolucionarnih političnih idej, je razvil teorijo o »depopulaciji« od obdobja antike dalje. »Depopulatio izhaja iz latinskega glagola, ki pomeni uničiti, upostošiti, razljuditi. Depopulari pa tudi sam izhaja iz besede populari, ki so ga prav tako uporabljali na latinski podlagi, ki pomeni isto, le da z nekoliko milejšim pomenom: pustošiti, pleniti. Predpona de v tem primeru ne preobrne smisla.« (Le Bras 2003, 14). Montesquie je v Perzijskih pismih preučeval vzroke za neuspehe kolonizacije, ki jo očitno razume kot neučinkovito. Ljudje bi morali po njegovem mnenju ostati doma. Tako se mu pripisuje pomembna teorija okolja, ki pojasnjuje povezanost ljudi in zemlje. Njena vrednost je v tem, ker pojasnjuje takratno navezanost ljudi na zemljo in nepripravljenost na migracijo. Namreč, v njegovem času so si mnogi klasični ekonomisti (npr. Adam Smith) celo želeli, da bi se ljudje preseljevali kot blago. Vendar se je uveljavilo prepričanje, da je človeka najtežje

premakniti oziroma, da je človek najtežje premakljivo blago ali tovor (kot zapiše Adam Smith konec 18. stoletja). »To, kar je za ekonomiste povod za obžalovanje, je za druge preučevalce logično dejstvo./.../ Prepričani so bili, da se posamezniki, ki so se preselili v oddaljene kraje, tako slabo prilagajajo okolju, kot se tropske rastline na severu ali praproti v puščavi.« (Le Bras 2003, 38-39) V skladu s takratnim razmišljanjem naj bi delovna sila ostala vezana na nacionalno državo. V predindustrijskem obdobju so sicer obstajale kompleksne in različne sezonske migracije raznih rokodelcev, ki so jih celo vabili tja, kjer se je pojavila potreba po njih. Vendar to ponavadi niso bile migracije na zelo dolge razdalje in v začetku tudi niso bile trajnega značaja. »Ob teh posamičnih primerih pa je velika množica kmetov – predstavljala je več kot 80 odstotkov prebivalstva – ostala priklenjena na zemljo, pogosto zaradi pravic zemljiške gospode in dolgov. Ius solis, ki je danes znak naprednosti v nacionalnem merilu, je bil v tistem obdobju neke vrste bojazen na lokalni ravni.« (Bade 2003, 39)

Industrijska revolucija v 19. stoletju je počasi in postopoma pospešila migracije med podeželjem in mesti ter tudi med regijami in državami v Evropi in južno Ameriko ter novim svetom (ZDA), vendar je bilo povpraševanje po delovni sili vseeno večje od ponudbe. Tudi zato najbrž klasični ekonomisti (poleg Smitha tudi David Ricardo ter John Stuart Mill) niso predvideli pomena migracij za mednarodno politično ekonomijo. Države dejansko dolgo časa niso omejevale migracij, potem pa so predvsem v drugi polovici 19. stoletja v skladu z ekonomskimi in zunanje ter notranje političnimi (vedno bolj obrambnimi) interesi začele regulirati priseljevanje. To je npr. značilno za Francijo, Prusijo oz. Nemčijo (ki je od leta 1850 krepila svojo moč in vzbujala strahove pri drugih, predvsem geografsko sosednjih nacijah), Italijo, Veliko Britanijo. Tudi ZDA so, po tako imenovani dobi odprtih vrat (1776-1881), začele vzpostavljati federalni birokratski aparat za nadzor priseljevanja ter selekcijo priseljencev.

Težko si je danes, ko so državni uradi in službe za večino ljudi samoumevno dejstvo, predstavljati kaj so vse opisane spremembe pomenile za ljudi, ki so živeli v tistem obdobju. Bolj jasno je, da je šele zgodovinski razvoj omogočil vzpostavitev moderne države in njene birokracije, ki je postopoma in na podlagi teoretičnih ter revolucionarnih aktivnosti ljudi (državljanov) nasledila prejšnje dinastične (od boga dane) monarhične (cesarske, kraljevske) patrimonialne oblike oblasti oz. vladavine ter upravljanja. Družbeni in ekonomski razvoj je opozarjal na nove politične potrebe ter sprožal teoretične in vsakodnevne razprave o drugačni ureditvi (delitvi) oblasti ter pravicah človeka in državljana. Seveda bi bilo iluzorno misliti, da

nov družbeni (državni) red ni bil vsiljen od zgoraj, s strani revolucionarjev, ki so si po prevzemu oblasti razdelili politične ali upravne funkcije. Mnogokrat (podobno kot je to v navadi danes) so na revolucionarne obljube ljudem pozabili. Preprosti ljudje si namreč še danes ne predstavljajo natančno kako država in njena uprava deluje, kakšna je njena vloga in pomen. Tudi takrat jih je bilo k sodelovanju potrebno pritegniti ali prisiliti. Moderna država je kljub sekularizaciji (ločitvi države od cerkvene oblasti) še kako potrebovala religiozne občutke ljudi za podrejanje pravilom, ki jih je sama vzpostavljala. Potrebovala je tudi državne ustanove (birokracijo) za uveljavljanje zakonov in drugih pravil. Vprašanje je seveda, ali in v čem se birokracija moderne države razlikuje od njenih predhodnih zametkov. Tudi kralji, cesarji so namreč imeli birokratski aparat za nadzorovanje podložnikov in tudi upravljanje nekaterih področij. Predvidevamo lahko, da je bil ta aparat vendarle drugačen od tega novega (modernega).

O vzponu državnega sistema jedrnato piše Immanuel Wallerstein v knjigi Uvod v analizo svetovnih-sistemov. Čeprav v središče svoje analize postavlja tako imenovani svetovni-sistem (dvojico center-periferijo) in ne države, pa je slednja očitno tudi zanj pomemben del svetovnega-sistema in kot taka vredna razumevanja. Predvsem tudi v odnosu do drugih držav. Wallerstein govori o meddržavnem sistemu, ki je formalno nastal z Westfalskim mirom leta 1648, raziskuje pa tudi avtonomno moč države oziroma koncept suverenosti. Pokaže kako so si nove monarhije kot centralizirajoče strukture od 15. stoletja dalje stalno prizadevale večati svojo moč s podrejanjem regionalnih struktur moči. »To so poskušale storiti tako, da so krepile (v resnici je šlo za ustanavljanje) uradniško in vojaško birokracijo. Najpomembnejše pa je bilo, da so si prizadevale krepiti lastno moč z davčnimi sistemi in zadostnim osebjem, ki je pobiralo davke.« (Wallerstein 2006, 57) Kot pokaže monarh vendarle dejansko ni imel absolutne moči. Ta je bila po njegovem razmeroma šibka. »Pravzaprav so si države stoletja prizadevale za večjo moč in bile v tem tudi precej uspešne. Zato je eden od stoletnih trendov svetovnega-sistema že od začetka (vsaj do sedemdesetih let 20. stoletja, kot bomo videli) počasno, a trajno naraščanje dejanske moči države/.../ Najpomembnejši način, kako so monarhi povečevali svojo dejansko moč, je bilo oblikovanje birokracij.« (Wallerstein 2006, 58). V nadaljevanju tudi jasneje pokaže kako se je birokracija širila in z državnim nadzorom krepila svojo moč. Posebej tudi poudari, da je razmerje držav do podjetij bistveno za razumevanje delovanja kapitalističnega svetovnega sistema in razloži zakaj si podjetniki v bistvu ne želijo, da bi države resnično izvajale laissez-faire ideologijo, pa čeprav jo sicer glasno zagovarjajo. Wallerstein na različnih področjih pokaže, da nevtralnega položaja za

državo ni. »Pretok ljudi čez meje je bil vselej najstrože nadzorovan in seveda zadeva podjetja, saj gre za delavce./.../ A model zanemarja dva elementa, ki sta lahko osrednjega pomena: vpliv na družbeno strukturo katere koli imigracijske države in dolgoročni ekonomski vpliv imigracije (ki je lahko precej pozitiven, čeprav je kratkoročni vpliv precej negativen, vsaj za nekatere). Tudi tu ni nevtralnega položaja.« (Wallerstein 2006, 62-63)

Na tem mestu je potreben miselni preskok k teoriji javne uprave, ki nam bo pomagala pojasniti nastanek in razvoj državne (javne) uprave.

Študij javne oz. državne uprave kot posebno področje znanstvenega udejstvovanja ima seveda svojo zgodovino in zakonitosti. Za nas je zanimivo predvsem preučevanje v družboslovnem (politološkem) smislu, ki je v 20. stoletju razvilo lastne teorije oz. koncepte. Zaradi zgodovinskih oz. razvojnih razlogov obstaja danes bistvena razlika med javno upravo v ZDA in Evropskih državah. Delno ta razlika izhaja tudi iz samega razumevanja države kot take.

Kompleksnost in tudi notranja protislovnost upravljanja moderne države je pogojevala razčlenjevanje in povečanje nalog državne (javne) uprave. Kot ugotavljata Jos C.N. Raadshelders in Mark R. Rutgers v članku s pomenljivim naslovom *The waxing and waning of the state and its study: changes and challenges in the study of Public Administration* (v slovenskem prevodu - Rast in upadanje države in njenega študija: spremembe in izzivi v študiju Javne uprave), je Evropski študij javne uprave okarakteriziran z različnimi fazami razvoja.

Najbolj značilna podobnost (med državo in državno upravo, op.: F.J.) je ta, da je javna uprava razumljena primarno kot državna uprava in da ima študij javne uprave močne korenine v študiju prava. V zgodovinski perspektivi, je bil študij javne uprave konstruiran kot študij države, ali Staatswissenschaft kot se je imenoval v 19. stoletju v Nemčiji. Da bi razumeli 'Evropski' pristop do javne uprave je potrebno nasloviti razvoj študija v povezavi z razvojem države. Država se je pojavila kot najbolj učinkovita institucija, ki je obljubljala zaščito in svobodo. Uprava je predvsem vitalni del naših naporov zagotavljanja varnosti v negotovih, če ne nepredvidljivih, socialnih interakcijah. Dejansko je lahko uprava izmišljena kot kontrola nad teritorijem in zaščita pred nasiljem v prid ljudem. (Raadshelders in Rutgers 1999, 17)

Ista avtorja v nadaljevanju svojega članka tudi bolj podrobno opisujeta zgodovino razvoja študija javne uprave in opozarjata, da je: »Razvoj študija javne uprave kot 'študija države' prepleten z razvojem (nacionalne) države. Preden lahko kakršnokoli učno pozornost pritegnejo upravne zadeve z ozirom na državo, mora predhoditi jasna ideja države. Samo v kontekstu razvoja države je lahko osvetljen študij javne uprave.« (Raadschelders in Rutgers 1999, 17-18)

Dolga in raznolika je zgodovina nastanka ter razvoja države ter tudi njene uprave. Celoten opis tega zgodovinskega razvoja bi presegal obseg tega dela, vendar pa se je potrebno zavedati bistvenih prelomnih obdobij ter njihovih značilnosti, kontekstov, idej itd. Misliti migracije pomeni misliti politiko, državo in tudi njeno upravo. Čeprav je pomemben tudi razvoj v času srednjega veka oz. fevdalizma, ko je država počasi prihajala na površino v družbeno-političnem okolju (pomen lordov in plemstva, kraljev ter kraljevskih-klerikalnih svetov pri partikularnem - lokalnem oz. patrimonialnem vladanju oz. upravljanju - pobiranje davkov, ki še ni bilo funkcionalno diferencirano), bomo posebno pozornost raje namenili prehodu v novi vek oz. obdobju ter pomenu nastanka moderne. V srednjem veku namreč ni zaznati posebnega diskurza na temo uprave, čeprav pomembni zametki za nastanek moderne države in kasnejšega modernega sistema odnosov med državami segajo v 12. oz. 13. stoletje, ko sta aristokracija in duhovščina z vzpostavljanjem parlamentov reagirali na vedno večjo moč monarhov (npr. sprejem Magne Carte- velike listine svoboščin leta 1215 v Angliji). »Moderna država je bila rojena v renesansi. Med renesanso (16. stoletje) so se zgodile temeljite spremembe. Fevdalni sistem se je skrušil, kar je rezultiralo inter alia v profesionalizaciji vojne. Fevdalne vojske so bile zamenjane z najemniškimi vojaki in kasneje s stabilnimi vojskami.« (Raadschelders in Rutgers 1999, 19). To je seveda obdobje novih velikih, tudi znanstvenih odkritij in začetkov drugačnega gledanja na svet in znanje. Tudi drugačna organiziranost države postaja vedno bolj pomembno področje preučevanja. Najprej je bilo potrebno utemeljiti državo (dela Jeana Bodina, Thomasa Hobbesa, Johna Locka itd.) in nato kmalu (čeprav postopno) tudi drugače konceptualizirano upravo in državne uslužbence.

Kot rezultat je država vstopila v novo obdobje. To je mogoče najboljše ilustrirano z dejstvom, da je v (političnem) diskurzu beseda 'država' dobila nov pomen od precej starejšega 'posestva'. Glede na to, da javno in privatno v povezavi z vlado nista bila ločena do konca 18. stoletja, je bila vlada tretirana kot osebna lastnina. /.../ Ne prej kot v 17. stoletju je 'država' postala sinonim za avtoriteto, privilegije ter vlado /... / Več

pozornosti je bilo namenjeno organizaciji države. Novi politični, družbeni in ekonomski faktorji so sprožili razvoje kot so vzpostavitev stabilne vojske, nacionalnih davkov in kodifikacijo prava. V mladi državi/državah je postal upravni aparat temeljni način kontroliranja imperija, varovanja dohodka in izvrševanja politik. (Raadschelders in Rutgers 1999, 20)

V isti knjigi (zborniku prispevkov različnih uveljavljenih avtorjev na področju preučevanja javne uprave v Evropi in ZDA) z skupnim naslovom *The modern state and its study : new administrative sciences in a changing Europe and United States (1999)* si tudi urednika Walter J. M. Kickert in Richard J. Stillman na začetku zastavljata temeljno vprašanje: kakšen je odnos med spremembami v državah in njihovimi javnimi upravami na eni strani ter razvojem v znanostih o upravi znotraj njihovih nacij, na drugi? Ugotavljata, da je v nasprotju z naravoslovnimi znanostmi, kjer je nacionalnost raziskovalca nepomembna za njegovo/njeno študijo, v upravnih znanostih nacionalnost raziskave pomembna.

Znotraj vsake nacionalne države, je prevladujoč predmet raziskovanj njene upravne znanosti njena lastna vlada in javna uprava. Upravna znanost tako ni vzpostavila univerzalne splošne teorije (čeprav so to nekateri učenjaki poskušali), ki bi lahko kot taka bila uporabna vsepovsod po svetu, saj je predmet njenega študija vezan (večinoma) na njeno lastno nacionalno državo, celo ali njene dele. Študij javne uprave tako nikoli ne more biti ločen od posebne javne uprave znotraj države. Ker je svet sestavljen iz mnogih različnih tipov držav in upravnih sistemov, so različni raziskovalni stili in metode neizogibni. (Kickert in Stillman 1999, 4)

Kickert in Stillman tudi ugotavljata, da ima ameriška upravna znanost po drugi svetovni vojni velik vpliv na upravne znanosti v zahodno (dodamo lahko, da tudi vzhodnoevropskih po koncu hladne vojne in osamosvojitvi ter demokratizaciji teh držav) evropskih državah. Ta vpliv je po njunem mnenju paradoksen glede na zgodovinske, kulturne, strukturne in funkcionalne razlike med javno upravo v ZDA in Evropi. S tem se lahko strinjamo, čeprav je treba dodati, da so ameriško javno upravo in znanost seveda tudi oblikovali priseljenci iz Evrope. Bistvena razlika je res v tem, da v ZDA koncept države ne obstaja v takšnem smislu kot v Evropi. »Ena razlaga za vsebinski vpliv severno ameriške upravne znanosti v Evropi bi lahko bila ta, da so ZDA, ironično, več kot pol stoletja pred Evropo.« (Kickert in Stillman, 1999) Upravne znanosti so se v Evropi v 20. stoletju ponovno razvijale šele po drugi svetovni

vojni z razvojem welfare držav. Ima pa Evropa sicer precej daljšo (večstoletno) tradicijo na področju delovanja in razvoja javne uprave od ZDA. »Študij javne uprave se je v ZDA začel ob koncu 20. stoletja (1887, če smo natančni, z Wilsonovim klasičnim esejem, 'The study of administration') in rezultiral po drugi svetovni vojni v kvantitavnem in kvalitativnem porastu tovrstne znanosti.« (prav tam) Upravne znanosti v Evropi so bile in so še tudi razdeljene med različne vede. Dolgo je dominiralo pravo, družboslovje je šele v 20. stoletju začelo preučevati tudi posebno upravno stvarnost in začelo presegati normativno-legalistične študije. Vsekakor pa je to iskanje identitete upravnih znanosti v Evropi (tudi v Sloveniji) prispevalo k njihovemu počasnemu in postopnemu osamosvajanju in odraščanju.

Študij uprave je tako star kot obstoj države in uprave v 'starem svetu' Evropi, ki je nekako daljši kot zgodovina 'novega sveta', Amerike/.../. Tri obdobja v evropski zgodovini odražajo različne tipe držav in uprav, od absolutistične države, do liberalne Rechtsstaat in končno, moderne welfare države. Liberalna država nočni čuvaj je imela popolnoma drugačno državo in upravo od welfare države, kot jo najdemo v ZDA. Te razlike državnih struktur in namenov so se posledično odražale v študiju uprave. (Kickert in Stillman 1999, 7)

Prav tako lahko ugotovimo, da se tudi danes posamezne države in uprave znotraj Evropske unije razlikujejo med sabo. »Običajna tipologija Evropskih nacionalnih držav razlikuje med tremi glavnimi tipi: Germansko, Napoleonsko (npr. Francija, Italija in Španija) ter Anglosaxonsko (Velika Britanija)« (Kickert in Stillman 1999, 6). Mlado državo Slovenijo, ki jo v tem delu posebej obravnavamo, težko uvrstimo samo v enega od teh tipov držav. Gre za različne zgodovinske, politične, pravne ter socio-kulturne vplive, ki tudi danes pogojujejo ustroj in delovanje slovenske države in posebej tudi njene uprave. Prisoten je germanski, pa habsburški oz. avstroogrski vpliv, prav tako tudi napoleonski (romanski) ter seveda južno-slovanski (dediščina povezanosti z Jugoslavijo oz. njenimi republikami, predvsem Srbijo in Hrvaško). Tudi Kickert in Stillman (1999, 6) ugotavljata, da »je večina zahodno evropskih držav majhnih in se ne prilegajo dobro v običajne tri različnosti nacionalnih tipov«. Navedena avtorja sicer naštevata tudi druge države (Finska, Švedska, Norveška, Danska, Nizozemska, Belgija, Švica, Avstrija), ki so si podobne v treh karakteristikah: konsolidacijsko-konsensualnem tipu politične demokracije; korporativnem vzorcu interesne zastopanosti, ki deluje kot posredniška raven med državo in družbo; socialni transformaciji, stopnji socio-politične različnosti in heterogenosti v družbi. Opozarjata tudi na t.i. nove evropske

demokracije in naštevata (ter vključujeta v analizo) tri bivše »komunistične« države v Srednji Evropi (Poljsko, Madžarsko in Češko republiko). Slovenija v tem delu sicer ni omenjena in posebej vključena v analizo, je pa pri njenem obravnavanju vsekakor vredno upoštevati tudi ugotovitve o teh mlajših (pri vseh prisoten tudi Germanski oz. Habsburški vpliv) državah, ki so vse nove članice Evropske unije. Velja pa seveda upoštevati dejstvo, da gre v primeru Slovenije za popolnoma novo državno tvorbo, kar onemogoča primerljivost z navedenimi državami.

Kaj je torej značilno za različne tipe držav in posebej njenih uprav?

Za absolutistično državo je značilna centraliziranost njene avtoritete v rokah absolutnega monarha oz. aristokratskih dinastij. Tako je bila v Prusiji, Rusiji ter Svetem rimskem cesarstvu oz. pri Habsburžanih uveljavljena tudi močna, centralizirana uprava. »Centralna avtoriteta Hohenzollernov iz Berlina je bila znana in strašljiva. Francoski izvor besede Etatizem ilustrira Pariško moč Bourbonov. Iz Dunaja upravljana Habsburška monarhija je imela imperij, ki je zavzemal skoraj celotno področje srednje Evrope.« (Kickert, Stillman: 1999: 7). Posebej znana je močna birokracija Prusije, ki je zaradi geopolitičnih razlogov seveda vključevala močno vojsko (ta je 1870 tudi porazila habsburško Avstrijo), vendar tudi druge uslužbenke na različnih civilnih področjih.

Že v 17. in 18. stoletju, je svetovno znana pruska birokracija vodila in nadzirala celotno prusko družbo v skoraj vseh pogledih. Tristo let pred povojno welfare državo 20. stoletja v Nemčiji je obstajala država, ki je poskrbela za svoje državljane 'od zibelke do groba'. Pruska birokracija se je razvila v profesionalno organizacijo ekspertov z vseživljenjsko zaposlitvijo v storitvah države. Vzpostavljen je bil poseben izobraževalni sistem, ki je pripravljal biokrate za njihove pomembne naloge. Kvaliteta državne uprave je bila zagotovljena z predvstopnimi izpiti, planiranim kariernim sistemom, hierarhično linijo ukazov itd. Na nemških univerzah se je v tem obdobju razvila posebna znanost – Kameralistika – posebej za usposabljanje bodočih javnih uslužbencev/.../ Absolutistična pruska država je pospeševala celosten, 'totalni' študij uprave. (Kickert in Stillman 1999, 7-8)

Za liberalno pravno (Rechtstaat) državo je bolj značilna prevlada prava (v smislu izvajanja zakonov), ki je »dobil monopol kot edini relevanten študij javne uprave«. Razvoj takšne uprave so pogojevale spremenjene ekonomske in politične razmere v kontinentalni Evropi,

predvsem razvoj tržnih - kapitalističnih odnosov po zmagi buržuazije nad aristokracijo v francoski revoluciji. Nova politična ideologija liberalizma je uveljavljala naziranje o prosto delujočem trgu ter svobodi posameznika in lastnine. Država se v skladu s to ideologijo naj ne bi preveč vmešavala v delovanje trga, ki samodejno deluje ob zagotavljanju pravne varnosti. »Ta ideologija je klicala po obliki države v obliki parlamentarne demokracije in Rechtstatt, ki sta bili uvedeni v 19. stoletju po vsej kontinentalni Evropi. /.../ Ni čudno, da leto 1848 označuje rojstvo mnogih evropskih demokratičnih ustav. Absolutna moč kralja se je končala in tako je vsak svoboden državljani dobil pravno varnost in enakost pred pravom.« (Kickert in Stillman 1999, 9)

Welfare država se je razvijala v 20. stoletju in se resnično razvila šele po drugi svetovni vojni. Ekonomska neravnovesja in ciklusi so vedno bolj zahtevali posredovanje države predvsem v socialnem smislu za redistribucijo dohodka in blaginje, soočanje z neenakostjo, ki so jo povzročale pomanjkljivosti delovanja trga. Gospodarska kriza v 30-ih je npr. sprožila program New Deal, katerega naloga je bila tudi javno zaposlovati vedno večje število brezposelnih in preko povečanja njihove kupne moči ponovno zagotoviti večje povpraševanje po produktih. Po drugi svetovni vojni pa je bilo seveda potrebno ponovno zgraditi mnoge uničene države ter njihova gospodarstva. Za to je bila potrebna aktivna welfare država. Tudi poseben, bolj multidisciplinaren (družbosloven) študij javne uprave se pojavi šele po drugi svetovni vojni. Država in njena uprava sta začeli bolj načrtno kreirati socialno politiko (policy) na mnogih področjih. Koncept socialne varnosti je vključeval socialno zavarovanje in zaščito vseh prebivalcev. Države in vlade so postale načrtovalke in izvajalke izobraževanja, zaposlovanja, zdravstva, stanovanj. Razvijale so politike (policy) na vseh teh področjih. Tudi na področju migracij. Vlade so tudi ugotovile, da za policy planiranje pravna znanja niso dovolj. Postopno se je začel razvijati bolj multidisciplinaren, družbosloven študij javne uprave. Na ta razvoj so predvsem vplivale severnoameriške znanosti o/za public policy, ki so se tam začele prej (npr. POSDCORB⁶ v času New Deal v 30ih letih 20. stoletja) razvijati kot v Evropi.

Tudi welfare država pa je sredi 70ih let zašla v krizo planiranja. Zgodila se je svetovna naftna kriza. Ekonomska recesija je povzročila omejevanje javne (državne) porabe na mnogih področjih policy planiranja. Model welfare države je bil najprej dekonstruiran v Veliki

⁶ POSDCORB po Luther Gullick (1937) pomeni sedem načel uprave: planning (planiranje), organizing (organiziranje), staffing (kadrovanje), directing (usmerjanje), coordinating (koordiniranje), reporting (poročanje), budgeting (budžeting, financiranje).

Britaniji, kasneje tudi na Švedskem in drugod. V intelektualnih krogih se pojavi ideja o bolj zmerni državi. Država ni več interpretirana kot monolitna, racionalna tvorba, ampak bolj kot eden od mnogih akterjev pri upravljanju družbe. Uveljavljati se začne teorija (koncepti) o kompleksnih policy omrežjih, ki vpliva tudi na dojemanje javne uprave.

Vendar moramo tukaj ponovno v razpravo vključiti tudi pomembne ugotovitve o birokraciji, kot jih je prepričljivo popisal Bauman, ki je jasno in odločno pokazal na negativne plati samega teoretičnega (racionalnega) utemeljevanja birokracije kot take. Kot pomemben sociolog in intelektualec (z izkušnjo poljskega juda, ki je preživel oz. doživel nacizem, marksizem-komunizem, kapitalizem) je od znotraj prevpraševal ter kritiziral predvsem delo Maksa Webra in nekatere njegove učence. Sociologiji oz. sociologom očita pravovernost in nepripravljenost na soočenje in raziskovanje bistvenih protislovij in nevarnosti racionalne in znanstvene birokratske organiziranosti, ki je zagotavljala pogoje za učinkovitost ne le proizvodnje produktov in storitev ampak tudi holokavsta.

Z novim znanjem še enkrat preberite Webrovo razlago pogojev in mehanizem racionalizacije bo razkril te pomembne, toda do zdaj podcenjene povezave. Razločnejše vidimo, da pogoji za racionalno poslovanje – podobno kot slovita delitev na gospodinjstvo in podjetje ali na zasebni dohodek in javno blagajno – hkrati delujejo kot mogočni dejavniki pri osamitvi proti cilju usmerjene racionalne akcije od izmenjave s procesi, ki jim vladajo (že po definiciji iracionalne) norme, in tako to akcijo delajo imuno za omejujoč vpliv zahtev po vzajemni pomoči, solidarnosti, medsebojnem spoštovanju in podobnem, kar je ohranjeno v praksi neposlovnih formacij. (Bauman, 2006: 61-62)

Bauman še nadaljuje:

Nobeno presenečenje ni, da je bil ta splošen dosežek racionalizirajoče težnje kodificiran in institucionaliziran v moderni birokraciji. Če tudi tega še enkrat preberemo, se pokaže, da je utišanje moralnosti njegova pglavilna skrb; pravzaprav temeljni pogoj za njegov uspeh v vlogi orodja za racionalno usklajevanje akcije. Razkrije pa tudi svojo sposobnost za ustvarjanje holokavstu podobne rešitve, medtem ko se še naprej na brezhibno racionalen način loteva vsakdanjega reševanja problemov/.../ Vsako vnovično pisanje teorije civilizacijskega procesa v skladu z omenjenimi smernicami bi

nujno zahtevalo spremembo same sociologije/.../ In tako je sociologija promovirala kot svoja lastna merila dostojnosti ista načela racionalne akcije, ki jih je videla kot konstitutivne za svoj predmet (Bauman 2006, 61-62)

Kako pa deluje sodobna država in njene ustanove? Posebej v soočenju z sodobnimi migracijami, prosilci za mednarodno zaščito, begunci, so takšna in podobna vprašanja ponovno zelo pomembna. V bistvu so bila pomembna ves čas. Ugotovili smo že, da danes država in tudi uprava nista več interpretirani kot monolitna struktura. Politologija je tudi razvila nove teorije in interpretacije policy delovanja in mreženja. Javna uprava je v skladu s temi teorijami spoznana kot pomemben javnopolitičen akter, se pravi sooblikovalec in ne samo izvajalec politike. Potemtakem tudi migracijske in integracijske politike. Kot taka ima pomembno vlogo in odgovornost. Sistem birokracije še vedno ohranja svojo moč in s tem tudi potencial za mehansko oz. izključevalno izvajanje upravnih procesov oz. postopkov. Seveda je ta upravni aparat pogojen in odvisen od vsakokratne politične oblasti ter njene ideologije, ki usmerja njegovo delovanje, toda hkrati v svoji strokovnosti in politični nevtralnosti razvija lastno kulturo. Konservativne politične ideologije takšno mehansko delovanje upravnega aparata dodatno spodbujajo, toda tudi bolj napredne (leve) politične stranke posebej ne problematizirajo dovolj moči ter politike in prakse birokracije. Legitimacija restriktivnih politik na področju migracij pomeni tudi krepitev nadzornih in represivnih funkcij državnega aparata. Preplet političnih in ekonomskih interesov vpliva na (ne)delovanje države in njenih ustanov. Vloga države se zaradi ekonomske globalizacije (moči kapitala oz. multinacionalk) in evropskih integracijskih procesov krči na varovanje lastnih meja ter nadzor imigracij. Temeljne človekove pravice so kljub mednarodnemu pravu in nadzoru pogosto kršene. »Edina politika, ki jo je tem državam še uspelo obdržati, je bolj ali manj politika reguliranja natalitete in gibanja prebivalstva, izvrševanje obrambnih in policijskih politik, se pravi izvrševanje nasilja navznoter in navzven«. (Breznik, 2005: 146-147) Sodobne državne (javne) ustanove odražajo stanje v družbi in sodobnem svetu. Strokovno delo znotraj njih je pogosto ovirano in onemogočeno. Posamezni uslužbenci se sicer trudijo delati strokovno in reflektirati svojo vlogo in način delovanja, vendar so njihove možnosti v okviru sistema omejene s politično in upravno kulturo oz. klimo.

Tudi Foucault je veliko razmišljal o racionalno organiziranem delovanju celotne sodobne (zahodne) družbe in njenih ustanov (institucij). Podrobno je analiziral predvsem 18. in 19. stoletje, pogoje nastanka povezav med vednostjo in nadzorom ter nastanek, vlogo in pomen

discipline. Njegova zgodovina sedanosti nam omogoča bolj jasno in kritično misliti ustroj in delovanje ekonomije in tehnologije oblasti, politične anatomije, se pravi politične pogojenosti in povezanosti nastanka in ohranjanja discipline in nadzora v različnih ustanovah moderne družbe (samostanih, delavnicah, kolegijih, tovarnah, bolnišnicah, šolah, kasarnah, vojski, policiji). Nastanek zapora ne izvira iz pravosodnega sistema kot takega, kot podaljšana izvajalska enota kaznovanja zaradi različnih kriminalnih dejanj obsojenih oseb, temveč iz potreb moderne družbe po klasificiranju in racionalnem organiziranju ter analiziranju naravnih vrst in tudi ljudi. Po Descartesu govori o človeku-stroju, podrejanju telesa k ubogljivosti in hkrati uporabnosti ter učinkovitosti, shemah krotkosti 18. stoletja. V svojem temeljnem delu Nadzorovanje in kaznovanje (prvič objavljeno leta 1975) Foucault analizira in opiše nastanek zapora kot temeljne in specifične oblike moderne družbene organiziranosti temelječe na racionalnosti in disciplini. Za Foucaulta so disciplina prav te nove sistematične in preišljene metode obvladovanja ali nadzorovanja človeškega telesa in tudi duše. »V klasični dobi so prišli do pravega odkritja telesa kot predmeta in tarče oblasti. Zlahka bi našli znake te velike pozornosti, ki so jo tedaj posvečali telesu – telesu, s katerim manipulirajo, ki ga oblikujejo, ki ga dresirajo, ki uboga, ki odgovarja, postaja spretno ali katerega moči se pomnožujejo.« (Foucault, 2004: 152) Seveda je bilo že pred tem uveljavljeno kruto kaznovanje in nadzorovanje ljudi. Toda Foucault jasno prikaže posebnost tega novega obdobja.

Veliko disciplinskih postopkov je obstajalo že dolgo časa – v samostanih, v vojskah, tudi v delavnicah. Toda v XVII. in XVIII. stoletju so discipline postale splošne formule gospodovanja. Drugačne so od suženjstva, saj ne temeljijo na razmerju prilaščanja teles; celo eleganca discipline je, da se je otresla tega dragega in nasilnega razmerja, hkrati pa je dosegla vsaj enako velike uporabne učinke. Drugačne so od služabništva, ki je odnos nenehnega, globalnega, masivnega, neanalitičnega in neomejenega gospodovanja, ki se uveljavlja v obliki posamične volje gospodarja, v obliki njegove 'muhe'. Drugačne so od vazalstva, ki je visoko kodiran, a oddaljen odnos podreditve in ki manj zadeva telesne dejavnosti kakor produkte dela in obredna znamenja zvestobe. Drugačne so tudi od asketizma in »disciplin« samostanske vrste, katerih cilj je bolj zagotavljati odpovedi kakor pa povečevati uporabnost, in ki sicer implicirajo uboganje bližnjega, vendar je njihov glavni cilj da pri sleherniku povečujejo obvladovanje njegovega lastnega telesa. (Foucault 2004, 153-154)

Delovanje institucij, ustanov moderne države torej temelji na racionalnosti, redu, disciplini, pa tudi analizi, vednosti. Moderna država je potrebovala lastno, usposobljeno in učinkovito administracijo (upravo) za izvrševanje zamisli, idej in ideologij tistih mislecev (filozofov, pravnikov, državnikov itd.) ki so ustvarjali novo vednost, ki je bila takrat napredna in v veliki meri koristna za preseganje verskih dogem, konfliktov in nasilja srednjega veka. Toda potrebno je hkrati razumeti, da je napredne (na rimski tradiciji temelječe) republikanske ideale, narodna prebujanja oz. zavedanja in oblikovanje nacionalnih držav in uprav spremljalo tudi skoraj vojaško (po Faucaultu legionarsko) discipliniranje procesov, pojavov, stvari in ljudi. Vednost in zelo racionalno, celično organiziranje (Faucault še nadalje loči in uporablja pojme klasificiranje, kvadriljiranje, hierarhiziranje, stopnjevanje itd.) prostorov in dejavnosti sta prispevala k hitrejšemu ekonomskemu in demografskemu razvoju zahodne družbe, povečevanju njene blaginje ter urejenosti. Hkrati pa je jasno, da tudi k razslojevanju, neenakosti, novim krivicam in odtujevanju, osvajalnim in nadzorovalnim težnjam ter mehanskem dojetanju in uporabi politike. Ljudje smo si sami postopno naredili lastne celice, ječe, ki se manifestirajo v totalnih ustanovah. Državni uslužbenca so postali orodje v rokah nekaterih pohlepni in oblastizeljnih posameznikov, ki so sledili le svojim političnim ciljem. Tudi danes je še kako aktualno vprašanje o znanjih, usposobljenosti in vrednotah oz. vrlinah javnega (državnega) uslužbenca. Vrednote kot so discipliniranost, ubogljivost, lojalnost, hierarhičnost so v tem pogledu lahko sila problematične in državno oz. javno upravo reproducirajo v vlogi nadziranja in kaznovanja ljudi, njihovih misli in občutkov, teles in duš.

O totalni (se pravi zaprti in do skrajnosti z-organizirani, nadzirani, klasificirani, hierarhizirani) strukturiranosti in funkcioniranju nekaterih ustanov ter posledicah tovrstnega človeškega stremjenja pričajo predvsem izkušnje mnogih posameznikov v psihiatričnih bolnišnicah (norišnicah) in klasičnih zaporih. Tudi zgodovina socialne pomoči in socialnih ustanov priča o zaprtih ustanovah (blaznicah, ubožnicah, hiralnicah, prisilnih delavnicah, norišnicah), kamor so v 19. stoletju in prej začeli zapirati predvsem deprivilegirane (revne, ljudi z duševnimi motnjami) posameznike. Vito Flaker je v svojem delu *Odpiranje norosti, Vzpon in padec totalnih ustanov* (1998) ta razvoj, vzroke in posledice podrobno analiziral. Tudi on ugotavlja, da so bile totalne ustanove »odgovor meščanske družbe na vprašanja, ki jih je postavljala naraščajoča industrializacija; ta je onemogočala tradicionalne oblike pomoči, skrbi in varstva v skupnosti«. (Flaker 1998, 5) Vendar so se te »zavodske« oblike pomoči izkazale za neustrezne in škodljive, tudi etično neustrezne. Koncentracijska taborišča 2. svetovne vojne so bile izkušnja, ki je prispevala k zavesti o tem, da je tovrstno zapiranje neprimerno. Kot piše

Flaker (1998: 5-6) se je »proces zapiranja in odpravljanja teh ustanov, imenovan dezinstucionalizacija, v svetu začel že med drugo svetovno vojno ali takoj po njej. Vojne izkušnje so pokazale strokovnjakom, da je mogoče pomagati ljudem tudi v skupnosti, ter pri marsikaterem izmed njih zbudile pomisleke o smiselnosti delovanja totalnih ustanov. Vzpostavljanje države blaginje pa je omogočilo raznovrstne oblike pomoči zunaj okvirov zavodov«. V šestdesetih letih 20. stoletja je tudi teorija dala pomembne prispevke k širjenju vedenj o škodljivosti in neustreznosti tovrstnih ustanov (Flaker omenja Goffmanovo delo *Azili*, Faucaltovo *Zgodovino norosti v času klasicizma* ter Bartonovo delo o institucionalni nevrozi). Zato in tudi zaradi pritiska varovancev in svojcev (povod pa so bile zlorabe varovancev, kratenje osnovnih človekovih pravic – dostojanstva, zasebnosti, prostosti) je večina zahodnih držav začela tovrstne ustanove postopno (predvsem v 70ih in 80ih letih 20. stoletja) odpravljati oz. kot pravi Flaker »kot uradni cilj sprejela njihovo odpravo«. Pri tem je pomembno tudi, da je tovrsten razvoj sovpadal s preoblikovanjem sistema socialne varnosti (in s tem povezano krizo države blaginje). Države so bile prisiljene zmanjševati finančne stroške socialne blaginje kar je bil najbrž dodaten razlog za odpravljanje takšnih zavodov oz. ustanov za ljudi s težavami v duševnem zdravju in tudi domov za ostarele ali drugače prizadete, kjer se je število postelj bistveno zmanjšalo. Institucionalno obliko pomoči naj bi nadomestile skupnostna skrb oziroma socialno delo v skupnosti. Vendar se povsod to ni zgodilo v isti meri. Prav tako se ni začelo zmanjševati število postelj v zaporih. Tudi danes smo priča dvomom v skupnostno skrb, čeprav je ta lahko ustrežnejši način podpore ljudem v stiski. Flaker našteva slabosti totalnih ustanov in prednosti skupnostne skrbi. Pri tem se opira tudi na eksperimentalna dokazovanja Haneya, Banksa in Zimbarda glede »dominacije (gospostva) osebja nad varovanci, tj. izrazite odvisnosti varovancev od osebja, ki vedno presega stopnjo odvisnosti, ki bi utegnila biti posledica bolezni, prizadetosti ali stiske«.

Vendar je sodobno državno (javno) upravo in javno upravljanje vredno misliti in analizirati tudi kot upravni sistem⁷. Govorimo o upravnem sistemu, ki je največji družbeni sistem. Vsaka država ima njej lasten upravni sistem, ki se razvija v skladu s zgodovinskimi, kulturnimi, ekonomskimi, socialnimi in političnimi značilnostmi družbenega okolja. Tudi slovenska uprava ima dolgo zgodovino. Zakona o javnih uslužbencih iz leta 1923 in leta 1956 pričata npr. o dolgi tradiciji na tem področju.

⁷ Sistemska, organizacijska ter politološko-upravna teorija predstavljajo pomembno podlago za analizo pomena in vloge javnega upravljanja - javne (državne) uprave in njenih uslužbencev ter civilne družbe in civilno-družbenih organizacij (tudi na področju migracij).

Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije./.../ Znotraj upravnih sistemov poznamo dve vrsti notranjih procesov. Na eni strani je tako opaziti težnjo po stalnosti, na drugi strani pa je pogosto opaziti različne protislovne težnje (centralizacija, decentralizacija ter druge protislovne težnje). Takšno dvoličnost je opaziti tudi pri odnosu upravnih sistemov z njihovo okolico./.../ Razvojni procesi, ki nastajajo znotraj upravnih sistemov, se prepletajo z razvojnimi procesi, na katere vpliva neposredno ali posredno delovanje okolice upravnih sistemov. Upravne organizacije kot organizacije, ki opravljajo družbene naloge na podlagi delitve oblasti, so podvrsta sistemov sodelovanja ljudi. (Haček 2001, 22)

Upravni sistemi imajo pomembno vlogo pri organizaciji družbenih vezi. Zagotavljajo mnoge ekonomske, socialne in druge storitve, ki so pogoj funkcioniranja določene skupnosti ljudi. Delijo se na teritorialne, funkcionalne in asociativne upravne sisteme. Sodobne države vključujejo vse tri vrste upravnih sistemov, saj se kljub zgodovinskemu prenašanju težišča iz ene na drugo in tretjo vrsto upravnega sistema, ti v določeni meri ohranjajo.

Nova prelomnica se pojavi z industrijsko revolucijo in pojavom industrijskega podjetja kot temeljne enote sodobne produkcije. Sodobna (produkcijska) organizacija in z njo tudi drugi centri družbene dejavnosti niso več vezani na teritorij, saj so organizirani na institucionalni ravni kot samostojni sistemi upravljanja, ki zagotavljajo notranjo kohezivnost in se medsebojno povezujejo po kriteriju funkcij, ki jih opravljajo. Glavno področje, na katerem se v sodobni družbi širi upravljanje – družbene službe v najširšem smislu – je organizirano kot mreža institucij. Šole, zdravstvo, socialno zavarovanje, komunalne službe, kulturne ustanove, promet, komunikacije, znanost; vse te dejavnosti v sodobnem svetu temeljijo na delovanju institucij, organiziranih na funkcionalni ravni. (Haček 2001, 23)

Pomen državne (javne) uprave in upravnega sistema je povezan z njegovo velikostjo in močjo. V 20. stoletju se je obseg uprave večal. Upravni sistemi so pomembno vplivali in vplivajo na gospodarski in družbeni razvoj ter regulacijo gospodarskih in družbenih procesov. »Po drugi strani pa velika, moderna uprava odpira politični problem, ki je po obliki in obsegu nov v zgodovini človeštva: kako doseči potrebno stopnjo koordinacije družbenih zadev, hkrati

pa preprečiti, da uprava kot sredstvo te koordinacije ne postane podlaga za neobvladljivo koncentracijo oblasti?» (Brezovšek 2003, 72) Tudi zato je državno (javno) upravo in upravne sisteme, politično upravljanje (governance) in javno upravljanje (public management) vredno nadalje proučevati in analizirati, tudi primerjalno in interdisciplinarno v njihovih različnih razsežnostih. »Uprave različnih držav, ki so se obravnavale izolirane, se sedaj proučujejo primerjalno./.../ Prejšnjo ločenost med posameznimi disciplinami, ki proučujejo upravo, je zamenjal interdisciplinarni pristop (politologija, sociologija, upravna znanost, ekonomija, psihologija, itd.).« (prav tam) Brezovšek in nekateri drugi avtorji opozarjajo tudi na to, da se problemov sodobne državne (javne) uprave ne sme reševati predvsem z zmanjševanjem njenega obsega, števila zaposlenih uslužbencev, krčenjem javnega sektorja. Slednje se v sodobnem političnem in javnem diskurzu pogosto omenja in poskuša uveljaviti. Vendar so ob tem upoštevani le ekonomski argumenti. Strinjamo se lahko, da mora imeti državna (javna) uprava še vedno pomembno vlogo, predvsem tudi z vidika regulacije in obvladovanja interesov kapitala. V državah OECD oz. različnih evropskih državah sicer že nekaj časa potekajo reformni procesi v okviru katerih se klasične funkcije državne uprave prenašajo ali poskušajo prenašati na neodvisne javne agencije in komisije ali na (na podlagi javnega pooblastila) na privatne subjekte in podobno. Prav tako se nekatere službe privatizirajo. Uveljavljajo se bolj posredni načini regulacije. Toda pri tem bi morale države (tudi Slovenija) biti previdne in delovati premišljeno ter postopno na podlagi analiz. V dokumentih EU (White Paper on EU Governance, 2001) in Združenih narodov je poudarjena predvsem bolj kvalitetna regulacija. »Analiza bi morala pokazati predvsem ekonomske, politične in pravne prednosti in pomanjkljivosti prenosa oblasti v eno od omenjenih oblik.« (Bugarič 2003, 106) Pomembno se je predvsem tudi soočiti z vsebino in vlogo države in njene uprave, političnega in javnega upravljanja ter zagotavljati strokovnost, etičnost, osebno in socialno odgovornost, odzivnost, odprtost javnih uslužbencev in tudi drugih akterjev. »Funkcije države oz. državnih institucij lahko razdelimo v štiri skupine: uravnavanje, črpanje – pridobivanje virov, prisiljevanje in postavljanje javnega, dnevnega reda (public agenda). Državne institucije uravnavajo javno obnašanje in tako vplivajo na družbeno dogajanje.« (Ferfila 2009, 12)

Tudi na področju migracij ostaja državna uprava pomemben akter in regulator.⁸ V pristojnosti različnih ustanov državne uprave je vodenje postopkov in odločanje o priznanju

⁸ Tudi v skladu s formalno (deklarativno) opredelitvijo v že omenjeni Resoluciji o migracijski politiki Republike Slovenije, naj bi migracijski sistem Slovenije sestavljale različne institucije državne uprave (vlade) ter civilna družba (nevladne in medvladne organizacije), ki naj bi v povezavi in sodelovanju omogočale povezano in

statusa begunca ter izdaji dovoljenj za začasno in stalno prebivanje v državi, priznavanja državljanstva, izdajanja delovnih dovoljenj za tujce, priprave integracijskih načrtov za begunce in tujce, objave javnih razpisov in kriterijev za izbor projektov nevladnih organizacij. Pristojnosti za posamezna področja se delijo med različna ministrstva, direktorate, urade in druge državne ali javne službe. V različnih evropskih državah so pristojnosti različno porazdeljene, seveda tudi v odvisnosti od vloge in pomena, ki ga v povezavi s tradicijo in kulturo pripisujejo posameznim vidikom (ekonomskih, kulturnim, varnostnim, socialnim, vzgojno-izobraževalnim...) in pogajalske moči posameznih akterjev v procesu oblikovanja migracijskih politik. Tudi medsektorske povezave, ki naj bi tvorile »sistem« za upravljanje migracij, so različne in se vzpostavljajo ter razvijajo v okviru in pod vplivom različnih dejavnikov oziroma politične in upravne ter organizacijske kulture. V Sloveniji se že nekaj let kaže potreba po okrepitvi horizontalnega sodelovanja in koordinacije med posameznimi ministrstvi na mnogih področjih, tudi na področju migracij in integracije. Podobno so izpostavljene potrebe po večjem vključevanju državljanov v proces priprave in sprejemanja predpisov. Na področju migracij so bile vzpostavljene in večkrat reorganizirane posebne pooblaščenke službe⁹ državne uprave. Pri tem se postavljajo različna vprašanja: Katere institucije imajo osrednjo vlogo na področju upravljanja migracij. Katerim vidikom migracij se država in državna uprava posveča oziroma ali obstajajo kakšne povezave med posameznimi politikami? Ali so državni uslužbenci seznanjeni z vsebino in cilji teh politik? Kako javni uslužbenci dojemajo svojo vlogo in pomen v procesu oblikovanja in izvajanja migracijske in integracijske politike?

Vlogo in pomen sodobne države in javne (državne) uprave velja torej proučevati v širšem kontekstu političnega in upravnega sistema ali političnega in javnega upravljanja. V ta kontekst sodijo tudi organizacije oz. akterji civilne družbe. V zadnjih desetletjih se v družboslovju, ekonomiji in tudi politologiji¹⁰ uveljavlja t.i. koncept »governance«, ki naj bi pomenil drugačno razumevanje upravljanja političnih zadev, predvsem tudi v organizacijskem

usklajeno verigo odločitev. Praktično udejanjanje povezanega in usklajenega delovanja ustanov in drugih akterjev je odvisno od različnih dejavnikov - politične in upravne ter organizacijske kulture ter odnosov moči in vpliva posameznih akterjev. V praksi se ustanove državne uprave (in njeni uslužbenci) na migracije ne odzivajo vedno v skladu s priporočili resolucije.

⁹ Konkretno organizacijske spremembe ter ukrepi državne (javne) uprave na področju migracij v Sloveniji, bodo podrobneje analizirani v posebnem poglavju.

¹⁰ Politologija proučuje in raziskuje tako formalne ustanove političnega in upravnega sistema kot neformalne procese in odnose, vedenje posameznikov in skupin. Poleg konceptov države in vlade ter uprave, javnega upravljanja, civilne družbe in civilno-družbenih ali nevladnih organizacij se osredotoča tudi na koncepte in razmerja moči, odločanja, političnih sistemov (tudi primerjalno med državami in regijami v svetu), mednarodnih odnosov. Pomembni sta tudi politična teorija in politična filozofija.

in funkcionalnem smislu. Bil naj bi širši od pojma vlada (government) in naj bi vključeval vse tisto kar s slednjim ni mogoče zajeti. Povezan je pojmovanjem moči, razporeditvijo, uporabo moči, razpolaganjem z močjo v korporacijah in ustanovah vlade in državne (javne) uprave, zakonodajne in sodne veje oblasti. V družboslovni literaturi dobiva različne pomene. Po Rhodes (1996, 652) naj bi bil »koncept governance uporabljen v družbenih vedah v najmanj šestih različnih pomenih: minimalna država, korporativno upravljanje (governance), novi javni management (new public management), dobro upravljanje (governance), socialno-kibernetični sistemi in samo-organizirana omrežja.« Toda ideje o minimalni državi ter novem javnem managementu se danes zdijo precej nerealne. Kot smo ugotovili v tem delu država ohranja svojo vlogo, res pa je, da se ta spreminja v smislu načinov regulacije in upravljanja.

Poleg koncepta governance, ki opredeljuje sodobna načela političnega upravljanja, je prisoten še koncept novega javnega upravljanja (new public management). Upravljanje v okviru državne in javne uprave ima svoje specifikke in ga ni mogoče enostavno spreminjati ali reformirati. Toda pojmovanje javnega upravljanja se spreminja in ni enoznačno. »Predhodnik tega, kar danes razumemo s pojmom 'javno upravljanje', je javna administracija oziroma birokracija, ki pretežno zgolj skrbi za ohranjanje političnih in administrativnih standardov, potrebnih za reprodukcijo institucionaliziranih vrednot neke družbe. Javno upravljanje pa je širši pojem.« (Radej in drugi 2011, 25) V zadnjih dveh desetletjih se je veliko razpravljalo o konceptu novega javnega upravljanja (new public management). Ta naj bi bil odgovor na togost, birokracijo, nepodjetnost, neekonomičnost, neučinkovitost, neuskkljenost med predpisi in ukrepi, težnje po nenehni rasti, nekakovost storitev, implementacijski deficit, nezainteresiranost za spremembe in možne izboljšave, vrednotenje učinkov politik in predpisov ter druge slabosti državne (javne) uprave. Tudi v Sloveniji. »Poskusov, da bi pojasnili vzroke slabega javnega upravljanja, je več: ekonomisti omenjajo neučinkovitost, sociologi homogenizacijo srednjih slojev in marginalizacijo nižjih, politologi invazijo države nad civilno družbo, psihologi povečevanje odvisnosti in vse večjo neboljšenost državljanov zaradi razbohotene socialne države.« (Radej in drugi 2011, 16) Dejstvo je, da je sodobna družba kompleksna in zato je kompleksno tudi javno upravljanje, ki zahteva preišljene, z znanjem, raziskavami ter analizami podprte javne politike in ukrepe. Koncept novega javnega upravljanja ali novega javnega managementa se je uveljavljal v 80ih in 90ih letih 20. stoletja in v zadnjem desetletju pod vplivom neoliberalne ideologije in ekonomike ZDA in Velike Britanije (reaganizem, thatcherizem). Kasneje se je razvijal in uporabljal v različnih kontekstih. »Ne glede na nacionalne razlike je skupni imenovalec uveljavljanja doktrine bolj

ekonomsko razumevanje vloge države v družbi. V Sloveniji je uveljavljanje doktrine dobilo svoj zagon šele zadnje desetletje, sovpada z začetkom pristopnih pogajanj z EU in ima močan pridih anglosaške tradicije. V teoretskih razpravah, zlasti v kontinentalnem delu Evrope in tem bolj po izbruhu finančne krize 2008, je doktrina javnega upravljanja že v zatonu.« (Radej in drugi 2011, 25) Toda kompleksnost sodobne družbe in javnega upravljanja velja nadalje proučevati in analizirati. Pri upravljanju javnih zadev, skupnega dobrega gre za specifično področje, ki zahteva premišljen, skrben, etičen, strokoven pristop. Obravnavajo in naslavljajo se konkretni, za ljudi in skupnost pomembni življenjski problemi in situacije. »Upravljanje takih problemov je navadna tlaka, ki zahteva 'nizko politiko', ki se odvija na blatnem terenu vsakdanjega življenja in zadeva reševanje nepregledne množice razmeroma drobnih in konfliktnih zadev, pri reševanju katerih večinoma ne morejo biti vsi uporabniki-volivci enako zadovoljni.« (Radej in drugi 2011, 28) Na javno dobro in javne dileme nimamo vsi ljudje enakih pogledov. Obstajajo različni vidiki, posebni interesi in vrednote, možni so različni pristopi k upravljanju določenega družbenega pojava ali problema. Posamezniki ne posedujemo vsega znanja in drugih kapacitet za obravnavanje ter reševanje skupnih, javnih zadev. Zato je potrebno sodelovanje in skupen napor različnih akterjev in posameznikov. Zgolj ekonomski pristopi k javnemu upravljanju so zato omejeni in ne vodijo k ustreznemu obravnavanju in reševanju družbenih in skupnostnih dilem. »Težava torej ni kompleksnost sama na sebi, ampak omejenost obstoječih pristopov (novega) javnega upravljanja, ki dopuščajo le en, ekonomski način racionalnega razmišljanja o javnih dilemah, ki pa še zdaleč niso zgolj ekonomske narave. Še tako učinkovita birokracija ne bo nikoli kos kompleksnosti javnega dobrega, ker je koncept učinkovitosti sam po sebi nekompleksen.« (Radej in drugi 2011, 29)

Problemi javnega upravljanja so pereči in trdovratni (težko opredeljivi in razločljivi ter razložljivi) tudi v Sloveniji. Javno upravljanje je še vedno precej vertikalno in enosmerno. Kompleksni družbeni pojavi in procesi, družbene spremembe se obravnavajo poenostavljeno, brez refleksije ter globljega premisleka in vrednotenja učinkov ter posledic za ljudi in skupnost. Pogosto prevladujejo ozki in parcialni interesi posameznih skupin. Pravna država ne deluje tako kot bi morala. »Javne službe so postale ujetnice prerazporejanja družbene moči, pomen kakovostnega dela pa je bil zapostavljen/.../ Slovenska javna uprava je v veliki meri to kar ji je bilo odvzeto doma zaradi političnega vmešavanja, kompenzirala tako, da se je naslonila na prenos in uveljavljanje evropskega pravnega reda.« (Radej in drugi 2011, 20) Moč in vpliv birokracije v razmerju do državljanov in civilne družbe se je povečala. Že v

devetdesetih letih 20. stoletja so sicer v Sloveniji potekale razprave in konkretne aktivnosti v smeri preobrazbe državne (javne) uprave in upravnega sistema. »Preobrazba javne uprave je proces, ki v tem trenutku poteka tako v državah razvitega sveta, kakor tudi v državah v tranziciji. Ta proces je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, ki zahteva ustrezno prilagoditev in razvoj tudi upravnih sistemov/.../ Preobrazba javne uprave je še posebej pomembna za države v tranziciji.« (Trpin 1997, 159) Narejena je bila strategija preobrazbe slovenske državne in javne uprave, ki je izpostavila ključna ciljna področja (tudi pasti) preobrazbe glede na izkušnje reformnih procesov v državah OECD (Trpin 1997, 160-164): delegacijo pristojnosti in s tem povečanje fleksibilnosti upravnega sistema (kot temeljni izhodišči preobrazbe s ciljem povečanja učinkovitosti javne uprave, tudi povečanja neposredne odgovornosti vodilnih delavcev za rezultate njihovega dela oziroma dela njihove organizacije; v ta okvir so bile prav tako uvrščene spremembe na organizacijskem področju), boljše izvajanje nalog in vzpostavitev ustreznih nadzornih mehanizmov ter boljše uveljavljanje odgovornosti (decentralizacija upravnih sistemov zahteva tudi nove kontrolne mehanizme in načine uveljavljanja odgovornosti; izpostavljene so bile možnosti uvajanja pogodbenega pristopa kot ga poznajo v nekaterih drugih državah. Namesto podrobno predpisanih postopkov upravnega dela na podlagi pravnih pravil je poudarek na pogodbenem določanju ciljev in nalog v okviru določene upravne dejavnosti, potrebnih finančnih sredstev za njihovo izvedbo, pričakovanih rezultatov na podlagi kriterijev in meril za ocenjevanje uspeha ali neuspeha. Pomemben poudarek je na razvoju kontrolnih mehanizmov, večinoma usmerjenih na ciljno usmerjene procese ter na vprašanja kvalitativnega in kvantitativnega merjenja, pomemben je razvoj standardov upravnega dela, metodologij poročanja in ocenjevanja predloženih programov.), razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij, razviti k uporabnikom usmerjene javne službe (usmeritev k uporabnikom glede na njihove potrebe in pričakovanja. Sem sodijo tudi prizadevanja po večji informacijski osveščenosti uporabnikov o potrebni kvaliteti javnih storitev, večja dostopnost do javnih storitev, njihova raznovrstnost, poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic, odstranjevanje administrativnih ovir, pridobivanje mnenj uporabnikov o vrsti in kvaliteti storitev, participacija uporabnikov pri upravljanju javnih služb ipd. Učinkovito sredstvo za uveljavljanje teh ciljev naj bi bilo oblikovanje jasnih standardov o kvaliteti storitev, kriterijev za ocenjevanje dela izvajalcev ter sistem njihovih nagrad in kazni za dobro oziroma slabo izvajanje javne službe.), izboljšati položaj javnih uslužbencev (na podlagi razvoja v smeri upravljanja s človeškimi viri na podlagi decentralizacije odločanja, tako o zaposlovanju, izbiri kot tudi razvoju kadrov. Na ta proces se veže odgovornost vodilnih javnih uslužbencev na

vseh ravneh, celoten proces pa naj bi bil uokvirjen s centralno zaposlovalno in finančno politiko, ki določa standarde zaposlovanja in financiranja javnih uslužbencev. Konkretni ukrepi so pretežno uporaba pogodb v katerih so opredeljene naloge visokih javnih uslužbencev ter vzpostavitev sistema, ki temelji na oceni dela za ostale vodilne javne uslužbence. Prav tako v ta okvir sodi strateško upravljanje s človeškimi viri na ravni posameznih organizacijskih enot, delegacija pristojnosti ter centralna koordinacija in nadzor, povečana možnost mobilnosti znotraj upravnega sistema, bolj gibljiv plačilni in klasifikacijski sistem ter razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja v javni upravi.), boljše izkoristiti zmožnosti sodobne informacijske tehnologije, izboljšati kvaliteto pravne regulacije, ojačati usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema. Dodati je potrebno, da se je v okviru preobrazbe ali modernizacije ter razvoja javne uprave tudi primerjalo delovanje in upravljanje oz. vodenje pridobitnega zasebnega in nepridobitnega javnega sektorja, prepričevalo so se možnosti prenašanja metod in načinov vodenja in upravljanja iz zasebnega v javni sektor. V javni sektor so se predvsem poskušali prenašati principi, metode in načini upravljanja in vodenja v pridobitnem zasebnem sektorju. V Sloveniji so se vpeljevali standardi in certifikati kakovosti, potekali so procesi reorganizacij in priprave nove zakonodaje na področju javne uprave in javnih uslužbencev. Opozarjalo se je na pomen politične, upravne ter organizacijske kulture, stalnega izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev, podjetnosti in drugačne vloge ter statusa javnega uslužbenca ali javnega managerja itd. Ugotovljeno je bilo, da se kljub nekaterim podobnostim javno upravljanje vendarle precej razlikuje od upravljanja v zasebnih pridobitnih organizacijah. Kot opozarja Rus (1994) »se mora upravljalec v javnem zavodu prilagajati drugačnemu, administrativnemu, ne tržnemu okolju/.../ Zahteve javnega upravljanja so bolj kompleksne in vsiljujejo bolj raznovrstne politične, socialne, gospodarske cilje, ki pa si pogosto, če ne kar praviloma, med seboj močno nasprotujejo.« Prav tako naj bi se javno upravljanje, ki ga opravljajo javni uslužbenci razlikovalo od upravljanja države, kar delajo politiki. »Javno upravljanje poteka nekje vmes med poljema zasebnega in državnega.« (Radej in drugi 2011, 27) Prav opredeljevanje razmerja med politiko in upravo je bilo v zadnjih letih polje posebnih razprav, analiz, študij. Precej se je razmišljalo o možnostih in načinih ločitve uprave od politike. Toda ugotovljeno je bil, da popolna ločitev ni mogoča. Meja med politiko in upravo naj vendarle ne bi bila preveč toga in rigidna. Javni uslužbenci so tudi ljudje z vrednotami, prepričanji, tudi političnimi. V odnosu do ljudi, državljanov in drugih pa morajo postopati strokovno, po ustavi in zakonih ter smernicah nadrejenih. Povzeto po Rus (1994): javne organizacije imajo normativno in hierarhično določen okvir delovanja, zasebne pa ne; okolje

javnih organizacij je brez primere bolj kompleksno kakor okolje zasebnih; javne organizacije teže oblikujejo dolgoročnejše načrte, ker jih prekinejo ali modificirajo posegi politikov, ki se menjujejo ob volitvah; v javnih organizacijah so v osredju enak dostop do storitev, pravičnost in varnost, čemur zasebne organizacije niso zavezane; javni sektor mora svojo vlogo izvajati nediskriminatorno za vse skupaj, gledano kolektivno, in za vsakogar posebej – trg skrbi le za slednje; uspešnost v javnih organizacijah je težko objektivno meriti in ovrednotiti, ker nimajo skupnega imenovalca (so 'nesomerne'), zasebne organizacije pa imajo zelo jasna merila, ker sta dobiček in izguba enostavno merljiva v denarju in je vse za posel pomembne zadeve mogoče izraziti v denarju kot njihovem skupnem imenovalcu (so 'somerne').

Po drugi strani pa lahko ugotovimo, da se v dokumentih evropskih ustanov opredeljuje in uporablja predvsem tudi pojem governance, ki ga je mogoče razumeti kot politično upravljanje na ravni Evropske unije. Evropska komisija v Beli knjigi o governance koncept governance opredeljuje kot pravila, postopke in vedenje, ki vplivajo na izvajanje moči na Evropski ravni. Posebej izpostavlja naslednja načela governance: odprtost, participacijo, odgovornost, zanesljivost, učinkovitost, koherentnost. Ta pravila naj bi okrepila načeli proporcionalnosti in subsidiarnosti. Tudi na spletni strani Združenih narodov so opisani pomen in principi »governance« in »good governance«. Ta pojem je pogosto uporabljen v literaturi, ki se ukvarja z razvojnimi vprašanji azijskih in afriških držav ali regij. Navedeni so različni principi »good governance«: participacija, vladavina prava, transparentnost, odzivnost, usmerjenost k konsenzu, enakost in vključevanje (vseh ljudi in skupin, posebej tudi najbolj ranljivih), učinkovitost in uspešnost, odgovornost in zanesljivost. »Ker je governance proces sprejemanja in izvajanja odločitev, so analize osredotočene na formalne in neformalne akterje vključene v pripravo odločitev in izvajanje sprejetih odločitev in na formalne ter neformalne strukture vzpostavljene za odločanje in izvajanje odločitev.« (UNESCAP).

Načela političnega upravljanja (governance) ali sodobnega javnega upravljanja so pomembna tako z vidika nadnacionalnih ustanov, posameznih držav, posebej tudi državne (javne) uprave in z vidika širše (civilne) družbe in civilno-družbenih akterjev, organizacij, skupnosti. Civilno družbene organizacije sicer nimajo oblastnih pristojnosti, njihova moč je zato v primerjavi z državnimi ustanovami manjša, vendar naj bi v demokratičnih družbah imele prav tako pomembno vlogo pri kreiranju in izvajanju ter vrednotenju javnih politik. Pristojnosti in pooblastila države in njenih ustanov so podeljene s strani državljanov. Državne ustanove so seveda potrebne z vidika uveljavljanja prava in javnih politik, regulacije ter uravnavanja

različnih interesov, zagotavljanja povezanosti in solidarnosti ter socialne pravičnosti v družbi. Ob upoštevanju moči in vpliva države in njenih ustanov pa je vsekakor pomembno kako državne ustanove in uslužbenci razpolagajo s podeljeno močjo v odnosu do ljudi, državljanov in ostalih prebivalcev. Zato morajo biti državne ustanove nadzirane s strani državljanov in civilne družbe. Uveljavlja se koncept aktivnega in odgovornega državljanstva. Tudi akterji civilne družbe naj bi s svojim delovanjem, znanjem, izkušnjami s terena aktivno sodelovali (participirali) pri oblikovanju, izvajanju in vrednotenju posameznih javnih politik. Vendar ob upoštevanju pomena in vloge države in državnih (javnih) ustanov ter njenih uslužbencev. Državna (javna) uprava naj bi seveda delovala zakonito, smotno, učinkovito, uspešno, odprto, dostopno, odzivno, odgovorno in transparentno. Tudi od civilno-družbenih ali nevladnih organizacij javnost pričakuje upoštevanje in udejanjanje teh načel. Delovale naj bi neprofitno, v interesu skupnosti oz. v javnem (in ne predvsem v zasebnem) interesu. Res pa je, da so civilno-družbene ali nevladne, tudi prostovoljske organizacije (v Sloveniji društva, zasebni zavodi, ustanove) ob pomanjkanju lastnih virov financiranja precej odvisne od podpore državne (javne) uprave ali evropskih ustanov (skladov). Ustanove državne in javne uprave od njih pričakujejo le ustrezno izvajanje financiranih ali sofinanciranih programov in projektov na različnih kompleksnih področjih. Le redke so redno sofinancirane. Toda civilno-družbene in nevladne organizacije naj bi imele tudi drugačno vlogo in pomen v demokratični družbi. Toda kakšno? Vsekakor velja v kontekstu političnega ali javnega upravljanja analizirati in prepriševati vlogo, pomen in delovanje tako ustanov javne (državne) uprave kot tudi organizacij ali akterjev civilne družbe. Posebej tudi na področju migracij in integracije. »Pozornost, ki je usmerjena h kolektivni in konstitutivni ravni reforme javnega sektorja ne izključuje, pač pa vključuje osredotočenje na sodelujoče akterje (vse udeležence) kot tudi na civilno družbo, kajti koncept javnega sektorja vključuje ne samo vlade, pač pa vse institucije, organizacije in asociacije, ki so tako ali drugače vključene v obravnavo javnih zadev.« (Brezovšek 2003, 83)

2.1.4.2 Civilna družba, civilno-družbene in nevladne organizacije

Tudi pojem civilna družba ima lahko več pomenov. V tem delu je uporabljen v smislu analize vloge civilno-družbenih organizacij ali nevladnih-neprofitnih organizacij v okviru sodobne države ali v mednarodnem oz. globalnem kontekstu. Vendar velja upoštevati nastanek pojma civilna družba, ki ni apolitičen in nepovezan z državo. Vsekakor ga prav tako velja razlagati

kritično, v zgodovinskem kontekstu. Nekateri avtorji opozarjajo na negativne plati pojava in razvoja pojma »civilno (civil)«, saj naj bi pojem izvirno pomenil ločevanje med civilnim ali civiliziranim ter necivilnim ali neciviliziranim prebivalstvom. »V nekem smislu črna stran civilizacije in civiliziranja ni samo nalaganje ampak tudi vključevanje (implosion) civilnosti. Civilnost je usmerjena k požrtju same sebe.« (Sen 2007, 57) Tako imenovana zahodna civilizacija je zgodovinsko gledano utemeljena na ločevanju od »drugih«, »drugačnih«, »tujcev« itd. Predsodki, evropocentričnost in etnocentričnost so bili in so vzrok za zatiranje, pogrome in genocide ter kolonizacijo in izkoriščanje mnogih ljudstev v različnih delih sveta. Prav tako so in še vedno rasistični in diskriminatorni diskurzi ter prakse povzročajo in ohranjajo notranja ločevanja in izključevanja med ljudmi. S pojmom »civilno« ali »civilna družba« so torej povezani tudi odnosi dominacije in hegemonije po Karlu Marxsu in Antoniu Gramschiju.

Civilno družbo velja proučevati v odnosu do države in ob upoštevanju soodvisnosti. Sen (2007, 56) tudi ugotavlja:

Civilna družba ne deluje samostojno pri izvajanju svoje moči. Da lahko to počne, se naslanja na moč države, s katero je povezana. V nasprotju z popularnim dojemanjem tako imenovanih 'nevladnih organizacij' in mogoče zaradi pojma kot takega – da želijo biti neodvisne od države in celo kritične do nje - civilna družba potrebuje državo za ohranjanje reda v družbi, v veliki meri za zaščito in promocijo lastnega obstoja; in kot je videti v našem času, države tudi pripravijo civilno družbo k opravljanju lastnih umazanih del; tako na severu kot na jugu.

John Keane pokaže kako sta bili država in civilna družba povezani od grške antike dalje in kako sta bili postopno ločeni v obdobju 1750 do 1850 v Britaniji, Franciji in Nemčiji. »Do sredine osemnajstega stoletja so evropski politični misleci z izrazom civilna družba označevali tip političnega združenja, ki svoje člane podreja vplivu svojih zakonov in s tem zagotavlja mirno ureditev in dobro vlado.« (Keane 1990, 13) Aristotel je v okvir polis vključeval tudi civilno družbo (koinonia politike). Ni torej ločeval med politično in civilno družbo. Prav tako ne drugi klasični politični misleci. »Civilna družba (koinonia politike, societas civilis, societe civile, burgerliche Gessellschaft, Civil Society, societa civile) in država (polis, civitas, etat, Staat, state, stato) sta bila zamenljiva pojma.« (prav tam) Keane nadalje opisuje štiri »faze modernizacije« pojma civilna družba, od misli škotskega misleca

Fergusona (1776) dalje, preko Thomasa Paina in drugih. Kot opozori je »vir razlikovanja med civilno družbo in državo (ali »vlado«, kot so govorili) skoraj gotovo v angloameriškem svetu...«, to razlikovanje pa se je »vsaj spočetka uveljavilo le v zahodnih in srednjih regijah Evrope«. (Keane 1990, 15) Najprej naj bi šlo za vzpostavitev suverene, centralizirane ustavne države kot moderne oblike civilne družbe ter varovanje pred njenim avtoritarnim potencialom s strani samostojnih združenj civilne družbe. V drugi fazi se razvijajo in utrjujejo ideje o legitimnem branjenju civilnih združenj pred državo. Te ideje so povezane z idejami o družbeni enakosti, državljanskih svoboščinah in omejeni ustavni vladi. V tretji fazi naj bi vera ali upanje v samostojno in svobodno civilno družbo naredila prostor suvereni dejavnosti države. Konflikti in omejitve znotraj civilne družbe naj bi sprožali potrebo po strožji državni intervenciji in nadzoru. Država naj bi bila varuh, vzgojitelj in kaznovalec civilne družbe. Predvsem se je takšna politična misel in praksa razvijala v Nemčiji (npr. politična misel Lorenza von Steina, pa tudi Hegla). V četrti fazi se potem zaradi strahu pred zadušitvijo civilne družbe s strani premočne državne regulative poudarja pomen varovanja in obnavljanja pluralizma in od države neodvisne civilne družbe. Tovrstno razmišljanje se pojavi v Franciji (Constant ter Alexis de Tocquevill).

Dileme in polemike o civilni družbi in razmerjih do države so še vedno potrebne in aktualne tudi v sodobnem času in posebej tudi v novih demokratičnih državah – tudi Sloveniji. Mastnak (2004, 28) ugotavlja: »Civilna družba v sodobnem pomenu je smiselna le v opoziciji do države. Če naj to velja, je poglobitni problem samovzpostavitve civilne družbe v Vzhodni Evropi ta, da država tu ni bila država v striktnem pomenu besede. Država je bila partijska država.« Mastnak nadalje razlaga, da se je civilna družba v Vzhodni Evropi razvijala kot antipol politike, ki je bila interpretirana le v smislu oblasti, kot vračanje k naravnemu stanju oz. harmoniji. Toda vodenje in upravljanje lastne države ne more biti apolitično. Prav tako ne more in ne sme biti prepuščeno tržnim mehanizmom. »Med civilno družbo in državo se je tako postavil enačaj/.../ Prepričan sem, da sta razlikovanje in nasprotovanje med civilno družbo in državo nujni pogoj za demokracijo, ni pa vedno res, da je civilna družba sama na sebi demokratična. Vsebuje številne nedemokratične in antidemokratične elemente in potenciale, o teh pa v demokratičnih gibanjih ni bilo veliko razprav.« (Mastnak 2004, 31)

Pribac opozori še na eno pomembno dejstvo. »Drugače povedano, opredelitev civilne družbe ima poleg svoje čisto teoretske valence tudi svojo praktično-politično težo, kar pomeni, da je

njeno opredeljevanje lahko že del delovanja, ki je naravnano na pridobivanje in utrjevanje politične moči, za katero si prizadevajo politični subjekti.« (Pribac 2004, 33)

Različne civilno-družbene¹¹ ali nevladne organizacije imajo vsekakor pomembno vlogo v sodobni družbi ali na posameznih področjih (vzgoja in izobraževanje, socialno varstvo, kultura, raziskovanje, varstvo okolja itd.) svojega delovanja. Lahko so protiutež premočni državi in birokraciji in so kot take pomembni politični in družbeni subjekti. So tudi kritičen sogovornik in partner z državo in njenimi ustanovami. Delovale naj bi v smeri demokratizacije družbe. Zato bi morale prevpraševati in analizirati tudi lastno delovanje in možnosti ter poslanstvo. Razvijale in omogočale naj bi aktivno in odgovorno državljanstvo, vključevale ljudi v prostovoljske in druge aktivnosti v korist širše družbe in skupnosti. Izobraževale in usposabljalale ter zaposlovalale naj bi strokovne delavce na različnih področjih. Predlagale naj bi spremembe ali vpeljave drugačnih politik in praks, v kolikor te niso ustrezne in ozaveščale širšo javnost. Predvsem naj bi bile vez z ljudmi in njihovimi potrebami in interesi. Na pomanjkljivosti zakonov oz. politik naj bi stalno opozarjale državo in njene ustanove oz. uslužbenice.

Po definiciji Evropske unije naj bi imele nevladne organizacije naslednje značilnosti: neprofitnost, prostovoljnost, formaliziranost, zasebnost ter javno koristnost/.../ Te temeljne elemente nevladne organizacije vključuje tudi definicija nevladne organizacije po Strategiji vlade za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (2004), ki opredeljuje

¹¹ Pojem ali termin civilno-družbene organizacije ni jasno opredeljen in se uporablja v različnih kontekstih. V tem delu pod tem pojmom razumemo vse neprofitne in nepridobitne akterje in tako imenovane nevladne organizacije, ki v skladu z veljavno zakonodajo v Sloveniji ne spadajo neposredno v sistem državne ali javne uprave. V EU in v Sloveniji se uporablja tudi pojem nevladne organizacije. V Sloveniji so to predvsem različna društva, zasebni zavodi, ustanove ipd. Vse navedene organizacije morajo biti ustanovljene in delovati v skladu s posebno zakonodajo. Gre za pravne osebe zasebnega prava. Društva se tako lahko ustanovijo in delujejo v skladu z veljavnim Zakonom o društvih (2006). Spoštovati pa morajo tudi drugo zakonodajo v Sloveniji. V Sloveniji je bil leta 2011 sprejet tudi Zakon o prostovoljskih organizacijah, ki pravno ureja področje organiziranega prostovoljstva. Ker navedene civilno-družbene ali nevladne organizacije opravljajo tudi veliko prostovoljskega dela so se lahko vpisale tudi v vpisnik prostovoljskih organizacij. To pomeni, da morajo tudi formalno voditi evidenco prostovoljskega dela. V skladu z zakonodajo morajo civilno-družbene organizacije ali nevladne organizacije imeti tudi svoje organe vodenja in upravljanja ter ustrezne akte (npr. statut, akt o ustanovitvi, pravilnike itd.), na podlagi katerih delujejo. Delovati morajo nepridobitno oziroma neprofitno, kar pomeni da ne smejo ustvarjati dobička. Sredstva prejeta za izvajanje programov ali projektov pa lahko pridobivajo preko javnih razpisov ali pozivov (npr. občin, ministrstev, tudi iz evropskih strukturnih skladov itd.) in jih morajo strogo namensko in smotrno porabiti. Civilno-družbene organizacije torej niso podjetja, ki bi lahko ustvarjala dobiček. Delovala naj bi v korist širše skupnosti, v javno dobro oz. v javnem interesu. Po drugi strani je bil v Sloveniji v letu 2011 sprejet tudi Zakon o socialnem podjetništvu, ki ureja področje delovanja socialnih podjetij. Področje socialne ekonomije postaja vedno bolj pomembno. Vsekakor je področje civilno-družbenega sektorja ali tretjega sektorja v Sloveniji v procesu razvoja in različnih sprememb, ki jih v tem delu ni mogoče v celoti analizirati.

nevladno organizacijo kot vsako prostovoljno, neodvisno in nepridobitno organizacijo civilne družbe, s statusom pravne osebe, ki jo skladno z zakonom ustanovijo fizične ali pravne osebe zasebnega prava. Organizacija mora biti ustanovljena in delovati po načelu svobodne odločitve/.../ Biti mora neodvisna, zlasti od vlade in drugih organov oblasti, političnih strank in gospodarskih družb. (Brezovšek in drugi 2008, 206)

Civilno-družbene ali nevladne organizacije bi torej morale imeti pomembno mesto v sodobni družbi. V nekaterih drugih evropskih državah imajo boljši položaj in možnosti delovanja kot v Sloveniji. Gre za zavedanje pomena in vloge teh organizacij v širši družbi in skupnosti ter ustvarjanje pravnih in drugih sistemskih pogojev in možnosti delovanja. Pomembno je npr. vzpodbujanje in omogočanje zaposlovanja v teh organizacijah ter razvoj njihovih organizacijskih, administrativnih, vodstvenih in strokovnih kapacitet.

Tudi na področju migracij imajo sodobne civilno-družbene organizacije ali nevladne organizacije pomembno vlogo in odgovornost. Tudi te organizacije sodelujejo pri konceptualizaciji migracij in izvajanju migracijskih politik. Država in njen aparat jih potrebuje za konceptualizacijo, pripravo in legitimacijo politike. Državni aparat potrebuje intelektualce, predstavnike javnega mnenja. Prav tako mnoga odgovorna in kompleksna dela na področju migracij in integracije (predvsem izobraževanje in usposabljanje ter druge aktivnosti socialnega vključevanja) državna uprava pogosto delegira na nevladne organizacije, ki pripravljajo in izvajajo programe ali projekte na tem področju. Civilno-družbene in nevladne organizacije so na tak način soizvajalke politik na področju migracij in mednarodne zaščite ter integracije. Kot take pa nosijo tudi velik del odgovornosti za kakovostne politike in njihovo udejanjanje v skladu s potrebami in temeljnimi pravicami ljudi - migrantov in širše skupnosti. Delovale naj bi seveda vključevalno in družbeno-kritično.

Posebej bomo v tem delu analizirali vlogo in pomen ter možnosti in ovire delovanja civilno-družbenih (tudi nevladnih neprofitnih organizacij) v Sloveniji.

2.1.4.3 Politična in upravna kultura

Na tem mestu je potrebno opredeliti še pojem politična kultura, za katero lahko rečemo, da je pomembno povezana z političnim vedenjem, delovanjem ljudi, državljanov, posamezne

države in njene uprave ter civilne družbe. Politična kultura se odraža tudi v zmožnostih in načinih sodelovanja političnih akterjev in participaciji oz. aktivnosti ljudi. Opredelitev politične kulture je kar precej (npr. tudi Almond in Verba 1963; Južnič, 1989) in jih ni mogoče vseh povzeti. Politično kulturo lahko opredelimo kot odnos posameznika ali skupine do politike in države, njenih ustanov, pravnega reda in ljudi, državljanov. Politična kultura je povezana s percepcijo politike, se pravi delovanja v skupnosti, v državi ali v svetu. Gre za odnos do skupnega, skupnosti, do različnosti in enakosti, do ljudi, do svojega položaja v družbi. Tudi do pripadnikov manjšinskih etničnih skupin ali skupnosti oz. manjšin, migrantov. Politična kultura je povezana s političnimi vrednotami kot so osebna avtonomija, svoboda, varnost, blaginja, pripadnost, lojalnost, pluralnost, demokracija, participacija itd. Politično kulturo lahko opredelimo tudi kot odnos do državljanstva, politične participacije. »Politična kultura se zato ne more ustavljati pri tem, kaj si ljudje mislijo o politiki, temveč jo zanima, kakšne politike so sposobni, kar je mogoče razbrati iz odnosov te skupnosti do drugih skupnosti in do vseh njenih sestavnih delov, iz vzorcev, v katere se ti odnosi organizirajo in institucionalizirajo, iz političnega procesa.« (Lukšič 2006, 10) Politična kultura se odraža v delovanju ali nedelovanju oz. načinu delovanja ljudi - državljanov, vlade, parlamenta, političnih strank, javne oz. državne uprave in njenih uslužbencev, civilno-družbenih ali nevladnih organizacij. Pogojena je s procesi vzgoje in politične socializacije, ki potekajo v družini, vrtcu, osnovni in srednji šoli, univerzi, delovnem okolju, v upravnem in političnem sistemu. Pojem politična kultura so poznali že v antiki (Platon, Aristotel), kjer političnost ni vezana le na t.i. javno sfero in delovanje države ampak ima širši pomen ter zajema tudi zasebna razmerja med prijatelji, vrstniki. »Pri Grkih se lahko naučimo, kako pomembna je politična kultura za politiko in kaj vse sodi vanjo.« (Lukšič 2006, 16) Pojem politična kultura zajema dva pojma: kultura in politika. Kultura je naučena, pridobljena, skupna, predpogoj za kulturo je obstoj politike, politične zavesti. »Politična kultura se oblikuje šele s politiko, in bolj kot imajo posamezne skupnosti razvito politično zavest, višja je stopnja njihove politične kulture, bolj je strukturirana in usposobljena za generiranje, usmerjanje energij posameznikov k doseganju skupnega dobra.« (Lukšič 2006, 10)

Nekateri avtorji opozarjajo na kulturno pristranskost moderne nacionalne države. »Neizogibno je, da je politična struktura vsake države zakoreninjena v prirojenem duhu vladajočega naroda. To je samo bistvo pojma politične kulture.« (Pye in Verba v Tamir 2008, 208) Politična filozofinja Yael Tamir je tudi opozorila:

Tisti, ki ustvarjajo politični sistem, sprejemajo njegove zakone, zasedajo ključne politične položaje in vodijo državno birokracijo, si ne morejo kaj, da svoje kulture ne bi zanesli na politično področje, zato je ločitev države od kulture popolnoma nemogoča. Tako se člani manjšinskih skupin počutijo odtujene od javne sfere, manj sposobne razumeti njeno kulturno poreklo, manj sposobne za igranje po »pravilih igre«. Seveda se lahko odločijo, da se bodo seznanili s kulturo vladajočega naroda, a to od njih zahteva čas in trud, ki ju lahko člani večinske kulture vložijo drugam. (Tamir 2008, 209-210)

Politična znanost v zadnjih letih proučuje tudi vlogo in pomen upravne kulture, kot pomembnega koncepta za razumevanje delovanja javne (državne) uprave. Pristopi in poudarki pri proučevanju upravne kulture so različni. Proces globalizacije sicer že nekaj časa postavlja pred javno (posebej tudi državno) upravo nove izzive v smislu preseganja birokratskega načina delovanja. Države so začele uvajati načela t.i. novega javnega managementa. Javna uprava je velik sistem, ki naj bi deloval transparentno, strokovno in uporabnikom storitev (državljanom, pa tudi imigrantom)¹² dostopno.

Brezovšek (2004, 11) ugotavlja, da »lahko s pomočjo upravne kulture pojasnimo, kako in zakaj nek upravni sistem deluje tako kot deluje, s katerimi vrednotami je to povezano in zakaj in kako se te razlikujejo med družbami (državami)«. Navaja dva temeljna razloga za proučevanje upravne kulture:

prvič, uprava je skoraj povsod največja in najcelovitejša entiteta v primerjavi s katerokoli posamično organizacijo; in drugič, preko državnih aparatov (uprave) se

¹² V znanstvenem in strokovnem diskurzu o reformnih procesih in razvoju javne (državne) uprave v Sloveniji se sicer v večini primerov poudarja, da so storitve javne (državne) uprave namenjene državljanom Republike Slovenije. Vendar je stvarnost takšna, da mnogi javni uslužbenci v okviru svojih pristojnosti delajo v večetničnem in večkulturnem okolju. Tudi z imigranti, prosilci za mednarodno zaščito, begunci, Romi, ki (še) nimajo priznanega statusa državljana. Tako sta bila do začetka leta 2009 v okviru Direktorata za upravne notranje zadeve, organiziranega znotraj Ministrstva za notranje zadeve RS, vzpostavljena tudi Sektor za azil ter Sektor za integracijo tujcev in beguncev. Prav tako je bil posebej (na drugi lokaciji) vzpostavljen Sektor za migracije in naturalizacijo in v okviru tega tudi Oddelek za državljanstvo. Pred tem je bil v okviru Ministrstva za notranje zadeve organiziran celo Direktorat za migracije, ki pa je deloval kratek čas in bil kmalu po ustanovitvi tudi ukinjen. V začetku leta 2009 je bil v okviru MNZ spet ustanovljen poseben Direktorat za migracije in integracijo. V začetku leta 2012 je bil ta direktorat s strani nove vlade ukinjen. Tudi nekatera druga ministrstva (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo) in tam zaposleni javni uslužbenci se ukvarjajo (v okviru svojih pristojnosti) s področjem migracij in (i)migranti. V začetku leta 2012 so bila nekatera ministrstva sicer združena, npr. kultura, izobraževanje, znanost, šport. Strukture državne uprave na področju migracij in azila so bile od leta 1999 večkrat reorganizirane. Ker v tem delu analiziramo predvsem vlogo in pomen javne in državne uprave na področju migracij, v analizo vključujemo tudi te nekatere strukturne institucionalne spremembe, njihov pomen ter posledice.

izvajajo politične in upravne odločitve, razdeljujejo finančni in drugi viri, na različne načine pa vplivajo na delovanje celotne družbe. Delovanje javne uprave je pogojeno s societalno, politično in upravno kulturo; upravna kultura pa je presek organizacijske, managerske in politične kulture.

Upravno kulturo v tem delu razumemo predvsem kot preplet znanj, izkušenj, vrednot in nazorov ter delovanja javnih uslužbencev, ki vplivajo na razumevanje etničnosti, kulture, migracij, politike migracij ter prakso, posebej v smislu delovanja ustanov/organizacij na področju migracij in integracije. Upravna kultura na področju migracij in integracije je pogojena tudi s politično kulturo. Ob tem je ponovno potrebno poudariti tudi raznolikost, heterogenost in obseg javne uprave. Državna uprava in njeni uslužbenci (predvsem na ministrstvih) predstavljajo le manjši (čeprav pomemben) del javne uprave. Njihova vloga je drugačna kot vloga zaposlenih v javnih zavodih (npr. na področju sociale, vzgoje in izobraževanja, raziskovanja). Tako tudi ne moremo govoriti o eni upravni kulturi, ki bi veljala za vse javne uslužbence. Zato je potrebno državno upravo in državne uslužbence obravnavati posebej, tudi v odnosu do migracij.

Upravna kultura je torej povezana s politično kulturo. O politični kulturi in politični socializaciji (inkulturaciji in akulturaciji) pa je pomembna politično-antropoška dela prispeval tudi Stane Južnič. Predvsem je prikazal stanovitnost in trajnost učinkov primarne socializacije (razvoj v otroških letih) ob upoštevanju vplivov sekundarne socializacije. Po njegovih trditvah se »drugo obdobje v socializacijskem oziroma inkulturacijskem procesu, ki ga lahko imenujemo sekundarna socializacija, po svoji intenzivnosti ne more primerjati s prvim«. (Južnič 1973, 43) Njegove ugotovitve v precejšnji meri pojasnjujejo politično vedenje odraslih ljudi, njihov odnos do politike in političnega. Gotovo so koristne tudi za razlago odnosa javnih oz. posebej državnih uslužbencev do migrantov oziroma »tujcev« oziroma njihovih percepcij politike, svoje vloge v njej. Politična socializacija se začne že v otroških letih in pomembno določa mnenja in stališča, percepcije politike, politično vedenje in vednost odraslega človeka. V tem kontekstu je tudi odnos do »Drugega«, lahko naučen in privzgojen že zelo zgodaj. Kasneje se sicer z informiranostjo, izobraževanjem, izkustvenim učenjem lahko tudi spreminja vendar precej počasi in težko. Južnič (prav tam) tudi piše, da »pa si na drugi strani ni mogoče predstavljati družbe, kjer bi se človekov družbeni in kulturni razvoj ustavil pri primarni socializaciji; še posebej pa ne v razvitih družbah, ki se notranje močno diferencirajo in zahtevajo zelo dolgo dobo učenja in pridobivanja posebnih znanj«. Južnič

sicer opozarja na problem povezanosti oziroma nasprotja med primarno in sekundarno socializacijo.

Oblikovanje in izvajanje migracijskih in integracijskih politik je pomembno pogojeno s kulturo uprave. Ta vpliva na percepcijo, vodenje in izvajanje politik oz. prakse pri vodenju posameznih upravnih postopkov. Diskrecijska pooblastila uprave posameznih ustanov in uslužbencev so v tem oziru vredna posebne pozornosti in analize. Preširoka diskrecijska pooblastila krepijo moč uprave. Problem je lahko tudi prevelika koncentracija moči v posameznih ministrstvih. To ovira razvijanje participativne oziroma deliberativne demokracije. V sodobnem času je namreč pomembno odpiranje in postajanje državljanstva, enakopravno sodelovanje civilno-družbenih oz. nevladnih organizacij, iniciativ pri oblikovanju in izvajanju javnih (tudi migracijskih oz. integracijskih) politik. Posebej pomembno je določanje jasnih smernic pri vodenju upravnih postopkov na področjih izdaje dovoljenj za prebivanje, delo, azil oz. mednarodno zaščito, priznavanje državljanstva. Države bi lahko več storile na tem področju. Nekatere evropske države (npr. Nemčija, Avstrija, Madžarska, Irska, Švedska, Velika Britanija itd.) so že uvedle oz. uvajajo ukrepe v smeri poenostavljanja teh postopkov oz. odpravljanja nekaterih pogojev. Dolgi, zapleteni, togi, nerealni in nepregledni postopki so namreč nehumani in tudi predragi za države. V priročniku za oblikovalce politik in strokovne delavce (2010, 116), ki ga je izdal Generalni direktorat za pravosodje, svobodo in varnost Evropske komisije je med drugim navedeno:

Kadar naturalizacija vključuje razna merila in pogoje upravičenosti, je treba rešiti težave, povezane s široko upravno diskrecijo. Prošnje priseljencev in uprava morajo izpolnjevati pogoje, kakor jih predpisuje zakonodaja. Jasne, podrobne in zavezujoče smernice dobrega upravljanja zagotavljajo, da so javna merila za naturalizacijo hkrati realna merila, ki se uporabljajo v preglednih, hitrih, obvladljivih postopkih ob razumskih stroških/.../ Del pristopa dobrega upravljanja je, da kultura v upravi priznava prosilce kot prihodnje nacionalne državljane. Pravila ravnanja pri upravni praksi, spremljanje skladnosti, ocenjevalni mehanizmi ter programi primerjalne analize in medsebojnih pregledov so le nekatera orodja, ki se lahko uporabijo na več upravnih stopnjah.

3 Primer države Slovenije in politik migracij

3.1 Država Slovenija (nastanek, državna ureditev)

Razpravo o državi, državni (javni) upravi, političnem in upravnem sistemu, politikah migracij nadaljujemo na primeru države Slovenije. Ob tem seveda upoštevamo, da je Slovenija od leta 2004 članica Evropske unije, kar pomembno vpliva na njen položaj in politike, tudi na področju migracij in integracije ali socialnega in političnega vključevanja imigrantov. Za Slovenijo, njene državljane in druge prebivalce so pomembne odločitve, ki se sprejemajo v ustanovah Evropske unije (Evropskem parlamentu, Evropski komisiji, Svetu EU). Prav tako pa država Slovenija oziroma evropski poslanci iz Slovenije, njena vlada, funkcionarji in pristojni državni (javni) uslužbenci v skladu s pooblastili sodelujejo pri kreiranju evropskih politik in odločitev. Suverenost in samostojnost Slovenije je torej potrebno razumeti v tem globalnem in evropskem kontekstu.

Slovenija je država z določenim ozemljem, prebivalstvom in državno oblastjo (vlado in upravnim sistemom). Samostojna in neodvisna država je postala leta 1991, po večletnih osamosvojitvenih procesih od Socialistične federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). V okviru slednje je imela status republike. Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je sprejela Skupščina republike Slovenije dne 25.6.1991. Že pred tem je bil dne 23.12.1990 izveden plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, na katerem so se prebivalci Slovenije izrekli za samostojnost in neodvisnost. Državne meje in državna ureditev Slovenije so opredeljene v ustavi Republike Slovenije, ki je bila sprejeta leta 1991 »izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost.« (Ustava RS 2004, 9) V drugi točki Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti (1991) je zapisano: Državne meje Republike Slovenije so mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, z Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ.« Potrebno je dodati da je tudi Hrvaška zatem razglasila neodvisnost od SFRJ in postala samostojna in neodvisna država. Meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško je postala

meddržavna meja. Ker Hrvaška še ni polnopravna članica Evropske unije je z uveljavitvijo t.i. schengenskega režima ter vključitvijo Slovenije v EU ta meja leta 2004 postala tudi meja Evropske unije.

Pomembna je tudi državna ureditev Republike Slovenije. Državna ureditev v Sloveniji je opredeljena v ustavi, ki je najvišji, temeljni, splošni pravni akt. Konstitucionalizem je pomembna prvina modernih demokratičnih družb in držav. »Če politiko upravljanja družbe s pomočjo države in s tem pravom razumemo kot organizirana pravila za eksistenčno pomembne odnose, potem je ustava najpomembnejše stičišče politike in prava. Na tem stičišču ustava nastopa kot najbolj politični element v pravu in najbolj pravni element v politiki.« (Brezovšek in drugi 2008, 50) V splošnih določbah ustave Republike Slovenije je v 1. členu zapisano, da je Slovenija demokratična republika. V drugem členu je med drugim zapisano, da naj bi oblast imelo ljudstvo. Vendar gre za reprezentativno demokracijo, v kateri državljani in državljanke na splošnih in tajnih volitvah po proporcionalnem volilnem sistemu volijo predstavnike oblasti (predsednika republike, parlament, slednji pa izvoli mandatarja za sestavo vlade itd.). Oblast se sicer deli na zakonodajno, izvršilno (vlada in uprava) in sodno. »Slovenija ima kot sodobna demokratična država kompleksno institucionalno strukturo s kar nekaj posebnimi značilnostmi. Poleg tega se je morala prilagoditi strukturnim pogojem sodobnega vladanja tako na notranje – kot tudi na zunanjepolitičnem področju. Razviti je bilo potrebno strukture za uspešno izvajanje vseh oblastnih funkcij.« (Brezovšek in drugi 2008, 7) Sodobne družbe in države so organizirane tvorbe, z ustavno in zakonsko določenimi pristojnostmi posameznih vej oblasti oziroma ustanov. Formalne ustanove in njihovo dejansko delovanje tvorijo politični in upravni sistem. V slovenski državni (ustavni) ureditvi poznamo naslednje državne ustanove: državni zbor, državni svet, predsednik republike, vlada, uprava, obramba države, sodstvo, državno tožilstvo, odvetništvo in notariat. Pomembna je tudi lokalna samouprava (občine). »Z novo ustavo so bile institucionalizirane vrednote sodobne ustavne demokracije od suverenosti ljudstva, človekovih pravic in pravice naroda do samoodločbe, prek lastniškega in političnega pluralizma podjetniške svobode, do svobodnih volitev in delitve oblasti/.../ Seveda pa je za slovenski narod ustava institucionalizirala tudi vrednote samostojne in neodvisne nacionalne države«. (Brezovšek in drugi 2008, 52-53) Organizacija in delovanje oblasti je stvar izbire, politične tradicije, kulture v posamezni državi. Politični in upravni sistemi se razlikujejo med sabo. V Sloveniji je bil vzpostavljen parlamentarni in ne npr. predsedniški ali polpredsedniški sistem. Parlament je dvodomen, sestavljata ga državni zbor in državni svet. Državni zbor sestavlja 90 poslancev državljanov

Slovenije, voli se za štiri leta. Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na navodila. Državni svet je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Ima 40 članov. Vlado sestavljajo predsednik in ministri, ki so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Ministri so politični funkcionarji in vodijo posamezna ministrstva. Ministrstva opravljajo delo uprave, ki naj bi bilo strokovno in politično nevtralnno, čeprav je popolna ločitev¹³ politike in uprave v praksi težko izvedljiva. Civilna družba ni posebej omenjena v ustavi, toda v demokraciji naj bi imela pomembno vlogo. »Slednja ni del demokratične politične strukture, ampak način organiziranja nedržavnih krogov posameznikov in skupin glede zaščite pravic posameznika, pravne države, politične socializacije in institucionalizacije javnosti kot posrednika demokratične samorefleksije. Civilna družba vključuje kombinacijo posameznikov, vrednostnih sistemov in odnosov.« (Brezovšek in drugi 2008, 8)

Poleg ozemlja (in meja) ter oblasti (vlade in upravnega sistema) je za vsako moderno državo pomembno tudi prebivalstvo, se pravi ljudje, ki prebivajo na ozemlju določene države. Prebivalci določene države so vsi državljani in priseljeni prebivalci. Tudi prebivalci države Slovenije so tako državljani kot tudi priseljeni prebivalci. Prebivalstvo posameznih držav je bolj ali manj številčno in etnično ter kulturno raznoliko. Slednje je povezano tudi z migracijami, ki so potekale in še potekajo na ozemlju določene države (tudi Slovenije). Vendar je opredeljevanje prebivalstva v vsaki državi povezano z samorazumevanjem in percepcijami etničnosti ter migracij in državljanstva. V Sloveniji je po podatkih Statističnega urada RS dne 1.7.2011 živelo 2,052.496 prebivalcev, od tega 83.737 ljudi s statusom tujca (gre za osebe z dovoljenjem za začasno ali stalno prebivanje po Zakonu o tujcih), kar predstavlja 4,1% vsega prebivalstva. Prvo dovoljenje za prebivanje se izda le kot dovoljenje za začasno prebivanje. Dovoljenje za začasno prebivanje je mogoče tudi podaljšati ali pridobiti nadaljnje dovoljenje za začasno prebivanje. Kasneje je mogoče zaprositi za dovoljenje za stalno prebivanje, ki ga država prizna ob izpolnjevanju zakonskih pogojev. Pogoji za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje so petletno neprekinjeno zakonito prebivanje v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje ali potrdila o vloženi prošnji za podaljšanje ali izdajo nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje ter izpolnjeni pogoji, kot veljajo za pridobitev prvega dovoljenja za prebivanje. Družinskim

¹³ Razmerje med politiko in upravo je posebno področje proučevanja. Tudi v Sloveniji so bile narejene različne raziskave, študije in analize. Sistemska zakonodaja s e je spreminjala. Nova zakonodaja na področju državne (javne) uprave je npr. določila, da so direktorji notranjih organizacijskih enot (direktoratov) v ministrstvih javni uslužbenci oziroma upravni menedžerji. Politični funkcionarji pa so ministri in državni sekretarji v ministrstvih.

članom oseb, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje ali status begunca, se lahko izda dovoljenje za stalno prebivanje že po dveh letih neprekinjenega zakonitega prebivanja v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje ali potrdila o vloženi prošnji za podaljšanje ali izdajo nadaljnega dovoljenja za začasno prebivanje. Prav tako veljavni Zakon o tujcih vsebuje še nekatere druge določbe oz. pogoje za izdajo dovoljenj za začasno ali stalno prebivanje. Vloge obravnavajo upravne enote, ki so del državne uprave.

Priseljeni prebivalci lahko zaprosijo tudi za slovensko državljanstvo, vendar morajo izpolnjevati pogoje določene v veljavnem Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije (potrebno izpolnjevati pogoje: npr. najmanj 10 let dejanskega bivanja v Sloveniji, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo vloge, urejenost statusa tujca - za begunce in osebe, ki so končale visokošolski študij v Sloveniji je zahtevano obdobje dejanskega neprekinjenega bivanja pred vložitvijo vloge krajše - 5 let za begunce, 7 let za diplomante; dokazati je potrebno obvladovanje slovenskega jezika za potrebe vsakdanjega sporazumevanja ter tudi priložiti dokazila o zagotovljenih sredstvih, ki zagotavljajo materialno in socialno varnost itd.). Tudi vloge za državljanstvo obravnavajo upravne enote. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije je bilo v letu 1991 podeljenih 27.340 državljanstev, največ (140.916 državljanstev) pa je bilo podeljenih v letu 1992. V naslednjih letih je bilo v Sloveniji podeljenih manj državljanstev. V letu 1993 še 5025, kasneje pa se številke gibljejo od 1115 do največ 3348 (v letu 1998). V letu 2010 je bilo tako podeljenih 1811 državljanstev. Za razumevanje slovenske države, etničnosti ter migracij je potrebno analizirati tudi nekatere osamosvojitvene dokumente, ki so bili sprejeti v letih 1989 do 1991. V nadaljevanju zato sledi pregled in analiza nekaterih temeljnih dokumentov z vidika vključenosti določb o pravicah in položaju pripadnikov etničnih manjšin ali skupin ter migrantov.

Leta 1989 sprejeti Amandmaji IX do XC k Ustavi Socialistične Republike Slovenije iz leta 1974 ne vsebujejo posebnih določb o obveznostih do pripadnikov drugih etničnih skupin ali narodov. Prav tako niso omenjeni migranti in njihove pravice. Amandma št. XV sicer določa le pravice italijanske in madžarske narodne manjšine.

Med ustavnimi amandmaji XCI do XCV k Ustavi Socialistične Republike Slovenije (1974) le amandma XCII med drugim določa: »Republika Slovenija je država, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda in ljudstva Slovenije.« V nadaljevanju je govora tudi o načinih uresničevanja posebnih pravic »državljanov-pripadnikov italijanske in madžarske

narodne skupnosti« in »njihovem enakopravnem vključevanju v upravljanje družbenih zadev« na podlagi ustave. Slovenija na podlagi tega amandmaja tudi »skrbi in se zavzema za pravice slovenske narodne skupnosti v zamejstvu in Slovencev v tujini.« Določb o obveznostih do drugih narodov in narodnosti ni, tudi ne migrantov.

Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije razglša suverenost države Slovenije »na temelju trajne in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe«. Ne vsebuje nobenih določb o etnični pestrosti na ozemlju Republike Slovenije ali obveznostih države do pripadnikov drugih etničnih/narodnih skupin ali skupnosti, ki živijo v Sloveniji.

Ustavni amandmaji XCVI, XCVII, XCVIII k Ustavi Republike Slovenije tudi ne vsebujejo določb o etnični pestrosti ter obveznostih države do pripadnikov drugih narodov ali etničnih skupin.

Ob razglasitvi plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je v izjavi o dobrih namenih med drugim napisano:

S plebiscitarno izraženo voljo slovenskega naroda, italijanske in madžarske narodnosti ter vseh drugih volivcev v Republiki Sloveniji, naj Slovenija končno in dejansko postane suverena, demokratična, pravna in socialna država. Slovenska država tudi v samostojni Sloveniji zagotavlja italijanski in madžarski skupnosti posebne pravice, kakor so določene z ustavo in zakoni ter mednarodnimi akti, ki jih je sklenila in jih priznava SFRJ. Prav tako zagotavlja vsem pripadnikom drugih narodov in narodnosti pravico do vsestranskega kulturnega in jezikovnega razvoja, vsem s stalnim prebivališčem v Sloveniji pa, da lahko zaprosijo za slovensko državljanstvo, če to želijo.

Med osamosvojitvenimi akti je bila sprejeta tudi Deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope.

5. junija 1991 so bili med drugim sprejeti nekateri zakoni, ki so začeli veljati 25. junija 1991:

- Zakon o državljanstvu Republike Slovenije
- Zakon o tujcih
- Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije
- Zakon o nadzoru državne meje

25. junija 1991 je bila sprejeta Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki pod točko III določa: »Republika Slovenija zagotavlja varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju RS, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z Ustavo RS in sklenjenimi mednarodnimi pogodbami. Italijanski in madžarski narodni skupnosti so zagotovljene vse pravice iz ustave RS in veljavnih mednarodnih pogodb.«

Deklaracija o neodvisnosti omenja le zaščito pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Na tem mestu je mogoče ugotoviti, da osamosvojitveni dokumenti ne vsebujejo veliko določb o položaju in pravicah drugih narodov. Poudarjena je predvsem pravica slovenskega naroda do samoodločbe in lastne države. Prav tako pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti (manjšine) ter skrb za Slovence v zamejstvu in po svetu. Pripadniki drugih narodov in narodnosti so omenjeni le redko. Vendar ne kot konstitutivni del slovenske nacije. Slovensko državo (nacijo) v skladu s temi dokumenti sestavljajo le pripadniki slovenskega naroda. Tudi Komac (2007, 36-37) ugotavlja: »Nabor določb o varstvu imigrantskih etničnih/narodnih skupnosti je skromen, še posebno, če ga primerjamo z naborom pravic, ki jih slovenska država priznava italijanski in madžarski narodni skupnosti ter Romom.«

Država Slovenija je bila torej ustanovljena leta 1991, ko je 25. junija s sprejemom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije enostransko razglasila samostojnost in neodvisnost. Na podlagi ustavnega zakona je prevzela vse pravice in dolžnosti, ki so bile z ustavo Republike Slovenije in ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ. Slovenija je pred osamosvojitvijo imela v okviru Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) status republike (Socialistična Republika Slovenija-SRS). »Zakonodajna pristojnost za državljanstvo je hkrati obstajala na dveh ravneh: na ravni federacije in na ravni federativnih enot, to je republik« (Medved 2007, 142). Slovenci so imeli v okviru življenja v okviru Jugoslavije državljanstvo SFRJ in hkrati tudi državljanstvo svoje republike. »Sprememba bivanja s selitvijo v drugo republiko ali tujino ni vplivala na spremembo republiškega državljanstva. Dostop do državljanstva druge republike je bil sicer relativno enostaven.« (Medved 2007, 142)

Država Slovenija je v primerjavi z nekaterimi drugimi državami zelo mlada. »Ustanovila se je torej kot »nova« država, država naslednica SFRJ in kot taka ni imela zgodovinske dediščine samostojne državnosti ali koncepta političnega članstva, razen »republiškega« državljanstva v SFRJ. S tega vidika se Slovenija razlikuje od nekaterih drugih držav, ki so se na evropski politični karti pojavile konec hladne vojne, še zlasti od Estonije in Latvije.« (Medved 2007, 142)

Ustava Republike Slovenije v prvem členu določa, da je Slovenija demokratična republika. V drugem členu nadalje določa, da je Slovenija pravna in socialna država. K temu členu velja dodati, da je zaupanje v institucije pravne in socialne države pomemben pogoj tudi za urejanje medetničnih in medkulturnih odnosov ter položaja migrantov, prosilcev za azil in beguncev. Nespoštovanje in nedelovanje ali slabo delovanje teh institucij prispeva k nestrpnosti in nasilju ter etnocentričnemu obnašanju. »Slovenski liberalci v bližnji preteklosti niso bili preveč uspešni pri odvrčanju dvomov v poštenost in učinkovitost institucij pravne države. To je povečalo manevrski prostor etnonacionalizma.« (Kovačič 2005, 232) Zelo pomemben je tretji člen ustave, v katerem je zapisano, da je Slovenija država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. V drugem odstavku tretjega člena piše, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljanji jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. »Za slovenski narod je podobno kot za mnoge druge v tem delu Evrope značilen etnični tip formiranja, toda ustavna ureditev umešča Slovenijo v odprti tip »nacionalne države« s poudarjenim načelom državljanstva/.../ Čeprav lahko načeli prideta v kolizijo, se vendarle lahko sklicujemo na vsakega izmed njiju in v politični ali ustavni presoji zahtevamo vzpostavitev porušenega ravnotežja med njima.« (Kovačič 2005, 224) V 5. členu je med drugim določeno, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone madžarske in italijanske narodne skupnosti. Kot opozarja Komac (2007, 1), »v ustavi je govor o avtohtonih narodnih skupnostih brez posebne razlage pridevnika avtohton«. Nadalje 12. člen ustave RS določa, da državljanstvo Slovenije ureja zakon. 13. člen pa določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljanji Slovenije. »Zakon o državljanstvu Republike Slovenije je bil sprejet v okviru osamosvojitvene zakonodaje 25. junija 1991 in pol leta pred sprejemom ustave/.../ Zakon je od leta 1991 doživel več dopolnitev in sprememb, prvo že v decembru istega leta, sledile pa so ji še nadaljnje spremembe in dopolnitve v letih 1992, 1994,

2002 in nazadnje v letu 2006.« (Medved 2007, 142-143). Tudi prvi Zakon o tujcih, Zakon o državni meji in Zakon o potnih listinah so bili sprejeti 25.6.1991 in so začeli veljati pred sprejemom ustave RS. »Vodilno načelo inicialne določitve državljanstva Republike Slovenije je kontinuiteta prejšnjega republiškega državljanstva. /.../ Tako so po 39. členu zakona tisti, ki so imeli republiško državljanstvo in državljanstvo SFRJ ob veljavnosti zakona, to je na dan neodvisnosti, avtomatično postali državljani Republike Slovenije.« (Medved 2007, 143-144) Pravno je bila tako avtomatično zagotovljena »kontinuiteta« slovenskega državljanstva za vse, ki so imeli pred tem republiško državljanstvo SR Slovenije in državljanstvo SFRJ. »Primarno pravilo splošne določitve državljanstva je bilo dopolnjeno z opsijsko pridobitvijo državljanstva Republike Slovenije z državljanstvom SFRJ za tiste neslovenske republiške državljane, ki so imeli 23. decembra 1990, ko je bilo plebiscitarno glasovanje o »samostojnosti in neodvisnosti«, v Sloveniji stalno prebivališče in so v njej stalno živeli.« (Medved 2007, 144). Za pridobitev državljanstva neslovenskih republiških državljanov so bili torej predpisani določeni pogoji in s tem omejitve. »Glavna omejitev za pridobitev slovenskega državljanstva po 40. členu se je predvsem nanašala na administrativno registrirano stalno prebivališče, kar je izpostavilo tiste priseljene prebivalce iz drugih republik, ki te registracije iz različnih razlogov, med drugim tudi restriktivne interpretacije termina prebivališče, koncepta registracije selitev in prijave stalnega prebivališča v Sloveniji, niso imeli.« (Medved 2007, 145) Nekateri osebe so državi oz. pristojnim organom državne uprave (MNZ) torej težko dokazale svoje prejšnje republiško državljanstvo. »Da bi se te probleme vsaj delno rešilo, je bil zakon v letu 1994 dopolnjen z uveljavljanjem priznanja slovenskega državljanstva in izjave o opredelitvi za slovensko državljanstvo.« (Medved 2007, 145). Sprejet je bil nov 39.a člen, prav tako tudi nov 41.a člen. »Večji problem se je pojavil za tiste državljane SFRJ z neslovenskim državljanstvom, ki so bili registrirani kot stalni prebivalci, a niso podali vloge za slovensko državljanstvo ali pa jim je bila izdana negativna odločba.« (Medved 2007, 145) Morali so si urediti status tujca po Zakonu o tujcih, vendar ta ni uredil prehodnega položaja teh oseb. Dne 26.2.1992 so bili »preneseni« iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev brez statusa (Medved 2007, 146) oziroma »mrtvo evidenco stalnega prebivalstva in tako bili dejansko izbrisani« (Dedić 2003, 25). »Prizadete osebe o tem niso bile obveščene, prav tako pa je to dejanje dolgo ostalo skrito širši javnosti./.../ Leta 1999 je ustavno sodišče ugotovilo, da je izbris v nasprotju z ustavo in zakonodajalcu naložilo, da v roku šestih mesecev sprejme zakon, ki bo uredil status teh oseb. Leta 2001 je bil sprejet Zakon o urejanju statusa državljanov držav naslednic SFRJ, ki je »določil trimesečni rok in omogočil nekaterim izbranim in drugim z neurejenim statusom pridobitev dovoljenja za

stalno prebivanje, vendar poleg drugih pomanjkljivosti ni vzpostavil kontinuitete od 26. februarja 1992. Ustavno sodišče je v odločbi iz leta 2003 ponovno razsodilo, inter alia, retroaktivno povrnitev dovoljenja za stalno prebivanje vsem izbrisanim. Vendar se je zadeva izrazito spolitizirala, kar je vodilo k referendumu na pobudo desne politične struje in zavrnitvijo t.i. tehničnega zakona aprila 2004. V tem letu je prišlo do zamenjave oblasti in s tem do večletnega zavlačevanja z ureditvijo tega vprašanja. Leta 2008 je izvoljena nova vlada skupaj s civilno družbenimi in nevladnimi organizacijami oz. akterji začela z urejanjem statusa položaja izbrisanih. V začetku leta 2009 je bilo ugotovljeno, da je bilo t.i. izbrisanih oseb celo več kot 18.305 (kar je veljalo do takrat). Po novem naj bi šlo za več kot 25.000 oseb. V letu 2010 je bil sprejet nov Zakon o izbrisanih.

Slovenska država je nastala v specifičnih razmerah. Na plebiscitu je bila izkazana volja ljudi do odcepitve od SFRJ in do vzpostavitve samostojne in neodvisne države. Kasneje tudi do približevanja in vključevanja v Evropsko unijo. Že ob osamosvojanju pa se je morala soočiti tudi z vprašanjem članstva v samostojni državi kot politično teritorialni skupnosti. »Čeprav lahko ustanovitev slovenske nacionalne države vidimo kot produkt t.i. vzhodnega tipa etnokulturnega nacionalizma, ki je uresničil pravico do samoodločbe in samovlade slovenskega »naroda«, je bila začetna politika državljanstva kot pravno/političnega statusa v podporo demokratični državnosti in normativnemu načelu univerzalnosti državljanstva v politični skupnosti.« (Medved 2007, 148) Vendar pa vprašanje sestave prebivalstva (nacije) takrat očitno ni bilo dokončno (politično in pravno) dorečeno. Kompleksnost vprašanja članstva se kaže v odklonilnem odnosu do »tujstva« oz. migrantov po osamosvojitvi.

Možno je torej reči, da je v obdobju osamosvajanja in vzpostavljanja slovenske državne suverenosti definiranje slovenskega državljanstva izrazilo kohezijsko moč politično-teritorialne skupnosti v procesu fragmentacije prejšnje države ter vključujočo in univerzalno sestavino normativnega koncepta državljanstva. Inicialno je to kazalo na progresivni projekt članstva v politično-teritorialni skupnosti, ki bi lahko rabil kot referenčni okvir za državotvornost in priložnost za oblikovanje nacionalne identitete, ki bo slavila svojo etnično in kulturno različnost. A ta potencial je kmalu po zagotovitvi neodvisnosti in mednarodnem priznanju doživel precejšen preobrat v kreaciji politike do »tujstva« in tujcev. (Medved 2007, 149)

Na vprašanje ali in koliko je imela v omenjenem preobratu v politiki do »tujstva« posebno vlogo državna uprava in njeni uslužbenci ni mogoče podati jasnega odgovora. Predvidevamo pa lahko, da je imela pri kreaciji in izvajanju tako imenovane politike do »tujstva«, »tujcev«, migrantov pomembno vlogo tudi državna uprava in njeni uslužbenci, ki so pristojni za vodenje postopkov na področju državljanstva in drugih statusov v imenu države. Upravne in sodne prakse soustvarjajo to politiko. Slovenska javna (državna) uprava in njeni uslužbenci na eni strani delujejo v specifičnem nacionalnem kontekstu (za nacionalno državo, državljan, tudi EU), hkrati pa morajo (eni bolj, drugi manj) delovati tudi v večetničnem in večkulturnem okolju (so tudi »servis« migrantom oziroma priseljencem). Upravno in socialno delo z migranti, prisilci za mednarodno zaščito, begunci, Romi ima svoje specifikke in ni enostavno. Ob odsotnosti ali pomanjkanju ustreznih političnih smernic pa je še dodatno oteženo. Pomembna je politična in upravna kultura, ki pogojuje odnos do ljudi in države. Predvsem je za javno (državno) upravo ter njene uslužbenke pomembno, da ne podlegajo nacionalističnim pritiskom ter ustrezno (strokovno, vključujoče) ravnajo v procesih oblikovanja in izvajanja politik manjšin, državljanstva, migracij in integracije.

Odnos do narodnostne in kulturne raznolikosti ter migrantov, prisilcev za azil, beguncev je pogojen tudi z znanjem in informacijami, ki jih ljudje (tudi javni uslužbenci) pridobimo preko različnih medijev socializacije. Pomemben medij socializacije so poleg družine in vrtcev tudi osnovne in srednje šole. Tako velja upoštevati tudi kaj in kako o družbi, državi, narodu, migracijah piše v učbenikih za družbo, zgodovino, geografijo, etiko in podobnih predmetih.

V učbeniku za družbo v petem razredu osnovne šole naslovljenem kot Jaz, ti, mi vsi je med drugim (v poglavju Slovenija na zemljevidu) navedeno:

Državljanji Slovenije smo vsi prebivalci, ki prebivamo v njej. Večina je Slovencev, poleg Slovencev pa živijo v Sloveniji tudi pripadniki drugih narodov, ki jih imenujemo narodne manjšine in priseljenci. Ozemlje, na katerem živimo Slovenci, je bilo dolga stoletja pod tujo oblastjo, predvsem naših sosedov. Zato so se meje slovenskega ozemlja večkrat spremenile. Izven meja so ostali Slovenci kot narodna manjšina v Italiji, v Avstriji in na Madžarskem/.../ Pri spreminjanju meja so ostali izven svojih držav tudi Italijani in Madžari. Italijanska manjšina živi v Primorju, madžarska pa v Prekmurju. Slovenija se trudi, da bi prebivalci obeh manjšin imeli enake pravice kot Slovenci.

Na tem mestu ni omenjena romska etnična skupnost, ki živi v Sloveniji, prav tako niso naštetih pripadniki »novih manjšin«, se pravi Albanci, Srbi, Črnogorci, Hrvati, Bošnjaki, Muslimani, Makedonci. Mnogi od teh ljudi v Sloveniji bivajo že desetletja in jih ne moremo imenovati kar »drugi priseljenci«. Prav tako niso omenjeni Judi, Nemci in migranti, ki v Slovenijo prihajajo iz različnih držav. V istem učbeniku so na drugem mestu, v poglavju Prebivalstvo, sicer navedeni tudi nekateri razlogi za »selitve« ljudi. Omenjeni so slovenski »izseljenci« ali »zdomci«, predstavljen pa so tudi nekateri mladi (začasno, stalno) priseljeni prebivalci Slovenije. Prav tako je v učbeniku v posebnem poglavju Sodelovanje in prosti čas navedeno, da se ljudje razlikujemo med seboj po različnih značilnostih (lahko tudi po kulturi in narodnosti), vendar smo enakopravni. »Če želimo živeti skupaj moramo te razlike spoštovati/.../ Kljub razlikam, moramo biti do vseh ljudi spoštljivi, prijazni in strpni.«

Učbeniki sicer različno obravnavajo slovensko narodno vprašanje, zgodovino in težnje slovenskega naroda po narodnostni avtonomiji, samobitnosti ali samostojni državi. V zgodovinskih učbenikih je poudarek na oblikovanju in razvoju slovenstva ali slovenske narodne zavesti, družbenopolitičnem življenju Slovencev ter boju za meje v 19. in 20. stoletju. Narodne manjšine ali skupnosti oz. skupine so obravnavane v omejenem obsegu in vsebini. Predvsem je govora o italijanski in madžarski narodni manjšini, kjer je poudarjena skrb slovenske države za ureditev položaja teh dveh manjšin. Prav tako je ponekod navedeno, da položaj slovenske manjšine v zamejstvu (v Avstriji, Italiji in na Madžarskem) ni tako dobro urejen ter, da imajo slovenske manjšine v teh državah manj pravic, kot jih imata italijanska in madžarska narodna manjšina v Sloveniji. Omenjena je tudi romska etnična skupnost, vendar njen položaj ni celovito in jasno predstavljen. V učbenikih za geografijo se o manjšinah piše na drugačen način. Ti učbeniki pišejo več o narodnostni/etnični sestavi prebivalstva Slovenije, o migracijah (priseljivanju in odseljivanju). Omenjeno je tudi priseljivanje iz »drugih republik takratne države«. Prav tako so omenjeni Romi, ki »so se priselili mnoga stoletja prej«. Pri opredeljevanju narodne manjšine (tudi italijanske in madžarske) ali skupnosti je poudarek na jeziku kot identifikacijskem znaku, manj je govora o kulturi, šegah in navadah. V enem od novejših učbenikov je navedeno, da je bilo ozemlje Slovenije skozi zgodovino priključeno različnim državam. »Različni politični dogodki in ozemeljske težnje močnejših sosed so spreminjale meje Slovenije tako, da se danes državna meja ne ujema z narodnostno«. V rubriki geografski slovarček je »narodnostno ali etnično ozemlje« definirano kot »ozemlje, na katerem biva narod s skupnim jezikom, zgodovino in kulturno dediščino«. Narod je definiran kot »skupnost prebivalcev, ki prebiva strnjeno na nekem ozemlju, ima skupne

jezikovne, etnične in kulturne značilnosti«. Narodnostna manjšina je definirana kot »skupina, ki se zlasti po narodnosti, jeziku, šegah, navadah in kulturi razlikuje od večine prebivalstva istega območja in biva na strnjenem območju že stoletja«. Pojem nacija ali slovenska nacija ni posebej opredeljen.

Učbeniki za etiko in družbo ter državljanstvo vzgojo med drugim govorijo o tem, da v Sloveniji ne živijo samo Slovenci, poudarjajo pomen spoštovanja in sprejemanja različnosti, solidarnosti, razlagajo pojme rasa in rasizem, kultura (govorijo o različnih kulturah, tudi o posebni kulturi Romov in pomenu strpnosti in sodelovanja), nestrpnost, marginalnost, diskriminacija. Tudi o tem kaj pomeni demokracija in državljanstvo. Nekateri učbeniki opozarjajo na nevarnosti etnocentrizma.

Zagotovo velja posebno pozornost posvečati delu z otroki in mladimi, v družinah, vrtcih, šolah in jih pripravljati na življenje in delovanje v etnično ter kulturno raznoliki družbi oz. državi. Učbeniki so pomembni in jih velja ustrezno posodabljeti in popravljati, predvsem tiste, ki pomanjkljivo ali neprimerno obravnavajo temeljne družboslovne pojme.

3.2 Opredelitev naroda in nacije na Slovenskem (primerjava z drugimi državami)

Kaj je slovenski narod? In kaj je slovenska nacija? Na ti vprašanji ni mogoče enostavno odgovoriti. Vsekakor velja izhajati iz večetnične in večkulturne realnosti, kateri bi morala biti država, ustanove in organizacije ustrezno prilagojene. Pri oblikovanju in izvajanju javnih politik bi moralo biti pomembno vprašanje o tem pripadniki katerih etničnih/narodnih skupnosti ali skupin živijo v Sloveniji, kakšne so njihove potrebe in interesi ter kako razvijati možnosti povezovanja, socialnega vključevanja, državljanske-politične participacije, skupnostnega delovanja. Pomembno je kakšne vezi razvija država z vsemi prebivalci. Slovenske države-nacije ne moremo kar enačiti s slovenskim narodom. Velja se strinjati z ugotovitvijo, da »čeprav lahko tudi nacija proizvede identifikacijo in z njo probleme izključevanja, je vendarle bolj inkluzivna in odprta ter manj razločevalna kategorija kot narod. Inkluzivnost nacije kot pojma se kaže v tem, da lahko z besedo nacija na nevtralen in nenacionalističen način označimo vsoto prebivalstva države, medtem ko je enačenje prebivalstva z večinskim narodom praviloma moč dojeti kot hegemonistično.« (Kovačič 2005, 221-222) V tem delu je slovenska nacija opredeljena kot dinamična in spričo zgodovinskih razlogov (migracij-predvsem priseljevanja po drugi svetovni vojni in mešanja

prebivalstva), transnacionalnih in postnacionalnih tendenc spreminjajoča se večetnična in večkulturna tvorba in politično teritorialna skupnost, v kateri večino predstavljajo Slovenci (kot etnična/narodna skupnost), pomemben del pa tvorijo tudi pripadniki ustavno priznanih manjšin (madžarska, italijanska), pripadniki ustavno priznane romske etnične skupnosti ter pripadniki narodov (t.i. novih etničnih ali narodnih skupnosti) bivše skupne države SFRJ (Albanci, Bošnjaki, Črnogorci, Srbi, Hrvati, Makedonci) in drugi priseljeni prebivalci. Slednji v ustavi niso omenjeni, vendar bi država morala urejati tudi njihov posebni položaj. V Sloveniji prav tako živijo tudi drugi migranti in begunci iz različnih držav, ki imajo priznано slovensko državljanstvo ali dovoljenje za stalno prebivanje. Ob tem je potrebno upoštevati, da imajo mnogi migranti ter prosilci za mednarodno zaščito s strani države priznано dovoljenje za začasno prebivanje oziroma dovoljenje za delo oz. zaposlitev ter da je mnogo migrantov nedokumentiranih. Vsi ti ljudje, ki jih država pravno formalno pojmuje kot »tujce« so prav tako prebivalci Slovenije, mnogi bodo ostali v Sloveniji za stalno in morda pridobili tudi slovensko državljanstvo. So potencialni bodoči del slovenske nacije. Slovensko nacijo bi torej lahko opredelili kot širšo večetnično in večkulturno politično teritorialno skupnost vseh njenih prebivalcev. »Pri naciji torej ne gre le za vprašanje kulturne identitete državljanov; gre predvsem za vprašanje državne ureditve.« (Kovačič 2005, 222)

Slovenska družba je etnično (narodnostno) heterogena. »Ozemlje, na katerem je v začetku devetdesetih let nastala samostojna država Slovenija, ni bilo nikoli etnično homogeno. Število etničnih manjšin, njihov obseg ter njihova realna gospodarska in politična moč so se v različnih zgodovinskih obdobjih spreminjali skladno s spreminjanjem političnih meja in suverenosti nad tem ozemljem.« (Komac 2007, 1) Zaradi zgodovinskih in političnih razlogov na ozemlju Slovenije živijo pripadniki manjšinskih etničnih skupnosti (madžarske in italijanske, romske), posebej številni pa so ljudje iz bivših jugoslovanskih republik. Mnogi »priseljenci« v Sloveniji živijo že dolga desetletja ali leta. Slednji so v večjem ali manjšem številu prihajali ves čas po drugi svetovni vojni. Predvsem v 70ih letih prejšnjega stoletja se je število imigrantov iz drugih jugoslovanskih republik opazno povečalo. Prihajali so delat, mnogi so ostali in si v Sloveniji ustvarili družine, ali pa so se jim družinski člani pridružili po določenem času bivanja v Sloveniji. Komac ugotavlja, da je pripadnike neslovenskih etničnih skupin na območju Slovenije mogoče razvrstiti v dve skupini: na zgodovinske narodne manjšine in »nove« narodne skupnosti. »V kategorijo zgodovinske narodne manjšine so vštete italijanska, madžarska in romska narodna skupnost. Med »nove« narodne skupnosti uvrščamo pripadnike narodov nekdanje skupne jugoslovanske države, ki so se v Slovenijo priseljevali v

celotnem obdobju njenega obstoja, posebej intenzivno od sredine šestdesetih let prejšnjega stoletja; predvsem zaradi ekonomskih razlogov. (Komac 2007, 1) Vendar je status tako imenovanih novih manjšinskih narodnih skupnosti in migrantov nedorečen.

Ustava ne vsebuje posebnih določb za varstvo »novih« manjšinskih skupnosti. V ustavi tudi ni posebnih določb za varstvo »oživljene« nemško govoreče narodne skupnosti. Edino ustavno določbo, na katero se pripadniki teh skupnosti lahko oprejo pri ohranjanju narodnih posebnosti, je mogoče najti v 61. členu (izražanje narodne pripadnosti) in v 62. členu (pravica do uporabe svojega jezika in pisave) slovenske ustave. Vprašanje integracije ob hkratnem ohranjanju etničnih posebnosti »novih« narodnih skupnosti je velik izziv za sodobno slovensko družbo. Samo model razvoja, ki bo spodbujal ohranjanje etničnih posebnosti, lahko vodi k večji notranji koheziji države in njeni varnosti. (Komac 2007, 1-2)

Kot smo že ugotovili je uveljavljanje inkluzivnih in vključevalnih politik in praks pogojeno s konceptualizacijo naroda in nacije. Glede slednjega pa v Sloveniji ni bilo doseženo politično in strokovno soglasje. Pomemben vpliv ima že od 80. let prejšnjega stoletja etnonacionalistična ideologija in diskurz.

Ključni boj sodobnih etnonacionalističnih diskurzov na Slovenskem poteka proti priznavanju državljanskega elementa državnosti. Ključno mesto oblikovanja slovenskega etnonacionalizma predstavljajo prispevki nekaterih sodelavcev Nove revije, ki so v drugi polovici 80. let zavestno uvedli etnocentrični besednjak in utemeljili etnonacionalistični politični program v času zaostrovanja nacionalnih vprašanj in odprtosti prihodnje ureditve v Sloveniji in Jugoslaviji. (Kovačič 2005, 225)

Vendar po ugotovitvah popisa prebivalstva leta 2002 (Statistični urad RS) v Sloveniji živijo Slovenci (1.631,363), Srbi (38964), Hrvatje (35642), Bošnjaki (21542), Muslimani - v smislu etnične in ne verske pripadnosti (10467), Madžari (6243), Albanci (6186), Romi (3246), Črnogorci (2667), Italijani (2258), Nemci (499), pa tudi Čehi (273), Avstrijci (181), Bolgari (138), Rusi (451), Ukrajinci (470), Turki (259) in ljudje drugih narodnosti. Pod rubriko drugi - narodnostno neopredeljeni je zapisana številka 1548.

Te številke so pomenljive, je pa potrebno upoštevati, da se vsi niso opredelili po narodni pripadnosti. Zagotovo je več Romov, omeniti je potrebno tudi priseljence iz afriških in azijskih držav (mnogi imajo slovensko državljanstvo ali priznano stalno prebivanje). Številne naturalizacije so posebej pomenljive in jih je vredno upoštevati. Kot ugotavlja Felicita Medved, je imela Slovenija namreč konec leta 2005 201.919 naturaliziranih državljanov, kar predstavlja približno desetino prebivalstva. »Od tega jih je okrog 85 odstotkov prejelo slovensko državljanstvo po opcijskih določbah v času po osamosvojitvi in manj kot odstotek po korekcijskih določbah leta 2002.« (Medved 2007, 147)

Tudi raziskava Inštituta za narodnostna vprašanja z naslovom Albanci, Bošnjaki, Črnogorci, Hrvati, Makedonci in Srbi v Republiki Sloveniji (2003) je potrdila večnarodnostno sestavo slovenskega ozemlja ob številčni dominantnosti pripadnikov slovenskega naroda.

Urejanje položaja novih narodnih skupnosti, pa tudi novodobnih migrantov ter beguncev je povezano z odnosom Slovencev do etnične in kulturne pluralnosti. Že v preteklosti pa je bil poudarek predvsem na razvoju in uveljavljanju »slovenstva« in slovenskega naroda. Komac (2007, 38) ugotavlja:

Povojne slovenske republiške ustave ne vsebujejo posebnih določb v prid varovanja teh skupnosti. V nobeni povojni ustavi ni mogoče najti določb o pripadnikih v Sloveniji živečih narodov in narodnosti Jugoslavije kot konstitutivnih (etničnih/narodnih) prvin slovenske države. Je pa zato v ustavah mogoče najti obilico dokazov za trditev, da je bila Socialistična republika Slovenija v Jugoslaviji »država« Slovencev in »drugih«. Med »drugimi« narodnimi skupinami se poimensko omenjajo zgolj in samo pripadniki italijanske in madžarske manjšine.

Slovenci so bili že v desetletjih pred osamosvojitvijo precej samozadostni in celo odklonilni do pripadnikov drugih narodov. Pripadnike drugih narodov SFRJ (pa tudi druge migrante in begunce) so dojemali in jih še dojemajo kot priseljence, druge, drugačne, tujce. Politike, pravni akti in prakse takšna prepričanja odražajo. Tudi osamosvojitveni akti Slovenije potrjujejo in manifestirajo takšne percepcije in politične usmeritve. Slovenska (nacionalna) država je nastajala v odnosu do Balkana in zahodne Evrope. Balkan je postal sinonim za »slabo«, Evropa pa za »boljše«. »Po osamosvojitvi je v Sloveniji vzniknila rodoljubna retorika in je mestoma zapadala v nacionalistične podtone.« (Vezovnik 2007, 479) Nacionalna

identiteta je konstruirana v (domoljubnem in pogosto nacionalističnem) diskurzu. Da je Slovenija država državljanov in državljanek ter drugih manjšinskih etničnih skupin ter priseljencev oziroma imigrantov, da je torej večetnična in večkulturna družba, mnogi v Sloveniji niso hoteli in nočejo sprejeti in priznati.

Politični komentarji se pogosto vrtijo okrog vprašanja, kakšna bi morala biti prava in resnična slovenska identiteta, kaj izgrajuje slovensko nacionalno substanco in katera identiteta se mora ohranjati. Pogosto pri tem zapadejo v esencializem, diskriminacijo, stereotipe, nacionalizme in marginaliziranje, kadar se vprašanja nanašajo na vlogo Drugega./.../ Nacionalna ogroženost pa je postala močna točka identifikacije, tudi kadar je sovražnik notranji. Nacionalizem je ideološki način, kako individuumi doživljajo svoje najbolj vsakdanje, konkretne zgodbe, način, kako zanje najdejo krivca. Svojo moč gradi na ustvarjanju specifičnih fantazem nacionalne ogroženosti. (Vezovnik 2007, 479)

Percepcijo naroda in nacije ter odnos do etničnosti v Sloveniji velja primerjati s situacijo v nekaterih drugih državah.

Slovensko državo je mogoče uvrstiti v t.i. vzhodni model držav, za katerega je značilno utemeljevanje na t.i. prvobitnem ali avtohtonem prebivalstvu. Poudarjena je krvna in duhovna pripadnost večinski etnični/narodni skupnosti, v primeru Slovenije je to slovenski narod. Pravice manjšinskih etničnih/narodnih skupnosti so pogojene z »avtohtonostjo« in ugotavljanjem zgodovinskih narodnostno mešanih območij. Slovenska nacija je v očeh državljanov percepirana kot država Slovencev, ki živijo v Sloveniji ali v zamejstvu ter po svetu. V tem smislu bi lahko sklepali, da je npr. Slovenija bolj podobna Nemčiji kot npr. Italiji ali Franciji. Vendar stvari niso tako preproste. Tudi politik in praks na področju migracij, ki so pogojene s političnimi in ekonomskimi interesi in potrebami držav, ni mogoče pojasnjevati le z opredeljevanjem nacije. Politike in zakonodaja v posameznih državah se tudi spreminjajo in prilagajajo potrebam in interesom posameznih držav.

Nemška nacija je zaradi različnih zgodovinskih, kulturnih, družbenih in političnih razlogov nekaj drugega kot npr. francoska nacija. To samorazumevanje lastnega naroda, identitete, države je vplivalo tudi na odnos do migracij. Imena današnjih narodov uporabljamo samoumevno, vendar imajo svoje korenine in kot taka ne obstajajo od nekdaj. »Nemci so še

posebej pozno ugotovili, da so Nemci. Vzrok je ta, da ni bilo »nemškega« plemena, marveč so po propadu karolinške države v 9. stoletju obstajale številne plemenske vojvodine, ki jih nikakor ne moremo izpeljati iz plemen iz časa preseljevanja ljudstev, temveč so se razvile iz upravnih okrožij v državi Karla Velikega.« (Schulze 2003, 106) Od rimskih časov naprej se je sicer izraz Germanija uporabljal za imenovanje območja vzhodno od Rena. »To državo, ki je nastala vzhodno od Rena, bi morali še globoko v 11. stoletje razumeti kot frankovsko državo in po frankovskih izročilih iti po njeni tradiciji preko Karolingov in Merovingov vse do Rima in Troje; enako je veljalo tudi za zahodni del frankovske države.« (Schulze 2003, 107) Evolucija nemške države je torej zapletena, sega daleč nazaj v zgodovino brez katere današnjih narodov in držav ni mogoče razumeti. »Beseda »nemški« izvira iz besede »thiutisk«, to je pojem, ki prihaja z Bavarske in se je v 8. in 9. Stoletju razširil po srednji Evropi in je pomenil preprosto »narodni jezik« - nikakor ne enotnega jezika, marveč množico germanskih plemenskih dialektov, ki so se razločevali od učene cerkvene latinščine kakor tudi od romanskih in slovanskih evropskih jezikov.« (Schulze 2003, 108) Vendar se je beseda thiutisk najprej zlila z teutonicus in ta izraz se je kot ugotavlja Schulze polagoma uveljavil v Rimskem (in od leta 1157) Svetem Rimskem cesarstvu.

Tako sta se izraza »regnum« in »teutonicum« v 11. in 12. Stoletju polagoma zlila. Nemški narod pa je bil in ostal nekaj nejasnega, ker po padcu staufovcev nobeni dinastiji ni več uspelo, da bi si trajno zagotovila nemško krono. Nemška krona je – drugače kakor v Angliji ali Franciji, kjer so bile dinastije v 13. stoletju močna kristalizacijska jedra za razvoj narodotvornih sil – ostala šibka; nemški narod je ostal v senci močne, skoraj mitične državne ideje; ne kraljestvu, pač pa cesarstvu so pripadali tudi politični simboli: sveto kopje, cesarska krona, in tudi cesarski prestol v aachenski katedrali/.../ V Nemčiji sta se domovina in narod ločila; nemškega naroda kot političnega telesa niso sestavljali ljudje, ki so živeli v Nemčiji ali govorili nemški jezik, temveč stan deželnih knezov, ki je s cesarjem konstituiral državo, volil cesarja ali se vsaj udeleževal pogosto dolgotrajnega odločanja o cesarskem nasledstvu in ki je sedel nasproti cesarja v parlamentu. (Schulze 2003, 109)

Tudi sicer zgodovinska dejstva pričajo o tem, da se k narodom (natio) vse do 19. stoletja niso šteli nižji sloji, temveč le plemstvo in duhovščina oz. deželni stanovi. Kriterijev za narodno pripadnost niso imeli vse do oblikovanja nacionalnih držav. Kot tudi ugotavlja Schulze so bile razlike med jeziki v Evropi že v poznem srednjem veku prisotne v politiki, znanosti in cerkvi.

»Na Koncilu v Konstanci (1414-1417) je bilo sklenjeno, da se o narodih glasuje.« (Schulze 2003, 11) Vendar se k tako imenovani »natio germanica« niso šteli le zastopniki cerkvenih stanov Svetega rimskega cesarstva (če so govorili nemški jezik) temveč tudi duhovščina Anglije, Madžarske in Poljske ter skandinavskih dežel, medtem, ko so se prelati iz Savoje, Provanse in Lotaringije zaradi jezika prištevali k francoskemu narodu, čeprav so spadali k nemški državi. Je pa že v srednjem veku na univerzah deloval mehanizem delitve na lastno in tuje skupine. Enotnost skupine (mi) se je krepila v odnosu do tujcev (vi, oni). Nemška narodna zavest oziroma nacionalna identiteta se je razvijala v odnosu do Francozov oz. Francozov in tudi slovanskih sosed (predvsem Česke).

Od leta 1512 se namesto Svetega rimskega cesarstva uporablja naslov Sveto rimsko cesarstvo nemške narodnosti, »kar pa zadeve ni prav nič razjasnilo – »cesarstvo« in »narodnosti« sta si ravno tako navzkriž kakor »rimsko« in »nemško«. Cesarstvo ni imelo jasno definiranih meja, poleg tega pa je imelo več sosed od katere koli druge države v Evropi. Nejasen je bil tudi kraj centralne oblasti.« (Schulze 2003, 120) Glavnega mesta Svetega rimskega cesarstva nemške narodnosti ni bilo mogoče jasno določiti niti v 18. stoletju. Čeprav je bila že razvita kultura naroda je pomanjkanje državnih institucij (v celotni srednji Evropi) onemogočalo vzpostaviti moderno državo. »Prizadevanje za državno reformo od sredine 15. stoletja je merilo na to, da bi ustanovili institucije, ki bi cesarstvu pomagale do moderne državnosti; če bi se to posrečilo, bi »nemški narod« dobil priložnost, da se uveljavi kot - nekoč plemiški . državni narod.« (Schulze 2003, 133) Cesarska reforma je bila zelo povezana s cerkveno. »Nemški narod – v političnem pomenu - je bil torej v začetku novega veka pojem opozicije, usmerjene proti univerzalni oblasti cesarja in papeža, ki pa ni bila dovolj močna, da bi utemeljila trajno državno oblast.« (Schulze 2003, 134)

Schulze nazorno opisuje kako se v srednji Evropi v primerjavi z zahodno (Francijo, Veliko Britanijo, Italijo) dolgo časa ni mogel razviti tako imenovani »državni narod« in to je značilno tudi za Nemčijo. Nemški narod je bil najprej utemeljen kot kulturni narod, najprej je zaživel v glavah izobražencev-humanistov. »Vsekakor nacionalnim mitom niso manjkali samo politično-državni okviri, ki bi jim mogli zagotoviti trajnost, temveč tudi jezikovna podlaga: nemški humanisti so razen prav redkih izjem pisali v latinščini/.../ Nemškega jezika pa niso povzdignili v nacionalni jezik ne učeno prizadevanje humanistov ne izjalovljena reforma cesarstva, pač pa reforma Martina Luthra.« (Schulze 2003, 136) Vendar pa je bila reformacija osredotočena na reformo rimske papeške cerkve oziroma »poboljšanje krščanskega stanu«,

kar je kot ugotavlja Schulze odločilno zavrlo izoblikovanje nemškega kulturnega in verjetno tudi državnega naroda. Reformacija se namreč ni uveljavila po vsej državi in ozemeljska razcepljenost se je samo še dopolnila in poglobila s konfesionalno razcepljenostjo.

Za vse drugo je poskrbela tridesetletna vojna, ki se je končala leta 1648 z vestfalskim mirom sklenjenim v Munstru in Osnabrucku/.../ Po tridesetletni vojni se je cesarstvo tako rekoč zožilo, postalo je povsem pravna ustanova za urejanje konfliktov, medtem ko je vsa državnost prešla na teritorialne države; bilo jih je več kot tristo, če ne štejemo tisoč petsto svobodnih posestev državnih vitezov. V naslednjem poldrugem stoletju je bilo »nemško« zgoj oznaka za jezik in nič več, in možnosti za prihodnost niso bile ravno spodbudne. (Schulze 2003, 138)

Pomembno vlogo pri razvoju nemške državnosti so v tistem času dobili pripadniki novega družbenega sloja oziroma svobodnih poklicev - državni uradniki, zdravniki, učitelji, pisatelji, knjigotržci in založniki, notarji.

Rastoče potrebe mnogih nemških držav po šolani inteligenci kot bazi rekrutov za visoko uradništvo so imele odločilen delež pri nastajanju tega sloja, saj je za njegovo izobrazbo skrbela država z izobraževalnimi ustanovami, ki so po številu in kakovosti institucij presegale tiste v večini drugih evropskih držav – med Kielom in Gradcem, Königsbergom in Freiburgom ni bilo nič manj kot štirideset univerz. In z nastajanjem tega novega sloja izobražencev so se nemška narečja zraščala v jezik nemške visoke kulture. (Schulze 2003, 138-139)

Nemška nacija v današnjem pomenu torej ni nastala čez noč in naravno, temveč se je razvila v več stoletjih. Gre za konstrukcijo, ki temelji na diskurzu in ne na genih. Ideja kulturnega naroda (tudi v smislu skupnega jezika) se je morala dopolniti z ustreznimi državno političnimi idejami. Tudi Hobsbawm opozarja, da »je bila Nemčija 18. stoletja čisto kulturni koncept, in to je bil edini koncept, po katerem je »Nemčija« obstajala; ta Nemčija je bila nekaj drugega od svojih sestavnih delov, od številnih velikih in malih kneževin in držav, ki so se razlikovale po veri in politični ureditvi, a jim je bil skupen nemški jezik.« (Hobsbawm, 2007: 75) Potrebni so bili miti, ideologija, zunanji nasprotniki oziroma sovražniki, zmage in porazi, iskanje in utemeljevanje skupnega izvora oz. zgodovinske kontinuitete od antike dalje ter tudi inteligenca in državna birokracija. V 19. stoletju se je krepila Prusija in njena vojska je leta

1870 porazila habsburško Avstrijo. Nemci so sicer konec 18. in v 19. stoletju živeli v različnih strukturah: Prusija, habsburška monarhija oziroma Avstroogrsko cesarstvo. Nemci so bili poleg Madžarov najštevilnejši znotraj večetnične Avstroogrške (Slovenci, Čehi, Rusini so bili manjštevni, prav tako Romuni idr.). »Pred letom 1945 - ponekod pa je tako še danes - ljudje, ki so govorili nemške dialekte in katerih elite so uporabljale standardni pisni nemški jezik kulture, niso živeli le na glavnem nemškem območju v srednji Evropi, temveč so – bodisi kot vladarski razredi, meščani ali kmetje živeli tudi po vsej vzhodni in jugovzhodni Evropi, da sploh ne omenjamo malih kolonij v Amerikah, ki so bile v splošnem verska diaspora.« (Hobsbawm 2007, 59)

Značilno je, da se je pripadnost v Nemčiji utemeljevala na skupni krvi (ius sanguinis). Lahko bi rekli, da gre za kulturni koncept nacije, kar pomeni da nemška nacionalnost še ni pomenila tudi nemškega državljanstva. Za razliko od Francije, kjer je prevladal koncept ius solis oziroma političen koncept nacije. Političen koncept nacije je značilen tudi za ZDA. »Revolucionarni koncept nacije, ki je nastala zaradi premišljene politične odločitve njenih potencialnih državljanov, seveda še danes v čisti obliki obstaja v ZDA.« (Hobsbawm 2007, 107)

Temelje francoske države moramo prav tako začeti iskati v srednjem veku ter v povezavi z koncem rimskega imperija in kasnejšo frankovsko državo oziroma Svetim rimskim cesarstvom. Rimski imperij je konec 5. stoletja razpadel na vzhodno in zahodno rimsko cesarstvo. Prišlo je do velikih preseljevanj narodov oz. plemen. »Premagano cesarstvo, ki je objemalo sredozemsko morje in vladalo Zahodni Evropi, so nadomestile plemenske zveze zmagovalcev: Frankov, Bajuvarov, Langobardov in Zahodnih Gotov, Anglov in Sasov.« (Schulze 2003, 14) Tristo let kasneje je Karel (t.i. Karel Veliki), kralj Frankov po propadu imperija postal cesar in poskušal obnoviti Rimsko cesarstvo.

Da se je misel o obnovi imperija porodila na začetku mnogoterosti evropskih držav, bi lahko imeli za eno največjih ironij zgodovine. Kajti rimsko cesarstvo, kakor ga je hotel obnoviti Karel Veliki, ni moglo trajati. Vsekakor pa so imeli poslej v Evropi skoraj nepretrgano tisoč let rimske cesarje; zadnji od njih Habsburžan Franc II. je odložil naslov in krono šele leta 1806, vendar je javnost to komajda opazila/.../Naglica s kakršno je Karel Veliki poveznil rimsko krono čez plemenske ureditve, je onemogočila, da bi v prihodnosti nastal res velik imperij. Ravno zato, ker so kljub ekonomskim,

prometno-tehničnim in pravnim sredstvom in možnostim zgodnjega srednjega veka poskušali živeti v imperialnih oblikah, so partikularne sile ohranile lastne trajne oblike.
(Schulze 2003, 14-15)

Vendar kot tudi ugotavlja Schulze, so vse poznejše evropske države ostale vezane na kupolo svetovne rimske države. Rim je ostal v glavah Evropejcev. Cesarska krona je sicer prešla na vzhodnofrankovsko državo, iz katere se je pozneje razvila Nemčija. Francija se je razvila iz zahodnofrankovske države. »Fevdalizem se je v glavnem izoblikoval v karolinški državi, zato se je evropska državnost razvila predvsem na tistih ozemljih, ki so nasledila državo Karla Velikega in še na onih, ki so jih s teh ozemelj osvojili: torej v Franciji, Nemčiji, Španiji, Angliji, Italiji, v normanskih državah v Normandiji in na Siciliji.« (Schulze 2003, 18)

Francija je bila sicer prva moderna država, ki se je v Evropi izoblikovala za dalj časa. Gre seveda sprva še za srednjeveško državo s kraljem na oblasti.

Kronska posest francoskih kraljev v Ille-de-France je bila vse do 12. stoletja v primerjavi z velikimi vojvodinami v monarhiji dokaj nepomembna. A njena lega sredi Francije je imela tudi svojo dobro stran; kralj je imel svojo rezidenco v Parizu, ni mu bilo treba kakor drugim evropskim vladarjem potovati po deželi, da bi si zagotovil oblast. Tako je bilo mogoče vladati mali državi iz utrjenega mesta, ki ni bilo samo rezidenca, temveč tudi sedež najpomembnejše univerze v Evropi. Poleg tega se je od srede 12. stoletja širila neposredna oblast krone; francoski kralji so sistematično pridobivali nazaj fevde, ki jih je bila nekoč podelila krona. (Schulze 2003, 26)

Postopno se je pod kraljem razvijala tudi uprava. Ali kot tudi ugotavlja Schulze:

Za časa kralja Filipa II. Avgusta (1180-1220) je gospodar dežele Ille-de-France postal kralj, čigar prevladujoči položaj v Franciji je bil takoj viden, čeprav si ga je moral še utrditi/.../ V Franciji je curis regis – kraljevi svet – že v 12. stoletju temeljito spremenil značaj; iz kroga velikih zemljiških posestnikov, ki so svetovali kralju pri velikih odločitvah, je nastal kraljevi vladni in pravosodni organ, sestavljen iz vitezov, duhovnikov in meščanov, ki so se vsi spoznali na rimsko pravo, imenoval in plačeval jih je kralj. Tako se je izoblikovala centralna uprava, ki je bila neodvisna od velikašev dežele. (Schulze 2003, 26-27)

Koncentracija državne oblasti v kraljevih rokah je bila za Francijo značilna vse do francoske revolucije leta 1789 (čeprav je bila ta oblast dejansko bolj kot ne posredna), vendar se je prav tam tudi porajala in razvijala ideja o delitvi oblasti kot alternativa državnemu absolutizmu (Montesquie) oziroma ločitvi posvetne in duhovne oblasti (sekularizaciji).

V Franciji tudi danes etnokulturno poreklo nima takšne teže pri samodefinciji kot je to značilno za Nemčijo. Razvoj francoske države je primarno temeljil na razvoju oziroma vzpodbujanju državnega patriotizma, ki ga kakor opozarja Hobsbawm ne smemo enačiti z nacionalizmom. Koncept ljudske suverenosti poudarja državljanstvo. »Tudi francoski koncept »nacije«, ki je podobna plebiscitu (»un plebiscite de tous les jours«, je dejal Renan), je še zmeraj predvsem političen. Francoska nacionalnost je pomenila francosko državljanstvo: etnična pripadnost, zgodovina, jezik ali patois, ki so ga ljudje govorili doma, so bili za definicijo »nacije« nepomembni. (Hobsbawm 2007, 107)

Tudi Francija je nastajala »od zgoraj« in »od spodaj«. Izvirna ideja patriotizma je bila revolucionarno-ljudska »in ni bila nacionalistična, saj se je nanašala na državo, ki je v imenu ljudstva izvajala oblast/.../ Francoska revolucija, ki je – kakor kaže – izraz uporabljala v pomenu, ki so ga prvi vpeljali Američani, še bolj pa nizozemska revolucija leta 1783, je patriote imela za ljudi, ki so ljubezen do svoje dežele pokazali tako, da so jo hoteli prenoviti z reformami ali revolucijo.« (Hobsbawm 2007, 106) Ljudi, predvsem kmečko prebivalstvo je bilo potrebno narediti za Francoze.

Tisoč dvesto članov nacionalne garde iz Languedoca, Dauphineje in Provanse, ki so se 19. novembra 1789 sestali pri Valencii, je priseglo zvestobo Naciji, Pravu in Kralju ter izjavilo, da poslej niso več Dauphinejci, Provansalci ali Languedočani, temveč le Francozi; enako - in še pomembneje – so storili pripadniki nacionalne garde iz Alzacije, Lorene in France Comteja na podobnem srečanju leta 1790, s čimer so prebivalce provinc, ki si jih je Francija priključila komaj stoletje poprej, spremenili v prave Francoze. (Hobsbawm 2007, 106)

Jezik (francoščina) je bil v Franciji (za razliko do Nemčije) na podlagi odloka iz leta 1539 bolj kot ne pragmatično sredstvo uporabno v administrativne namene oz. poenotenje komunikacij po vsej državi. V 19. stoletju je tudi v Franciji nacionalizem postajal precej navzoč in vedno bolj negativen. Etnično-jezikovni kriterij je namreč začel postopno

prevladovati v Evropi. Tako imenovano nacionalno vprašanje je postajalo vse bolj pomembno. Nacionalizem je deloval kot katalizator za krepitev francoske identitete »mi« predvsem v primerjavi z Nemci. Leta 1840 je prišlo do mednarodnega spora v zvezi z Renom (glede meje med obema državama). Na obeh straneh so se krepili nacionalistični klišeji. Prav tako v Angliji in drugod po Evropi. Gospodarski in vojaški razvoj je dodatno vzpodbujal razvoj nacionalizmov ter imperializmov. Vlade so spodbujale ksenofobna čustva ljudi, ki pa jih potem niso mogle nadzirati. Kot ugotavlja Hobsbawm (2007, 113) »tip nacionalizma, ki je nastajal proti koncu 19. stoletja, ni bil prav nič podoben državnemu patriotizmu, celo kadar se je nanj navezoval. Paradokso ni bil najbolj lojalen »državi«, temveč le določeni različici te države: ideološkemu konstrukt.« Medtem, ko je državni nacionalizem povezoval (v Franciji vse državljane Francoske republike), je bil nedržavni nacionalizem izključevalen – izključeval je npr. tiste državljane Francoske republike, ki niso govorili francosko oz. v skrajnih primerih tiste, ki niso bili pravih potez obraza - nacionalizem je povezan z rasizmom. »Domači nacionalizem se je lahko – tako je bilo v Franciji, Italiji in Nemčiji – kazal tudi kot vzpon tistih desničarskih gibanj, zaradi katerih je izraz »nacionalizem« v tistem obdobju sploh nastal, ali splošneje, kot politična ksenofobija, katere najbolj obžalovanja vredna, ne pa edina oblika je bil antisemitizem.« (Hobsbawm 2007, 127) Družbene in politične razmere tistega časa (tudi zelo povečano število migracij ljudi) so ustvarjale pogoje za sovraštvo do tujcev. Skromni srednji sloji so se povezovali z militantnim nacionalizmom. Imperializmu, kolonializmu oz. osvajanju novih ozemelj naklonjene vlade so to izkoriščale, vendar vseh posledic tudi ne predvidele ali nadzorovale. Vse skupaj je vodilo v prvo svetovno vojno, v kateri je bila Francija na koncu na strani zmagovalcev. Toda nacionalizem je v bistvu po prvi svetovni vojni dosegal svoj vrhunec, kar je med drugim rezultiralo v drugi svetovni vojni.

Samorazumevanje francoske nacije je tudi po drugi svetovni vojni pomembno vplivalo na politike migracij v Franciji, vendar so bile te (predvsem politike in prakse imigracij) povezane tudi z ekonomskimi in političnimi interesi države ter delovanjem upravnega sistema.

3.3 Migracijski tokovi v Sloveniji

Migracije v Sloveniji so vredne posebne pozornosti. Največji obseg migracij v Sloveniji predstavljajo migranti iz bivših jugoslovanskih republik. Vendar podatki o njih niso povsem enoznačni. »Subjektivnost registracije prebivališča, ki je bila povsem prepuščena

posamezniku, in navezanost statistične definicije selitev na stalno prebivališče, ki je čista administrativna evidenca, je v marsičem deformirala sliko priselitvenih tokov, še zlasti tistih iz republik nekdanje Jugoslavije (Šircelj 1992, 48 v Dolenc 2007, 70). Kljub temu so novejša analiza migracije po drugi svetovni vojni, ki pomeni prelomnico v migracijski zgodovini Slovenije, uspele vsaj približno oceniti. »V obdobju 1954-2000 se je po podatkih selitvene statistike v Slovenijo iz drugih republik oziroma držav nekdanje Jugoslavije priselilo 360 tisoč oseb, odselilo pa 200 tisoč.« (Dolenc 2007, 96)

Zgodovinska in statistična dejstva pričajo o tem, da so se Slovenci v obdobju pred drugo svetovno vojno v veliki meri izseljevali v druge države. Ljudje so se selili v ZDA ter tudi v države zahodne Evrope. Mnogi so v tujini ostali, nekateri so se tudi vrnili. Selitve so potekale tudi znotraj unitarne jugoslovanske države. »Za obdobje ob koncu druge svetovne vojne in neposredno po njej je bilo značilno kaotično preseljevanje in beg t.i. politične emigracije, o kateri verjetno nikoli ne bomo imeli natančnih in znanstveno preverjenih podatkov.« (Dolenc 2007, 74) Priseljevanje iz drugih držav in predvsem republik SFRJ se je v večji meri začelo po drugi svetovni vojni. Toda v letih takoj po drugi svetovni vojni teh imigracij še vedno ni bilo veliko in emigracije so bile številnejše. Imigracije v Slovenijo potekajo v večjem ali manjšem obsegu predvsem od 60ih let 20. stoletja dalje. Do osamosvojitve Slovenije so se priseljevali predvsem ljudje iz drugih republik SFRJ, ki so tudi v 90ih letih 20. stoletja in na začetku 21. stoletja v strukturi imigrantov najštevilnejši.

Podatki o migracijah v Sloveniji se zbirajo in ocenjujejo na podlagi popisov prebivalstva, ter registracij podeljenih bivalnih statusov: dovoljenj za začasno in stalno prebivanje ter statusa državljanstva. Dodatno se zbirajo še podatki o različnih izdanih dovoljenjih delo. Vendar statistični podatki niso popolnoma zanesljivi. »Dejanska in registrirana priselitev v Slovenijo sta bili pogosto časovno neusklajeni, med obema je lahko preteklo tudi večje število let. Del selitvenih tokov med Slovenijo in drugimi republikami nekdanje Jugoslavije sploh ni bil evidentiran.« (Dolenc 2007, 71)

Sodobne migracije v Sloveniji so po oblikah različne. Priseljujejo se ljudje iz različnih drugih držav (Srbije, Hrvaške, Bosne, Kosova, Makedonije, tudi afriških, vzhodnoevropskih, srednje-azijskih držav itd.). Mnogi ljudje ostanejo tudi brez statusov, papirjev. Na družbeni margini so zato statistično spregledani ali zanemarjeni. Tudi mnogi Romi so v Slovenijo priseljeni iz bivših jugoslovanskih republik. Mnogi ljudje (tudi Romi) so dvakratno ali celo

trikratno marginalizirani: kot imigranti, kot Romi, nekateri še kot izbrisani. Legalno je v Sloveniji mogoče bivati na podlagi priznanega dovoljenja za bivanje (za začasno prebivanje, dovoljenja za stalno prebivanje), priznanega azila (mednarodne zaščite oz. statusa begunca), slovenskega državljanstva. Osebe s statusom tujca morajo imeti tudi urejeno dovoljenje za delo, osebno delovno dovoljenje, dovoljenja za zaposlitev. Postopke za priznanje različnih statusov vodijo ustanove državne uprave na podlagi ustave, zakonov in podzakonskih predpisov.

Statistični podatki Ministrstva za notranje zadeve (na dan 31.12.2008) vsebujejo podatke o namenu/razlogih bivanja ter številu veljavnih dovoljenj za začasno ali stalno prebivanje. Med različnimi razlogi/nameni bivanja prevladuje zaposlitev ali delo (42.041 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje). Na drugem mestu med nameni oz. razlogi bivanja je združitev družine (9.608 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje). Sledijo sezonsko delo (3.546 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), t.i. dnevni delovni migranti (1.561 veljavnih dovoljenj za začasno bivanje), študenti (1.145 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), napoteni delavci (778 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), drugi utemeljeni razlogi (256 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), otroci tujcev, rojeni v Sloveniji (196 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), ostali razlogi (43 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje). V Sloveniji naj bi torej konec leta 2008 na podlagi veljavnega dovoljenja za začasno prebivanje bivalo skupno 59.174 priseljencev. Med njimi prevladujejo državljani Bosne in Hercegovine (29.187 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), državljani Republike Srbije (10.397 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), državljani Republike Makedonije (7.369 veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje), Republike Hrvaške (4.826) ter Kosova (4.398). Med prvih deset so še državljani Bolgarije (1.886), Slovaške republike (935), Ukrajine (787), Italijanske republike (657), Zvezne republike Nemčije (572), Romunije (401) ter Avstrije (343). Migranti z dovoljenjem za začasno in tudi stalno prebivanje so v Sloveniji upravno-administrativno registrirani in obravnavani kot tujci.

V poročilu Direktorata za migracije in integracijo Ministrstva za notranje zadeve RS za leto 2010 je med drugim navedeno, da je imelo na dan 31.12.2010 v Republiki Sloveniji 96.880 tujcev veljavno dovoljenje za prebivanje, od tega: 43.074 tujcev veljavno dovoljenje za stalno prebivanje (1.262 državljanov držav članic Evropskega gospodarskega prostora-EGP in 41.812 državljanov tretjih držav) ter 53.806 tujcev dovoljenje za začasno prebivanje oziroma potrdilo o prijavi prebivanja (46.308 državljanov tretjih držav in 7.498 državljanov držav

članic EGP). Na dan 31.12.2010 je imelo 30.453 državljanov tretjih držav veljavno dovoljenje za začasno prebivanje zaradi zaposlitve ali dela, 27 zaradi sezonskega dela, 307 zaradi izvajanja storitev z napotenimi delavci, 1.252 je bilo dnevnih delovnih migrantov, 12.042 zaradi združitve družine, 1.312 zaradi študija, 340 iz drugih utemeljenih razlogov, 521 državljanov tretjih držav je imelo veljavno dovoljenje za začasno prebivanje izdano kot otroku tujca, rojenemu v Republiki Sloveniji, 54 državljanov tretjih držav pa je imelo dovoljenje za začasno prebivanje, izdano iz drugih razlogov (slovensko poreklo, raziskovalci, tujci s statusom rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU). V letu 2010 se je zmanjšalo število veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje tujca v Republiki Sloveniji, in sicer za 12,6 % v primerjavi z letom 2009. Zmanjšanje naj bi bilo predvsem posledica zmanjšanja števila izdanih dovoljenj za prvo prebivanje. V letu 2010 naj bi se v primerjavi z letom 2009 število izdanih dovoljenj za prvo prebivanje zmanjšalo za 50,7 %. V letu 2010 pa se je povečalo število veljavnih dovoljenj za stalno prebivanje tujca v Republiki Sloveniji, in sicer za 11,3 % v primerjavi s preteklim letom. V letu 2010 je bilo v Sloveniji vloženi tudi 246 prošnji za mednarodno zaščito (od tega 35 ponovnih vlog). Rešenih je bilo 239 vlog. Status mednarodne zaščite je bil priznan 23 osebam, 55 prošnji je bilo zavrnjenih, 27 vlog zavrnjenih, v 120 primerih je bil postopek ustavljen. V letu 2010 je bilo izdanih tudi 13 odločb o prenehanju statusa mednarodne zaščite. V 2 primerih zaradi smrti osebe, v 11 primerih pa zaradi sprejema oseb s priznano mednarodno zaščito v državljanstvo Republike Slovenije. Skupaj je bila od leta 1995 do 31.12.2010 mednarodna zaščita v Sloveniji priznana 209 osebam. Od tega je bil 97 osebam (64 moškim in 23 ženskam) priznan status begunca po Ženevski konvenciji (iz leta 1951 in protokola iz leta 1967), 89 osebam (56 moškim in 33 ženskam) azil iz humanitarnih razlogov, 23 osebam (17 moškim in 6 ženskam) pa subsidiarna zaščita. Mednarodna zaščita je bila priznana 49 osebam iz Srbije in Črne gore, 26 osebam iz ZR Jugoslavije, 19 osebam in Bosne in Hercegovine, 13 osebam iz Irana, 13 osebam iz Kazahstana, 12 osebam iz Kosova, 8 osebam iz Sierra Leone, po 6 osebam iz Afganistana, Iraka, Srbije, po 5 osebam iz DR Kongo, Somalije, Sudana, 4 osebam iz Gruzije, 3 osebam iz Makedonije, po 2 osebam iz Liberije, Šri Lanke oz. neznane države ter po 1 osebi iz držav Burundi, Albanije, Hrvaške, Etiopije, Eritreje, Nigerije, Uzbekistana, Zaira in Zimbabveja.

V Sloveniji torej živi tudi veliko ljudi s priznanim dovoljenjem za začasno ali stalno prebivanje. Pogoji za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje je 5 ali 2 letno neprekinjeno bivanje v Sloveniji na podlagi priznanega dovoljenja za začasno prebivanje. Čas prebivanja na podlagi vizuma za dolgoročno bivanje se v šteje v obdobje za izdajo dovoljenja za stalno

prebivanje, če je oseba pred potekom vizuma zaprosila za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in ji je bilo izdano dovoljenje za prebivanje kot imetniku vizuma za dolgoročno bivanje. Čas prebivanja na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija in poklicnega usposabljanja se v obdobje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje šteje le polovično. V obdobje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje pa se ne šteje čas prebivanja v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi sezonskega dela, tudi ne čas dela oz. bivanja napotenih delavec, dnevnih delovnih migrantov ali oseb z začasno zaščito. Za imetnike modre karte (tako imenovani visokokvalificirani delavci) veljajo nekoliko drugačni pogoji. Imetnikom modre karte EU, se v petletno obdobje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje vštejejo tudi morebitna obdobja prebivanja v drugih državah članicah EU na podlagi modre karte EU. Dovoljenje za stalno prebivanje se imetniku modre karte EU izda tudi, če je na območju Evropske unije kot imetnik modre karte EU prebival neprekinjeno zakonito pet let, od tega v Republiki Sloveniji neprekinjeno zadnji dve leti pred vložitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Prav tako so na podlagi Zakona o tujcih postavljeni še drugi pogoji. Veliko ljudi-migrantov po izteku veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje zaproša za podaljševanja dovoljenja za začasno prebivanje. Dovoljenje za začasno prebivanje imajo tudi prosilci za mednarodno zaščito. V primeru, da jim država odobri azil oz. status begunca to pomeni, da imajo priznано dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji. Za pridobitev državljanstva v Sloveniji je potrebno izpolnjevati pogoje določene v Zakonu o državljanstvu. Dejstvo je, da morajo migranti in begunci izpolniti veliko pogojev za kratkotrajno, posebej pa za dolgotrajno oziroma stalno bivanje in delo v Sloveniji. Nekateri avtorji (Pajnik, 2010), govorijo o »krožnem pogojevanju«, saj je dovoljenje za delo ali zaposlitev v državi vezano na dovoljenje za bivanje.

Migracije v Sloveniji velja primerjati z obsegom mednarodnih migracij v svetu. Migracije je sicer težko oziroma nemogoče natančno meriti in določiti njihov obseg. To še posebej velja za mednarodne migracije. Vendar je zaradi pregleda in razumevanja migracijskih procesov, njihove vloge in pomena, vzrokov in posledic, potrebno vsaj okvirno predstaviti kvantitativni obseg migracij v različnih delih sveta. Regionalno gledano naj bi bilo po obsegu največ migracij v azijski in afriški regiji. Gre za migracije povezane z revščino oz. ekonomskimi ter demografskimi problemi, okoljskimi oz. klimatskimi spremembami oz. katastrofami, politično nestabilnostjo, medetničnimi nemiri in nasiljem oziroma vojnam. Regionalni migracijski režimi v Aziji in tudi v Afriki se soočajo z največjim številom različnih migrantov (tudi beguncev). Prostovoljne in prisilne migracije so prepletene, prav takočasne

in dolgotrajne. Ni jih mogoče popolnoma ločiti po kategorijah. Kot navajata Castless in Miller (2009, 1) naj bi bilo po statističnih podatkih Združenih narodov (Department of Economic and Social Affairs) na svetu v letu 2005 približno 191 milijonov migrantov. Po novejših podatkih Združenih narodov naj bi bilo migrantov danes že približno 214 milijonov. Število migrantov v svetu v zadnjih desetletjih torej narašča. Od tega jih je približno 53 milijonov v Aziji. Potrebno je poudariti, da so mednarodne migracije pogosto povezane z notranjimi migracijami, se pravi migracijami znotraj posameznih držav. Migranti iz azijskih držav pa so se in se še selijo tudi v druge razvitejšje regije oziroma države. »Večina azijskih migrantov živi v tradicionalnih imigracijskih državah: ZDA, Kanadi, Avstraliji in Novi Zelandiji.« (Castless in Miller 2009, 3). Prav tako jih veliko migrira v evropske države. »Azijske migracije v države po Evropi so v porastu. Glavne evropske destinacije so Italija, Združeno kraljestvo, Kitajska, Indija, Japonska, Filipini, Vietnam in Tajska so vse pomembne izvorne države.« (prav tam) Migrirajo izobraženi azijski strokovnjaki (npr. na področju informacijske tehnologije), pa tudi fizični - manj izobraženi delavci.

Obseg migracij v države Evropske Unije je mogoče ocenjevati na podlagi različnih virov, ki pa pogosto navajajo različne podatke. Pomemben, čeprav ne povsem popoln in zanesljiv vir so podatki EUROSTAT. Od leta 2007, ko sta Evropski svet in parlament na predlog Evropske komisije sprejela Regulativo 862/2007 o statistiki na področju migracij in mednarodne zaščite naj bi bili ti statistični podatki bolj zanesljivi in harmonizirani. Države članice sicer še vedno lahko uporabljajo razpoložljive nacionalne vire podatkov. Eurostat objavlja tudi podatke o neto migracijah, ki naj bi bile razlika med imigracijam v in emigracijami iz države med letom. »Vendar, ker nekatere države nimajo točnih podatkov o imigracijah in emigracijah ali pa jih sploh nimajo, so neto migracije včasih ocenjene na podlagi razlike med spremembami prebivalstva in naravnim prirastom med dvema datumi. Na to statistiko o neto migracijah torej vplivajo statistične netočnosti v dveh komponentah prebivalstvenih sprememb kot tudi administrativni popravki.« (Letopis Eurostat 2009)

Kljub temu je tudi na podlagi teh podatkov mogoče sklepati, da so imigracije v EU v porastu v primerjavi z emigracijami. V letih 2002-2007 naj bi bile neto migracije med 1,64 in 2,03 milijona na leto. Pred letom 2002 neto migracije naj ne bi nikoli segale preko 1 milijona. V letu 2006 je bilo največ novih imigrantov beleženih v Španiji (840.844), Nemčiji (661.855), Združenem kraljestvu Velike Britanije (529.008), Italiji (440.301), Franciji (182.390), Nizozemski (101.150), Avstriji (100.972) itd. V Slovenijo naj bi po teh podatkih v letu 2006

prišlo 20.016 imigrantov. Večino imigrantov v državah EU predstavljajo tako imenovani nedržavljeni EU (z izjemo Nemčije, Irske, Luksemburga, Madžarske, Avstrije in Slovaške kamor je imigriralo več državljanov kot nedržavljanov EU). V okvir navedenih podatkov sodi tudi statistika o prošnjah za azil in beguncih. Od leta 2002 naj bi število prošenj za azil upadalo, pred tem pa je mnogo let naraščalo. V letu 2007 naj bi bilo v državah EU-27 vloženih 218.900 prošenj za azil oz. mednarodno zaščito, kar je nekoliko več kot leta 2006. Pred tem jih je bilo v letu 2001 npr. beleženih 424.000. V letu 2006 je bila več kot polovica (57,8%) prošenj za azil zavrnjenih, približno 55 135 osebam pa je bil priznan status begunca ali subsidiarne zaščite. (Letopis Eurostat, 2009)

V EU in posameznih (nacionalnih) državah se je torej obseg (i)migracij državljanov tako imenovanih tretjih držav (nedržavljanov EU) v zadnjih desetletjih oz. letih povečeval. Nepopolni in razdrobljeni statistični podatki pa otežkočajo natančno oceno. Posebej glede števila nereguliranih oz. nedokumentiranih migrantov v EU in posameznih evropskih državah so možne le različne ocene. Prebivalstveni registri posameznih držav jih ne vključujejo. Migranti pogosto živijo na družbeni margini in jih uradne statistike ne zajemajo. Posamezne države (v Sloveniji Zavod za statistiko) na podlagi popisov prebivalstva vodijo registre prebivalstva. Vendar kot navaja Pirc (Trends in International migration 2001 in 2006 v Pirc 2009) »mnoge nacionalne statistike združujejo podatke o začasnih in dolgotrajnih migrantih«. Dolgotrajni migrant naj bi sicer po priporočilih OZN (1998, 18) bila »oseba, ki se priseli v državo za obdobje vsaj 12 mesecev«. Prav tako naj bi po priporočilih Združenih narodov (International migration Statistics for OECD countries, 2001 in 2003) migranti vključevali štiri kategorije:

- dolgotrajne imigrante (ali emigrante),
- kratkotrajne imigrante (ali emigrante),
- kratkotrajne emigrante, ki se vračajo (ali odhajajo) v kratkem času,
- nomade.

3.4 Politike in upravljanje migracij v Sloveniji

Migracije ljudi tudi v Sloveniji zahtevajo ustrezne, povezane in usklajene odzive, politike in prakse države in različnih akterjev. Konceptualizacija migracij in migracijske politike je temelj za ustrezno upravljanje z migracijami in urejanje položaja migrantov, socialno vključevanje in družbeno povezanost.

Najprej si velja zastaviti vprašanje: Ali Slovenija ima celovito migracijsko in integracijsko politiko in kakšna je ta politika?

V Sloveniji je parlament v kratkem časovnem razdobju na predlog vlade sprejel dve resoluciji: najprej Resolucijo¹⁴ o imigracijski politiki Republike Slovenije in kasneje še Resolucijo¹⁵ o migracijski politiki Republike Slovenije, ki pa ne nadomešča ampak le dopolnjuje prvo resolucijo v smislu ukrepov za udejanjanje opredeljenih temeljnih načel in ciljev.

Resolucija o migracijski politiki našteva elemente migracijske politike. Dodano je, da se morajo v vsebinskem pogledu na teh temeljih razviti državne politike na različnih področjih migracijske politike, ki morajo upoštevati vrsto elementov, njihovih medsebojnih povezav in drugih dejavnikov, od katerih so še posebno pomembni:

- sistemskost oziroma usklajenost, zgrajena na medsebojnih povezavah migracijske politike, ki jo tvorijo: azilna politika, imigracijska politika, politika upravljanja migracijskih tokov in integracijska politika oziroma politika do priseljencev;
- sistemskost, ki jo tvorijo povezave migracijske politike z drugimi relevantnimi politikami;
- ustrezna institucionalizacija področja migracij v okviru javne uprave, v procesu vključevanja v Evropsko unijo in širše upravne strukture, ki v okviru zakonodaje omogoča samostojno, kvalitetno in učinkovito opravljanje nalog;
- usklajenost z mednarodnimi standardi na področju varstva človekovih pravic in svoboščin, ki se odražajo med drugim tudi v doslednem spoštovanju načela nevračanja (non-refoulement) ter uveljavitvi in spoštovanju osnovnih načel pravice do združevanja družine;
- vzpostavitev pogojev, v katerih lahko migracijski procesi predstavljajo vzpodbudo ekonomskemu in družbeno kulturnemu razvoju;
- omogočitev razmaha znanstvene in raziskovalne dejavnosti kot podpore za načrtovanje migracijske politike;
- preverjanje konsistentnosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov, usklajenosti med cilji, mehanizmi in učinki politike s ciljem nenehnega prilagajanja okoliščinam in procesom;
- uveljavitev strokovnega, družbenega, parlamentarnega, sodnega in mednarodnega nadzora.

Kot je navedeno v resoluciji so zaradi kompleksnosti področja migracij, pri tem mišljeni ločeni, a povezani in dopolnjujoči se deli oziroma politike, ki so opredeljene kot:

¹⁴ Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 40/99)

¹⁵ Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 106/02)

- azilna politika, ki se nanaša na sestavine in ukrepe, ki zadevajo sprejem, vrste in obseg zaščite ter oblike bivanja iskalcev, prosilcev in pridobitnikov azila, repatriacije in preselitev. Je del begunske politike, ki med drugim zajema tudi mednarodno reševanje begunskih problemov in njihovih vzrokov;
- politika upravljanja migracijskih tokov, ki se še posebno nanaša na preprečevanje nezakonitih imigracij in boj proti tihotapljenju migrantov in trgovanju z ljudmi ob hkratni zaščiti žrtev;
 - Imigracijska politika;
 - Integracijska politika.

Migracijska politika je v skladu z Resolucijo o migracijski politiki Republike Slovenije širši pojem od imigracijske ali integracijske politike, ki sta navedena kot sestavna dela migracijske politike. Poleg teh dveh delov, ki bosta podrobneje obravnavana nadaljevanju sta posebej navedena še dva: azilna politika in politika upravljanja migracijskih tokov. Gre za pomembni področji migracijske politike, ki pa sta v tem delu obravnavani v okviru imigracijske in integracijske politike. Lahko bi rekli, da ima migracijska politika različne dimenzije in poudarke. Uresničevanje povezanosti in dopolnjevanja posameznih politik je odvisno od politične in upravne kulture posameznih akterjev, njihove zmožnosti sodelovanja, razmerij moči in interesov. Dejansko so v realnosti parcialni in nepovezani pristopi in prakse na področju mednarodnih migracij še vedno ovira pri oblikovanju in udejanjanju celostne politike. Migracijska politika naj bi vzpodbujala in usmerjala celosten pristop k migracijam in ustrezno povezanost državnih (javnih) ustanov ter drugih akterjev na področju migracij.

Resolucija o migracijski politiki med drugim omenja »sistemskost«, ki naj bi po eni strani predstavljala usklajenost, zgrajeno na medsebojnih povezavah migracijske politike (imigracijske politike, azilne politike, politike upravljanja migracijskih tokov in integracijske politike), po drugi strani pa povezave migracijske politike z drugimi relevantnimi politikami (socialno, ekonomsko, demografsko, kulturno, okoljsko, zdravstveno, varnostno, zunanjo, znanstveno-raziskovalno, vzgojno-izobraževalno). Prav tako je v njej predvidena ustrezna »institucionalizacija« v okviru javne uprave.

Za udejanjanje, implementacijo migracijske politike so pristojne različne državne ustanove in civilno-družbene in nevladne organizacije. Resolucija predstavlja le deklarativno podlago

(načela in cilje) za delovanje na področju migracij. V Resoluciji o migracijski politiki je med drugim zapisano:

Vendar oblikovanje in stalno dograjevanje politike migracij in azila ne more biti videno kot uveljavljanje ustavnih in mednarodno pravnih načel, ali ožje, v luči priključevanja Evropski uniji, harmonizacije notranje zakonodaje tega področja z evropskim pravnim redom, temveč kot tematsko področje, ki je z lastno strategijo, načeli, izhodišči in pravili integralna in fleksibilna entiteta prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno – kulturnega in političnega razvoja Republike Slovenije. Glede na slednje ocenjujemo, da se druge relevantne politike, kot so zunanja in varnostna politika, pa tudi zaposlitvena, investicijska, izobraževalna, znanstveno – raziskovalna, socialna in zdravstvena politika, še niso dovolj uskladile z načeli in cilji celovite migracijske politike, čeprav so nekatera področja pri tem aktivnejša in bolj sistematična, kot na primer pristop Ministrstva za kulturo. Upravičeno lahko rečemo, da je tudi zaradi tega prihajalo do različnih neuskkljenih aktivnosti, podvajanj in celo tekmovanj, kar je privedlo do negativnih učinkov za nekatere skupine migrantov in do večje kritike upravljanja z migracijami in različnimi kategorijami migrantov – med drugim iskalcev azila, oseb z začasnim zatočiščem in nezakonitih migrantov oziroma prebežnikov.

Resolucija o migracijski politiki je sicer ohranila ista temeljna načela oblikovanja migracijske politike Republike Slovenije kot predhodna Resolucija o imigracijski politiki RS:

– načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti, ki predpostavlja obveznost nudenja zaščite in pomoči beguncem, vendar njihov posredni pomen zajema tudi nezakonite migracije in njihove posledice;

– načelo odgovornosti do državljanov in države, ki se predvsem nanaša na regularna, relativno svobodna priseljevanja in odseljevanja ter regulacije naturalizacije. To načelo se nanaša tudi na priseljevanje in vračanje državljanov in oseb slovenskega porekla ter na odgovornost za ohranitev in razvoj identitete slovenskega naroda;

– načelo spoštovanja prava in človekovih pravic, ki pomeni izpolnjevanje obveznosti iz mednarodnih pogodb, spoštovanje splošno sprejetih načel in pravnega reda. To načelo zahteva spoštovanje človekovih pravic vseh ljudi in z določenimi izjemami spoštovanje civilnih

pravic vseh v državi zakonito prisotnih, od zaščite osebnih podatkov do osebne svobode in načela nevračanja (non refoulement);

– načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti, ki opredeljuje relativno svobodne migracije. Glede na to načelo je mogoče opredeliti merila nadzorovanega sprejema migrantov glede na povpraševanje slovenskega trga delovne sile ali kapitala, ob upoštevanju približevanja notranjemu trgu Evropske unije in hkratnemu preprečevanju nezakonitih imigracij in zaposlovanja;

– načelo zgodovinske odgovornosti, ki gradi na konceptu kontinuuma zgodovine in strukturi mednarodnih odnosov;

– načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se predvsem nanaša na integracijsko politiko.

V nadaljevanju sledi analiza imigracijske in predvsem integracijske politike v Sloveniji.

3.4.1 Imigracijske politike

Imigracijska politika je v Resoluciji o migracijski politiki RS opredeljena kot eden od delov migracijske politike, ki dopolnjuje druge dele in je z njimi povezana. Opredeljena je kot: »imigracijska politika v ožjem smislu oziroma priselitvena politika, ki se nanaša na regulacijo priseljevanja, torej na načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop, zaposlitev in/ali bivanje ter stalno naselitev.«

Imigracijska politika je povezana s pravili in postopki določenimi s strani države, ki na podlagi prošnje posameznika prizna ali ne prizna določen status. V tem smislu gre za nadzorne in administrativno - statusne vidike migracijske politike, ki jih izvajajo le pristojni organi države in njene uprave.

Imigracijska politika Slovenije je bila in je predmet kritik civilno-družbenih in nevladnih organizacij. Postopki za pridobitev posameznih statusov so namreč precej zapleteni in pogosto dolgotrajni. Pogojevanje bivanja in dela v državi s statusi pa tudi izključevalno za tiste migrante ali begunce, ki pravno-formalnim zahtevam zaradi različnih razlogov (tudi neprilagojenosti birokratskega sistema in odsotnosti kontinuiranih podpornih programov) ne morejo ugoditi in so tako pogosto prisiljeni živeti na robu družbe brez temeljnih pravic.

Postavljene so bile zahteve po liberalizaciji pravic do dela in bivanja in odpiranju državljanstva (Balibar, 2007; Hrženjak, 2010).

Nekateri avtorji opozarjajo na razliko med imigrantsko in imigracijsko politiko. Slednje naj bi služile državnemu nadzoru priseljevanja (predvsem se ta nadzor odraža z določanjem pravnih pogojev priselitve in statusov, ki jih država prizna ali ne prizna priseljencem). Imigrantske politike pa naj bi bile tiste, »s katerimi države urejajo odnose med večinsko družbo in priseljenci, ki so naseljeni na njihovem ozemlju, postavljajo okvire za vključevanje priseljencev v novo (družbeno) okolje ter usmerjajo prilagajanje večinske družbe/.../ Imigrantske politike so torej krovni pojem, ki vključuje tako asimilacijske politike kot politike segregacije in različne politike kulturnega pluralizma.« (Bešter 2007, 113) Dodamo lahko, da se pomembna razlika kaže v odnosu države do procesov migracij in integracije. Pojem migracijska politika je bliže pojmu imigrantska politika, v smislu celostnega urejanja odnosov med večinsko družbo in migranti. Pojem migracijska politika je tudi bolj transnacionalno uporaben in ni vezan na koncept nacionalne države, katere vloga v Evropi in sodobnem svetu se spreminja. Vključuje lahko tudi emigracije in reimigracije. Imigrantske ali migracijske politike sodobne države pa morajo vključevati tudi integracijsko politiko oz. javno-politične strategije in akcijske načrte ter ukrepe za kontinuirano urejanje odnosov sodelovanja med večinsko skupnostjo in priseljenci oziroma različnimi etničnimi ter kulturnimi skupinami. Politike socialnega vključevanja, a na žalost tudi izključevanja so v jedru politik migracij.

3.4.2 Integracijske politike

Bistvena ugotovitev različnih avtorjev je, da je integracija proces. Gre za večplasten in večsmeren proces prilagajanja in povezovanja med večinsko družbo in migranti. Pogoj za integracijo je vzajemno spoštovanje in sodelovanje. »Migracija kot premik v geografskem prostoru je enkratno dejanje, pri integracijah pa gre za procesualnost, za strategije razvoja, za ključne elemente razumevanja in tematiziranja sodobnega sveta.« (Medica 2010, 54) Migracije vplivajo na spreminjanje strukture družb in tudi delovanje držav. Na migracije in integracijske procese vplivajo države s svojimi politikami na različnih področjih.

Država Slovenija je v Resoluciji o imigracijski politiki in Resoluciji o migracijski politiki predvidela kulturno pluralni ali multikulturni model integracijske politike. Takšna zastavitev pomeni zavezo in odgovornost države na področju urejanja medetničnih in medkulturnih

odnosov ter migracij. Večkulturnost in večetničnost ter sodobne migracije je potrebno tudi kontinuirano in skrbno upravljati. Gre za pripoznanje in spoštovanje etničnih in kulturnih razlik ter posebnosti migrantov in etničnih skupin, zagotavljanje pogojev za ohranjanje teh posebnosti (jezik, kultura...) ter hkrati razvijanje pogojev in možnosti ter načinov za dialog, sodelovanje, iskanje ter razvijanje vrednot, pravic in obveznosti (demokracija, pravna in socialna država, socialna pravičnost, pluralizem, možnost izbire ter enakovrednost in enakost vseh ljudi, osebna avtonomija in svoboda...), ki omogočajo skupno sobivanje.

Integracijska politika je v Resoluciji o migracijski politiki navedena med sestavnimi deli migracijske politike in opredeljena kot:

v ožjem smislu priseljska politika do prisotnih in bodočih priseljencev, ki se nanaša na ukrepe države in družbe, ki zagotavljajo ugodne pogoje za kakovost življenja priseljenih, vključno z aktivnim preprečevanjem diskriminacije, ksenofobije in rasizma, spodbujajo integracijo in omogočajo, da priseljenci postanejo odgovorni udeleženci družbenega razvoja Slovenije. Za uporabo te resolucije se za priseljenca/priseljenko šteje vsakdo po preteku enega leta od prijave prebivališča v Republiki Sloveniji.

Pojem integracijska politika se je v zadnjih letih uveljavil v diskurzu evropskih in državnih (tudi slovenskih) ustanov ter nevladnih organizacij. Pred tem se je bolj govorilo o asimilaciji in asimilacijski politiki, prav tako nekateri avtorji še vedno uporabljajo tudi drugačne pojme (npr. inkorporacija, adaptacija, akulturacija itd.) za poimenovanje »vključevanja« migrantov v sprejemne družbe in države.

Integracija je v Evropi trenutno prevladujoč termin, s katerim se označuje procese (in njihove posledice) vključevanja priseljencev v novo družbeno okolje/.../ Kljub prevladujoči uporabi termina integracija v Evropi pa njegova priljubljenost ni vsesplošna, in tudi avtorji, ki ga uporabljajo, pogosto opozarjajo na njegovo problematičnost. Ta problematičnost v veliki meri izvira iz koncepta integracije, ki označuje širok krog dinamičnih procesov in situacij na različnih družbenih področjih, poleg tega pa se lahko nanaša tako na posameznike kot tudi na družbene skupine ali na družbo kot celoto. V nasprotju s to kompleksnostjo se pojem integracija pogosto uporablja zelo poenostavljeno za splošno označevanje procesov vključevanja priseljencev v družbeno življenje, pri čemer niso opredeljeni ne načini ne cilji

vključevanja, niti ni opredeljeno družbeno življenje, v katerega naj bi se priseljenci vključili. (Bešter 2007, 106-107)

Pojmi kot so integracija, izključevanje, vključevanje, inkluzija so torej prav tako vredni analize in refleksije. Beštrova tudi ugotavlja: »Posledično pojem integracija tako v literaturi kot v javnem diskurzu označuje procese in stanja, ki segajo od asimilacijskih praks na eni strani do različnih oblik kulturnega pluralizma na drugi. Prevladujoč pogled vseeno postavlja integracijo nekam vmes med (prisilno) asimilacijo in ekstremni multikulturalizem.« (prav tam)

Tudi drugi avtorji opozarjajo na kompleksnost in dvoumnost pojma integracijska politika.

Pred natančnejšo analizo vsebine integracijske politike je treba pojasniti, da termin integracijska politika nikakor ni nedvoumen, jasno opredeljen, ne vključuje vedno istih mehanizmov oziroma ukrepov in se ne nanaša na ista področja. Zato je primerneje govoriti o integracijskih politikah, in sicer v smislu sklopa ukrepov, sprejetih z namenom integracije oziroma vključevanja posameznikov (priseljencev in njihovih potomcev) v državo sprejemnico. (Komac in drugi 2007, 104)

Beštrova v nadaljevanju piše tudi o dimenzijah integracije (pravni, poselitveni in bivanjski, socialnoekonomski, integraciji na področju izobraževanja, kulturni in politični integraciji). Pravno formalno v Sloveniji področje integracije poleg Resolucije o migracijski politiki urejajo številni področni zakoni in podzakonski predpisi. Zakon o tujcih (sprejet leta 1999) v 82. členu določa, da Republika Slovenija zagotavlja pogoje za vključitev tujcev, ki imajo dovoljenje za prebivanje v Sloveniji, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije. Država organizira tečaje slovenskega jezika za tujce; tečaje in druge oblike za nadaljnje izobraževanje in poklicno izpopolnjevanje tujcev; zagotavlja informacije, ki so potrebne tujcem za njihovo vključevanje v slovensko družbo, zlasti glede njihovih pravic in dolžnosti, možnosti osebnega razvoja in razvoja v družbi; tujce seznanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo ter za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja organizira skupne prireditve s slovenskimi državljani. Pri tem država oziroma državni organi sodelujejo tudi z drugimi organi, organizacijami in združenji (tudi mednarodnimi).

Pravni okvir¹⁶ poleg ustave in Zakona o tujcih predstavljajo še: Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, Zakon o državljanstvu, Zakon o zaposlovanju tujcev, Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o osnovni šoli, Zakon o gimnazijah, Zakon o visokem šolstvu, Zakon o socialnem varstvu, Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o urejanju trga dela, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o političnih strankah, Zakon o društvih, Uredba o integraciji tujcev, Uredba o pravicah in dolžnostih beguncev itd.

Slovenska zakonodaja se je v zadnjih letih večkrat spreminjala in dopolnjevala. Nekaj let je bil npr. v veljavi Zakon o azilu (sprejet leta 1999 in večkrat spreminjan ter dopolnjen). Kasneje je bil sprejet Zakon o mednarodni zaščiti. Prav tako je bil od leta 1997 v veljavi Zakon o začasnem zatočišču. Leta 2005 ga je nadomestil Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb.

Seveda je država dolžna upoštevati in uveljavljati tudi podpisane in ratificirane mednarodne dokumente na področju urejanja položaja migrantov. Gre za direktive EU, Konvencije OZN, Konvencije ILO (Mednarodne organizacije dela), dokumente Sveta Evrope.

Za preseganje izključevanja in zmanjševanje izključujočih praks in njihovih posledic morajo biti postavljeni tudi okviri in mehanizmi za preprečevanje in odpravljanje diskriminacije in rasizma. Priseljenci ne smejo biti obravnavani slabše kot drugi državljani na področju dostopa do javnega šolstva in drugih oblik vzgoje in izobraževanja ter usposabljanja, zdravstva, socialnih storitev in programov, kulture, storitev državne in javne uprave ter lokalnih skupnosti (občin).

Koncept integracija se nanaša na družbene in kulturne procese vključevanja priseljencev v sociokulturni sistem države, v katero so se priselili, na način, da priseljenci lahko prakticirajo kulturo države izvora v javni sferi. Poudarjena je dvosmernost procesa, saj integracija pomeni, da se ne prilagajajo državi samo priseljenci, temveč da so tudi nosilci kultur znotraj države sprejema pripravljeni

¹⁶ Več o pravnem okviru slovenske integracijske politike v Bešter (2007, 123).

sprejeti na novo prispele priseljence in se od njih učiti./.../ Predpostavljamo lahko, da je zlasti pomembna kakovost in pogostost stikov, ki jo ima na novo prispela skupina z dominantno kulturo države sprejema. (Vrečer 2007, 35)

Vrečerjeva je mnenja, da se »antropologija kot disciplina zdi dobro opremljena za proučevanje integracije, saj je multidisciplinarni pristop prvi pogoj za učinkovite raziskave integracijskih procesov«, toda hkrati posebej poudarja, da multidisciplinarni pristop ne zadostuje in da je zato potreben celostni pristop. »Poleg različnih dejavnikov, ki vplivajo na človeka in so reflektirani v različnih integracijah, je namreč treba pri preučevanju integracije upoštevati tudi časovni dejavnik in različne stopnje integracije: sprejem, vključevanje, stalno bivanje ali državljanstvo. Pogoji ob sprejemu namreč v glavnem odločajo o načinu vključevanja.« (Vrečer 2007, 39)

Po Crisp (2004) Natalija Vrečer tudi opozarja na razliko med lokalno integracijo in lokalno naselitvijo:

Da bi se izognili negativnim posledicam odsotnosti integracije, Jeff Crisp predlaga celosten pristop k reševanju problemov prisilnih migracij in meni, da bi morale vse tri dolgoročne rešitve (naselitev v tretji državi, integracijo, repatriacijo) prakticirati hkrati v skladu z okoliščinami in značilnostmi različnih posameznikov in skupin. Kadar lokalna integracija ni izvedljiva, bi morali prakticirati zaradi velikih skupin prisilno priseljenih vsaj lokalno naselitev kot vmesno stopnjo do lokalne integracije. (Vrečer 2007, 40)

Vsekakor se v zadnjih letih tudi v Sloveniji veliko govori in piše o migracijah in integraciji ter migracijski in integracijski politiki. V primerjavi s stanjem v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je ta tematika bolj raziskana. Tudi država je na tem področju vzpostavljala in spreminjala zakonodajo ter ustanove. Ta tematika tudi ni več tako nepoznana ljudem, ki se sicer z njo konkretno (strokovno, študijsko, znanstveno) ne ukvarjajo. Vsi živimo v večkulturni družbi in se srečujemo z izzivi ter težavami preseganja jezikovnih, kulturnih in etničnih razlik, vzajemnega spoznavanja in razumevanja, sodelovanja in povezovanja. Izzivi medkulturnosti in integracije družbe se tičejo vseh ljudi.

Državni (javni) uslužbenci so tematiko migracij, njihovega upravljanja in integracije zaznali kot pomembno in v ta namen razvili različne ustanove, v katerih izvajajo migracijsko in integracijsko »politiko« države. Toda kakšen je resničen namen migracijskih in integracijskih politik? Koliko podpore in pomoči pri vključevanju migranti sploh potrebujejo (glede na to, da si pomagajo tudi med sabo, se samoorganizirajo, razvijajo etno-ekonomijo)? Ali in kako lahko migrantom pri vključevanju pomagajo država in njene ustanove ter organizacije civilne-družbe oziroma nevladne organizacije? Vsekakor je podpora pri integraciji ali vključevanju precej težko področje dela. Receptov za učinkovito integracijo ni in jasno je, da se integracija ne more zgoditi čez noč, ampak je to dolgotrajen, doživljenjski, nikoli popolnoma končan proces vzajemne izmenjave informacij, idej, običajev, navad, vedenjskih vzorcev, vrednot, kultur. Procesi vključevanja in izključevanja se dogajajo v vsakodnevnem življenju ljudi, v družinah, vrtcih, šolah, delovnih okoljih. Zato so potrebni ukrepi in podporni programi tudi na mikro ravni, na ravni lokalnih skupnosti, civilne družbe. Za integracijo med večinsko skupnostjo in manjšinskimi skupnostmi ali skupinami ter posameznimi novodobnimi priseljenci smo odgovorni vsi ljudje, posebej z aktivnim državljanstvom in delovanjem v civilno-družbenih in nevladnih organizacijah. Upoštevati in uveljavljati velja koncept skupnostnega delovanja oz. skupnostnega socialnega dela. Gre za ustvarjanje pogojev, možnosti za skupnostno delovanje in povezovanje različnih ved in strok, razvoj in uporabo različnih metod in načinov skupnostnega socialnega dela v smeri krepitev moči in vključevanja depriviranih in marginaliziranih posameznikov in skupin. Pomembno je prepoznavanje potreb v družbi oziroma skupnosti. »Skupnostno socialno delo ima več oblik, lahko gre za socialno akcijo, za razvijanje skupnosti, za mobiliziranje skupnosti ipd. je terensko delo, ki je usmerjeno v novo delovanje s spremembo razmerja moči. Spremembe so usmerjene v skupnost, gre pa tudi za vpliv na zunanje sisteme. Pri socialni akciji gre za socialno pravičnost, za večanje pravic in zmanjševanje diskriminacije.« (Zajc 2009, 10) Ima pa država (in državna ter javna uprava ter javni uslužbenci) seveda posebno odgovornost zagotavljanja pravnih in drugih pogojev za integracijo družbe, ustvarjanje enakih možnosti ter socialno vključevanje priseljenih in drugih prebivalcev v ekonomsko, socialno, kulturno in politično sfero.

Kot ključno se kaže vprašanje ali slovenska država in različni akterji migracijske in integracijske politike resnično želijo oblikovati, voditi in izvajati vključevalno in povezovalno (medkulturno, medetnično) politiko na področju migracij in integracije. Prav tako je seveda

pomembno vprašanje kako voditi takšno politiko in presegati izključevalne, predvsem rasistične in diskriminatorne prakse v državni (javni) upravi in civilni družbi.

Špela Urh opozarja na pomen poznavanja in zavedanja procesov izključevanja v družbi. Le dobro poznavanje procesov izključevanja lahko vodi k postopnemu spreminjanju vzorcev in praks družbenega ter socialnega izključevanja. »V Evropskem prostoru zasledimo več sinonimov za marginaliziranost, npr. osamitev, segregacija, socialna/družbena izključenost (ti dve sta pogosto v rabi kot sinonima, vendar je socialna izključenost ožji pojem, saj zajema zgolj izključenost iz obsega socialnih pravic), najpogosteje pa je v slovenskem prostoru v uporabi zadnji.« (Urh 2012, 26). Pripadniki marginaliziranih oz. družbeno izključenih skupin so odrinjeni in imajo omejen dostop do virov. Gre za pomanjkanje enakih možnosti, soočanje z revščino, pomanjkanjem moči.

Marginalizacija etničnih skupin je pogosto rezultat družbenega odnosa do njihovih pripadnikov. Etnične skupine so najpogosteje fizično ločene, se pravi, da živijo strnjene v določenih namenskih prostorih (center za tujce, azilni dom, samski dom za delavce migrante), v revnejših delih mest (geto) ali na obrobju mest, vasi (romska naselja). Za pripadnike marginaliziranih skupin je značilna tudi majhna družbena zastopanost – izostajanje od šolskega pouka, visoka stopnja brezposelnosti, nizka stopnja zastopanosti v strokovnih poklicih, kot so politika, medicina, pravo, novinarstvo ipd. Pripadniki marginaliziranih skupin živijo v slabših bivanjskih razmerah kot večinsko prebivalstvo. (Urh 2012, 27)

Potrebno je tudi razumeti vključevalno in izključevalno vlogo koncepta državljanstva in ga odpirati ter prilagajati potrebam sodobne družbe. Z integracijskimi programi in stalno težnjo k socialni kohezivnosti je vredno odpravljati predvsem notranje izključevanje.

Resolucija o migracijski politiki RS med cilji slovenske integracijske politike omenja doseganje enakopravnosti priseljencev, pri čemer je enakopravnost opredeljena zgolj kot zagotavljanje enakih pravic, ne pa kot doseganje dejanskega enakopravnega položaja priseljencev. Enakopraven položaj priseljencev bi se lahko izkazoval, na primer, skozi enake uspehe ali proporcionalno zastopanost priseljencev po posameznih področjih/.../ S pravnega vidika (večina ljudi iz bivših jugoslovanskih republik ima v Sloveniji priznано dovoljenje za stalno prebivanje ali državljanstvo-op. F.J.) lahko zato

integracijo preučevane priseljske populacije v Sloveniji na splošno ocenimo kot zelo dobro, čeprav moramo upoštevati, da je to posledica posebnih razmer (enostavnejših postopkov za pridobitev slovenskega državljanstva) v času po osamosvojitvi Slovenije in ne odraz splošne slovenske integracijske politike. Trenutna slovenska integracijska politika namreč ni naravnana k spodbujanju hitre pravne integracije priseljencev. Prej nasprotno. (Bešter 2007, 126)

V raziskavi Percepcije slovenske integracijske politike, ki so jo izvedli raziskovalci Inštituta za narodnostna vprašanja se je namreč izkazalo, da:

praktično na vseh področjih integracije, ki jih je raziskava zajela, obstaja potreba po vpeljavi določenih ukrepov, ki bi pomagali priseljencem pri bolj enakopravnem vključevanju v slovensko družbo. In če se takšna potreba izkazuje za populacijo priseljencev (in njihovih potomcev), ki imajo slovensko državljanstvo, lahko sklepamo, da posebne integracijske ukrepe še bolj potrebujejo tisti priseljenci, ki slovenskega državljanstva nimajo. Vsekakor bi pri oblikovanju programov integracijske politike kazalo upoštevati dejstvo, da se proces integracije priseljencev ne konča z naturalizacijo. Po drugi strani pa naj bi tudi naturalizacija ne bila predpogoj za uspešno integracijo. (Bešter 2007, 126)

Avtor tega dela lahko tudi na podlagi osebnih izkušenj dela s prosilci za azil in begunci ter drugimi migranti dodam, da novodobne migracije sprožajo nove izzive na področju integracije. Da je delo na tem področju tako v okviru nevladnih organizacij kot javne uprave kompleksno in zahtevno, izvajanje programov pa dodatno oteženo zaradi zelo pogostih zakonodajnih in sistemskih sprememb, pomanjkanja sodelovanja med ključnimi državnimi in civilno-družbenimi ali nevladnimi akterji ter znotraj njih, odsotnosti interdisciplinarno domišljenega in usklajenega sistema napotitve itd. Posebni integracijski ukrepi in programi za vse priseljence, predvsem tudi novodobne migrante so vsekakor potrebni, morajo pa izhajati iz iskrenih nagibov, preučitve in dobrega poznavanja situacije posameznega migranta, njegove (njene) življenjske zgodbe ter zaznanih in izraženih potreb. Za ustrezno in učinkovito podporo na področju integracije je potrebno znanje oziroma razumevanje kompleksnosti migracij in počasnosti ter postopnosti integracijskega procesa, tudi zavedanje o enakovrednosti vseh ljudi ter pomenu in načinih krepitve njihove moči. Pri delu (svetovalnem, izobraževalnem, upravnem, socialnem, psihosocialnem, kulturnem) z ljudmi,

posebej iz ranljivih družbenih skupin (tudi migranti, prosilci za azil, begunci) je potrebna empatija, upoštevati in spoštovati je potrebno osebno avtonomijo in vrednost vsakega posameznika. Poznati je potrebno sistemski okvir politik, zakonodajo, različne državne (javne ustanove) in njihove pristojnosti, različne civilno-družbene oziroma nevladne organizacije in njihovo vlogo. To velja za javne uslužbence kot tudi delujoče v civilni družbi, nevladnih in medvladnih ter mednarodnih organizacijah.

Vključenosti ali ne vključenosti posameznika v družbo in socialne kohezije posamezne družbe se ne da neposredno izmeriti. So pa v pomoč pri ocenjevanju integracije ter učinkovitosti politik integracije nekateri primerljivi kazalci ter informacije. Na ravni Evropske unije je pred kratkim nastal projekt INTI (Pripravljalni ukrepi za integracijo državljanov tretjih držav) z naslovom »Indeks integracije migrantov« oziroma MIPEX. »Mipex meri politike za integracijo migrantov v 25 državah članicah EU in treh nečlanicah EU. Z uporabo več kot 140 indikatorjev politik ustvarja bogato, večdimenzionalno sliko priložnosti migrantov za sodelovanje v evropskih družbah.« (prvič objavil British Council, Migration Policy Group, 2007, 2). Gre za pokrivanje 6 političnih področij »ki oblikujejo migrantovo pot do polnega državljanstva: dostop do trga dela, združitve družine, prebivanje za daljši čas, politično udejstvovanje, pridobitev državljanstva in nediskriminacija«. Pismo podpore temu projektu so podpisali mnogi predstavniki pomembnih evropskih ustanov in ustanov posameznih držav, profesorji, poslanci Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, župani, direktorji inštitutov, uredniki, predsedniki sindikatov. Pod Slovenijo so podpisani mufti (Islamska skupnosti), župan mesta Ljubljana, poslanka parlamenta, predsednica Slovenske filantropije (združenja za promocijo prostovoljnega dela), varuhinja človekovih pravic, generalni direktor direktorata za upravne notranje zadeve, tudi sedanji predsednik države.

V pismu podpore (v Indeks politik integracije migrantov – Slovenija, 2007) je med drugim zapisano:

Najboljše prakse za vključevanje migrantov niso neznanka. Migrantom je treba nuditi priložnosti, da polno sodelujejo v življenju svoje nove domovine, brez strahu pred diskriminacijo. Potrebujejo tudi jasne pravno-formalne poti do polnega državljanstva. Zaradi vse večje raznolikosti evropskega prebivalstva mora vsaka država stalno na novo definirati pomen državljanstva in s tem zagotoviti nove načine za skupno življenje v migrantom naklonjeni družbi. Veliko nas je, ki smo poskušali te izjave pretvoriti v

čvrst sestav visokih meril, razvitih z evropskim sodelovanjem na področju integracije. Vedno znova so nam naše vlade naložile vzpostavitev teh načel v praksi z dvigom ravni naše državne zakonodaje in politik za integracijo migrantov.

Dejstvo je, da je udejanjanje integracije ali socialnega, socio-ekonomskega in političnega vključevanja imigrantov v določeni državi kompleksen in trajen proces, ki zahteva sodelovanje pristojnih ustanov države in civilne družbe ter pripravo ustreznih javnih politik. Potrebno je vsebinsko poglobljeno oblikovanje posameznih javnih politik (npr. z vidika vzgoje in izobraževanja, socialnega varstva, zdravstva, dela in zaposlovanja, notranjih zadev, kulture itd.), njihova ciljna usmerjenost ter njihovo medsebojno usklajevanje ter dopolnjevanje. Implementacija politik v praksi je pogojena tudi z vključenostjo spodnjih ravni uprave, civilno-družbenih in nevladnih organizacij v pripravo odločitev. Pristojne ustanove države morajo poznati druga področja in medsebojno sodelovati. V pomoč so jim lahko smernice na ravni EU. V knjižici Indeks politik migracij je tudi zapisano: »Vendar pa je preverjanje, ali vlade po celotni Evropi dejansko uresničujejo svoje obljube, do zdaj vedno predstavljalo izziv, Indeks politik integracije migrantov (MIPEX – Migrant Integration Policy Index) razkriva »vrzel dobrih namenov«, ki nastane med najboljšo prakso in dejanskimi politikami, saj nudi jasne, jedrnate in primerljive podatke. MIPEX je tako za nas dobrodošlo orodje, ki v integracijsko politiko uvaja moč primerjalnega preverjanja«.

Slovenija je na podlagi indeksa MIPEX uvrščena na 11 mesto, kar je med 28 državami razmeroma visoko. Glede na zaznane in izražene težave, ki jih imajo migranti, prosilci za azil in begunci ter sistemske nedorečenosti in pomanjkljivosti v Sloveniji nas takšna uvrstitev ne bi smela zavesti ali zadovoljiti. Treba je upoštevati dejansko stanje in ne le pravno usklajenost z evropskimi direktivami in standardi. Tudi Švedska, ki je uvrščena na prvo mesto (predvsem ima najugodnejše politike na področju dostopa migrantov do dela, veliko število točk pa ima tudi na področjih nediskriminacije, združitve družine in političnega udejstvovanja migrantov) ima še vedno mnoge težave na področju migracij in integracije. In to kljub precej daljši tradiciji in mnogim izkušnjam njene države in civilne družbe na tem področju. Politike in rezultati integracije v nobeni državi niso idealni (visoko so sicer uvrščene še Portugalska, Belgija, Nizozemska, Finska, Kanada, Italija, Norveška, Velika Britanija, Španija, za Slovenijo so zanimivo uvrščene tudi Francija, Luksemburg, Nemčija, Švica, Danska in vse države vzhodne oz. srednje Evrope itd.). »Na splošno in na vseh šestih področjih MIPEX integracijske politike držav EU-25 dosegajo najboljšo prakso le v polovični meri. Le politike

na Švedskem so dosegle dovolj visok skupen seštevek, da jih lahko označimo kot 'ugodne' za promocijo integracije. Od 28 držav, ki so bile analizirane v sklopu MIPEX, jih ima le devet politik, ki so bile v skupnem seštevku delno ugodne.« (Niessen in drugi 2007, 4). Najnižje število točk v skupini EU-25 je mogoče opaziti na področju pridobitve državljanstva in politik za politično udejstvovanje migrantov. »Države Zahodne, Srednje in Vzhodne Evrope dosegajo skoraj enako število točk na področju združevanja družine in prebivanja za daljši čas, vendar pa na področju pridobitve državljanstva, dostopa do trga dela in političnega udejstvovanja slednje precej zaostajajo.« (prav tam)

V Indexu politik integracije migrantov (2007, 18) za Slovenijo tudi piše:

Migranti prihajajo večinoma v manjšem številu in so pretežno iz bivše Jugoslavije. Stopnja zaposlenosti migrantov je za 10,1 odstotnih točk nižja od slovenske, vendar pa je ta razkorak pri ženskah precej manjši. Za migrante obstaja dvakrat večja verjetnost, da bodo imeli začasno zaposlitev, kot za Slovence. Politične razprave se vrtijo okoli pravic in storitev za begunce, izvajanja zakonodaje za preprečevanje diskriminacije in številnih odločb ustavnega sodišča o 'izbrisanih'. Čeprav Slovenija med državami MIPEX 28 dosega praviloma povprečno število točk, pa pogosto vodi v skupini EU-10. Ureditev dostopa na trg dela, prebivanje za daljši čas in preprečevanje diskriminacije je na drugem mestu, medtem ko je ureditev združitve družine najboljša v skupini EU-10. Vendar pa je najšibkejše področje politično udejstvovanje, ki je peto najslabše na seznamu 28 držav MIPEX.

Zanimive so predvsem ključne ugotovitve INDEX-a (2007, 19), ki jih velja bolj podrobno pogledati in reflektirati. Slovenija naj bi tako imela najboljšo prakso (100% ocena) na področju uporabe zakonodaje o nediskriminaciji, ugodno so ocenjene pravice vezane na združitev družine, neugodno so ocenjena področja upravičenosti do pridobitve državljanstva, dvojnega državljanstva ter politik za politično udejstvovanje, še posebej izvedbene politike. Skrajno neugodno (0% ocena) so ocenjena posvetovalna telesa. Participacija migrantov je v Sloveniji in tudi drugih vzhodnoevropskih državah precej slabše razvita kot npr. na Švedskem ali v nekaterih drugih skandinavskih državah. Prav participacija v različnih sindikalnih in socialnih, nevladnih ter političnih aktivnostih pa je pogoj enakopravnosti na trgu dela, pri dostopu do kulture ter drugih državnih in nevladnih programov in storitev. Enakopravno

sodelovanje pri političnem odločanju in razvijanju družbe krepi državljansko odgovornost in omogoča medkulturno komunikacijo in učenje.

Sociologinja Simona Zavratnik Zimic tako poudarja pomen mehčanja notranjih – družbenih meja. »Ko govorim o mehčanju notranjih meja, imam v mislih koncept integracije in integracijske programe kot glavni instrument udejanjanja konkretnih ukrepov javnih politik. Povedano s sociološkim konceptom, gre za nenehno ambicijo doseganja družbene kohezije, pri čemer predstavljajo njen temelj procesi sodelovanja in skupni sistem vrednot«. (Zavratnik Zimic 2003, 1145) Poudarja predvsem pomen etike skrbi v migracijskih politikah in se sprašuje o mestu, vlogi in relevantnosti tega koncepta pri oblikovanju migracijskih politik v sodobnem času. »Menim, da se pristop pokaže za relevantnega najprej v točki, ko neposredno pokaže na moralno dimenzijo. Slednja pa ima ključno mesto v javnih politikah, to je pri takem upravljanju z javnimi zadevami, ki je osnova dobrega življenja v neki skupnosti.« (prav tam) Vredno je opaziti in upoštevati, da migracije sprožajo nova vprašanja glede kakovosti življenje vseh ljudi, njihove medsebojne (socialne) odvisnosti in (ne)povezanosti. Zavratnik Zimiceva po Sevenhuijsen (1998) in Tronto (1994) razlaga široko definicijo koncepta skrbi. Šlo naj bi »za tako družbeno in moralno prakso, ki se nanaša na dobro funkcioniranje sebe, drugih in materialnega življenjskega konteksta. Etika skrbi tako odpira vprašanja norm in vrednot, moralne vidike, vprašanja dobrega in slabega, pri čemer je ključno izhodišče, da skrb je (in bi morala biti) osrednja dimenzija človeškega življenja«. (Zavratnik Zimic 2003, 1146). Prav tako je seveda ponovno v ospredju tudi vloga in pomen javnih politik v sodobni družbi in državi.

V taki etični poziciji je skrb relacijska praksa, pri čemer skrb za druge pomeni tudi skrb zase. S tem pa se pomembno spremeni razumevanje skrbi kot prakse pasivnega sprejemanja s strani naslovnika, ki je v tem dogajanju tako rekoč izvzet iz celotnega procesa. Na področju migracij bi tak vzorec javnih politik poimenovala kot državne politike »za« določene skupine, pri čemer normativni okviri ne presegajo pasivnega naslovnika oziroma ne temeljijo na konceptih odnosnosti in medsebojne soodvisnosti. Sevenhuijsen (2003) izpostavlja potrebo po novih normativnih okvirih praks skrbi, kar povezuje z aktivnim političnim delovanjem oziroma konceptom aktivnega državljanstva/.../ Politike skrbi tako zadevajo širši spekter akterjev, predvsem pa je indikativen premik od tradicionalnega akterja - države - k mnogoterim akterjem civilne

družbe, kar se je na področju migracijskih politik tako ali tako že zgodilo. (Zavratnik Zimic 2003, 1147)

Z vidika etike skrbi je na področju migracij in integracije torej nakazan tudi premik od države kot osrednjega akterja k ljudem in civilni družbi. V Sloveniji je civilna družba preko različnih nevladnih, medvladnih in mednarodnih organizacij ter raziskovalcev dejansko vseskozi bolj ali manj aktivna na področju zagovora človekovih pravic in aktivne podpore pri integraciji prosilcev za azil, beguncev, delavcev migrantov itd. Mnogi s(m)o zaskrbljeni ob zaostrovanju imigracijskih politik in paternalističnem odnosu države in posledično zamujenih priložnostih, napakah in pomanjkljivostih integracijskih politik. Na različne načine in v skladu z možnostmi se poskuša konkretno pomagati migrantom, jih podpreti ter se boriti proti ignoriranju njihovih pravic do osnovnega dostojanstva in izenačevanja možnosti za človeka vredno življenje. Na tem mestu se je potrebno vprašati kakšna je potem vloga države in njene uprave. Koliko je država in njena uprava spremenila svoj odnos do migrantov. Ali javni uslužbenci razumejo koncept etike skrbi in ali ter kako ga poskušajo uveljavljati?

V tem delu smo že ugotovili, da ima slovenska država in državna uprava na področju migracij in integracije še vedno pomembno vlogo pri uveljavljanju politike, strategije in ukrepov. Usmerja in pogojuje delovanje civilno-družbenih in nevladnih organizacij. Sprejeta, spremenjena ali dopolnjena je bila zakonodaja na področju azila (mednarodne zaščite) in migracij, posebej tudi na področju integracije. Določene iniciative in predloge civilne družbe in raziskovalcev je vključila v te nove zakone, uredbe in pravilnike. V nekaterih primerih je spremenila celo terminologijo in jo vključila v dokumente in zakonodajo. Od leta 2010 se je začela vzpostavljati Evropska migracijska mreža, kamor so vključene tudi civilnodružbene oz. nevladne organizacije. Na podlagi javnih razpisov in pozivov država sofinancira projekte civilno-družbenih in nevladnih organizacij in jih vključuje v delo s prosilci za azil, begunci in drugimi migranti ter Romi. Je v to prisiljena (npr. zaradi zunanjih dejavnikov, ki jo silijo v prilagajanje čeprav tega sama ne želi) ali je prišla do spoznanja, da je takšno sodelovanje in skrb za vse ljudi, tudi migrante koristno za razvoj socialne kohezije in dolgoročno zagotavljanje varnosti? Najbrž gre za preplet različnih (zunanjih in notranjih) dejavnikov, ki vplivajo na njeno prilagajanje in sploh ukvarjanje z migracijami in integracijo.

Simona Zavratnik Zimic v nadaljevanju opozori:

Prakse izvajanja skrbi so umeščene v socialno in politično okolje, v katerem pa nad etičnimi in moralnimi kaj lahko prevladujejo trši koncepti, zlasti moči. Kategorija moči je pomembna v perspektivi izvajanja praks skrbi, ker se vedno postavlja tudi vprašanje dostopa do virov – tako v smislu vplivanja kot odločanja o določenem javnem vprašanju. Z močjo (pozicijo akterja) so povezani tudi načini sporočanja in interpretiranja skrbi v okviru določene politike, pri čemer je z vidika obravnavanja migracij potrebno omeniti vsaj še vprašanje konstruiranja drugačnosti in njeno prevajanje v normativne okvire. (Zavratnik Zimic, 2003, 1147)

Konstruiranje »drugačnosti«, »drugega«, »tujega« je globoko zakoreninjeno v družbi in vpeto v politike in prakse držav in ustanov, ki imajo moč v družbi. Zato je preseganje takšnih politik in praks kompleksno početje. Gre namreč tudi za spreminjanje kulture, ozaveščanje ljudi, strokovne in širše javnosti itd. Predvsem pa je potrebno dekonstruiranje »drugosti«, »tujosti« ter poudarjanje temeljne enakosti med ljudmi.

Dekonstruiranje tujosti, preseganje stereotipizacij in arbitrarnosti, ki ohranjajo ali celo krepijo družbene meje, ne more biti arbitrarno razumljeno kot skrb 'zanje', temveč v prvi vrsti kot skrb za vse, vključno z nami samimi? Ključno področje v sodobnih migracijskih politikah, kjer ima pomembno vlogo perspektiva etike skrbi do sočloveka, je področje integracijskih politik. Integracijske politike s tem pridobijo pomembno sporočilo; namreč da je vključevanje imigrantov v 'nove družbe' praksa, ki ne zadeva zgolj skupin imigrantov, temveč gre za skupni družbeni projekt, v katerem predvsem vse strani pridobivajo. (Zavratnik Zimic, 2003: 1147)

Poenostavljeno in parcialno razumevanje in prikazovanje migracij in integracije, predsodki, nacionalizem, diskriminacije ter razjedanje pravne in socialne države pod vplivom kapitala, v Slovenije še vedno ovirajo socioekonomsko, socialno in politično vključevanje migrantov in beguncev. Država ima še vedno pomembno vlogo na področju migracij in integracije, vendar deluje v globalnem evropskem in mednarodnem okolju. Poudarjeni so predvsem nadzorni in varnostni vidiki migracij. Delavci migranti so grobo izkoriščani s strani nekaterih delodajalcev. Kršene so njihove temeljne pravice. Priznanih je le malo statusov begunca. Kakšna je torej vloga države in migracijskih ter integracijskih politik? Nekateri avtorji opozarjajo: »V uradnih krogih je vse bolj v ospredju vprašanje: Koliko so varna naša delovna mesta pred migranti, koliko so varne naše hiše, ulice?/.../ Lahko bi se pa vprašali tudi

nasprotno: koliko so migranti varni pred evropsko potrebo po novi delovni sili, nizko nataliteto, željo po hitrejšem zaslužku in extra profitu?» (Medica 2010, 38) Slovenija sicer ima vzpostavljene različne državne ustanove na področju migracij in integracije, vendar je njihova vloga in delovanje uokvirjeno v politike države. Delovanje civilno-družbenih in nevladnih organizacij na področju podpore pri socialnem vključevanju migrantov je oteženo in pogojeno s finančnimi ter drugimi možnostmi. Prisotna je birokratska kultura »apriori neverjetja« prosilcem za azil (mednarodno zaščito), pa tudi beguncem in drugim migrantom. Sara Brezigar je v svoji raziskavi pojavov etnične diskriminacije v javni upravi, vojski in policiji v Republiki Sloveniji na podlagi intervjujev med drugim ugotovila, da žrtve diskriminacije »niso samo uslužbenci organizacije, temveč stranke, ki pripadajo etničnim manjšinam«. (Brezigar 2007, 291). Posebej v javni upravi in policiji. »Vsekakor pa je mogoče na podlagi intervjujev zaključiti, da se v bistvu v odnosih s strankami kažejo vsaj predsodki in stereotipi uslužbencev v javni upravi in policiji.« (prav tam) Kot nadaljuje, obstajajo v javni upravi določena nenapisana pravila, ki pa vplivajo na odnos uslužbencev do strank neslovenskega porekla. »Pri ravnanju s temi strankami se v javni upravi praviloma držijo minimuma, ki ga zahteva zakon. Lahko bi se bolj potrudili, jim marsikaj olajšali, vendar ker niso slovenskega porekla, naj se tega ne bi počelo. Zdi se, kot da se zaradi porekla ustvarja neka posebna distanca do teh strank. Ravnanje z njimi je sicer formalno korektno, vendar ne gre niti milimeter dlje v smeri večje pomoči, prijaznosti, ustrežljivosti, itd.«. (prav tam)

Posebej je z vidika vključevanja in izključevanja potrebno omeniti koncept državljanstva, ki ga danes preprašujejo številni avtorji. Državljanstva namreč ni dobro opredeljevati le kot statusa, ki ga podeli ali ne podeli država (in na tak način prizna ali ne prizna članstvo v neki nacionalni skupnosti državljanov) temveč kot proces, ki ljudem da možnost politične in socialne participacije in postavlja neke pogoje integracije družbe. Felicita Medved opozarja na razliko med formalnopравnim in normativnim konceptom državljanstva. Medtem, ko se prvi (formalnopravni koncept državljanstva) v notranjedržavnem kontekstu primarno ukvarja s pravnim statusom posameznikov znotraj državne političnoteritorialne skupnosti, ima drugi širši pomen.

V Sloveniji so pravne razlike med statusi posameznikov v državi opredeljene z zakoni o državljanstvu, tujcih, začasni zaščiti razseljenih oseb in mednarodni zaščiti. Normativni koncept je precej širši od pravnega pomena in se ne ukvarja s pravnimi vprašanji, temveč z normativnimi okvirji, in to na različne načine, ki upoštevajo materialne

okoliščine življenja znotraj političnoteritorialne skupnosti. Pri tem še posebej izstopajo vprašanja članstva in substancialne enakosti v družbi. Normativni koncept državljanstva razume članstvo v družbi kot vse bolj vsestransko in vedno bolj odprto. V tem smislu je, kot že rečeno progresivni projekt, ki se ne ukvarja le z državljani, temveč tudi z ljudmi kot osebami, in načini, kako naj bi te delovale in bile obravnavane kot člani družbe. Normativni koncept državljanstva torej skuša biti tako vključujoč kot univerzalen in je v bistvu disjunkten formalnopravnemu pojmu državljanstva, ki je izključujoč. (Medved 2007, 137-138)

Kot smo v tem delu že ugotovili se razmerja med državljani in tujci v posameznih državah tudi tako ali drugače spreminjajo. Takšni procesi so vidni v nekaterih pozitivnih sistemskih (zakonskih) spremembah v posameznih državah. Toda obenem potekajo tudi procesi ustvarjanja novih meja med nami in njimi, med državljani in tujci. Predvsem pod vplivom skrajno desnih ideologij in akterjev, ki širijo nestrpnost in sovraštvo v imenu varnosti ali morale. Takšna gibanja so zelo nevarna, posebej tudi v času ekonomske, socialne, duhovne krize. Toda so del družbe v kateri živimo. Nekateri ljudje vzroke za svoje težave in stiske pod vplivom skrajnih političnih in drugih manipulacij pripisujejo »drugim«, tudi migrantom. Nestrpnost do »drugačnih«, tudi »tujcev« je ves čas prisotna, čeprav je v določenih obdobjih (ob izbruhih fizičnega nasilja) bolj vidna in zaznana. Nestrpnost in sovraštvo se kaže tudi v zatiranju, izključevanju, diskriminiranju, kršitvi temeljnih človekovih pravic mnogih ljudi. Ravno stalna prisotnost nestrpnosti, zatiranja, sovraštva, nasilja, izključevanja priča o potrebi po stalnem in premišljenem delovanju državnih (javnih) in posebej tudi civilno-družbenih akterjev na področju migracij, integracije, medkulturnega dialoga. Felicita Medved tudi ugotavlja:

Državljska meja ne sovpada z 'zunanjjo' ozemeljsko mejo države, ampak državljski status rabi kot zakonita ločitev znotraj politične družbe, torej kot 'notranja' meja, ki ločuje polne člane politične skupnosti od tistih ljudi, ki sicer bivajo na državnem ozemlju, a niso formalno priznani kot njeni polni člani. Prav napetost med vključenimi in izključenimi je pomemben, a hkrati težak izziv demokratičnim političnim skupnostim, pa tudi teoriji državljanstva. (Medved 2007, 138-139)

Politike na področju migracij in integracije naj bi vzpodbujale in usmerjale razvijanje vezi med ljudmi in politično skupnostjo, državljani in nedržavljsani. Razvijati velja odgovorno ali

aktivno državljanstvo vseh ljudi. Čeprav smo različni smo hkrati tudi podobni in enakovredni. Posebej je treba biti previden pri uporabi pojma lojalnost. Danes tako vemo, da je lahko tudi dvojno državljanstvo pomemben element integracijske politike, pa čeprav »je bilo od povojnega obdobja pa vse do začetka devetdesetih let tako na teoretični kot praktični ravni označeno kot nezaželen družbeni pojav, saj je bil z domnevnim spodkopavanjem premise o ekskluzivnosti nacionalne lojalnosti anomalija v obstoječem mednarodnem sistemu nacionalnih držav.« (Kejžar 2007, 180)

Na tem mestu lahko predvsem ugotovimo, da je integracija kompleksen in večplasten proces, ki poteka ali ne poteka med ljudmi, etničnimi skupinami, kulturami, v družbi ali skupnosti. Država in lokalne skupnosti ustvarjajo ali ne ustvarjajo systemske pogoje in usmeritve integracijske politike. Sprejemajo različne ukrepe in razvijajo programe ter projekte za vključevanje migrantov in beguncev. Vendar v imenu integracije lahko prihaja in tudi prihaja do dodatnega izključevanja ljudi, migrantov ali beguncev. Migranti so za države in delodajalce postali predvsem delovna sila, ki v skladu s konceptom »krožnih migracij« kroži v prostoru, med državami izvora in ciljnim državami. »In če govorimo o krožnih migracijah /.../ tudi vse močnejše poudarjena integracija pridobiva kontradiktoren pomen krožnosti. Slednji ponazarja začasnost, nestalnost, nestanovitnost, nestabilnost in ne nazadnje neuporabnost.« (Medica 2010, 38) Takšne percepcije in politične usmeritve seveda vplivajo na poudarke in izvajanje integracijskih politik. In na (ne)možnosti strokovnega dela uslužbencev v okviru struktur državne in javne uprave. Etično in etnično odgovorno ter občutljivo delovanje različnih (državnih oz. javnih in civilno-družbenih ali nevladnih) akterjev oziroma uslužbencev na področjih vzgoje in izobraževanja, socialnega dela, zdravstva, dela in zaposlovanja, v okviru državne uprave je sicer zelo pomembno. Predvsem v smislu razvijanja in uveljavljanja resnično vključujočih politik in praks.

3.4.3 Možnosti in ovire politik ter upravljanja migracij v Sloveniji

V tem delu smo že ugotovili, da država (tudi slovenska) ob pomanjkanju nadsacionalnega migracijskega režima ohranja pomembno vlogo tudi na področju politik migracij, integracije in državljanstva. Pri tem je sicer kot članica Evropske unije dolžna slediti sprejetim direktivam EU ter ratificiranim mednarodnim konvencijam in drugim aktom. Po Balibarju (2007, 223) »se zdi, da smo med dvema ognjema: klasične nacionalne suverenosti je konec (ni pa konec nacionalnih identitet kot preostanka zgodovine) in postnacionalna suverenost se

še ni začela.« Sodobne mednarodne migracije predstavljajo pomembne izzive nacionalnim državam (tudi Sloveniji), predvsem tudi v smislu političnega članstva ali državljanstva. »Med deklaracijami o človekovih pravicah in suverenimi zahtevami držav po nadzoru svojih meja ter spremljanju kvalitete in kvantitete pripuščenih oseb ne obstaja le napetost, temveč pogosto popolno protislovje. Za dileme, ki izhajajo iz te dvojne zaveze, ni lahkih rešitev.« (Benhabib 2010, 12) Migracije predstavljajo izzive teoriji in praksi. Z vidika teorije ostajajo odprta vprašanja: Kaj je danes sploh država in kakšna je njena vloga. Kako se odzivati na migracije? Ali in in kako razvijati bolj vključujočo koncepcijo državljanstva? Na ta vprašanja nimamo enoznačnih in jasnih ter dokončnih odgovorov. »Migracijski vidiki osvetljujejo meje državljanstva in politične kontrole nad vstopi in izstopi ter tudi dejstvo, da ostajajo tuji rezidenti v večini držav deprivirani z vidika temeljnih pravic politične participacije. Ti izključujoči vidiki državljanstva povzročajo nekatere težke probleme teoriji demokracije.« (Baubock 2006, 16) Vsekakor se omenjene dileme in protislovja tako ali drugače odražajo tudi v politikah in praksah držav. Posamezne javne politike, strategije in prakse na področju migracij in integracije ter državljanstva so v domeni posamezne države. Izvajanje politik je odvisno od organiziranosti in kulture v okviru javnih (državnih) ustanov in civilno-družbenih akterjev. Kakšno politiko naj bi vodila država Slovenija na področju migracij? Kako zagotoviti ustrezno implementacijo politik in pravic migrantov?

Države vodijo ali poskušajo voditi različne politike na področju migracij. Na politike na področju etničnih manjšin in migracij vpliva samorazumevanje in procesi tvorbe naroda in nacije, vendar so posebej pomembni tudi politična in upravna kultura ter ekonomski in politični interesi ter potrebe posamezne države. »Dejansko pa je politika skoraj vedno vprašanje obojega, identitet in interesov. Vprašanje se vedno glasi, katere identitete in interesi imajo prednost.« (Kymlicka 2005, 458) Danes, ko so države soočene z različnimi notranjimi protislovji in paradoksi se na migracije odzivajo predvsem tako, da krepijo nadzor nad priseljevanjem in bivanjem tujcev, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev. Poudarjeni so varnostni, ekonomski in administrativni vidiki politik in praks. Razvijajo se politike in strategije začasnih in krožnih ter ekonomskih migracij. Toda migracije in integracijski procesi zahtevajo predvsem tudi prilagajanje širše družbe, državnih (javnih) ustanov in uslužbencev potrebam različnih migrantov, etničnih skupin in manjšin. Vendar se države (tudi Slovenija) in državne uprave pogosto upirajo spremembam in prilagoditvam. »Moderna država, na primer, uvaja »ilegalno« cirkulacijo delovne sile in jo hkrati tudi kaznuje/.../ Tako je sama vir

svoje lastne podobe – podobe hkrati vsemogočnega in nemočnega stroja, ta podoba pa je za posameznike močno travmatična.« (Balibar 2005, 180)

Sodobne migracije so raznoliki in kompleksni procesi. Ljudje se preseljujejo zaradi različnih vzrokov in izbirajo različne možnosti, strategije in načine. Imajo tudi različne potrebe in pričakovanja v novi družbi oz. državi. Poimenovanje ljudi, ki pridejo npr. v Slovenijo je stvar dojemanja in konceptualizacije migracij ter politik na tem področju. Diskurz o migracijah in migrantih predstavlja pomembno podlago migracijskih in integracijskih politik, zakonodaje in praks. Čeprav se tematike narodnih/etničnih manjšin, etničnih skupnosti ali skupin ter migracij do neke mere prepletajo, so med njimi tudi pomembne razlike. Tudi politike do narodnih/etničnih manjšin ali skupnosti ter politike do migrantov se ločujejo. Kymlicka (2005) piše o petih modelih multikulturalizma in obravnava: narodne manjšine, priseljske skupine, izolacionistične etnoreligiozne skupine, metojke in afroameričane. Posebej obravnava priseljske skupine in metojke. Opozori, da je »odločilnega pomena, da nemudoma razlikujemo med dvema kategorijama priseljencev – med tistimi, ki imajo pravico postati državljani, in tistimi, ki te pravice nimajo. V akademski literaturi in širši javni razpravi je zaradi stapljanja teh dveh možnosti nastalo veliko zmede.« (Kymlicka 2005, 495) Priseljenci naj bi bili le tisti ljudje, ki imajo ob izpolnjevanju pogojev možnost postati državljani. Metojki pa vsi drugi, ki jim »nikoli ni bila dana možnost, da bi postali državljani«. (Kymlicka 2005, 501) Dejstvo je, da države (tudi Slovenija) kategorizirajo posameznike in skupine. Mnogi so že ob vstopu v državo označeni kot »nezakoniti« ali »ilegalni«, tudi »začasni« migranti, »ljudje brez papirjev«. V okviru obstoječih politik ljudje nimajo enakih možnosti pri dostopu do državljanstva ali stalnega bivanja. Mnogi so zaradi različnih okoliščin tudi v Sloveniji prisiljeni živeti brez urejenega statusa in pravic. Država se na migracije torej odziva že s poimenovanjem in kategoriziranjem posameznikov ali skupin. Na ravni EU ter posameznih držav se ločujeta tudi področji migracij in azila (mednarodne zaščite). Države različno, vendar pogosto s posebnimi zakoni in podzakonskimi akti urejajo posamezna področja. V Sloveniji so politike do delavcev migrantov, prosilcev za azil oz. mednarodno zaščito v pristojnosti različnih državnih resorjev (delo, socialne zadeve, zaposlovanje, notranje zadeve, vzgoja in izobraževanje, kultura...) Politike migracij so povezane s politikami in praksami na omenjenih področjih.

V tem delu smo že ugotovili, da je potrebno upoštevati vlogo in pomen posameznih državnih (javnih) in civilnodružbenih akterjev na področju politik migracij v Sloveniji. Jasno je, da vsi

ti akterji bolj ali manj vplivajo na kvaliteto, učinke in posledice teh politik. Predstavljajo strukturo in kulturo, ki ima vpliv na konkretne odločitve in usmeritve. Migracije so tudi z njihove strani vodeni in usmerjeni procesi. Po drugi strani je jasno, da procesov migracij ni mogoče popolnoma uokviriti v nacionalne politike posamezne države, ker imajo avtonomen in transnacionalen značaj. In kar je posebej pomembno, migracije niso neki abstraktni pojavi in procesi, ki bi jih bilo mogoče enostavno birokratsko upravljati. Govorimo namreč o ljudeh in ne o stvareh ali delovni sili. Meje med posameznimi oblikami migracij niso fiksno določljive. Zato v jedru sodobnih migracijskih in integracijskih politik ne more in ne sme biti le ekonomska koristnost in/ali statusno kategoriziranje migrantov, čeprav je razumljivo, da država poskuša upravljati z migracijami v skladu z zmožnostmi. Gre tudi za vprašanja pravičnosti in etike.

Ali lahko v Sloveniji govorimo o javni politiki ali sistemu države na področju migracij in integracije? Kakšen naj bi ta sistem sploh bil in kakšen naj bi bil njegov smoter?

Glede na dosedanje ugotovitve v tem delu, ne bi mogli govoriti o konsistentni, usklajeni in proaktivni ter socialno naravnani politiki ali sistemu na področju migracij in integracije. Tudi ni mogoče reči, da se je politika v preteklih letih razvijala v tej smeri. Pravzaprav se je razvijala bolj v smeri povečevanje nadzora in omejitev migracij. Država in državna uprava se predvsem prilagaja zunanjim zahtevam, evropskim direktivam in smernicam. Manjkala je vizija javne politike in pripravljenost na sistemsko in skupnostno, se pravi vzajemno in medsebojno dopolnjujoče delovanje vodilnih in strokovnih javnih uslužbencev (na državni in lokalni ravni) ter civilne družbe, tudi nevladnih organizacij. Možnosti za vzpostavitev in uveljavljanje drugačne politike so precej omejene. Na deklarativni ravni so migracije in integracija sicer pomembna tema, toda bolj v smislu ekonomskih in demografskih ter varnostnih vidikov. Vprašanja socialnega vključevanja in temeljnih pravic migrantov so interpretirana bolj kot obveza države, ki jih je potrebno spoštovati zaradi zunanjih zahtev. Zdi se, da je dejansko kreiranje in uveljavljanje migracijske in integracijske politike bolj prepuščeno javni (državni) upravi in njeni diskreciji. Po drugi strani se večina javnih (predvsem državnih) uslužbencev ne vidi ravno umeščene v sistem migracijske in integracijske politike države. Posamezni javni uslužbenci sami sebe vidijo predvsem kot izvajalce zakonodaje na posameznih upravnih področjih. Dejstvo je, da je razvoj v smeri bolj odprte in socialne migracijske in integracijske politike oviran tudi zaradi preveč zaprtega in nedostopnega upravnega aparata. Gre za velik in raznolik ter strokovno in funkcionalno

diferenciran »sistem« javnih uslužbencev, ki pa mu manjka samorefleksije. V tem delu smo sicer po Baumanu in Faucaultu že opozorili na nevarnosti birokratskega »sistema«, v kolikor ta deluje rutinsko in nereflektirano. Jelka Zorn (2003, 206) po Hannah Arendt in Tončiju Kuzmaniču tudi opozarja na totalitarne težnje takšnega aparata. Prikaže »vlogo policije in birokracije pri tem utišanju (oziroma onemogočanju javnega delovanja in izrekanja iz svoje perspektive) in degradaciji izbrisanih in pribežnikov«. Nadalje Zornova opozori, da »ravno ta 'vladavina nikogar (Arendt govori o organizirani krivdi) oziroma hierarhičen birokratski aparat je tisti, ki je (bil) zmožen izbrisa in ki odstranjuje tujce. Uradniki, policisti, socialni delavci in drugi javni uslužbenci so vnaprej opredeljeni kot »koleščka«, ki le izvršujejo neko 'višjo voljo' (i.e. zakon) , ne da bi pri tem morali občutiti kakršnokoli osebno odgovornost.« (prav tam) Nedvomno je res, da bi moral biti vsak javni uslužbenec osebno odgovoren za svoje delo in za svoj odnos do uporabnikov storitev javne uprave, skrivanje za odgovornostjo zakona ali abstraktnega »sistema« je škodljivo in nevarno. Javni uslužbenec, ki se zaveda svoje vloge v okviru sistema javne uprave ter v okviru javnih politik (npr. imigracijske in integracijske) strokovno in odgovorno ter ljudem dostopno opravlja svoje delo nima razlogov za to, da ne bi komuniciral z civilno družbo, nevladnimi organizacijami, akademiki ter tudi reflektiral svoje delo in svoje izkušnje ter poglede delil z drugimi. V bistvu je takšna odprtost nujna če ne želi postati stroj, ki le izvaja ukaze in navodila nadrejenih.

Sociolog Willke (1993, 14) za socialne sisteme tudi ugotavlja, da »je koristno izoblikovati predstavo o neverjetnosti in tveganosti njihovega reda in njihovega načina operiranja. Ta predstava omogoča sklepanje o (nekaterih) omejitvah in pritiskih, ki jim je zaradi načina funkcioniranja celote izpostavljeno funkcioniranje delov«. Hkrati tudi pove, da večina ljudi sicer shaja brez systemske teorije, ki pa je za razumevanje funkcioniranja celote vendarle pomembna.

Na temelju dosedanjih izkušenj z visoko kompleksnimi sistemi ugotavlja sistemskoteoretsko raziskovanje razvitih družb nujnost zmanjšanja pretiranih zahtev po kontroli, obvladovanju, uporabi moči in usmerjanju družb. Obenem pa ta perspektiva jasno kaže, da čista spontanost ne zadošča več. Izhod iz te dileme bi bil lahko prav v povezovanju zmožnosti spontane evolucije s težnjo, ki izvira iz posebnosti psihičnih in socialnih sistemov, tj. s težnjo po krepitvi zmožnosti decentralne samoorganizacije in po usmeritvi teh zmožnosti k civiliziranju, ki ga tudi moderna družba še daleč ni dosegla. (Willke 1993, 130)

Sistemsko gledano vplivajo delovanja (strategije, ukrepi, odnos javnih uslužbencev do migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev) na enem področju javne uprave tudi na druga področja. Ukrepi politik na enem področju imajo posledice tudi za politike na drugih področjih. Čeprav so politike in postopki državne (javne) uprave različni in ločeni »se upravne zadeve prosilcev za azil, beguncev ter tujcev dejansko prepletajo, kar zahteva od zaposlenih na tem področju celovito (konceptualno) poznavanje migracij ter sistema njihovega upravljanja na eni strani ter specifičnih značilnosti posameznih statusov in kultur na drugi.« (Jazbec 2005, 25) Toda v okviru državne (javne) uprave so pooblastila in pristojnosti razmejene med posameznimi službami, direktorati, sektorji, oddelki itd. Državni (javni) uslužbenci pogosto delajo le v okviru usmeritev lastnih organizacij in nimajo pregleda nad celotnim sistemom in politikami. Toda politike in upravni postopki so vendarle prepleteni. »Napačno bi bilo misliti, da upravne enote nimajo nobene vloge pri postopkih s prosilci za azil in integraciji beguncev/.../ Če izhajamo iz stališča, da smo za integracijo tujcev in beguncev v družbo odgovorni vsi prebivalci in vse lokalne ter državne institucije, potem tudi upravne enote v okviru postopkov, ki jih vodijo, vplivajo na uspešno integracijo beguncev in tudi drugih migrantov ter s tem na zagotavljanje dolgoročnega sožitja v družbi.« (Jazbec 2005, 24-25) Konsistentno in k socialni koheziji naravnano migracijsko in integracijsko politiko lahko torej razvijamo le ob upoštevanju in razumevanju celote in posameznih delov. Če govorimo o upravljanju migracij ali upravljanju z migracijami moramo hkrati vedeti, da vsako napačno razumevanje tega pojma lahko pomeni tudi kopičenje moči ali oblasti nekaterih na škodo drugih. Upravljanje migracij pa je potrebno bolj v smislu vodenja ustrezne javne politike s strani države in civilne družbe. Gre v bistvu za domišljeno in med posameznimi akterji usklajeno urejanje tega področja vključno z upoštevanjem in resničnim uveljavljanjem temeljnih pravic migrantov. »V času globalne družbe in novodobnih migracij ter s tem povezanih etničnih konfliktov, se tako kaže potreba po adaptaciji sodobne države in njenih mehanizmov kulturnemu pluralizmu.« (Jazbec 2003, 98)

Organizacije morajo biti ustrezno organizacijsko in kadrovske prilagojene potrebam različnih migrantov. »Mnoge organizacije (posebej vladne, pa tudi nekatere nevladne) še vedno niso strukturno in miselno prilagojene izzivom upravljanja različnosti oz. potrebam po posebnem (strokovnem, spoštljivem in humanem) obravnavanju prosilcev za azil, beguncev in migrantov.« (Jazbec 2006, 2) Posebej je z organizacijskega vidika zato potreben ustrezen sistem napotitve, kot ga poznajo v nekaterih drugih državah (npr. Finska).

Avtorji 12. poglavja (Socialno-pedagoški okvir multi-profesionalnega sodelovanja pri podpori ljudem v kontekstu multikulturalizma) v knjigi *Multicultural guidance and counselling*, razvijajo idejo (in model) o tako imenovanem multi-profesionalnem sodelovanju, ki se je uveljavila na Finskem (gre za razprave v okviru koncepta socialne pedagogike). Vsi, ki delajo na področju multikulturalizma – strokovnjaki, organizacije, oblasti – prav tako delajo v multi-profesionalnem kontekstu. Delo s priseljenci ni samo delo s posamezniki ali družinami, ampak je okvir pristojnosti odvisen od imigracijske politike/.../. Nove multi-profesionalne delovne metode so nadomestile prejšnje bolj birokratsko, sektorsko in splošno usmerjene. Cilj multi-profesionalnega sodelovanja je ustvariti bolj medsebojno povezano znanje o ciljni populaciji in njihovih potrebah. Sodelujoče mreže prav tako lahko ustvarijo nove oblike in merila pomoči, glede na njihovo multi-profesionalno razumevanje in strokovno znanje o lokalnih zadevah in klientih. Multi-profesionalno sodelovanje pomeni sodelujoče strukture, kjer številne strokovne skupine delajo skupaj znotraj njihovih strokovnih vlog. (Jazbec 2006, 4-5).

Oblikovanje in izvajanje primernih sistemov napotitve predlaga tudi Nick Lawson. »Za dober sistem napotitve je treba vzpostaviti široke mreže med vsemi organizacijami za begunce, nevladnimi organizacijami in z zakonom določenimi organi«. In nadaljuje:

V sodobni družbi svetovanje ni individualen dogodek, temveč se odvija znotraj natančno strukturiranih organizacij, zaradi česar je treba opredeliti sklop pravil in standardov kakovosti. Področja dela, kot so promocija, ukrepi za zagotavljanje kakovosti, pridobivanje najnovejših virov, individualno skrbstvo, arhiviranje, timsko delo, nadzorstvo in notranje komuniciranje morajo biti skrbno vodena in redno presojana. Organizacije morajo prav tako skrbeti za blaginjo svojih svetovalcev, da bi delali v spodbudnem in varnem okolju ter imeli na voljo zadostne možnosti usposabljanja za razvoj svojih spretnosti. (Lawson 2004, 5)

Kako torej razvijati in uveljavljati konkretne javne politike in organizacijske strategije, ki bodo omogočile sodelovanje strokovnjakov na področju migracij in integracije in preglednost ter dostopnost njihovih storitev in programov? Zavedati se moramo kompleksnosti in nemožnosti ter tveganosti popolnega sistema države (in njene oblasti) tudi na področju migracij in integracije. Civilno-družbene oz. nevladne organizacije so zato pomembne za razvoj ravnotežja moči tudi na tem področju, predvsem v smislu uveljavljanja socialno

vključevalnega pristopa, prepoznavanja in analiziranja potreb sodobne družbe in posebej percepcij in potreb ljudi (migrantov in drugih) oziroma skupnosti.

V Sloveniji je vredno razmišljati o novih ter bolj povezanih načinih odločanja v posameznih upravnih postopkih (podan je bil npr. predlog za združevanje postopkov za priznanje dovoljenja za prebivanje ter delovnih dovoljenj), medsebojnega multidisciplinarnega in meddisciplinarnega sodelovanja strokovnjakov in znanstvenikov na področju migracij in integracije. Prav tako je pomembna stalna skrb za ravnovesje moči in pristojnosti med državo in javnimi uslužbenci ter nevladnimi organizacijami in drugimi civilnodružbenimi organizacijami tudi na tem področju. Toda sodelovanje je potrebno v celotnem procesu oblikovanja, spreminjanja in izvajanja politike, zakonodaje ter strategij in ukrepov posameznih podsistemov.

Vester opozarja na nujnost razvijanja ekosistemskega mišljenja. Govori o mrežnem sistemu medsebojnih učinkov, se pravi o soodvisnosti in prepletenosti posameznih podsistemov ter potrebi po drugačnem načinu odločanja oziroma preskoku na novo orgnaizacijsko stopnjo sistemov, ki jih je ustvaril človek. Dejstvo je, da je država in njena uprava tudi stvaritev človeka in kot taka nikakor ne popolna in brez napak. »Tako torej lahko spet poskusimo spomniti politike, uradnike, načrtovalce in predvsem tudi občane na 'kibernetske' sposobnosti razuma. Poskusimo zbuditi zanimanje, dokazati moramo, da ima človek od mrežnega načina opozovanja vedno samo korist. /.../ Čimbolj je odločanje tehnokratsko in nepovezano, čimbolj je izolirano in strokovno specifično, skratka nemrežno, tem bolj je občutljivo za zunanje motnje.« (Vester 1991, 39)

Bogomir Kovač razpravlja o migracijskih dilemah in tudi ponuja nekatere odgovore o tem kakšna naj bi bila migracijska in integracijska politika posamezne države ter EU. »Ukrepe , ki naj bi vplivali na uravnavanje migracijskih tokov, lahko delimo na ekonomske, politične in kulturne. Pri tem lahko uporabljamo tržne (trg dela) in čisto administrativne pristope (kvote) ali pa razvijamo kompleksnejše programe posrednih ukrepov, ki so se izkazali kot najbolj učinkoviti.« (Kovač 2003, 68) Vsekakor se lahko strinjamo, da administrativni in ekonomski ukrepi niso zadostni odgovor države in EU na kompleksna in večplastna ter politična vprašanja migracij in integracije. V tem delu smo že opozorili na drugačne možnosti in potrebo po reorientaciji k etiki skrbi ter k mrežnemu in skupnostnemu pristopu. Toda

predpogoj tega je drugačna miselna naravnost, politična in upravna kultura javnih uslužbencev, politikov in drugih akterjev.

Vredno je razmišljati o možnih alternativah na področju migracij, azila oz. mednarodne zaščite in integracije. Upoštevati je potrebno izkušnje in socialno perspektivo. Zlatar npr. ugotavlja:

Vse navedene statistike nas pripeljejo do paradoksalnega zaključka: Slovenija in Evropa lahko na povsem enostaven način ustrezno uredita svojo migracijsko in azilno politiko. Migracije bi morale biti razumljene kot kompleksna oblika gradnje socialnega omrežja. Ob ustrezni politiki, bi lahko Slovenija brez večjih težav vključila vse (ne)legalne migrante, ki danes prihajajo v Slovenijo. Kriminaliziranje migracij in migrantov in njihovo zapiranje, bi tako postalo popolnoma odveč. Namesto zaprtega Centra za tujce, bi lahko Slovenija (pa tudi druge evropske države) uvedla socialne sprejemne centre, ki jih ne bi upravljala policija, pač pa socialno-skrbstvene službe. V te centre bi lahko nastanjevali različne imigrante, ki bi v državo prišli. (Zlatar 2007, 148)

Ideja je vsekakor zanimiva in odpira drugačno perspektivo na politiko in upravljanje z migracijami. V vzhodnoevropskih državah (tudi Sloveniji) se je namreč v devetdesetih letih 20. stoletja ter v prvem desetletju 21. stoletja uveljavila restriktivna politika ter posledično tudi praksa na področju migracij in azila. Šlo je za vzpostavljanje novih (schengenskih) meja Evropske unije in države na periferiji so tudi pod vplivom pristojnih ustanov Evropske unije in izkušenj ter nasvetov posameznih zahodnoevropskih držav vzpostavljale pravne, organizacijske, kadrovske, nastanitvene, upravne, varnostne, socialne kapacitete za soočanje z novimi imigracijami ljudi, ki so imigrirali, tudi pribežali (prosilci za azil, begunci) iz različnih držav. »Ironija je, da so jih bili na tej poti prisiljeni ustaviti novi evropski vratarji, pač tiste države schengenske periferije, ki zagnano podiranje nekoč železne 'zaves' na svojih zahodnih postojankah plačujejo tako, da morajo graditi novo, tokrat na svojih vzhodnih in južnih mejah.« Milohnić (2001, 15) Poostren in tehnično posodobljen je bil nadzor na državnih mejah. V Sloveniji so za nastanitev imigrantov najprej uporabljali stare vojaške objekte, kasneje druge stare stavbe, ki so jih prilagodili za nastanjevanje imigrantov. Razmere v teh objektih so bile slabe in pogosto primerljive s stanjem v zaporih. Postopno so se vzpostavljali in/ali posodabljali nastanitveni centri za tujce, azilni domovi. Tudi v Sloveniji. Toda potrebna

je tudi refleksija politik, praks in odnosa do migracij in imigrantov. Mnogi misleci, teoretiki, strokovnjaki, varuh človekovih pravic, civilno-družbene organizacije, nevladne organizacije so opozarjali na nepravilen pristop k migracijam in azilu, negativne posledice restriktivnih politik in praks za ljudi, kršenje temeljnih človekovih pravic. Tudi na to, da je potrebno razumevanje migracij ter njihove kompleksnosti. Upravljanje z migracijami je vsekakor potrebno, države morajo imeti ustrezne službe za delovanje na tem področju. Tudi varnostni vidiki (ter ustanove) so pomembni, predvsem z vidika boja proti trgovini z ljudmi, organiziranemu kriminalu. Toda sumničenje, označevanje in kriminaliziranje vseh migrantov, prosilcev za azil, beguncev seveda ni pravi način upravljanja z migracijami. Razmišljati velja o novih pristopih na področju upravljanja z migracijami. Je pa res, da vsaka ustanova - tudi socialna potrebuje ustrezno vodenje in upravljanje ter ustrezne programe vključevanja imigrantov. Ali kot še dodaja Zlatar:

Tam bi se jim ponudile možnosti vključitve, bodisi v različne programe izobraževanja ali pa zaposlovanje, v kolikor bi imeli ustrezne kvalifikacije. Hkrati bi jim omogočili učenje slovenskega jezika in druge oblike podpore pri integraciji. Seveda bi bile tudi v okviru takšnega sistema določene omejitve, od imigrantov bi se tako pričakovalo, da se v določenem obdobju vključijo v določen program in dosežejo ustrezne rezultate. V tem času bi imigranti imeli začasen status. (Zlatar 2007, 148)

Gre torej za vprašanja ustrezne ureditve, organiziranosti ter uveljavljanje ustreznih praks na področju migracij. Tudi za to, kdo (katera stroka) bo lahko najbolj humano in učinkovito delovala na tem področju. V tem delu smo že opozorili na vlogo socialnega dela in etike skrbi. Lahko se strinjamo z Zlatarjem, da bi lahko na veliko bolj human in učinkovit način urejali to področje. Posebej nastanitvene ustanove za prosilce za azil ter druge »nelegalne« migrante bi lahko v upravljanje prevzela socialna profesija (tudi nevladne organizacije), ki pa bi morala vključevati različne strokovne profile z dodatnim socialno-delavskim, pedagoškim in andragoškim znanjem ter izkušnjami. Za cilj bi si morali postaviti zmanjšanje birokracije in nadzora ter uvajanje drugačnih načinov dela z ljudmi in za ljudi. Ker se ustanove hitro sprevržejo v totalne, bi bilo mogoče še boljše vpeljevati drugačno stanovanjsko politiko in graditi naselja z nastanitvenimi kapacitetami za različno prebivalstvo, tudi migrante in druge ljudi. Migracijska in integracijska politika bi naj bili torej povezani tudi s stanovanjsko politiko. Ločevanje ljudi zaradi »varnostnih« razlogov ima negativne posledice za vse ljudi, migrante in večinsko prebivalstvo. Slednje tako nima možnosti spoznavanja drugačnosti in

učenja življenja z ljudmi drugih kultur. Na tak način bi se tkale vezi in poznanstva, lahko bi res govorili o medetničnem in medkulturnem dialogu in presejali sedanjo izoliranost, segregacijo, marginalizacijo in getoizacijo ter kriminalizacijo migrantov in drugih, ki niso po merilih skonstruirane »normalnosti«. Izhajati je torej potrebno iz enakovrednosti in enakopravnosti migrantov in njihovih potreb. Toda ponovno je potrebno spreminjati miselnost v družbi in skupnosti. To pa je najtežje. Za razliko od sprememb sistema v smislu zakonov, imen ustanov gre pri spreminjanju politične in upravne kulture za precej bolj dolgotrajen proces. Na percepcije migracij in integracije pomembno vplivajo mediji in politiki, katerih diskurz ima težo pri oblikovanju javnega mnenja. Migracije so v tem diskurzu pogosto prikazane kot negativni družbeni pojav. Takšne percepcije so podlaga za uvajanje in vzdrževanje restriktivnih politik in praks na področju migracij.

Toda države in pristojne ustanove se lahko odločajo tudi za drugačne, manj restriktivne politike in prakse na področju migracij in integracije. Na zakonodajni in implementacijski ravni se lahko omejijo pogoji za naturalizacijo, priznanje mednarodne zaščite, omogočanje bivanja, dela, zaposlovanja in vključevanja migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev. Diskrecija uprave se lahko omejuje z ustreznimi merili in kriteriji oziroma smernicami za delo uslužbencev državne (javne) uprave. Birokratske ovire se lahko odpravljajo. »V upravnih postopkih se lahko upošteva položaj v državi izvora, s čimer se zmanjša obseg potrebne dokumentacije. Pridobitev dokumentov od države izvora je lahko obremenjujoč proces, ki ustvarja previsoke stroške, vključuje pogosta potovanja ter zahteva prevod in izdajo potrdila konzularnih uradnikov. Zaradi varnostnih zadržkov je lahko za osebe iz nekaterih držav ali za osebe brez državljanstva celo neizvedljiv.« (Niessen in Huddleston 2010, 117) Ekonomsko, socialno in politično vključevanje, posebej tudi aktivno državljanstvo priseljenih prebivalcev je poleg ustreznega informiranja in obveščanja migrantov ter širše javnosti, upoštevanja in spoštovanja temeljnih pravic vseh migrantov, mogoče vzpodbuditi in omogočiti z manj zapletenimi in krajšimi upravnimi postopki ter enakopravnejšim odnosom med državno (javno) upravo in civilno-družbenimi ali nevladnimi (tudi priseljenjskimi ali manjšinskimi) organizacijami. »Država ima demokratičen, družben in gospodarski interes za hitrejšo pridobitev državljanstva prebivalcev, ki so dlje časa nadržavljeni, zlasti otrok, ki so rojeni v tej državi/.../ Dolgotrajnim primanjkljajem pri socialni in ekonomski integraciji je mogoče kljubovati s pridobitvijo državljanstva in uresničevanjem aktivnega državljanstva.« (Niessen in Huddleston 2010, 108) Vendar pa so potrebne tudi iniciative in vzpodbude ter medkulturna izobraževanja/usposabljanja znotraj posameznih državnih resorjev (vzgoja in

izobraževanje, delo, zaposlovanje in socialne zadeve, zdravstvo, kultura, notranje in zunanje zadeve) ter sodelovanje in dialog med njimi ter s civilno družbo. Državne ustanove bi morale več narediti na omejevanju lastne moči in diskrecije.

Politične spremembe se lahko postopno vpeljujejo le v procesu oblikovanja javnih politik. Najprej morajo biti migracije in integracija v določeni družbi (državi) prepoznane kot tematika, s katero se je potrebno politično in strokovno ukvarjati in ga obravnavati v vladi, parlamentu in javni (državni) upravi ter civilni družbi. »V teoretičnem modelu je posebej označena faza oblikovanja alternativnih rešitev zaznanega problema. V resničnih političnih procesih pa se razmišljanja o načinu reševanja javno prepoznanega problema navadno prepletajo z opozarjanjem nanj. Vpleteni imajo lahko različne poglede na to, v čem je problem in kako bi ga bilo najbolje rešiti.« (Fink Hafner 2002, 18-19) Migracije so bolj ali manj zaznani družbeni pojavi in procesi, odzivanje nanje pa je od države do države različno. Gre tudi za to kateri vidiki in interesi v posamezni državi prevladujejo oziroma so uvrščeni na dnevni red.

V procesu političnega odločanja pri pripravljanju zakona ali posameznega vladnega ukrepa so lahko alternativne rešitve celo zapisane v predlogu pravnega akta (npr. kot variantne rešitve) ali pa nastopajo v obliki več zakonskih predlogov več različnih igralcev. Izključno in monopolno pravico odločanja o tem, katera alternativna rešitev bo »uzakonjena«, je privilegij političnih odločevalcev (parlamenta oziroma vlade – odvisno, za kakšno pravno normo gre)/.../ Po sprejetju politične odločitve (v idealnem modelu) država poskrbi za njeno izvajanje (implementacijo). Navadno izvaja javne politike izvršna oblast (vlada, javna uprava), vendar se država lahko tudi odloči prenesti implementacijo na nevladne igralce (npr. s podeljevanjem koncesije). (Fink Hafner 2002, 19)

S posebnim ozirom na področje migracij in integracije lahko ugotovimo, da med akterji v Sloveniji ni konsenza glede konceptualizacije migracij in integracije ter politik na tem področju. Različni akterji imajo različne poglede in interese, kar samo po sebi ni slabo saj sproža diskurz in prevpraševanje dilem, toda po drugi strani je za ustrezno implementacijo politik, programov in projektov na tem področju potrebno sodelovanje, vključevanje različnih pogledov. Predvsem je na področju migracij opazen razkorak med državnim in civilno-družbenim dojemanjem migracij in integracije. Država sicer preko javnih razpisov in pozivov

posameznih ministrstev izbira civilno-družbene oz. nevladne organizacije za pripravo in izvedbo posameznih projektov in programov tudi na področju migracij, azila in integracije. Toda pri izvajanju programov in projektov bi civilno-družbene organizacije morale imeti zagotovljeno avtonomijo in podporo. Če npr. javni uslužbenci ugotovijo, da določena nevladna organizacija uvaja učinkovite novosti ter inovacije v svojo prakso dela z prosilci za azil, begunci ali drugimi migranti bi morali tovrstno prakso podpirati in ji omogočiti razvoj. Javni uslužbenci bi se morali bolj zavedati svoje vloge kreativnega sooblikovalca in soizvajalca javnih politik in programov oz. projektov. Tisti, ki delujejo v nevladnih organizacijah pa se seveda tudi morajo zavedati vloge in pomena države, pristojnosti posameznih ustanov in javnih uslužbencev. Potrebno je razvijati medsebojno zaupanje in sodelovanje v praksi. Različne civilno-družbene akterje (raziskovalce, analitike, delujoče v nevladnih organizacijah) je tudi z vidika države vredno obravnavati resno ter jih vključevati v pripravljane zakonov in drugih predpisov ter drugih ukrepov, se pravi že v fazi oblikovanja javnopolitičnih alternativnih rešitev na področju migracij/integracije. Civilno-družbene organizacije ali nevladne organizacije morajo seveda biti sposobne takšnega sodelovanja, kar pomeni, da morajo razvijati ustrezno usposobljene kadre in druge kapacitete na tem področju.

Izvajanje javnih politik lahko prinese pričakovane zaželene učinke, lahko pa tudi nepričakovane zaželene in nezaželene učinke. Na nezaželene ali celo izrecno škodljive lahko prizadeti državljani oziroma družbene skupine in njihovi organizirani predstavniki opozorijo politične odločevalce. Tak način vrednotenja javnih politik, kot tudi izjave, ocene političnih odločevalcev o učinkih sprejetih politik imenujemo politično vrednotenje (evalvacija). Negativno vrednotenje lahko vodi ali v delne popravke stare politike ali pa celo v nov, temeljit premislek o tem, kaj je pravzaprav policy problem in kako ga rešiti z novo javno politiko. (Fink Hafner 2002, 19)

Tudi cilje oziroma usmeritve (poudarke) migracijske in integracijske politike je torej mogoče spreminjati in prilagajati konkretnim potrebam države in migrantov.

Če politični odločevalci sklenejo, da je javna politika ali že dosegla cilje ali pa je škodljiva, napačna, predraga ipd.. se lahko odločijo, da jo opustijo. Z a) odločitvijo o opustitvi javne politike (terminacija) v primeru, ko družbeni problem ni bil ustrezno reševan s staro javno politiko, in b) novim premislekom o tem, kako sploh razumeti, opredeliti bistvo družbenega problema in njegove vzroke ter katere nove rešitve

redefiniranega problema bi bile primerne, se sklone krog političnega odločanja. Konec stare politike se izteče v proces odločanja o novi politiki./.../ Tak proces imenujemo policy ciklus./.../ Seveda pa je mogoče, da je rezultat vrednotenja politike deloma ali v celoti pozitiven in politični odločevalci podaljšajo izvajanje dela ali celotne javne politike. (Fink Hafner 2002, 20)

Z vidika merjenja učinkov javnih politik ter odzivanja na te učinke je mogoče ugotoviti, da nekateri vodilni in vodstveni delavci v državni upravi ter drugi javni uslužbenci sedanjo politiko na področju migracij/integracij v Sloveniji podpirajo in so zadovoljni z njenimi učinki. Manj so zadovoljni tisti, ki delajo v civilno-družbenih organizacijah, raziskovalci in analitiki. Tudi ne prihaja do bistvenih sprememb ali opustitve (terminacije) stare politike, pa čeprav se strukture državne uprave in zakoni ter drugi predpisi zelo pogosto spreminjajo. Država (politični odločevalci v vladi in ministrstvih) je v zadnjih letih v precejšnji meri uveljavljala restriktivno politiko na področju azila, beguncev in migracij. V mnogočem jo je sicer morala prilagajati evropskim (tudi restriktivnim) standardom in zahtevam medvladnih (UNHCR, IOM itd.) in civilno-družbenih oz. nevladnih akterjev, v smislu zaščite temeljnih pravic migrantov. Dejstvo je, da je migracijska in/ali integracijska politika, ki temelji na dojemanju migracij kot negativnega pojava ali pa le na ekonomskem vidiku koristnosti migrantov (npr. kot poceni delovne sile) nepravilna do migrantov, prosilcev za azil in beguncev. Ali kot opozarjajo nekateri avtorji:

Če bi se omejili samo na očitke o neučinkovitosti nastajajoče evropske imigracijske in azilne politike, bi lahko stopili v past vulgarnega ekonomizma, ki posredno prav tako spodbuja restriktivne imigracijske politike. Varnostno-politične argumentacije in vizije splošne in hkrati abstraktne ogroženosti, na katerih temeljijo restriktivne imigracijske politike, so namreč predvsem etično nevzdržne in socialno nesprejemljive tudi če bi bile ekonomsko učinkovite. (Kralj 2008, 172)

Migracije so realnost in priložnost za bolj poglobljeno analizo in refleksijo dogajanja v sodobni družbi, državi in svetu. V migracijah se zrcalijo tudi drugi problemi sodobnega sveta, ki jih je potrebno reševati (eko)sistemske usklajeno.

Toda alternative restriktivnemu pristopu do upravljanja z imigracijami v Evropski uniji in Sloveniji so v realnosti »vulgarnega kapitalizma«, ekonomske, socialne in politične krize

težko uresničljive. Govorimo lahko o inkrementalnem načinu spreminjanja politike na področju migracij/integracije. Inkrementalni način je tudi prevladujoč na področju oblikovanja in izvajanja javnih politik. »Vsekakor je pri političnih odločevalcih bolj priljubljen kot poskusi zamenjave (replacement) ali odprave (termination) javnih politik, ki izzivajo nasprotujoče koalicije interesov ali celo politične nemire. Po drugi strani inkrementalizem onemogoča celovitejše reševanje družbenih problemov. Z njim pogosto niso zadovoljni državljani, ki bi želeli večje spremembe posameznih politik.« (Fink Hafner 2002, 181)

Politike in prakse držav Evropske unije na področju migracij ter integracije so si v mnogočem podobne. Vse države morajo namreč slediti politikam sprejetim na ravni EU. Sodelujejo tudi države med sabo, izmenjujejo se ideje in prakse na področju migracij ter integracije ali vključevanja migrantov. V zadnjih letih se razvija skupna evropska migracijska in azilna politika. Slednja je tudi restriktivna. Se pa v zadnjih letih poudarja tudi pomen socialnega, socio-ekonomskega in političnega vključevanja migrantov. Toda posamezne države politike migracij in integracije razvijajo in izvajajo tudi same. Same v veliki meri odločajo kakšne državne (javne) ustanove bodo imele na tem področju in kako (npr. v okviru katerih ministrstev) bodo te organizirane, kako bodo vodile različne postopke in komu bodo dovolile priselitev v državo in mu izdale dovoljenje za začasno prebivanje, stalno prebivanje, mednarodno zaščito (status begunca), delovno dovoljenje, podelile državljanstvo itd. Politike migracij so povezane s specifičnimi potrebami in interesi posamezne države. Upoštevajo se demografska gibanja, etnična sestava prebivalstva, potrebe po delavcih v posameznih gospodarskih panogah. Na politike in upravljanje z migracijami vpliva tudi pojmovanje etnične raznolikosti ter migracij. Prav tako tudi državna ureditev posamezne države, konceptualizacija upravljanja. Upravljanje z migracijami je vsekakor specifično področje znotraj državne (javne) uprave.

Upoštevati velja tudi dejstvo, da so postsocialistične države (tudi Slovenija) v devetdesetih letih šele začele razvijati politike na področju migracij in integracije. V primerjavi z zahodnoevropskimi in severnoevropskimi državami so imele manj izkušenj. Državne (javne) ustanove na tem področju so se morale še vzpostaviti. Prav tako so se v specifičnem kontekstu ustanovljale in razvijale civilno-družbene oziroma nevladne organizacije in sistemski (pravni) okvir za njihovo delovanje. Postsocialistične družbe in države (tudi slovenska) so bile postavljene pred nove kompleksne izzive na tem področju, tudi v smislu kako regulirati

migracije. Te države je zato težko primerjati z zahodnoevropskimi ali severnoevropskimi državami. Velja pa tudi v Sloveniji upoštevati nekatere značilnosti in izkušnje drugih držav. Razvili so se tudi različni modeli. Poseben model naj bi bile nordijske države. Barbara Verlič Christensen je med drugim ugotavljala:

V nordijskih državah je zelo visoko javno, politično in sindikalno soglasje (konsenz) v stališčih do priseljencev. Priseljivanje mora biti regulirano in integracija načrtno nadzorovana. Strpnost do nedokumentiranih prehodov meja ali nedovoljenega bivanja je zelo nizka. Prav tako je visoka stopnja ideološke in vrednostne regulacije (ter samoregulacije ali samocenzure) organizacij in posameznikov v družbi./.../ V teh državah tudi sicer javnost pristaja na nenavadno visoke stopnje državnega nadzora posameznika, ki pa je videno v nekakšnem ideološkem odnosu zaupanja med državo in občani ter delodajalci in sindikati. (Verlič Christensen 2002, 28)

Nordijski model je vsekakor vreden posebnega proučevanja. Posebej tudi delovanje ustanov države na tem področju. Tudi v nordijskih državah se izvaja nadzor nad migracijami, prisotna je diskriminacija in izključevanje migrantov. Vzpostavljene so posebne ustanove na področju migracij. Na Danskem imajo npr. celo posebno Ministrstvo za begunske, imigracijske in integracijske zadeve. Na Švedskem je za migracije in integracijo pristojno Ministrstvo za zaposlovanje, ki koordinira ukrepe integracijskih politik, prav tako nekatera druga ministrstva, deluje tudi Migracijski urad. Na Finskem je za migracije in integracijo pristojno Ministrstvo za notranje zadeve, v okviru katerega delujejo posebne službe (npr. Finski imigracijski servis), tudi 15 razvojnih centrov za zaposlovanje in ekonomske zadeve pristojnih za regionalno koordinacijo integracije imigrantov, nastanitev prosilcev za azil, načrtovanje, vodenje in spremljanje nastanitve prejemnikov začasne zaščite. Pomembno vlogo z vidika priprave osebnih integracijskih načrtov, integracijskih usposabljanj, usmerjanja in zaposlovanja imajo Uradi za zaposlovanje po vsej državi (101 urad). Pomembni so tudi državni provincialni uradi ter občine. Slednje so pristojne za integracijo na lokalnih ravneh v sodelovanju z Uradi za zaposlovanje in nevladnimi organizacijami. »Vsi dokumentirani priseljenci v večini članic nordijske skupine dobijo od države na enem uradu (imigracijski urad) dodeljeni status, in sicer postopoma v času, pravico do bivanja, dela in zdravstvene zaščite obenem s socialnimi pravicami – s tem naj bi bil podan pogoj legalne 'enakosti' in enakopravnosti tujcev – rezidentov z državljani. Ta model dodeljevanja 'enakosti' pa ne deluje v skladu s pričakovanji.« (prav tam) Postopki in storitve se tudi v nekaterih drugih državah

poskušajo združevati in racionalizirati ter poenostavljati v skladu z možnostmi. Gre za model sodobnega pristopa k upravljanju one-stop shop, v okviru katerega se naj bi upravne storitve približevalo uporabnikom, državljanom in priseljenim prebivalcem. Tudi sicer je področje migracij v različnih evropskih državah pod pristojnostjo različnih ministrstev. V nekaterih državah je za področje migracij in integracije vzpostavljeno in pristojno posebno ministrstvo. Ugotovili smo že, da ima Danska posebno Ministrstvo za begunce, imigracijske in integracijske zadeve. Prav tako sta na področju migracij in integracije v tej državi pristojni še dve ministrstvi: Ministrstvo za notranje in socialne zadeve ter Ministrstvo za zaposlovanje. Francija ima posebno Ministrstvo za imigracije, integracijo, nacionalno identiteto in solidarni razvoj. Prav tako so z vidika migracij in integracije pomembna še druga ministrstva. V Latviji je z vidika migracij posebej pomembno Ministrstvo za kulturo in ob njem tudi nekatera druga ministrstva in službe. V nekaterih državah (Bolgariji, Litvi, Španiji) je področje migracij vključeno v ministrstvo za delo in/ali socialne zadeve. V Španiji je vzpostavljeno Ministrstvo za delo in imigracije. Toda poleg tega so vzpostavljeni državne agencije in/ali medministrski odbori. Na Irskem je za migracije pristojno predvsem Ministrstvo (department) za pravosodje in enakost v okviru katerega je organiziran Urad za promocijo integracije migrantov. Pa tudi druga ministrstva (departmenti) in agencije. Na Švedskem poudarjajo transsektorsko organiziranost na področju integracijskih politik. Vključena so različna ministrstva in agencije. Posebej pomembno je Ministrstvo za zaposlovanje, ki je pristojno za koordinacijo vladnih politik povezanih z integracijo migrantov. V Veliki Britaniji deluje UK Border Agency kot izvršilna agencija v okviru Home Office v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Tudi v nekaterih drugih državah (Avstriji, Italiji, Nemčiji, Madžarski, Cipru, Finski, Češki Republiki, Slovaški itd.) je področje migracij in integracije vključeno v posebne direktorate, sektorje, oddelke, službe ministrstva za notranje zadeve. V Romuniji je za področje migracij pristojno Ministrstvo za upravo in notranje zadeve. Na Malti sta področji pravosodja in notranjih zadev združeni v enem ministrstvu, v okviru katerega se ukvarjajo tudi z migracijami in državljanstvom. Prav tako se z migracijami ukvarjajo v okviru ministrstva za družino in socialno solidarnost. Vendar se z migracijami ukvarjajo tudi nekatera druga ministrstva. Tudi v Sloveniji je področje migracij, azila, integracije, državljanstva ves čas organizirano v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Po vstopu Slovenije v Evropsko unijo je bil v okviru Ministrstva za notranje zadeve postopno vzpostavljen Direktorat za migracije in integracijo. Toda z migracijami se v okviru svojih resorjev ukvarjajo tudi nekatera druga ministrstva in sektorji (kultura, delo, družina in socialne zadeve, šolstvo, upravne enote itd.). V okviru politik migracij in integracije se tako na ravni Evropske unije kot tudi posameznih

držav vedno bolj poudarja potreba po izenačevanju pravic, dolžnosti in možnosti za vse prebivalce, državljane in priseljene prebivalce, ne glede na etnično in kulturno ozadje. Prav tako je izpostavljeno uvajanje novih priseljencev na različne načine, npr. z omogočanjem informiranja in svetovanja glede pravic, dolžnosti ter možnosti, učenja jezika, seznanjanja s kulturo, državno oziroma ustavno ureditvijo države sprejemnice ipd.

Vprašanja migracij, posebej tudi njihove regulacije in nadzora ter vključevanja migrantov so vsekakor pereča v vseh evropskih državah. Nekatere države (npr. Italija, Malta, Španija) se soočajo z množičnim priseljevanjem iz afriških držav, kar povzroča mnoge težave pri nadzoru in upravljanju migracij s strani države. Po drugi strani države kot so Nemčija, Avstrija, Grčija pri soočanju z migracijami kažejo posebne značilnosti. »Države te vrste selektivno institucionalno opredelijo v času in trajanju vse legalne pravice in obveznosti priseljencev, od bivanja, dela, zdravstva, in izobraževanja do socialnih pravic – in vsako posebej. Ni nujno, da se te pravice med seboj prekrivajo vse dokler ne pride do naturalizacije.« (Verlič Christensen 2002, 27) Naturalizacija naj bi bila v teh državah sicer redkeje dostopna. Sredozemske države (Italija, Španija, Grčija, Francija) imajo tudi vsaka svoje specifikke, tudi v odnosu do migracij. V teh družbah in državah naj bi bila sicer višja toleranca do nedokumentiranih imigracij. Tudi te države izvajajo poostren nadzor meja in integracije imigrantov. Toda nadzor v teh državah naj tudi ne bi bil posebej učinkovit. Delodajalci naj bi pogosto zaposlovali (in izkoriščali) nedokumentirane imigrante, pravni postopki naj bi bili nedorečeni, statistika pomanjkljiva. Poseben primer je tudi Velika Britanija, katere sistem na področju migracij tudi velja posebej proučevati. V institucionalnem smislu velja omeniti, da v tej državi deluje Home office, ki pokriva področje migracij in nadzor meja. Posamezne družbe in države so vsekakor kulturno različne in se različno odzivajo na migracije oziroma imajo različna pričakovanja od državnih (javnih) ustanov. To je povezano tudi z zaupanjem javnosti v državne (javne) ustanove, pojmovanjem države in migracij ter organiziranostjo in kapacitetami ustanov itd. Prav tako so pomembni dejavniki zgodovinske izkušnje, tradicija, norme, klima v družbi, ekonomska in demografska situacija ter politična situacija in ideologija. »Razlike so torej v politični ideologiji pristopa k samemu problemu reguliranja priseljevanja. Končno, razlike so v postopkih izvajanja vladnih metod nadzora raznolikih pojavnih oblik imigracijske problematike.« (Verlič Christensen 2002, 31)

4 Državna (javna) uprava, civilna družba in politike migracij v Sloveniji

4.1 Državna (javna) uprava ter migracije

Slovenska uprava je strukturno in kulturno heterogena. V ožjem pomenu jo sestavljajo strukture oz. uslužbenci državne uprave, kamor štejemo ministrstva, upravne enote, vladne urade. Gre za tako imenovani civilni del državne uprave oziroma uradništvo z pomožnim strokovno-administrativno-tehničnim osebjem. Prav tako je v okvir slovenske državne uprave mogoče šteti tudi pripadnike policije in vojske. V širšem pomenu pa slovensko javno upravo sestavljajo tudi druge strukture in uslužbenci, ki niso klasični državni uradniki, vseeno pa so javni uslužbenci. Gre za vzgojno-izobraževalne, socialne in nekatere druge javne ustanove (zavode), ki delujejo v javnem interesu. Prav tako v okvir javne (in ne državne) uprave uvrščamo lokalno samoupravo, se pravi občine oziroma uslužbenke lokalne samouprave.

V Sloveniji je po osamosvojitvi, posebej pa s sprejetjem nacionalne strategije o prenovi javne uprave leta 1997, postopno nastajal nov »sistem« državne in javne uprave prilagojen potrebam samostojne demokratične in pravne države z republikansko ureditvijo oblasti. Vsaka država namreč potrebuje strokovno, dostopno in transparentno ter učinkovito javno (državno) upravo za uveljavljanje prava oziroma sooblikovanje ter izvajanje politik na različnih področjih družbenega življenja. Sodobna javna oz. državna uprava naj bi bila dostopna državljanom in drugim prebivalcem Slovenije. Toda, ker gre za delovanje države pomembno, kompleksno in heterogeno ter občutljivo strukturo (in kulturo - govorimo namreč o ljudeh), sprememb in razvojnih ciljev ni mogoče storiti na kratki rok ali s kratkoročnimi reformami od zgoraj navzdol. »Preambiciozno načrtovanje na kratek rok pa ne prinese oprijemljivih rezultatov, kar se je izkazalo pri strateškem načrtu prenove javne uprave iz leta 1997, zato se vsebina in sam termin »reforma javne uprave« danes nadomešča z »modernizacijo oziroma razvojem uprave« kot vseskozi odvijajočim se procesom.« (Kovač 2002, 1039)

Po določbi prvega odstavka 120. člena slovenske ustave je organizacija uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev prepuščena ureditvi v zakonu. V navedenem členu ustave je med drugim tudi določeno, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. V 121. členu ustave je med drugim napisano, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Izvršilna (vlada) in upravna oblast sta po ustavi tako združeni.

Zakonodaja na področju državne in javne uprave v Sloveniji je precej obširna. Nastajala je od leta 1991 dalje, vendar so nekateri zakoni v veljavi že od prej. Socialistična republika Slovenija (v okviru SFRJ) je imela republiško upravo. Zakon o delavcih v državnih organih je veljal od leta 1990 (v letu 1991 je bil spremenjen) do sprejema in uveljavitve nove zakonodaje. Zakon o pripravništvu, strokovnih izpitih in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju je bil v veljavi že od leta 1980 (v letih 1985, 1993 in 1994 so bile sprejete spremembe).

Zakonodaja na področju javne in državne uprave se je pripravljala postopoma in se potem tudi spreminjala ter dopolnjevala. Kovačeva je ugotavljala: »V zakonodajnem delu reforme, ki se tiče redefinicije pristojnosti in racionalizacije strukture uprave, vključno z uslužbenskim sistemom, smo zaokroženo in medsebojno konsistentno pripravili paket zakonov.« (Kovač 2002, 1041) Ista avtorica v nadaljevanju tudi piše o osnovni državni upravi (urejena v zakonu o vladi, zakonu o državni upravi, zakonu o inšpekcijskem nadzoru) in posredni upravi (urejena v zakonu o javnih skladih, zakonu o javnih agencijah in zakonu o javnih zavodih). Zakon o državni upravi (velja od leta 2002) je določil državne upravne organe: ministrstva, organe v njihovi sestavi in upravne enote. Zakon je tudi uvedel nov koncept vodenja ministrstva »z jasno ločnico med politično in upravno strukturo (minister in državni sekretar kot politika, generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi kot upravni menedžerji)« (Kovač 2002, 1041). Poleg njega pa tako imenovani sistem slovenske javne uprave tvorijo še Zakon o javnih uslužbencih (sprejet leta 2002, stopil v veljavo 28.6.2003), ter Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (sprejet leta 2002, kasneje še spremembe). Pomemben je tudi nov Zakon o splošnem upravnem postopku in drugi zakoni ter predpisi po posameznih področjih. Uredba o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih je bila sprejeta leta 2003 (v istem letu so bile sprejete še spremembe) na podlagi Zakona o javnih uslužbencih. Pomemben so tudi Pravilnik o kadrovskega načrtih v državnih organih iz leta 2003 in drugi akti.

Zakonodaja je pomemben sistemski temelj in jo je potrebno upoštevati pri analiziranju delovanja državne in javne uprave, čeprav tovrstna analiza ni zadostna za razumevanje delovanja in praks javne oz. državne uprave in njenih uslužbencev. Zakon o javnih uslužbencih npr. uvaja pomembne spremembe pri delovanju javne in posebej državne uprave.

Ne glede na dejstvo, da je v državni upravi Republike Slovenije bil na nek način že vzpostavljen neke vrste uslužbenški sistem s tremi kategorijami zaposlenih (višji upravni delavci, upravni in strokovno tehnični delavci, določeni z zakonom o delavcih v državnih organih) pomenijo rešitve v zakonu o javnih uslužbencih novost, ki bodo svoje mesto v okviru uprave dobile skozi določeno časovno obdobje./.../ Zakon o javni uslužbencih je torej postavil temelje sistema javnih uslužbencev, znotraj tega pa temelje za uradniški sistem. (Korade Purg 2004, 98)

Zakon o javnih uslužbencih je uvedel pojem javnega uslužbenca in tudi pojem uradnika. Uradništvo je samo del celotnega sistema javnih uslužbencev. Javna uprava je namreč širši pojem od državne uprave in vključuje tudi druge javne uslužbence. Gre za precej različne profesije oziroma poklice, ki jih je težko obravnavati na isti ravni. Zakon je sicer sledil cilju vzpostavitve enotnega uslužbenškega sistema v javni upravi. Vendar zakon o javnih uslužbencih ne velja v celoti za celoten javni sektor ampak le v prvem delu. Za urejanje plačnih razmerij je bilo potrebno pripraviti, uskladiti in sprejeti poseben zakon (že omenjeni Zakon o sistemu plač v javnem sektorju), ki velja za vse javne uslužbence in tako tudi za uradnike in strokovno-tehnične delavce.

Zakonodaja sama po sebi ne zagotavlja doseganja ciljev modernizacije in razvoja uprave v smislu racionalizacije delovanja, odprtosti, preglednosti, dostopnosti, usmerjenosti k ljudem, učinkovitosti, kakovosti, medsebojni usklajenosti itd. »Menim, da s samimi zakonskimi členi pravega ravnotežja ni mogoče doseči, šele izpeljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas legitimno rešitev.« (Kovač 2002, 1046) Poleg zakonodaje je za razumevanje delovanja uprave seveda potrebno analizirati tudi implementacijo zakonodaje in predvsem prakse javnih uslužbencev oziroma uradnikov pri delu z ljudmi. Na prakse pa pomembno vpliva kultura uprave.

Birokratski aparat posameznih držav je v dvajsetem stoletju naraščal. Zato ni popolnoma pregleden. Velikost uprave se meri z deležem javne porabe v bruto domačem proizvodu (v Sloveniji se giblje od 42 do 47%) ter deležem zaposlenih v javnem sektorju (v Sloveniji približno 17%, povprečje v državah OECD naj bi bilo približno 12%). Po Kovačevi (2002, 1044) naj bi bili ti kazalci za Slovenijo manj ugodni. Toda državna in javna uprava je pomembna za vsako državo in prebivalce. Delovala naj bi v javno dobro, neprofitno, strokovno in etično, kakovostno, uveljavljala pravo, izvrševala in sooblikovala politike na

različnih področjih. Prav tako v okvir javnega sektorja sodijo podsistemi vzgoje in izobraževanja, zdravstva, socialne varnosti, tudi socialnega varstva, podpore družini, varovanja okolja, kulture, visokega šolstva in znanosti, športa itd.

Število zaposlenih v slovenski državni in javni upravi se delno spreminja zaradi različnih dejavnikov. »V Sloveniji je bilo zaposlenih v državni upravi na dan 01.01.2001 30.671 delavcev, s tem da se je to število povečevalo od leta 1995 v majhnih korakih in po prednostnih področjih (npr. evropske zadeve, denacionalizacija). Skok od prvotno 9.773 zaposlenih na dan 01.01.1991 pa je pripisati ravno zgoraj navedenim vzrokom glede vzpostavitve samostojne države.« (Kovač 2002, 1044) »Po osamosvojitvi Republike Slovenije so bile velike spremembe tudi v zaposlovanju v upravi/.../ Najprej je bilo povečevanje števila zaposlenih rapidno (v letu 1992 se je v odnosu do leta 1991 povečalo za 49%), zatem pa se je letna stopnja povečanja števila zaposlenih zmanjševala/.../ V letu 1996 je ponovno prišlo do povečanja števila zaposlenih, zlasti zaradi organizacijskih sprememb v zvezi z novo davčno upravo.« (Purg 1997, 190) Podatki kadrovske službe vlade RS takrat dejansko kažejo na konstantno naraščanje števila zaposlenih v državni upravi od leta 1991 do leta 1997. 1.1.1997 je bilo v državni upravi v Sloveniji zaposlenih 28.107 ljudi, od tega 24.002 v ministrstvih, 962 v vladnih službah ter 3143 v upravnih enotah. Kot je nadalje ugotavljal Purg je po dosegljivih podatkih leta 31.10.1996 imelo 13.699 zaposlenih v upravi naslednje stopnje izobrazbe: 38% jih je imelo izobrazbo V stopnje, 10,3% izobrazbo IV (ali nižje) stopnje, 22% izobrazbo VI stopnje, 27,1% izobrazbo VII/1 stopnje, 2% izobrazbo VII/2 stopnje in 0,6% izobrazbo VIII stopnje. Po podatkih novejši zbirke ministrstva za javno upravo (Slovenska javna uprava v številkah, 2005) je v celotnem slovenskem javnem sektorju (Po zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o razmerjih plač v javnem sektorju), torej vključno z javnimi zavodi, agencijami, skladi in lokalno samoupravo (občinami) zaposlenih približno 153.000 ljudi. Od tega je v državni upravi kot ožjem (ministrstva z organi v sestavi, upravne enote, pravosodni organi, državni svet...) segmentu javnega sektorja zaposlenih približno 34.000 ljudi (Ministrstvo za javno upravo - spletna stran Državni portal). Od tega bi jih naj bilo približno 19.000 zaposlenih v civilnem delu državne uprave: vladne službe, upravne enote, ministrstva. Drugi v policiji in vojski. Namen ukrepov naj bi bila racionalizacija poslovanja in zmanjšanje oziroma omejitev povečevanja zaposlovanja v državni upravi. Povprečna starost državnih uslužbencev je 42 let, največ jih je starih med 30 in 39 let, 20 % manj kot 30 let. Po podatkih Ministrstva za javno upravo v slovenski državni upravi dela 40 % uradnic, več kot 34 % žensk zaseda tudi menedžerske položaje, sicer je

največ žensk strokovno-tehničnih delavk. V vladnih službah, upravnih enotah in nekaterih ministrstvih je po teh podatkih zaposlenih več žensk kot moških. Po podatkih navedenih v zgibanki je izobrazbena struktura takšna: največ je ljudi s srednješolsko izobrazbo (preko 14000), sledi univerzitetna (preko 7000), visokošolska, višješolska izobrazba, nekaj je tudi ljudi z manj kot srednješolsko izobrazbo. Magisterij ali doktorat naj bi imelo 1508 uslužbencev državne uprave. Te številke so se v zadnjih letih zagotovo še nekoliko spremenile.

Novejši podatki o vrsti izobrazbe na spletni strani (državni portal) niso dostopni. Ker je izobrazba pomembna in vpliva na delo posameznega javnega uslužbenca bi veljalo voditi tudi to evidenco in jo analizirati. Glede na možnosti izobraževanja v Sloveniji v preteklih letih lahko predvidevamo, da so slovenski državni (javni) uslužbenci po izobrazbi v veliki meri pravniki (univerzitetna izobrazba), upravni organizatorji (visokošolska izobrazba), organizatorji dela, upravni delavci (višješolska izobrazba), ekonomisti (različnih stopenj), sociologi (različnih smeri), politologi (različnih smeri), komunikologi, kulturologi. Še vedno je tudi veliko zaposlenih s srednješolsko izobrazbo. Zagotovo je tudi precej naravoslovcev, posebej na področjih kjer so za opravljanje dela potrebna takšna znanja, veščine in spretnosti.

Miselnost državnega uradnika oz. javnega uslužbenca je poleg izobrazbe pogojena z vzgojo in politično socializacijo, politično kulturo, upravno kulturo v družbi oziroma državi. Mnenja in stališča državnih uslužbencev odražajo njihovo miselnost. Miselnost pa vpliva tudi na odnos do etničnosti, kulture, »tujcev«, »migrantov«, »beguncev« itd. Težko je dokazovati, da ima miselnost državnih uslužbencev vpliv na migracijsko in integracijsko politiko, lažje je sklepati da vpliva na njihovo prakso, odnos do strank. Državni uslužbenci so zadolženi in pooblašeni za delo na specifičnih področjih in morajo delati v skladu z ustavo in zakoni ter drugimi predpisi. Toda s svojo prakso (v upravnih in sodnih postopkih) uslužbenci sokreirajo politiko (tudi zakonodajo) in način njenega izvajanja. Lahko so tudi bolj ali manj zavzeti in dejavni pri dajanju strokovnih pobud, predlogov itd. Organizacijska in specifična upravna kultura pomembno sodoloča možnosti in način njihovega dela ter odnos do migrantov, prosilcev za azil, beguncev.

Vlogo in pomen javne (posebej državne) uprave, njene prakse na področju migracij in integracije je potrebno posebej analizirati. Izhajamo lahko iz teoretičnih ugotovitev o splošnem delovanju, vlogi in pomenu, strukturi in kulturi birokracije v političnem sistemu.

Pomembno je upoštevati, da je državna (javna) uprava vsake države in tudi Slovenije zelo velik in raznolik sistem, organizacija, ki ima pomemben vpliv na življenje ljudi. Da deluje po strokovnih, profesionalnih kriterijih, vendar je tudi tesno povezana s politiko. Ni več pojmovana le kot aparat za izvajanje odločitev, ki jih sprejemajo politiki, temveč to politiko in posamezne politike s svojim znanjem, informacijami in vplivom tudi sooblikuje. In javni uslužbenci v novejši teoriji niso več pojmovani le kot izvajalci zakonodaje temveč kot strokovnjaki, ki lahko s svojim delovanjem tudi sooblikujejo posamezne javne politike. Vsekakor bi morali javni (državni) uslužbenci imeti zagotovljeno osebno in strokovno avtonomijo. Razvijati bi bilo potrebno tudi zmožnosti razsojanja ter etične vrline za prevzemanje osebne in družbene odgovornosti. Strokovnost je pomembna, vendar zahteva tudi širino. Immanuel Kant in Hannah Arendt sta opozorila, da strokovnost lahko tudi zmanjšuje zmožnost razsojanja. Posebej znotraj neosebni birokratskih sistemov.

O odnosu med političnimi funkcionarji in državno upravo tudi med upravnimi teoretiki ni enotnega mnenja. Tako nekateri poudarjajo večjo in neobvladljivo moč birokracije, drugi bolj poudarjajo njeno obvladljivost s strani politike. Nekateri poudarjajo politično oz. odločevalsko moč le višjih javnih uslužbencev, drugi jo pripisujejo vsem javnim uslužbencem. Teoretično obravnavanje (raziskovanje in interpretiranje) javne uprave je šlo skozi različne faze in poudarke. Od dela Woodrova Wilsona (1887), ki je izpostavljal predvsem administrativno (izvrševalno) vlogo javnih uslužbencev, preko del Maksa Webra (opis formalne-birokratske organizacije) in različnih del sodobnih upravnih teoretikov, ki javno upravo pojmujejo kot bolj kompleksno in dinamično tvorbo. Kultura in praksa delovanja javnih (državnih) uprav po Evropi in svetu se tudi razlikuje, pri tem je vsepovsod pomembno pojmovanje razmerja med politiko in upravo.

V formalnem modelu odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji je vloga javnega uslužbenca omejena na izvrševanje vsega, kar mu predpostavljeni politični funkcionar ukaže/.../ Po drugi strani pa je model pomemben normativni standard, saj nam omogoča primerjavo dejanskih vzorcev interakcije in oblikovanja politik. Model omogoča javnim uslužbencem veliko večjo funkcionalno odgovornost, obenem pa prelagata politično odgovornost izključno v roke političnih funkcionarjev. Čeprav je formalni model v očeh večine upravnih strokovnjakov zastarela karikatura, odseva najbolj realno podobo tistega, kar v odnosu med političnimi funkcionarji in javnimi

uslužbenci vidi najširša javnost in kar pogosto vidijo – ali bi želeli videti – tudi sami politični funkcionarji. (Peters v Haček 2004, 143)

Teoretične ugotovitve o upravi so torej pomembne z vidika njene vloge in pomena ter moči, tudi načina delovanja političnih in upravnih sistemov. Manj pa nam povejo o praktičnem delovanju uprave in državnih uslužbencev na konkretnih področjih javnih politik in tako tudi na področju migracij. Na področju migracij lahko analiziramo različne vidike uprave v odnosu do migracij oz. migrantov. Kako npr. javni uslužbenci dejansko delujejo v velikem sistemu? Kakšen vpliv na ljudi imajo njihove prakse in odločitve npr. na področju migracij? Kakšen je odnos med civilno družbo (nevladnimi organizacijami) ter javnimi uslužbenci? Kako etnična homogenost ali heterogenost javne-državne uprave vpliva na odnose do migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev? Kakšno vlogo imajo uslužbenci državne in javne uprave pri spreminjanju migracijskih in integracijskih politik? Baubeck ob proučevanju pravic in dolžnosti¹⁷ migrantov v nekaterih državah (Nemčija, Avstrija, Danska, Finska, Nizozemska, Švedska) tudi ugotavlja: »Do sedaj primanjkuje policy analiz, ki bi pojasnile spremembe ali obrate v integracijskih politikah v evropskih državah.« (Baubeck 2006, 31)

Po Foucaultu, ki kot smo videli pogodbenim razlagam političnih teorij dodaja podrobno analizo delovanja tehnike oblasti »ne smemo več kar naprej negativno opisovati oblastnih učinkov: oblast izključuje, zatira, potlačuje, cenzurira, abstrahira, zakrinkuje, skriva. Dejansko oblast tudi producira: producira stvarstvo; producira področja objektov in resničnostnih obredov. Posameznik in spoznanje, ki ga lahko o njem dobimo, izhajata iz te produkcije.« (Foucault 2004, 214)

Prakso uprave in predvsem državnih uslužbencev na področju politike migracij velja analizirati ob upoštevanju upravne teorije in prakse in tudi politične teorije ter teorije in prakse socialnega dela. Slednja nam omogoča tudi bolj izostren pogled od spodaj navzgor, se

¹⁷ Pravice in dolžnosti migrantov v posameznih državah velja posebej proučevati. Politike in prakse v posameznih državah se v tem smislu spreminjajo. Uvajajo in razvijajo se (tudi v Sloveniji) npr. različni javno financirani integracijski programi za imigrante: učenje jezika države sprejemnice, orientacijsko izobraževanje ali usposabljanje o političnem sistemu (državni ureditvi), kulturi države sprejemnice, tudi informiranje in svetovanje o pravicah in dolžnostih, možnostih itd. Ob tem se zastavljajo vprašanja o tem kako zagotoviti udeležbo imigrantov v teh programih. Po drugi strani se z normativnega vidika postavljajo dileme ali in kako naj bi sploh vzpodbujali imigrante k učenju jezika države sprejemnice. Nekatere države (npr. Nizozemska) so uvedle celo nekatere sankcije za neudeležbo na teh usposabljanjih. Tudi v smislu odvzema nekaterih ugodnosti socialne države.

pravi od ljudi (državljanov in migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito ter beguncev) k strukturam uprave in njenim uslužbencem ter konkretnemu upravnemu in socialnemu delu. Pa tudi bolj podrobno analizo in primerjavo percepcij različnih javnih uslužbencev samih, predvsem njihovega odnosa do migracij, imigrantov in imigrantske politike ter integracijske politike. In refleksijo vzpostavljanja ter delovanja ustanov za delo z migranti ali prosilci za azil ter oblastnih tehnik ali strokovnih pristopov javnih uslužbencev. Dejstvo je, da upravni sistem vključuje precej različne profile strokovnjakov na različnih področjih. Med njimi so tudi socialni delavci, ki so zaposleni v okviru Centrov za socialno delo. V tem kontekstu je pomembno vprašanje razmerja med upravnim (administrativnim) in socialnim delom, ki ga bomo zaradi posebnega pomena (tudi na področju migracij) obravnavali posebej. Različni javni uslužbenci so namreč nosilci javnih pooblastil in kot taki vodijo postopke oziroma odločajo po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ta je poleg posebnih področnih zakonov (npr. Zakon o tujcih, nekdanji Zakon o azilu oz. veljavni Zakon o mednarodni zaščiti), ki normativno opredeljujejo delo na posameznih področjih (npr. področju migracij, azila, beguncev) pomemben pravno-formalni okvir za zakonito postopanje pooblaščenih javnih uslužbencev in naj bi nudil pravno-procesne garancije za varovanje pravic državljanov in drugih ljudi v postopkih izvajanja oblasti države in njene uprave. Ali so tudi migrantom, prosilcem za azil (mednarodno zaščito) in beguncem garantirane vse pravice v upravnih postopkih? Ali in v čem je njihov položaj v odnosu do javnih uslužbencev specifičen v primerjavi z drugimi državljani?

Različne prakse ustanov državne in javne uprave ter javnih uslužbencev opozarjajo na nedorečenost oziroma pomanjkanje soglasja glede koncepta migracijske (predvsem imigrantske in integracijske) politike. Konceptualizacija migracij in migracijske politike naj bi vključevala percepcije države in tudi percepcije migrantov, prosilcev za azil in beguncev. Vendar se oblastni in civilnodružbeni pogledi na migracije razlikujejo med sabo. Oblastni (državni) vidik se osredotoča na regulacijo, predvsem omejevanje ter nadzor migracij. Civilno družbeni vidik pa je ponavadi bolj odprt in kritizira restriktivno zakonodajo in prakso državne (javne) uprave in njenih uslužbencev na področju migracij in beguncev. Različni so tudi pristopi ved in strok.

Študij, teorija in praksa socialnega dela so utemeljeni na podpori in pomoči ljudem, tudi migrantom, prosilcem za mednarodno zaščito in beguncem. Na svetovanju, zagovorništvu pravic, vključevanju v družbo ter varovanju in zaščiti dostojanstva vsakega človeka,

uporabnika (danes se tudi ta pojem počasi zamenjuje ter se priznava ekspertnost vsakega človeka na podlagi njegove lastne izkušnje s socialno stisko ali težavo). Vendar so tudi socialni delavci kot javni uslužbenci pogosto ujeti v mehanizem tehnologije oz. ekonomije oblasti. Tako jim je v okviru državnih oz. javnih ustanov pogosto onemogočeno strokovno socialno delo.

Med socialnimi in upravnimi vidiki je precej razlik, ki se pokažejo predvsem v praksi. Gre pa tudi za prepletanje del, saj tudi socialni in ne le upravni delavci, tako kot vsi ljudje v zahodnih družbah ne morejo brez spremljajočih administrativnih opravil, ki so lahko dolgočasna toda po drugi strani zagotavljajo preglednost, nadzor, odgovornost in zakonitost ter legitimnost vseh postopkov in aktivnosti. Ekonomija oblasti seveda pogojuje tudi klasifikacijo, standardizacijo, statuse, učinkovitost in uspešnost delovanja vseh. Država določa pogoje za pridobitev družbenih statusov, tudi statusa prosilca za azil, begunca, tujca itd. Ti statusi so za državno upravo in njene uslužbenke danes samoumevni, toda imajo neke vzroke in posledice. Z njimi so povezane pravice in dolžnosti ljudi. Zgodovina uprave in socialnega dela nam danes lahko omogoča reflektirati družbeno konstrukcijo institucij moderne države, njihovo delovanje v preteklosti in primerjavo s sedanostjo. Sodobna država ter njena uprava in njeni uslužbenci bi se morali zavedati, da vsi javni uslužbenci (upravni in socialni ter drugi delavci) delajo tudi ali predvsem z ljudmi in za ljudi. Da imajo njihova dejanja neke posledice za ljudi. Pomemben je pristop do dela in odnos do človeka, stranke ali uporabnika, morala in etika. Zato so pomembne tudi osebnostne značilnosti javnega uslužbenca, pa naj bo ta po ta po izobrazbi upravni delavec, pravnik, socialni delavec, upravni organizator, sociolog, politolog, antropolog, filozof, zgodovinar itd. Odgovornost za družbeno integracijo imamo vsi. Konceptualizacijo migracij in migracijske politike v današnjem času torej neizogibno sodoloča država in njena uprava. Upravo pa tvorijo ljudje, javni uslužbenci. Pomembni so seveda mednarodni dokumenti s področja človekovih pravic, ki jih je podpisala država. Država jih je dolžna upoštevati. Vendar formalne zaveze niso dovolj, potrebno je tudi vsakodnevno udejanjanje v praksi javnih uslužbencev in delavcev civilno-družbenih in nevladnih organizacij.

Migracije imajo namreč lastno dinamiko in zgodovino. Ljudje se selijo že skozi vso zgodovino. Posegi držav v to področje so se začeli relativno pozno (19. stoletje), so pa seveda ti posegi pomembno sodoločali in še sodoločajo politiko migracij. Migracije so v primežu nacionalnih držav in njihovih politik dobile drugačne ideološke in normativne okvire. Prakse

državnih (javnih) uprav na področju migracij in azila so se razvijale v okviru nacionalnih in ekonomskih interesov, čeprav tudi ob upoštevanju mednarodnih norm, deklaracij, konvencij, resolucij, direktiv (npr. EU). Danes je za državo in njeno upravo izziv transnacionalno gibanje ljudi ter dojemanje potrebe po uravnoteženosti obeh vidikov pri konceptualizaciji, oblikovanju in izvajanju migracijskih politik: avtonomije in regulative na področju migracij v sodobnem svetu. Sodobna država in njena uprava je vključena v globalne procese pretoka kapitala, blaga, znanja, storitev in ljudi. Ti procesi vplivajo na spreminjanje njene vloge in delovanja (regulativo oziroma deregulacijo in re-regulacijo). Na področju migracij je regulacija potrebna na področju zagotavljanja in varovanja temeljnih pravic delavcev migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito in beguncev. Pomembne so javne politike in programi vključevanja na področju izobraževanja, trga dela, zdravstva, socialne varnosti, kulture itd. Sodobni migracijski režim(i) se preveč osredotočajo na nadzorne vidike, selekcijo vstopa, bivanja in dela migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev, na ekonomske kriterije pridobivanja poceni delovne sile. Toda vloga državne (javne) uprave v večetnični in večkulturni družbi bi morala biti tudi ali predvsem vključevanje, razvijanje in izvajanje ustreznih integracijskih politik, ukrepov in strategij, programov. Gre za upravljanje etnokulturne heterogenosti in migracij v okviru posamezne države (tudi Slovenije), v okviru katere imajo pomembno vlogo tudi občine. »V različnih okoljih (ureditvah) je mogoče temeljne predpostavke uspešne integracije, ki vodi do demokratične večkulturnosti, vzpostaviti na različne načine oziroma na različnih ravneh. Med slednjimi je lahko ključno prav lokalno okolje, v slovenski ureditvi občine, ob pripravljenosti državnih ustanov in ustrezni državni integracijski politiki.« (Komac in drugi 2007, 107)

4.2 Ustanove državne (javne) uprave na področju migracij v Sloveniji

S pripravo in sprejemom resolucij o imigracijski in kasneje migracijski politiki je država na deklarativni ravni postavila okvir migracijske politike. Določila je akterje in njihovo vlogo na področju migracij, azila in integracije. Še pred sprejetjem prve resolucije o imigracijski politiki sta bila leta 1999 sprejeta prvi Zakon o azilu (ZAZIL) in nov Zakon o tujcih (ZTUJ). Že pred tem je bil leta 1997 sprejet Zakon o začasnem zatočišču (ZZZ), ki je v 2. členu določil, da če vlada republike Slovenije ugotovi, da so nastale v tuji državi takšne razmere, kot na primer vojna ali njej podobne razmere, okupacija, množične kršitve človekovih pravic in podobno, bo osebam, ki prihajajo iz te države, nudila začasno zatočišče. V skladu z 12.

členom tega zakona so bile za odločanje o priznanju začasnega zatočišča pristojne notranje organizacijske enote v upravnih enotah (te so bile takrat organizirane v okviru Ministrstva za notranje zadeve). Pritožbeni organ zoper sklepe o zavržbi vloge, odločbe o zavrnitvi vloge ali odločbe o odvzemu začasnega zatočišča je bilo Ministrstvo za notranje zadeve. V skladu z 11. členom zakona o začasnem zatočišču so bile osebe, ki so zaprosile za ta status do odločitve o njihovi vlogi nameščene v sprejemne centre, ki jih je ustanovil in za njih skrbel Urad za priseljevanje in begunce Vlade Republike Slovenije (v vsakdanji praksi akterjev na področju migracij se je uveljavil kar izraz UPB). V tem zakonu (ZZZ) je bilo tudi določeno (14. člen), da mora biti v odločbi, s katero je bilo začasno zatočišče osebi zavrnjeno ali odvzeto, in v sklepu, s katerim je bila vloga za pridobitev začasnega zatočišča zavrnjena, določen rok, v katerem mora oseba državo zapustiti. In nadalje: Če oseba v določenem roku države ne zapusti, se odstrani po določbah zakona o tujcih, razen v primerih iz 7. člena tega zakona (slednji je našteval osebe, ki so jih nameščali v tako imenovani Prehodni dom Republike Slovenije za tujce: osebe, ki niso zaprosile za začasno zatočišče; katerih vloga za začasno zatočišče je bila zavrnjena ali zavrnjena; ki so prišle v Republiko Slovenijo, ko je bilo število, določeno s strani državnega zbora na predlog vlade, že doseženo; ki so izgubile začasno zatočišče z odvzemom in katerih takojšnja vrnitev v državo ni možna).

Pravni in organizacijski okvir na področju migracij in azila se je vzpostavljala vzporedno s razvojnimi oz. reformnimi procesi na področju javne uprave v Sloveniji. Nastajajoči sistem javnih uslužbencev ter zakonodaja na tem področju (Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o državni upravi, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, posodobljen Zakon o splošnem upravnem postopku...) so vsekakor vplivali na razvoj na področju migracij in azila, toda področje migracij se je razvijalo tudi avtonomno, v skladu z lastnimi zakonitostmi, akterji in pogoji. Po slovenski ustavi (121. člen) naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanje njenih funkcionarjev ureja zakon. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (Ustava RS, 120. člen, prvi in drugi odstavek). Zakonodajo na področju migracij (azila in tujcev) je državni zbor sprejel potem, ko je bila pripravljena in potrjena na vladi RS. Vlado sestavljajo predsednik in ministri. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru (Ustava RS, 110. člen). Nova zakonodaja je nastajala predvsem v Ministrstvu za notranje zadeve, saj je področje migracij in azila že od začetka spadalo v ta resor. Drugi resorti politiko migracij in integracije sokreirajo v okviru lastnih področij oziroma pristojnosti delovanja. Državna uprava je vključena v politiko

migracij predvsem preko Ministrstva za notranje zadeve (Direktorat za migracije in integracijo)¹⁸, Ministrstva za javno upravo - MJU (upravne enote izdajajo dovoljenja za začasno in stalno prebivanje, obravnavajo tudi vloge za priznanje državljanstva Republike Slovenije), Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za delo - MDDSZ (politike trga dela: kvote, osebna delovna dovoljenja, dovoljenja za delo, dovoljenja za zaposlitev; socialna politika), Ministrstva za kulturo – MK (kulturne pravice manjšin), Ministrstva za šolstvo in šport – MŠŠ (vključevanje priseljencev v šolski sistem), pomemben je tudi vladni Urad za narodnosti. Upoštevati pa je potrebno, da so se v začetku leta 2012 zgodile nekatere pomembne spremembe. V začetku leta 2012 je nova vlada združila nekatera ministrstva (kultura od takrat nima več samostojnega ministrstva, prav tako ne šolstvo in znanost) in odpravila nekatere direktorate in vladne urade. Tako so bili reorganizirani ali ukinjeni Direktorat za migracije in integracijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve, Urad za enake možnosti, Urad za narodnosti in Urad za verske skupnosti itd. Konceptualizacija migracijske in integracijske politike je v Sloveniji povezana z izvajanjem zakonodaje in ukrepov javnih politik v različnih resorjih. Vlada seveda predstavlja izvršilno oblast. Pomembna je predvsem v političnem smislu. V skladu z ustavo predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva. Sestavo in delovanje vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon (Ustava RS, 114 člen, prvi in drugi odstavek). Lahko bi rekli, da se politika migracij v Sloveniji sodoloča v državnem zboru, vladi in ministrstvih. Deklarativni akti, zakonodaja in podzakonski predpisi, njihovo izvajanje, sprejemanje različnih drugih ukrepov vlade in uprave na gospodarskem, socialnem, delovnem, kulturnem, vzgojno-izobraževalnem, zdravstvenem, znanstvenem, notranjem in zunanjepolitičnem itd. področju, vse to tvori mehanizem oblasti, ki pomembno vpliva tudi na priseljevanje, bivanje in delo različnih priseljencev, prosilcev za azil in beguncev v Sloveniji. Država s svojimi ukrepi regulira tudi migracije in integracijo priseljenih prebivalcev.

¹⁸ Področja, ki jih pokriva slovenska državna uprava na področju priseljevanja so različna. Od leta 2009 do začetka leta 2012 je bil v okviru MNZ organiziran Direktorat za migracije in integracijo, v njegovem okviru pa je delovalo več sektorjev in oddelkov (tudi Sektor za integracijo). Po reorganizaciji je področje migracij ponovno vključeno v Direktorat za upravne notranje zadeve Ministrstva za notranje zadeve. Toda organizacija ustanov državne uprave na področju migracij, azila in integracije se je že večkrat spreminjala. Področje migracij in azila ter integracije je bilo npr. že pred tem nekaj časa organizirano v okviru Direktorata za upravne notranje zadeve, v okviru katerega so delovali naslednji sektorji in oddelki: Sektor za migracije in integracijo (v njegovem okviru sta: Oddelek za migracije in Oddelek za integracijo tujcev in beguncev), Sektor za azil (oddelki: Oddelek za azil, Azilni dom: Referat za operativne zadeve in Referat za oskrbo), Sektor za osebna stanja, javne listine in prijavo prebivališča (Oddelki za matične zadeve, za javne listine in prijavo prebivališča in posebej tudi Oddelek za državljanstvo).

Prva slovenska zakonodaja na področju nadzora državnih meja, potnih listin in državljanstva je bila sprejeta ob osamosvojitvi leta 1991. Zakon o tujcih, Zakon o državljanstvu, Zakon o potnih listinah in Zakon o nadzoru državne meje so začeli veljati prav na dan osamosvojitve Slovenije. »S temi akti je Slovenija prekinila zadnje institucionalne vezi z državo SFRJ/.../ Vsi sprejeti akti so bili torej izjemnega pomena za državnost Slovenije« (Debelak 1999, 9). Prvi zakon o tujcih je veljal 8 let in je na kratko v osmih členih opredeljeval tudi postopek za priznanje pravice do azila s strani države. Posebnega zakona za področje azila Slovenija dolgo časa ni imela. Po usklajevanju slovenskega pravnega reda z zakonodajo Evropske unije sta bila na novo sprejeta zakona na področju tujcev in azila (Zakon o tujcih in Zakon o azilu). Veljati sta začela leta 1999. Pripravljena naj bi bila torej v skladu z evropskimi oz mednarodnimi standardi ter mednarodnimi konvencijami, resolucijami, pravili. V predgovoru knjige Predpisi o tujcih in azilu (1999, 9) je pravnik Slavko Debelak, državni sekretar tudi zapisal: »Čeprav v hierarhiji pravnih norm med zakoni, ne glede na vsebino ali področje, ki ga urejajo, ni razlik, imajo nekateri zakoni za suverenost države ter njen pravni red, položaj in ugled v mednarodni skupnosti nedvomno poseben pomen. Med omenjene zakone vsekakor sodijo tudi predpisi, ki urejajo migracijsko in begunsko problematiko, zlasti zakona o tujcih in azilu.« Sprejemanje in uveljavljanje vse omenjene zakonodaje v praksi državne uprave vsekakor lahko razlagamo kot normativno podlaga migracijske politike Slovenije.

Po eni strani se s tema zakonoma odpravljajo pomanjkljivosti, pravne vrzeli in neutreznosti sedanje zakonske ureditve na tem izjemno pomembnem in občutljivem področju, hkrati pa oba zakona pomenita nujno potrebno pravno podlago za vodenje učinkovite in ustrezne migracijske politike v najširšem smislu. Nepričakovano veliko povečanje migracijskih pritiskov na razvite države v svetu in še posebej v Evropi, katerim se tudi Slovenija ne more izogniti, zahtevajo za njihovo obvladovanje tudi ustrezni pravni instrumentarij. Na povečane pritiske priseljevanja so se razvite evropske države odzvale s hitrim sprejemanjem različnih ukrepov in seveda tudi z ustreznim spreminjanjem predpisov. Tudi Slovenija je morala ustrezno ukrepati in spremeniti ter dopolniti svojo zakonodajo na tem področju, če je hotela zavarovati svoje nacionalne interese, obenem pa uveljaviti splošno sprejete standarde Evropske unije. (Debelak 1999, 10-11)

Tudi pravnik Slobodan Rakočević v komentarju obeh zakonov poudarja njihov pomen v smislu odziva države in EU na povečane »migracijske pritiske« oz. porast »migracijskih tokov«.

Vprašanja, ki jih ureja Zakon o tujcih, so v središču pozornosti v večini razvitih evropskih držav. Gre za področje, ki je v sedanjem času izjemno aktualno, pereče in občutljivo. Glavni vzrok je gotovo v tem, da smo priče novim pojavom in trendom na področju migracijskih gibanj. Pritiski priseljevanja tujcev, zlasti iz nerazvitih držav v razvitejše evropske države, pa so se povečali preko vseh pričakovanj. Mednarodno preseljevanje ljudi ima v sedanjem času popolnoma drugačne razsežnosti, kot jih je imelo v bližnji preteklosti/.../ Povečan pritisk priseljevanja, zlasti na razvite države Zahodne Evrope, je povzročil, da so se te države zelo hitro odzvale in pričele sprejemati različne ukrepe v zvezi s tem, predvsem seveda tudi na zakonodajnem področju. Ta pritisk ni mogel obiti Slovenije. (Rakočević 1999, 13-14)

Oba avtorja poudarjata pomen ustrezne zakonodaje in politike na področju migracij, ki jih vidita kot nepričakovan »problem« za Slovenijo in EU. To lahko razumemo tudi kot pojasnilo v smislu: Država se mora odzvati na ta problem, se pravi nepričakovane migracijske pritiske in ustrezno ukrepati z zakonodajo in sodobno migracijsko politiko. To je v njenem nacionalnem interesu. Seveda pa je treba upoštevati tudi dejstvo, da je Slovenija morala prilagajati zakonodajo pod pogoji EU v katero je želela vstopiti.

Nobenega dvoma ni, da ima vsaka država pravico ne samo strogo nadzorovati priseljevanje na njeno ozemlje, ampak tudi predpisati pogoje in načine za to. Republika Slovenija pri tem ne more biti izjema. Po drugi strani pa prav tako ni sporno, da mora vsaka demokratična država tudi na tem področju spoštovati splošno sprejete človekove pravice in svoboščine, določene v številnih konvencijah in drugih mednarodnih aktih, katerih podpisnica je tudi republika Slovenija. (Rakočević 1999, 14-15)

Rakočević (1999, 15) v nadaljevanju komentarja tudi zapiše, da se je v ekonomsko najbolj razvitih državah sveta utrdilo prepričanje, da »učinkovite migracijske politike ni mogoče zagotoviti znotraj posamezne države, temveč gre za vprašanja, ki zahtevajo jasno in kompatibilno mednarodno koordinacijo in sodelovanje«. Našteje splošno sprejete cilje na področju »migracijske problematike«: nadziranje in obvladovanje priseljevanja, nadzorovanje

migracijskih tokov, preprečevanje ilegalnega priseljevanja, integracija in izboljševanje položaja legalnih priseljencev. Opozori, da so se države članice predvsem s svojo »tujsko« zakonodajo odzvale na spremenjene trende, pojave in probleme na tem področju.

Ne glede na to, da oba avtorja poudarjata tudi potrebo po uravnoveženosti nadzornih ukrepov ter varovanja človekovih pravic (oz. mednarodnih humanitarnih načel in standardov), je vseeno mogoče ugotoviti, da je poudarek na prvem, torej na negativnih vidikih priseljevanja, ki je za državo predvsem »problem«, saj mora ščititi »nacionalne« interese. V tem kontekstu so izpostavljeni negativni vidiki (nedovoljene ali ilegalne migracije, tihotapljenje ljudi čez mejo, nezakonito zaposlovanje tujcev ipd.). Poudarjena je vloga uprave in policije, socialna dimenzija sploh ni omenjena. Malo je govora o integraciji in integracijski politiki, čeprav takrat Zakon o tujcih v 82. členu prvič (kot novost) določi obveznosti republike Slovenije na področju integracije tujcev (v tem členu prosilci za azil in begunci niso posebej navedeni v smislu integracije). Postopek za priznanje azila s strani države, pravice in dolžnosti prosilcev za azil in beguncev itd. opredeli nov, prvi slovenski Zakon o azilu (sprejet konec julija 1999). Slobodan Rakočević (1999, 187-189) v komentarju zakona med drugim zapiše:

Ko govorimo o nujnosti ustrezne zakonske ureditve azila, je treba predvsem potegniti jasno ločnico med azilom in azilno politiko na eni strani ter migracijami in politiko priseljevanja na drugi strani/.../ Za razliko od ekonomskih in socialnih migracij in priseljevanja pa gre pri azilu za univerzalno človekovo pravico, ki zadeva posameznika – begunca, ki je zapustil svojo državo zato, da bi se izognil političnemu, rasnemu, verskemu, narodnostnemu ali podobnemu preganjanju/.../ Temeljna naloga pravne ureditve na tem področju je zagotavljanje učinkovitega azilnega sistema.

Azilno področje oz. azilna politika se torej v normativnem smislu vzpostavi kot od migracij in migracijske politike posebno in ločeno področje. Država se z zakonom odzove na povečano povpraševanje oz. kot zapiše Rakočević »zanimanje« za azil ter hkrati na obveznosti, ki za »Republiko Slovenijo izhajajo iz sprejetih mednarodnih konvencij, sporazumov, standardov na tem področju« (Rakočević 1999, 190). Kaže torej, da je vedno večje število prosilcev za azil in mednarodni standardi (tudi *acquis* o azilu EU) mlado državo sililo v normativno in institucionalno prilagajanje na področju azila, toda ločeno od migracij in migracijske politike. Tudi na ravni EU so migracije in azil obravnavane kot ločeni področji. Na ravni EU in posameznih držav (tudi Slovenije) je prav tako velik poudarek na nadzoru t. i. »ilegalnih«

migracij. V devetdesetih letih 20. stoletja je bil postopno uveljavljen t.i. schengenski režim, katerega sestavni del je schengenski informacijski sistem (skupna baza podatkov o osebah, ki imajo prepovedan vstop v državo, so pogrešane ali pod policijskim nadzorom itd.). »Izvajanje visoko selektivnega in restriktivnega schengenskega mejnega režima je povzročilo nove probleme, saj je z omejevanjem možnosti vstopa na legalen način samo pripomoglo k ustvarjanju pogojev za migracije, ki potekajo skozi stranski ali zasilni izhod.« (Kralj 2008, 162)

Slovenija se je osamosvojila v obdobju konca hladne vojne, ko so se politične razmere v svetu precej spremenile. Tudi institut političnega azila za posameznike je bil uveden v času hladne vojne. Po koncu hladne vojne zahodnoevropske države niso imele več interesa podeljevati azila osebam iz t.i. vzhodnega bloka oz. držav pod vplivom Sovjetske zveze. Prišlo je do zaostrovanja azilne politike oz. postopkov za priznanje azila. Prosilce za azil so začeli sumiti, da »zlorablajo azil« in da so v bistvu le ekonomski migranti. Pogosto se jim je tudi očitalo, da so »ilegalni« migranti. Tudi v Sloveniji je bilo tako. Tovrstni diskurz je oviral in še vedno ovira celostno in racionalno obravnavanje migracij in vodenje ter izvajanje dolgoročno ustreznih, ne samo učinkovitih ampak tudi pravičnih migracijskih in azilnih oz. integracijskih politik. Skrajno restriktivne migracijske in azilne politike, osredotočene na varnostne vidike in nadzor meja ne preprečujejo ali zmanjšujejo (i)migracij na območje EU in tudi ne Slovenije.

Migracije so vse v nekem smislu bolj ali manj prisilne, ne glede na to na kakšen način želi posameznik zapustiti lastno državo in vstopiti v neko drugo. Odloči se tudi v skladu z možnostmi, ki so na voljo. V skladu s slovensko zakonodajo je mogoča pridobitev delovnega dovoljenja ter pogodbeno zaposlitev ali pa pobeg iz lastne države in vložitev vloge za priznanje azila v drugi državi (v tem primeru v Sloveniji). Če želi prosilec za azil oziroma mednarodno zaščito resnično pridobiti status begunca in s tem dovoljenja za stalno prebivanje z možnostjo podpore pri integraciji v slovensko družbo in možnostjo pridobitve državljanstva (po 5 letih neprekinjenega bivanja v Sloveniji ima pravico zaprositi za državljanstvo RS) prevzame nase tudi breme dokazovanja upravičenosti razlogov zaradi katerih naj bi mu država tak status priznala. Izkazati mora očitno utemeljen strah (well founded fear) pred preganjanjem lastne (matične) države zaradi rase, vere, narodnosti, političnega prepričanja, pripadnosti določeni družbeni skupini. Tovrstno dokazovanje pa je izredno otežkočeno in velikokrat tudi povsem nemogoče, saj posameznik v lastni državi ne more pridobiti ustreznih

dokumentov ali zagotoviti informacij oz. dokazov, ki bi dokazovali njegovo osebno ogroženost oziroma preganjanost v lastni državi oziroma s strani lastne države. Dokazovanje očitno utemeljenega strahu pred preganjanjem pomeni tudi dokazovanje povezave med objektivnim in subjektivnim vidikom, se pravi med na podlagi dostopnih javnih informacij ugotovljeno politično in družbeno situacijo v njegovo državi v času odločanja in pobega iz države ter njegovo lastno konkretno ogroženostjo v povezavi z objektivno situacijo. Dokazati mora, da je že bil in/ali bi v primeri vrnitve bil v lastni državi mučen, trpinčen, poniževan s strani konkretnih državnih uslužbencev, politikov, morebitnih paradržavnih struktur oziroma organizacij ali posameznikov, pa mu matična država oziroma njene pristojne institucije ne morejo ali nočejo pomagati.

Vložitev prošnje za azil prosilki ali prosilcu sicer omogoči pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji za čas trajanja azilnega postopka oz. do pravnomočne odločitve pristojnih državnih organov o njegovi vlogi. Prebiva lahko v Azilnem domu na Viču v Ljubljani, ki je bil zgrajen v letih 2004-2005. Pred tem je država prosilce za azil nameščala v Prehodnem domu za tujce, ki se je leta 1999 (torej ob sprejemu in uveljavitvi nove zakonodaje: Zakona o azilu in Zakona o tujcih) preimenoval oziroma »reorganiziral in razdelil na dva dela – na Azilni dom in Center za odstranjevanje tujcev iz države« (Rakočević 1999, 25). Država Slovenija se je takrat torej vsaj normativno opredelila za ločitev azila in tako imenovanih »tujskih« zadev. Zopet je pomemben diskurz (v smislu organizacijskih sprememb, poimenovanja institucij in interpretacije njihovih pristojnosti), ki se takrat uporablja, npr. v komentarju Zakona o tujcih:

Zakon prinaša nekaj novosti pri razmejitvi pristojnosti oziroma določitvi pristojnih organov za posamezna vprašanja. Na splošno se s tem pristopom zagotavlja racionalno in tudi strokovno ustrežnejše opravljanje z zakonom določenih zadev. Zelo pomembno je, da je zakon pri tem upošteval Zakon o policiji in sprejel potrebna pooblastila za delovanje policije v zvezi s tujskimi zadevami, s čimer so se zapolnile tudi nekatere obstoječe pravne vrzeli. Posledica tega so tudi določene organizacijske spremembe/.../ Z izločitvijo begunske problematike iz splošne tujske problematike, kar je bilo storjeno z Zakonom o azilu, pa so bile podane pravne podlage, da se tudi vprašanje nastanitve različnih »kategorij« tujcev ustrezneje organizira.

Novi zakonodaji so takrat dejansko sledile nekatere organizacijske spremembe. Rakočević tudi dodaja:

Z novo zakonodajo se je omenjeni Prehodni dom za tujce reorganiziral in razdelil na dva dela – na Azilni dom in center za odstranjevanje tujcev iz države. Obe instituciji sta organizirani kot notranji organizacijski enoti Ministrstva za notranje zadeve/.../ Po drugi strani pa je takšna organiziranost usklajena tudi z notranjimi organizacijskimi spremembami v policiji, ki jih je prinesel Zakon o policiji, zlasti glede organiziranosti strožjega policijskega nadzora nad tujci, ki jih je treba odstraniti iz države. (Rakočević 1999, 24-25).

Država je torej poskušala z zakoni in strukturnimi spremembami (reorganizacijami ustanov) uveljavljati ločnico med področjem azila ter tujcev. Posebej je bilo poudarjeno delovanje na področju nadzora migracij. Ne glede na sprejeto Resolucijo o imigracijski politiki Slovenije (1999) in njenem omenjanju pomena in načinov integracije je bilo takrat v vsakdanji praksi pristojnih uslužbencev državne uprave (posebej Ministrstva za notranje zadeve) še bolj malo govora o integraciji in načinih integracije beguncev in tujcev v slovensko družbo. Tudi posebne ustanove državne uprave (službe, direktorata, urada, sektorja ali oddelka) pristojne za integracijo takrat še ni bilo. Poleg ustanov organiziranih v okviru ministrstva za notranje zadeve (Oddelek za azil je bil npr. v začetku leta 1999 organiziran še v okviru Sektorja za migracije in naturalizacijo, šele kasneje je bil organiziran samostojen Sektor za azil znotraj katerega sta se organizirala Azilni dom oz. Oddelek za azil - oba takrat v okviru Urada za upravne notranje zadeve) je bila pomembna ustanova vladni Urad za priseljevanje in begunce. Slednja je bila v bistvu osrednja ustanova države takoj po osamosvojitvi oziroma v 90ih letih 20. stoletja. Pomembno vlogo je ta urad imel predvsem v zvezi s priseljevanjem in integracijo beguncev iz BIH, ki jim je Slovenija nudila t.i. začasno zatočišče. Kot vladni urad je imel pomembno vlogo na področju politike priseljevanja in integracije v Republiki Sloveniji. Kasneje je bil ta vladni urad ukinjen, vendar se je njegova dejavnost nadaljevala v drugačni organizacijski obliki. Leta 2004 (1.4.2004) so se naloge omenjenega urada prenesle v okvir Ministrstva za notranje zadeve, Direktorata za migracije. Slednji je bil vzpostavljen malo prej vendar le za kratek čas. Že pred tem se je namreč (predvsem v letih 2001-2003) iskala ustrezna organizacijska oblika za področje migracij, ki je postajalo tudi za državo in njeno upravo vedno bolj pereče. Leta 2003 je bil na podlagi različnih predlogov, usklajevanj in pogajanj znotraj državne uprave in vlade, v okviru Ministrstva za notranje zadeve najprej

vzpostavljen Urad za migracije, za tem (2004) pa omenjeni posebni Direktorat za migracije. Slednji je bil kmalu ukinjen. To je pomenilo, da posebnega urada ali direktorata za migracije znotraj državne uprave nekaj let ni bilo. Vladni urad za priseljevanje in begunce je od leta 2004 dalje najprej deloval kot Sektor za priseljevanje in begunce v okviru Direktorata za migracije (v okviru MNZ). Področje migracij in azila je bilo od leta 2006 do začetka leta 2009 organizirano v okviru Direktorata (pred tem Urada) za upravne notranje zadeve v okviru Ministrstva za notranje zadeve. V okviru tega direktorata je bil organiziran tudi poseben Sektor za migracije in integracijo. V njegovem okviru sta bila organizirana Oddelek za migracije in Oddelek za integracijo beguncev in tujcev. Fizično je bil ta sektor lociran na istem naslovu (v Ljubljani) kot pred tem vladni Urad za priseljevanje in begunce. Sektor za azil (v njegovem okviru organizirana Azilni dom-Referat za operativne zadeve in Referat za oskrbo in Oddelek za azil), ki je bil tudi organiziran v okviru Direktorata za upravne notranje zadeve je bil fizično dislociran od Sektorja za migracije in integracijo. Zdi se, kot da je poskušala država in njena uprava s takšno organiziranostjo združiti kapacitete državne uprave za soočanje z migracijami in izzivi na področju integracije tujcev in beguncev. Področje azila je ostajalo nekako ločeno od integracijske politike. Politika integracije je bila osredotočena na tujce in begunce s pravno priznanim statusom. V začetku leta 2009 je bil pod novo (bolj levo usmerjeno) vlado v okviru Ministrstva za notranje zadeve vzpostavljen poseben Direktorat za migracije in integracijo, tako da so vse prej navedene strukture prešle pod ta direktorat.

Organizacijske spremembe ali le preimenovanja so se dogajala precej pogosto. Država se sprti izgrajuje glede na potrebe. Danes je tako zelo težko natančno popisati in analizirati ter reflektirati vse te spremembe. Pomembno pa je ali in kako so vse te organizacijske spremembe vplivale na upravljanje migracij v Sloveniji, kakšen je bil namen in kakšni so učinki oz. posledice vseh teh sprememb. Kakšen smoter vodi v vse te reorganizacije? Ali se država in državna uprava osredotoča na vključevalne ali na izključevalne politike in ukrepe? Ali se je njen odnos do migracij in integracije spreminjal ali ostaja ves čas isti? Kateri dejavniki vplivajo na njen odnos do migracij?

Ugotovimo lahko, da sta v Sloveniji v 90ih letih prejšnjega stoletja delovali dve z vidika migracijske in integracijske politike posebej pomembni ustanovi: Urad vlade RS za priseljevanje in begunce in Urad za upravne notranje zadeve v okviru Ministrstva za notranje zadeve. V okviru slednjega sta bila organizirana tudi Sektor za migracije in naturalizacijo ter Sektor za azil. Na področju azila se je v skladu z zakonom o azilu (1999) vzpostavil Sektor za

azil in v okviru njega Azilni dom. Slednji je bil tudi fizično dejansko ločen od Sektorja za migracije in naturalizacijo. V okviru Sektorja za azil je bil poleg Operativne službe in Službe za namestitev in oskrbo organiziran Oddelek za azil. V njem zaposleni uradniki so dobili pooblastila za vodenje azilnih postopkov in odločanje o priznanju statusa begunca. Zaposleni v tem oddelku formalno-pravno niso bili inšpektorji. Imeli so le pooblastila za strokovno opravljanje intervjujev s prosilci azil, vodenje azilnih postopkov in upravno odločanje na podlagi vseh zbranih informacij o razlogih posameznega prosilca za zapustitev lastne države ter politični, ekonomski in družbeni situaciji v državi od koder je prosilec prihajal. Razmerje do policije in njenih pooblastil je bilo v formalnem smislu jasno. Vodenje azilnih postopkov oziroma odločanje je namreč zahtevno in zahteva poglobljeno in sistematično ugotavljanje situacije posameznega prosilca, analizo te situacije in pravično presojanje. Uslužbenci, ki vodijo takšne postopke potrebujejo strokovno avtonomijo in ustrezen sistemski okvir ter podporo. Na tovrstne postopke in odločanje ne bi smeli vplivati dnevna politika, mediji oz. javnost. Toda v praksi je začelo prihajati do pritiskov in vplivanja na delo oddelka in njihovih uslužbencev. Prosilci za azil so bili označeni kot tisti, ki »zlorablajo« sistem. V letu 2000 se je glede na prejšnja leta zelo povečalo število vloženih prošenj za azil. Vloženih je bilo 9244 vlog (v letu 1999 je bilo npr. vloženih 744, v letu 1998 pa 337 prošenj za azil). Predvsem se je povečalo število prosilcev za azil iz Irana. Kapacitete države za sprejem in namestitev ter ustrezno obravnavo prošenj so bile omejene. V delu civilne družbe, politiki in medijih se je pojavljal izrazito negativen, diskriminacijski in stigmatizacijski diskurz v zvezi z imigranti oz. prosilci za azil. Govorilo se je o »prebežniški krizi«. Prosilci za azil so bili označeni kot »ilegalci«. »Medijski diskurz pa je bil samo povzetek drugih diskurzov, tako institucionalnega, ki se je kazal v izjavah za javnost nekaterih državnih uradnikov, kot tako imenovanega »glasu ljudstva«, ki so ga predstavljale iniciative nekaterih prebivalcev proti naseljevanju prebežnikov. Rezultat tega so bile številne javne ksenofobne izjave in zapisi sovražnega govora.« (Kralj 2008, 179) V Sloveniji je bila ustvarjena posebna politična klima, ki je povečevala občutke ogroženosti in strahu, ki je bil iracionalne narave. Nekatere raziskave (npr. Hafner-Fink, 2004) so pokazale, da je v posocialističnih državah v primerjavi z drugimi državami tudi sicer bolj razvidna etnična distanca. Razmah nacionalne zavesti in povečan občutek tveganja in negotovosti v obdobju tranzicije naj bi se kazal tudi v odklonilnem odnosu do priseljevanja tujcev oziroma v povečani ksenofobiji. Na podlagi izkušenj v Sloveniji bi lahko ugotovili, da intenzivna politizacija imigracij, azila in drugih vprašanj povezanih z etničnimi in drugimi skupinami ali manjšinami v takšnem okolju »privede do ekstremnejših stališč, kot se je to zgodilo v primerih gradnje džamije,

»izbrisanih«, prosilcev za azil in Romov.« (Kralj 2008: 179) V takšnih ekstremnih pogojih pa tudi znotraj ustanov prevladajo politike in prakse nadzorovanja in omejevanja. V primeru prosilcev za azil npr. na osredotočenost na ugotavljanje tako imenovanih »zlorab azilnega postopka«. V letu 2001 so bile na podlagi predhodne legitimacije restriktivne imigracijske oz. azilne politike v javnem in političnem diskurzu, v državnem zboru sprejete spremembe in dopolnitve Zakona o azilu. Med razloge za pridržanje oziroma omejitev gibanja prosilcev za azil je bil poleg »ugotavljanja istovetnosti prosilca za azil« in »preprečevanja nalezljivih bolezni« dodan še nov razlog, namreč »sum zavajanja oz. zloraba postopka azila«. Pristojni organ je lahko na podlagi takšnega razloga takoj odločil o posamezni vlogi in jo zavrnil kot očitno neutemeljeno. Strokovno in poglobljeno delo posameznih uradnikov s prosilci za azil je v takih pogojih v veliki meri oteženo ali onemogočeno. Toda azilni postopki zahtevajo osebno odgovorno postopanje in odločanje strokovnih delavcev. Državni uslužbenci, ki vodijo postopke za priznanje azila bi potrebovali posebna pravna in socialna ter medkulturna znanja in spretnosti. Prav tako bi socialni delavci morali poleg socialno delavskih znanj in spretnosti posebej poznati specifikke dela z ljudmi z drugačnim kulturnim ozadjem in življenjskimi izkušnjami. Vsi delavci na tem področju bi morali imeti ustrezne osebnostne lastnosti, ki bi onemogočale prevlado predsodkov, rasizma in diskriminacije. Celoten azilni sistem bi moral onemogočati neprofesionalno in nečlovečno ravnanje s prosilci za azil. Tako strokovni delavci, ki vodijo azilne postopke kot socialni delavci bi potrebovali strokovno avtonomijo, ustrezne usmeritve ter podporo vodstvenih in vodilnih delavcev. Javni uslužbenci, ki vodijo azilne postopke in socialni delavci so¹⁹ v nasprotnem primeru le orodja za uveljavljanje restriktivne politike do prosilcev za azil in tudi drugih priseljencev.

Na področju migracij, azila (mednarodne zaščite) in integracije je bilo v Sloveniji veliko sprememb in prilagajanj države in njene uprave. Državni (javni) uslužbenci so s svojim vsakdanjim delom sodelovali in sodelujejo pri kreiranju in predvsem udejanjanju politike in zakonodaje na področju migracij, azila in integracije. V teh službah je prisotna določena moč za takšno ali drugačno (se pravi vključevalno ali izključevalno naravnano) kreiranje in izvajanje migracijske in integracijske politike. Upravni postopki, ki jih javni uslužbenci vodijo, odnosi, ki jih vzpostavljajo z ljudmi, njihova miselnost, znanje, osebnostne lastnosti oz. kultura soustvarjajo, usmerjajo oziroma pogojujejo migracijsko in integracijsko politiko

¹⁹ Avtor tega dela sem bil v letih 1999-marec 2004 zaposlen kot svetovalec v Oddelku za azil. Misli, ki jih navajam v zvezi z Azilnim domom oz. delom na področju azila so med drugim rezultat moje neposredne udeležbe z opazovanjem procesov na tem področju in metodološko dopolnjujejo analizo oz. študijo migracijske in azilne politike ter posebej vloge in pomena državne uprave in njenih uslužbencev.

ter prakso. Lahko bi rekli, da javni uslužbenci na teh področjih posebej migracijsko in integracijsko politiko. V tem smislu imajo veliko odgovornost do ljudi (migrantov, prosilcev za azil, beguncev oz. priseljencev) in celotne skupnosti. Politiko na teh področjih poleg javnih uslužbencev oz. državne uprave seveda sokreirajo tudi vlada in zakonodajna veja oblasti ter civilna družba (nevladne in medvladne organizacije). Analize so potrebni idejni poudarki te politike ter njena naravnost. Državna uprava na področju migracij s svojim delovanjem oz. prakso vpliva na dolgoročne učinke politik. Na tem področju se kaže predvsem potreba po bolj domišljeni, in dolgoročno usmerjeni migracijski in integracijski politiki, strategiji in ukrepih države in njene uprave. Politike in prakse, pogojene s kulturo, vplivajo na migracijske procese in možnosti vključevanja (integracije oz. socialnega vključevanja) priseljencev v slovenski družbi. Državna uprava ima zaradi posebnih pooblastil tudi na teh področjih pomembno moč, vlogo in pomen. S tem pa tudi odgovornost. Kot taka je seveda potrebna demokratičnega nadzora javnosti ter tudi analize s strani družboslovnih in humanističnih ved. Slednje bolj ali manj ugotavljajo potrebo po manj restriktivni migracijski in integracijski politiki ter spoštovanju in zagotavljanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin, tudi izenačevanju pravic vseh prebivalcev. Prevprašujeta se tudi sama koncepta migracij in integracije in udejanjanje politik v vsakodnevem življenju. Gre tudi za preseganje birokratskih ovir pri implementaciji politik. V državnem zboru je bilo sprejetih veliko dokumentov (po Resoluciji o imigracijski politiki še npr. Resolucija o migracijski politiki RS), zakonov in sprememb ter dopolnitev zakonov ter podzakonskih aktov. Leta 2008 je v Sloveniji npr. začel veljati nov Zakon o mednarodni zaščiti, leta 2010 so bile sprejete tudi spremembe in dopolnitve tega zakona. V Poročilu Direktorata za migracije in integracijo Ministrstva za notranje zadeve za leto 2010 je npr. v uvodu navedeno, da so v letu 2010 pričeli z nekaterimi novimi projekti, posodobili pa so tudi zakonodajo s celotnega delovnega področja. Omenjen je nov Zakon o tujcih, ki je bil v državnem zboru obravnavan in sprejet v začetku leta 2011. Na področju integracije so v letu 2010 spremenili Uredbo o integraciji tujcev »in s tem omogočili dostop do brezplačnih tečajev vsem državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Sloveniji«, vzpostavili pa so tudi novo spletno stran z informacijami za tujce v Sloveniji. Zakon o mednarodni zaščiti naj bi razširil obseg pravic prosilcem in osebam z mednarodno zaščito. Vzpostavljanje in strukturne spremembe ter praktično udejanjanje v obliki reorganizacij ustanov državne uprave na področju migracij, azila, državljanstva in integracije nam tudi dodatno osvetlijo dogajanje na tem področju v Sloveniji. Vse normativne in strukturne spremembe, ki so jih uveljavljali različni akterji pričajo o kompleksnem, negotovem in sistemsko težko preglednem področju. Toda pomen in vloga se vendarle kaže v

tem koliko resorjev (kultura, delo in sociala, notranje zadeve, šolstvo, znanost, zunanje zadeve) ima v okviru državne oz. javne uprave posebne službe (sektorje, oddelke itd.), ki z različnih vidikov pokrivajo področje migracij, priseljevanja, integracije, azila, beguncev. V tem se kaže pomen migracijske in posebej integracijske politike za samo državo. Prilagajanje države je v tem pogledu razpoznavno. Hkrati se kažejo tudi protislovja tovrstne politike. Država se osredotoča na nadzorne vidike in zapostavlja ali podcenjuje področja integracije, se pravi socialnega in političnega vključevanja migrantov in beguncev. Potrebno je namreč tudi odpiranje državljanstva in zagotavljanje pogojev za integracijo oz. politično participacijo priseljencev. Njihovo vključevanje v socialno državo. Problem predstavlja tudi terminologija in kategoriziranje ljudi. V političnem smislu ostre ločnice v smislu kategorizacije ljudi, ki se selijo zaradi ekonomskih, socialnih, osebnih, političnih razlogov ni mogoče postaviti. Ni mogoče jasno določiti kdo je ekonomski migrant in kdo begunec. Azil je za človeka, ki beži pred preganjanjem oziroma slabo socioekonomsko situacijo ali omejeno možnostjo osebnega razvoja, le ena od možnosti kako uresničiti svoje sanje o boljšem življenju ali pa samo preživeti. Pri mnogih posameznikih gre za eksistencialno vprašanje, se pravi iskanje možnosti preživetja oz. ohranjanja lastne biti v smislu osebnega razvoja, kreativnega delovanja na področju znanosti, kulture, politike itd. Begunci vsekakor potrebujejo ustrezno zaščito, vprašanje je le ali jo v okviru azilnih postopkov tudi dobijo. Zaščito potrebujejo tudi delavci migranti, ki so zaradi sistemskih pomanjkljivosti na področju migracij in integracije pogosto popolnoma brez pravic, tako, da jih delodajalci s pridom izkoriščajo in so prisiljeni delati in bivati v nemogočih razmerah. Migracijska, azilna in integracijska politika so torej prepletene in jih je mogoče prepoznati in analizirati tudi preko konkretnih upravnih postopkov. Tudi slednji so namreč prepleteni, čeprav ločeni in vodeni s strani različnih sektorjev, oddelkov in služb državne uprave. Posebno vlogo in pomen bi morala imeti integracijska politika kot posebna kvaliteta oziroma miselna naravnost k vzajemnemu vključevanju migrantov oz. beguncev v družbo oziroma skupnemu razvoju in ohranjanju socialno in etnično ter kulturno raznolike skupnosti.

4.3 Možnosti delovanja državnih (javnih) ustanov na področju migracij v Sloveniji

Obravnavane normativne in strukturne vidike je vredno dopolniti z ugotavljanjem ter analizo vloge nekaterih ministrstev ter posebej tudi nevladnih neprofitnih organizacij na področju migracij, azila in integracije. Upoštevati je potrebno pristojnosti in možnosti delovanja slovenske javne (državne) uprave in njenih uslužbencev. Pristojnosti in pooblastila javnih

uslužbencev so določene z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi države ter veljavnimi mednarodnimi akti. Prav tako so za delo javnih uslužbencev pomembni Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in etični kodeksi posameznih ved in strok (npr. Kodeks etičnih načel v socialnem varstvu oz. Kodeks etike socialnih delavk in delavcev Slovenije). Zakonodaja in etični kodeksi predstavljajo temeljni okvir dela oz. ravnanja javnih uslužbencev. Javni uslužbenci morajo veljavno zakonodajo razumeti, spoštovati in uveljavljati v praksi. S svojim strokovnim znanjem, izkušnjami ter informacijami na posameznih področjih lahko sodelujejo tudi pri spremembah in dopolnitvah zakonodaje oziroma javne politike.

Delo posameznega javnega uslužbenca pa je pogojeno tudi s konkretno klimo in odnosi v posamezni organizaciji. Pomembno je, da imajo javni uslužbenci v organizaciji zagotovljene možnosti strokovnega in osebnega razvoja. To velja tudi za delavce v civilno-družbenih oz. nevladnih organizacijah. Možnosti dela in prakse na področju migracij in integracije so povezane z upravno kulturo oz. organizacijsko kulturo. Spoštovana mora biti strokovna in poklicna identiteta. Prav tako temeljne pravice delavcev in njihovo dostojanstvo.

Pomembni so tudi miselna naravnost uslužbencev v državni oz. javni upravi in v nevladnih organizacijah, dojemanje in upoštevanje pomena in kompleksnosti migracij in integracijskih procesov v družbi ter odgovornost za vodenje in izvajanje migracijske in integracijske politike v praksi. Na tem področju je še posebej potrebna pripravljenost in motivacija za permanentno učenje oziroma izobraževanje ter usposabljanje. Javni uslužbenci s svojimi praksami soustvarjajo upravno in organizacijsko kulturo. Odgovorni so za rezultate in učinke svojega dela.

Za namen raziskave bi bilo idealno opraviti poglobljene intervjuje z vodilnimi in vodstvenimi ter strokovnimi javnimi uslužbenci različnih direktoratskih in ministrstev. Vendar je to praktično neizvedljivo zaradi nepripravljenosti relevantnih oseb (ljudi s pristojnostmi odločanja) na dajanje takšnih intervjujev. Prav tako se postavlja vprašanje valentnosti oz. resničnosti tako zbranih podatkov ali informacij. Zato so v tem delu upoštevane tudi njihove izjave na posvetih, konferencah in za različne medije. Dodatno so vključeni tudi odgovori nekaterih uslužbencev na vprašanja v anketnih vprašalnikih. Zbrani odgovori in njihova analiza so pomembno dopolnilo ugotovitvam na podlagi študija in analize resolucij oz. strateških dokumentov, zakonodaje, komentarjev strokovnjakov, sekundarne analize

teoretskih in strokovnih člankov oz. literature z različnih področij ter neposrednega opazovanja z udeležbo in analizo oziroma refleksijo procesov in praks na tem področju.

Nekatera ministrstva nimajo posebnih služb, ki bi se ukvarjale z migracijami. V analizo smo že pred reorganizacijo in združevanjem ministrstev v začetku leta 2012 posebej vključili tri ministrstva (za notranje zadeve; za delo, družino in socialne zadeve ter kulturo), tista pri katerih je bilo na podlagi njihovih organizacijskih struktur objavljenih na spletnih straneh razvidno, da imajo posebne direktorate, sektorje in/ali oddelke, ki se ukvarjajo z različnimi vidiki migracij in integracije. Poleg omenjenih treh ministrstev so na področju politik in praks migracij ter integracije zagotovo pomembna še nekatera druga, predvsem pa področja predšolske vzgoje (vključevanje priseljenih otrok v vrtce), osnovnega in srednjega šolstva (z vidika oblikovanja priseljenim prebivalcem, tudi prosilcem za azil in beguncem dostopnega šolskega sistema in posebnih programov izobraževanja in usposabljanja ter pomoči in podpore pri učenju in vključevanju v šolsko okolje osnovnih in srednjih šol, priznavanja in vrednotenja izobraževanja, medkulturnega dialoga), visokega šolstva (vključevanje priseljenih prebivalcev v študij), zdravja (zagotavljanje sredstev za zdravstveno varstvo beguncev in oseb s subsidiarno zaščito, zdravstvene storitve bi morale biti dostopne in prilagojene vsem migrantom), zunanjih zadev (diplomatsko-konzularna predstavništva so pristojna za izdajanje vizumov, sprejemajo tudi vloge za izdajo dovoljenj za prebivanje tujcev), znanosti (zagotavljanje nostrifikacij diplom, omogočanje vključevanja tujih raziskovalcev itd.) ter javne uprave (predvsem z vidika prilagajanja upravnih enot tudi priseljenim prebivalcem, »tujcem«, beguncem in drugim migrantom ter sploh vpliva na modernizacijo sistema javne uprave in razvijanja boljših odnosov sodelovanja državne in javne uprave s civilno-družbenimi in nevladnimi neprofitnimi organizacijami).

4.3.1 Področje dela, zaposlovanja in socialnih zadev

Migracije so pomembno povezane s koncepti in politikami ter ustanovami na področjih dela, zaposlovanja in socialnih zadev. Razmerje med migracijami, trgov delom ter socialno državo je vredno posebne obravnave. Gre za vprašanja socialne varnosti državljanov, migrantov, beguncev, prosilcev za mednarodno zaščito, oseb s priznano subsidiarno zaščito. V okviru socialne varnosti spadajo tudi storitve in programi socialnega varstva (tudi dostop do denarne socialne pomoči, otroškega dodatka itd.). Pomembne pa so tudi možnosti in pogoji dela in zaposlovanja teh oseb. Nacionalne države na različne načine pogojujejo dostop do teh storitev

in programov, dela in zaposlovanja. V Sloveniji so socialne pravice pretežno vezane na pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje.

V Sloveniji področja dela, zaposlovanja in socialne politike spadajo v okvir pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ). Z vidika migracij je v okviru tega ministrstva pomemben Direktorat za trg dela in zaposlovanje. Kot je navedeno na spletni (pod)strani MDDSZ ta direktorat skrbi za politiko zaposlovanja doma in v tujini, zavarovanje za primer brezposelnosti, študentsko politiko in uveljavljanje poklicnih standardov, certifikatnega sistema, ureja področje prostega pretoka delovne sile, izobraževanje odraslih ter preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. Ena od prednostnih nalog direktorata je uresničevanje ciljev razvoja trga dela in politike zaposlovanja, ki temelji na Evropski strategiji zaposlovanja.

Direktorat za trg dela in zaposlovanje na osnovi analiz vsako leto opredeli prednostne naloge pri razreševanju najbolj perečih problemov na področju zaposlovanja. Ključni instrument za zniževanje brezposelnosti so programi aktivne politike zaposlovanja, ki so pripravljene na osnovi nacionalnega akcijskega programa zaposlovanja, ta pa temelji na smernicah evropske strategije zaposlovanja in na strateških ciljeh Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006.

Direktorat za trg dela in zaposlovanje tvorijo različni sektorji, med njimi je tudi Sektor za delovne migracije. Na delovnem področju direktorata deluje kot izvajalska organizacija Zavod RS zaposlovanje, ki je prav tako pomembna ustanova tudi z vidika migracijske in integracijske politike. Med drugim je npr. pristojen za izdajo delovnih dovoljenj, osebnih delovnih dovoljenj in dovoljenj za zaposlitev na podlagi veljavnega Zakona o zaposlovanju in delu tujcev. V tem kontekstu bomo njegovo vlogo in umeščenost v tem kontekstu pogledali posebej.

Najprej velja bolj podrobno izpostaviti in analizirati vsaj vlogo in pomen Sektorja za delovne migracije, ki po informacijah na spletni strani MDDSZ (december 2008):

- pripravlja predloge za oblikovanje politike zaposlovanja in dela tujcev v RS
- predlaga sistemske rešitve Zakona o Zaposlovanju in delu tujcev, pripravlja podzakonske akte na tem področju, spremlja izvajanje predpisov ter rešuje pritožbe zoper odločbe Zavoda za zaposlovanje o zavrnitvi izdaje delovnih dovoljenj za tujce.

- Kot vedno bolj pomembno področje delovanja sektorja se kaže sodelovanje pri obravnavi in sprejemanju zakonodajnih predlogov EU, ki se nanašajo na migracijsko politiko EU, in njihov prenos v nacionalno zakonodajo. V ta okvir sodi spremljanje zakonodaje EU na področju prostega pretoka delavcev, na področju prostega pretoka storitev in na področju migracij državljanov tretjih držav, državljanov članic EFTA in državljanov Švicarske konfederacije v EU.

- Mednarodno sodelovanje s področja dela sektorja se nanaša na pripravo bilateralnih sporazumov s tretjimi državami o zaposlovanju in izvajanju storitev. Sodeluje pri oblikovanju skupnih stališč v zvezi z izvajanjem Splošnega sporazuma o trgovini in storitvah (GATS) v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO), sodeluje tudi pri oblikovanju politike na področju trgovine z ljudmi ter pri pripravi odzivov na konvencije in resolucije Sveta Evrope, Mednarodne organizacije dela (ILO) in OZN.

Septembra leta 2006 je Sektor za delovne migracije skupaj z Ministrstvom za notranje zadeve v sklopu aktivnosti Evropskega leta mobilnosti delavcev pripravil tudi okroglo mizo²⁰, ki jo je naslovil »Integracija migrantov na slovenski trg dela«. Kot so med drugim zapisali v vabilu z dne 18.9.2006 je za uspešno migracijsko politiko pomembna učinkovita integracijska politika. »Pristojna ministrstva ter ostale vladne in nevladne institucije v Sloveniji se zavedamo pomena oblikovanja in izvajanja celostne integracijske politike na nacionalni in lokalni ravni. Le z večjo in pravočasno socialno in delovno vključenostjo migrantov v družbo se je mogoče izogniti negativnim posledicam marginalizacije oz. socialne izključenosti.« Integracijsko politiko je v skladu z zapisanim mogoče razumeti kot pomembno orodje migracijske politike države. Toda ob tem je glede na kompleksnost in tveganost uporabe tega pojma tudi na področju migracij treba dodati, da je integracija večsmeren proces, participacija enakih ljudi, ki se ga zato ne sme pogojevati. Družba je tista, ki je bolj ali manj integrirana ne pa posamezniki, npr. migranti. Potreben je angažma države bolj v smeri kontinuiranega socialnega povezovanja celotne družbe in ne le enosmernega vključevanja migrantov v družbo.

Vsekakor pa glede na vse navedeno lahko sklepamo, da ima Sektor za delovne migracije MDDSZ pomembne javnopolitične ter upravne naloge in pristojnosti v okviru migracijske/integracijske politike Slovenije. Že iz imena tega sektorja izhaja, da je

²⁰ Na okrogli mizi naj bi sodelovali tudi predstavniki ostalih pristojnih ministrstev in služb (v vabilu ni posebej navedeno katerih).

osredotočen na tako imenovane delovne migracije. Prosilci za azil ali begunci na spletni strani tega sektorja in celotnega MDDSZ niso posebej omenjeni. Področje tega sektorja je tudi sistemsko oziroma normativno urejanje zaposlovanja in dela tujcev v Sloveniji. Prvi Zakon o zaposlovanju tujcev je bil sprejet leta 1992 in je veljal do leta 2000. Na podlagi tega zakona sta obstajali dve vrsti delovnih dovoljenj: osebno delovno dovoljenje in dovoljenje na zahtevo delodajalcev. Zakon o zaposlovanju in delu tujcev je bil sprejet leta 2000 in je uvedel kvote s katerimi se regulira dostop tujcev do trga dela. S tega vidika gre za pomemben sistemski okvir za vsakoletno določanje kvot (števila oseb) glede na strateško ocenjene potrebe države (vlade) po tuji delovni sili. Zgornja meja kvote je 5% aktivnega prebivalstva Slovenije. Uvedene so bile tudi tri vrste delovnih dovoljenj (delovno dovoljenje, osebno delovno dovoljenje in dovoljenje za zaposlitev). Namen naj bi bil v ločevanju med že dalj časa trajajočo prisotnostjo na slovenskem trgu dela in novim zaposlovanjem. Pomembna prelomnica je tudi leto 2004, ko je Slovenija postala članica Evropske unije. Podatki objavljeni v poročilih Zavoda RS za zaposlovanje pričajo o tem, da je število tujih delavcev na trgu dela v Sloveniji takrat začelo naraščati, strukturno pa ni bilo bistvenih sprememb, kljub uveljavitvi prostega pretoka oseb iz držav članic Evropske unije. Če je bilo število tujih delavcev v Sloveniji v 90ih letih prejšnjega stoletja pod ali okrog 40.000, je v letu 2007 naraslo na 66.100, decembra 2008 pa celo na 90.700. Največ tujih delavcev je moških, predvsem iz držav bivše Jugoslavije. Delovne migracije država očitno tudi strukturno obravnava posebej in s posebnim poudarkom. Vodja sektorja za delovne migracije je v odgovoru na v anketnem vprašalniku postavljeno vprašanje o vlogi njihovega sektorja pri oblikovanju in izvajanju migracijske in integracijske politike v Sloveniji med drugim napisal:

Vloga Sektorja za delovne migracije bi morala biti bolj izpostavljena, če vzamemo v obzir, da večina priseljencev v Republiko Slovenijo prihaja zaradi dela ali zaposlitve. Slovenija se je v začetku tega desetletja soočala z velikim številom nezakonitih migrantov in prosilcev za azil ter je migracijsko politiko in institucionalno ureditev podredila preprečevanju ilegalnih migracij, vzpostavitvi restriktivne azilne politike in krepitvi nadzora nad mejami. Danes, ali pa vsaj od leta 2005 naprej, ko Slovenija beleži veliko število delovnih migracij, le-te so v letu 2008 v strukturi vseh migracij predstavljale skoraj 80%, pa bi morala migracijska politika večino svoje pozornosti usmeriti na področje učinkovitejšega načrtovanja ekonomskih migracij in povezovanja delovnih migracij s procesi vključevanja priseljencev v družbo in na trg dela. Selektivnost oz. skrbno načrtovanje priseljevanja ni nujno negativno, če priseljevanje ne

vzamemo kot pravico, ampak kot možnost in priložnost tako za migrante, kot tudi državo priselitve oz. izvora.

Sektor za delovne migracije torej poudarja predvsem pomen ekonomskih ali delovnih migracij in se zavzema za selektivno in načrtno migracijsko politiko na tem področju. Na vprašanje o pomenu Resolucije o migracijski politiki Slovenije za njihovo delo vodja Sektorja za delovne migracije nadalje odgovarja:

Resolucija o migracijski politiki iz leta 2002 je vsekakor pomemben dokument, saj predstavlja izhodišča za oblikovanje celovite migracijske in integracijske politike RS. Vendar pa je to splošen dokument, ki vsebuje le splošna načela in je nasploh premalo konkreten za naše delo. Dodatna pomanjkljivost dokumenta je rahla zastarelost podatkov oz. se je v tem času spremenila struktura migracijskih tokov v Republiko Slovenijo, ki pa je dokument ne odraža. Veliko bolj zanimiva in konkretna za naše delo je Strategija ekonomskih migracij, ki je bila oblikovana v letu 2008. Strategija predstavlja prvi in edini strateški dokument te vrste in vključuje tako smernice kot tudi jasne cilje nadaljnjega razvoja uravnavanja ekonomskih migracij. Strategija na žalost še ni bila sprejeta, oz. v vladni proceduri še vedno čaka na sprejem.

Jasno je torej izražena želja po politiki na področju ekonomskih migracij. Pri tem gre seveda za specifičen vidik tega sektorja, ki je pomemben in ga je potrebno upoštevati, toda pomembni so tudi drugi vidiki migracij in integracijske politike (npr. urejanje položaja manjšinskih etničnih skupnosti ter medetničnih odnosov, prosilcev za azil, beguncev, različnih priseljencev...). Dejansko se je razprava o ekonomskih migracijah v Sloveniji začela relativno pozno. »Večje zanimanje za oblikovanje strategije ekonomskih migracij se je pojavilo šele po vstopu Slovenije v EU, zlasti v okviru ciljev in prioritet Haaškega programa Sveta iz novembra 2004 za nadaljnji razvoj območja svobode, varnosti in pravice, prenovljene Lizbonske agende in v luči pričakovanih učinkov zmanjševanja slovenskega delovno sposobnega in delovno aktivnega prebivalstva ter neskladij na trgu dela.« (Medved 2010, 26) Pojem ekonomski migrant naj bi bil širši pojem od pojma delovni migrant. Pojem ekonomski migrant je tudi uporabljen v predlogu Strategije ekonomskih migracij Republike Slovenije. Slednja leta 2008 sicer ni bila sprejeta. »Skladno s tem je »ekonomski migrant« razumljen kot širok pojem, ki vključuje tujca, ki je vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije in v EU-kontekstu pomeni osebo, ki ni državljani države članice EU, ter prihaja v Slovenijo zaradi

začasnega ali trajnejšega dela, zaposlitve ali samozaposlitve, kot tudi za namene raziskav, študija ali usposabljanja.« (Medved 2010, 7) V Zakonu o tujcih in Zakonu o delu in zaposlovanju tujcev ni uporabljen pojem ekonomske migracije. V letu 2010 je bila pripravljena Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, ki se osredotoča na državljane tretjih držav, ki v Slovenijo pridejo zaradi začasnega ali trajnejšega dela, zaposlitve ali samozaposlitve. Za poimenovanje teh oseb je uporabljen pojem »ekonomski delovni migranti«. Posebej je navedeno, da se strategija ne ukvarja z imigracijo za neekonomske namene ali s področjem mednarodne zaščite. Prav tako ne z mobilnostjo znotraj notranjega trga EU. »Enako to ni dokument o integraciji ali družbeni koheziji. Ta dokument se dotika integracijskega procesa v pomembnem delu, ki se nanaša na enako obravnavanje in socialno-ekonomske pravice delavcev iz tretjih držav na področjih dela in zaposlovanja.« (str. 1-2) Strategija posebej opredeljuje migracijski sistem in njegov pomen. Prav tako govori o celostni in skladni migracijski politiki. »Celostna politika mora vsebovati tako notranje kot zunanje vidike, zadeva zakonodajo in praktično sodelovanje odgovornih vladnih resorjev kot tudi tesno in konstruktivno sodelovanje vseh relevantnih akterjev, še posebej socialnih partnerjev in delavcev migrantov.« (str. 2)

Vodja sektorja za delovne migracije je sicer med akterji migracijske politike naštel predvsem Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvo za zunanje zadeve in opozarja na neusklajenost delovanja vseh akterjev:

Sodelovanje med vsemi akterji v okviru državne uprave je zadovoljivo, čeprav moramo opozoriti na relativno neusklajeno delovanje vseh akterjev, ki delujejo v okviru obstoječega migracijskega sistema RS. Delo med različnimi pristojnimi organi ni celovito, v praksi se medresorska koordinacija sklicuje le ob določenih problemih ali izraženih potrebah, pretok informacij med pristojnimi organi pa bi bil lahko bolj optimalen, saj ni rezultat nekega delujočega sistema ter je velikokrat odvisen od osebnih odnosov/poznavanja posameznih uradnikov. Sodelovanje z nevladnimi organizacijami, ki se ukvarjajo z vprašanji migracij in integracije ni formalizirano in je odvisno od lastne presoje posameznega uradnika. V tem kontekstu je sodelovanje z nevladnimi organizacijami bistveno bolje urejeno na MNZ.

Neusklajenost med sektorji državne uprave je torej prepoznana kot negativna za delovanje migracijskega sistema. Vsekakor ni mogoče kar pritrditi mnenju, da je sodelovanje urejeno z

nevladnimi organizacijami na MNZ bolje kot na MDDSZ. Mogoče je urejeno drugače, bolj formalizirano. Toda vprašanje je ali to že zagotavlja tudi bolj enakovreden in konstruktiven dialog. Ali so nevladne organizacije upoštevane kot pomembni partnerji pri delu z migranti, prosilci za mednarodno zaščito, begunci in kot sokreatorji in soizvajalci migracijske in integracijske politike? Ali se upoštevajo potrebe in zahteve nevladnih organizacij migrantov?

Vodja sektorja za delovne migracije na posebno vprašanje o sodelovanju njihovega sektorja z nevladnimi organizacijami odgovarja: »Delo na področju delovnih migracij oz. delo MDDSZ zahteva in spodbuja partnerski socialni dialog tako s sindikati kot tudi z delodajalci. Predvsem je ta dialog pomemben pri vsakoletnem načrtovanju in sprejemu kvote delovnih dovoljenj. Sodelovanje v okviru socialnega partnerstva, ki se nanaša na delo iz naše pristojnosti je po našem mnenju dobro in korektno.« Očitno je torej v tem sektorju poudarjeno sodelovanje s sindikati in delodajalci, ni pa omenjeno sodelovanje z drugimi civilno-družbenimi in nevladnimi organizacijami.

Zaposlovanje in delo delavcev migrantov oziroma oseb s statusom tujca je pomembno tudi z vidika pravic in možnosti socialnega državljanstva. Pomembno je vključevanje priseljenih prebivalcev v socialno državo. Vsi prebivalci, tudi priseljeni potrebujejo socialno varnost, ki je širok pojem in vključuje tudi različne socialne prejemke, storitve in programe socialnega varstva. Najpomembnejši segment integracije oziroma integracijskih politik je prav socioekonomska ali socialna integracija. Slednja je povezana z obstojem in delovanjem socialne države, ki se je izborila in razvila v 20. stoletju ter ima velik pomen za blaginjo in kakovost življenja vseh ljudi. Nastala je na podlagi kompromisa med delom in kapitalom, Uravnavala je razredne napetosti in konflikte, prispevala k izboljšanju delovnih in življenjskih pogojev, zmanjševanju revščine in socialne izključenosti, solidarnosti ter večji enakosti in socialni povezanosti. Socialna država je v sodobnem času ogrožena zaradi zablod neoliberalne ideologije ter finančnega kapitala in njegovih spekulacij. Procesi demontaže socialne države, njenega krčenja, vplivajo tudi na položaj, možnosti in pravice priseljenih prebivalcev. V tem kontekstu se porajajo številne dileme in vprašanja. Delavci migranti (posebej iz republik bivše Jugoslavije - npr. BIH) v Sloveniji bivajo in delajo v težkih pogojih in za zelo nizko plačilo. Pogosto so izkoriščani s strani delodajalcev (npr. v gradbeništvu) in zaradi utrujenosti ter slabih varnostnih razmer življenjsko ogroženi. O tem pričajo tudi njihove lastne izpovedi za medije, sindikate ter v okviru aktivističnega delovanja. Seveda pa vsi niso aktivisti, ampak le delajo in upajo na plačilo in preživetje kljub težkim razmeram.

Vprašati se moramo kako država skrbi za njihove pravice na trgu dela. Organizirani delavci migranti namreč sebe imenujejo zelo pomenljivo: nevidni delavci sveta. Zaradi posebnega statusa, pravnih praznin, pomanjkljive zaščite s strani države so še toliko bolj kot domači delavci podvrženi brezobzirnemu izkoriščanju s strani kapitala oziroma nekaterih delodajalcev. Zato socialno varnost in zaščito potrebujejo, prav tako pa občutek sprejetosti s strani širše javnosti oziroma družbe.

Na tem mestu je potrebno omeniti tudi formalne pogoje, ki jih za delo tujcev v Sloveniji predpisuje zakon, podzakonski predpisi. Pomembno vlogo in pristojnosti ima na tem področju Zavod RS zaposlovanje, kjer si morajo delavci iz tako imenovanih tretjih držav urejati delovno dovoljenje, osebno delovno dovoljenje ali dovoljenje za zaposlitev.

Vsekakor so postopki za delavce iz držav članic Evropske unije in njihove družinske člane bolj enostavni. Prost pretok oseb velja kot ena temeljnih svoboščin notranjega trga EU (poleg prostega pretoka blaga, kapitala in storitev) in vključuje: prosto gibanje delavcev, priznavanje poklicnih kvalifikacij, koordinacijo sistemov socialne varnosti in državljske pravice. Na spletni strani MDDSZ oziroma podstrani »Delovne migracije« je tudi navedeno, da se »pravica do prostega gibanja znotraj EU nanaša na delavce, študente, upokojene in nasploh na vse državljane EU ter njihove družinske člane (ne glede na državljanstvo). Vendar je le za področje prostega gibanja delavcev uvedeno 7-letno prehodno obdobje med Slovenijo in 15 sedanjimi članicami EU«.

Na omenjeni spletni strani so navedeni tudi temeljni pravni viri, ki uveljavljajo načelo prostega gibanja delavcev:

- Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti: členi 39 do 42
- Uredba Sveta 1612/68/EGS o svobodnem gibanju delavcev znotraj skupnosti
- Uredba 1408/71/EGS o uporabi programov socialne varnosti za zaposlene, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v skupnosti
- Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L, št. 158; 30. 4. 2004, str. 77)

- Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L, št. 251; 3. 10. 2003, str. 12)
- Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL L, št. 16; 23. 1. 2004, str. 44)
- Direktiva Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi, ali so jim pomagali pri nezakoniti preselitvi in ki sodelujejo s pristojnimi organi (UL L, št. 261, 6. 8. 2004, str. 19)
- Direktiva Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL L, št. 375; 23. 12. 2004, str. 12)
- Direktiva Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanov tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja (UL L, št. 289; 3. 11. 2005, str. 15)
- Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L, št. 212; 7. 8. 2001, str. 162)
- Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL L, št. 31; 6. 2. 2003, str. 101)
- Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL L, št. 304; 30. 9. 2004, str. 96)

Posebej je omenjena tudi Pristopna pogodba Slovenije k EU (podpisana leta 2003).

Za dodatne informacije o prostem pretoku oseb v EU na tej spletni strani med drugim usmerjajo na EURES. EURES je kratica za European Employment Service in predstavlja omrežje javnih služb za zaposlovanje in njihovih nacionalnih partnerjev iz držav članic EU, ki deluje zaradi uresničevanja prostega pretoka delavcev. V EURES omrežje so vključene tudi Norveška, Islandija in Švica, to so države, ki so pristopile k Skupnemu evropskemu gospodarskemu prostoru. Slovenija je postala članica EURES-a z vključitvijo v Evropsko Unijo. Ker so članice EURES-a javne službe za zaposlovanje, je v Sloveniji za delovanje

EURES-a zadolžen Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

Kot je tudi navedeno na spletni strani bo Slovenski zavod za zaposlovanje uresničeval navedene cilje v okviru EURES-a le s tistimi državami, ki bodo imele vzpostavljen s Slovenijo prost pretok delavcev. Na osnovi pristopne pogodbe k Evropski Uniji so to vse nove članice, med sedanjimi članicami EU pa so za zdaj svoj trg dela liberalizirale Irska, Švedska in Velika Britanija.

Navedeni glavni cilji EURES-a so:

- usklajeno delovanje za uresničevanje prostega pretoka delavcev
- zagotavljanje odprtosti evropskega trga dela za vse
- mednacionalno, medregijsko in čezmejno izmenjavanje informacij o prostih delovnih mestih in iskalcih zaposlitve
- zagotavljanje in izmenjava informacij o delovnih in življenjskih pogojih, trgih dela in pridobivanju poklicnih kvalifikacij
- ugotavljanje ovir za večjo mobilnost delavcev

Prav tako je naloga EURES-a posredovanje dela: Usklajevanje iskalcev zaposlitve in delodajalcev, ki iščejo delavce, poteka s pomočjo računalniškega omrežja, za katerega usklajenost skrbi Evropska Komisija. Na spletnih straneh Euresa so objavljena prosta delovna mesta delodajalcev, ki iščejo kandidate iz območja ene ali več držav EU, ter življenjepisi iskalcev zaposlitve, ki se želijo zaposlovati v določenih državah EU.

Vse države, ki so članice EURES omrežja, posredujejo podatke o prostih delovnih mestih v to omrežje. Zavod RS za zaposlovanje je informacijsko podporo in tako imenovani obrazec Potreba po delavcu (PD) prilagodil zahtevam EURES-a.

Delodajalec ob oddaji PD označi v ustrezni rubriki, če želi iskati primerne kandidate tudi na območju ene ali več držav EU. Pri iskanju kandidatov iz držav EU je delodajalcu v pomoč tako imenovani Eures svetovalec, lahko pa delodajalec tudi sam išče kandidate, katerih življenjepisi so objavljeni na spletnih straneh EURES-a. Omrežje EURES je predvsem omrežje EURES svetovalcev, ki so usposobljeni s pomočjo Evropske Komisije, da lahko informirajo ter svetujejo iskalcem zaposlitve in delodajalcem o vseh zadevah, ki so povezane

z evropsko mobilnostjo delavcev.

EURES svetovalci naj bi bili strokovnjaki na področju evropskega trga dela, njihova ključna naloga je informiranje, svetovanje in posredovanje zaposlitev na mednarodnem nivoju. Glavne stranke, ki so jim EURES storitve namenjene, so iskalci zaposlitve (tako brezposelni kot tudi zaposleni) in delodajalci. Posebej je navedeno, da čeprav so informacije o delovnih in življenjskih pogojih v posamezni državi članici EU dostopne na spletnih straneh, je pri delu EURES svetovalcev ključno neposredno povezovanje z ostalimi svetovalci v omrežju.

Na spletni strani Zavoda RS za zaposlovanje so tudi dostopne določene informacije za iskalce zaposlitve in delodajalce (iskanje zaposlitve, selitev v drugo državo, delovni pogoji, življenjski pogoji, socialna varnost in zavarovanje). Posebna podstran je namenjena predstavitvi EURES, dodana pa je tudi povezava na spletno stran Evropskega portala za zaposlitveno mobilnost, kjer so na voljo prosta delovna mesta, pri katerih delodajalci iščejo kandidate iz drugih držav. Informacije in prijave prostih delovnih mest ter iskalcev zaposlitve so dostopne le za članice Evropske unije. Dodatno so dodane uradne ure, kontaktne telefonske številke EURES svetovalk v Sloveniji ter elektronski naslov, kamor je mogoče poslati vprašanja s področja zaposlovanja in dela v EU.

Vsekakor je mogoče ugotoviti, da je za državljane članic EU na voljo kar nekaj informacij glede možnosti mobilnosti, dela in zaposlovanja na območju EU. V mnogih državah EU in EGP slovenski iskalci zaposlitve ne potrebujejo delovnega dovoljenja. V nekaterih primerih je pri pristojni instituciji potrebno opraviti registracijo oziroma prijavo dela in zaposlitve. Nekatere države (Avstrija, Nemčija, Belgija, Lihtenštajn, Danska in Norveška) so sicer uveljavljale prehodno obdobje na področju prostega pretoka delavcev.

Ali bi glede na navedeno že lahko rekli, da je v okviru MDDSZ vidna neka politika migracij in vloga tega dela državne uprave oziroma njenih uslužbencev v njej? Ali je mogoče tudi že sklepati na vlogo tega dela državne uprave na področju integracije, se pravi vključevanja imigrantov in beguncev?

Vsekakor je mogoče sklepati, da z vidika MDDSZ predstavljajo pomemben izziv države in EU tako imenovane ekonomske ali delovne migracije, ki sicer statistično gledano

predstavljajo večino vseh migracij v svetu in tudi EU ter Sloveniji. Na tem področju ima MDDSZ organiziran poseben sektor v okviru Direktorata za trg dela in zaposlovanje. Migracije so z vidika tega direktorata oziroma sektorja lahko primarno pojmovane kot bolj ali manj prost pretok delovne sile znotraj Evropske unije. Migracije iz tako imenovanih tretjih držav so pojmovane drugače, bolj z vidika selektivnosti, omejevanja in nadzora. Tudi Slovenija je bila in je zaradi demografskih sprememb (staranja prebivalstva, zmanjševanja natalitete itd.) vedno bolj odvisna od ekonomskih migracij. Znano je, da v Sloveniji predvsem migranti iz bivših jugoslovanskih republik opravljajo dela, ki jih domačini nočejo opravljati. Ti delavci so zaradi še slabših pogojev v lastnih državah, prisiljeni v Sloveniji sprejemati slabo plačana dela in tolerirati nevarnosti in izkoriščanja s strani mnogih delodajalcev. Mnogi nimajo urejenih delovnih pogodb, bivajo v samskih domovih v težkih razmerah. Ne glede na kršenja delovne zakonodaje in tudi resolucije in drugih aktov na področju migracijske politike država teh delavcev ne zaščiti dovolj. Toda ali jih sploh lahko. Ali imajo pristojne službe MDDSZ na tem področju na voljo pravne in druge (npr. socialne) mehanizme in pristojnosti za ustrezno ukrepanje. Kaj bi lahko storile za izboljšanje položaja teh delavcev? Ali je za državo v 21. stoletju koristno, da dovoljuje tovrstno izkoriščanje delavcev in posledično njihovo ne vključevanje v slovensko družbo? S systemskega vidika se je potrebno vprašati tudi kakšne so povezave med sektorji znotraj MDDSZ in tudi z pristojnimi službami državne uprave v okviru drugih ministrstev? Ali je uveljavljanje migracijske in integracijske politike med njimi usklajeno in na kakšen način?

V okviru MDDSZ je pomembno tudi področje socialne politike in posebej socialnega varstva. Tudi z vidika migracij. Sodobna, razvojna naravnana socialna politika je tista, ki bi morala veliko prispevati tudi k vključevanju (integraciji) migrantov in beguncev. V okviru MDDSZ je tako poleg že omenjenih direktoratskih in sektorjskih z vidika migracijske in integracijske politike - predvsem socialnega vključevanja migrantov, pomemben tudi Direktorat za socialne zadeve. Prav tako tudi Direktorat za družino. Za opravljanje strokovnega socialnega dela so pristojni centri za socialno delo. V publikaciji z naslovom Vključevanje v slovensko družbo, informacije za tujce (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2009) je navedeno:

Če se znajdete v socialni stiski in težavah, se lahko obrnete na pristojni center za socialno delo, kjer vam lahko ustrezno strokovno pomagajo in vas seznanijo s pravicami, ki vam pripadajo v okviru socialnega varstva. Strokovni delavci vam pomagajo pri prepoznavanju socialne stiske ali težave, pri oceni možne rešitve,

seznanijo vas z možnostmi socialno-varstvenih storitev ter dajatev, z obveznostmi, ki izhajajo iz izbire storitev ali dajatev ter vam predstavijo celotno mrežo izvajalcev, ki vam lahko ponudijo pomoč. Osebna pomoč obsega svetovanje, urejanje in vodenje z namenom, da bi vam omogočili razvijanje, dopolnjevanje, ohranjanje ter izboljševanje socialnih možnosti.

Področje socialnega varstva je v Sloveniji povezano tudi z migracijami in integracijskimi procesi. Socialna država bi morala zagotavljati določeno socialno varnost vsem državljanom in tudi priseljencem, migrantom, prosilcem za azil in beguncem. Vsi bi morali imeti dostop do storitev in programov socialnega varstva, ki jih nudijo vladne in nevladne organizacije. Vendar mnogi migranti in begunci nimajo informacij glede storitev in programov. Mnogi so prikrajšani za osnovne človekove pravice, soočajo se z posredno in neposredno, tudi institucionalno diskriminacijo na področju izobraževanja, trga dela, zdravstva, socialnega varstva itd. Slovenija je sprejela Resolucijo o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006-2010, ki je predstavljala okvir za razvoj in tudi opredeljuje konkretne strategije, cilje in ukrepe na tem področju. Toda je njeno uveljavljanje potekalo počasi in postopno. Nova resolucija v letu 2011 ni bila sprejeta in nastala je praznina. Pomembna je tudi Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2012-2016. Direktorat za socialne zadeve vsako leto pripravi in objavi javni razpis za sofinanciranje programov in projektov javnih in nevladnih organizacij, ki se poleg drugih programov na področju socialnega-varstva lahko posvečajo socialnemu vključevanju (informiranju in svetovanju, usmerjanju, mobilizaciji, zagovorništvo, izobraževanju in usposabljanju, druženju, organiziranju rekreativnih, kulturnih in prostočasnih aktivnosti itd.) migrantov, beguncev ter prosilcev za azil. Socialno delo s priseljenci, migranti, begunci in/ali prosilci za azil izvajajo le nekatere nevladne organizacije, ki pa se poleg pomanjkanja finančnih sredstev srečujejo še z drugimi ovirami in težavami. Zaradi nerednega financiranja s strani države in lokalnih skupnosti (občin) in prepuščenosti trgu (iskanju donacij pri zasebnikih) težko redno zaposlujejo kadre in so prisiljene veliko dela opraviti s pomočjo prostovoljcev. Sodelovanje med državno oz. javno upravo in nevladnimi organizacijami je prav tako omejeno in pomanjkljivo. Nekateri uslužbenci državne oz. javne uprave ne poznajo vloge in pomena civilne družbe oziroma nevladnih organizacij zato je oviran ustvarjalen dialog in sodelovanje. Premalo je tudi razvito sodelovanje med Centri za socialno delo in nevladnimi organizacijami (NVO), čeprav je v omenjeni resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva 2006-2010 razvoj tovrstnega sodelovanja predviden. CSD-ji naj bi postopno postajali prostori

srečevanja NVO in skupnega strokovnega socialnega dela. Vedno bolj naj bi delegirali naloge sicer avtonomnim in neodvisnim NVO, opravljali naj bi le vlogo usmerjevalca in koordinatorja socialnega dela, ki bi se prenašalo in razvijalo v skupnosti (na podlagi miselne naravnosti k etiki skrbi, skupnostni skrbi in metodam skupnostnega in etnično občutljivega socialnega dela). Z vidika razvoja in predvsem uveljavljanja socialne politike, pa tudi integracijske politike na področju migracij bi bile takšne sistemske spremembe vsekakor potrebne. Na področju integracije migrantov in beguncev lahko NVO ob podpori države naredijo veliko. Toda potrebno je zaupanje in sodelovanje med javnim (državnim) in nevladnim sektorjem. Uslužbenci na ministrstvih in drugih službah javne uprave morajo poznati vlogo in pomen ter delovanje NVO, prav tako pa je potrebno razumevanje vloge in pomena države in njene uprave s strani zaposlenih ali drugače delujočih v NVO. V tem smislu bi bilo potrebno razvijati in izvajati skupna usposabljanja in izobraževanja, izmenjevati izkušnje, razvijati dialog.

Fakulteta za socialno delo v Ljubljani je v zadnjih letih prispevala kar precej raziskav, študij in analiz na področju položaja prosilcev za azil in beguncev ter migrantov. Teorija in praksa etnično občutljivega socialnega dela ter skupnostnega socialnega dela se v zadnjih letih razvija, vendar pa posamezni strokovni delavci in sodelavci na področju socialnega varstva ter drugi strokovni delavci le težko uveljavljajo načela in prakso profesije socialnega dela in spremembe znotraj struktur državne in javne uprave. Uveljavljanje teh konceptov v socialni politiki in praksi zahteva čas. Pri njihovem uveljavljanju in razvijanju je potrebna podpora MDDSZ oziroma tam zaposlenih uslužbencev. Toda koliko je migracijska in integracijska politika v Sloveniji dejansko povezana s socialno politiko? Ali uslužbenci državne uprave (v tem primeru MDDSZ) in strokovni delavci oz. sodelavci na področju socialnega varstva stremijo k istemu smotru in ciljem? Kdo in kako dejansko kreira in uveljavlja spremembe na področju socialne ter migracijske politike? Kakšen je odnos med upravno in socialno državo na tem področju?

Tudi znotraj znanosti in stroke socialnega dela poteka v Sloveniji pomembna družboslovna razprava, ki kaže vsaj na dileme pri opredeljevanju vloge države in njenih uslužbencev, posebej socialnih delavcev²¹, na področju migracij. Jelka Zorn (2008: 119) na primer po

²¹ Analiza in refleksija vloge socialnega dela (socialnih delavk in delavcev) je lahko koristna tudi z vidika analize vloge vseh državnih oz. javnih uslužbencev, posebej tistih ki konkretno delajo z ljudmi. Na področju migracij, azila in integracije je takšnih javnih uslužbencev kar precej, zato je vredno iskati in proučevati

Hannah Arendt opozarja na »dvoumnosti teoretskega okvira koncepta nacionalne države in iz nje izhajajoče deklaracije o pravicah človeka in državljana – novosti francoske revolucije«.

Implicitne prepletenosti konceptov, kot sta človek in državljan, in iz njiju izhajajočih človekovih in državljanskih pravic (prve pridobimo z rojstvom kot takim, druge pa z rojstvom v določeno politično skupnost) se nismo znebili do danes. Ta prepletenost se povsem konkretno odraža v tem, da lahko izguba državljanskih pravic pomeni tudi izgubo človekovih pravic, čemur so izpostavljeni begunci, priseljenci brez papirjev in izbrisani v primeru poosamosvojitvene Slovenije. Čeprav odpor nacionalnih držav, da bi zaščitile vse prebivalce na svojem ozemlju, zahvaljujoč mednarodnim standardom človekovih pravic ni več tako izrazit, pa to še ne pomeni, da smo odpravili temeljni izvir napetosti med osebami brez pravnega statusa in represivnim delom državnega aparata. Ta napetost se kaže v policijskih ukrepih pridrževanja in deportacij in občutkih teptanja dostojanstva in trajne negotovosti, o katerih poročajo posameznice in posamezniki. (Zorn 2008, 119-120)

V nadaljevanju Zornova tudi po političnem filozofu Balibarju navaja še druge konceptualne probleme in konkretne posledice, ki se kažejo v legitimiziranju nadzornih in represivnih ukrepov držav v Evropi (konkretno tudi slovenske države) na račun bolj humanih na področju priseljevanja. Analizira izogibanje držav mednarodnim pravnim standardom z onemogočanjem prihoda beguncev in tujih delavcev na lastna ozemlja (s pomočjo vizumskega sistema ter eksternalizacije - fizičnega prenosa nadzora nad priseljevanjem na ozemlje zunaj svojega teritorija - svojih meja), naraščanje Centrov za odstranjevanje tujcev (v Evropi naj bi jih bilo že okoli 180) ter izgubljanje pomena pravice do azila v Evropi. V Sloveniji med drugim opaža zniževanje stopnje zaščite prosilcev za azil (npr. konkretno je omenjen odnos nekaterih zaposlenih v azilnem domu oz. sektorju za azil v Ljubljani, ki psihološko pritiskajo na prosilce, da bi ti čimprej odšli. Leta 2007 sprejeti nov Zakon o mednarodni zaščiti naj bi tudi tudi znižal stopnjo zaščite prosilcev za azil v Sloveniji v primerjavi s prej veljavnim Zakonom o azilu, posledica je upadanje števila prošenj za azil pa tudi majhno število priznanih statusov begunca), ne-obsojanje pridrževanja in odstranjevanja tako imenovanih nevidnih delavk in delavcev ter njihovih družin v smislu humanega

analogije. Dileme in iskanje rešitev znotraj znanosti in stroke socialnega dela so lahko koristne tudi za pojasnitev vloge drugih javnih uslužbencev na področju migracij ter razmerij med politiko in stroko v javni oz. državni upravi.

uresničevanja nehumanih pooblastil (pomenljivo in hkrati zaskrbljujoče je, da je pravni temelj tovrstnega pridrževanja kar v zakonu o tujcih, odredi pa ga lahko policija neodvisno od obsodbe na prestajanje zaporne kazni, obsoditi velja tudi zapiranje mladoletnikov brez spremstva in celih družin), segregirane prostore za bivanje in s tem povezane ločene sisteme zdravstvene in socialne oskrbe v centru za tujce in azilnem domu.

Zornova (Humpries v Zorn 2008, 122) tudi navaja, da v Sloveniji obstaja en azilni dom, ki se nahaja v ljubljanski industrijski coni Vič. Zanj naj bi bilo značilno, da bivanje ljudi, socialne in zdravstvene storitve in tudi administrativni del (vodenje azilnih postopkov) potekajo pod isto streho. V Goffmanovi (1991) terminologiji bi temu rekli totalna ustanova. »To pomeni, da je že tako težak položaj teh ljudi (zaznamovanih z izkušnjo preganjanja in izgub ter izredno oteženega prihoda v državo) zaostren še z razmeroma visoko stopnjo nadzora njihovega vsakdanjega življenja, pri katerem (vsaj posredno) sodelujejo tisti, ki odločajo o usodi teh ljudi. Pri tem odločanju se je uveljavila kultura ne-verjetja in zavračanja, ki se odraža v azilni statistiki.«

V zvezi z delom socialnih delavk in delavcev v Azilnem domu in Centru za tujce Zornova opozarja na njihove težke delovne razmere in nemožnost opravljanja vseh običajnih nalog socialnega dela – v azilnem domu denimo ne morejo nuditi pomoči pri iskanju ustrezne zaposlitve, načrtovanju prihodnosti, vključevanju v okolje, »saj nihče ne ve, kdaj jim bo vročena negativna odločba in jih bo policija odpeljala v center za tujce, kjer bodo čakali na deportacijo iz države« (Zorn 2008, 122).

Še težje kot v azilnem domu opravljajo svoje poslanstvo in običajne socialnodelovne naloge socialne delavke v centru za tujce. Ljudje so tam zaprti, ne da bi storili kaznivo dejanje, socialni delavci pa nimajo drugih pooblastil, kot da pomagajo pri začasni vključitvi otrok v šolo, pri zadovoljevanju najosnovnejših potreb za preživetje in pri pomiritvi zaprtih oseb. To pomeni, da socialne delavke in delavci pomagajo pri tem, da se ljudje sprijaznijo s svojo usodo odstranitve iz države. Vprašanje je, ali je opravljanje socialnega dela v takem kontekstu sploh lahko etično/.../ Zaradi segregiranih prostorov za bivanje in s tem povezanim ločenim sistemom zdravstvene in socialne oskrbe, kot ga izvajata center za tujce in azilni dom, se različne socialne službe v skupnosti le zelo redko (denimo v primeru mladoletnih prebežnikov brez spremstva) znajdejo v situaciji,

ko bi jih življenjske situacije nedržavljanov prisilile k iskanju novih odgovorov in institucionaliziranih rešitev. (Zorn 2008, 123)

Zornova v nadaljevanju omeni tudi tri pozitivne primere oziroma modele vključujočega odzivanja na nedržavljanje v Sloveniji: v vladni (primer normativne podlage in delovanja sistema Osnovne šole, ki deluje preko meja nacionalnih preferenc, saj je osnovnošolsko izobraževanje obvezno za vse otroke, ne glede na njihov formalni status in ne glede na to kje živijo in od kod prihajajo. Osnovno šolo tako obiskujejo tudi nekateri prosilci za azil, ki imajo do odločitve o njihovi vlogi za azil priznano dovoljenje za začasno prebivanje v državi, prav tako lahko obiskujejo osnovno šolo otroci nastanjeni v centru za tujce, vendar ponavadi le za kratek čas, ker so po pridržanju ponavadi odstranjeni iz države), nevladni (ustanovitev posebne ambulante za ljudi brez zdravstvenega zavarovanja v Ljubljani) in izveninstitucionalni (organiziranje aktivistične mreže za stalni obisk 6 gambijskih nogometašev zaprtih v centru za tujce) sferi.

Primer migracij in azila pokaže nujnost izobraževanja za socialno delo, katerega težišče niso zgolj metode in kompetence (kako kaj narediti), ampak tudi poglobljeno razumevanje konteksta ogroženosti osebne avtonomije in pravic ljudi. Fenomen ljudi brez pravice do pravic je rezultat ukrepov, ki jim s skupnim imenom rečemo nadzor nad priseljevanjem. Brez poglobljenega razumevanja strukturnih razlogov (globalnih neenakosti), ki so neločljivo povezane s tem nadzorom, se socialne delavke in delavci kvečjemu pridružijo administrativni logiki klasificiranja in policijskim pravilom izključevanja (pridrževanje in deportiranje)/.../ Področje migracij in azila torej zahteva temeljit razmislek socialnodelovne stroke, ali bo njena vloga sodelovanje pri nadzoru nad priseljevanjem in s tem poglobljanje neenakosti ali pa bo poskusila načela, ki jih razglašča v svojih etičnih kodeksih in globalnih standardih, udejanjati tudi v praksi. (Zorn 2008, 126-127)

Zornova tudi opozarja, da tudi socialno delo ne poteka na nevtralnem terenu, temveč v širšem kontekstu družbenih (tudi državnih) odnosov in struktur. Javne službe po njenem mnenju niso nepolitične.

Nekateri drugi znanstveniki in strokovnjaki na področju socialnega dela vlogo socialnega dela interpretirajo nekoliko drugače. Blaž Mesec po drugi strani tudi s sklicevanjem na Lussija

opozarja na tveganja v zvezi s poudarjanjem političnosti socialnega dela. Poudarja, da ima socialno delo politične posledice, ne sme pa imeti političnih ciljev. »Socialno delo uresničuje socialno pravičnost skozi izvrševanje svoje posebne strokovne naloge, ne v politični areni. Socialno delo ima drugačno nalogo kot medicina in odvetništvo. Medtem, ko sta ti dve stroki brez rezerve na strani pacienta ali klienta, je naloga socialnega dela, da posreduje med klientom in družbenim okoljem. Govorimo o dvojnem mandatu socialnega dela« (Mesec, 2008: 90) Delo socialnega delavca ali delavke je ravno zaradi tega težko. Na področju migracij, azila in integracije priseljencev, tujcev in beguncev mogoče še prav posebej. Socialni delavec zaposlen v državi (npr. v azilnem domu MNZ) ali javni (npr. Center za socialno delo) upravi je plačan iz državnega proračuna, ima posebna pooblastila in s tem odgovornosti do celotne družbene skupnosti, ljudi in države. V Sloveniji so po Zakonu o javnih uslužbencih tudi socialni delavci in delavke zaposleni v javni upravi javni uslužbenci. V tem smislu morajo tako kot drugi javni (državni) uslužbenci delovati v javnem interesu. Vsak javni uslužbenec je pri svojem delu dolžan tehtati med javnim interesom in pravicami posameznika, človeka (npr. prosilca za azil, migranta, begunca).

Socialno delo si torej prizadeva za socialno pravičnost in druge vrednote, vendar na svoj poseben način, tako da v skladu s temi vrednotami rešuje individualne socialne probleme, posamezne zadeve, težave posameznika, družine, druge skupine ali skupnosti. Že s tem, da pomaga reševati te težavne situacije, v katere so zašli ljudje, prispeva k izboljševanju socialne varnosti, k povezovanju ljudi, boljšemu izkoriščanju virov, pa tudi k spreminjanju družbenih institucij in k družbenemu razvoju. K temu ne prispeva z izdelavo družbenih razvojnih projektov in politično dejavnostjo, to je posel drugih institucij, ampak z vztrajnim vsakdanjim odpravljanjem težav posameznikov. Socialno delo ne more delati revolucij, tudi če bi jih hotelo, kar je postalo jasno tudi marksističnim kritikom socialnega dela. Zadnje, kar si lahko želimo za stroko, je, da bi vsakokratna politična oblast imela socialne delavke za politično subverzivne elemente v državnih institucijah namesto za zanesljive strokovnjakinje, ki v skladu s strokovno metodiko, etiko in s polno strokovno avtonomijo rešujejo težavne situacije ljudi. (Mesec 2008, 91)

Ugotoviti je mogoče dva različna pogleda na vlogo socialnega dela. Prvi zagovarja tako imenovano radikalno socialno delo na področju azila in migracij, drugi pa bolj (recimo tako) mediatorsko vlogo med posamezniki in družbo oziroma državo ter skupnostjo. Drugi pogled

pravilno poudarja, da je zagovorništvo le ena od metod socialnega dela, prvi pa tudi konstruktivno opozarja, da na področju dela z prosilci za azil, begunci, izbrisanimi, priseljenci klasične metode dela s posameznikom in družino niso zadostne itd.

Oba pogleda velja upoštevati in reflektirati ter analizirati. Akterji na področju socialnega dela in socialne politike imajo pomembno vlogo tudi na področju migracij in predvsem integracije. Tvorijo poseben, avtonomen in kompleksen ter notranje raznolik podsistem države in konkretno državne (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) ter javne (Centri za socialno delo, Zavod za zaposlovanje) uprave. Njihovo delovanje je osredotočeno na informiranje, svetovanje, socialno delo in/ali oblikovanje ter izvajanje socialne politike na različnih področjih (delo oz. zaposlovanje, družina, socialno varstvo itd.). Prav na področju socialne države se zelo izrazito kaže nerešen konflikt med postulati nacionalne države ter skrbjo za človekove pravice. Pa tudi med postulati nacionalne socialne države in izzivi sodobnih migracij ljudi. Na drugačen način tudi med javno in socialno politiko. Dileme na področju migracij, azila, integracije priseljencev, izbrisanih, tudi položaja Romov (tudi mnogi Romi so migranti oziroma priseljenci) v Sloveniji in Evropi so še vedno pereče. Sprožajo mnoga kompleksna vprašanja za socialno delo, socialno ali nacionalno državo, družbo, državno in javno upravo. Socialni in drugi javni in nevladni delavci na področju migracij lahko na podlagi specifičnih izkušenj pri delu z ljudmi, ki prihajajo iz različnih delov sveta prispevajo tudi k razvoju in oblikovanju bolj ustreznih (strokovno podkrepljenih, humanih) migracijskih, azilnih ter integracijskih politik, k spreminjanju miselnosti širše javnosti in drugih javnih uslužbencev in predvsem k uveljavljanju teh politik v praksi. Tudi k postopnemu uveljavljanju drugačnih družbenih odnosov, bolj odprtega državljanstva, socialni pravičnosti, izenačevanju možnosti vseh ljudi (tudi migrantov, prosilcev za azil, beguncev, ljudi brez papirjev). V tem smislu bi morali biti socialni delavci in delavke v javni upravi in v civilni družbi ali nevladnih organizacijah upoštevani kot pomembni akterji v javno-političnem procesu, pri oblikovanju in predvsem izvajanju socialne in migracijske oz. integracijske politike. Službe MDDSZ pa predvsem pobudnik, sokreator, načrtovalec in izvajalec socialne in migracijske ter integracijske politike. Področje ekonomskih ali delovnih migracij bi se moralo povezovati z drugimi akterji na področju migracij. Socialne vidike je vredno upoštevati v javno-političnem procesu v različnih fazah, predvsem tudi pri konceptualiziranju migracij in integracije. Kontinuirano usklajevanje in povezovanja različnih pogledov in akterjev na področju socialne je seveda pomembno za konstruktivno sodelovanje pri konceptualizaciji (opredelitvi problema), uvrščanju na dnevni red, formuliranju ter

oblikovanju, izvajanju in evalviranju socialne in z njo povezane migracijske ter integracijske politike. Znotraj MDDSZ, direktorata za socialne zadeve je organiziran poseben Oddelek za analize in razvoj, ki naj bi analiziral uresničevanje načrtovanih političnih ciljev in prioritet ter ukrepov. V nacionalnem poročilu o strategijah za socialno zaščito in socialno vključevanje 2006-2008, ki dopolnjuje tako imenovano Lizbonsko pogodbo, so bili na seminarju junija 2006 izpostavljeni trije sklopi socialne politike: socialno vključevanje, pokojninski sistem ter dolgotrajna nega in oskrba. Opaziti je, da je prav socialno vključevanje ali preprečevanje izključevanja visoko na seznamu prioritet socialne politike. V tem okviru je poleg razširitve mrež zavetišč (npr. za brezdomce) ter stanovanjske politike za ranljive skupine poudarjena tudi migracijska politika. To priča o tem, da je migracijska politika postala del ciljev socialne politike države in jo je vredno preučevati in uveljavljati znotraj tega socialnega konteksta. Prav vprašanja izobraževanja, usposabljanja, zaposlovanja, bivanja ter socialne in državljske participacije so tista, ki najbolj konkretno odražajo probleme s katerimi se srečujejo migranti oz. priseljenci, prosilci za azil in begunci v Sloveniji in Evropi. Področje sociale ima na tem področju pomembne in težke naloge. Pomembno je kako se strategije in ukrepi za izboljševanje položaja migrantov, prosilcev za azil, beguncev udejanjajo v praksi socialnega dela.

Zavod za zaposlovanje

Zavod za zaposlovanje RS je izvajalska služba Direktorata za trg dela in zaposlovanje v okviru MDDSZ. Pomemben je tudi na področju migracij in integracije. V okviru te javne ustanove je organizirana tudi Služba za zaposlovanje tujcev ZZRS.

Vodja službe za zaposlovanje tujcev, ki je organizirana v okviru tega zavoda je v odgovoru na vprašanje v anketnem vprašalnik napisala, da se na njihovo institucijo migranti obračajo predvsem v postopkih pri pridobivanju delovnih dovoljenj (prosilci za azil in begunci – za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja). »V tem segmentu ocenjujem, da je Zavod, ki ima mrežo po vsej Sloveniji (59 uradov za delo, 12 območnih služb, centralno službo), informacije pa zagotavlja tudi preko spleta ustrezno dostopen. Delavci pa se obračajo na zavod tudi v primerih, ko so kršene njihove pravice s področja delovnopravne zakonodaje, kjer pa Zavod lahko le predlaga uvedbo inšpekcijskega postopka na Inšpekcijo za delo.«

Vodja službe za zaposlovanje tujcev je na vprašanje kako bi ocenili vašo vlogo oziroma vlogo vaše ustanove pri oblikovanju in izvajanju migracijske in integracijske politike Slovenije odgovorila: »Zavod izvaja politiko zaposlovanja in dela tujcev v Sloveniji, spremlja trg dela, povpraševanje po tujcih, izkoriščenost kvot ipd. Ti podatki so pomemben input v oblikovanje migracijskih in integracijskih politik v Sloveniji.« Zavod za zaposlovanje torej izvaja in hkrati s svojim delom (informacijami, praksami) prispeva k oblikovanju migracijske in integracijske politike Slovenije. Vodja ZZRS tudi opozarja, da pogrešajo »sistemsko urejanje (sporazume o zaposlovanju tujih delavcev), saj je na tem področju veliko sivih lis (npr. rekrutiranje delavcev v državah izvora, ki poteka mimo javnih služb). »Resolucijo o migracijski politiki poznajo, prav tako predlog Strategije ekonomskih migracij. »Integracijo ureja Zakon o tujcih in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o integraciji, ki je v pristojnosti MNZ. Na nekaterih segmentih se v okviru svojih pristojnosti (zaposlovanje in delo tujcev) povezujemo z institucijami (javnimi službami za zaposlovanje) v državah izvora tujih delavcev.«

Med akterji migracijske in integracijske politike s katerimi sodelujejo vodja službe za zaposlovanje tujcev omenja le MNZ (problematika prebivanja tujcev v Sloveniji) ter MDDSZ, drugih ministrstev ne. »Predvsem gre sodelovanje v smeri racionalizacij postopkov pridobivanja dovoljenj (za zaposlitev oz. delo, prebivanja), izmenjave podatkov.« Sodelovanje z NVO »bi želeli izboljšati, predvsem ker opažamo, da tuji delavci – migranti – v Sloveniji nimajo dovolj dostopnih informacij o njihovih pravicah, so dezorientirani, zaradi slabšega poznavanja so bolj podvrženi izkoriščanju ipd. Zato smo v lanskem letu pripravili projekt Info točke za migrante, katerega cilj je informiranje teh delavcev glede delovnopравne zakonodaje, pomoč pri integraciji delavcev in družinskih članov, pomoč pri samozaposlitvi.«

Čeprav vodja službe za zaposlovanje tujcev ZZRS omenja najbrž koristno racionalizacijo postopkov pridobivanja dovoljenj in medsektorsko sodelovanje pa posebej ne odgovarja oziroma ne komentira vprašanja glede povezav med strokovnjaki oz. akterji na področju migracij in integracije. Prav tako ne komentira pojma sistem napotitve v smislu dostopnosti storitev za uporabnike - migrante. Kot sem že pojasnil v tem delu je sistem napotitve koncept, ki izhaja iz uporabniške perspektive in temelji na omrežnih povezah in sodelovanju različnih strokovnjakov in akterjev. Gre torej za drugačno (multidisciplinarno in meddisciplinarno) povezanost oz. organiziranost sistema, ki presega občasno medsektorsko sodelovanje in racionalizacije postopkov. Tak sistem bi veljalo razvijati tudi v Sloveniji.

Vsekakor je projekt vzpostavitve Info točke za migrante nadgradnja dosedanjih aktivnosti zavoda za zaposlovanje in drugih akterjev. Delavci migranti potrebujejo dostopen sistem, informacije za orientacijo med posameznimi ustanovami in nevladnimi programi ter podporo države in nevladnih organizacij pri vključevanju v slovensko družbo in uveljavljanju svojih pravic. Prav tako tudi zaščito pred izkoriščanjem s strani delodajalcev, enakovredno obravnavo in možnost participacije v družbenem in političnem življenju. Ne smejo biti obravnavani le kot številke oz. poceni delovna sila, ki jo je mogoče po izkoriščanju zavreči, kar se pogosto dogaja. Dodamo lahko, da bi v takšen projekt moralo biti vključenih čimveč različnih akterjev, strokovnjakov oz. poznavalcev kompleksne tematike migracij in integracije, administrativnih postopkov in njegovih pomanjkljivosti. Takšen projekt bi moral nastajati v sodelovanju oziroma v partnerstvu z migranti oziroma nevladnimi organizacijami, sicer je zamujena priložnost za njihovo vključevanje, medsebojno spoznavanje in razumevanje, projektno učenje oziroma usposabljanje ter participacijo. Vredno je delati z migranti in ne le za njih.

Na vprašanja je delno odgovorila tudi vodja uradov za delo Koper, Izola in Piran, ki je pojasnila, da je njihova služba ena od dvanajstih, ki deluje v okviru Zavoda RS za zaposlovanje. Kot je zapisala imajo Službo za zaposlovanje tujcev locirano v Kopru, kjer se je s sodelavko, ki deluje na tem področju pogovarjala o vprašanjih. Odgovori naj bi bili skromni zato, ker na območnih službah v glavnem izvajajo naloge, ki so jim naložene v zvezi z izdajo določenih vrst delovnih dovoljenj tujcem. »Morda se eden ali dva migranta letno obrneta na nas po določene informacije, begunci in azilanti pa se pri nas ne zglašajo, ker je za izdajo dovoljenj zanje pristojna centralna služba.« Sodelujejo predvsem z upravnimi enotami. Z nevladnimi organizacijami posebej ne sodelujejo.

Vsekakor je zanimivo, da se očitno le malo migrantov obrača na službo za zaposlovanje tujcev, čeprav je delavcev migrantov tudi v slovenskem Primorju kar precej. Pomembno je, da dobijo vse potrebne informacije in storitve, nasvete, usmeritve itd. Tudi delavci zavoda morajo poznati področje migracij in imeti zagotovljeno strokovno avtonomijo pri delu z migranti.

Obe sogovornici iz Zavoda za zaposlovanje tudi ugotavljata, da sodelovanja z nevladnimi organizacijami ni ali da je pomanjkljivo. V tem kontekstu je potrebno razmišljati o konkretnih

področjih sodelovanja, saj so nevladne organizacije tiste, ki lahko pomembno prispevajo k enakopravnemu vključevanju migrantov ne le na trg dela temveč v družbo oz. skupnost.

Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS)²²

ZSSS je prav tako postala eden od akterjev na področju migracij in integracije, se posebej na področju zavzemanja za pravice delavcev migrantov. Na vprašanja je odgovoril svetovalec za socialno področje ter varnost in zdravje pri delu iz Zveze svobodnih sindikatov Slovenije. Odgovori pričajo o tem, da ZSSS igra pomembno vlogo pri urejanju statusa in predvsem pravic delavcev migrantov v Sloveniji in je na tem področju tudi precej angažirana. Iz njegovih odgovorov je tudi razvidno, da se zaveda pomanjkanja ustrezne in konsistentne migracijske in integracijske politike - opozarja namreč na slabe komunikacijske povezave med posameznimi akterji:

*Na našo organizacijo se obračajo praviloma ekonomski migranti, torej delavci migranti, ki so v Sloveniji sklenili delovno razmerje. Njihove potrebe in želje izhajajo seveda neposredno iz njihovih vsakdanjih problemov, katere lahko v grobem razdelimo v dva segmenta. Prvič so tukaj kršitve, ki se dotikajo delovno pravne zakonodaje, kjer se delavci migranti obračajo na nas po pomoč pri razrešitvi teh kršitev ter pridobitvi informacij o njihovih pravicah na slovenskem trgu dela. Drugi sklop potreb in želja delavcev migrantov pa izhaja iz njihovega okolja izven dela, predvsem v smislu bivalnega okolja, kjer se intenzivno srečujemo z zelo slabimi pogoji bivanja. Skupni imenovalec teh segmentov je podinformiranost delavcev /-k migrantov /-k o njihovih socialnih in ekonomskih pravicah, katero skušamo na ZSSS čim bolj zmanjšati. Upam si trditi, da je dostopnost naše ustanove za potrebe migrantov na dokaj visokem nivoju. Pri čemer pa je besedo dostopnost nujno potrebno razumeti tudi kot odzivnost na potrebe uporabnikov. Praktično to pomeni, da je pri delu z migranti potrebno upoštevati njihovo socialno izoliranost, kar vodi do tega, da dajemo velik poudarek neposrednemu terenskemu delu z migranti - zaradi že omenjene socialne izoliranosti in vzporedne šibke družbene moči migrantov, ki na žalost velikokrat vodi v »nevidnost«
migrantov in s tem njihovih težav.*

²² V Sloveniji je organiziranih in deluje večje število sindikatov, ZSSS je eden izmed njih. V analizo ga vključujemo kot primer.

Na posebno vprašanje kako bi ocenili vašo vlogo oziroma vlogo vaše ustanove pri oblikovanju in izvajanju migracijske in integracijske politike Slovenije svetovalec ZSSS odgovarja:

Vlogo Zveze svobodnih sindikatov Slovenije in v okviru nje mojo vlogo ocenjujem kot vlogo organizacije, ki skrbi za čim bolj kakovosten socialno varnostni okvir ekonomskih migracij, natančneje kot vlogo organizacije, ki ne odstopa od zagotavljanja enakega nivoja delavskih in življenjskih pravic za vsakogar, neodvisno od njegovega / njenega državljanstva. Tako v smislu migracije kot integracije vidim vlogo naše organizacije kot organizacije, ki skrbi, da se neposredne potrebe migrantov prenesejo neposredno v javno politični jezik migracijske in integracijske politike. Pri čemer pa tako na individualnem kot sistemskem nivoju nikakor ne smemo mimo dejstva, da je, kot je omenila Karmen Medica iz Fakultete za humanistične študije potrebno migracije obravnavati kot »multi-vektorski fenomen, pri katerem identiteta migranta ni odvisna od zunanjih kategorij ampak je oblikovana na podlagi njemu lastne izkušnje preselitve«. Ta pozicija pa se seveda mora nujno upoštevati tudi pri integracijski politiki. Kajti integracijska politika ne sme biti sinonim za asimilacijsko politiko, temveč za inkluzivno politiko, ki temelji na vključevanju in ne ignoriranju kulturne raznolikosti v skupen prostor.

Akterji migracijske in integracijske politike so po mnenju svetovalca ZSSS prav vse ustanove, na katere naleti migrant pri svojem delu oziroma življenju, oziroma logično vse institucije, ki v svojem delu tako ali drugače pokrivajo to področje. Na sistemski ravni našteva socialne partnerje, torej predstavnike delojemalske in delodajalske strani, nato Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za šolstvo ter visoko šolstvo in znanost, ter Ministrstvo za okolje in Zavod RS za zaposlovanje, nevladne organizacije kot akterje civilne družbe, ter strokovno javnost. Glede povezav med akterji migracijske politike svetovalec ZSSS tudi pove: »Povedano zelo jasno in enostavno: komunikacijske povezave med posameznimi akterji migracijske politike niso zadosti močne, da bi lahko govorili o sistemski skupni viziji migracijske politike. Sam pri svojem delu na področju migrantske politike poskušam sodelovati s čim več akterji, tako vladnimi kot nevladnimi, in sicer na različne načine, tudi preko skupnih akcij z namenom opozarjanja na pereče probleme migrantov /-k v Sloveniji.«

Aktivno je svetovalec ZSSS seznanjen tako z Resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije (ReIPRS, UL RS 40 /1999), kot tudi z Resolucijo o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS, UL RS 106 /2002). Ugotavlja:

Ti dve resoluciji sta zagotovo pomembni za konkretno delo na področju migracijske politike, saj določata njen pravno formalni okvir in začrtujeta pluralistični (multikulturni) model integracije, katere osnova je poleg inkluzivnosti tudi enakopravnost, svoboda in vzajemno sodelovanje. Naše delo je v tem segmentu čim bolj zmanjšati razliko med deklarativnimi željami političnega okolja in kvaliteto življenja migrantov. Na naše delo z migranti se nanaša vrsta tako zakonov kot podzakonskih predpisov kot tudi mednarodnih sporazumov /aktov.

Vlogo organizacij civilne družbe (nevladnih neprofitnih organizacij) na področju migracij in integracije ocenjuje svetovalec ZSSS kot izjemno pomembno, »saj s svojimi resursi omogočajo, vzdržujejo, in utrjujejo neposredno delo z migranti, kar omogoča direkten stik z njihovimi potrebami, oziroma željami. Delo organizacij civilne družbe tako zelo pripomore k odstranjanju »nevidnosti« s področja migrantske politike in s tem postavljanje težav iz tega področja na javno politični dnevni red – in seveda civilno družbeni nadzor učinkovitosti oziroma kakovosti sprejetih institucionalnih ukrepov.«

Sodelovanje njihove organizacije (ZSSS) z nevladnimi neprofitnimi organizacijami ocenjuje kot relativno uspešno. »Relativno zato, ker se zavedamo potencialov nadaljnjega sodelovanja, ki jih bomo v svojem delu na področju migracijske politike zagotovo poskušali uporabiti v čim večji meri.«

4.3.2 Področje notranjih zadev

V Sloveniji je bil do začetka leta 2012 v okviru Ministrstva za notranje zadeve organiziran Direktorat za migracije in integracijo kot pomemben akter migracijske, azilne in integracijske politike. Ta direktorat je bil vzpostavljen v začetku leta 2009. Pred tem je bilo področje migracij in integracij nekaj časa organizirano v okviru Direktorata za upravne notranje zadeve znotraj Ministrstva za notranje zadeve. V letu 2012 je pod novo vlado prišlo do ponovne reorganizacije. Vzpostavljen je bil Direktorat za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo znotraj Ministrstva za notranje zadeve. V okviru Ministrstva za notranje zadeve

je bila vzpostavljena tudi Služba za narodnosti, ki pokriva področje manjšin. Vladni Urad za narodnosti je bil ukinjen. Določene vidike vzpostavljanja, organiziranosti in razvoja ustanov na področju migracij in integracije v okviru Ministrstva za notranje zadeve smo že prikazali in analizirali. Na tem mestu samo dodatno ugotavljamo kakšna je vloga tega ministrstva. Vlogo in pomen posameznega akterja je namreč vredno analizirati v odnosu do drugih akterjev.

Na spletni strani MNZ je bilo med drugim mogoče prebrati, kakšna je organizacijska struktura in naloge posameznih sektorjev v okviru Direktorata za migracije in integracijo. V okviru tega direktorata je bilo organiziranih več sektorjev in znotraj njih tudi oddelkov: Sektor za migracije (Oddelek za statusne zadeve tujcev in Oddelek delovnih migracij) Sektor za integracijo (Oddelek za razvoj integracijskih ukrepov in Oddelek za integracijo beguncev in tujcev) ter Sektor za mednarodno zaščito (Azilni dom z Oddelkom za statusne zadeve mednarodne zaščite). Po novi reorganizaciji in ukinitvi Direktorata za migracije in integracijo so bili navedeni sektorji vključeni v Direktorat za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo. V okviru Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo tako deluje več precej različnih organizacijskih enot. Poleg Sektorja za migracije, Sektorja za mednarodno zaščito, Sektorja za integracijo še Sektor za državljanstvo, Sektor za informacijske storitve upravnih notranjih zadev, Sektor za matične zadeve, javne listine in prijavo prebivališča, Sektor za zbiranja in orožja. Med nalogami Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo so bile na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve (12.4.2012) navedene tudi naslednje naloge: spremlja uresničevanje ustavnih in zakonskih določil, ki se nanašajo na posebne pravice pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti ter spremlja in skrbi za zaščito pravic v Sloveniji živeče romske skupnosti, kolikor to ne spada v področje drugih državnih organov oziroma lokalnih skupnosti; usklajuje in koordinira delo državnih organov in organov lokalne skupnosti na področju posebnih pravic narodnih skupnosti, romske skupnosti oziroma na področju narodnih manjšin v Republiki Sloveniji; v zadevah, ki se nanašajo na uresničevanje posebnih pravic italijanske narodne skupnosti v Sloveniji sodeluje tudi s pristojnimi organi v Republiki Hrvaški; sodeluje s Komisijo za narodni skupnosti v Državnem zboru Republike Slovenije; sodeluje na mednarodnih in drugih konferencah, posvetih ter seminarjih s področja manjšinskih narodnostnih pravic, drugih sorodnih človekovih pravic in na tem področju sodeluje s Svetom Evrope, Evropsko unijo, njunimi organi ter s podobnimi asociacijami in organi v drugih državah.

Že pred vzpostavitvijo Direktorata za migracije in integracijo je bilo z vidika systemske umeščenosti ter kompleksnosti migracijske in azilne ter integracijske politike težko razumljivo, da so bili v okviru istega direktorata za upravne notranje zadeve organizirani tudi Sektor za informacijske storitve upravnih notranjih zadev (Oddelek za razvoj in upravljanje informacijskih sistemov DUNS in Oddelek za centralni register prebivalstva in upravljanje s podatki), Sektor za osebna stanja, javne listine in prijavo prebivališča (Oddelek za matične zadeve, Oddelek za javne listine in prijavo prebivališča, Oddelek za državljanstvo) ter Sektor za promet, zbiranje in orožje (Oddelek za promet, Oddelek za zbiranje in združevanje, Oddelek za orožje in eksplozive).

Naloge Direktorata za migracije in integracijo so bile na spletni strani MNZ (13.10.2009) naštet posebej:

- spremlja stanje na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije tujcev in beguncev, ugotavlja gibanja in pojave ter sprejema ukrepe;
- nadzoruje izvajanje zakonov in drugih predpisov ter splošnih aktov na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije beguncev in tujcev;
- izvršuje politike na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije beguncev in tujcev, daje pobude in predloge za oblikovanje in izvajanje migracijske politike Republike Slovenije;
- pripravlja predloge zakonov in podzakonskih predpisov in mnenj k predlogu zakonov v medresorskem usklajevanju;
- priprava strokovnih podlag ter mednarodno in evropsko sodelovanje na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije beguncev in tujcev;
- sodeluje z diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi tujih držav ter drugimi domačimi in mednarodnimi institucijami;
- koordinira naloge delovne skupine za zagotavljanje enotnega in organiziranega sodelovanja na področju migracij in za pripravo ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike, sprejete na podlagi Zakona o tujcih in Resolucije o migracijski politiki Republike Slovenije;
- sodeluje pri delu strokovnih teles EU in Sveta Evrope;
- sodeluje z mednarodnimi organizacijami na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije beguncev in tujcev (IOM, ICMPD, SE, UNHCR...);

- usklajuje in usmerja delo organizacijskih enot za upravne notranje zadeve v upravnih enotah na področju migracij in integracije;
- zagotavlja organizacijske, kadrovske, finančne in administrativno-tehnične pogoje za delovanje direktorata ter koordinira naloge s področja informacijskih storitev z DUNZ;
- pripravlja analitične, statistične in opisne podatke oz. informacije;
- koordinira in izvaja naloge posredniškega telesa za Evropski sklad za begunce III in Sklada za vključevanje državljanov tretjih držav.

Področje migracij in integracije tujcev in beguncev je bilo torej do nedavnega v okviru državne uprave organizirano posebej. Na podlagi naštetih nalog je mogoče sklepati, da je bil Direktorat za migracije in integracijo pomemben akter oblikovanja in izvajanja migracijske in integracijske politike. Pred tovrstno organiziranostjo in po ponovni reorganizaciji v letu 2012 so se postavljala in se postavljajo vprašanja ali so migracije in integracija lahko del upravnih notranjih zadev oziroma ali je z vidika države dobro večplastno in dinamično področje migracij in integracije združevati z upravnimi notranjimi zadevami. Prav tako se postavljajo vprašanja o vzrokih in posledicah ukinitve posebnega vladnega Urada za narodnosti ter vključevanja področja narodnih manjšin in etničnih skupnosti v okvir Ministrstva za notranje zadeve. Posebej bi veljalo analizirati politike in posebej prakse znotraj posameznih ustanov, kar pa je težko brez neposrednega vpogleda in opazovanja procesov. Bivši Direktorat za migracije in integracijo naj bi opravljal tudi naloge dajanja pobud in predlogov za oblikovanje in izvajanje migracijske politike Slovenije, koordinacije evropskega in mednarodnega sodelovanja na področju migracij ter koordiniranja nalog delovne skupine za zagotavljanje enotnega in organiziranega sodelovanja na področju migracij in za pripravo ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike, imenovane na podlagi Zakona o tujcih in Resolucije o migracijski politiki Republike Slovenije.

Potrebna bi bila tudi posebna analiza dela in povezav med sektorji in oddelki ter z drugimi ministrstvi in nevladnimi akterji migracijske in integracijske politike v Sloveniji. Sektor za mednarodno zaščito očitno sodeluje le pri oblikovanju in izvajanju sprejete politike na področju mednarodne zaščite ne pa pri oblikovanju in izvajanju migracijske in integracijske politike. Vredno je upoštevati, da bi morali biti obe politiki tudi povezani, kar pa je odvisno tudi od upravne kulture in sistemskih možnosti uslužbencev javne uprave na teh področjih. Azilna in migracijska politika bi morala biti tudi usklajena z politiko na področju ekonomskih

ali delovnih migracij, se pravi z Ministrstvom za delo, družine in socialne zadeve (tudi CSD-ji in Zavodom RS za zaposlovanje). Tudi v okviru integracijske politike je pomembno sodelovanje, spoznavanje dela in pristojnosti v okviru drugih sektorjev državne (javne) uprave in nevladnih organizacij. Pretok informacij in sistemsko ter interdisciplinarno razmišljanje javnih uslužbencev bi lahko morebiti omogočilo bolj usmerjeno delovanje in boljšo dostopnost za uporabnike njihovih (strokovnih: svetovalnih, socialnih in upravno-pravnih oz. administrativnih) storitev. To je predvsem pomembno na področju dela z migranti, prosilci za azil in begunci, ki pogosto ne razumejo državne ureditve in delovanja državne oz. javne uprave Slovenije (morajo pa si tudi urejati določene dokumente tako kot slovenski državljani) in potrebujejo zato dodatno jezikovno in kulturno prevajanje. Pomembna naloga Direktorata za migracije in integracijo je bila npr. tudi ta, da je nudil strokovno pomoč in usmeritve za delo upravnih enot in da tudi nadziral postopke upravnih enot na področju migracij in integracije. Upravne enote so sicer organizirane v okviru Ministrstva za javno upravo, ki pa na področju migracij in integracije potrebuje podporo. Upravne enote so bile sicer pred organizacijskimi spremembami več let sestavni del Ministrstva za notranje zadeve.

Toda raziskovanje in analiza javnih politik in praks je lahko precej oteženo. Predvsem zaradi pogostih reorganizacij. Uslužbenci državne uprave se pogosto tudi ne morejo, ne smejo ali nočejo odzivati na prošnje po sodelovanju v raziskavah in analizah. Na prošnjo po sodelovanju v raziskavi v okviru te disertacije se niso odzvali vodstveni in strokovni delavci na Ministrstvu za notranje zadeve ter tudi ne upravne enote. Določeni delavci upravnih enot so odgovorili, da sami ne morejo (niso pristojni) odgovarjati na vprašanja, zato bo na njih odgovoril vodja. Vendar tudi od njega potem nismo dobili nobenega odgovora. Zato so v tem delu upoštevane predvsem izjave vodilnih in vodstvenih ter strokovnih delavcev na posvetih, konferencah itd. Izkazalo se je, da so tudi te lahko pomemben vir informacij za analizo javnih politik in praks.

Pomembno je kakšne možnosti za strokovno delo in osebni razvoj imajo uslužbenci znotraj posameznih sektorjev in oddelkov, kako razmišljajo in kakšne prakse in kulturo razvijajo, ali in kako sooblikujejo politiko na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije. Prav tako je pomembno kakšno moč imajo v primerjavi z drugimi akterji in kako sodelujejo z drugimi akterji. Za razumevanje procesov, smernic in posledic oblikovanja in izvajanja javnih politik je vredno analizirati tudi vloge in razmerja moči znotraj ustanov državne (javne) uprave kot tudi v odnosu do nevladnih organizacij. Z vidika demokracije, pa tudi ustreznih

učinkov javnih politik ni dobra prevelika koncentracija moči v državni upravi oz. posameznih ustanovah v odnosu do civilno-družbenih oziroma nevladnih organizacij. Moč lahko pomeni tudi nemoč javnih uslužbencev, ki zaradi hierarhije v sistemu državne uprave kot strokovnjaki na svojih področjih pogosto ne morejo ustrezno delati ter prevzemati odgovornosti. Pogosto so tako le izvajalci zakonov in drugih predpisov ter smernic nadrejenih. Nekateri se trudijo in želijo delovati, dajati pobude, razmišljati, sokreirati in izboljševati javne politike, se odzivati na potrebe ljudi. Toda to je precej otežkočeno in pogosto tudi onemogočeno. Takšen sistem onemogoča enakopravno in celostno sodelovanje različnih državnih (javnih) akterjev pri oblikovanju in izvajanju politike na tem področju. Onemogoča tudi snovanje ustreznega sistema napotitve za migrante, prosilce za mednarodno zaščito in begunce. Slednje si pogosto podajajo različne službe in uslužbenci. Hkrati pa je otežkočeno ali onemogočeno konstruktivno in partnersko sodelovanje državne (javne) uprave s civilno družbo oziroma nevladnimi neprofitnimi organizacijami za resnično delovanja v smeri socialnega vključevanja in zagotavljanja temeljnih pravic migrantov.

Direktorat za migracije in integracijo Ministrstva za notranje zadeve RS je januarja 2010 ter aprila 2011 v Ljubljani organiziral posvet Evropske migracijske mreže, ki pilotsko deluje že od leta 2003, formalno pa je bila ustanovljena leta 2008 z odločbo Sveta Evropske unije (odločba sveta 2008/381 ES z dne 14.5.2008). Ministrstvo za notranje zadeve je Vlada Republike Slovenije imenovala za nacionalno kontaktno točko (NKT). Za člane nacionalne kontaktne točke pa je vlada po navedbah predstavnikov Ministrstva za notranje zadeve imenovala »predstavnike s področja zakonitih migracij, mednarodne zaščite, delovnih migracij, nezakonitih migracij, boja proti trgovini z ljudmi, integracije ter migracijskih statistik«. Po navedbah uslužbencev Direktorata za migracije in integracijo - koordinatorja NKT ter pristojne uslužbenke v okviru NKT ta nacionalna kontaktna točka »ne dela politike oziroma ni namenjena oblikovanju politike, temveč zbira in analizira ter diseminira informacije o migracijah. NKT pripravlja letna poročila o statistikah, o politikah za Slovenijo«. Trenutna sestava NKT (MNZ, MDDSZ, Zavod za statistiko) je po njunih navedbah zadostna. Člani so se usposabljali pri Evropski komisiji. Najprej je imela NKT več članov (tudi Ministrstvo za kulturo ter Ministrstvo za šolstvo in šport), vendar so po enem letu strukturo članstva spremenili. Izkazalo naj bi se, da se delo NKT dotika le področij MNZ, MDDSZ in Zavoda za statistiko. Glede članstva in nosilca NKT je bilo na začetku nekaj pomislekov s strani nekaterih civilno-družbenih oziroma nevladnih organizacij v Sloveniji. V nekaterih drugih državah so namreč za NKT imenovali druga ministrstva ali pa inštitute oz.

nevladne organizacije. V Estoniji Estonian Migration Foundation, v Irski Economic and Social Research Institute, v Avstriji IOM (International Organisation for Migration), v Belgiji Immigration office, na Danskem Ministry of Refugees, Immigration and Integration Affairs, na Finskem Legal Service and Country Information Unit of the Finnish Immigration Service, v Madžarski Department of Cooperation in Justice and Home Affairs and Migration znotraj Ministry of Justice and Law Enforcement, v Nemčiji Federal Office for Migration and Refugees, v Luxemburgu Faculty of Humanities, Arts and Educational Science, v Litvi IOM, na Nizozemskem Information and Analysis Centre of the Dutch Immigration and Naturalisation Service of the Ministry of Justice, na Švedskem Swedish Migration Board, v Španiji so vključena 4 ministrstva – Labour and Immigration, of Interior, Foreign Affairs and Cooperation and of Justice) itd. Notranja ministrstva so NKT v Grčiji, Portugalski, Češki republiki, Poljski, Latviji, Italiji, na Cipru, v Bolgariji ter v Veliki Britaniji (poseben Analysis, Research and Knowledge Management Direktorate v okviru UK Border Agency je del Home Office).

K sodelovanju v okviru Evropske migracijske mreže je Direktorat za migracije in integracijo povabil različne civilno-družbene in nevladne organizacije, ki se v Sloveniji ukvarjajo z različnimi vidiki migracij in integracije. Vzpodbujanje in razvijanje takšnega sodelovanja je vsekakor potrebno. Ustvarjati je namreč potrebno pogoje za izmenjavo informacij, znanj ter kritično soočanje mnenj in stališč ter iskanje možnosti za sistemske, pravne ter praktične izboljšave, tudi spremembe in alternative na področju migracij in integracije. Na obeh posvetih so nekateri predstavniki civilno-družbenih in nevladnih organizacij npr. izpostavili problem terminologije (»ilegalni migrant«, »azilant«, »tujec« itd.), ki je postala sidrišče predsodkov in sproža dodaten odklonilen odnos Slovencev do (i)migrantov in beguncev. Predlagani so bili drugačni termini, ki bi morali biti uporabljeni tudi v zakonih in podzakonskih predpisih. Na drugem posvetu je bilo tudi poudarjeno, da je pomembna vloga in miselnost uradništva, ki mora znati prepoznati in oceniti kaj človek - migrant, prosilec za mednarodno zaščito, begunec potrebuje in se ustrezno odzvati na konkretno potrebo. Direktorica direktorata za migracije in integracijo je med drugim povedala, da je sedaj država razširila možnosti vključevanja migrantov in beguncev v brezplačne tečaje slovenskega jezika ter programe seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo. Prav tako je povedala, da se išče načine za združevanje različnih (dovoljenje za bivanje in delovno dovoljenje) in kompleksnih upravnih postopkov v enovit postopek. Predlagano je bilo namreč Sprejetje enega zakona o priseljevanju, ki bi nadomestil veljavna Zakon o tujcih in Zakon o

zaposlovanju in delu tujcev. Oba veljavna zakona sta sicer tudi v fazi sprememb in dopolnitev. Uvaja se t.i. sistem modre karte. Direktorat za migracije in integracijo je v letu 2010 naročil pripravo novih študij. Tako sta bili pripravljene študiji: Migracije kot odgovor na pomanjkanje delovne sile na slovenskem trgu dela ter Začasne in krožne migracije. Predstavniki Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve je povedal, da je bila pripravljena tudi Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020. Nov Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, ki se pripravlja naj bi tudi omogočal lažje pogoje za pridobivanje delovnih dovoljenj za migrante. Študiji in strategija so bile tudi predstavljene. Felicita Medved je med drugim pojasnila, da naj bi bil koncept krožnih migracij odziv na nezakonite migracije in cikličnost delovnih migracij. Krožne migracije naj bi de facto obstajale in niso odvisne od parametrov migracijskih politik. Koncepta začasnih in krožnih migracij imata svoje slabosti in prednosti. »Koncepta začasnih in krožnih migracij nista niti nova niti niso razlike med obema konceptoma povsem jasno opredeljene. Medtem, ko je krožno migracijo treba razumeti predvsem v kontekstu migrantov in/ali krožnega gibanja med dvema državama (back-and-forth movement), se začasna migracija nanaša na eno samo selitev z določeno motivacijo in/ali namenom ter kasneje vrnitve v matično državo ali selitve drugam« (Medved, 2010: 2). Felicita Medved tudi ugotavlja, da naj bi bila do leta 2004 slovenska politika na področju ekonomskih migracij vodena s strani delodajalcev, država je to le spremljala. V času ekonomske in finančne krize (od leta 2009) so države (tudi Slovenija) začele reagirati z zaščito lastnega trga dela. Uveden je bil večji nadzor nad zaposlovanjem in delom tujcev. Prišlo je do zniževanja kvot, upada dovoljenj za delo ter odhajanja ljudi - delavcev migrantov. Opozorjeno je bilo, da mora država vedeti kaj želi. Slovenija mora med drugim še veliko narediti na področju priznavanja in vrednotenja izobraževanja, spretnosti in znanj. Poenostaviti je potrebno administrativne postopke. Postati mora privlačna dežela, tudi za raziskovalce.

V okviru Ministrstva za notranje zadeve je organiziran tudi Urad za finančne zadeve in javna naročila. V njegovem okviru je organizirana Projektna enota za evropska sredstva. Zagotavlja naj bi usklajeno, koordinirano in pregledno izvajanje aktivnosti informiranja in obveščanja glede štirih evropskih skladov: Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav, Sklada za zunanje meje, Evropskega sklada za begunce in Evropskega sklada za vračanje. Ministrstvo za notranje zadeve v zadnjih letih tudi pripravlja razpise in javna naročila za pripravo in izvedbo programov oz. projektov civilno-družbenih oz. nevladnih organizacij. Programi se v večji meri financirajo iz sredstev Evropskega begunskega sklada

ter Sklada za vključevanje državljanov tretjih držav. Delno tudi iz sredstev Ministrstva za notranje zadeve.

Dejstvo je, da so migracije in integracija oz. socialno vključevanje preveč pomembna področja za družbo in skupnost, da bi jih lahko prepustili le aparatu državne oz. javne uprave. Civilna družba je prostor, kjer se razvijajo nove ideje, pobude, socialne vezi in možnosti socialnega delovanja tudi na tem področju. Ustanove državne (javne) uprava morajo sodelovati med sabo ter s civilno-družbenimi in nevladnimi neprofitnimi organizacijami (tudi raziskovalci), ki konkretno delajo z ljudmi na terenu. Analiziranje in vrednotenje javnih politik in praks je potrebno zaradi ocenjevanja njihove smotrnosti in doseganja namenov in ciljev posameznih strategij in ukrepov in iskanja možnosti izboljšav oziroma alternativ. Državni (javni) uslužbenci bi morali aktivno sodelovati pri takem reflektiranju, analiziranju in vrednotenju migracijske in integracijske politike in na tak način prispevati k izboljšavam. To pa lahko delajo le ob sodelovanju s civilno družbo oziroma raziskovalnimi in nevladnimi organizacijami.

4.3.3 Področje kulture

Področje kulture od začetka leta 2012 nima več posebnega ministrstva. Vzpostavljeno je bilo Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. V okviru bivšega Ministrstva za kulturo RS je bil organiziran Sektor za kulturne pravice manjšin, ki je v skladu z informacijami na spletni strani Ministrstva za kulturo opravljal naslednje naloge:

- priprava strokovnih podlag za strategijo MK na tem področju, sodelovanje pri pripravi predpisov ter spremljanje notranje in evropske zakonodaje s področja dela sektorja,
- razvijanje in uveljavljanje sodobnih in znotraj držav EU uveljavljenih konceptov zaščite in promocije kulturne raznolikosti,
- ozaveščanje pripadnikov manjšin o njihovih pravicah in izvajanje mediacije za preventivno reševanje konfliktov,
- razvijanje posebnih ukrepov zaradi posebnih okoliščin, v katerih kulturno delujejo manjšinske skupnosti, ne le etnične, ampak tudi ranljive in ovirane skupine,
- spremljanje razvoja manjšinskih kultur ter ustvarjanje pogojev za njihovo promocijo in uveljavitev v širši družbi,
- priprava predlogov strokovnih gradiv, ki jih obravnavajo Vlada RS in DZ, ter Svet Evrope, EU in OZN,

- sodelovanje z domačimi in mednarodnimi vladnimi in nevladnimi strokovnimi organizacijami in posamezniki,
- priprava in usklajevanje načel, ciljev in meril na področju manjšinske kulturne politike,
- priprava in izvajanje posebnih programov za posamezne manjšinske skupnosti,
- sooblikovanje predlogov za integracijo in spremljanje integracijskega programa manjšin,
- sodelovanje z Javnim skladom RS za kulturne dejavnosti in z lokalnimi skupnostmi,
- samostojno izvajanje proračuna pri zagotavljanju sredstev za financiranje kulturnih dejavnosti manjšinskih skupnosti.

V publikaciji vključevanje v slovensko družbo, ki jo je pripravilo in izdalo Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, je med drugim navedeno: »Kulturno dejavnost različnih etničnih skupin bo kulturna politika v skladu z nacionalnim programom za kulturo 2008-2011 podpirala v njihovem prizadevanju za ohranjanje njihovih jezikov, kulturno-umetniškega izražanja in kulturnega povezovanja z matičnimi narodi. Kulturna zavest in ozaveščenost ljudi o njihovih kulturnih pravicah je eden izmed pogojev za vključenost v odprto družbo, ki telji na posameznikovi avtonomiji in svobodi.« (2009, 53)

V sodobnem času se veliko govori in piše o večkulturnosti ali medkulturnosti. V omenjeni publikaciji je tudi navedeno: »Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z Ministrstvom za kulturo zagotavlja sofinanciranje programov medkulturnega dialoga, ki jih izvajajo nevladne in druge nepridobitne organizacije. Programi so sofinancirani iz Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav«. (2009, 53) Leto 2008 je Evropska unija razglasila za leto medkulturnega dialoga in v ta namen organizirala nekatere prireditve ter spodbudila različne razprave in projekte. Pomen dialoga med kulturami, socialnimi skupinami, med priseljenci oz. migranti ali begunci in drugimi prebivalci določene države, državljani in nedržavljanje je v sodobnem času nasprotij in zaostrenih ideoloških in socialnih konfliktov, ki pogosto eskalirajo v fizično in psihično nasilje in oborožene spopade velik. Ali in kako lahko znotraj kulture poteka medkulturni dialog? Ali in kako lahko kulturna politika spodbuja in vzdržuje medkulturni dialog oz. prispeva k kulturnemu in socialnemu vključevanju migrantov, beguncev, pripadnikov etničnih manjšin oz. skupin? Ali in kako lahko kulturna politika prispeva k odpravljanju ali zmanjševanju rasizma in diskriminacije zaradi vere, rase, etnične pripadnosti?

Zgodovinsko pogojena etnična in kulturna raznolikost in raznovrstnost je dejstvo sodobnih družb in držav. Tudi Slovenije. In v tem je treba iskati izzive ter inspiracijo za ustvarjanje, medsebojno spoznavanje, razumevanje in izboljševanje kvalitete življenja vseh prebivalcev. Tudi migrantov, prosilcev za azil in beguncev. Prav umetniki in drugi kulturni delavci imajo v tem smislu zelo pomembno vlogo in pomen. Kroženje in izmenjava idej, umetniških in kulturnih stvaritev pospešuje večkulturnost in tudi medkulturnost. V književnosti, glasbi, sodobni umetnosti ni (oz. jih ne bi smelo biti) ločevalnih mej, pomembna je izvirnost, inspiracija za globlje občutenje, razumevanje in izražanje podobnosti in razlik med ljudmi sveta. V tem smislu mora kultura delovati povezovalno. Toda dejstvo je, da je kultura v širšem pomenu te besede prav tako lahko zelo izključujoča do tistih, ki so drugačni ali pa le odstopajo od predstav o določeni (npr. naši, nacionalni, evropski, zahodni itd.) kulturi. Migranti, Romi, priseljenci, prosilci za azil, begunci imajo pravico in potrebo po ohranjanju lastne kulture, vrednot, vere, običajev, navad. Toda tudi kultura teh skupin ni homogena. Ljudje smo različni in hkrati enaki. Družbeno pripisovanje značilnosti (predvsem negativnih) določenim »kulturam« ali etničnim skupinam pogosto vodi v izolacijo, getoizacijo, segregacijo, marginalizacijo posameznikov in manjšinskih skupin ter skupnosti. Napačne in hegemonске predstave zahodnjakov in povečevanje lastne kulture ter nezmožnosti samorefleksije so v zgodovini vodile tudi do poskusov in uresničevanja iztrebljenja in/ali kulturne asimilacije pripadnikov etničnih (pa tudi drugih) manjšin in priseljencev. Poleg tega, da so bile nehumane in so povzročile mnoge socialne in politične posledice, se tovrstne politike tudi niso izkazale za dolgotrajno učinkovite. V sodobni družbi in državi je potrebno prepoznavati in spoznavati zgodovinske ter socialne in politične pogojenosti srečevanja in prepletanja ter medsebojnega bogatenja različnih kultur. Sodobna družba in država se mora prilagajati kulturnemu pluralizmu in ga spodbujati ter podpirati v smislu odpiranja in razvoja državljanstva. Ob tem je seveda potrebno upoštevati kompleksnost pluralne družbe in potrebo po prilagojenih politikah upravljanja različnosti in kulturne raznolikosti. V tem smislu je bilo Ministrstvo za kulturo RS pomemben akter kulturne, večkulturne in tako tudi migracijske oz. integracijske politike države. Konkretno naj bi bili državni (javni) uslužbenci zaposleni v tem ministrstvu, posebej v Sektorju za kulturne pravice manjšin (pa tudi v drugih direktoratih in sektorjih) pomembni akterji v procesu formuliranja, oblikovanja in udejanjanja javne politike in administrativnih praks prilagajanja države in družbe na kulturno pluralnost.

Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije je bilo torej pristojno in odgovorno za skrb za kulturne pravice manjšin. Kasneje se je sektor preimenoval v Službo za kulturne raznolikosti

in človekove pravice manjšin. Poseben Sektor za kulturne pravice manjšin (najprej se je imenoval Sektor za kulturne pravice manjšin in razvoj kulturne raznolikosti) je imel pomembno simbolično vlogo, ki je govorilo o tem, da država Slovenija in njena državna uprava tudi na tem področju razvijata kapacitete za soočanje s potrebami ne samo politično ampak tudi kulturno pluralne družbe. To je tudi v skladu z različnimi strategijami in dokumenti Evropske unije. Prav tako je to v skladu z večkulturnim modelom, ki ga je s cilji zapisanimi v Resoluciji o migracijski politiki izbrala Slovenija. Zaščita pravic manjšin in etničnih skupnosti bi morala biti pomembna za vsako državo. Predvsem je bilo iz naštetih nalog sektorja na tem področju mogoče opaziti skrb za pripadnike etničnih manjšin in skupnosti (italijanska in madžarska narodna manjšina, romska etnična skupnost) pa tudi »drugih ranljivih in oviranih skupin«. Kulturna in socialna politika se na tem področju prepletata. Vprašanje je koliko na to prepletanje vpliva migracijska politika in kako se kaže in udejanja znotraj avtonomnega, raznolikega, dinamičnega in (trans)nacionalno relevantnega podsistema kulture. Koliko je migracijska politika povezana z manjšinsko kulturno politiko in integracijskimi programi manjšin? So tudi novodobni dokumentirani in nedokumentirani migranti, begunci, prosilci za azil vključeni v cilje, strategije in ukrepe na področju kulturne politike in če kako? Delno lahko na ta vprašanja odgovorimo z pregledom in analizo javnih razpisov in pozivov projektov, ki jih je objavljalo Ministrstvo za kulturo.

Ministrstvo za kulturo na podlagi Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo izvaja tudi postopke za zbiranje predlogov javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki se financirajo iz javnih sredstev. Omenjeni sektor za kulturne pravice manjšin v okviru MK, je zadnja leta pripravil in objavil javne pozive za prijavo kulturnih projektov »kulturnih organizacij s statusom pravne osebe zasebnega prava ter ustvarjalcev pripadnikov etničnih skupnosti in priseljencev s statusom samozaposlenih v kulturi« oz. »kulturnih organizacij s statusom pravne osebe zasebnega prava ter ustvarjalcev pripadnikov romske skupnosti s statusom samozaposlenih v kulturi«. Javni poziv za izbor kulturnih projektov na področju različnih manjšinskih etničnih skupnosti in priseljencev v RS je kasneje prešel pod pristojnost Javnega sklada za kulturo RS. Javni poziv za izbor kulturnih projektov romske skupnosti v RS pa je ostal v pristojnosti Ministrstva za kulturo.

Omenjene projekte pripravljajo in izvajajo predvsem nekatere nevladne organizacije (društva, zavodi, ustanove) pripadnikov manjšinskih skupnosti in podpornikov integracije pripadnikov manjšin in priseljencev. Če želijo nevladne organizacije uspešno delovati in razvijati projekte

in programe, morajo poleg ustvarjalne energije, znanj in usposobljenosti kadrov ter njihovega občutka za skupnostno (kulturno in socialno ter politično) delovanje seveda nujno zagotoviti tudi zadostna finančna sredstva. V tem smislu so kar preveč odvisne od sofinanciranja s strani države (v tem primeru Ministrstva za kulturo) pa tudi lokalnih skupnosti. Premoč javnega sektorja v odnosu do civilno-družbenih oziroma nevladnih organizacij je še vedno opazna. Prav tako je vprašljivo preveliko vzpodbujanje konkurenčnosti med nevladnimi organizacijami v smislu boja za finančna sredstva evropskih skladov, države in lokalnih skupnosti. Slednje pogosto otežkoča ali onemogoča enakopravno sodelovanje različnih organizacij oz. akterjev. Prav na področju kulture in posebej socialnega vključevanja pripadnikov manjšinskih skupnosti, migrantov, priseljencev, beguncev je sodelovanje različnih akterjev še kako pomembno. Prav je, da država delegira določene naloge na civilno družbo in nevladne organizacije, vendar morajo potem državni (javni) uslužbenci tudi razumeti kakšna je vloga in pomen civilne družbe ter nevladnih organizacij. O odnosu med državno (javno) upravo in civilno-družbenimi ali nevladnimi organizacijami bo več govora v posebnem poglavju.

Na tem mestu je vredno omeniti, da poleg omenjenih javnih pozivov MK prav tako objavi Javni razpis za izbor kulturnih projektov posebnega programa namenjenega pripadnikom nemško govoreče etnične skupine v Sloveniji. V letu 2008 je bil prvič objavljen tudi javni razpis za izbor razvojnih projektov, ki so namenjeni krepitvi usposobljenosti, zaposlovanju in dvigu zaposljivosti ranljivih skupin²³ na področju kulture. Ta javni razpis se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 4. razvojne prioritete: »Enake možnosti in spodbujanje socialne vključenosti« in prednostne usmeritve 4.3.: »Dvig zaposljivosti ranljivih družbenih skupin na področju kulture in podpora njihovi socialni vključenosti«. Večinski (85 % celotnih upravičeni javnih izdatkov) financer izbranih projektov v okviru tega razpisa je Evropski socialni sklad, namenska sredstva slovenske udeležbe pa predstavljajo 15 % celotnih upravičenih javnih izdatkov za upravičene stroške projekta. Vsekakor bi tovrstni projekti morali biti pomemben del bolj celostne migracijske in integracijske politike države oziroma z njo povezanih kulturnih in socialnih politik. Prav civilna družba je tista znotraj katere se morajo razvijati in uveljavljati pobude in smernice za ohranjanje kulturne pluralnosti in prilagajanje politik države in javne (državne) uprave na tem

²³ Med ranljive skupine v skladu s tem razpisom Ministrstvo za kulturo uvršča pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti, pripadnike romske skupnosti, različne manjšinske etnične skupine in priseljence ter invalide.

področju. Sodelovanje uslužbencev²⁴ države in njene uprave ter predstavnikov civilne družbe (nevladnih organizacij) je v tem smislu nujno in ga je potrebno ves čas razvijati – tudi na področju kulture in večkulturnosti.

4.4 Vloga, možnosti in ovire delovanja civilno-družbenih in nevladnih neprofitnih organizacij na področju migracij v Sloveniji

Ko proučujemo državo in politike migracij velja analizirati tudi vlogo civilne družbe, civilno-družbenih in nevladnih organizacij. Kot smo že pojasnili pojem civilne-družbe ni enoznačen. Tudi v Sloveniji prevzema različne pomene, odvisno od konteksta v katerem je uporabljen. Pribac opozarja na »miselne napake in pojmovne zmešnjave«, ki naj bi jih bilo »mogoče pojasniti samo z nadomeščanjem koncepta z napačno interpretirano in idealizirano spominsko sliko«. (Pribac 2004, 41) Različni civilno-družbeni akterji so imeli v 80ih letih 20. stoletja velik pomen pri osamosvajanju Slovenije. Njihovo delovanje je bilo v tem smislu napredno, politično, javno, zakonito. Šlo je za vzpostavljanje samostojne države. Mnogi akterji so potem s prevzemom oblastnih funkcij postali izvajalci oblasti te države. Danes je civilna družba v Sloveniji heterogena in razpršena med različne akterje (posameznike in tudi različne organizacije), ki so bolj ali manj politično dejavni. Ne moremo govoriti o enotni ali homogeni civilni družbi. Heterogenost, pluralnost je tudi v jedru koncepta civilne družbe. Civilno-družbene (kamor vštevamo tudi nevladne organizacije) v Sloveniji delujejo na različnih področjih, tudi na področju migracij in integracije. Vloga in pomen teh organizacij je različno razumljena in interpretirana.

Na področju migracij so civilno-družbene ali nevladne organizacije (NVO) zelo pomembne. Država in državna (javna) uprava naj bi jih upoštevala kot pomembnega sogovornika, pobudnika in partnerja pri oblikovanju in izvajanju politik na področju migracij in integracije. »Četudi so te organizacije pogosto neformalne in delujejo zgolj na osnovi prostovoljstva, morajo biti enako kot profitne organizacije učinkovito vodene, da bi lahko dosegle kakovostne rezultate. Javnost in porabniki teh organizacij namreč upravičeno pričakujejo kakovostno delovanje.« (Mesec 2008, 39) Dodati je potrebno, da je za učinkovito vodenje in

²⁴ Anketni vprašalnik je bil v okviru raziskave poslan tudi vodji sektorja za kulturne pravice manjšin s prošnjo, da ga posreduje tudi drugim uslužbencem v okviru njenega sektorja. Vendar se je opravičila in na vprašanja ni odgovorila. Tudi drugi uslužbenci tega sektorja na vprašanja niso odgovorili.

upravljanje teh organizacij, njihovih programov in projektov ter strokovno delo potrebno tudi zaposlovati izobražene ljudi ter tako omogočati trajen razvoj in stabilno delovanje. V civilni družbi se porajajo in izmenjujejo mnoge ideje, iščejo se odgovori na mnoga vprašanja, načrtujejo in izvajajo se različni programi in projekti na področju vključevanja²⁵ (izobraževanja/usposabljanja, socialnega dela, kulture itd.) migrantov in pripadnikov etničnih skupin ter manjšin. Na področju vključevanja migrantov so bili npr. tudi na ravni EU sprejeti pomembni dokumenti, ki jih mora upoštevati tako država in njena uprava kot tudi civilno-družbene ali nevladne organizacije. V dokumentu Eur-Lex (2012) je med drugim zapisano:

Prenovljeni evropski program za vključevanje državljanov tretjih držav je prispevek k razpravi o tem, kako razumeti in bolje podpirati vključevanje. Zahtevajo se raznoliki pristopi, odvisni od različnih izzivov vključevanja, s katerimi se srečujejo različne kategorije migrantov, nizko in visoko usposobljeni, ter upravičenci do mednarodne zaščite. Evropa potrebuje pozitiven odnos do raznolikosti ter trdna jamstva za temeljne pravice in enako obravnavo, na podlagi medsebojnega spoštovanja različnih kultur in tradicij. Potrebni so tudi ukrepi, usmerjeni na posebno ranljive skupine migrantov./.../ Vključevanje je dinamičen, dolgotrajen proces, ki zahteva prizadevanje zelo različnih akterjev na različnih področjih politike in različnih ravneh. Zato se priporočila, vključena v to sporočilo, nanašajo na vse akterje v procesu vključevanja.

Civilno-družbene ali nevladne organizacije so eden od akterjev javne politike. »Pri nevladnih organizacijah pričakujemo, da so zainteresirane za sodelovanje pri oblikovanju javnih politik/.../ Za nevladne neprofitne organizacije je smotrno sodelovati pri oblikovanju javnih politik na področjih, kjer delujejo, saj lahko na ta način prispevajo k ustrežnejšemu definiranju družbenih problemov in vplivajo na njihovo reševanje.« (Fink Hafner 2002, 108)

²⁵ Prav na področju vključevanja priseljenih prebivalcev (»imigrantov«, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev) imajo civilno-družbene ali nevladne organizacije pomembno vlogo. Vendar je treba ob tem razumeti kompleksnost in raznovrstnost delovanja na področju socialnega ali političnega vključevanja. Gre za podporo in pomoč ljudem, družinam in skupinam ter skupnostim pri vključevanju v novo okolje glede na prepoznane in izražene potrebe in na različne načine, npr. z informiranjem in svetovanjem, izobraževanjem ter usposabljanjem, socialnim delom (za kar so potrebna znanja in izkušnje izvajalcev) ter tudi podporo pri samopomoči in samorganiziranju. Priseljeni prebivalci se tudi povezujejo in ustanavljajo svoja društva in druge organizacije, v okviru katerih z različnimi aktivnostmi ohranjajo svojo kulturo, jezik ter si medsebojno pomagajo v novi družbi oziroma državi. Pri podpori migrantom pa je potrebno tudi poznavanje in spoštovanje zakonodaje. Posebej pomembno je sodelovanje med civilno-družbenimi oziroma nevladnimi organizacijami ter ustanovami državne in javne uprave.

V skladu z navedenim naj bi nevladne organizacije sodelovale tudi pri oblikovanju in izvajanju politik na področju migracij in integracije. Toda to je odvisno od različnih dejavnikov, posebej od odnosa med državnimi in civilno-družbenimi akterji.

Moč nevladnih organizacij kot tudi drugih nedržavnih akterjev v policy procesih je odvisna od mnogih dejavnikov. Med njimi so naslednji: značilnosti družbenega okolja (stopnja socialno ekonomske razvitosti), značilnosti nedržavnih akterjev (razpoložljivi človeški, finančni in drugi materialni viri, stroka), prevladujoča politična kultura politične elite (stopnja njene odprtosti za posvetovalno politiko), prevladujoča politična kultura v družbi (stopnja razširjenosti participativne politične kulture). (Fink Hafner 2002, 108-109)

V Sloveniji se na vseh področjih, tudi na področju politike migracij in integracije zagotovo odražajo vsi zgoraj naštetih dejavniki, ki vplivajo na moč in vlogo civilno-družbenih in nevladnih organizacij v razmerju do države.

Pri tem se je treba zavedati vseh potencialnih možnosti in pozitivnih vidikov sodelovanja med državo in NVO, saj sodelovanje z NVO omogoča ugotavljanje dejanskih potreb v družbi; NVO prevzemajo del odgovornosti za javno dobro na različnih področjih, prispevajo k oblikovanju posameznih politik, zakonodaje in nacionalnih programov, prispevajo h kakovosti dejanskega izvajanja posameznih politik, omogočajo povečanje legitimnosti odločitev pri zakonodajnem postopku, dopolnjujejo vladne dejavnosti, animirajo dogajanje v lokalnem okolju, omogočajo dvosmerni prenos informacij med državo in družbo in tako naprej. (Mežnarič in drugi v Brezovšek in drugi 2008, 207-208)

V civilni družbi je torej nek potencial, ki ga je vredno upoštevati in razvijati v vsaki državi, tudi Sloveniji. Pri tem se je potrebno tudi zavedati, da govorimo o heterogeni in ne homogeni civilni družbi. Prisotni so različni interesi, ki so pogosto tudi v konfliktu.

V Sloveniji je v zadnjih petnajstih letih nevladni sektor intenzivno rasel. Registriranih je že okrog 22.000 nevladnih organizacij – društev, zavodov in ustanov. Vendar pa rasti števila nevladnih organizacij ni sledil tudi njihov razvoj. Medtem ko se je izjemno povečalo njihovo število, pa so preostali kazalci, s katerimi se danes običajno meri

razvitost nevladnega sektorja, ostali praktično nespremenjeni. Slovenija je tako glede na razvitost svojega nevladnega sektorja že pričela zaostajati celo za državami, ki jih uvrščamo med manj razvite. (CNVOS INFO, 2009).

Podatki o številu nevladnih organizacij sicer niso popolnoma enaki v vseh virih. Po podatkih AJPES (Dnevnikov Objektiv, 2009) je bilo konec septembra 2008 v Sloveniji registriranih več kot 20.000 društev in več kot 7000 nepridobitnih organizacij. AJPES torej očitno loči med društvi in nepridobitnimi organizacijami, čeprav so tudi nameni in cilji delovanja društev predvsem nepridobitni oz. neprofitni. Področja delovanja društev in drugih nevladnih organizacij so različna. Nevladne organizacije delujejo na področjih kulture, socialnega varstva, človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vzgoje in izobraževanja, športa in rekreacije, raziskovanja, humanitarnih dejavnosti, civilne zaščite in reševanja, varstva okolja itd.

Tudi na področju migracij in integracije je potrebno civilno-družbene akterje obravnavati kot del politične skupnosti na različnih ravneh (lokalni, državni, nadsacionalni). Državne (javne) ustanove in civilno-družbene ali nevladne organizacije imajo lahko svoje specifične načine delovanja, toda hkrati so soodvisne pri oblikovanju in izvajanju politik. Moramo se vpraševati o novih razmerjih človek-država, iskati načine zmanjševanja hierarhičnosti odnosov ter (pre)moči države nad civilno družbo. Za integracijo in socialno kohezijo vsake družbe in države so civilno-družbene organizacije nepogrešljive, saj omogočajo pogoje za srečevanje, spoznavanje, (med)kulturno učenje, skupnostno skrb in socialno delo, vzpostavljanje in razvijanje ter vzdrževanje socialnih omrežij ter komuniciranja (dialoga), državljsko participacijo, razvijanje socialnega in kulturnega kapitala migrantov itd. V njej se razvijajo tudi politične ideje. Brezovšek (2003, 82) ugotavlja, da je »država (uprava) tudi sama del procesa globalizacije in kot takšna še vedno prevladujoča oblika institucionirane politične moči, čeprav jo ogrožajo različne težnje in procesi globalizacije. Res pa je, da je pojmovanje države (uprave) kot aparata suverene moči, to je razumske države, ki predstavlja združevanje različnih interesov, katerih načelo je posebna korist, prišlo do konca svoje poti oziroma zmožnosti.« Država mora sodelovati s civilno družbo in obratno. Pomembno je ustrezno razmerje moči med civilno družbo in državo. Brezovšek dodaja, da »je potrebno državno koncentrirano politiko če ne ukiniti, pa vsaj dopolniti z demokratično posredovano civilno politiko, ki šele odpira možnosti širše participacije državljanov v skupnih zadevah. Demokratičnosti in sociabilnosti neke države ne merimo več zgolj z razvitostjo parlamentarne

demokracije, ampak predvsem z njenim odnosom do civilne družbe.« (prav tam) Kot smo že ugotovili v tem delu ima država in njena uprava še vedno pomembno vlogo v sodobnem svetu, tudi na področju migracij. Vendar se njena vloga in način delovanja tudi spreminja. Država in njena uprava se prilagaja globalnim razmeram in pogojem. Brezovšek tudi ugotavlja:

Sodobna država je predvsem skromna država, ki uresničuje povsem konkretne in realne življenjske cilje ljudi; ni intervencionistična, pač pa odzivna država/.../ Država kot institucija ima tako še vedno monopol nad prisilo, kot organizacija pa nudi podporo civilni družbi, uveljavlja skupne interese, skrbi za večjo učinkovitost ter opravlja upravljalne in eksekutivne naloge. Vloga države je v mobilizaciji človeških virov in ustvarjanje prostora za usklajevanje interesov. (Brezovšek 2003, 82-83)

Toda sodelovanje med državo in nevladnimi organizacijami je v Sloveniji še vedno omejeno in polno ovir. »Vsi navedeni podatki za Slovenijo potrjujejo, da pri nas še vedno nadaljujemo preživelo paradigmo razvoja države blaginje in skorajda monopolno vlogo javnega sektorja pri zagotavljanju dobrin in storitev.« (Črnak Meglič 1997, 25) Nevladne organizacije s strani države (državne uprave) še vedno niso prepoznane kot enakopraven akter pri oblikovanju in izvajanju ter evalviranju javnih politik. To je mogoče opaziti tudi področju migracij in integracije. Javni sektor je v premoči nad nevladnim. K temu najbrž precej prispeva tudi civilna družba sama. Mnogi namreč tudi opozarjajo na negativno in škodljivo rivalstvo znotraj civilne družbe. Slednjega sproža tudi država in njena uprava s svojim načinom sofinanciranja programov in projektov nevladnih organizacij. Nevladne organizacije, katerih projekti in programi so od tega sofinanciranja države odvisni, težko sledijo lastni strategiji in ciljem razvoja in delovanja. Tako se je pojavil tudi pojem (para)državne nevladne organizacije, čeprav ni popolnoma jasno za katere nevladne organizacije to poimenovanje velja in za katere ne. Skoraj vse se prijavljajo na javne razpise in pozive in vse morajo potem sodelovati z državo in drugimi sofinancerji programov ter projektov. Je pa res, da so lahko nekatere organizacije v bolj privilegiranem položaju kot druge. Problem nestalnih sistemskih virov financiranja pa bolj ali manj občutijo prav vse. Tudi vstop in razvoj novih nevladnih organizacij je otežen in premalo sistemsko podprt, čeprav ga država na deklarativni ravni vzpodbuja. Veliko bi bilo potrebno narediti še na sistematičnem spremljanju in evalvaciji ter primerjanju kakovosti in učinkov programov, ki jih izvajajo nevladne organizacije. Sistemsko je vredno podpirati predvsem programe, ki dejansko zagotavljajo dodano vrednost. Podobno

kot na drugih področjih je tudi na področju migracij in integracije zelo pomembno, da imajo nevladne organizacije zagotovljen ustrezno izobražen in usposobljen kader. Delo z ranljivimi skupinami prebivalstva je specifično, zahtevno in zahteva posebna znanja in veščine ter tudi izkušnje. Prav tako je potrebno znanje vodenja in upravljanja organizacij ter posebej projektov in programov, s posebnim poznavanjem specifik nevladnega sektorja in njegovega razmerja do države. Država in državna uprava je odgovorna za nadzor in namensko porabo sofinanciranih sredstev za projekte in programe nevladnih organizacij, vendar tudi za učinke teh projektov in programov.

Zato je potrebno razvijati partnerske odnose med državo in nevladnimi organizacijami, tudi na področju socialnega in političnega vključevanja migrantov, beguncev, Romov ter vzpodbujanja in udeleževanja medetničnih in medkulturnih stikov, spoznavanj, učenja, pomoči. Pri tem se je potrebno zavedati potenciala in vloge civilno-družbenih organizacij ali nevladnih organizacij, ki morajo biti in tudi so pogosto kritične do države in njenih politik in praks. »Če je bila socialna država največja iznajdba 19. stoletja, predstavlja največjo socialno inovacijo 20. stoletja neprofitno-volontersko področje« (Črnak Meglič 1998, 19). Razvijati velja pluralni sistem blaginje, v katerem javni sektor ni več edini akter, ima pa še vedno pomembno vlogo. Država blaginje je namreč že v sedemdesetih letih 20. stoletja zašla v krizo zaradi različnih razlogov. »Tako ekonomska kriza in iz nje izhajajoča nujnost po obrzdanju izdatkov za družbene dejavnosti kot tudi nezadovoljstvo uporabnikov s storitvami javnih servisov so vzpodbudili iskanje novih oblik in metod, ki bi te potrebe reševale učinkoviteje – z manj sredstvi in v večje zadovoljstvo uporabnikov.« (prav tam). Na področju migracij in integracije ter na področju etničnih, jezikovnih in/ali narodnih manjšin je potrebno posebej upoštevati tudi socialno dimenzijo. »Šele ko oba segmenta (etnično in socialno) povežemo v dialektično celoto, dobi pojem varstvo manjšin ustrezen pomen.« (Komac 2002, 13) Kot nadalje tudi jasno opozori Komac, je pomembno ohranjati etnično (kulturno) in religiozno pestrost prebivalstva. Tudi Peter Klinar je opozarjal na pomen etničnega pluralizma in medetničnih odnosov ter posebej na neskladnosti med sistemsko in socialno integracijo. »Sistemska integracija ljudi v politične in ekonomske podsisteme javne sfere je v večini družbenih sistemov problematična. Lahko govorimo o izrazitih pojavih alienacije in dominacije nad posamezniki in manjšinskimi etničnimi skupinami.« (Klinar 1989, 150). Dejstvo je, da sistem državne (javne) uprave brez civilne družbe ne more zagotavljati ustreznih pogojev za socialno kohezijo in integracijo migrantov in etničnih skupin ali manjšin. Hierarhična in statusna kategorizacija ljudi še ne zagotavlja tudi socialnega, kulturnega in etničnega sožitja med

ljudmi. V okvir javnih politik, javnega in političnega upravljanja se mora vključevati tudi perspektivo civilne družbe, ljudi in njihovih potreb. Le na tak način je tudi mogoče voditi in izvajati ustrezno politiko migracij in integracije.

Nekateri civilno-družbeni akterji opozarjajo, da je civilna družba v Sloveniji popolnoma izginila. Dejansko je nekaj resnice v tem. Politolog Adolf Bibič pa je tako kot nekateri drugi poudarjal trajen pomen civilne družbe. Po osamosvojitvi Slovenije je namreč ta začela dobivati drugačno toda še vedno pomembno vlogo v družbi. Tudi danes jo ima čeprav je videti precej obrobna.

S politično pluralistično transformacijo se narava civilne družbe spremeni, spremenijo se njeni agensi. Civilna družba prej in civilna družba sedaj se med seboj bistveno razlikujeta. Če je prva temeljila na socialnih gibanjih, temelji druga predvsem na interesnih organizacijah; če je prva imela nalogo mita, ki kot globalni transformacijski agens mobilizira, ima druga bolj skromne naloge sodelovanja v vsakodnevnih družbenih in političnih procesih; če je prva delovala v znatni meri na temelju antiinstitucionalizma in antipolitike, deluje druga, če deluje normalno, kot sestavni del političnega procesa; če je bila prva torej predvsem neinstitucionalna, je druga predvsem institucionalna in celo inkorporirana. (Bibič 1997, 25)

Bibič v nadaljevanju tudi piše, »da delovanje civilne družbe, njenih subjektov v praksi ni lahko določiti, pa tudi v teoriji ni ostrih meja.« Opozori tudi na negativne vidike civilne družbe (npr. nacionalistično šovinistična gibanja), vendar dodaja: »Vsi ti pomisleki in omejitve ne morejo spodbiti temeljne ugotovitve (hipoteze), da civilna družba, kolikor deluje v mejah pravne države, ki varuje temeljne pravice in svoboščine in zagotavlja demokratično participacijo, izpolnjuje summa summarum izrazito pozitivno funkcijo.« (Bibič 1997, 28)

Predvsem velja razumeti avtonomijo civilne družbe, ki nikoli ni absolutna ampak je relativna kategorija. Civilna družba (tudi nevladne organizacije) ima omejitve v odnosu do države in veljavne zakonodaje ter finančnih resursov s katerimi razpolaga. Bibič (prav tam) piše tudi o avtonomnosti nasproti strankam ter globalnim organizacijam. Posebej tudi opredeljuje odnos med društvi in civilno družbo. Pomembno je poudariti, da piše o tem pred sprejemom takrat novega zakona o društvih in da je bil kasneje (leta 2006) v Sloveniji sprejet nov zakon o društvih. To priča o tem, da se je dolgo časa iskalo primerno pravno podlago za delovanje

društev. Toda država tudi po sprejemu nove zakonodaje in legalizaciji delovanja ter nadzora nad pravnim in finančnim poslovanjem društev le postopno začinja sodelovati z nevladnimi organizacijami. Ob ustrezni regulaciji, ki je potrebna, pa bi bilo potrebno razvijati tudi kulturo sodelovanja in zaupanja med državno (javno) upravo in njenimi uslužbenci ter civilno družbo oziroma nevladnimi organizacijami. Lahko se strinjamo z Bibičem, da je sedaj pomembna intermediarna vloga civilne družbe, tudi nevladnih organizacij. Nevladne organizacije lahko pomembno dopolnjujejo vlogo države in njene uprave, ki prevečkrat deluje preveč birokratsko. Delujejo lahko povezovalno med različnimi javnimi in civilnimi akterji. Vendar jih je potrebno dejansko prepoznati kot pomembne ter jih kot take tudi ustrezno podpirati.

Nekateri avtorji (Brezovšek in drugi 2008, 206) tudi opozarjajo, da »v Sloveniji ni zakonsko določeno kaj je to nevladna organizacija (NVO). Tako tudi ni mogoče najti poenotene uporabe v praksi«. Se pa med nevladne organizacije sicer štejejo društva, fundacije, zasebni zavodi, zadruga, cerkvene organizacije in podobno. Gre predvsem za neprofitne organizacije. Nekatere tako registrirane organizacije sicer same nočejo veljati za NVO.

Težave, s katerimi se soočajo nevladne organizacije v zadnjem desetletju, so na primer sistemska opredelitev njihove vloge (funkcij in poslanstva), nepriznavanje NVO s strani države kot strateško pomembnega partnerja, zato je bil njihov razvoj odvisen od bolj ali manj naklonjenih razmer na posameznih vsebinskih področjih, nevpodbitno vzpodbudnega pravnega in dejanskega okvira za aktivnejši prenos nalog državne uprave na nevladne organizacije, pomanjkljivo vključevanje predstavnikov NVO v javno upravo in državne organe. Vse to ovira kontinuirano in trajno krepitev nevladnih organizacij, njihovo kadrovske in finančno stabilnost. (Brezovšek in drugi 2008, 206-207)

Vse težave s katerimi se soočajo civilno-družbene ali nevladne organizacije pomembno vplivajo na možnosti njihovega delovanja. V pobudi za prihodnost nevladnih organizacij (2003) in tudi sicer se poudarja, da se mora nevladni sektor rešiti podrejenega položaja nasproti državi in postati enakovreden partner javnemu in gospodarskemu sektorju.

Avtor tega dela lahko na podlagi izkušenj delovanja v civilno-družbenih/nevladnih organizacijah in tudi izkušenj dela v javni upravi dodam, da se v praksi kaže predvsem problem, ker mnogi javni uslužbenci nastopajo iz pozicije premoči proti nevladnim akterjem

in bi bilo zato potrebno tudi njih konkretno izobraževati o pomenu civilne družbe in nevladnih organizacij. Bolj bi tudi morali poznati način dela v nevladni sferi, ki ima zelo majhne prihodke (po podatkih raziskave FDV iz leta 2004 le 1,92 % BDP) in težko redno zaposluje ljudi (po podatkih raziskave na FDV 2004 večina, to je 80,6% nevladnih organizacij sploh ni imela zaposlenih). Nekateri delujoči v nevladnih organizacijah pa bi se morali bolj izobraziti o državni ureditvi in vlogi ter pomenu države. Velikokrat se namreč zdi, da gre za dve (državno in civilno-družbeno) povsem različni perspektivi in interese, čeprav temu ne bi smelo biti tako. »Vse to ovira reintegracijske procese med civilno družbo in državo. Vodi k recentralizaciji in zožuje na novo nastalo raznovrstnost.« (Brezovšek in drugi 2008, 207)

Na področju migracij in integracije je v Sloveniji aktivnih kar nekaj civilno-družbenih ali nevladnih organizacij. Ljudje, ki pridejo v Slovenijo namreč potrebujejo ustrezne informacije in svetovanje, pravno in psihosocialno podporo ter zagovorništvo in podporo pri učenju oziroma orientaciji med različnimi državnimi (javnimi) ustanovami pri katerih urejajo potrebne dokumente za bivanje, delo, zaposlitev, izobraževanje, usposabljanje, državljanstvo itd. Prav tako delujejo tudi bolj aktivistična združenja, ki bolj ali manj uspešno aktivirajo delavce migrante, prosilce za azil in begunce ter tako imenovane ljudi brez papirjev. Civilno-družbene in nevladne organizacije na tem področju so pomembne, aktivistična združenja in pobude predvsem tudi zato, ker odločno opozarjajo na mnoge od problemov migrantov v Sloveniji in slab odnos države do njih v smislu »sistemskega nasilja« in kršenja človekovih pravic (npr. nesvoboda gibanja in bivanja) ter tako sprožajo takšne ali drugačne odzive javnosti in javnih uslužbencev ter drugih nevladnih organizacij. Včasih je takšen nastop potreben, da se sploh začnejo pogovori in posledično mogoče tudi prepričevanje in reflektiranje politik in praks države in Evrope na tem področju oziroma, da država sploh začne poslušati argumente ljudi. Sicer pa je vredno ustvarjati pogoje za redno komunikacijo in bolj enakopravno sodelovanje med državo, javno upravo in civilno-družbenimi in nevladnimi organizacijami. Slednja mora imeti bolj iskreno podporo države za razvoj in delovanje. Mnoga društva²⁶ zaradi pomanjkanja sredstev in kadrovskih kapacitet namreč kljub želji in ustreznih znanjih ter izkušnjah ne morejo kontinuirano delovati na tem kompleksnem in zahtevnem področju, ki zahteva popoln angažma in skupnostno skrb. Potrebno bo poiskati in

²⁶ Avtor tega dela že nekaj let delujem tudi v civilno-družbeni oz. nevladni sferi. Tako tudi na podlagi lastnih izkušenj lahko opažam kompleksnost, ovire in pomanjkljivosti na področju zagotavljanja ustrezne in kontinuirane podpore priseljenim prebivalcem (migrantom, prosilcem za mednarodno zaščito in beguncem) v Sloveniji.

doseči zavezujoče in konstruktivno soglasje glede načinov sodelovanja²⁷ med državo, državno (javno) upravo in civilno-družbenimi ali nevladnimi organizacijami na konkretnih področjih (tudi migracij in integracije).

²⁷ Slovenska vlada oziroma pristojni vladni predstavniki so leta 2008 obljubili dialog in sodelovanje s civilno družbo oziroma nevladnimi organizacijami. V ta namen je imenovala celo posebnega državnega sekretarja za to področje v kabinetu predsednika vlade. Za področje sodelovanja z nevladnimi organizacijami je bilo in je sicer pristojno tudi Ministrstvo za javno upravo. Posamezna ministrstva in ustanove javne uprave morajo sodelovati z civilno-družbenimi in nevladnimi organizacijami na področjih za katera so pristojna. Vsekakor je sodelovanje med državo in civilno družbo pogojeno tudi s politično in upravno kulturo in političnimi ter ekonomskimi razmerami v družbi, državi in EU ter svetu. Pomena in vloge civilno-družbenih organizacij, sodobnega političnega in javnega upravljanja (tudi na področju migracij) bi se morala zavedati vsakokratna vlada in uprava.

5 Sklep

V doktorski disertaciji smo se posvečali tematiki države, migracij, posebej mednarodnih in transnacionalnih migracij, njihovem pomenu ter vlogi v sodobni družbi. Ob študiju in upoštevanju spoznanj različnih znanstvenih disciplin, relevantnih strokovnih virov, dokumentov, zakonodaje ter vidikov migracij smo se osredotočili na analizo sodobnih politik in upravljanja migracij ter integracije v Sloveniji, ob upoštevanju in analizi politik ter upravljanja migracij in integracije na ravni Evropske unije (EU) in v nekaterih drugih evropskih državah. Obravnavane so tudi zgodovinske, ekonomske, socialne, pravne in politične okoliščine nastajanja narodov, modernih držav-nacij (utemeljenih na treh stebrih: prebivalstvo, ozemlje, vlada in uprava) ter politik in upravljanja migracij. V tem okviru smo se soočili s političnimi idejami, koncepti in teorijami suverenosti, delitve oblasti (na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast), državljanstva, posebej tudi s koncepti in teorijami migracij ter upravljanja. Delo je osredotočeno na analizo vloge in pomena državne (v nekaterih segmentih tudi javne) uprave in njenih uslužbencev na področju migracij in integracije. Zato so analizirani koncepti, teorije, tvorba in vloga državne uprave (birokracije) ter tudi sodobni koncepti in prakse političnega in javnega upravljanja. Tako je upoštevana in analizirana tudi vloga in pomen civilno-družbenih oziroma nevladnih organizacij na področju migracij in integracije.

Strukturna zasnova disertacije sledi njenemu namenu in ciljem. Teoretični oz. spoznavni okvir tvori izhodiščna opredelitev in analiza nekaterih temeljnih pojmov in konceptov: država, narod, nacija, migracije, politika in politike migracij, politična in upravna kultura, državna in javna uprava ter upravljanje (governance), civilna družba in civilno-družbene oziroma nevladne organizacije. Že v okviru študija in analize teh pojmov ter konceptov smo lahko ugotovili kako kompleksna in večplastna je tematika, ki jo obravnavamo. Vsak od teh pojmov zasluži posebno poglobljeno obravnavo in pozornost, vendar so pomembne tudi povezave med njimi. Ugotovljeno je bilo da država in njena uprava tudi v pogojih globalizacije in evropske integracije ostaja pomemben akter in regulator (tudi na področju migracij in integracije), čeprav se koncept suverenosti in samostojnosti redefinira. Tudi vloga in delovanje državne in javne uprave se v novih pogojih spreminja. Državna in javna uprava se mora prilagajati globalnim razmeram, tudi sodobnim migracijam. V zadnjih desetletjih so se razvijali novi koncepti političnega in javnega upravljanja (governance), ki poleg ustavnosti in zakonitosti ter racionalnosti dela, vključujejo tudi participacijo, odprtost, transparentnost,

usmerjenost k ljudem - uporabnikom, odgovornost, horizontalno (in ne le vertikalno) sodelovanje, uspešnost in učinkovitost. Uveljavljanje teh konceptov ni enostavno in enosmerno, temveč se v različnih lokalnih, kulturnih in nacionalnih okoljih, državah različno odraža in ima različne (pozitivne in negativne) posledice. Pomembno je zavedanje, da mora državna (javna) uprava delovati v javnem interesu oziroma v interesu širše skupnosti. Prav tako civilno-družbene ali nevladne organizacije. Pomembno je ohranjanje pravne in socialne države. Globalizacija ima negativne in pozitivne plati. Pomeni izziv za demokracijo in sodobno družbo, posebej tudi za države-nacije ter njihove uprave. Predvsem tudi ob soočanju s pastmi vulgarnega kapitalizma in posledične gospodarske, finančne ter duhovne krize. Koncept političnega upravljanja (governance) in javnega upravljanja (public management), posebej na ravni Evropske unije in posameznih držav zahteva (tudi ob soočanju s sodobnimi migracijami in izzivi ter pastmi integracije priseljenih prebivalcev) posebno in stalno refleksijo ter analizo. Politike in upravljanje migracij in integracije zahtevajo kvalitetno in etično ter učinkovito državno in javno upravo ter vključenost in sodelovanje kompetentnih civilno-družbenih akterjev, organizacij in iniciativ. Države v Evropski uniji so na področju migracij in integracije vzpostavljale in vzpostavile različne ustanove. Organiziranost se je v zadnjih letih tudi spreminjala ali se spreminja. V nekaterih državah je za področje migracij in integracije vzpostavljeno in pristojno posebno ministrstvo. Tako ima Danska posebno Ministrstvo za begunce, imigracijske in integracijske zadeve. Prav tako sta na področju migracij in integracije v tej državi pristojni še dve ministrstvi: Ministrstvo za notranje in socialne zadeve ter Ministrstvo za zaposlovanje. Francija ima posebno Ministrstvo za imigracije, integracijo, nacionalno identiteto in solidarni razvoj. Prav tako so z vidika migracij in integracije pomembna še druga ministrstva. V Latviji je z vidika migracij posebej pomembno Ministrstvo za kulturo in ob njem tudi nekatera druga ministrstva in službe. V nekaterih državah (Bolgariji, Litvi, Španiji) je področje migracij vključeno v ministrstvo za delo in/ali socialne zadeve. V Španiji je vzpostavljeno ministrstvo za imigracije in zaposlovanje. Toda poleg tega so vzpostavljeni državne agencije in/ali medministrski odbori. Na Irskem je za migracije pristojno predvsem Ministrstvo (department) za pravosodje in enakost v okviru katerega je organiziran Urad za promocijo integracije migrantov. Pa tudi druga ministrstva (departmenti) in agencije. Na Švedskem poudarjajo transektorsko organiziranost na področju integracijskih politik. Vključena so različna ministrstva in agencije. Posebej pomembno je Ministrstvo za zaposlovanje, ki je pristojno za koordinacijo vladnih politik povezanih z integracijo migrantov. V Veliki Britaniji deluje UK Border Agency kot izvršilna agencija v okviru Home Office v okviru Ministrstva za notranje zadeve.

Tudi v nekaterih drugih državah (Avstriji, Italiji, Nemčiji, Madžarski, Cipru, Finski, Češki Republiki, Slovaški itd.) je področje migracij in integracije vključeno v posebne direktorate, sektorje, oddelke, službe ministrstva za notranje zadeve. V Romuniji je za področje migracij pristojno Ministrstvo za upravo in notranje zadeve. Na Malti sta področji pravosodja in notranjih zadev združeni v enem ministrstvu, v okviru katerega se ukvarjajo tudi z migracijami in državljanstvom. Prav tako se z migracijami ukvarjajo v okviru ministrstva za družino in socialno solidarnost. Vendar se z migracijami ukvarjajo tudi nekatera druga ministrstva. Tudi v Sloveniji je področje migracij, azila, integracije, državljanstva ves čas organizirano v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Po vstopu Slovenije v Evropsko unijo je bil v okviru Ministrstva za notranje zadeve postopno vzpostavljen Direktorat za migracije in integracijo. Toda z migracijami se v okviru svojih resorjev ukvarjajo tudi nekatera druga ministrstva in sektorji (kultura, delo, družina in socialne zadeve, šolstvo, upravne enote itd.). V okviru politik migracij in integracije se tako na ravni Evropske unije kot tudi posameznih držav vedno bolj poudarja potreba po izenačevanju pravic, dolžnosti in možnosti za vse prebivalce, državljane in priseljene prebivalce, ne glede na etnično in kulturno ozadje. Prav tako se poseben pomen pripisuje uvajanju novih priseljencev na različne načine, npr. z omogočanjem informiranja in svetovanja glede pravic, dolžnosti ter možnosti, učenja jezika, seznanjanja s kulturo, državno oziroma ustavno ureditvijo države sprejemnice ipd.

Posebno poglavje je namenjeno analizi vzpostavitve slovenske države, opredeljevanja naroda in nacije, odnosa do etnične in kulturne raznolikosti ter posebej javnih politik, upravljanja in praks na področju migracij in integracije v Sloveniji. Analiza je pokazala, da je migracije ljudi zaradi večplastnosti, diferenciranosti in kompleksnosti (ter prepletenosti) njihovih vzrokov težko natančno meriti po obsegu, še težje po njihovi vsebini. Migracije imajo pomembne družbene in politične vzroke in posledice. Velik del migracij je nedokumentiranih in nereguliranih. Mnogi migranti so prisiljeni živeti na margini družbe, tudi v Sloveniji je tako. Delavci migranti in njihove družine so ena najbolj ranljivih skupin, pogosto brez zagotovljenih političnih in socialnih pravic. Prav tako prosilci za mednarodno zaščito in begunci. Države oziroma njihove pristojne ustanove vodijo statistiko dokumentiranih oz. legalnih migracij. Upoštevanja vredni so podatki o številu priznanih dovoljenj za začasno prebivanje ali stalno prebivanje po narodnosti oz. državljanstvu, državljanstev, številu izdanih delovnih dovoljenj, osebnih delovnih dovoljenj in dovoljenj za zaposlitev. Ocena obsega migracij v posamezni državi, tudi Sloveniji ter na mednarodni regionalni oz. svetovni ravni je pomembna z vidika razumevanja pomena in vloge migracij ter učinkov politik in praks

oziroma odzivov (ukrepov) posameznih držav, Evropske unije (EU) in drugih regij v svetu. Analiza podatkov Združenih narodov ter nekaterih evropskih ustanov (Eurostat) je pokazala, da je obseg mednarodnih migracij v svetu in tudi v EU oziroma v Sloveniji v zadnjih letih v porastu. V svetu naj bi po podatkih Združenih narodov bilo približno 214 milijonov migrantov. Prav tako naj bilo več kot 40 milijonov beguncev. Evropska unija (EU) je v zadnjih desetletjih postala pomembna ciljna destinacija migrantov, hkrati pa ni dokazov, da je EU edina in najbolj zaželjena regija za migrante iz afriških ali azijskih držav. Migranti iz teh območij v iskanju možnosti za delo in eksistenco ali v iskanju zatočišča pred nasiljem in preganjanjem v lastni državi najprej migrirajo v sosednje (afriške in azijske) države. Toda migracije v Evropsko unijo, tudi iz drugih kontinentov so vseeno pomembne. Mnogi ljudje na različne načine, predvsem tudi po morju prihajajo v evropske države, ki se soočajo z imigracijami iz afriških in azijskih oziroma bližnjevzhodnih držav ter potrebo po ustreznih politikah in učinkovitem upravljanju na tem področju. Predvsem obsežnejše imigracije nekaterim državam (Italija, Malta, Španija itd.) povzročajo velike težave in izzive. Prav tako poseben izziv državam Evropske unije predstavlja integracija ali vključevanje priseljenih prebivalcev. Integracija migrantov je na ravni Evropske unije v zadnjih letih postala pomembna tema. Toda integracija (in ne asimilacija) je kompleksen, dvosmeren ali večsmeren proces med imigrantom in družbo (državo) sprejemnico. Vključevanje ne more biti uspešno če poteka enosmerno ali prisilno, brez pripravljenosti za sodelovanje z obeh strani ali brez jasno opredeljenih namena in ciljev vključevanja. Potreben je stalni angažma, trud, inovativnost ter razvijanje različnih pristopov. V različnih državah so se razvili različni pristopi, politike in prakse. Od asimilacije (Francija), segregiranega izključevanja (Nemčija) do bolj multikulturnih modelov (Švedska). V vseh državah se v zadnjih letih iščejo tudi novi načini, razvijajo in uvajajo se različne politike in programi. Izkušnje in rezultati so različni. Rezultati na področju integracije niso zagotovljeni. Zgodbe in izkušnje priseljenih prebivalcev so različne. Dejstvo pa je, da je potrebno kontinuirano in reflektirano delovanje tako na lokalni kot državni in nadnacionalni ravni. Pri razvijanju in izvajanju različnih programov vključevanja ima pomembno vlogo državna in javna uprava, prav tako tudi civilna družba oziroma civilno-družbene ali nevladne organizacije. V zahodnoevropskih in severnoevropskih, v zadnjih letih tudi postsocialističnih državah so se imigranti začeli tudi samoorganizirati in razvijati mreže medsebojne pomoči. Razvile so se imigrantske skupnosti, ki zahtevajo pripoznanje in enake pravice ter možnosti kot ostali državljani. Prav tako so dejavne mnoge podporne neprofitne civilnodružbene in nevladne organizacije ter iniciative, ki pripravljajo in izvajajo različne programe vključevanja. Migrante in begunce informirajo o

njihovih pravicah, dolžnostih, možnostih, jih izobražujejo/usposabljaajo, nudijo zagovorništvo ter svetovanje. Vprašanja pravic, dolžnosti, možnosti, vključenosti ter socialne in politične participacije migrantov so postala pomembna tudi za teorijo in prakso demokracije ter državljanstva. Vedno bolj se poudarja pomen odgovornega in aktivnega državljanstva. Državljanstvo ni le pravni status ampak tudi način politične participacije. Migranti morajo imeti dostop do socialnega in političnega državljanstva, če naj participirajo in prispevajo k razvoju, koheziji, tudi varnosti in sožitju v sodobni družbi. Toda pri odnosu do migrantov in beguncev ima pomembna vloga klima, miselnost, ideologija, kultura v širši družbi. Pojavi kot so ksenofobija, rasizem, diskriminacija, nacionalizem, segregacija, izolacija negativno vplivajo na integracijo sodobnih družb in socioekonomsko, socialno ter politično vključevanje (participacijo) priseljenih prebivalcev. Delovanje na področju migracij in integracije mora zato vključevati tudi aktivno soočanje s temi pojavi, informiranje in ozaveščanje vseh ljudi, državljanov, priseljenih prebivalcev, strokovne in širše javnosti.

V okviru študija ter analize politik in upravljanja migracij je bilo ugotovljeno, da so migracije in politike ter upravljanje migracij in integracije na ravni Evropske unije (katere članica je od leta 2004 tudi Slovenija) v zadnjih letih postajale in postale eno najbolj pomembnih področij. Politike EU predstavljajo okvir in usmeritve za politike posameznih držav. Slednje razvijajo lastne politike in programe v skladu s tradicijami, izkušnjami, kulturo, potrebami, interesi, konceptualizacijo migracij in integracije. Na ravni EU so bili postopno sprejeti različni dokumenti, ki migracijam pripisujejo veliko vlogo in pomen z različnih vidikov. V letu 1999 je bil v Tampereju sprejet prvi program za obdobje 1999-2003, ki je položil temelje za ključne usmeritve EU - zagotavljanje svobode, varnosti in pravice. Leta 2004 je Evropski svet nadalje sprejel haaški program za obdobje 2004-2009. Na podlagi Haaškega programa naj bi EU še naprej, hkrati pa bolj učinkovito, zagotavljala temeljne pravice, minimalne postopkovne zaščitne ukrepe in dostop do sodnega varstva. Ščitila naj bi posameznike v skladu z določili mednarodnega prava, urejala migracijske tokove, nadzirala zunanje meje, se borila zoper čezmejni kriminal in terorizem in pri tem boljše izkoristila potencial Europola in Eurojusta. Na območju pravice naj bi članice medsebojno priznavale sodne odločitve v civilnih in kazenskih zadevah ter si prizadevale za odpravljanje pravnih in sodnih ovir v civilnih in družinskih sodnih procesih s čezmejnimi implikacijami. Te cilje naj bi EU dosegala z razvojem skupnega azilnega sistema, boljšim dostopom do sodišč, operativnim policijskim in pravosodnim sodelovanjem, zblževanjem zakonodaje in razvojem skupnih politik. Evropska komisija je zatem sprejela še Akcijski načrt za implementacijo Haaškega

programa, ki konkretizira usmeritve programa, hkrati pa navaja deset prioriternih nalog, ki naj bi jim članice in EU v času veljavnosti programa namenile posebno pozornost. Te prioritete sodijo v vsa tri področja: svobodo, varnost in pravico. Po mnenju Komisije si posebno pozornost med drugim zaslužijo naslednja področja: temeljne pravice in državljanstvo, boj zoper terorizem (oblikovanje globalnega odgovora na grožnje), skupno azilno področje s težnjo vzpostavitve usklajenih postopkov, ki bodo temeljili na vrednotah in humanitarni tradiciji Unije, uravnotežen pristop pri upravljanju z migracijami, integracijske politike, področje notranjih in zunanjih meja ter vizumov s ciljem integriranega upravljanja zunanjih meja, ohranjanje ravnotežja med pravico do varnosti na eni in pravico do zasebnosti na drugi strani, predvsem pri izmenjavi informacij, razvoj strateškega pristopa v boju proti organiziranemu kriminalu, področje civilnega in kazenskega pravosodja in vzpodbujanje ideje odgovornosti in solidarnosti pri razvoju območja svobode, varnosti in pravice. Na podlagi programa iz Tampereja in haaškega programa je leta 2010 Evropski svet sprejel še večletni (2010-2015) Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje. V njem ponovno poudarja, da razvoj območja svobode, varnosti in pravice obravnava kot prednostno vprašanje, saj naj bi šlo za enega od osrednjih interesov narodov držav, združenih v Uniji. V tem dokumentu so ponovno poudarjene potrebe po usklajenosti in skupnega pristopa k vprašanju migracij in azila, posebej tudi pri upravljanju tako imenovanih zunanjih mej Unije. Poudarjena je zunanja razsežnost migracijske politike Unije, ki naj bi se usmerjala v dialog in partnerstva s tretjimi državami na podlagi skupnih interesov. Kljub pomembnim dosežkom na področju svobode, varnosti in pravice pa se Evropa še vedno sooča z izzivi, ki naj bi jih bilo potrebno obravnavati celostno. Zato so potrebna nadaljnja prizadevanja za izboljšanje skladnosti med politikami na različnih področjih. Poleg tega bi bilo treba okrepiti sodelovanje s partnerskimi državami. Navedeno je tudi, da je treba povečati učinkovitost in uspešnost dostopa do Evrope za poslovneže, turiste, študente, znanstvenike, delavce, osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in tudi druge, ki imajo legitimen interes za vstop na ozemlje Unije. Hkrati pa morajo Unija in njene države članice zagotoviti varnost za svoje državljane. Celostno upravljanje meja in vizumsko politiko naj bi bilo treba oblikovati tako, da bi služila tem ciljem. Na področju migracij in azila se posebej podarja potreba po celoviti migracijski politiki Unije, ki naj bi temeljila na solidarnosti in odgovornosti. To naj bi bil celo eden od ključnih ciljev politike Unije. Dodano je, da je treba začeti z učinkovitim izvajanjem vseh ustreznih pravnih instrumentov in v celoti izkoristiti pristojne agencije in urade, ki delujejo na tem področju. Dobro upravljane migracije naj bi koristile vsem udeleženi. Osnovo za nadaljnji razvoj na tem področju predstavlja Evropski pakt o

priseljivanju in azilu. Evropa naj bi potrebovala prožno politiko, ki se bo odzivala na prednostne naloge in potrebe držav članic in omogočala migrantom, da v celoti izkoristijo svoj potencial. Cilj ostaja tudi ustanovitev skupnega azilnega sistema v letu 2012. Kot je navedeno, je osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito, treba zagotoviti dostop do pravno varnih in učinkovitih azilnih postopkov. Poleg tega je treba za ohranitev verodostojnih in trajnostnih sistemov priseljivanja in azila v Uniji v skladu s sklepi Evropskega sveta iz oktobra 2009 preprečevati in nadzorovati nezakonito priseljivanje ter se proti njemu boriti, saj se Unija sooča z vse večjim »pritiskom« nezakonitih migracijskih tokov, zlasti države članice na zunanjih mejah, vključno z južnimi mejami. Leta 2011 je bil s strani Evropske komisije sprejet še Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa. Leta 2011 je Evropska komisija pripravila Evropski načrt za integracijo državljanov tretjih držav (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals) ter dopolnjujoči delovni dokument Initiative EU, ki podpirajo integracijo državljanov tretjih držav (EU Initiatives Supporting the Integration of Third-Country Nationals), prav tako tudi dokument Globalni pristop k migracijam in mobilnosti (The Global Approach to Migration and Mobility) itd. Posebej je poudarjeno, da se prebivalstvo v državah Evropske unije stara kar vodi v pomanjkanje delovne sile. Migracije naj bi pomagale zapolnjevati ta primanjkljaj na trgu delovne sile v Evropski uniji. Poleg teh demografskih in ekonomskih vidikov so navedeni tudi varnostni vidiki migracij, ki so še vedno zelo pomembni. Prav tako se je poseben poudarek začel dajati integraciji ali vključevanju priseljencev. Slednje naj bi bilo posebej pomembno z vidika preprečevanja ter odpravljanja brezposelnosti ter socialne izoliranosti priseljenih prebivalcev in zagotavljanja socialne in politične kohezije v državah Evropske unije. V okviru politik na področju integracije naj bi se posebno pozornost posvetilo tudi dvigu izobrazbe in zaposlenosti priseljencev in njihovih potomcev ter zagotavljanju njihovih temeljnih človekovih pravic. Posebna skrb naj bi bila namenjena razvoju in izvajanju stalnih, inovativnih in kvalitetnih programov na področju vključevanja imigrantov. EU na tem področju državam ne more predpisovati politik in programov, pomaga pa lahko pri usmerjanju in sofinanciranju programov iz različnih skladov. Pomembni so npr. Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav, Evropski begunski sklad, Evropski socialni sklad.

Študij in analiza stanja v Sloveniji na področju migracij in integracije je potrdila znano dejstvo, da v Sloveniji živi največ priseljenih prebivalcev iz Bosne in Hercegovine (BIH), Hrvaške, Srbije, Makedonije, Črne gore, Albanije, Kosova. Prihajali so na delo še v času bivše Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), predvsem od šestdesetih let 20.

stoletja dalje. Vendar so mnogi ostali in pripeljali ali ustvarili tudi družine, sorodnike. Bolj ali manj so ohranjali in ohranjajo tudi sorodstvene in druge socialne vezi z državami izvira. Po osamosvojitvi Slovenije so nekateri dobili slovensko državljanstvo. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije je leta 1991 državljanstvo dobilo 27340, leta 1992 pa 140916 ljudi. Večina na podlagi ugotovitve pristojnih upravnih organov, da so na dan plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (23.12.1990) imeli v Sloveniji stalno prebivališče in tukaj tudi dejansko živeli. V naslednjih letih je bilo podeljenih manj državljanstev. Do novembra leta 2011 je slovensko državljanstvo dobilo še 45125 ljudi. Večina teh oseb je državljanstvo dobila na podlagi redne naturalizacije po Zakonu o državljanstvu. V Sloveniji so se tako ali drugače samoorganizirali in razvili narodnostne skupnosti, ki zahtevajo pripoznanje in spoštovanje njihove narodnostne identitete. Nekateri delujejo v raznih društvih in ohranjajo kulturo in jezik. Vendar v Slovenijo ves čas iz teh držav prihajajo tudi novodobni imigranti, tudi prosilci za azil in begunci. V Sloveniji bivajo na podlagi različnih statusov, ki jih pristojni upravni organi podeljujejo na podlagi Zakona o tujcih (dovoljenje za začasno prebivanje, dovoljenja za stalno prebivanje) ali Zakona o mednarodni zaščiti (prosilci za azil oz. mednarodno zaščito imajo priznано dovoljenje za začasno prebivanje, priznan status begunca velja kot dovoljenje za stalno prebivanje) ali pa celo brez statusa. Prav tako so v Slovenijo prihajali in prihajajo priseljeni prebivalci iz nekaterih drugih, vzhodnoevropskih, azijskih in afriških držav. Za legalen vstop, bivanje in delo v Sloveniji morajo izpolnjevati zakonsko določene pogoje, kar se preverja v upravnih postopkih, ki jih vodijo pristojni upravni organi. Nekateri imajo priznано slovensko državljanstvo, večina njih biva na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje ali dovoljenja za začasno prebivanje. Dovoljenje za stalno prebivanje je mogoče pridobiti le ob izpolnjevanju določb Zakona o tujcih ali Zakona o mednarodni zaščiti (begunci). Najprej je mogoče zaprositi le za dovoljenje za začasno prebivanje, šele kasneje za dovoljenje za stalno prebivanje. Begunci lahko po 5 letih zaprosijo tudi za slovensko državljanstvo, tuji z dovoljenjem za stalno prebivanje lahko za državljanstvo na podlagi redne naturalizacije zaprosijo po 10 letih bivanja v Sloveniji. Ob tem morajo izpolnjevati tudi druge pogoje po veljavnem Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije (npr. izkazati redne dohodke oziroma možnost samostojnega preživljanja). Tako imenovani delavci migranti morajo imeti urejeno dovoljenje za delo, osebno delovno dovoljenje ali dovoljenje za zaposlitev po veljavnem Zakonu o zaposlovanju ali delu tujcev v Republiki Sloveniji. Vsekakor lahko ugotovimo, da se morajo imigranti, predvsem državljanji tako imenovanih tretjih držav ali prosilci za azil za legalno bivanje in/ali delo tudi v Sloveniji precej potruditi in se soočiti s precej kompleksnimi

upravnimi postopki države, prav tako pa tudi z drugimi ovirami, ki pogojujejo integracijo, socialno in politično vključevanje. Pogoji so se sicer v zakonodaji spreminjali in se spreminjajo, upravni postopki se poenostavljajo in združujejo, toda postopki integracije so za mnoge imigrante vseeno kompleksni in dolgi. Integracija je ovirana in pogojena tudi z »notranjimi mejami«, ksenofobijo, predsodki, diskriminacijo, nestrpnostjo in izključevanjem v širši družbi. Zato je na tem področju še mnogo izzivov tako za civilno družbo kot tudi državo in Evropsko unijo.

Glede na podatke o obsegu migracij v sodobnem svetu in v EU oziroma Sloveniji, njihovih družbenih in političnih posledicah je vsekakor mogoče zaključiti, da so migracije vredne posebnega proučevanja, raziskovanja in posebej tudi odgovornega odnosa oblikovalcev in izvajalcev (pristojnih ustanov države in civilno družbenih ter nevladnih organizacij) migracijskih in integracijskih politik in praks. Strokovno in etično delo z migranti pa zahteva tudi raziskovanje in razumevanje ter upoštevanje njihovih zgodb, njihove perspektive in položaja. V pričujočem delu je bila zato vseskozi (tudi na podlagi lastnih avtorjevih izkušenj dela z migranti in prisilci za mednarodno zaščito oz. begunci) upoštevana ta kvalitativna dimenzija migracij in integracije.

Skozi pregled in analizo nekaterih teorij migracij je bilo ugotovljeno, da je teh teorij veliko, vendar imajo različna izhodišča in poudarke, so precej nepovezane in razdrobljene. Prispevajo k razumevanju migracij v 20. stoletju, vpogledu v pristope do njihovega raziskovanja s strani različnih avtorjev in znanstvenih disciplin. Na področju migracij se kaže potreba po večdisciplinarnem in meddisciplinarnem raziskovanju in preučevanju. Migracij namreč ni mogoče razumeti le skozi vidik ene discipline in tudi ne ene teorije. Kvalitativne raziskave omogočajo bolj celosten vpogled v kompleksnost vzrokov in posledic migracij s perspektive ljudi - migrantov in tudi države, državnih (javnih) uslužbencev, ki se v okviru svojih pristojnosti soočajo z njihovimi zgodbami in položajem, vodijo različne postopke za priznanje statusov ali delujočih v okviru civilno družbenih oziroma nevladnih organizacij, ki zagotavljajo strokovno in prostovoljsko podporo pri vključevanju ter razvijajo in izvajajo različne programe na tem področju.

Posebna pozornost je bila v tem delu namenjena analizi politike in praks državne (javne) uprave na področju migracij in integracije. Analiza je pokazala, da se politike na področju migracij in integracije tudi v Sloveniji postopno razvijajo in uveljavljajo. Uslužbenci državne

(javne) uprave imajo pri oblikovanju in predvsem izvajanju teh politik pomembno vlogo. Civilno-družbeni ali nevladni akterji v Sloveniji pogrešajo bolj odprto in konsistentno politiko na področju migracij in integracije. Toda razumevanja teh politik so pogosto različna, prav tako so različna razumevanja vloge posameznih akterjev. V državni upravi prevladuje sektorski pristop, kar otežuje sistematično sodelovanje in povezovanje ter interdisciplinarno strokovno delo. Vedno bolj se zato poudarja potreba po večdisciplinarnosti in meddisciplinarnosti ter transsektorskem pristopu ali tudi horizontalnem upravljanju. V zadnjih desetletjih so bile v državah Evropske unije uveljavljene predvsem restriktivne politike migracij, ki pa niso le neučinkovite z vidika socialnega in političnega vključevanja migrantov ter zagotavljanja socialne in ekonomske kohezije sodobnih družb, temveč so tudi moralno in etično sporne. Mlada slovenska država je v zadnjih letih v specifičnih ekonomskih, socialnih, kulturnih in političnih pogojih in razmerah sledila politiki Evropske unije, prilagajala zakonodajo in ustanove. Etnični nacionalizem, ki ga ne smemo enačiti z državnim patriotizmom, je pomembno vplival na odklonilen, ksenofobičen in diskriminatoren odnos do etničnih skupin, manjšin, imigrantov. Pomembno vlogo imajo tudi različni mediji socializacije, ki vplivajo na znanje in percepcije o etnični ter kulturni raznolikosti ter državi. Družina, vrtci in posebej osnovne in srednje šole so prostori, kjer poteka vzgoja in socializacija otrok. Javne ustanove imajo posebej pomembno in odgovorno vlogo pri socializaciji otrok. Zato je zelo pomembno kaj in kako je o migracijah, narodu, naciji, državi, etnični in kulturni raznolikosti napisano v šolskih učbenikih in kako je ta snov obravnavana s strani vzgojiteljic/vzgojiteljev in učiteljic/učiteljev. Analiza je pokazala, da je v nekaterih učbenikih za zgodovino in geografijo poudarjen predvsem slovenski narod in ob tem še italijanska ter madžarska narodna manjšina, ponekod tudi romska skupnost in priseljenci. V učbenikih bi veljalo več prostora nameniti opisu in razlagi pomena etnične ter kulturne raznolikosti in migracij. V osamosvojitvenih dokumentih Slovenije prav tako ni veliko govora o večetnični in večkulturni ter migracijski realnosti. Analiza slovenskih osamosvojitvenih dokumentov je pokazala, da slovenski osamosvojitveni dokumenti ob poudarjanju pravice in odločitve slovenskega naroda do samoodločbe in lastne države ne vsebujejo veliko določb o etnični in kulturni ter migracijski pestrosti in realnosti na slovenskem ozemlju. Poudarjena je pravica in odločitev slovenskega naroda za samostojno državo. Prav tako pravice madžarske in italijanske narodne manjšine. Pojma slovenski narod in nacija nista posebej opredeljena. V slovenski ustavi je poleg pravic madžarske in italijanske narodne manjšine in dolžnosti slovenske države do teh dveh manjšin, navedena tudi romska etnična skupnost, ki pa nima statusa manjšine. Položaj in pravice romske skupnosti v skladu z ustavo ureja poseben zakon.

Zakon o romski skupnosti je bil sprejet leta 2007. V slovenski ustavi je zapisano, da je Slovenija demokratična republika, pravna in socialna država. Tretji člen ustave določa, da je Slovenija država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljanji jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V 4. členu je določeno, da je Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država. 5. člen ustave med drugim določa, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino. V 12. členu ustave je zapisano, da državljanstvo Slovenije ureja zakon. 13. člen pa določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljanji Slovenije. V slovenski ustavi ni navedeno, da v Sloveniji poleg Slovencev in pripadnikov omenjenih manjšin ter romske skupnosti živijo tudi pripadniki narodov bivše Jugoslavije, se pravi Bošnjaki, Hrvati, Srbi, Črnogorci, Makedonci, Albanci. V Sloveniji so razvili svoje skupnosti. Vendar nimajo priznanega statusa manjšine, kar pomeni da bi jim pripadale posebne kolektivne pravice. Večina (več kot 200.000) jih ima sicer priznano državljanstvo Republike Slovenije, vsa leta po osamosvojitvi pa prihajajo tudi iz teh držav novi imigranti, prosilci za azil in begunci, ki imajo v Sloveniji s strani države priznane različne statuse - dovoljenje za začasno prebivanje, dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljenje za delo, dovoljenje za zaposlitev, nekateri tudi že slovensko državljanstvo. Republika Slovenija, ki je bila prej del Socialistične federativne republike Jugoslavije je leta 1991 postala samostojna država. Ob osamosvojitvi ni imela izkušenj upravljanja lastne države z določenim ozemljem, prebivalstvom, državnimi mejami in suvereno oblastjo. Zgodovinska dejstva pričajo o tem, da je bilo ozemlje sedanje države Slovenije vedno etnično heterogeno. Slovenci so stoletja živeli v okviru različnih državnih tvorb.

Politike migracij, azila (mednarodne zaščite), državljanstva so bile in so v veliki meri v pristojnosti nekaterih ustanov državne (javne) uprave, ki s svojo prakso in kulturo pomembno sooblikujejo politike. Preširoka diskrecija uprave pri oblikovanju in izvajanju politik in zakonodaje se je pokazala kot problematična predvsem z vidika spoštovanja in uveljavljanja temeljnih pravic migrantov, prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev. Javna (državna) uprava in uslužbenci potrebujejo ustrezne okvire in smernice delovanja. Prav tako potrebujejo

ustrezne sistemske pogoje za strokovno in etično delo ter ustrezno dodatno izobraževanje in usposabljanje. Pomembno je spoštovati in zagotavljati osebno in strokovno avtonomijo državnih (javnih) uslužbencev ter vzpodbujati odgovornost do države in ljudi, tudi migrantov prosilcev za azil (mednarodno zaščito), beguncev, pripadnikov manjšin. Ljudje, ki so v Sloveniji že dolga desetletja in imajo priznано dovoljenje za stalno prebivanje ali državljanstvo so pogosto še vedno obravnavani kot tujci ali priseljenci. Vendar so dejansko priseljeni prebivalci, ki s svojo prisotnostjo in delom oz. delovanjem pomembno prispevajo k socialnemu kapitalu in razvoju družbe in države-nacije. Večjo pozornost pri nadaljnjem razvoju velja zato dati državljanskemu konceptu nacije, socialnemu in političnemu vključevanju ljudi kot posameznikov in ne le kot pripadnikov določene etnične skupnosti ali manjšine. Vsekakor so tudi v Sloveniji vidna protislovja sodobne nacionalne države, predvsem v smislu konflikta med konceptom ljudske suverenosti in temeljnih človekovih pravic. Gre za temeljna vprašanja in izzive političnega članstva in bolj odprtega državljanstva. Potrebno je uveljavljanje distribucijske pravičnosti na normativni ravni in v vsakdanjem življenju. Razmerja med državljani in priseljenimi prebivalci ter manjšinami so stvar demokratičnih iteracij in procesov. Pomembno pa je tudi delovanje mehanizmov pravne in socialne države.

Ker so migracije in politike ter prakse na tem področju predvsem v 20. stoletju postale pogojene s strani ideologij, struktur in funkcioniranja t.i. nacionalnih držav, je bila posebna pozornost v okviru te disertacije namenjena študiju in analizi opredelitev ter povezav med razvojem moderne države, narodov, nacij, nacionalizma, uprave ter migracijami. Le na kratko so predstavljeni nekateri modeli držav, njihova izhodišča in temelji, ki tudi danes vplivajo na odnos, politiko in prakse teh držav do migrantov ter etničnih skupin ali manjšin. Vsekakor je analiza pokazala, da obstajajo bistvene razlike, ki so pogojene z zgodovinskimi in družbeno-političnimi procesi, idejami ter ideologijami posameznih držav-nacij. Ni enotne definicije in razumevanja nacije, različno je razumljen odnos med zemljo in krvjo, razlikuje se tudi pojmovanje meje. Toda procesi migracij in politično in administrativno spreminjanje meja so povsod vplivali na etnično in kulturno heterogenost sodobnih držav. Na migracije se države in uprave odzivajo različno v skladu z ideologijami, politično kulturo ter nacionalnimi (ekonomskimi ter političnimi) interesi ter potrebami in zmožnostmi. Politike migracij so pogojene tudi z zmožnostjo, odprtostjo, kulturo uprave oz. ustanov ter organizacij, ki delujejo na tem področju. Upravne in sodne prakse so pomemben del javnih politik na področju migracij in jih velja posebej upoštevati.

Sestavni deli moderne države - ozemlje, prebivalstvo, oblast (vlada oz. uprava) so tudi v tem delu posebej obravnavani in analizirani. Predvsem tudi v smislu vplivov kapitala in procesov ekonomske in politične globalizacije, ki potekajo v sodobni družbi. V zvezi s prebivalstvom smo ugotovili, da se morajo države prilagajati sodobnim migracijam ter voditi ustrezne politike na tem področju. Pri tem imajo države kljub harmonizaciji zakonodaje in politik še vedno pomembno vlogo. Državam je še vedno prepuščeno nadziranje vstopa v državo ter upravljanje z migracijami ter manjšinami, državljanstvom. Koncept državljanstva se posebej proučuje, tudi z vidika sodobnih migracij. Državljanstvo ni le pravni status temveč tudi način politične participacije. Politike in prakse na področju državljanstev se spreminjajo, nekatere države se prilagajajo sodobnim razmeram in znižujejo pogoje za priznanje državljanstva za priseljene prebivalce. Prav tako se spreminjajo politike in prakse na področju dovoljenj za začasno prebivanje ali stalno prebivanje, delovnih dovoljenj itd. V tem oziru je poleg proučevanja in analiziranja evropskih in nacionalnih dokumentov, resolucij, zakonodaje, potrebno upoštevati in analizirati tudi spreminjanje upravne in sodne prakse v posameznih državah na področju migracij, azila, državljanstva. Državna uprava ima pomembno vlogo z vidika izvajanja zakonodaje na tem področju, v okviru ustave in zakonov v upravnih postopkih odloča tudi po prostem preudarku. Poleg tega tudi načrtuje in pripravlja različne programe na področju migracij, azila, integracije. V tem smislu je sokreator javnih politik na teh področjih. Upravljanje migracij, državljanstva, integracije poteka na več nivojih. Počasi in postopno se na ravni EU in posameznih držav uveljavljajo politike in prakse vključevanja. Vendar vztrajajo tudi politike in prakse izključevanja in diskriminacije. Kakorkoli, dejstvo je, da ljudje, ki že nekaj let živijo v državah Evropske unije ne morejo biti obravnavani več le kot »imigranti« ali »tujci«, temveč so stalni prebivalci, ki zahtevajo enakopravno obravnavo in enake možnosti, tudi politične participacije. S tega vidika gre za posebne izzive teoriji demokracije. Suverenost in samostojnost držav se v pogojih globalizacije in Evropske integracije redefinira. Države se sicer na različne načine tudi upirajo »izgubi« lastne suverenosti in poskušajo krepiti svojo moč in nadzor tam, kjer je to mogoče. Migranti, prosilci za azil in begunci so pogosto tudi žrtve krepitve nadzora in izvajanja restriktivnih politik. Otežkočeno ali onemogočeno jim je socialno vključevanje ter politična participacija. Vsekakor morajo države, upravne in sodne oblasti pri svojem delu spoštovati in uporabljati tudi mednarodno pravo oz. pravo človekovih pravic. Suverenost držav in oblasti je v tem smislu omejena in nadzirana. Vendar ostajajo na tem področju mnoga protislovja in dileme s katerimi se bo potrebno nadalje poglobljeno soočiti tako pri raziskovalnem kot tudi drugem strokovnem delu.

Literatura

1. Anderson, Benedict. 1998. *Zamišljene skupnosti, O izvoru in širjenju nacionalizma*. Ljubljana: Studia humanitatis.
2. Arendt, Hannah. 1996. *Vita activa*. Ljubljana: Krtina. Knjižna zbirka Krt.
3. Arendt, Hannah. 2003. *Izvori totalitarizma*. Ljubljana: Študentska založba (Knjižna zbirka Claritas).
4. Bade, Klaus J. 2005. *Evropa v gibanju. Migracije od poznega 18. stoletja do danes*. Ljubljana: Založba*/cf. Modra zbirka - Delajmo Evropo.
5. Bačlija, Irena in Miro Haček. 2006. Procesi demokratizacije in politizacije v Sloveniji ter zaupanje v politične in upravne institucije. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 175-192. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Balibar, Etienne. 2007. *Mi, državljani Evrope?*. Ljubljana: Založba Sophia (Zbirka razgledi, 6).
7. Baubock, Rainer. 2006. Introduction. V: *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. ur. Rainer Baubock, 9-13. Amsterdam: Amsterdam University Press.
8. ---2006. Citizenship and migration – concepts and controversies. V: *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. ur. Rainer Baubock, 15-31. Amsterdam: Amsterdam University Press.
9. Bauman, Zygmunt. 1999. *Moderna in holokavst*. Ljubljana: Claritas.
10. --- 2002. *Tekoča moderna*. Ljubljana: Založba /*cf. Rdeča zbirka.
11. Beck, Ulrich. 2003. *Kaj je globalizacija. Zmote globalizma – odgovori na globalizacijo*. Ljubljana: Krtina. Knjižna zbirka Krt.
12. Benhabib, Seyla. 2010. *Pravice drugih. Tujci, rezidenti in državljani*. Ljubljana: Krtina (Knjižna zbirka Temeljna dela).
13. Bešter, Romana. 2003. Politike vključevanja priseljencev v večinsko družbo. V *Migracije – Globalizacija – Evropska unija*, ur. Mojca Pajnik in Simona Zavratnik Zimic, 83-123. Ljubljana: Mirovni Inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije.
14. ---2007a. Integracija in model integracijske politike. V *Priseljenci*, ur. Miran Komac, 105-134. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

15. ---2007b. Socialnoekonomska integracija priseljencev iz prostora nekdanje Jugoslavije in njihovih potomcev v Sloveniji. V *Priseljenci*, ur. Miran Komac, 219-255. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
16. Bibič, Adolf. 1997. *Civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Politološki preseki. Fakulteta za družbene vede.
17. Bretell, Caroline B. in James F. Hollifield. 2008. Migration Theory. Talking across disciplines. V *Migration Theory*, ur. Caroline B. Bretell in James F. Hollifield, 1-29. New York: Routledge Taylor& Francis Group.
18. Brezigar, Sara. 2007. Pojavi etnične diskriminacije v javni upravi, vojski in policiji v Republiki Sloveniji. V *Priseljenci*. ur. Miran Komac, 257-299. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
19. Breznik, Maja. 2005. Umazano delo, umazano ljudstvo. V *Mi in oni. Nestrpnost na Slovenskem*, ur. Vesna Leskošek, 131-148. Ljubljana: Mirovni inštitut - Inštitut za sodobne družbene in politične študije.
20. Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 175-187. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
21. ---2003a. Uvod: Globalizacija in nova paradigma upravljanja. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5-8. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. ---2003b. Državna uprava v procesih globalizacije. V *Globalizacija in državna uprava*. ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 71-87. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. ---2004a. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11-39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. ---2004b. Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 253-275. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

27. Bugarič, Bojan. 2003. Globalizacija in državna uprava: Od intervencijskega k regulatornemu modelu?, V *Globalizacija in državna uprava*. ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 89-110. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Castles, Stephen. 1995. How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity. V *Migration and Social Cohesion*. ur. Stephen Vertovec, 3-18. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
29. Castles, Stephen in Miller M.J. 1998. *The Age of Migration*. London: Macmillian Press.
30. Castles, S. in Miller M.J. 2009. Migration in the Asia–Pacific Region. Migration Policy Institute. Dostopno prek: <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=733> (11.februar 2010).
31. CNVOS. 2009. *NVO v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.cnvos.info> (11.februar 2009)
32. Cukut Krilić, Sanja. 2009. *Spol in migracija. Izkušnje žensk kot akterk migracij*. Ljubljana: Založba ZRC. ZRC SAZU.
33. Črnak Meglič. 1998. Obseg, struktura in financiranje neprofitnih-volonterskih organizacij v Sloveniji. V *Vloga in financiranje NVO. Zbornik strokovnih prispevkov Fiesa 97*, ur. Milena Marega in Mateja Šepec. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo (REC).
34. Debeljak, Aleš, Tomaž Krpič in Luka Arsenjuk. 2004. *Nacionalna identiteta in kultura*. Raziskovalno poročilo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Debeljak, Aleš. 2008. *Dvosmerna ulica zahodniške civilizacije*. Časopis Delo. 30.10.2008.
36. *Deklaracija o neodvisnosti Republike Slovenije*, Ur. l. RS 1/91–I.
37. *Deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope*, Ur. l. RS 45/90.
38. *Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije*, Ur. l. RS 26/90.
39. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
40. Dolenc, Danilo. 2007. Priseljevanje v Slovenijo z območja nekdanje Jugoslavije po drugi svetovni vojni. V *Priseljenci*. ur. Miran Komac, 69-102. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
41. Dragoš, Srečo. Multikulturalizem – rešitev ali problem. V *Mi in oni. Nestrpnost na Slovenskem*, ur. Vesna Leskošek, 41-80. Ljubljana: Mirovni inštitut - Inštitut za sodobne družbene in politične študije.

42. Državni portal Republike Slovenije in Ministrstvo za javno upravo RS. 2009. *Zaposleni v organih državne uprave*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/>. (15.september 2009)
43. Eurostat. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY-OFFPUB/US>. (9.maj 2010).
44. Evropska komisija. 2001. *White Paper on European Governance*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm (23. december 2011).
45. Evropska komisija. 2011. *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration> (17.januar 2012).
46. Evropska komisija. 2011. *EU Initiatives Supporting the Integration of Third-Country Nationals. Commission Staff working paper*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/ (9. februar 2012).
47. Evropska komisija. 2011. *The Global Approach to Migration and Mobility*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf (9. februar 2012)
48. Foucault, Michel. 2004. *Nadzorovanje in kaznovanje. Nastanek zapora*. Ljubljana: Založba Krtina (Knjižna zbirka temeljna dela).
49. Favell, Adrian. 2008. *Rebooting Migration Theory. Interdisciplinarity, Globality, and Postdisciplinarity in Migration Theory*. V *Migration Theory. Talking across Disciplines*, ur. Caroline B. Bretell in James F. Hollifield, 259-278. New York: Routledge Taylor&Francis Group.
50. Ferfila, Bogomil. 2009. *Primerjalne politike v sodobnem svetu: Teoretični del*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. Fink Hafner, Danica. 2002a. *Znanost »O« javnih politikah in »ZA« javne politike*. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. ---2002b. *Modeli za analizo javnih politik*. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. ---2002c. *Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti*. V *Jadranje po nemirnih vodah managementa nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 105-123. Dostopno prek: <http://www.fm.upr.si/zalozba/isbn/961-6268-67-8.htm>. (15. maj 2009)

54. Flaker, Vito. 1998. *Odpiranje norosti. Vzpon in padec totalnih ustanov*. Ljubljana: Založba/*cf.
55. Gamble, Andrew. 2005. *Politika in usoda*. Ljubljana: Založba Sophia.
56. Ghosh, Bimal. ur. 2000. *Managing Migration: Time for a New International Regime?* New York: Oxford University Press.
57. Gole Ašanin, Sonja in Darja Pokrivač, ur. 2009. *Vključevanje v slovensko družbo. Informacije za tujce*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
58. Globočnik, Janez; Globočnik, Milena in Adrianna Segalla. 2005. *Zgodovina na maturi*. Ljubljana: Gyrus.
59. Gough. John W. 2001. *Družbena pogodba. Kritična študija njenega razvoja*. Ljubljana: Krtina (Knjižna zbirka temeljna dela).
60. Grobelnik, Ivan. 1997. *Zgodovina 3*. Ljubljana: DZS.
61. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
62. ---2004. Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
63. Hafner-Fink, Mitja. 2004. Državljanstvo, (nacionalna) identiteta in odnos do tujcev. Stališča prebivalcev Slovenije v okviru Evropske primerjave. V *S Slovenkami in Slovenci na štiri oči*, ur. Brina Malnar in Ivan Bernik, Ljubljana: IDV – CJMMK. Fakulteta za družbene vede.
64. Hamalainen, Juha, Piia Puurunen in Mirja Maatta. 2004. A social-pedagogical framework for multi-professional collaboration in supporting people in a multicultural context. V *Multicultural guidance and counselling - Theoretical foundations and best practices in Europe*, ur. Juha Hamalainen, 217-234. Dostopno prek: <http://www.gla.ac.uk/rg/smulti04.htm>. (07. februar 2006).
65. Hobsbawm, Eric J. 2007. *Nacije in nacionalizem po letu 1780*. Ljubljana: Založba/*cf. (Rdeča zbirka).
66. Hollifield, James F. 2008. The Politics of International Migration. How can we »Bring the State Back In«?. V *Migration Theory. Talking across Disciplines*, ur. Caroline B. Bretell in James F. Hollifield, 183-237. New York: Routledge Taylor&Francis Group.
67. Howard – Hassmann, Rhoda E. 2006. Druga velika preobrazba: Preskoki človekovih pravic v dobi globalizacije. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*. ur. Miro Haček in Drago Zajc, 29-44. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

68. Hribar, Tine 1988. Komparativna analiza Tez za Ustavo Republike Slovenije in srbskih Predpostavk in načel ustavnih sprememb. V *Nova revija*, 78-79, 1531-1537. Ljubljana.
69. IOM, JRS. 2004. *Integracijski pristopi*. Ljubljana: Mednarodna organizacija za migracije (IOM).
70. IOM. 2005. *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*. Dostopno prek: <http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/ServletSearchPublication>. (10.maj 2009)
71. Jazbec, Franci. 2003. *Upravljanje imigracij v Evropi in ZDA - Rekonceptualizacija oziroma izzivi nacionalne države*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
72. ---2005. Vloga upravnih enot na področju upravljanja migracij. Postopki s tujci, prosilci za azil in begunci pri urejanju njihovih statusov. V *Prosilci za azil in begunci v Sloveniji*, ur. Vanja Dina Dobovičnik. Ljubljana: Konzorcij Živa.
73. ---2006. Oblikovanje vizije organizacijske prakse, ki bi ustrezala potrebam beguncev, prosilcev za azil in migrantov. Dostopno prek: www.gla.ac.uk/rg/ in www.odnos.si (10. april 2011)
74. ---2010. Migracijska in integracijska politika v Sloveniji – Vloga javne uprave in civilne družbe. V *Migranti v Sloveniji – med integracijo in alienacijo*, ur. Karmen Medica, Goran Lukič in Milan Bufon, 205-220. Koper: Univerza na Primorskem. Znanstveno raziskovalno središče. Zgodovinsko društvo za južno Primorsko. Univeritetna Založba Annales.
75. Joppke, Christian. 1999. *Immigration and the Nation State - The United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
76. Josipovič, Damir. 2006. *Učinki priseljevanja v Slovenijo po drugi svetovni vojni*. Ljubljana: Založba ZRC SAZU.
77. Južnič, Stane. 1973. *Politična kultura*. Maribor: Založba obzorja.
78. Keane, John. 1990. *Despotizem in demokracija. Civilna družba od zgodnje moderne do poznega socializma*. Ljubljana: Založba Krtina. Knjižna zbirka Krt 64.
79. Kežar, Barbara. 2007. Dvojno državljanstvo kot element integracijske politike. V *Priseljenci*, ur. Miran Komac, 153-186. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
80. Kickert, Walter J.M. in Richard J. Stillman. 1999. Introduction. V *The modern state and its study: new administrative sciences in a changing Europe and United States*.

- ur. Kickert, Walter J.M. in Richard J. Stillman, 3-16. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.
81. Kymlicka, Will. 2005. *Sodobna politična filozofija*. Ljubljana: Krtina (Zbirka temeljna dela).
 82. Klinar, Peter. 1985. *Mednarodne migracije v kriznih razmerah*. Ljubljana: FSPN.
 83. Klinar, Peter. 1989. Nacionalno vprašanje v dobi Post(moderne). V *Družboslovne razprave*. Ljubljana: UDK 316.347:323./.
 84. Komac, Miran. 2002. *Varstvo manjšin. Uvodna pojasnila in dokumenti*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja in Društvo Amnesty International Slovenije.
 85. ---2007a. Spremna beseda. V *Priseljenci*, ur. Miran Komac, 1-3. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
 86. ---2007b. Varstvo »novih« narodnih skupnosti v Sloveniji. V *Priseljenci*. ur. Miran Komac, 35-65. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
 87. Komac, Miran, Mojca Medvešek in Petra Roter. 2007. *Pa mi vi povejte, kaj sem!!!?. Študija o etnični raznolikosti v Mestni občini Ljubljana*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 88. Koopmans, R. in P. Statham, ur. 2000. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics - Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
 89. Korade Purg, Štefka. 2003. Globalizacija in slovenska državna uprava – povzemanje tujih standardov v sistemske rešitve. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 269-278. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede..
 90. ---2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: Spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97-127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 91. Kotar, Mirjam. 2002. Država kot javnopolitični igralec. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 49-66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 92. Kovač, Bogomil. 2001. Tujci so samo ogledalo političnih, kulturnih, ekonomskih čudaštev. V *Finance*. Dostopno prek: <http://www.finance.si/4830>. (15. maj 2011)
 93. ---2003. Globalizacija, migracijski tokovi in ekonomski razvoj na obrobju slovenskih migracijskih dilem. V *Migracije – Globalizacija – Evropska unija*. ur. Mojca Pajnik in Simona Zavratnik Zimic, 43-79. Ljubljana: Mirovni inštitut (Zbirka EU monitor).
 94. Kovač, Polonca. 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. V *Teorija in praksa* 39-6, 1032-1047.

95. Kovačič, Gorazd in Tonči Kuzmanić 2004. Pojmovanje države in nacije pri novorevijaših v 80. letih. V *Časopis za kritiko znanosti* 215-216: 245-265.
96. Kovačič, Gorazd. 2005. Zagate z nacijo. Spremna beseda. V *Nacionalizem. Teorija, ideologija, zgodovina*, 213-233. Ljubljana: Založba Krtina.
97. Kralj, Ana. 2008. *Nepovabljeni. Globalizacija, Nacionalizem in Migracije*. Koper: Založba Annales.
98. Kržišnik Bukič, Vera. 2004. *Albanci, Bošnjaki, Črnogorci, Hrvati, Makedonci in Srbi v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
99. Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 67-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
100. Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2002. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Analiza politik*. ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 29-45. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
101. Lawson, Nick. 2004. *Proces multikulturnega svetovanja, ki ga pri beguncih uporablja RETAS*. Dostopno prek: <http://www.gla.ac.uk/rg/smulti04.htm>. (07. februar 2006).
102. Le Bras, Herve. 2003. *Kri in gruda. Pregled teorij migracij v 20. stoletju*. Ljubljana: Studia humanitatis.
103. Lukšič, Igor in Jernej Pikalo. 2007. *Uvod v zgodovino političnih idej*. Ljubljana: Založba Sophia.
104. Lukšič, Igor. 2006. *Politična kultura. Političnost morale*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
105. Martiniello, Marco. 2006. Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe, V *Migration and citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, ur. Rainer Baubock, 83-105. Amsterdam: Amsterdam University Press.
106. Mastnak, Tomaž. 2004. Konceptija politike civilne družbe: Vzhodnoevropska izkušnja. V *Posttranzicijska država vs. civilna družba*, ur. Alja Brglez. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
107. Medica, Karmen. 2010. Sodobni integracijski procesi in kontroverznosti krožnih migracij. V *Migranti v Sloveniji – med integracijo in alienacijo*, ur. Karmen Medica, Goran Lukič in Milan Bufon, 37-56. Koper: Univerza na Primorskem. Znanstveno raziskovalno središče. Zgodovinsko društvo za južno Primorsko. Univerzitetna Založba Annales.

108. Medved, Felicita. 2007. Državljanji nove države v letu 1991 – inicialna opredelitev in korekcijske dopolnitve slovenskega državljanstva. V *Priseljenci*, ur. Miran Komac, 135-152. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
109. ---2010a. *Migracije kot odgovor na pomanjkanje delovne sile na slovenskem trgu dela*. Ljubljana: Inštitut Novum.
110. ---2010b. *Začasne in krožne migracije*. Ljubljana: Inštitut Novum.
111. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/delovne_mig. (24. november 2008).
112. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije*. 2006. *Vabilo na okroglo mizo Integracija migrantov na slovenski trg dela*. Dostopno prek: <http://www.mddsz.gov.si> (18. september 2008).
113. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije*. Sprejeta Uredba o določitvi kvote delovnih dovoljenj za leto 2009. Dostopno prek: <http://www.mddsz.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/1939/5979/> (29. januar 2009)
114. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije*. 2010. *Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, predlog*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti-pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf (20. april 2011).
115. *Ministrstvo za gospodarstvo Republike Slovenije*. 2007. *Vlada RS sprejela Izhodišča za oblikovanje migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij*. Dostopno prek: <http://www.mg.gov.si/ne/si/splosno/novice/cns/novica/article/1198> (22. marec 2007).
116. *Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije*. 2005. *Slovenska javna uprava v številkah*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/> (13. januar 2009).
117. *Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.mk.go.si/si/delovna_podrocja/kulturne_pravice_manjsin_in_razvoj_kult. (24. november 2008).
118. *Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mnz.gov.si/> (26. avgust 2008).
119. *Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mss.gov.si/>. (24. november 2008)
120. *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mvzt.gov.si/> (24. november 2008).

121. *Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mz.gov.si/> (24.november 2008)
122. *Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mzz.gov.si/ministrstvo/organiziranost/>. (Datum: 24. november 2008)
123. Mesec, Blaž. 2008. Socialno delo ni politično: odlomek iz dnevnika. V *Socialno delo*, ur. Bogdan Lešnik, 47 - 1-2. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
124. Mesec, Bojana. 2008. *Družbeni okvir neprofitnih organizacij*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
125. Milharčič-Hladnik, Mirjam; Peček - Čuk, Mojca in Devjak, Tatjana. 1999. *Etika in družba*. Ljubljana: DZS.
126. Milohnič, Aldo, ur. 2001. *Evropski vratarji - migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
127. Niessen, Jan, Thomas Huddleston in Laura Citron v sodelovanju z Andrew Geddes in Dirk Jacobs. 2007. *Indeks politik integracije migrantov*. Slovenija. Bruselj: British Council. Migration Policy Group.
128. Niessen, Jan in Thomas Huddleston. 2010. *Priročnik o integraciji za oblikovalce politik in strokovne delavce*, Migration Policy Group-MPG. Evropska komisija - Generalni direktorat za pravosodje, svobodo in varnost. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije.
129. Novak, Franci. 2003. *Geografija Slovenije: učbenik za 9. Razred devetletne in 8. Razred osemletne osnovne šole*. Ljubljana: DZS.
130. *Odlok o razglasitvi Republike Slovenije za varno tretjo državo*, Ur. l. RS 50/2008.
131. Pajnik, Mojca. 2010. Socialno državljanstvo, migracije in trg dela. V *Migranti v Sloveniji – med integracijo in alienacijo*, ur. Karmen Medica, Goran Lukič in Milan Bufon, 13-36. Koper: Univerza na Primorskem. Znanstveno raziskovalno središče. Zgodovinsko društvo za južno Primorsko. Univerzitetna Založba Annales.
132. Pikalo, Jernej. 2003. *Neoliberalna globalizacija in država*. Ljubljana: Založba Sophia.
133. Pirc, Janez. 2009. Migracije iz afriških držav v EU. Doktorsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
134. *Pravilnik o obliki, vsebini in načinu sprejema prošnje za mednarodno zaščito*, Ur. l. RS 68/2008.
135. *Pravilnik o pravicah prosilcev za mednarodno zaščito*, Ur. l. RS 67/2008.

- 136.Pribac, Igor. 2004. Slovenska tranzicija in zmote v pojmovanju civilne družbe. V *Posttranzicijska država vs. civilna družba*, ur. Alja Brglez. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- 137.Purg, Adam. 1997. Uprava in kadri. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 189-200. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 138.Raadschelders, Jos C.N. in Mark R. Rutgers. 1999. The waxing and waning of the state and its study: changes and challenges in the study of Public administration. V *The modern state and its study: new administrative sciences in a changing Europe and United States*. ur. Walter J.M Kickert in Richard J. Stillman, 17-35. United Kingdom: Edward Elgar. Publishing Limited.
- 139.Radej, Bojan, Mojca Golobič, Mirna Macur in Srečo Dragoš. 2011. *Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti*. Ljubljana: Založba Vega.
- 140.*Razglasitev plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Ur. l. RS 44/90.
- 141.Repe, Božo. 2000. *Sodobna zgodovina: oris zgodovine 20. stoletja: učbenik za 4. razred gimnazije*. Ljubljana: DZS.
- 142.*Resolucija o imigracijski politiki RS*, Ur. l. RS 40/99.
- 143.*Resolucija o migracijski politiki RS*, Ur. l. RS 106/02.
- 144.*Rhodes, R. 1996. The new governance. Governing without government. V Political studies 44, 652*
- 145.Ribičič, Ciril. 1997. Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 27-37. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 146.Rizman, Rudi. 2006. Kaj prinaša globalizacija nacionalni državi? V *Demokracija v globalizaciji – Globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 11-28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 147.Roter, Petra. 2007. Pojmovanje in opredeljevanje manjšin. V *Priseljenci*, ur. Miran Komac, 7-33. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- 148.Rutar, Dušan. 2006. *Kaj je psihoanaliza ali zakaj ne moremo spoznati sebe v enajstih korakih*. Ljubljana: YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa.
- 149.Schulze, Hagen. 2003. *Država in nacija v evropski zgodovini*. Ljubljana: Založba/ *cf. Modra zbirka - Delajmo Evropo.

- 150.Sen, Jai. 2007. The power of civility. V *Global civil society. More or less democracy? Development dialogue* no. 49, ur. Hakan Thorn in Mikael Lofgren, 51-66. Sweden: Dag Hammarkjold Centre.
- 151.Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- 152.Smith, D. Anthony. 2005. *Nacionalizem. Teorija, ideologija, zgodovina*. Ljubljana: Krtina.
- 153.*Splošna deklaracija o človekovih pravicah*. 1948. Dostopno prek: <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/slv.htm> (20. maj 2010).
- 154.Statistični urad Republike Slovenije. 2003. *Prebivalstvo po narodni pripadnosti, Slovenija. Popisi 1953, 1961, 1971, 1981, 1991 in 2002*. Statistične informacije št. 92/2003. Ljubljana: SURS.
- 155.Svet EU. 2012. *Bolj učinkovito upravljanje migracij*. Dostopno prek: (17.januar 2012).
- 156.Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana: Višja upravna šola Univerze Edvarda Kardelja in Založba DDU Univerzum.
- 157.Šumič-Riha, Jelica in Rado Riha. 1993. *Pravo in razsodna moč*. Ljubljana: Založba Krt.
- 158.Tamir, Yael. 2008. *Liberalni nacionalizem*. Ljubljana: Krtina. Knjižna zbirka temeljna dela.
- 159.*Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Ur. l. RS, št. 1/91- I in 19/91 – I popravek.
- 160.Tomc, Žiga, ur. 2010. *Poročilo Direktorata za migracije in integracijo za leto 2010*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- 161.Trpin, Gorazd. 1997. Preobrazba slovenske javne uprave. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 159-174. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 162.UNESCAP. 2012. *What is good governance?*. Dostopno prek: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/Ongoing/gg/governance.asp> (12. januar 2012).
- 163.*Upravne enote v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.upravneenote.gov.si>. (8.december 2008).
- 164.Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti. Dostopno prek: <http://www.uvn.gov.si/>. (24. november 2008)

165. Uredba o določitvi kvote delovnih dovoljenj za leto 2009, s katero se omejuje število tujcev na trgu dela, 0071-4/2008 z dne 7.1.2009.
166. Uredba o integraciji tujcev, Ur. l. RS 65/2008.
167. Uredba o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic osebam z mednarodno zaščito, Ur. l. RS 67/2008.
168. Uredba o pravicah in dolžnostih beguncev v RS, Ur. l. RS 33/04, 129/04.
169. Urh, Špela. 2012. Etnična diskriminacija in zatiranje Romov. V *Država želi, da ostanemo Cigani! Teoretske refleksije in prakse izključevanja/vključevanja Romov v Sloveniji*. ur. Špela Urh, 13-40. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
170. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS 2004 (33/91).
171. Ustavni amandmaji k Ustavi Socialistične Republike Slovenije, Ur. l. RS 32/89.
172. Ustavni amandmaji XCI do XCV k Ustavi Socialistične Republike Slovenije, Ur. l. RS 8/90.
173. Ustavni amandmaji XCVI, XCVII, XCVIII k Ustavi Republike Slovenije, Ur. l. RS 35/90.
174. Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS 1/91.
175. Večerić, Danica, Ljubica Zornik in Žarko Tomšič. 2007. *Družba 5. Učbenik za družbo v petem razredu osnovne šole*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
176. Verlič Christensen, Barbara. 2002. *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
177. Vester, Frederick. 1991. *Kriza prenaseljenih območij. O razvijanju ekosistemskega mišljenja*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
178. Vezovnik, Andreja. 2007. Diskurzivna konstrukcija slovenske nacionalne identitete. Analiza časopisnih komentarjev v obdobju vstopanja Slovenije v Evropsko unijo. V *Annales – ser. hist. sociol.* - 17., 469-483. Koper- Annales.
179. Vrečer, Natalija. 2007. *Integracija kot človekova pravica. Prisilni priseljenci iz Bosne in Hercegovine v Sloveniji*. Ljubljana: Založba ZRC SAZU in Andragoški center Republike Slovenije.
180. Waldo, Dwight. 1999. Foreword: Modern Public Administration as model and portent. V *The modern state and its study: new administrative sciences in a changing Europe and United States*. ur. Walter J.M Kickert in Richard J. Stillman. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.

181. Wallerstein, Immanuel. 2006. *Uvod v analizo svetovnih-sistemov*. Ljubljana: Založba/*cf. Rdeča zbirka.
182. Willke, Helmut. 1989. *Sistemska teorija razvitih družb: Dinamika in tveganost samoorganiziranja moderne družbe*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
183. Zajc, Drago. 1997. Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 9-25. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
184. *Zakon o azilu*, Ur. l. RS 61/99, 66/00 - odločba US, 113/00 - odločba US, 124/00 in 67/01.
185. *Zakon o dopolnitvah Zakona o začasnem zatočišču*, Ur. l. RS, 26. julij 2002
186. *Zakon o državni upravi*, Ur. l. RS 52/02.
187. *Zakon o državljanstvu RS*, Ur. l. RS 7/03.
188. *Zakon o javnih uslužbencih*, Ur. l. RS 56/02.
189. *Zakon o mednarodni zaščiti*, Ur. l. RS 111/2007, spremembe Ur. l. 111/2008 Odl. US: U-I-95/08-14, Up-1462/06-39, začetek veljavnosti 4.1.2008.
190. *Zakon o tujcih*, Ur. l. RS 108/02 - prečiščeno besedilo.
191. *Zakon o začasnem zatočišču*, Ur. l. RS 20/97.
192. *Zakon o začasni zaščiti beguncev*, Ur. l. RS 2005.
193. *Zakon o zaposlovanju in delu tujcev*, Ur. l. RS 66/00.
194. *Zakon o zaposlovanju in delu tujcev*, Ur. l. RS 76/07 – uradno prečiščeno besedilo.
195. Zarnik, Stanislav. 2011. *Politična filozofija uradništva*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
196. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Dostopno prek: <http://www.ess.gov.si/slo/eures/eures.htm>. (18.december 2008).
197. Zavratnik Zimic, Simona. 2003a. Etika skrbi v migracijskih politikah. Trg dela vs. »Trg« človekovih pravic. V *Teorija in praksa* 40, ur. Igor Lukšič, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
198. Zajc, Irena. 2009. *Skupnostno socialno delo v nevladnih organizacijah (Primer društva ODNOS)*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
199. Zavratnik Zimic, Simona. 2003b. Trdnjava Evropa ali odprta Evropa?. Izzivi za države »Schengenske periferije«. V *Migracije - globalizacija - Evropska unija*, ur. Mojca Pajnik in Simona Zavratnik Zimic, 15-41. Ljubljana: Mirovni inštitut (Zbirka EU monitor).

200. Zlatar, Franc. 2007. *Ne(legalne) migracije in vprašanje azila*. Magistrsko delo. Ljubljana: Institutum Studiorum Humanitatis. Fakulteta za podiplomski humanistični študij.
201. Zorn, Jelka. 2003. *Etnografija vsakdanjega življenja ljudi brez slovenskega državljanstva*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
202. Zorn, Jelka. 2008. Ljudje brez pravice do pravic in vloga socialnega dela. V *Socialno delo* 47 (3-6). ur. Bogdan Lešnik, 115-131. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
203. Žagar, Mitja. 1996. Evolving Concepts of Protection of Minorities. International and Constitutional Law. V *Razprave in gradivo – Treatises and Documents* 31, ur. Vera Klopčič, 135-190. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
204. *Ženevska konvencija o položaju beguncev*. 1951 in protokol 1967. Dostopno prek: [http: www.unhcr.ch/ udhr/lang/slv.htm](http://www.unhcr.ch/udhr/lang/slv.htm) (11. november 2008)

Stvarno kazalo

A

Azija, azijsko, azijskih 19, 35, 88, 122, 146, 156, 159, 271

Avstralija 73, 159

Afrika, afriško 20, 35, 69, 70, 73, 88, 122, 156, 159, 160, 196, 271, 275

Albanci 142, 144, 146, 278

Avstrija 108, 131, 197, 204, 232

Azil 215-221, 225, 230, 233-234, 236-240, 246, 249, 255

B

Begunci 16, 20, 64, 72, 111, 141, 144, 158, 160, 171-173, 176, 188, 191, 220, 224, 233-242, 249, 255

Belgija 108, 173, 232

BIH 52, 57, 215, 228, 274

Bošnjaki 142, 144-146, 278

Birokracija 94, 100, 103-104, 109, 118, 120, 151

C

Ciper 196, 251, 270

Civilnost 124

Civilizacija 44, 47, 49, 111, 124

Civilna družba 23, 46, 124-126, 134, 197, 218, 253, 258, 262, 264-265, 268, 271

Civilno-družbene organizacije 31, 126-127, 188, 191-192, 261

Č

Češka republika 108, 149, 196, 251, 270

Človekove pravice 18, 25, 31, 35-36, 41, 50, 112, 138, 211, 233, 239, 256, 278

Črnogorci 142, 144, 146, 278

D

Danska 108, 173, 195, 204, 232, 269

Deklaracija 35, 136-137, 180, 283

Demokracija 20, 25, 27, 31-33, 43, 58, 60, 79, 97, 100, 108-109, 126, 128, 131, 133-134, 143, 166, 181, 250, 262, 269, 272, 280

Demos 27, 32-33, 78

Direktiva/direktive (evropska) 33, 52, 168, 173, 180, 183, 206, 229-230

Diskriminacija 73, 90, 143, 172, 195, 272

Diskurz 21-23, 27, 35, 48-49, 59, 73-75, 96, 106, 116, 124, 129, 145, 147, 166, 190, 217

Dolžnosti 41, 48, 63, 92, 137, 107, 168, 196, 204, 270, 272, 293

Družba 19, 23, 28, 46, 71, 73, 80, 90, 99, 117, 124-126, 131, 134, 147, 176, 184, 197, 218, 253, 258, 264-265, 271, 286, 288, 290-291

Država

blaginje 263

evropska (EU) 38

nacionalna 27, 29, 37, 42, 51, 55, 59-60

nordijske 194, 196

pravna 58, 85, 120

socialna 25, 36, 85, 136, 138, 166

sredozemske 197

suverena 87, 136

tretja, tretjih 157, 160, 169, 172, 226, 229-230, 232, 253, 259, 273-275

postsocialistična 194, 271

zahodnoevropska 188, 194, 212, 271

vzhodnoevropska 19, 88, 107, 156, 174, 188, 275

severnoevropska 194, 271

Državni zbor 133-134, 208

Državljanstvo

aktivno 32, 179, 190

nacionalno 8

diferencirano 35, 37

dvojno 72, 174

odgovorno 33, 78, 127

E

Ekonomija 27, 51, 64, 85-86, 116, 205

Enakost 17, 20, 31, 35-39, 47, 71, 109, 113, 123, 125, 128, 166, 177, 195, 228, 237, 269

Estonija 33, 138, 251

Ethnos 27, 54

Etnija 54, 89

Etničnost 15, 21, 28-29, 51, 56, 71, 90, 130, 134, 147, 166, 202

Evropa 38, 59, 82-83, 101, 107, 147, 188, 259, 273, 281, 293-294

Evropska unija 20, 64, 81, 108, 132-133, 188, 254, 271, 274, 277, 281, 287, 294

F

Finska 108, 173, 185, 195-196, 204, 251, 270

Francija 17, 23, 33, 38, 59-60, 88-90, 103, 108, 125, 147-149, 151-154, 173, 195, 269, 271

G

geto, getoizacija 90, 189, 255

globalizacija 15, 18-19, 26-31, 53, 72, 86-87, 97-98, 129, 262, 268, 269, 280

globalizem 28

globalnost 28, 63

Grčija 197

H

Hegemonija 63, 124

Homogenost 25, 27, 29, 38, 54, 203

Homogenizacija 27, 119

Hrvaška, Hrvati 57, 108, 133, 142, 144-146, 156, 158, 247, 274, 278

I

Identiteta 25, 37, 55, 61, 78, 147, 149, 220, 244

Imigracije 17, 33, 48, 64, 76, 88-89, 193, 195, 197, 217, 269
Integracija 34, 70, 73, 165-170, 180, 183, 190, 194, 211, 223-224, 228, 248, 253, 264, 271, 276
Imperij 24, 62, 106, 109, 151-152
Imperializmi 74
Islam 90, 172
Italija, italijanska manjšina 43, 88-89, 108, 136-138, 142, 144-146, 156, 159, 173, 196-197, 246-247, 256, 258, 271, 277-278
Izključevanje 90, 96, 170, 195, 276

J

Javnost 55, 60, 66-67, 74, 79, 81-83, 91, 95-96, 113, 116, 120, 123, 125, 127, 134, 139-140, 152, 158, 162, 177, 190, 195, 197, 203, 215-218, 228, 238-239, 244, 254, 259- 263
Jus sanguinis 151
Jus solis 102, 151

K

Kanada 173
Kapitalizem 28, 110
Kapital(i) 24, 27-28, 31, 50, 70-74, 77, 104, 109-112, 116, 164, 177, 193, 206, 229, 262, 269, 279-280
Kolonizacija 74, 102, 124
Konvencija 180, 209, 211
Kosovo 156-157, 274
Kozmopolitizem 35, 48
Kriminalizacija 96
Kriza 52, 57, 109-110, 263
Krščanstvo 39
Ksenofobija 73, 90, 154, 272
Kultura 23, 25, 32, 37, 53, 65, 71-73, 89-91, 126-132, 141, 143, 149, 166-167, 178-182, 185-187, 196, 200-203, 209, 218-219, 236, 255, 260, 268, 270

L

Liberalizem, neoliberalizem 50

Latvija 34

Litva 34, 138

M

Madžarska, Madžari, madžarska manjšina 108, 131, 133, 136-138, 142, 144-146, 149, 160, 196, 246, 251, 256, 258, 270, 277-278

Makedonija, Makedonci 142, 144, 146, 156-157, 274, 278, 288

Malta 88, 196, 271

Manjšine 35, 36, 51, 54-56, 59, 73, 77, 84, 92, 128-129, 135, 142-147, 170, 178, 181, 182, 190, 209, 217, 226, 246, 248, 253-259, 263-264, 277-280, 287-291

Meje, Mejni režim 24, 27, 35, 47, 50, 56, 59, 65, 71, 81-83, 89, 112, 122, 133-134, 142, 144, 149, 175, 179-180, 188, 194, 197, 209, 213, 224-225, 236-237, 264-265, 273-279

Moderna (država, politična misel, druga, tekoča) 36, 38-39, 42, 44, 46, 50-51, 92, 103, 106, 113, 116, 152, 181, 184

migracije mednarodne 15, 64, 67-68, 87, 158-159, 180, 287

migracije ekonomske 181, 225, 226, 232, 241, 244, 252, 289

migracije delovne 20, 64, 223-228, 232, 240, 246, 249, 250, 252

migracije neregulirane 16

 migracije »ilegalne« 33, 35, 99, 211

Multikulturalizem 37, 53, 71, 73, 167, 182, 185, 284

Multikulturni 73, 166, 245, 271, 288, 298

Medkulturnost 169, 254-255

N

Narodi 24, 51, 55-62, 88, 149, 254

Nacija 13, 19, 23, 27, 47-50, 54, 56, 58, 62, 272

Nacionalizem 54-56, 58, 60, 62, 100, 138, 145, 147, 153-154, 177, 272, 277, 279, 281, 285, 288, 292

Neenakost 17, 20, 31, 36, 47, 71, 109, 113, 237-238

Nemčija 17, 23, 33, 38, 53, 59, 60, 87-90, 103, 105, 109, 125, 131, 147-154, 156, 160, 173, 196, 197, 204, 232, 251, 270

Nevladne organizacije 15, 17, 19, 34, 75, 83-84, 117, 123-124, 128, 131, 164, 166, 170, 171, 176-178, 183, 191-192, 206, 220-221, 227, 234, 240, 242, 249-251, 253, 257- 258, 260-263, 265-268, 276, 284

Nizozemska 33, 59, 108, 153, 160, 173, 204, 251

Nova Zelandija 159

O

Oblast, izvršilna (upravna) 32, 46, 91, 97, 198

Oblast (zakonodajna) 97

Oblast (sodna) 280

P

Parlament, parlamentarna (demokracija) 22, 45, 60, 78, 97, 106, 109, 128, 132, 134, 148, 159, 161-162, 172, 190-191, 229, 262, 291-294

Politična

participacija 34, 280

mobilizacija 34

reprezentacija 34

politični sistem 25, 129

Politike

azilne 162, 193, 212-213, 217-218, 225

imigracijske 76, 84, 162, 164, 186, 193

izključevalne 216

javne 78-79, 88, 119, 181, 183, 185-186, 191-192, 202, 206, 220, 250, 256, 260

migracijske 76, 82, 84, 90, 97, 100, 161-166, 186, 193, 205-207, 210-212, 227, 232, 235, 244-245, 247-249, 273

restriktivne 52, 190, 218, 277

integracijske 23, 75, 81, 84, 91, 96, 111, 118, 162, 164-173, 177, 179-80, 183, 192, 204, 209, 215-216, 223-227, 233-234, 240-249, 253, 256, 258, 273

Policy 72, 75-76, 79, 87, 89, 110-111, 172-173, 192, 204, 260

Politologija 49-50, 76, 80, 111, 116, 118

Politična filozofija 118

Politična teorija 118

Poljska 251

Populacija 100-102

Portugalska 251

Pravičnost 24, 31, 35, 122-123, 166, 183, 238-239

Prebivalstvo 25, 27, 35, 51, 56, 61, 67, 98-102, 124, 132, 134, 142, 153, 189, 268, 174, 278, 280

R

Ranljive skupine 16, 240, 254, 258, 260

Rasizem 7, 143, 272

Regulacija 8, 117, 206

Retorika 147

Resolucija 7, 161-163, 170, 209, 219, 225, 233

Revščina 20, 71, 228

Režim

migracijski 18, 159, 207

Romunija 33

S

Schengenski (režim, informacijski sistem) 52, 212

Skupnosti

imigrantske 271

etnične 66, 144, 279

Segregacija 8, 165, 272

Slovaška 196, 270

Socialno delo 96, 115, 141, 204-205, 233-234, 237-239, 261

Socialno vključevanje 161, 170, 240, 253, 280

Solidarnost 20, 36, 52, 81-82, 95, 111, 123, 143, 163, 196, 228, 270, 273

Skupnostna skrb (etika skrbi) 115, 234

Slovenija 33, 38, 52, 57-58, 108, 116, 132-133, 136, 141-147, 161, 166-167, 172-177, 181-182, 188, 194, 198, 209-215, 224-225, 230-233, 252, 256, 261, 272, 278

Srbi 57, 108, 142, 144-146, 156-157, 274, 278

Suverenost 24-30, 35, 38, 43, 46, 52-53, 55, 58, 77, 79, 86-87, 98, 104, 132, 134, 136, 140, 144, 153, 180, 210, 268, 279, 280

Sistem

upravni 23, 26, 32-33, 90, 115-116, 130, 133-134, 204

napotitve 185-186, 242

Š

Španija 88, 108, 173, 196-197, 271

Švedska 108, 131, 173, 204, 230, 271

T

Teritorij 24-25, 27, 35, 51-52, 54, 59, 79, 101, 105, 116, 236

Totalna ustanova 114

Tujec, tujci 52, 59, 89, 134-139, 156-158, 167, 178-179, 205, 207, 251

U

Uprava 23, 50, 76-77, 90-99, 103, 105-111, 115-120, 123, 127, 129-133, 141, 152-153, 170, 176, 183, 187, 191, 197-202, 206, 208, 215-218, 253, 256, 259, 262-263, 267-269, 278, 280

Upravljanje

javno 91, 115-122

politično (governance) 30, 91, 116-118, 122-123, 268-269

Ustanova, ustanove 24, 27, 31, 34, 83, 112-118, 123, 126, 132, 150, 189, 215, 222-223, 236, 242, 250, 259, 266

V

Večdisciplinarnost 6, 16, 276-277

Večetničnost 15, 51, 53, 56, 71, 85, 90, 144, 166

Vlada, vlade 25-26, 28, 32-34, 39, 75, 80, 88, 96, 101, 110, 117-118, 124, 127-134, 140, 154, 161, 173, 191, 201

Z

ZDA 26, 52-53, 73, 75-76, 87-88, 98, 103, 151

Znanstveno 74, 91, 155, 163, 169

Imensko kazalo

A

Anderson, Benedict 59-60

Arendt, Hannah 78, 92, 183-184, 203, 235

Aristotel 24, 43, 125, 128

B

Bade, Klaus 65, 102

Balibar, Etienne 61-63, 165, 180-181, 235

Baubock, Rainer 181

Bauman, Zygmunt 29, 49, 92, 110-111, 183

Beck, Ulrich 28-29, 34, 72, 204

Benhabib, Seyla 35, 48, 180

Bertillon, J. 74

Bešter, Romana 165, 167-168, 171

Bibič, Adolf 42, 50, 264-265

Bodin 46, 102, 106

Boudrillard, Jean 49

Brezigar, Sara 178

Brezovšek, Marjan 33, 95-96, 116, 124, 127, 130, 133-134, 261-262, 265-266

Brubaker, Rogers 53, 63, 86

Bugarič, Bojan 26, 97-98, 117

C

Castles, Stephen 64, 76, 159

Castel, Robert 48

Chomsky, Noam 49

Cukut Krilić, Sanja 100

Č

Črnak Meglič, Andreja 262-263

D

Debelak, Slavko 209-210

Debeljak, Aleš 38-39, 57

Derrida, Jacques 48-49

Descartes, Renee 49-50, 112

Della Porta, Donatella 80-81

Dolenc, Danilo 155

Deleuze, Gill 49

Dragoš, Srečo 37, 73, 189

F

Fayol, Henry 94-95

Foucault, Michel 48-49, 112-113, 183, 204

Favell, Adrian 16

Ferfila, Bogomil 31-32, 117

Fink Hafner, Danica 79, 191-193, 260

Flaker, Vito 114-115

Freud, Sigmund 49

Fukuyama, Francis 43

G

Gamble, Andrew 79-80
Ganttari, F. 48
Ghosh, Bimal 35
Gough, John W. 40-41
Gramsci, Antonio 43

H

Hagerstrand 74
Haček, Miro 93, 115-116, 203
Hafner Fink, Mitja 217
Hardt, Michael 49
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 44
Held, David 30
Hitler, Adolf 74
Hobsbawm, Eric J. 62-63, 99-100, 150-151, 153-154
Hobbes, Thomas 39, 41, 43, 45-48, 100-101, 106
Hollifield, James F. 75-78, 86-87
Hribar, Tine 58
Huddleston, Thomas 190
Humboldt, Aleksander von 74

J

Jazbec, Franci 185-186, 286
Joppke, Christian 53, 86-89
Josipovič, Damir 66, 68-69
Južnič, Stane 128, 130-131

K

Kahn 95
Kant, Immanuel 43-44, 47-48, 203

Katz 95
Keane, John 125
Kejžar, Barbara 180
Kickert, Walter J.M. 98, 106-109
Kymlicka, Will 36-37, 72-73, 181-182
Klinar, Peter 74, 264
Komac, Miran 137, 139, 144-146, 167, 207
Korade Purg, Štefka 199
Kotar, Mirjam 97
Kovač, Bogomir 187
Kovač, Polonca 198-200
Kovačič, Gorazd 54, 56, 58-59, 138, 144-145
Kralj, Ana 16, 54, 56, 193, 212, 217
Kulischer, E.M 65
Kuzmanič, Tonči 58-59

L

Lacan, Jacques 49
Landry 74
Lavergne, Leonce de 74
Lawson, Nick 186
Le Bras, Herve 61, 73, 85, 91, 100-102
Lee, Everett 66
Leroy-Beaulieu P. 74
Locke, John 39, 41, 46
Lukšič, Igor 42, 44-50, 128-129

M

Mabogunje 69
Machiavelli, Nicolo 39, 44-46, 80
Martiniello, Marco 33-34
Marx, Karl 61, 124

Mastnak, Tomaž 125-126
Mayo, Elton 94
Medica, Karmen 165, 177, 180
Medved, Felicita 138-141, 146, 178-179, 226, 252
Merton, Robert 95
Mesec, Blaž 238-239
Mesec, Bojana 259
Miller, Mark 64, 76, 159
Montesquie 43, 47, 59, 94, 102, 153
Moon, Bruce 68
Mussolini, Benitto 74

N

Negri, Antonio 49
Niessen, Jan 174, 190

P

Pajnik, Mojca 78, 158
Parsons, T 95
Pikalo, Jernej 25, 27, 42, 44-50
Pirc, Janez 70, 160
Pitamic, Leonid 24
Pribac, Igor 126, 258
Purg, Adam 201

R

Raadschelders, Jos S.N. 105-106
Radej, Bojan 118-120, 122
Ratzel, Friedrich 61, 74
Ravenstein, Ernest George 66
Renan, Ernest 59, 153
Ribičič, Ciril 33

Riha, Rado 36, 41
Ritzer, Carl 74
Rizman, Rudi 30, 72
Roter, Petra 55
Rousseau, Jean J. 39, 41, 43-44, 47-48, 61
Rutgers, Mark R. 105-106
Rutar, Dušan 49

S

Saluti, Callucio 42
Sassen, Saskia 86
Schulze, Hagen 38, 40, 59-60, 148-153
Sen, Jai 124
Simon, H. 95
Smith, Adam 80, 102-103
Smith, Anthony D. 55-56
Sonnenfels 94
Soysal, Yasemin 53, 86
Spinoza, Baruch de 39
Stillman, Richard J. 98, 106-109
Stouffer 74

Š

Šmidovnik, Janez 93-95
Šumič-Riha, Jelica 36, 41

T

Taylor, Charles 73
Taylor, Frederick 94-95
Tamir, Yael 36, 129
Trpin, Gorazd 120, 213

U

Urbančič, Ivan 58
Urh, Špela 171-172

V

Verlič Christensen, Barbara 52, 194-195, 197
Vester, Frederick 70, 187
Vezovnik, Andreja 147
von Stein, Lorenz 94, 125
Vrečer, Natalija 71-73, 169

W

Waldo, Dwight 98-99
Wallerstein, Immanuel 104
Weber, Max 29, 95
Willke, Helmut 184
Wolpert 69

Z

Zajc, Irena 171
Zarnik, Stanislav 91-92
Zavratnik Zimic, Simona 175-177
Zelinski, Wilbur 67
Zlatar, Franc 187-189
Zorn, Jelka 183-184, 235-238

Ž

Žagar, Mitja 25-26
Žižek, Slavoj 73

Priloga: Vprašalnik o politikah in praksah migracij za javne uslužbence oziroma strokovne delavce

1. Ime in priimek (če želite, lahko ostanete tudi anonimni):
2. Ustanova-Organizacija in delovno mesto (naziv) ter pristojnosti:
3. Ali in s kakšnimi potrebami in željami (zahtevki, prošnjami) se na vašo organizacijo obračajo migranti (priseljenci), tudi prosilci za azil in begunci. Kako bi ocenili dostopnost vaše ustanove za potrebe teh ljudi?
4. Kako bi ocenili vašo vlogo oziroma vlogo vaše ustanove pri oblikovanju in izvajanju migracijske in integracijske politike Slovenije?
5. Kdo oziroma katere ustanove so po vašem mnenju akterji migracijske in integracijske politike v Sloveniji? Ali poznate Resolucijo o migracijski politiki Slovenije in koliko ter v katerih segmentih je pomembna za vaše konkretno delo? Kateri zakoni in podzakonski predpisi s področja migracij in/ali integracije se konkretno nanašajo na vaše delo?
6. Kakšne so po vašem mnenju povezave (sodelovanje, pretok informacij, sistem napotitve) med različnimi akterji oziroma strokovnjaki na področju migracij in integracije? Ali vi pri svojem delu sodelujete z drugimi ustanovami (vladnimi in nevladnimi) in če na kakšen način?
7. Ali vi pri svojem delu posebej sodelujete z nevladnimi organizacijami (NVO)? Kako? Kakšna je po vašem mnenju vloga in pomen civilne družbe oz. NVO na vašem področju dela? Kako ocenjujete sodelovanje vaše organizacije z NVO?