

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA IMIGRACIJSKE POLITIKE NA RAVNI EVROPSKE UNIJE**

Ljubljana, september 2014

GORAZD JAPELJ

## IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani Gorazd Japelj, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom Analiza imigracijske politike na ravni Evropske unije, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Janezom Malačičem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
  - poskrbel(-a), da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni strokovni nalogi/diplomskem delu/specialističnem delu/magistrskem delu/doktorski disertaciji, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
  - pridobil(-a) vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal(-a);
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne strokovne naloge/diplomskega dela/specialističnega dela/magistrskega dela/doktorske disertacije dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis avtorja(-ice): \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 EKONOMSKI VZROKI IN POSLEDICE MIGRACIJ .....</b>	<b>5</b>
1.1 Ekonomski vzroki migracij in teorije migracij .....	5
1.1.1 Razlogi za imigracije v EU .....	7
1.2 Ekonomske posledice migracij .....	9
1.2.1 Model delnega ravnotežja – homogena delovna sila .....	9
1.2.1.1 Imigracijski presežek v EU .....	10
1.2.1.2 Vpliv na plače in stopnjo zaposlenosti (primer fleksibilnih plač).....	11
1.2.1.3 Vpliv na plače in stopnjo zaposlenosti (primer fiksnih plač).....	12
1.2.2 Vpliv na trg dela v državi izvora migrantov .....	12
1.2.3 Model delnega ravnotežja – heterogena delovna sila.....	13
1.2.4 Učinki imigracij na javne finance v državi sprejemnici.....	15
1.2.5 Učinek migracij na javne finance v emigrantski državi in nekateri drugi učinki migracij v emigrantski državi.....	17
<b>2 IMIGRANTI IN IMIGRACIJE V EU.....</b>	<b>17</b>
2.1 Konkretni trendi na področju imigracij v EU .....	18
2.1.1 Regije izvora imigrantov v EU.....	20
2.1.2 Struktura imigrantov v EU po spolu .....	22
2.1.3 Struktura imigrantov v EU po starosti.....	23
2.1.4 Struktura imigrantov v EU po usposobljenosti .....	24
2.2 Vpliv imigrantov na demografske razmere v EU .....	27
2.3 Vpliv ekonomske krize na imigracije, imigrante in imigracijske politke .....	30
2.3.1 Vpliv ekonomske krize na imigracije in imigrante .....	30
2.3.2 Vpliv ekonomske krize na migracijske politike držav članic EU .....	32
<b>3 PRAVNA PODLAGA IMIGRACIJSKE POLITIKE EU IN PROGRAMI EVROPSKEGA SVETA KOT PODLAGA IMIGRACIJSKE POLITIKE EU.....</b>	<b>34</b>
3.1 Razvoj pravne podlage imigracijske politike na ravni EU do danes .....	34
3.1.1 Maastrichtska pogodba in imigracije .....	35
3.1.2 Amsterdamska pogodba in imigracije.....	36
3.1.3 Lizbonska pogodba in imigracije .....	37
3.1.4 Schengenski pravni red in imigracije .....	38
3.2 Programi Evropskega sveta kot smernice za imigracijsko politiko EU.....	40
3.2.1 Program iz Tampereja in imigracije.....	40
3.2.2 Haaški program in imigracije.....	41

3.2.3	Evropski pakt o priseljevanju in azilu.....	43
3.2.4	Stockholmski program in imigracije.....	44
<b>4</b>	<b>URESNIČEVANJE IMIGRACIJSKE POLITIKE NA RAVNI EU DANES.....</b>	<b>50</b>
4.1	Osnovne značilnosti pravnih aktov EU in zakonodajnega postopka na ravni EU.....	51
4.1.1	Osnovne značilnosti pravnih aktov EU.....	51
4.1.2	Osnovne značilnosti zakonodajnih postopkov na ravni EU.....	52
4.2	Kako se danes uresničuje imigracijska politika na ravni EU?.....	54
<b>5</b>	<b>PODPODROČJA IMIGRACIJSKE POLITIKE NA RAVNI EU .....</b>	<b>56</b>
5.1	Delovne migracije v EU .....	56
5.1.1	Direktiva o modri karti.....	57
5.1.2	Direktiva o sezonskem delu .....	60
5.1.3	Predlog direktive o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja.....	62
5.1.4	Direktiva o enotnem dovoljenju za delo in prebivanje .....	64
5.2	Migracije zaradi združevanja družin .....	64
5.3	Študentske migracije in migracije zaradi usposabljanja.....	66
5.4	Imigracije znanstvenikov .....	67
5.5	Integracija imigrantov.....	69
5.6	Dolgoročni rezidenti .....	74
5.7	Ilegalne imigracije .....	76
5.8	Vračanje ilegalnih imigrantov v državo izvora ali tranzita .....	80
5.9	Globalni pristop k migracijam in zunanja migracijska politika EU .....	83
	<b>SKLEP.....</b>	<b>87</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>90</b>
	<b>PRILOGE</b>	
	<b>KAZALO SLIK</b>	
	Slika 1: Imigracijski presežek (BCD) v modelu s homogeno delovno silo in fiksno količino kapitala .....	11
	Slika 2: Ekonomski učinek emigracij na emigrantske države.....	13
	Slika 3: Neto migracije v EU-25, 1965-2009.....	18
	Slika 4: Glavne države izvora »nedržavljanov«, EU-27, 1. januar 2012 (v milijonih).....	20
	Slika 5: Imigranti v EU (rojeni izven EU), glede na regijo izvora, 2007.....	21
	Slika 6: Državljanji držav nečlanic, ki prebivajo v EU-27, glede na kontinent izvora, 1. januar 2012 .....	22

Slika 7: Državljeni držav nečlanic, glede na stopnjo indeksa človekovega razvoja (HDI), EU-27, 1. januar 2012.....	22
Slika 8: Starostna struktura v EU (posamezniki, rojeni v EU, in imigranti, rojeni izven EU), 2007 .....	23
Slika 9: Starostna porazdelitev državljanov, »EU tujcev« in »Ne-EU tujcev«, EU-27, 2010 (%) .....	24
Slika 10: Raven usposobljenosti imigrantov, rojenih izven EU, v starosti 15-64 let, glede na regijo izvora, 2007 .....	25
Slika 11: Predvideno prebivalstvo v delovni dobi (starost 15-64 let) v EU, 2008-2050.....	28
Slika 12: Predvidena prebivalstvena struktura v EU, leta 2050 .....	29
Slika 13: Sprememba stopnje zaposlenosti in stopnje nezaposlenosti .....	31
Slika 14: Trije stebri in arhitektura Evropske unije (Maastrichtska pogodba).....	36
Slika 15: Razvoj struktur v EU.....	37

#### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Število izdanih dovoljenj za prebivanje leta 2008 in 2009.....	8
Tabela 2: Simulacija imigracijskega presežka za EU, kot odstotek BDP .....	14
Tabela 3: Posamezniki, rojeni v tujini, v EU, 2011.....	19
Tabela 4: Stopnja dosežene izobrazbe prebivalcev v starosti 25-54 let, glede na skupino držav rojstva, 2009 (%).....	26
Tabela 5: Primerjava modre karte EU in zelene karte ZDA.....	60



## UVOD

Če ne zanemarimo imigracij v Evropo oziroma na območje današnje Evropske unije (v nadaljevanju EU) do druge svetovne vojne, bi lahko začeli razpravo o imigracijah v širšem pomenu besede na omenjeno območje že s kolonizacijo Evrope s strani homo sapiensa, migracijami v luči neolitske revolucije, ekspanzijo Keltov, ekspanzijo Germanov, ekspanzijo Slovanov, ekspanzijo Turkov, islamsko vladavino v jugozahodni Evropi, z madžarsko in mongolsko ekspanzijo v srednjem veku itd. Vendar bi bila raprava, ki bi vključevala omenjene imigracije in preseljevanja ljudstev, preširoka za naš namen. Razpravo o imigracijah v Evropo oziroma na območje današnje EU bomo začeli z obdobjem po koncu druge svetovne vojne.

Od konca druge svetovne vojne do sedemsetih let prejšnjega stoletja so bile glavne ciljne evropske države imigrantov Francija, Švica, Nemčija in Belgija. Države južnega krila EU, VB, Irska in Norveška so bile v tem obdobju predvsem države, iz katerih se je prebivalstvo izseljevalo, in sicer v Ameriko, Avstralijo in v druge evropske države. Z izboljšanjem življenskih pogojev v teh državah so le te postale tudi države imigracij, predvsem iz Maroka, Somalije, Egipta, Alžirije, Latinske Amerike, Indije, Pakistana, ZDA, Bangladeša in Jamajke.

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja so imigracije v EU narasle, in sicer kot posledica imigracij iz držav v razvoju zaradi vojn, tiranije, naravnih nesreč ali revščine v teh državah. Od devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje je v državah EU zaradi padca bivšega vzhodnega bloka in načela svobode gibanja znotraj EU oziroma novega članstva v EU<sup>1</sup> prišlo do množičnih migracij iz vzhoda na zahod Evrope, predvsem v Španijo, Grčijo, Nemčijo, Italijo, Portugalsko in v VB. Poljaki so se izseljevali predvsem v VB in na Irsko, Romuni in Bolgari pa v Španijo in Italijo. Naslednji trend znotraj EU v zadnjem obdobju predstavljajo migracije s severa na jug EU, in sicer gre predvsem za upokojene državljane VB, Nemčije, Francije, Nizozemske in Belgije, ki se izseljujejo v Španijo ter Grčijo. Vendar moram poudariti, da obravnava teh notranjih migracij, torej migracij znotraj EU, ni namen magistrskega dela. Velja pa na tem mestu omeniti tudi notranje migracije, predvsem zato, da povemo, da obstajajo in da so v EU tudi te pomembne. V magistrskem delu se bom sicer osredotočil na imigracije iz držav, ki niso članice EU. V nadaljnjem besedilu bom za slednje države uporabljal tudi izraz tretje države.

V času po prelomu tisočletja so imigracije v EU iz tretjih držav naraščale, kar bom podrobneje predstavil v kasnejšem besedilu. Na tem mestu naj le povem, da so v tem času imigracije v EU zaradi ekonomskih, političnih, raziskovalnih in izobraževalnih razlogov naraščale, upravljanje s temi imigracijami pa je vse bolj prehajalo na raven EU. Kar se tiče omenjenih političnih razlogov imigracij in z njimi povezane azilne politike EU, moram prav tako poudariti, da njihova obravnava ni namen magistrskega dela. Kot bo bolj jasno kasneje, se bom osredotočal na imigracije iz tretjih držav, ki so povezane z delom, združevanjem družin ter z raziskovalnimi in izobraževalnimi razlogi, ki neposredno vplivajo na gospodarstva držav članic EU, njihovo konkurenčnost in na inovacije. V magistrskem delu se bom torej ukvarjal s tistimi tematikami, ki spadajo v področje skupne

<sup>1</sup> Izraz imigrant se v EU, znotraj katere velja načelo svobode gibanja, uporablja predvsem v povezavi z državljani držav zunaj EU in tistimi, ki so bili rojeni izven EU. Vendar je treba reči, da gre tudi pri preseljevanju znotraj EU, tehnično gledano, za migracije. Luedke (2011, str. 2) pravi, da je Evropa vse od Enotnega evropskega akta vzpostavljala dvo-tirni imigracijski sistem: posebne pravice in privilegije za državljane EU in pomanjkanje pravic in privilegijev za državljane tretjih držav.

imigracijske politike in ne v področje azilne politike EU ter mobilnosti delovne sile znotraj EU. Azilanti, azilna politika in mobilnost delovne sile znotraj EU so obravnavana le v taki meri, da je zadovoljeno kriteriju doslednosti in kriteriju ustreznega razumevanja problematike imigracij v EU.

Magistrsko delo ima 5 poglavij, vsebinsko pa bi ga lahko razdelili na dva glavna dela. Namen magistrskega dela v prvem glavnem delu (poglavje 1 in 2) je predstaviti (predvsem ekonomske) vzroke in posledice imigracij, ekonomske koristi in stroške migracij oziroma ekonomiko migracij, konkretne trende na področju imigracij v države EU (kdo imigrira danes v EU, koliko je imigrantov itd.) ter predstaviti demografske razmere, v katerih se nahajajo države EU in ki vplivajo na javne finance držav članic EU, na njihove imigracijske politike ter na imigracijsko politiko na ravni EU. To bo služilo kot uvod v analizo imigracijske politike na ravni EU (poglavje 3, 4 in 5), ki predstavlja drugi glavni del magistrskega dela in hkrati njegovo jedro.

Izzivi, povezani z imigracijami, že nekaj časa presegajo zmožnosti oziroma doseg posamičnih nacionalnih politik, ter zahtevajo skupen odgovor na ravni EU. Namen magistrskega dela v drugem glavnem delu (predvsem v tretjem poglavju) je predstaviti, kako se je imigracijska politika na ravni EU razvijala. Zato bom tu opisal razvoj pravne in politične podlage za uresničevanje imigracijske politike na ravni EU do danes. Namen tega ni zgodovinski, temveč dejstvo, da je lažje sklepati na prihodnji razvoj imigracijske politike na ravni EU, če nam je poznana njena preteklost. Nadalje je v tem delu prikazana umestitev imigracijske politike v strukturo EU. S tem mislim na pristojnosti EU na področju imigracijske politike, preteklo umeščenost imigracijske politike EU v t.i. tristeberno strukturo EU, današnje značilnosti imigracijske politike EU v primerjavi z ostalimi politikami EU in na načine odločanja na področju imigracijske politike EU. Slednji navidez morda niso pomembni, vendar se moramo zavedati, da je (tudi) način odločanja na ravni EU na nekem področju tisti indikator, ki kaže na to, koliko so se države članice EU odrekle glede svojih suverenih pravic na določenem področju oziroma, koliko je neka politika res skupna. Večinski način odločanja namreč posledično omogoča, da mora neka država spoštovati, oziroma je podrejena nekemu konkretnemu aktu, čeprav se z njim ne strinja, a je bil omenjeni akt sprejet s strani večine držav članic EU v Svetu EU in večine v Evropskem parlamentu (v nadaljevanju EP). Prav tako bom v tem delu prikazal postopke sprejemanja zakonodaje na ravni EU, predvsem redni zakonodajni postopek, ki se uporablja na področju imigracijske politike. Smisel tega je, da se vidi, kateri organi imajo določeno vlogo pri sprejemanju (imigracijske) zakonodaje na ravni EU. To posledično kaže, koliko so države prenesle pristojnosti oziroma suverenih pravic na področju imigracijske politike na raven EU. Lahko rečemo, da če imata Evropska komisija (v nadaljevanju EK) in EP večjo vlogo, to kaže na »večji« prenos pristojnosti na raven EU, kot če ima v postopku sprejemanja zakonodaje EU večjo vlogo Svet EU, kjer sedijo vladni predstavniki.

V četrtem poglavju bom opisal tudi značilnosti sekundarne zakonodaje EU, med katero spadajo tudi direktive. Namen tega opisa ni neke vrste »analiza« zakonodaje EU, temveč to, da bralec preko opisa značilnosti pravnih aktov EU lahko razume, na kakšen način se v pravnih redih držav članic in praksi uresničuje imigracijska politika EU. Posebno mesto bom v drugem glavnem delu, konkretno v petem poglavju, namenil obravnavi področij, ki jih EU trenutno regulira s svojimi pravnimi akti. EU se je v zadnjih letih namreč odločila pravno regulirati številna področja, ki so bila prej regulirana s strani zgolj nacionalnih zakonodaj. Zdaj pa to problematiko oziroma izzive regulirajo pravni akti, sprejeti na ravni EU, predvsem direktive. V tem poglavju bom torej opisal, kako konkretno EU regulira



določena podpodročja na področju imigracij (na primer pri sprejemanju visoko kvalificirane delovne sile, pri sprejemu sezonskih delavcev ali pri sprejemu raziskovalcev), kakšne pogoje jim postavlja za sprejem v EU, kakšne pravice in dolžnosti izhajajo iz njihovega statusa imigranta itd., ter, kolikor mi bodo to dopuščali razpoložljivi podatki, skušal ugotoviti, koliko je EU pri tem uspešna v praksi oziroma, koliko imigracijska politika na ravni EU pozitivno vpliva na rast gospodarstev v EU, njihovo globalno konkurenčnost in inovacije.

V magistrskem delu bom skušal potrditi ali zavrnil postavljene hipoteze, ki so:

1. skupna imigracijska politika EU je v procesu oblikovanja, nastajanja in uresničevanja;
2. skupna imigracijska politika na ravni EU pomeni potreben način reševanja problematike imigracij in imigrantov v EU;
3. gospodarska kriza ni bistveno vplivala na imigracijsko politiko na ravni EU.

V povezavi s prvo hipotezo je pomembno vprašanje, kje je tista točka, kjer bi lahko rekli, da je skupna imigracijska politika izgrajena. To bo obenem odgovor na vprašanje, kaj je še potrebno storiti, da bo skupna politika izgrajena. Termin izgrajenost tu ne izključuje vsakršnih sprememb imigracijske politike na ravni EU po točki, ko bomo lahko rekli, da je skupna imigracijska politika izgrajena. Vsebina politike oziroma način reguliranja različnih podpodročij imigracijske politike v pravnih aktih EU se bo namreč stalno spreminjal, glede na zunanjo realnost pač. Vendar izgrajenost zame v tem magistrskem delu pomeni točko, kjer:

1. je na raven EU preneseno toliko pristojnosti in take pristojnosti (na primer izključna pristojnost EU, da regulira imigracijsko politiko) na področju imigracij, da lahko rečemo, da se imigracije v države EU regulira zgolj na ravni EU, ali
2. da imajo tako države članice kot tudi EU pravico regulirati področja imigracijske politike v okviru t.i. deljenih pristojnosti, a države članice ne smejo izvrševati teh pristojnosti na področjih imigracij, kjer je to že storila EU, pri čemer je EU dejansko s svojimi akti »pokrila« že večino področij imigracij.

Glede vprašanja, ali je skupna imigracijska politika v fazi oblikovanja in nastajanja, bom moral podati tako odgovor, ali trenutne razmere kažejo, da razvoj poteka v smeri, ki je opisana v eni od zgornjih dveh alinej. Če temu ni tako, bom moral pač zaključiti, da je trenutno stanje na področju imigracijske politike, povezano s pristojnostmi in/ali širino področij imigracij, ki jih s svojimi akti že »pokriva« raven EU, bolj ali manj dokončno, torej že oblikovano. Če pa je temu tako, bom lahko zaključil, da je skupna imigracijska politika še v fazi oblikovanja in nastajanja, na poti v fazo izgrajenosti. V sklepu bom moral upoštevati tudi možnost in podal oceno verjetnosti, da bi se lahko v prihodnosti pristojnosti EU na področju imigracij zmanjšale v smislu, da bi EU postala zgolj koordinator nacionalnih imigracijskih politik ali podpornik nacionalnih imigracijskih politik.

Glede vprašanja, ali je skupna imigracijska politika (tudi) v fazi uresničevanja bom moral podati odgovor, ali je raven EU pri reguliranju imigracijske politike že aktivna v taki meri, da lahko rečemo, da se skupna imigracijska politika oziroma imigracijska politika na ravni EU že uresničuje.

Ob ugotavljanju pravilnosti druge hipoteze bom ugotovil, kaj pomeni kvaliteta skupna imigracijska politika, za razliko od posamičnih nacionalnih imigracijskih politik in zakaj je prišlo do spoznanja, da je skupna politika boljša rešitev kot posamične nacionalne imigracijske politike. Tu bom skušal ugotoviti, ali obstajajo in kakšni potencialno so argumenti za to, da je bolje uravnati področje imigracij na ravni EU kot na nacionalnih ravneh, torej na ravneh držav članic EU.

Ob ugotavljanju pravilnosti tretje hipoteze bom analiziral ukrepe, pravne akte ter dokumente s področja imigracij, sprejete v kontekstu ali v času gospodarske krize, ter podal odgovor, ali lahko govorimo o bistvenih spremembah imigracijske politike na ravni EU zaradi omenjene krize.

Glavni cilj magistrskega dela je ugotoviti značilnosti pristopa EU pri t.i. menedžmentu imigracij. To bom storil predvsem v 3., 4. in 5. poglavju magistrskega dela. V prvih dveh poglavjih, ki služita kot uvod v proučevanje imigracijske politike EU, pa bom proučil demografske razmere v EU, trende na področju imigracij v EU ter ekonomske vzroke ter posledice migracij. Predvidevam, da bo politika imigracije na ravni EU, ki bo predstavljena v 3., 4. in 5. poglavju, ustrezno vključevala ugotovitve iz prvih dveh poglavij. Kjer to ne bo tako, bom to posebej poudaril.

Za dokazovanje oziroma preverjanje hipotez in za doseg zastavljenih ciljev bom uporabil naslednje metode proučevanja:

#### 1. Zgodovinsko metodo

Zgodovinsko metodo uporabljam pri pregledu zgodovine imigracij v države današnje EU, razvoju pravne in politične podlage za uresničevanje imigracijske politike na ravni EU in pri pregledu ukrepov ter politik v času oziroma zaradi gospodarske krize. Tako mi bo zgodovinska metoda pomagala predvsem pri ocenjevanju pravilnosti druge in tretje postavljene hipoteze.

#### 2. Opisno metodo

Opisna metoda (ter delno njej podobna metoda kompilacije) v mojem magistrskem delu služi kot metoda, s katero dosegam oziroma bralcu ponudim širše razumevanje problematike in postavljam vse hipoteze v širši kontekst.

#### 3. Analizo vsebine primarnih in sekundarnih virov

Pri tej metodi je najpomembnejša analiza vsebine pravnih aktov EU in analiza razlag le teh s strani različnih avtorjev. Tu je treba poudariti, da je pomemben izraz prenosa pristojnosti na naddržavno raven (konkretno EU) ravno obstoj, uveljavljanje in uresničevanje pravnih aktov EU, ki neposredno ali posredno regulirajo odnose v državah članicah. Podrobna analiza teh pravnih aktov ter poudarek, za kakšen pravni akt EU gre, je torej nujna, če želimo razumeti naddržavno naravo imigracijske politike EU, njene prednosti in slabosti in proces oblikovanja skupne imigracijske politike. Iz pravnih aktov sledijo, bodisi posredno ali neposredno, namreč tudi zaveze k nadaljnjem oblikovanju imigracijske politike EU, ukrepi na področju imigracijske politike EU pred in v času gospodarske krize in razlogi, zakaj se države EU odločajo za skupno imigracijsko politiko EU, zato je analiza pravnih aktov EU s področja imigracij ter analiza razlag le teh potrebna pri ugotavljanju pravilnosti vseh treh hipotez. Prav tako bom analiziral politične dokumente, predvsem programe

Evropskega sveta, ker pomenijo podlago in smernice za nadaljni razvoj skupne imigracijske politike.

## **1 EKONOMSKI VZROKI IN POSLEDICE MIGRACIJ**

V prvem poglavju bom opisal in analiziral vzroke in posledice migracij. Poudarek bo na ekonomskih vzrokih in posledicah migracij, dotaknil pa se bom tudi nekaterih drugih vzrokov in posledic migracij. Šlo bo za splošne vzroke in posledice, v nekaterih delih tega poglavja pa bom dodal razpoložljive podatke in ocene konkretno za EU.

### **1.1 Ekonomski vzroki migracij in teorije migracij**

Družbene znanosti si že dolgo prizadevajo pojasniti dejavnike, ki povzročajo migracije, determinante migracij. Dejavniki, ki povzročajo migracije, so odvisni od vrste migracij. Če zanemarimo prisilne migracije kot posledico vojn, naravnih katastrof in družbenih nemirov večjih razsežnosti, lahko za druge vrste migracij rečemo, da so zanje najpomembjši ekonomski dejavniki. Razen teh pa delujejo še geografski, demografski, družbeni, kulturni, psihološki in drugi dejavniki.

Migranti si prizadevajo za izboljšanje materialne življenjske ravni in za blaginjo zase ter za svojo družino. Zato so usmerjeni na območja z boljšimi ekonomskimi možnostmi. Pri tem gre za možnosti in raznovrstnosti zaposlovanja, boljše priložnosti za podjetniško in investicijsko dejavnost, večje plače, druge denarne in nedenarne dodatke k plačam, boljše delovne pogoje itd. Pri demografskih dejavnikih pa gre za to, da se ljudje običajno odseljujejo iz regij z visokim naravnim prirastkom in priseljujejo v regije z nizkim naravnim prirastkom. Družbeni dejavniki se odražajo v privlačnosti mestnega načina življenja in velikih mest, možnosti izobraževanja otrok, možnostih uporabe prostega časa itd. Kulturni dejavniki povzročajo, da se migranti raje usmerjajo v kulturno sorodnejše sredine. Na koncu naj, glede različnih dejavnikov, dodamo, da politične razmere često prisilijo poražence v političnih bojih, da začasno ali stalno zapustijo svojo domovino in državo (Malačič, 2006, str. 159).

Usmerjenost na raziskovanje vzrokov migracij je vodila do hipoteze potiska in potega migracij. Le ta skuša razložiti migracije z vplivom dejavnikov odselitvenega in priselitvenega območja. Na odselitvenem območju delujejo dejavniki potiska, ki potiskajo posameznika s tega območja. Najpogosteje gre pri tem za izgubo zaposlitve, izčrpanje naravnih bogastev, upadanje ali prenehanje določene ekonomske dejavnosti, diskriminacije in naravne ter druge nesreče. Na priselitvenem območju delujejo dejavniki potega, ki privlačijo migrante v to območje. Med te dejavnike sodijo ugodne možnosti za zaposlitev, napredovanje v službi, podjetniške in investicijske dejavnosti, boljše redno in dodatno plačilo, boljše klimatske in stanovanjske razmere in lažje ter cenejše šolanje otrok. Hipoteza potiska in potega je pripomogla k spoznavanju dejavnikov migracij, kljub temu pa ji kritiki oporekajo značaj teorije, nekateri pa celo primernost osnovne zamisli. Navajanje obeh vrst dejavnikov lahko zamegli odgovor na vprašanje, zakaj nekateri migrirajo, drugi pa ne, čeprav živijo na istem območju. Problem je tudi v tem, da je nemogoče natančno določiti, ali je prišlo do migracije zaradi prve ali druge skupine dejavnikov (Malačič, 2006, str. 160).

Najbolj zaokroženo teorijo migracij je podala ekonomska znanost, vendar različni ekonomisti in ekonomske šole uporabljajo različen pristop do migracij. Klasični

mikroekonomski pristop predpostavlja popolno konkurenčno gospodarstvo. Willis pravi (v Malačič, 2006, str. 161), da potreba po migracijah in mobilnosti delavcev v tem gospodarstvu izvira iz relativnih sprememb zaposlitvenih možnosti med ponagami dejavnosti in poklici ter iz geografskih razlik in sprememb relativnih priložnosti med regijami. Delavec s specifičnim znanjem je optimalno lociran takrat, ko maksimizira vrednost mejnega proizvoda lastnega dela. Aktivno in neaktivno prebivalstvo z migracijami skuša maksimizirati individualno koristnost. Pri neaktivnem prebivalstvu so neposredni denarni motivi manjši, poveča pa se pomen nedenarnih. Najpomembnejša je vloga trga. Ta mora urediti relativne faktorske cene tako, da je doseženo ravnovesje na trgu dela. Splošna raven mezd mora biti usklajena s povpraševanjem po delu, tako da je dosežena polna zaposlenost. Presežek dela v enem sektorju ali regiji bo vodil do znižanja njegove cene v primerjavi s ceno dela v drugih sektorjih ali regijah. Delavci bodo z migriranjem povzročili, da se bo vzpostavilo novo ravnovesje in s tem nova ravnovesna raven mezd. V primeru neaktivnega prebivalstva nastopajo namesto mezd cene stanovanj in zemlje. Klasična mikroekonomska teorija predpostavlja, da so delavci popolnoma obveščeni o vseh pomembnih postavkah lastnega odločanja, da je delo homogeni proizvodni dejavnik, da se okusi med delavci ne razlikujejo in da ni ovir mobilnosti. V državi z več regijami bo ravnovesje doseženo takrat, ko bo vrednost mejnega proizvoda vseh proizvodnih dejavnikov v vseh regijah enaka. Takrat pride tudi do maksimalne koristnosti. Največja težava klasične mikroekonomske teorije migracij je v tem, da v realnosti cela vrsta njenih predpostavk ni izpolnjena. V realnem življenju praviloma ni popolne obveščeniosti, homogenosti proizvodnih dejavnikov, enakosti okusov niti ne odsotnosti raznih ovir migriranju, tako da se je znotraj ekonomske znanosti razvilo več drugih pristopov k analizi migracij.

Zagovorniki teorije človeškega kapitala obravnavajo migracije kot investiranje v človeški kapital. Posameznik pričakuje od migracije donos, ki mora biti zadosten, da pokrije stroške migriiranja. Ti so povezani s stroški preselitve, izgubljenimi zaslužki v času iskanja nove zaposlitve ali dodatnega izobraževanja, pa tudi s psihičnimi stroški. Donos od migracij je določen predvsem z boljšim zaslužkom v kraju preselitve. Stroški in donosi so denarni in nedenarni, pa tudi zasebni in družbeni. Posameznik se bo preselil iz enega kraja v drugega, če je neto sedanja vrednost donosov večja kot sedanja vrednost stroškov preselitve. Migracija je lahko z vidika posameznika ugodna, z vidika družbe pa neugodna. Tako lahko preselitev iz ruralnega v urbano okolje posamezniku povrne več, kot so njegovi stroški preselitve, za družbo pa lahko ista migracija poveča probleme v ruralnem in urbanem okolju. Takšna migracija lahko prispeva k pretiranemu praznjenju ruralnih naselij, zmanjšanju kmetijske proizvodnje in k povečanemu povpraševanju po stanovanjih, največkrat pa pomeni tudi dodaten pritisk na infrastrukturne objekte v mestih. Teorija človeškega kapitala je povečala empirično raziskovanje migracij, hkrati pa je s poudarjanjem razlik v realnih dohodkih med različnimi regijami ostala relativno omejena in ni uspela v celoti pojasniti migracij (Malačič, 2006, str.161-162).

Makroekonomski pristop k raziskovanju migracij poskuša pojasniti migracije z makroekonomskimi kategorijami in podrobnejšimi odnosi med njimi. Po svoji zaokroženosti se ne more primerjati z mikroekonomskim pristopom, vendar se tudi v mnogih makroekonomskih povezavah kaže mikroekonomska usmerjenost migracij. Ekonomisti skušajo največkrat razložiti povezave med migracijami na eni strani ter agregatno zaposlenostjo, nezaposlenostjo, dohodkom, potrošnjo, investicijami, uvozom, izvozom in drugimi agregatnimi kategorijami na drugi strani. Migracije so opredeljene bodisi kot bruto ali kot neto migracije. Pri tem mnogi raziskovalci poudarjajo, da se pri

proučevanju neto migracij izgubijo mnoge pomembne informacije, ki pridejo do izraza pri proučevanju bruto migracij (Malačič, 2006, str.162).

Hatton in Williamson (v European Commission, 2011b, str. 47) sta identificirala štiri glavne ekonomske in demografske dejavnike, ki ustvarjajo migracije, in sicer gre za to da:

1. obstaja razlika med dohodkom na glavo v bogatih državah, kjer so visoke plače, in dohodkom na glavo v revnih državah, kjer so nizke plače,
2. emigracija iz revnih držav lahko naraste, ko se začne gospodarski razvoj v revnih državah. To na prvi pogled ni konsistentno z dejstvom, da migracijo ustvarja razlika med dohodkom v izvorni in ciljni regiji. Vendar stvar je v tem, da se z razvojem v revnih državah zmanjšajo omejitve za migriranje, ki so posledica revščine. Za zelo revne ljudi je namreč težko financirati migracijo, zato imajo dodatni dohodki pozitiven učinek na migracijo, ki prevlada nad negativnim učinkom, povezanim z zmanjšanjem razlike v dohodku med izvorno in ciljno državo. Emigracija iz zelo revnih držav je relativno majhna, veliko večja pa je iz zmerno revnih držav<sup>2</sup>,
3. ima delež mladega odraslega prebivalstva v državi sprejemnici negativen učinek na imigracijo, medtem ko večji delež mladega odraslega prebivalstva v državi izvora povečuje emigracijo,
4. mreže (prijatelji in sorodniki) ustvarjajo dinamične učinke migracij preko obsega prejšnjih migrantov iz države izvora, ki prebivajo v državi sprejemnici.

Ekonomsko razlaga migracij je za mnoge druge discipline preozka, zato sociologija, geografija, psihologija in druge družbene znanosti razvijajo lastne pristope k raziskovanju migracij. Ti pristopi na svoj specifičen način dopolnjujejo ekonomsko razlago migracijskih procesov (Malačič, 2006, str. 162), a se na tem mestu z njimi ne bomo ukvarjali. Namen predstavitve teorij je bil dobiti vpogled v ekonomske razloge migracij.

### **1.1.1 Razlogi za imigracije v EU**

Naj se sedaj nekoliko ustavimo pri navajanju razlogov za imigracije v EU. Delavske migracije namreč predstavljajo le del celotnih imigracij v EU. Na podlagi števila izdanih dovoljenj za prebivanje v letih 2008 in 2009 (Tabela 1) lahko sklepamo, kakšni so razlogi za vstop v posamezne države članice EU. Glavni razlogi za vstop v EU so tako delo, družinski razlogi (na primer združitev družine), študij in drugo (na primer politični razlogi<sup>3</sup>).

<sup>2</sup> Glej spodaj, kjer je govora, da v EU večina oseb z državljanstvom tretjih držav prihaja iz držav s srednje visokim indeksom človekovega razvoja.

<sup>3</sup> Politični razlogi preseljevanja v EU niso predmet zanimanja v magistrskem delu.

Tabela 1: Število izdanih dovoljenj za prebivanje leta 2008 in 2009

Država	Odstotki					
	Družinski razlogi		Študij		Plačana dejavnost	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgija	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bolgarija	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
Češka Republika	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Danska	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Nemčija	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estonija	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irska	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Grčija	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Španija	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Francija	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Italija	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Ciper	0,6	50,74	16,3		60,8	
Latvija	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Litva	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Madžarska	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Nizozemska	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Avstrija	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Poljska	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugalska	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Romunija	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Slovenija	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Slovaška	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finska	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Švedska	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Združeno Kraljestvo	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
EU	30,2	31,0	19,6	23,5	29,7	20,4

*Vir: Evropska komisija, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Sporočilo o migracijah, 2011, str. 24.*

Razlog, povezan z delom, je zelo različno »prisoten« v posameznih državah članicah EU. V Franciji denimo ima delo kot kategorija vstopa relativno majhno težo glede na razmere v VB. Načelo pa je, da je razlog za vstop v EU povezan bodisi z delom, družinskimi razlogi ali študijem. Razlogi za »začasno« imigracijo, kot je raziskovalna dejavnost, ali politični razlogi niso zanemarljivi.

## 1.2 Ekonomske posledice migracij

V tem delu se bom osredotočil na ekonomske posledice migracij, in sicer tako v državi gostiteljici kot državi izvora migrantov. Posledice na trgu dela v imigrantski državi bom predstavil v modelu s homogeno delovno silo in v modelu s heterogeno delovno silo. Ustavil se bom tudi na učinku migracij na javne finance, v imigrantski in emigrantski državi. Navedel bom še nekaj drugih posledic, na ne-ekonomske posledice migracij pa tu ne bom dal poudarka. Kot bo bolj jasno v nadaljevanju ekonomske posledice migracij v imigrantskih in emigrantskih državah vplivajo na imigrantsko politiko EU, zato se mi zdi njihova obravnava smiselna.

Smisel obravnave posledic migracij na trgih dela in na javne finance je tudi v dejstvu, da se v tej povezavi na družbenem in političnem prizorišču držav članic EU mnogokrat pojavijo napačne predstave. Treba je poudariti, da so imigracije povezane z delom, ki je glavni vir dohodka za družine, in ima zato bistveni učinek na življenje večine ljudi. Čustva v političnih in družbenih razpravah o delu, trgu dela, politiki trga dela in imigracijah so zato močna in lahko vodijo do napačnih predstav o učinkih imigracij in imigrantov na trge dela v državah članicah EU (Nonneman, 2007, str. 3). Okoli 50 odstotkov državljanov evropskih držav je prepričanih, da imigranti prispevajo v obliki davkov manj kot so deležni v obliki zdravstvenih storitev in storitev blaginje (angl. *welfare services*) ter da so breme »javni blagajni« (OECD, 2013, str. 9). V tem poglavju bom skušal nekoliko približati omenjene učinke, ki so bližje resnici.

### 1.2.1 Model delnega ravnotežja – homogena delovna sila<sup>4</sup>

Enostavno razlago ekonomskih posledic imigracij v imigrantski državi je mogoče izpeljati s pomočjo modela delnega ravnotežja, s predpostavko homogene delovne sile, to je z enim tipom delovne sile, in fiksne količine kapitala. Pri tem si lahko pomagamo s sliko 1. Na sliki 1 vrednost celotne produkcije pred imigracijo predstavlja površina lika ABN0. Imigranti povzročijo premik krivulje ponudbe dela od  $LS^0$  v  $LS^1$ , kar zniža plače z  $w^0$  na  $w^1$  in poveča celotno produkcijo na tisto, kar predstavlja v grafu površina lika ACL0. Celotna produkcija se je zaradi prihoda imigrantske delovne sile povečala za površino lika BCLN. Od tega je produkt v višini lika DCLN oziroma vrednost  $w^1 \times M$  razdeljen imigrantskim delavcem. Tako lahko jasno vidimo, da površina lika BCD predstavlja preostanek povečanja celotne produkcije. Le-ta preostanek, ki se imenuje tudi imigracijski presežek, je razdeljen domačinom, in sicer le v obliki povečanega donosa od kapitala<sup>5</sup>, torej le domačim lastnikom kapitala. Velikost tega presežka je odvisna od naklona krivulje

<sup>4</sup> Gre za analizo posledic v državi sprejemnici.

<sup>5</sup> Imigracija tuje delovne sile poveča količino delovne sile doma, kar ob predpostavki fiksne količine kapitala poveča razmerje med delavci in kapitalom ter zato poveča donos slednjega faktorja produkcije. Na tem mestu je po mojem mnenju ustrezno poudariti, da so, poleg EK, EP in nevladnih organizacij, ravno evropski gospodarstveniki tisti, ki v nasprotju z vladnimi predstavniki zagovarjajo več pravic za imigrante iz tretjih držav (Luedke, 2011, str. 2). Interes evropskih gospodarstvenikov za več pravic imigrantov lahko delno razložimo z omenjenim imigracijskim presežkom, medtem ko gre pri t.i. evrokratih ne le za zavedanje o pozitivnih ekonomskih in demografskih koristih, ki jih prinašajo imigranti, temveč tudi za to, da se jim za razliko od notranjih in pravosodnih ministrov ni treba bati reakcije domače javnosti oziroma volivcev. Notranji in pravosodni ministri, ki jih najbolj zadeva problematika imigrantov, »morajo« zaradi odvisnosti od volivcev poudarjati (tudi) negativne varnostne segmente imigracij in domnevno problematiko javnih financ, povezano z imigranti. Glede odnosa vlad do imigracij nekoliko drugače trdita Kahanec in Zimmermann (2011, str. 22), ko pravita, da je največje nasprotovanje imigracijam zaznati na strani sindikatov, delavskih svetov in ostalih delavskih združenj, medtem ko je nasprotovanje manjše na strani vlad in EK, predvsem pa na strani delodajalcev v EU.

povpraševanja po delu oziroma od občutljivosti plač na spremembe v ponudbi dela (gre za elastičnost povpraševanja po delu)<sup>6</sup> in od deleža, ki ga imigrantski delavci predstavljajo v celotni ponudbi dela.<sup>7</sup> Sledi, da je imigracijski presežek manjši, če je delež tujih delavcev manjši, saj se površina lika BCD z zmanjševanjem deleža tujih delavcev manjša. Podobno se zgodi, če je delež od celotnega produkta, namenjen za plače, relativno majhen in/ali če je povpraševanje po delu elastično. V tem primeru večja ponudba dela zaradi prihoda tujih delavcev povzroči le majhno znižanje plač<sup>8</sup> in le majhen imigracijski presežek.<sup>9</sup> Čim lažje se da nadomeščati delo in kapital, tem manjše ekonomske koristi ima imigracijska država od tujih delavcev.

#### 1.2.1.1 Imigracijski presežek v EU

Imigracijski presežek za države EU, ob razumnih vrednostih glavnih parametrov in predpostavki popolne konkurence ter homogene delovne sile, bi bil po tem modelu okoli 0,1 odstotka BDP (European Commission, 2008a, str. 144).

To je relativno majhen učinek na višino BDP. Kar pa je bolj pomembno, je učinek prerazporejanja v okviru domače populacije. Iz spodnje slike je lahko razbrati, da gre produkt v višini lika  $w^0BDw^1$  od domačih delavcev k domačim lastnikom kapitala, skupaj z imigracijskim presežkom. V skladu s spodnjim modelom lahko izračunamo, da bi priliv imigrantov v državo, v višini 10 odstotkov celotne delovne sile, pomenil prerazporeditev produkta od domačih delavcev k domačim kapitalistom v višini 1,7 % BDP-ja. V nasprotju s tem pa je treba izpostaviti, da prihod tujih delavcev na agregatnem nivoju ne pomeni le redistribucije od domačih delavcev k domačim kapitalistom, temveč ima tudi pomemben vpliv na dodatno zaposlovanje domačih delavcev. Pomemben delež imigrantov je namreč vključenih v gospodinjstva dela in dela varušek, prihod tujih delavk ali delavcev pa dodatno omogoča domačinkam vstop na trg dela.

Predpostavke modela (Slika 1):

1. delovna sila je homogena;
2. količina kapitala se ne spreminja;
3. celotna proizvodnja se razdeli med lastnike kapitala in delavce;
4. konstanti donosi;
5. ponudba dela je neelastična;<sup>10</sup>
6. lastniki kapitala so domačini.

<sup>6</sup> Glej sliko 1: razlika med primerom z LD in primerom z LD'.

<sup>7</sup> Glej sliko 1: dolžina M odraža posredno delež tujih delavcev.

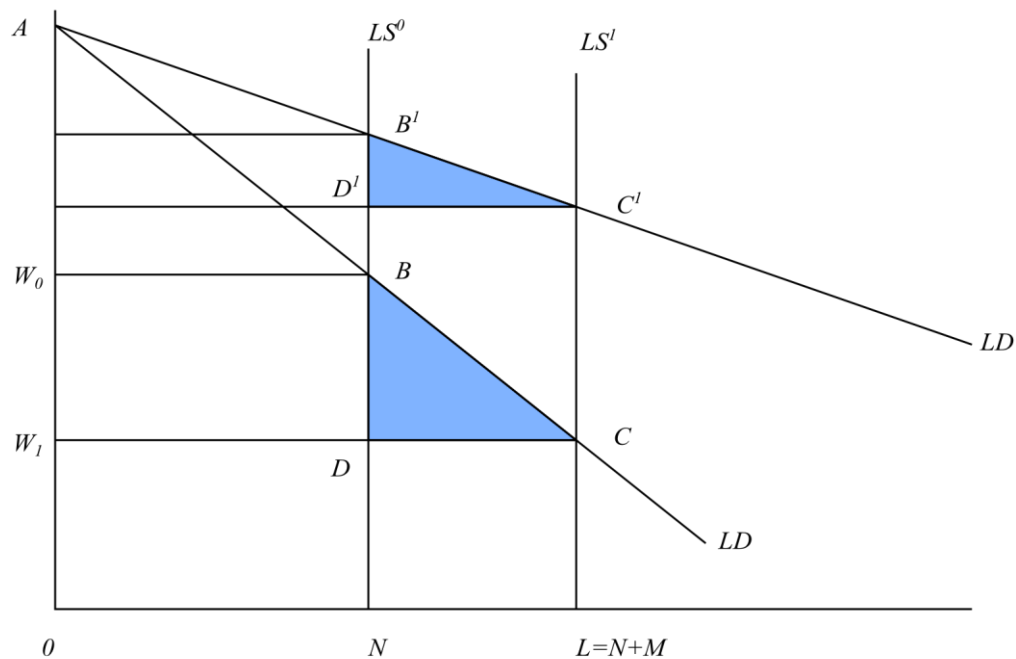
<sup>8</sup> Plače se znižajo zaradi padajočih donosov na delo.

<sup>9</sup> Glej sliko 1: razlika med površino lika BCD in površino lika B'C'D'.

<sup>10</sup> Gre za predpostavko, ki se sicer lahko opusti, vendar bi bil potem izračun dobička iz imigracij okoren.



Slika 1: Imigracijski presežek (BCD) v modelu s homogeno delovno silo in fiksno količino kapitala



Vir: G. J. Borjas, *The Economic Benefits from Immigration*, 1995, str 5-9; European Commission, *Labour Market and wage development in 2007 with special focus on the economic impact of immigration*, 2008, str. 143-146.

### 1.2.1.2 Vpliv na plače in stopnjo zaposlenosti (primer fleksibilnih plač)

Če so plače navzdol fleksibilne, potem velja za vpliv tuje delovne sile na domače plače tisto, kar je bilo povedano zgoraj.

Glede vpliva na stopnjo nezaposlenosti, v pogojih fleksibilnih plač navzdol, je treba izpostaviti, da lahko imigrantska delovna sila zniža naravno stopnjo nezaposlenosti v imigrantski državi. Razlogi za to so naslednji (European Commission, 2008a, str. 144-145):

1. domači delojemalci se, ko se pogajajo o višini plače, s prihodom tujih delavcev začnejo zavedati, da jih lahko zdaj delodajalci na njihovem (potencialnem) delovnem mestu lažje nadomestijo s tujimi delavci in pristajajo na nižjo plačo kot bi sicer;
2. stopnjo naravne nezaposlenosti tuji delavci znižajo tudi s tem, ko zapolnijo delovna mesta, za katere prej ni bilo ustrezno usposobljenih domačih delavcev, vendar pod pogojem komplementarnosti tujih in domačih delavcev;
3. dejstvo, da so imigranti v povprečju mlajši in imajo manj delovne dobe ter posledično bolj omejen dostop do pravic iz naslova nezaposlenosti, niža njihovo »stopnjo rezervacije« ter ravnotežno stopnjo nezaposlenosti.

Zgoraj opisane učinke iz modela delnega ravnotežja v nadaljevanju moramo dopolniti z nekaterimi pojavi v praksi, ki učinke iz modela delnega ravnotežja zmanjšujejo, in sicer:

1. praksa v državah EU kaže, da se imigranti selijo predvsem na določena območja države, oziroma niso enakomerno razpršeni po državi. Zaradi pritiska na plače navzdol na teh območjih, je precej verjetna selitev določenega dela domačinov na druga območja, kar reducira vpliv na plače s strani tujcev na območjih, kjer so skoncentrirani imigranti;
2. v realnosti količina kapitala ni fiksna. Če obstaja možnost adaptacije količine kapitala na povečano količino delovne sile, ki nastane ob prihodu tujih delavcev, je zgoraj opisani vpliv na plače le kratkoročen. S prihodom tuje delovne sile se namreč razmerje med kapitalom in delom zmanjša, mejni produkt kapitala pa se poveča. V takih primerih podjetja običajno reagirajo s povečano količino kapitala, če imajo to možnost, dokler se razmerje med kapitalom in delom spet ne povrne v prvotno stanje. Podobnega mnenja je tudi Brücker (2011, str. 3), ko pravi, da ko profiti in realna obrestna mera naraščajo, bodo podjetja, ki želijo maksimizirati profit, investirala kapital dokler ne bo razmerje med kapitalom in delom enako kot je bilo pred imigracijo.

Vračanje razmerja na raven dolgoročnega trenda pa je odvisno od intenzivnosti imigracij in od hitrosti reagiranja kapitala na omenjeno zmanjšanje razmerja. Tržne nepravilnosti, na primer nepopolna mobilnost kapitala, to hitrost vračanja pogosto zavirajo. Skupni učinek prihoda tuje delovne sile na plače in produktivnost je odvisen tako tudi od značilnosti trga, stopnje nadomestljivosti med domačo delovno silo in tujci ter od stopnje komplementarnosti med domačo delovno silo in tujci.

Kakorkoli, na koncu je treba poudariti, da je točne porazdelitvene učinke, učinke na plačo in učinke na produktivnost, ki nastopijo s prihodom tuje delovne sile, ne le težko izmeriti, temveč se njihove ocene močno razlikujejo v različnih ekonomskih modelih in teorijah.

### 1.2.1.3 Vpliv na plače in stopnjo zaposlenosti (primer fiksnih plač)

Če pa so v državi prejemniki tuje delovne sile plače navzdol rigidne, potem je jasno, da bo posledica prihoda dodatne delovne sile iz tujine dodatna nezaposlenost. Pri obstoječem povpraševanju po delovni sili, ki je odvisno od višine plače, bo nastopil v pogojih rigidnosti plač navzdol, presežek delovne sile.<sup>11</sup>

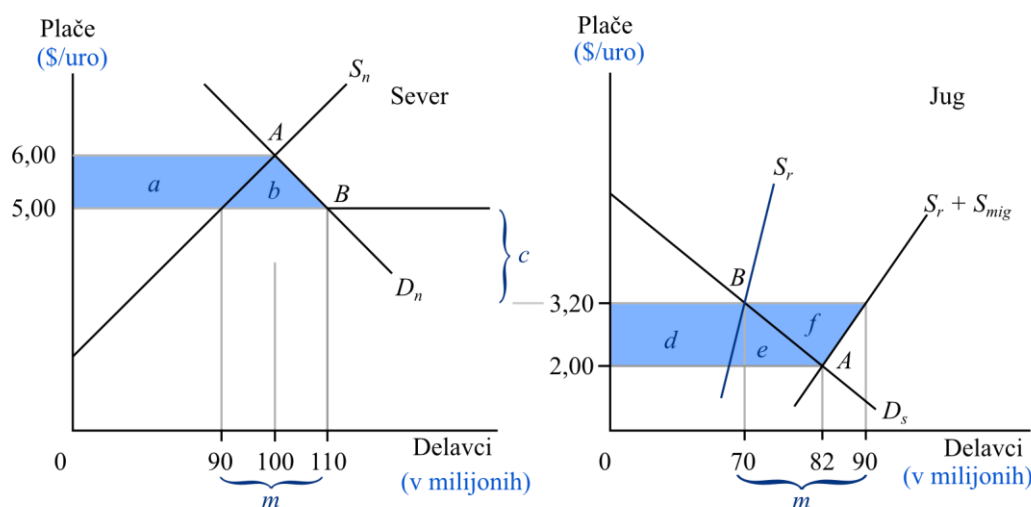
## 1.2.2 Vpliv na trg dela v državi izvora migrantov

V spodnjem modelu (Slika 2) se bomo osredotočili le na desno stran stran, to je na učinke na trgu dela v državi izvora. Leva stran slike ponazarja vsebino, ki je bila obravnavana že v modelu delnega ravnotežja s homogeno delovno silo na sliki 1. Na desni strani pa se vidi, da so države izvora z emigracijami na izgubi. Izgube delodajalcev v državi izvora so v velikosti likov  $d$  plus  $e$ , medtem ko so koristi delavcev v velikosti lika  $d$ . Plače v obeh državah se približajo, vendar se zaradi stroškov migracij ne izenačijo popolnoma.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vendar so realne plače na dolgi rok fleksibilne, stopnja nezaposlenosti pa neodvisna od količine delovne sile (European Commission, 2008a, str. 157).

<sup>12</sup> Svetovni proizvod se poveča.

Slika 2: Ekonomski učinek emigracij na emigrantske države



Vir: T.A. Pugel & P.H. Lindert, *International Economics*, 2000, str. 584.

### 1.2.3 Model delnega ravnotežja – heterogena delovna sila<sup>13</sup>

V modelu s heterogeno delovno silo pride do razlikovanja med visoko in nizko usposobljenimi, tako med domačini kot imigranti. Večina študij pravi, da je imigracijski presežek prisoten, vendar je majhen. Prav tako je vpliv na plače majhen. Empirična študija Longhija (v European Commission, 2008a, str. 146) kaže, da povečanje deleža imigrantov v gostujoči državi za 1%, zniža plače le za 0,12%. Podobno študije kažejo za vpliv na nezaposlenost in zaposlenost. Učinek na slednji dve kategoriji je majhen. Teoretični modeli konkurenčnih trgov dela pravijo, da je učinek imigrantov na trgu dela odvisen od tega, ali so imigranti substituti ali komplementarni domačim delavcem. Bistvo pri tem je, da naj bi imigracija v gostujoči državi zniževala plače konkurenčnim delavcem in plače zviševala komplementarnim delavcem. Pri slednjih gre namreč za povišanje produktivnosti domačinov, kar rezultira v zvišanju njihovih plač. Če je ponudba kapitala neskončno elastična, je imigracijski presežek pozitiven le, če so migranti in domačini komplementarni, to je če imajo različne veščine oziroma usposobljenost. Če je med imigranti več neusposobljenih kot med domačini, bo povečanje števila imigrantov rezultiralo v znižanju plač nizko usposobljenih glede na plače visoko usposobljenih. Znižanje plač neusposobljenih bo vzpodbudilo podjetja, da zamenjujejo kapital in visoko usposobljene z nizko usposobljenimi. Povečanje neusposobljenih delavcev bo vzpodbudilo podjetja potem, da zahtevajo več kapitala in komplementarnega vložka, usposobljenih delavcev. Domačini bodo imeli korist od imigracij le, če so komplementarni imigrantskim delavcem. Če pa je distribucija usposobljenosti med imigranti in domačini enaka, potem bo povečanje vložka dela dvignilo le celoten BDP, brez vpliva na dohodek na glavo in distribucijo dohodka. Vendar, če je ponudba kapitala neelastična, imigracija spremeni distribucijo dohodka.

<sup>13</sup> Tudi tu gre za analizo posledic v državi sprejemnici.

Tabela 2: Simulacija imigracijskega presežka za EU, kot odstotek BDP

<b>Vsi imigranti so visoko usposobljeni</b>			
<b>Delež dohodka dela, ki pripada visoko usposobljenim</b>	<b>25% domačinov je visoko usposobljenih</b>	<b>50% domačinov je visoko usposobljenih</b>	<b>74% domačinov je visoko usposobljenih</b>
0,29	1	0,26	0,12
0,18	0,6	0,16	0,07
0,1	0,4	0,09	0,04
0,14	0,5	0,13	0,06
<b>Vsi imigranti so nizko usposobljeni</b>			
<b>Delež dohodka dela, ki pripada nizko usposobljenim</b>	<b>25% domačinov je nizko usposobljenih</b>	<b>50% domačinov je nizko usposobljenih</b>	<b>74% domačinov je nizko usposobljenih</b>
0,03	0,2	0,05	0,02
0,18	1,2	0,31	0,14
0,04	0,3	0,07	0,03
0,09	0,6	0,15	0,07

Vir: European Commission, *Labour Market and wage development in 2007 with special focus on the economic impact of immigration, 2008a, str. 148.*

Prepostavke simulacije:

1. kapital je neskončno neelastičen;
2. imigranti imajo enako distribucijo usposobljenosti kot domačini;
3. imigranti so bodisi vsi visoko usposobljeni ali vsi nizko usposobljeni;
4. polovica ali vsi s srednjo izobrazbo so visoko usposobljeni.

Glede vpliva imigracij na trg dela in gospodarstva v državah EU lahko zaključim:

1. negativen učinek na plače (nižanje plač) domačinov je zelo majhen;
2. negativen učinek na stopnjo zaposlenosti (nižanje stopnje zaposlenosti) oziroma nezaposlenosti je zelo majhen;<sup>14</sup>
3. imigracijski presežek je relativno majhen;

<sup>14</sup> Da imigracije le minimalno nižajo plače domačinov in stopnjo zaposlenosti, govori tudi model splošnega ravnotežja. Podobnega mnenja sta tudi Ruhs in Vargas-Silva (2012, str. 3-4), kjer na primeru študije za Veliko Britanijo ugotavljata, da je učinek na plače in (ne) zaposlenost v tej državi res minimalen. Glede vpliva na plače ugotavljata, kar je bilo rečeno že zgoraj, in sicer da prihod tujih delavcev znižuje plače le tistim domačim delavcem, katerim so substituti. To trditev ponavlja tudi UNDP (2009, str. 85), ko navaja, da je agregatni učinek imigracij na plače lokalnih delavcev lahko negativen ali pozitiven, a je majhen.

4. od imigracij imajo koristi predvsem sami imigranti, domači lastniki kapitala in domači delavci, ki so komplementarni delavci imigrantom;
5. z imigracijami se poveča potencialni »angl. *output*« v gostujoči državi;<sup>15</sup>
6. imigracije znižujejo transakcijske stroške bilateralne trgovine in večajo mednarodno trgovino (ugotovljeno na podlagi t.i. gravitacijskega modela);
7. imigranti na trgu dela v EU zapolnjujejo specifične potrebe (na primer zapolnijo delovna mesta, ki jih domačini nočejo);
8. imigracije pomagajo pri pomanjkanju delovne sile v določenih sektorjih in poklicih (na primer v kmetijstvu, pomoč na domu, gradbeništvu, hotelirstvu itd.)<sup>16</sup>;
9. imigranti s seboj prinašajo inovativnost in podjetniški duh;
10. imigranti lahko večajo učinkovitost trga dela v državah EU (kot posledica večje regionalne in službene mobilnosti imigrantov).

#### **1.2.4 Učinki imigracij na javne finance v državi sprejemnici**

Ko migranti migrirajo, prenehajo plačevati davke v emigrantski državi in začnejo plačevati davke v imigrantski državi. Gre za davke na dohodek, prometne davke, davke na nepremičnine in prispevke za socialno varnost. Po drugi strani zamenjajo »paleta« javnih

<sup>15</sup> V EU-15 naj bi imigracije v letih 2000-2005 prispevale 21% povprečne rasti BDP. Študija Boerija in Brückerja (2005) splošnega ravnotežja kaže, da priliv 1 odstotka dodatne populacije dvigne BDP (v EU) za 0,3% (v European Commission, 2008a, str. 143, str. 157). Definicijo EU-15 glej spodaj.

<sup>16</sup> Sprejemanje migrantov, katerih usposobljenost ustreza potrebam EU, je lahko v EU odgovor na pomanjkanje delavcev in nezadostno usposobljenost v nekaterih sektorjih. Prihodnja rast zaposlovanja v EU bo osredotočena na storitvene dejavnosti in veliko teh delovnih mest bo na področju javnih služb ter storitev v zvezi z gospodinjstvi. V programu EK za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta se ocenjuje, da bo do leta 2020 v zdravstvenem sektorju primanjkovalo približno en milijon strokovnjakov, oziroma skoraj 2 milijona, če upoštevamo še pomožne poklice v zdravstvu. Do leta 2015 bo za predvidoma od 384.000 do 700.000 delovnih mest primanjkovalo strokovnjakov s področja informacijskih in komunikacijskih tehnologij. Poleg tega je treba v EU bistveno povečati število raziskovalcev, od katerih bodo nekateri morali priti iz tretjih držav, če naj bi gospodarstvo EU postalo tako dinamično in inovativno, da bo še naprej konkurenčno na svetovni ravni (Evropska komisija, 2011b, str. 11). Za zmanjšanje pomanjkanja delovne sile v nekaterih sektorjih trga dela obstaja v EU sicer več strategij, ki se med seboj dopolnjujejo. Te vključujejo nadaljnji razvoj instrumentov za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, zviševanje starosti delovno sposobnega prebivalstva, povečanje stopnje udeležbe na trgu dela, izpopolnjevanje znanja in veščin obstoječe delovne sile, iskanje zaposlitve za tiste, ki so trenutno brezposelni, in povečanje mobilnosti delavcev znotraj EU. V okviru usklajene strategije pa bo treba več pozornosti nameniti temu, kako bolje uporabiti znanja in veščine državljanov tretjih držav, ki so že v EU, ter uspešno upravljati ekonomske migracije v partnerstvu s tretjimi državami. V svežnju o zaposlovanju, ki opredeljuje srednjeročni program za ukrepe EU in držav članic v podporo okrepanju gospodarstva, ki temelji na številnih novih delovnih mestih, in uresničitvi ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast in delovna mesta, je potrjeno, da bo ekonomska migracija z dolgoročnega vidika ključnega pomena za trg dela EU. To je v skladu s smernicami za zaposlovanje, v okviru katerih so države članice EU pozvane, naj zagotovijo dostop in priložnosti za vse, ne glede na njihovo starost, ter tako zmanjšajo revščino in socialno izključenost z odpravo ovir za udeležbo na trgu dela, s katerimi se soočajo ljudje, ki so od trga dela najbolj oddaljeni, tudi migranti z urejenim statusom (European Commission, 2013, str. 5). Treba je dodati še, da v EU kljub relativno visokim stopnjam nezaposlenosti v nekaterih državah članicah migranti še vedno najdejo zaposlitev, predvsem zaradi strukturnih neskladij na trgih dela. Migranti igrajo pogosto pomembno vlogo v posameznih segmentih trga dela, predvsem pri opravljanju del, ki so slabo plačana, umazana in nevarna, pa tudi na strokovno zelo zahtevnih delovnih mestih, kjer je pomanjkanje domačih strokovnjakov (Jelenko, 2001, str. 90).

dobrin stare države za le to nove države. Tako imajo zdaj koristi od nacionalne obrambe, policijske zaščite, narave, javnih šol, zavarovanja za primer nezaposlenosti, socialnega zavarovanja in blaginje oziroma od »vladnih programov« nove države. Če davki, ki jih plačujejo imigranti, pokrijejo koristi, katerih so deležni imigranti s strani »vladnih programov«, potem prisotnost imigrantov ne ogroža razpoložljivega dohodka na glavo domačinov. Nekatere javne dobrine so take narave, da se njihovi stroški ne povečujejo z imigracijo, tako da davki, ki jih plačujejo imigranti pomagajo domačinom pri plačevanju takih javnih dobrin.<sup>17</sup> Če pa so imigranti relativno veliki uporabniki vladnih storitev in če davki, ki jih plačujejo, ne pokrijejo cene koristi, katerih prejemniki so, potem je lahko fiskalno breme imigracije tako veliko, da zmanjša agregatni dohodek domačinov.

Študija neto fiskalnih učinkov legalnih imigracij kaže na to, da so ti učinki, merjeni čez cel življenjski cikel imigrantov in njihovih potomcev, pozitivni. To pomeni, da imigranti in njihovi potomci, načeloma plačujejo več preko davkov kot prejema preko »vladnih programov«. Omenjena študija še kaže, da je večja verjetnost, da bodo neto fiskalni učinki pozitivni, če imigranti pridejo v gostujočo državo kot mladi odrasli delavci in če so bolj izobraženi. Neto fiskalni učinki so tako pozitivni pri imigrantih z več kot srednjo šolo in s srednjo šolo, medtem ko so negativni pri imigrantih z manj kot srednjo šolo (Ehrenberg & Smith, 2006, str. 342).

Do podobnih zaključkov prihajata, na podlagi študije, ki jo je izvedel George Borjas, tudi Pugel in Lindert (2000, str. 590-593). Omenjena študija sicer kaže, da je tendenca prejemanja javne pomoči, namenjene revnim, večja pri imigrantih kot pri domačinih. Delež javne pomoči, ki jo prejema ameriški imigranti, je med leti 1970 in 1990 rasel bolj kot delež njihove davčne baze. Vendar ta razmerja lahko zavajajo. V absolutnih številkah so imigranti v davkih plačali več, kot so prejeli v obliki javne pomoči. Pugel in Lindert gresta v analizi neto fiskalnih učinkov imigracij še naprej od javnih pomoči. Sprašujeta se, ali imigranti »odvzemajo« javne storitve domačinom ali ne. Po optimističnem scenariju imigranti plačujejo daleč več davkov, na osnovi dohodka, ki ni povezan z javno pomočjo, kot prejema v obliki javne pomoči. Ob tem pri storitvah države, kot je na primer nacionalna obramba, ne škodujejo domačinom, jim ne »odvzemajo« javnih storitev. Tako so po tem scenariju imigranti neto plačniki domačim davkoplačevcem. Po pesimističnem scenariju, povezanem s tem, da obstajajo javne storitve, kjer »škodujejo« domačinom pri njihovi potrošnji teh storitev (šole, bolnice itd.), pa gre vsak dolar davkov imigrantov nazaj k njim, bodisi v obliki javne pomoči ali v obliki javnih storitev, ki niso povezane z javno pomočjo. Po tem scenariju domači davkoplačevalci ne dobijo nobenih davkov od imigrantov, izgubijo pa del plačil javne pomoči, ki gre imigrantom in niso pokriti z davčnimi prispevki imigrantov. Z drugimi besedami davki, plačani na osnovi dohodkov, ki niso povezani z javno pomočjo, ne pokrivajo stroškov javnih koristi, ki jih imigranti »odvzamejo« domačinom in stroškov javne pomoči imigrantom. Glede neto fiskalnih učinkov imigracij omenjena avtorja pravita, da resnica leži nekje vmes, med obema scenarijema. Po študiji Smitha in Edmonstona, ki jo razlagata Pugel in Lindert (2000, str. 592), sta povprečen imigrant in njegov naslednik, v celotnem življenjskem ciklusu, neto plačnika oziroma za državo pomenita neto fiskalni učinek v višini 80.000 dolarjev. Če pa računamo le posameznega povprečnega imigranta, brez naslednika, pa je njegov neto fiskalni učinek rahlo negativen (-3.000 dolarjev). Glede vpliva izobrazbe imigrantov na neto fiskalne učinke imigracij prihajata Pugel in Lindert do podobnih zaključkov kot Ehrenberg in Smith. Višja izobrazba namreč pomeni večjo usposobljenost in posledično

<sup>17</sup> Na primer pri nacionalni obrambi.

višjo plačo, kar vodi v to, da tak imigrant plača več davkov, ne troši pa več javnih storitev in je manj nagnjen k prejemanju javnih pomoči.

### **1.2.5 Učinek migracij na javne finance v emigrantski državi in nekateri drugi učinki migracij v emigrantski državi**

Glede učinka emigracij v državi emigracije Pugel in Lindert (2000, str. 588-589) menita, da prevlada učinek izgube bodočih davčnih prispevkov in vojaške službe na strani emigrantov nad učinkom olajšanja zaradi tega, ker po emigraciji ni treba več deliti javnih dobrin in strotitev z njimi. Tu poudarjata pomen t.i. pravih javnih dobrin, katere se ne more bolj uživati, če določeni prebivalci emigranške države emigrirajo (na primer nacionalna obramba, protipoplavni nasipi itd.). Nadalje poudarita, da ljudje emigrirajo običajno v zgodnji odrasli dobi<sup>18</sup>, torej potem ko so »od davkoplačevalcev« emigranške države prejeli določeno izobrazbo. V državi emigracije pa zatorej ne bodo plačevali davkov. Izguba države emigracije je v tem primeru večja, ko gre za visoko usposobljene ljudi, ki emigrirajo.<sup>19</sup> Po drugi strani pa je treba povedati, da emigranška država oziroma nekateri njeni prebivalci prejemajo nakazila, ki jih prostovoljno pošiljajo emigranti iz imigranške države. Ta nakazila so lahko zelo visoka.<sup>20</sup> Emigranška država lahko, v želji preprečiti negativne fiskalne učinke emigracij, enostavno blokira emigracije, uvede davek za emigrante ali spodbuja vračanje emigrantov, ki lahko potem prispevajo k razvoju emigranške države.

## **2 IMIGRANTI IN IMIGRACIJE V EU**

V drugem poglavju si bomo pogledali, kdo sploh imigrira v EU, kakšne vplive imajo imigranti, glede na njihove značilnosti, na trg dela v EU, kakšne vplive imajo na demografske razmere in kako je ekonomska kriza prizadela imigrante. (Tudi) to so dejavniki, ki vplivajo na imigracijsko politiko EU. Nadalje bomo pregledali, kakšne ukrepe so sprejele države članice do imigrantov v kontekstu ekonomske krize. To bo služilo kot uvod v analizo imigracijske politike EU v tretjem, četrtem in petem poglavju.

<sup>18</sup> Emigranti so načeloma bolj aktivni in produktivni kadri. Ne gre za breposelne, prejemnike javne pomoči ali kriminalce, ki bi, hipotetično, razbremenili emigranško državo, če bi emigrirali.

<sup>19</sup> Angleški izraz za ta pojav je *Brain Drain*.

<sup>20</sup> Države izvora imajo zatorej prav tako koristi od dobrega upravljanja zakonitih poti za vstop v EU, pomena teh koristi pa se ne bi smelo podcenjevati. Nakazila imigrantov iz EU, ki so še vedno pomemben vir zasebnih prihodkov za mnoge družine v tretjih državah, so leta 2011 znašala 28,5 milijarde EUR, kar v primerjavi z letom 2010 predstavlja 3-odstotno povečanje. Po podatkih Svetovne banke je teh nakazil iz EU še več. Oblikovalci politik posvečajo veliko pozornosti povečanemu obsegu nakazil migrantov v zadnjih letih in povečanemu znanju o finančnih tokovih, saj ti tokovi lahko pomembno prispevajo k uresničitvi razvojnih ciljev držav izvora migrantov. Seveda pa nakazila, kljub velikemu obsegu, niso čudežna rešitev za razvoj. Gre namreč za zasebna nakazila, ki ne morejo nadomestiti uradne razvojne pomoči (European Commission, 2013, str. 10; Zakšek, 2006, str. 29). EK in države članice so v zadnjih letih izvedle mnoge z nakazili povezane pobude in dosegle viden napredek, vendar pa bo treba še veliko narediti. Skupine v diasporah prav tako na mnoge druge načine prispevajo k razvoju v svojih državah izvora, tudi s prenosom znanja in veščin ter spodbujanjem naložb. Za primerjavo glede nakazil navajam podatke ameriškega Urada za ekonomske analize in Svetovne banke (SB), ki govorijo o letnih nakazilih imigrantov iz ZDA v višini približno 50 milijard ameriških dolarjev. Nekatere špekulacije govorijo o letnih nakazilih iz ZDA v višini 110 milijard ameriških dolarjev. Po podatkih SB so, glede na absolutne številke, poleg ZDA in držav EU glavne države pošiljateljice nakazil še Savdska arabija, Švica in Ruska federacija. V absolutnih številkah pa so glavne prejemnice nakazil Indija, Kitajska, Mehika in Filipini.

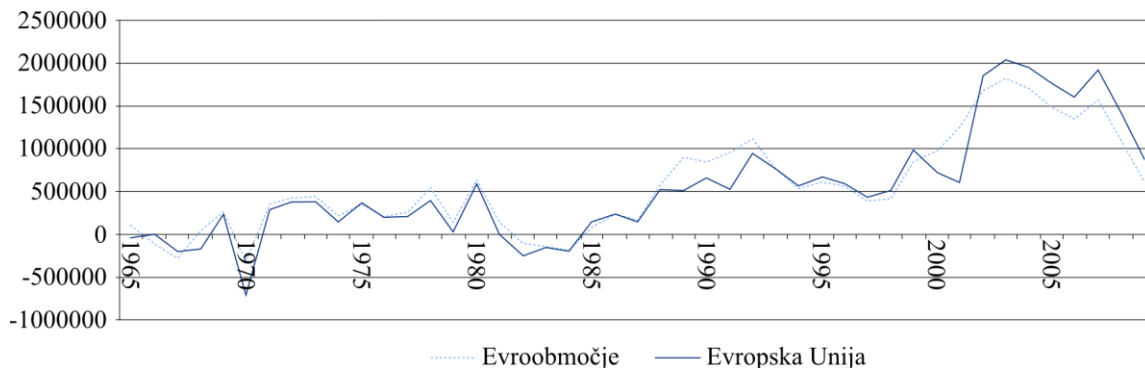
## 2.1 Konkretni trendi na področju imigracij v EU

Po nekaterih ocenah (Vasileva, 2012, str. 1) je bilo leta 2012 v EU okoli 32,4 milijonov posameznikov, ki so bili rojeni izven EU. To predstavlja 6,4% populacije EU in je okoli dvakrat več kot delež posameznikov, ki so bili rojeni v državi EU, različni od tiste, v kateri trenutno prebivajo. Največji delež imigrantov, rojenih zunaj EU, je kot kaže tabela 3 zaslediti v Avstriji (9,2%), na Cipru (10,6%), na Nizozemskem (8,5%), v Estoniji ter Latviji (13-15%) in v Sloveniji (10,1%). Omenjeni delež je majhen na Češkem, Finskem, Madžarskem, v Bolgariji, na Malti, na Irskem in Poljskem.

Za večje države, kot so Španija, Francija, Nemčija in VB, se ta delež giblje med 7% in 9%. V absolutni številki je jasno največ imigrantov iz tretjih držav v Nemčiji, VB, Španiji, Franciji in Italiji.<sup>21</sup>

Od preloma tisočletja pa do začetka gospodarske krize v EU so letne neto migracije v EU strmo naraščale in, po nekaterih ocenah, dosegle številko okoli 2 milijona<sup>22</sup>. Migranti, ki so v EU prispeli od leta 2000 do leta 2007, so predstavljali več kot tretjino vseh v EU prebivajočih migrantov v delovni dobi in 2,3% vse delovne populacije EU. V času gospodarske krize so se neto migracije zmanjševale in leta 2009 padle pod 1 milijon (Slika 3). Po podatkih Eurostata je število vseh prebivalcev EU na dan 1. januarja 2012 znašalo 503,7 milijona, kar je za 1,3 milijona več kot leta 2011. To ustreza letnemu prirastku +2,6 na 1.000 prebivalcev, ki izhaja iz naravne rasti prebivalstva v višini 0,4 milijona (+0,8 ‰), in neto migracije, povečane za statistično prilagoditev, v višini 0,9 milijona (+1,8 ‰).

Slika 3: Neto migracije v EU-25, 1965-2009



Vir: European Commission, *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, 2011a, str. 46.

<sup>21</sup> Na tem mestu je smiselno navesti podatke Philipova in Schusterja (2010, str. 26-27), kjer pravita, da je v zadnjih 50 letih število prebivalstva najbolj naraslo v Španiji, Franciji, Avstriji in Nemčiji, najbolj padlo pa na Portugalskem in v Bolgariji.

<sup>22</sup> Del te številke se lahko pripiše »regularizaciji« ilegalnih imigrantov.



Tabela 3: Posamezniki, rojeni v tujini, v EU, 2011

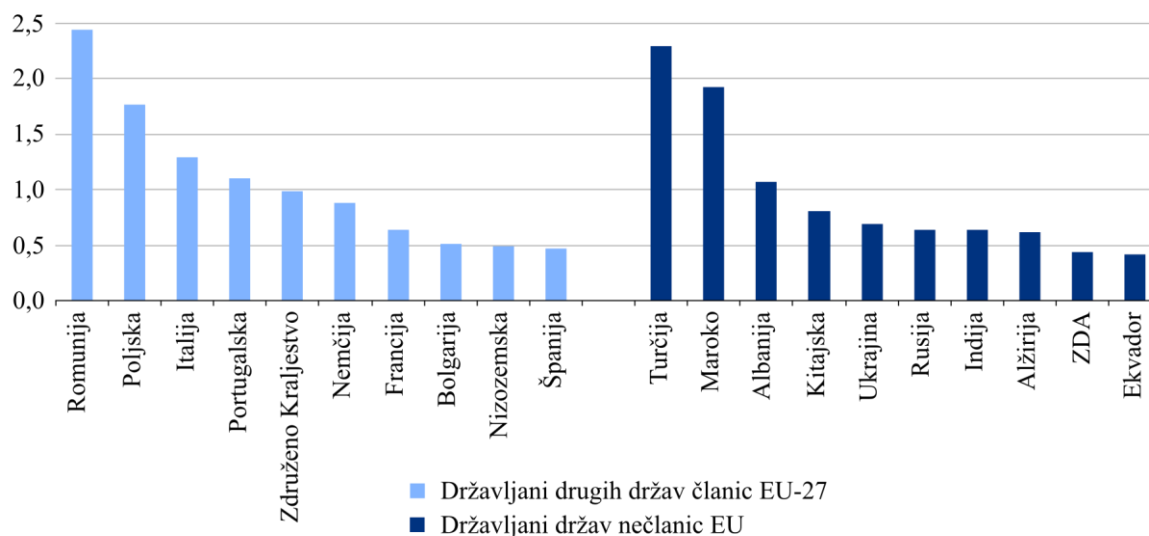
Država	Rojeni v tujini					
	Skupaj		Rojeni v drugih državah članicah EU		Rojeni v državah izven EU-27	
	(1000)	(%)	(1000)	(%)	(1000)	(%)
EU-27	48868,6	9,7	16474,9	3,3	32393,7	6,4
Belgija	1628,8	14,8	773,5	7,0	855,3	7,8
Bolgarija	78,6	1,1	24,1	0,3	54,6	0,7
Češka republika	388,0	3,7	124,1	1,2	263,9	2,5
Danska	517,2	9,3	160,8	2,9	356,4	6,4
Nemčija	9807,6	12,0	3362,6	4,1	6445,0	7,9
Estonija	212,7	16,1	17,7	1,3	194,9	14,8
Irska	556,7	12,4	434,3	9,7	122,4	2,7
Grčija	1255,2	11,1	317,1	2,8	938,1	8,3
Španija	6555,9	14,2	2341,6	5,1	4214,3	9,1
Francija	7289,3	11,2	2127,8	3,3	5161,6	7,9
Italija	5350,4	8,8	1721,9	2,8	3628,5	6,0
Ciper	193,9	23,1	105,2	12,5	88,7	10,6
Latvija	334,4	15,0	36,6	1,6	297,8	13,4
Litva	207,9	6,4	32,5	1,0	175,4	5,4
Luksemburg	166,3	32,5	137,7	26,9	28,6	5,6
Madžarska	443,3	4,4	298,1	3,0	145,2	1,5
Malta	31,2	7,5	16,2	3,9	15,0	3,6
Nizozemska	1868,7	11,2	449,2	2,7	1419,5	8,5
Avstrija	1299,1	15,5	528,0	6,3	771,2	9,2
Poljska	544,5	1,4	232,9	0,6	311,6	0,8
Portugalska	805,2	7,6	208,6	2,0	596,7	5,6
Romunija	:	:	:	:	:	:
Slovenija	228,6	11,1	21,2	1,0	207,4	10,1
Slovaška	:	:	:	:	:	:
Finska	243,2	4,5	86,3	1,6	159,6	2,9
Švedska	1384,1	14,7	483,0	5,1	901,1	9,6
Združeno Kraljestvo	7244,2	11,6	2334,4	3,7	4909,7	7,9
Islandija	34,7	10,9	22,7	7,1	11,9	3,7
Lihtenštajn	22,5	62,2	7,5	20,9	15,0	41,4
Norveška	568,3	11,6	236,2	4,8	332,1	6,8
Švica	1940,3	24,7	1158,2	14,7	782,2	9,9
Hrvaška	:	:	:	:	:	:
Črna Gora	:	:	:	:	:	:
Makedonija	:	:	:	:	:	:
Turčija	:	:	:	:	:	:

Vir: K. Vasileva, *Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27, 2012, str. 2.*

Glavne regije izvora imigrantov iz tretjih držav v EU so sosednje države EU, Afrika in, vedno bolj, Južna Amerika. Države članice EU so, v povezavi z migracijami, označene kot »stare« ciljne države, nove ciljne države, tranzitne države in kot države emigracije. Na drugi strani imigranti kažejo raznolikost, povezano z regijo izvora, kulturnim ozadjem, izobrazbo in usposobljenostjo, socialno ekonomskimi in starostnimi značilnostmi, družinskim statusom itd. ter imajo raznolike razloge za imigracijo v EU.

### 2.1.1 Regije izvora imigrantov v EU

Slika 4: Glavne države izvora »nedržavljanov«, EU-27, 1. januar 2012 (v milijonih)



Vir: Main countries of origin of non-nationals, EU-27, 2014.

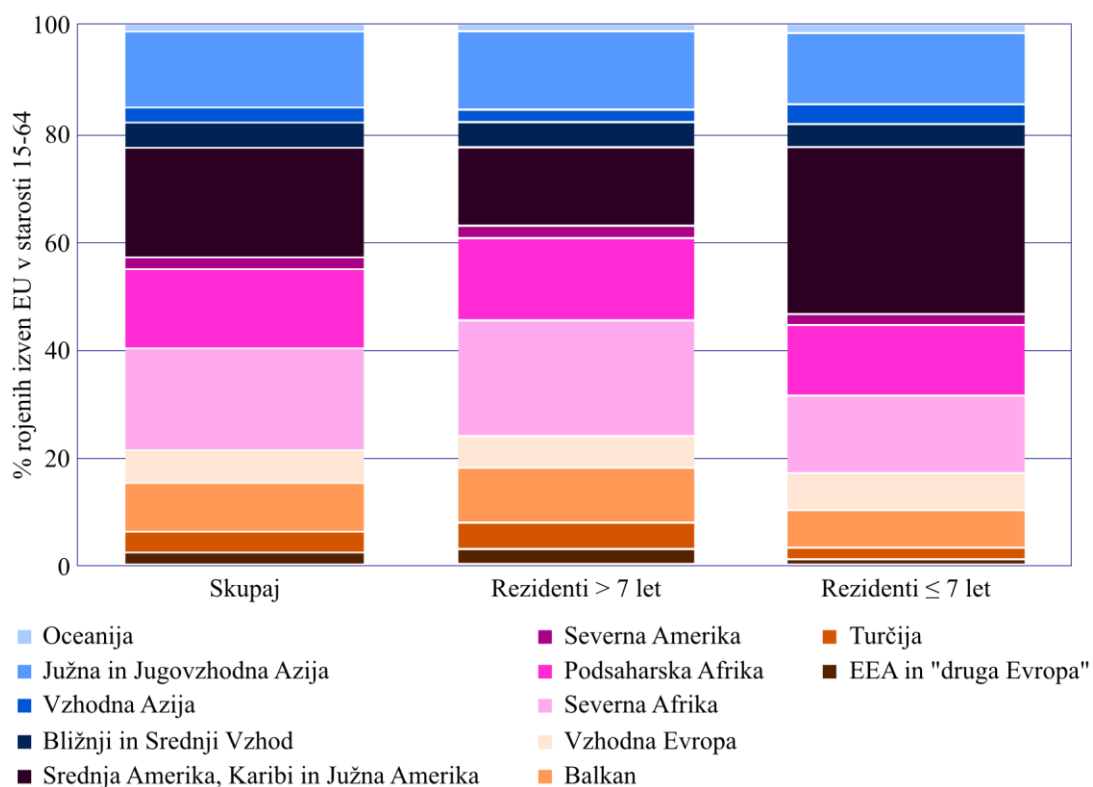
Naj se najprej ustavimo nekoliko pri regijah izvora in državah destinacije. V Baltskih državah velik del populacije pripada ruski manjšini, ki ima v družbi tradicionalno visok socialni in ekonomski položaj. V nasprotju s tem v večini držav članic EU-15 velik del imigrantov izvira iz Centralne in Južne Amerike, Balkana, Turčije, Afrike in Azije ter zavzemajo šibkejši položaj v družbi.

V EU je pred krizo več kot 2/3 vseh imigrantov v delovni dobi, ki so bili rojeni izven EU, izviralo iz le štirih glavnih regij izvora (Slika 5). Gre za Centralno (vključno s Karibi) in Južno Ameriko (20%), Severno Afriko (19%), Podсахarsko Afriko (15%) in Južno ter jugovzhodno Azijo (14%). Pomembne deleže, ki so prispevale omenjene imigrante, so predstavljale tudi naslednje regije: Balkan (9%), Vzhodna Evropa (6%), Bližnji ter Srednji vzhod (5%) in Turčija (4%). Nedavne imigracije<sup>23</sup> kažejo, da se je delež imigrantov iz Centralne ter Južne Amerike, v času med l. 2000 in 2007, še povečal. Najnovejši podatki kažejo povečevanje deleža imigrantov tretjih držav iz evropskih držav. Poudarjam pa, da gre tu za podatke, ki temeljijo na državljanstvu in ne na državi rojstva. Če pogledamo (Slika 6) distribucijo državljanov držav izven EU glede na kontinent, vidimo, da je največji delež (38,5%) državljanov evropskih držav izven EU. Na začetku leta 2012 je v EU prebivalo skupaj 8 milijonov državljanov evropskih držav izven EU. Med temi je bila več kot polovica državljanov Turčije, Albanije in Ukrajine. Naslednja velika skupina je iz

<sup>23</sup> Tretji stolpec slike 5. Podatki so iz leta 2007. Ge za imigrante, ki so leta 2007 v EU prebivali največ 7 let.

Afrike (24,5%), sledi skupina iz Azije (22%), potem skupina iz Amerik (14,2%) in nazadnje skupina iz Oceanije (0,8%). Več kot polovica državljanov afriških držav, ki živijo v EU, je iz Severne Afrike, predvsem iz Maroka in Alžirije. Številni državljani azijskih držav, ki živijo v EU, prihajajo iz Južne in Vzhodne Azije, predvsem iz Indije in Kitajske. Državljeni Ekvadorja in ZDA pomenijo največji delež državljanov držav iz Amerik, ki živijo v EU.

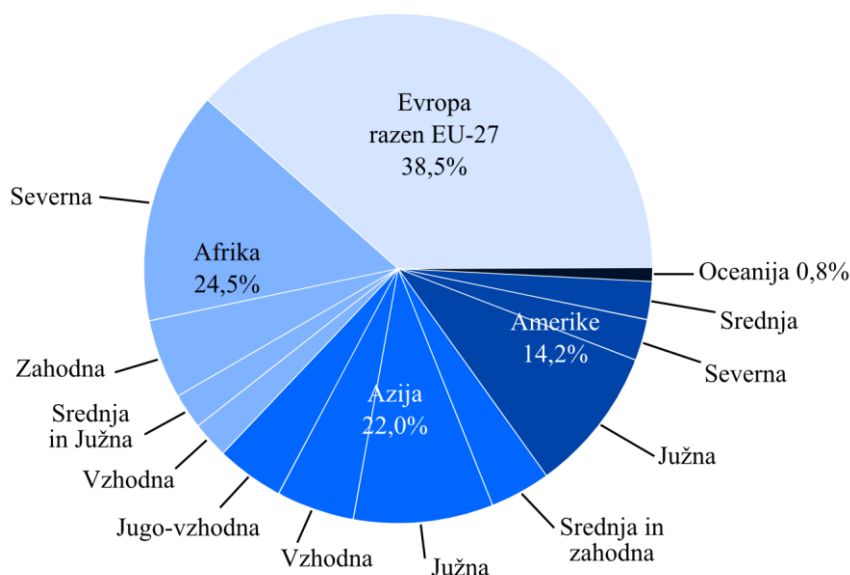
Slika 5: Imigranti v EU (rojeni izven EU), glede na regijo izvora, 2007



Vir: European Commission, *Employment in Europe 2008b*, 2008, str. 58.

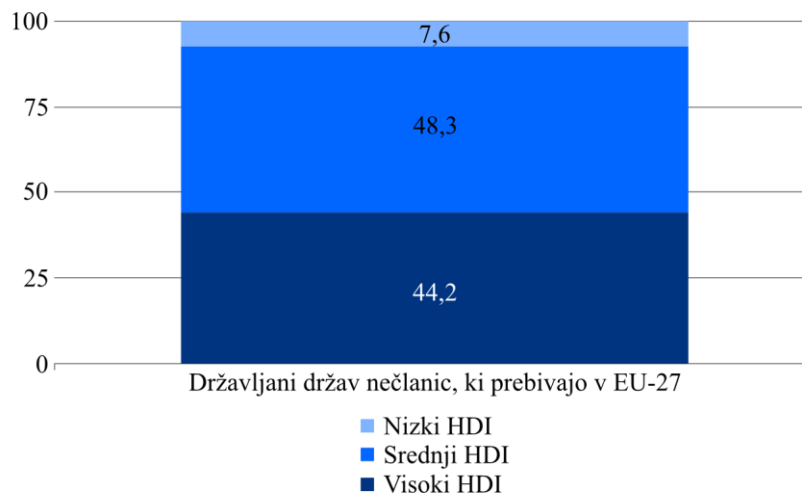
Med državljani iz držav nečlanic, ki so leta 2011 živeli v EU-27, je imelo približno 44,2 % oseb državljanstvo države z visokim indeksom človekovega razvoja (od teh je bila skoraj polovica iz Turčije, Albanije in Rusije), nekoliko višji delež (48,3 %) oseb je izviral iz držav s srednje visokim indeksom človekovega razvoja (od tega je bila ena petina državljanov Maroka, naslednji veliki skupini so predstavljali državljani Kitajske in Ukrajine), preostalih 7,6 % državljanov iz držav nečlanic, ki so živeli v EU, pa je prišlo iz držav z nizkim indeksom človekovega razvoja (30 % od njih je imelo nigerijsko ali iraško državljanstvo).

Slika 6: Državljeni držav nečlanic, ki prebivajo v EU-27, glede na kontinent izvora, 1. januar 2012



Vir: Citizens of non-member countries resident in the EU-27 by continent of origin, 2014.

Slika 7: Državljeni držav nečlanic, glede na stopnjo indeksa človekovega razvoja (HDI), EU-27, 1. januar 2012



Vir: Citizens of non-member countries by level of human development index (HDI), EU-27, 2014.

### 2.1.2 Struktura imigrantov v EU po spolu

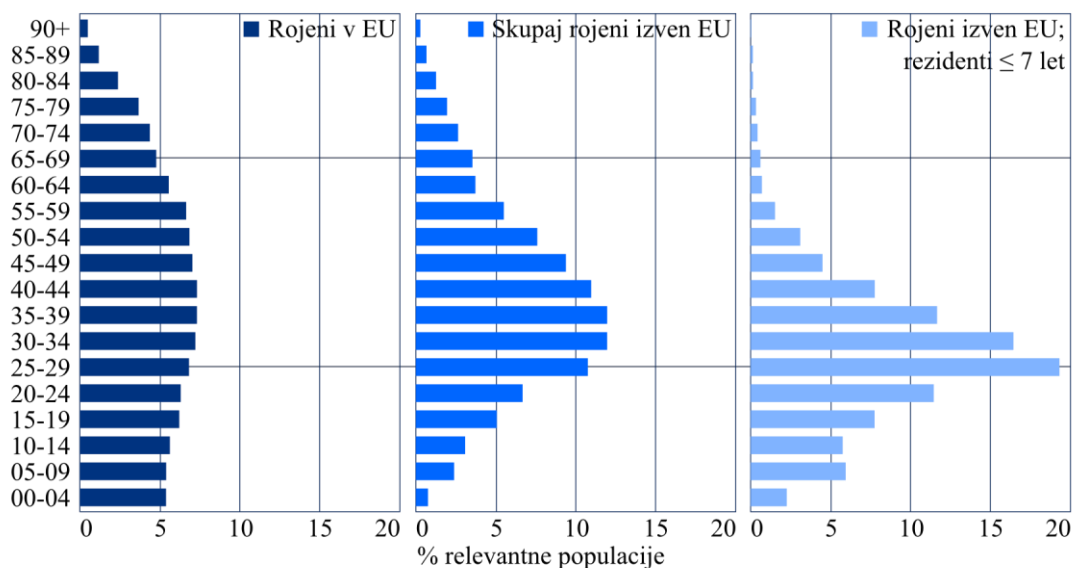
Na ravni EU je približno enako število moških in ženskih imigrantov iz tretjih držav (48% moških in 52% žensk). Podobno je na ravni posameznih držav članic. V okviru posameznih migrantskih skupin, glede na regijo izvora, je razmerje prav tako podobno, kot je to na ravni EU. Izjeme so, kar pomeni več žensk kot moških, med migrantskimi prebivalci iz Vzhodne Evrope, Centralne ter Južne Amerike in Vzhodne Azije. Prav tako je izjema, kar pomeni več moških kot žensk, migrantsko prebivalstvo iz Bližnjega ter

Srednjega vzhoda. Glede nedavnih migracij (med leti 2000 in 2007) lahko povemo, da je omenjeno razmerje 54% v korist žensk, iz Vzhodne Evrope in Vzhodne Azije pa je v EU imigriral še večji delež žensk (European Commission, 2008b, str. 59).

### 2.1.3 Struktura imigrantov v EU po starosti

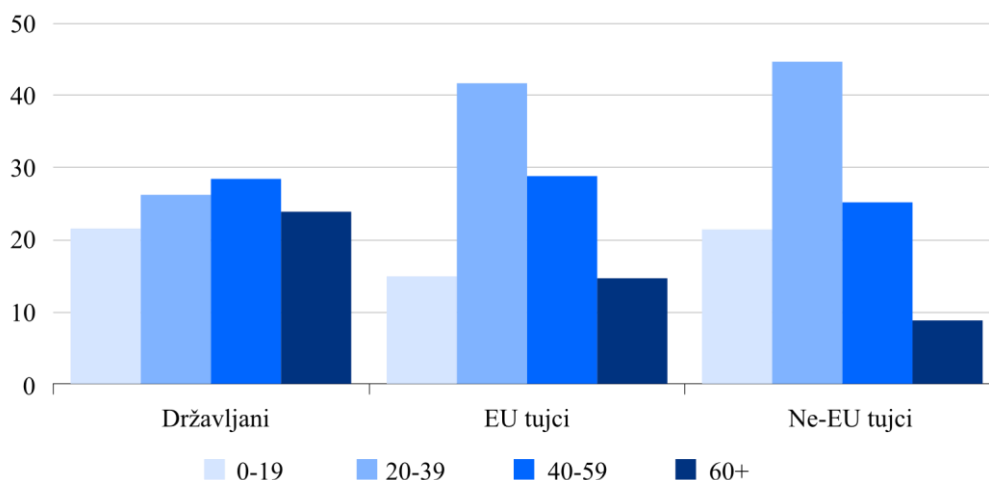
V EU so imigranti iz tretjih držav, v delovni dobi, v povprečju mlajši kot posamezniki, rojeni v EU. Pri imigrantih iz tretjih držav je starostna distribucija relativno bolj nagnena k mlajšim odraslim posameznikom (Slika 8). Delež omenjenih imigrantov iz tretjih držav, ki so v primarni delovni starosti (25-54 let) je višji (63%), kot je ta delež pri prebivalcih, rojenih v EU (42%). Le 10% imigrantov iz tretjih držav je v starosti 65 let in več, medtem ko je ta delež pri prebivalcih, rojenih v EU, 16%. Ta razlika je še bolj očitna ko prebivalce, rojene v EU, primerjamo z nedavnimi imigranti. Pri slednjih je namreč 2/3 odrasle populacije (15 let in več) staro manj kot 35 let. Slika 9 nam kaže, da je starostna struktura tujcev, državljanov drugih držav EU, in tujcev, državljanov držav izven EU, precej podobna. Za omenjene »EU in ne-EU tujce« je delež oseb, ki imajo od 20 in 39 let, 42% oziroma 45%, medtem ko je ta delež pri državljanih 27%. V primerjavi z državljanji tretjih držav, so »EU tujci« nekoliko starejši, s 6 odstotnih točk manj oseb starostnega razreda 0-19 let in z okoli 6 odstotnih točk več oseb nad 60 let.

Slika 8: Starostna struktura v EU (posamezniki, rojeni v EU, in imigranti, rojeni izven EU), 2007



Vir: European Commission, *Employment in Europe 2008*, 2008b, str. 60.

Slika 9: Starostna porazdelitev državljanov, »EU tujcev« in »Ne-EU tujcev«, EU-27, 2010 (%)

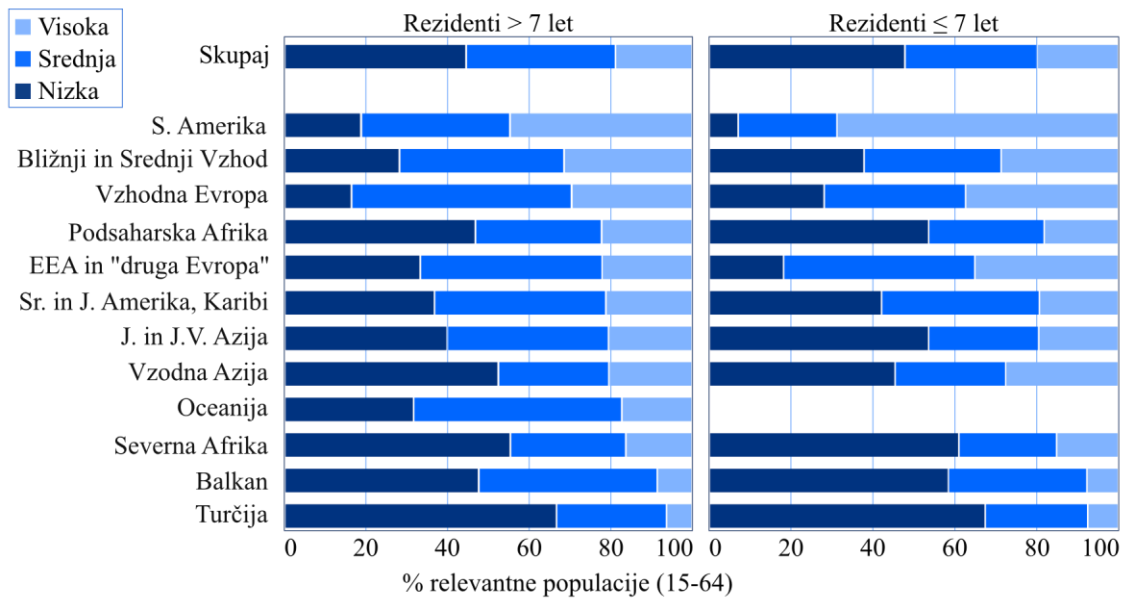


Vir: K. Vasileva, *6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad, 2011, str. 6.*

#### 2.1.4 Struktura imigrantov v EU po usposobljenosti

Načeloma v EU prihajo bolj nizko usposobljeni imigranti iz tretjih držav. Čeprav je delež posameznikov s terciarno izobrazbo podoben pri imigrantih iz tretjih držav in posameznikih, rojenih v EU, je treba poudariti, da so imigranti iz tretjih držav v delovni dobi bolj skoncentrirani pri nižjih nivojih distribucije usposobljenosti (45% jih je nizko usposobljenih), medtem ko je največji delež posameznikov, rojenih v EU, srednje usposobljenih (45% posameznikov, rojenih v EU, je srednje usposobljenih). To deloma izraža preteklo povpraševanje za nizko usposobljene delavce v proizvodnem sektorju. V povprečju je večina imigrantov iz tretjih držav (okoli 80%) nizko ali srednje usposobljenih, medtem ko je vsak peti visoko usposobljen. To nagnjenje k nizki usposobljenosti je značilnost tudi pri nedavnih imigrantih, katerih je nizko usposobljenih 48%. Glede deleža različnih stopenj usposobljenosti obstajajo pomembne razlike po različnih regijah izvora imigratov. Med starimi imigranti ima vsak tretji, ki izvira iz Bližnjega ter Srednjega vzhoda ali iz Vzhodne Evrope, terciarno izobrazbo. Skoraj polovica tistih, ki izvirajo iz Severne Amerike, ima terciarno izobrazbo. V nasprotju s tem ima terciarno izobrazbo mnogo manjši delež imigrantov z Balkana, Turčije in Severne Afrike. Pri slednjih dveh skupinah je več kot polovica usposobljena le do nižje srednje ravni ali pod tem (Slika 10). V letih 2000-2007 (Slika 10, desna stran) je EU privlačila več visoko usposobljenih imigrantov iz drugih evropskih držav, Vzhodne Azije in Severne Amerike, ampak občutno manj iz Podsaharske Afrike. Obenem je delež nizko usposobljenih narastel med imigranti z Balkana, Vzhodne Evrope in Južne ter Jugovzhodne Azije.

Slika 10: Raven usposobljenosti imigrantov, rojenih izven EU, v starosti 15-64 let, glede na regijo izvora, 2007



Vir: European Commission, *Employment in Europe 2008b*, 2008, str. 60.

Do podobnih zaključkov pridemo, če pogledamo stopnjo izobrazbe domačinov, tujcev na splošno, tujcev, ki prihajajo iz EU, in tujcev, ki prihajajo izven EU. Prebivalci, rojeni izven gostujoče države, ki so v primarni delovni starosti (25-54 let), imajo nižjo stopnjo izobrazbe kot osebe, ki so rojene v gostujoči državi. Posamezniki, rojeni izven gostujoče države, so relativno manj prisotni na visoki izobrazbeni ravni (1 odstotna točka razlike) in relativno bolj prisotni na nizki izobrazbeni ravni (12 odstotnih točk razlike). Delež posameznikov, rojenih v tujini, s terciarno in nizko izobrazbo, se močno razlikuje po državah članicah. Na splošno pa lahko rečemo, da EU ne privlači velikega deleža visoko izobraženih ljudi. Nagnjenost k nižji izobrazbi je večja pri imigrantih iz tretjih držav, kot pri imigrantih iz drugih držav članic EU.

Tabela 4: Stopnja dosežene izobrazbe prebivalcev v starosti 25-54 let, glede na skupino držav rojstva, 2009 (%)

Država	Domačini			Rojeni v tujini		
	Nizka	Srednja	Visoka	Nizka	Srednja	Visoka
EU-27	23	49	27	35	38	26
Belgija	22	41	37	38	30	32
Bolgarija	19	57	24	:	(51)	(45)
Češka	7	77	17	14	62	24
Danska	20	42	37	28	37	35
Nemčija	9	63	28	:	:	:
Estonija	10	53	36	(4)	55	42
Irska	25	38	37	16	34	50
Grčija	31	43	27	49	37	14
Španija	44	21	35	43	34	23
Francija	22	45	32	41	31	28
Italija	40	43	16	43	44	12
Ciper	20	42	38	25	38	37
Latvija	13	60	28	7	68	25
Litva	7	60	33	:	63	34
Luksemburg	18	53	29	25	30	45
Madžarska	17	62	21	13	55	32
Malta	68	17	15	53	(27)	(20)
Nizozemska	21	44	35	37	34	29
Avstrija	12	68	20	30	50	20
Poljska	9	67	24	:	56	41
Portugalska	68	16	16	49	30	21
Romunija	21	65	14	:	:	:
Slovenija	12	61	27	32	57	11
Slovaška	7	76	17	:	68	23
Finska	12	47	41	25	45	30
Švedska	12	53	35	29	36	36
Združeno kraljesto	24	41	35	20	44	36

se nadaljuje



nadaljevanje

Država	Rojeni v EU-27			Rojeni izven EU-27		
	Nizka	Srednja	Visoka	Nizka	Srednja	visoka
EU-27	26	45	29	39	36	25
Belgija	30	32	38	44	29	27
Bolgarija	:	:	:	:	(54)	(41)
Češka	14	63	23	14	61	25
Danska	13	37	51	32	37	31
Nemčija	:	:	:	:	:	:
Estonija	:	(47)	(52)	(4)	55	41
Irska	19	37	44	10	26	64
Grčija	28	52	20	54	33	13
Španija	30	39	31	48	32	20
Francija	39	34	28	41	30	29
Italija	31	57	12	50	38	13
Ciper	16	45	39	32	33	35
Latvija	(16)	61	23	6	68	26
Litva	:	:	:	:	63	35
Luksemburg	25	30	46	24	34	41
Madžarska	13	59	27	(11)	44	45
Malta	(50)	:	:	55	28	:
Nizozemska	21	34	45	41	34	25
Avstrija	10	58	32	40	46	14
Poljska	:	:	:	:	(59)	(40)
Portugalska	40	31	29	51	29	19
Romunija	:	:	:	:	:	:
Slovenija	:	64	(32)	35	56	9
Slovaška	:	68	22	:	68	:
Finska	18	52	29	29	40	31
Švedska	19	39	42	32	35	34
Združeno kraljesto	15	53	32	21	41	38

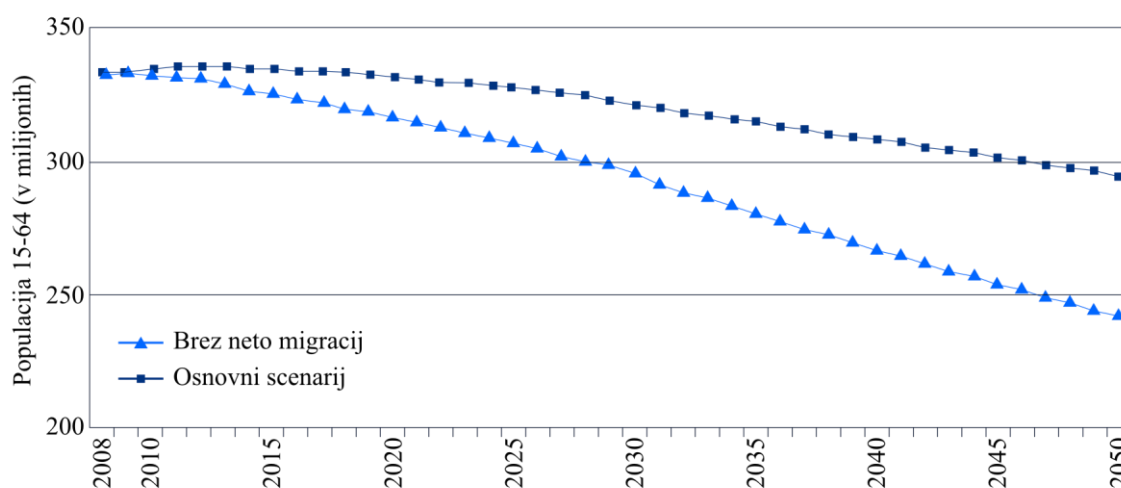
Vir: European commission, Demography Report 2010 - Older, more numerous and diverse Europeans, 2011c, str. 54.

## 2.2 Vpliv imigrantov na demografske razmere v EU

Evropa je zaradi nizke rodnosti in staranja prebivalstva vedno bolj odvisna od priseljske delovne sile. Imigracije pozitivno vplivajo na celotno število prebivalcev v EU in na, preprosto povedano, pomlajevanje prebivalstva v EU. Posamezniki, rojeni izven EU, povečujejo delež delovno aktivnega prebivalstva v celotnem prebivalstvu za 0,9% in znižujejo delež starejših od 64 let za 0,3%.

Glede na scenarij, ki ga predvideva Eurostat (osnovni scenarij), bo število prebivalstva v delovni dobi (starost 15-64 let) v EU do leta 2050 padlo na 293 milijonov, če se ohrani današnja stopnja priseljevanja (Slika 10). To predstavlja padec za okoli 39 milijonov ali 12%, glede na to, da je prebivalstvo v delovni dobi leta 2008 štel 333 milijonov. Če bi bile neto migracije nič, bi število oseb v delovni dobi padlo na 242 milijonov, skupaj z njimi pa tudi prispevki, ki financirajo naše socialno varstvo, zlasti pokojnine.

Slika 11: Predvideno prebivalstvo v delovni dobi (starost 15-64 let) v EU, 2008-2050



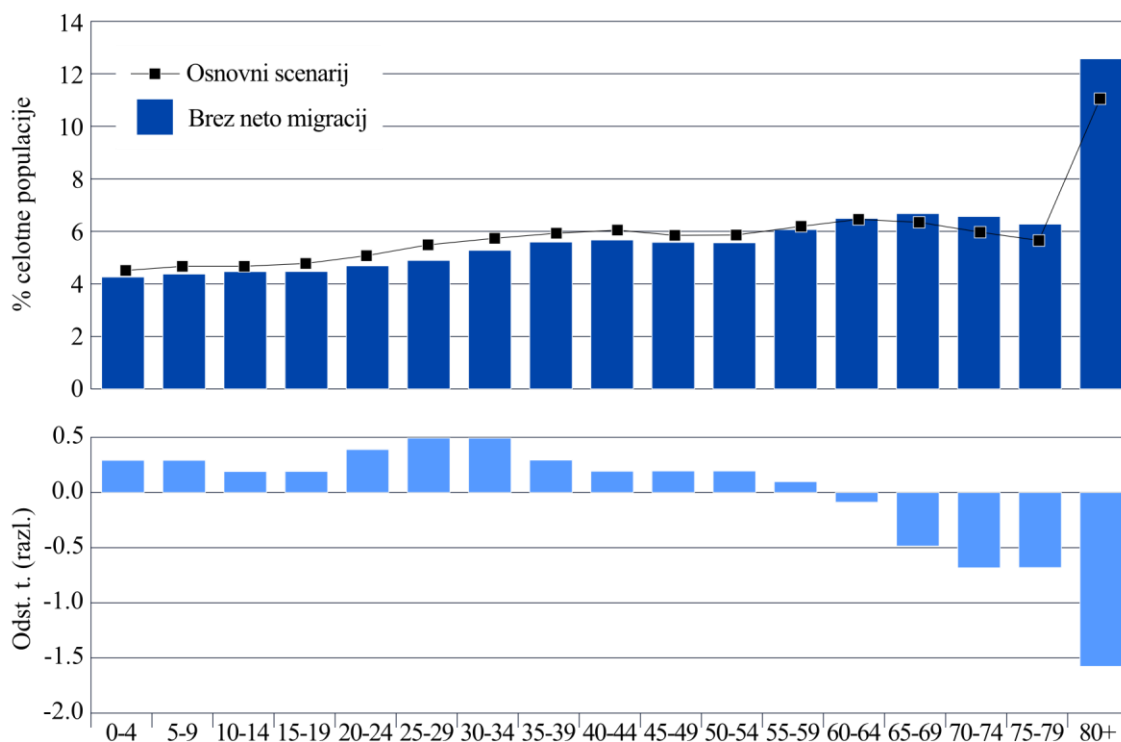
Vir: European Commission, *Employment in Europe 2008, 2008b*, str. 47.<sup>24</sup>

Če bo število prebivalstva v delovni dobi padlo kot je predvideno v omenjenem scenariju, ob današnji stopnji neto migracij, bosta na vsakega starostnika (v starosti 65 let ali več) prišla dve osebi v delovni dobi. Ob ohranitvi današnje stopnje neto migracij, se bo razmerje med omenjenimi starostniki in prebivalstvom v delovni dobi do leta 2050 dvignilo na 50%.<sup>25</sup> Ob neto migracijah v višini nič, pa bo to razmerje 59%. Po scenariju ohranitve današnje stopnje neto migracij bodo migranti predvidoma pozitivno vplivali na pričakovano starostno strukturo s tem ko bodo povišali deleže petletnih starostnih skupin pod 55 let za okoli 0,2-0,5 odstotnih točk in znižali te deleže višjih starostnih skupin (Slika 12). Ohranitev trenutne stopnje imigracij bi povišala delež delovno aktivnega prebivalstva za 2,6 odstotne točke, in znižalo delež starostnikov za 3,5 odstotne točke.

<sup>24</sup> Zelo podobne številke predvideva novejši EUROPOP 2010.

<sup>25</sup> S staranjem prebivalstva in ob predpostavki, da bodo migracije v povprečju še naprej potekale tako kot doslej, se bo količnik starostne odvisnosti povečal s 26,8 % v letu 2012 na 52,6 % leta 2060. Če bi bilo priseljevanja manj, bi bil ta količnik še višji (European Commission, 2013, str. 4).

Slika 12: Predvidena prebivalstvena struktura v EU, leta 2050



Vir: European Commission, *Employment in Europe 2008, 2008b*, str. 48.

Treba pa je poudariti, da bo tudi ob predvidenih<sup>26</sup> neto migracijah, ponudba delavcev v delovni dobi številčno močno padla. Uporaba imigracij, da se bi polno kompenziral vpliv demografskega staranja na trgu dela v EU, ni realistična opcija. Za to bi bile potrebne resnično masivne imigracije mladih imigrantov v EU. Na primer Nemčija bi potrebovala, da bi ohranila današnjo starostno strukturo, več kot 3 milijone imigrantov na leto.<sup>27</sup> Poleg tega je treba dodati, da se tudi imigranti starajo. Masivne imigracije bi tudi povečevale izzive, povezane z integracijo, in bistveno spremenile etnično strukturo družb v EU,<sup>28</sup> tako da je treba v razvijanju dolgoročne imigracijske strategije upoštevati tudi to. Lesar (2009, str. 55) pravi, da bi bila za ohranjanje konstantnosti razmerja med delovno sposobnim in starim prebivalstvom potrebna višja stopnja neto migracij od tiste, ki je družbeno in politično zelena.

V EU so že vidni vplivi staranja prebivalstva na produktivnost, konkurenčnost in rast. Dobro upravljane migracije, kot že rečeno, morda niso celovita rešitev za ta skupni izziv, vendar pa imajo lahko pozitivno vlogo. V okviru neformalnih zasedanj Sveta za pravosodje in notranje zadeve ter v EP potekajo politične razprave o tem, kako bi bilo migracije mogoče učinkoviteje upravljati, da bi prispevale h gospodarski rasti.

<sup>26</sup> Predpostavka teh projekcij so neto migracije v višini 1,2 milijona na leto v povprečju, v obdobju od 2008 do 2050.

<sup>27</sup> Za članice EU-15 pa je bilo izračunano, da bi potrebovale neto migracije v višini približno enega milijona za ohranitev trenutnega števila prebivalcev (Lutz & Scherbov, 2003, str. 4).

<sup>28</sup> Coleman (2006, str. 401) govori v tej povezavi o tretji demografski tranziciji.

## 2.3 Vpliv ekonomske krize na imigracije, imigrante in imigracijske politke

Svetovna ekonomska kriza se je začela leta 2008 in vodila do največje recesije po drugi svetovni vojni. V nekaterih državah EU je bila letna rast BDP negativna, v drugih pa je padla, a je ostala pozitivna. Postopoma se je kazal vpliv omenjene krize tudi na trgih dela v državah EU. Poudariti je potrebno da se ta vpliv po intenzivnosti po državah EU precej razlikuje, razlika pa je tudi v vrsti delovne sile, ki jo je kriza ter posledična stagnacija trga dela najbolj prizadela.

Od leta 2008 do 2009 je povprečna stopnja nezaposlenosti v EU zrasla od 7% na 9,9%. Čeprav se je gospodarska rast v evroobmočju konec leta 2009 ponovno dvigovala, so trgi dela ostali oslavljeni. To je vplivalo tudi na imigracijske tokove v EU. Pred krizo rastoči tok imigrantov v EU je po začetku krize padel zaradi manjšega povpraševanja po delu s strani delodajalcev. Pokazalo se je, da so imigranti na trgih dela posebej ranljivi, in sicer zaradi starosti, izobrazbe, začasnih zaposlitev in koncentracije zaposlitev v sektorjih, ki jih je kriza najbolj prizadela (Koehler, Laczko, Aghazarm, & Schad, 2010, str. 9).

### 2.3.1 Vpliv ekonomske krize na imigracije in imigrante

Pred svetovno ekonomsko krizo, ki je, sicer ne v enaki meri, prizadela tudi države EU, so zahodne imigrantske države, med njimi tudi države EU, iskale v imigracijski politiki odgovor na pomanjkanje delovne sile v svojih državah kot posledica staranja prebivalstva in potreb na svojih trgih dela.<sup>29</sup> Tako so pred začetkom krize v migracijskih politikah v EU prevladovali trendi, ki so favorizirali pri potencialnih migrantih visoko strokovno znanje, študentske migracije ter t.i. migracije pod pogojem ponudbe zaposlitve<sup>30</sup>. Kljub razlikam po posameznih državah EU, lahko izpostavimo nekaj ključnih sprememb, ki so povezane z imigracijami in imigranti v EU ter globalno ekonomsko krizo na drugi strani, in sicer:

#### 1. Večji dvig nezaposlenosti imigrantov kot domačinov

Analiza vpliva sprememb na trgih dela v državah EU na stopnjo nezaposlenosti kaže, da se je stopnja nezaposlenosti med imigranti v vseh državah EU, z izjemo VB, v času krize dvigovala hitreje kot stopnja nezaposlenosti domačinov. V letih 2008 in 2009 se je stopnja nezaposlenosti v EU-15<sup>31</sup> med imigrantskimi prebivalci dvignila za približno 3,5 odstotne točke, kar pomeni dvakratno povišanje od tistega, ki je prizadelo domačine. Stopnja nezaposlenosti med imigrantskimi prebivalci se je (v času med leti 2008 in 2010) relativno najbolj povišala v Španiji (za 14 odstotnih točk), na Irskem in na Islandiji (za okoli 9 odstotnih točk).

<sup>29</sup> V času relativno visokih gospodarskih rasti v državah EU, vključujoč tudi t.i. južno krilo EU (Španija, Grčija) in Irsko, so bile temu primerne tudi večje potrebe po delovni sili, ki je prihajala izven EU. Tako so celo tradicionalno emigrantske države kot so Irska ter omenjeni Španija in Grčija postale države imigracije.

<sup>30</sup> Gre za migracijske sisteme, pogojene s povpraševanjem (angl. *Demand driven migration systems*), kjer je konkretna migracija pogojena s ponudbo za delo, za razliko od migracij, pogojenih s ponudbo (angl. *Supply Driven*), pri katerih je migracija neodvisna od specifične ponudbe za delo.

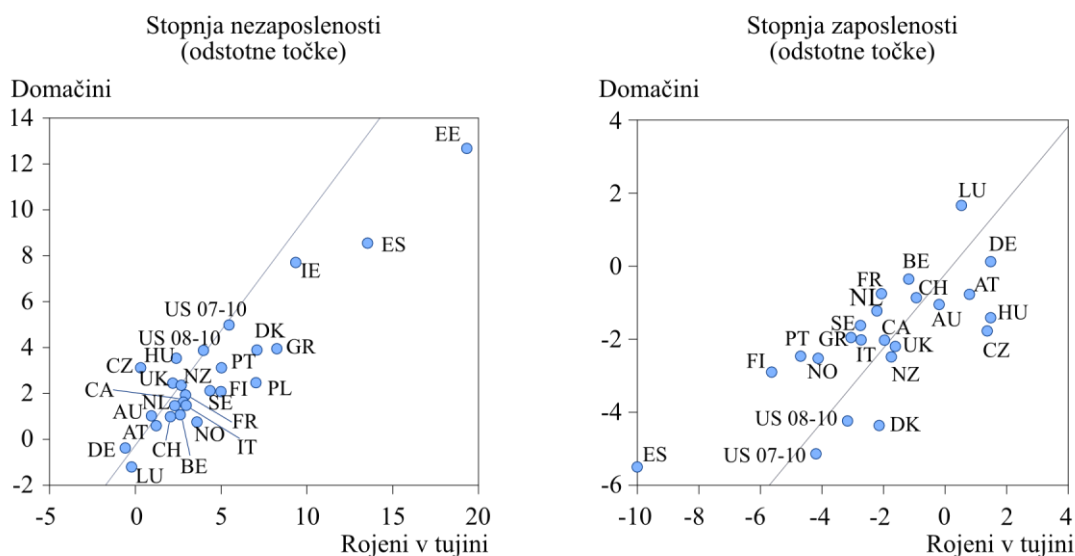
<sup>31</sup> EU-15 označuje 15 držav v EU. To so države članice EU, preden se je EU pridružilo še 10 držav. Države EU-15 so: Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Grčija, Nemčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, Velika Britanija, Francija, Irska.

## 2. Vpliv sektorja zaposlitve zelo pomemben dejavnik višje stopnje nezaposlenosti imigrantov

V Evropi na splošno, torej ne le v EU, je bil v letih 2008, 2009 in 2010 največji upad števila delovnih mest v gradbeništvu, in sicer je šlo za 1,6 milijona delovnih mest. V tej številki je bila ena četrtnina imigrantov. V tem obdobju se je v Evropi v avtomobilski industriji zmanjšalo število delovnih mest za 330.000, od tega je brez zaposlitve ostalo 58.000 imigrantov.<sup>32</sup> Gradbeništvo in avtomobilska industrija sta sektorja, kjer je zaposlitev relativno bolj nestabilna. Distribucija zaposlenosti imigrantov (glede na sektor), pred njihovo izgubo zaposlitve v kontekstu ekonomske krize, po nekaterih ocenah razlaga 60% padca stopnje zaposlenosti imigrantov v Španiji, 75% le tega na Irskem, 80% le tega na Švedskem, 50% le tega na Nizozemskem in okoli 30% padca stopnje zaposlenosti v Franciji (Chaloff, Dumont, & Liebig, 2012, str. 40).

Relativno visoka zaposlenost tujcev v gradbeništvu in avtomobilski industriji je vsekakor vplivala na večjo prizadetost imigrantov kot domačinov na trgu dela v EU.

Slika 13: Sprememba stopnje zaposlenosti in stopnje nezaposlenosti



Opomba: Gre za podatke držav OECD, podatki za države EU se nanašajo na spremembe do oktobra 2010

Vir: J. Chaloff et al., *The Impact of the Economic Crisis on Migration and Labour Market Outcomes of Immigrants in OECD Countries*, 2012, str. 40.

## 3. Zaradi instituta pogodb o zaposlitvi za določen čas bolj prizadeti imigranti kot domačini

V povprečju zaposlenim imigrantom relativno večkrat razmerje do delodajalca ureja pogodba o zaposlitvi za določen čas, za razliko od pogodbe za nedoločen čas. To velja za skoraj vse države EU, predvsem pa se odstotek domačinov in imigrantov, začasno zaposlenih, razlikuje v Belgiji, na Češkem, v Grčiji, na Norveškem, na Portugalskem, v

<sup>32</sup> Treba pa je še enkrat reči, da so nekateri sektorji, v katerih so prav tako pomembneje zastopani imigranti, dosegli v tem obdobju rast zaposlovanja. V Evropi se je tako število imigrantov, zaposlenih v izobraževalnem sektorju, v času od 2009 do 2012 dvignilo za 80.000 (8%) ter za 200.000 v zdravstvu.

Španiji in v VB. Običajno je prva reakcija delodajalcev na začetku ekonomske krize v kontekstu njihove prilagoditve povpraševanja po delu to, da ne obnovijo pogodb o začasni zaposlitvi, kar relativno bolj prizadene imigrante kot domačine. V Španiji je bilo tako na primer v letu 2008 skoraj 48% imigrantov zaposlenih na podlagi začasnih pogodb o zaposlitvi, kar je potem zaradi krize rezultiralo v hitrem in drastičnem zmanjšanju stopnje imigrantske zaposlenosti (Chaloff et al., 2012, str. 41).

Tudi delovna doba je v povprečju v EU med zaposlenimi imigranti nižja od le te pri domačinih, kar delodajalcem olajša njihovo odpuščanje oziroma jih zaradi tega odpustijo v povprečju prej kot domačine.

#### 4. Zmanjšanje števila delovnih mest bolj prizadelo moško imigracijsko prebivalstvo kot žensko

Sedanja ekonomska kriza je relativno bolj prizadela moško imigracijsko prebivalstvo kot žensko. Eden od dejavnikov, ki to pojasnjuje, je dejstvo, da so imigranti moškega spola v veliki meri zaposleni v gradbeništvu, proizvodnji in finančnem sektorju, torej v dejavnostih, ki jih je kriza najbolj prizadela. Na drugi strani pa je zaposlovanje ženk bolj osredotočeno v socialne storitve in storitve v gospodinjstvih, torej v dejavnostih, ki so tudi v času krize ohranile rast zaposlovanja. Poleg tega so se mnoge žene ali partnerke imigrantov, ki so v času krize izgubili službo, zaposlile, da bi s tem nadomestile izpad dohodka v gospodinjstvu.

#### 5. Zmanjšanje števila delovnih mest bolj prizadelo mlade imigrante kot mlade domačine

Zaradi ekonomske krize so bili posebej prizadeti mladi imigranti. Na Irskem je stopnja zaposlenosti mladih imigrantov na primer padla za 24 odstotnih točk. V povprečju je bilo v evropskih državah OECD<sup>33</sup> v tretjem četrtletju 2010 nezaposlenih približno 24 odstotkov mladih imigrantov, kar je za približno 5 odstotnih točk več kot znaša stopnja nezaposlenosti med mladimi domačini<sup>34</sup>. Najvišje stopnje nezaposlenosti med mladimi imigranti so bile v tem obdobju zabeležene v Španiji (44%), na Švedskem (35%), v Belgiji (35%) in v Franciji (33%).

### 2.3.2 Vpliv ekonomske krize na migracijske politike držav članic EU

Ekonomska recesija je povzročila dodatno previdnost držav članic EU glede imigracij. Med ukrepi, ki so bili sprejeti zaradi recesije, so najpomembnejši omejitve vstopov državljanov tretjih držav, poostren nadzor zunanjih mej EU zaradi ilegalnih imigracij in vzpodbude za pospešitev vračanja migrantov. V državah članicah EU je bilo zaznati relativno malo politik, namenjenih dodatni zaščiti imigrantov zaradi recesije in boljšemu obveščanju domače javnosti o koristih imigracij, kar bi ublažilo predsodke proti imigrantom, ki se v recesijah sicer povečajo. Treba je izpostaviti, da so bile v tem času migracijske politike reaktivne in osredotočene na varnostne segmente in predvsem, da niso ustrezno vključile kratkoročne ter dolgoročne demografske in ekonomske napovedi za območje EU. Vse več je bilo (Cardwell, Kaunert, & Leonard, 2013, str. 24) nacionalnih političnih razprav o »grožnji«, povezani z imigranti iz tretjih držav.

<sup>33</sup> Te so: Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija.

<sup>34</sup> Govorimo o starostnem razredu 15-24 let.

## 1. Omejitev vstopov tujih delavcev

Pri tem ukrepu, ki je bil izveden v več državah članicah EU zaradi recesije, načeloma ni šlo oziroma ne gre za spremembo obstoječih politik s tega področja, temveč bolj za prilagoditev le-teh novim razmeram na trgu dela v EU. V okviru omejitve vstopov tujih delavcev se države EU osredotočajo predvsem na sektorje, ki ne zahtevajo visokega strokovnega znanja (ang. *Low-Skilled Sectors*), še naprej pa dopuščajo ali celo liberalizirajo vstop visoko usposobljene delovne sile. V povezavi z omejitvami vstopov tujih delavcev je treba izpostaviti še naslednje ukrepe na trgih dela v EU, ki so se izvedli zaradi recesije, in sicer prednostno obravnavanje svojih državljanov, znižanje kvot za vstop v državo ter poostritev pogojev za izdajo vize in/ali dovoljenja za vstop v državo kot na primer pogoj minimalne plače v državi.

Slovenija je leta 2009, v primerjavi z letom 2008, znižala kvoto za vstop tujih delovnih migrantov za 24 odstotkov. Sosednja Hrvaška je občutno znižala kvoto za izdano delovna dovoljenja tujim delavcem. Prav tako sosednja Italija je v letu 2009 skoraj popolnoma suspendirala izdajo delovnih dovoljenj tujcem, Madžarska pa je tega leta znižala število izdanih delovnih dovoljenj za 33,5 odstotka. Irska se je odločila za poostritev pogojev za izdajo vize. Estonija pa je prednost pri zaposlovanju tujcev dala visoko kvalificirani delovni sili in dovolila zaposlovanje nizko kvalificirane delovne sile le v primeru če je le-ta komplementarna domači delovni sili (Koehler et al., 2010, str. 28-29).

## 2. Spremembe na področju ponovne združitve družin

V času recesije, vendar je treba dodati, da ne zgolj zaradi nje, so nekatere države članice EU omejile vstop družinskih članov imigrantov v EU ter dostop partnerjev in družinskih članov do trga dela v svojih državah.

Italija je tako že leta 2009 uvedla strožje pogoje glede dohodka in zdravstvenega zavarovanja za ponovno združitev družin imigrantov. Podobno je konec leta 2009 Španija v okviru imigracijskega zakona poostrila pogoje za ponovno združitev družin svojih imigrantov. Zahteva glede časa bivanja imigranta kot pogoja za prihod njegove družine v državo je bila poostrena (potrebno je daljše obdobje bivanja v državi). Irska pa je onemogočila, da bi družinski člani ter partnerji novih imetnikov delovnih dovoljenj lahko iz naslova pripadnosti družini imetnika delovnega dovoljenja (imigranta) pridobili delovno dovoljenje.

## 3. Spremembe na področju boja proti ilegalnim imigracijam in nelegalnega zaposlovanja

V času recesije, vendar je treba spet dodati, da ne zgolj zaradi nje, so nekatere države članice EU sprejele dodatne ukrepe na področju boju proti ilegalnim imigracijam in nelegalnega zaposlovanja.

V začetku leta 2008 je VB zvišala kazni za delojemalce, ki nelegalno zaposlijo imigranta. Leta 2009 je Italija določila ilegalni vstop in bivanje na svojem ozemlju kot kaznivo dejanje, katerega posledica je takojšnja deportacija in visoka kazen.

## 4. Rešitev statusa ilegalnih imigrantov

V času recesije pa niso proti ilegalnim imigrantom uvajali le dodatne ukrepe pritiska, temveč so v korist ilegalnih imigrantov začeli programe za ureditev njihovega statusa oziroma programe za legalizacijo njihovega statusa. Tako je Belgija omogočila jeseni leta

2009 ureditev statusa za 25.000 ilegalnih imigrantov, podobno je storila tudi Italija, kar je v relativno hitrem času pripeljalo do tega, da so italijanski delodajalci vložili 300.000 prošenj za svoje delavce za ureditev njihovega statusa v državi.

## 5. Politika vračanja

Nekatere države EU so za nezaposlene imigrante iz tretjih držav razvile sheme prostovoljnega vračanja v matično državo oziroma t.i. sheme »plačilo za odhod«.

Španija je tako leta 2009 nezaposlenim imigrantom iz tretjih držav, v zameno za vrnitev v njihovo državo, ponudila izplačilo njihovih akumuliranih sredstev za primer nezaposlenosti v dveh obdobjih, enega takoj in drugega ob odhodu iz Španije, in sicer pod pogojem, da se v naslednjih treh letih ne bodo vrnili v Španijo. Odziv je bil relativno majhen, saj se imigranti tretjih držav zavedajo težav, ki bi jih čakale ob vrnitvi po treh letih oziroma po izboljšanju gospodarskih razmer v Španiji. Poleg tega državljani držav članic EU, predvsem so tu relevantni Romuni, niso bili vključeni v shemo. Češka se je zadeve leta 2009 lotila še bolj »konkretno«. Vsakemu nezaposlenemu imigrantu je ponudila 500 evrov in letalsko karto za odhod v njegovo državo. Prva faza češke sheme (začetek leta 2009) je bila uspešna, druga (druga polovica leta 2009) pa precej manj (Koehler et al., 2010, str. 30-31).

## 3 PRAVNA PODLAGA IMIGRACIJSKE POLITIKE EU IN PROGRAMI EVROPSKEGA SVETA KOT PODLAGA IMIGRACIJSKE POLITIKE EU

V tem poglavju, ki je ključno za razumevanje, zakaj ima imigracijska politika EU naddržavno naravo, si bomo podrobneje pogledali najprej razvoj pravne in »politične podlage« imigracijske politike na ravni EU. Skupna imigracijska politika je namreč kot taka zaživela šele v zadnjem obdobju in ni bila skupna od začetkov EU. Pregled razvoja pravne in »politične podlage« je nujen za razumevanje današnje skupne imigracijske politike oziroma za razumevanje, koliko je imigracijska politika trenutno res skupna in koliko se v EU imigracije še uravnava na nacionalni ravni. Ko govorimo o skupni imigracijski politiki, ne moremo mimo teme odstranitve notranjih meja v EU in poostitve nadzora na zunanjih mejah EU, zato bom del tega poglavja namenil tudi Schengenskemu pravnemu redu.

### 3.1 Razvoj pravne podlage imigracijske politike na ravni EU do danes

Na začetke sodelovanja med državami EU na področju imigracij je treba gledati v luči začetkov sodelovanja na področju notranjih zadev in pravosodja, kamor je sodilo tudi področje imigracij. Sodelovanje na področju notranjih zadev in pravosodja lahko iščemo v letu 1976, ko so se resorni ministri držav članic Skupnosti<sup>35</sup> sestali v Rimu (Fontana di Trevi) in se dogovorili za enotno strategijo v boju proti mednarodnemu terorizmu in trgovini z mamili. Tu še ni bilo sodelovanja na področju imigracij. So se pa v tem obdobju oblikovale tudi specializirane podskupine.<sup>36</sup> Oktobra leta 1986 so oblikovali tudi ad hoc

<sup>35</sup> Mišljena je Evropska skupnost.

<sup>36</sup> TREVI I za boj proti terorizmu, TREVI II za splošne nevarnosti in policijsko tehniko, TREVI III za boj proti organiziranemu kriminalu.



skupino za vprašanja imigracij, politike viz in azila, ki je oblikovala vrsto predlogov za izboljšanje nadzora na zunanjih mejah Skupnosti in pred ponarejanjem varnejše potne listine. Sodelovala je tudi pri pripravi Dublinskega sporazuma o presoji prošenj za azil in Konvencije o prehodu zunanjih meja (Dinan, 2000, str. 269; Grilc & Ilešič, 2001, str. 58).

Na tem mestu se bomo zdaj nekoliko ustavili na treh, po mojem mnenju prelomnicah za sodelovanje med državami članicami Evropske skupnosti oziroma EU na področju imigracij in imigracijske politike, in sicer na sklenitvi treh pogodb, Maastrichtske pogodbe, Amsterdamske pogodbe ter Lizbonske pogodbe. S temi tremi pogodbami je sodelovanje na področju imigracij v EU dobilo pomembne, nove razsežnosti.

### **3.1.1 Maastrichtska pogodba in imigracije**

Vse intenzivnejše zapiranje zunanje meje EU je namreč vodilo do tega, da je vse več ekonomskih migrantov skušalo v EU vstopiti bodisi nezakonito ali preko postopkov za azil. Zato so se države članice EU leta 1992 v okviru Maastrichtste pogodbe dogovorile, da v Pogodbo o EU (v nadaljevanju PEU) vključijo tretji steber<sup>37</sup> za sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (Slika 14). Področja delovanja skupne notranje in pravosodne politike po Maastrichtu so po členu K 1 politika azila, imigracije v države članice in nadzor njihovih zunanjih meja, tujska politika ter ureditev bivanja in delovnih dovoljenj za državljane tretjih držav, boj proti odvisnosti od mamil, boj proti mednarodnim guljufijam, zlasti pranju denarja, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah in v kazenskih zadevah, sodelovanje na področju carinskih služb in policijsko sodelovanje (v boju proti terorizmu, mednarodni trgovini z mamili in posebnim oblikam mednarodnega organiziranega kriminala v povezavi z izgraditvijo evropske policije – Europola). Določeno je bilo, da so ta področja v skupnem interesu držav članic. Kar je tu nadalje pomembno je to, da je tretji steber deloval na medvladni osnovi, to pa je pomenilo, da je bil namen držav članic »zgolj« usklajevanje politike na teh področjih ter sprejemanje skupnih stališč in konvencij. Glavno vlogo pri izvajanju zgoraj navedenih področij je imel Svet EU. Vsaka odločitev je morala biti sprejeta soglasno,<sup>38</sup> institucije ES pa so imele postransko vlogo. V praksi je bila EK izključena iz dela na tem področju, EP pa je bilo potrebno le obveščati o ukrepih. Narava tretjega stebra, kakor tudi drugega, za razliko od narave prvega stebra torej ni bila naddržavna. Iz tega vidimo, da so države članice EU imigracije sicer izrecno vključile v stebrno strukturo EU, a se leta 1992 še niso hotele pomembneje odreči suverenim pravicam na tem področju (Grilc & Ilešič, 2001, str. 61; Knez & Hojnik, 2009, str. 122).

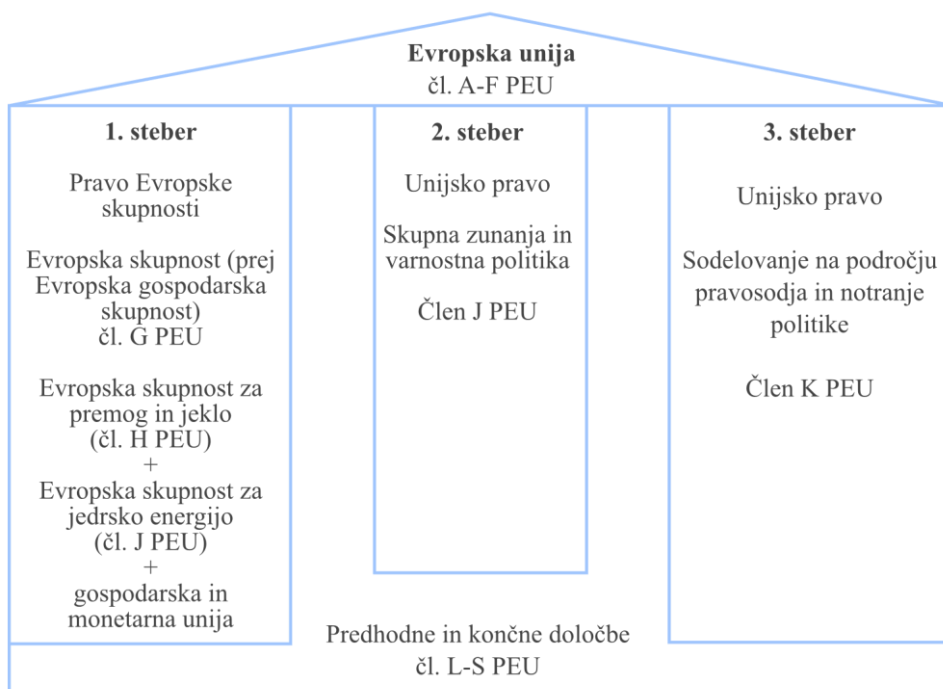
Drugi in tretji steber sta bila, za razliko od prvega, bolj kreaciji mednarodnega javnega prava, ki s prvim stebrom ne delita institucionalne strukture, zakonodajnega postopka,

<sup>37</sup> S Pogodbo o EU so vzpostavili tri stebre EU. V prvi steber so vstopile tri evropske skupnosti (Evropska skupnost, ki se je prej imenovala Evropska gospodarska skupnost, Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska skupnost za jedrsko energijo) in gospodarska in monetarna unija. V drugem stebru je bila skupna zunanja in varnostna politika, v tretjem pa sodelovanje na področju pravosodja in notranje politike, kamor so sodila tudi vprašanja, povezana z imigracijami v EU.

<sup>38</sup> Kar ni prevladujoč način odločanja v sklopu prvega stebra. Trije stebri z notnim institucionalnim okvirom EU odsevajo razlike med delovanjem in sprejemanjem odločitev v EU. Za prvi steber je značilen prenos suverenosti držav članic na Evropsko skupnost in Evropsko skupnost za atomsko energijo (EURATOM) ter sodelovanje na naddržavni ravni, za drugi in tretji steber pa je značilno medvladno sodelovanje in soglasno sprejemanje odločitev. V okviru prvega stebra je Svet EU običajno sprejemal odločitve s kvalificirano večino. Pri odločanju v okviru drugih dveh stebrov pa je morala biti odločitev Sveta EU soglasna: katera koli država je lahko torej z vložitvijo veta preprečila sprejetje odločitve.

pravnih instrumentov in nista podrejena jurisdikciji sodišča ES (Grilc & Ilešič, 2001, str. 44). Napredek na tem področju je bil zato počasen.

Slika 14: Trije stebri in arhitektura Evropske unije (Maastrichtska pogodba)



Vir: P. Grilc & T. Ilešič, *Pravo Evropske unije*, 2001, str. 43.

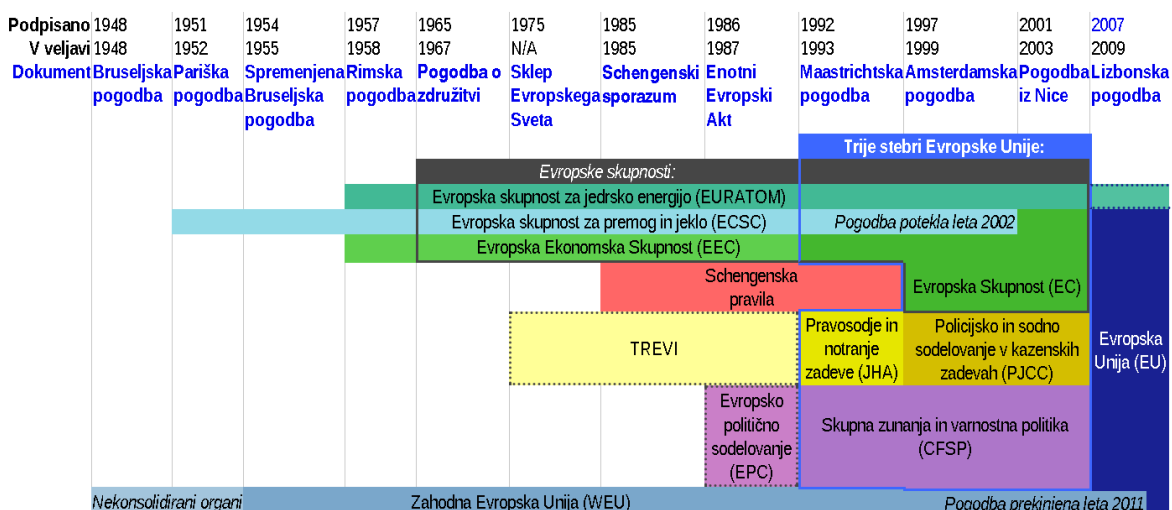
### 3.1.2 Amsterdamska pogodba in imigracije

Pomembno kvalitativno spremembo na področju sodelovanja glede imigracijske politike je prinesla Amsterdamska pogodba. Za našo razpravo je bistveno, da po Amsterdamski pogodbi ostajajo trije stebri EU oziroma temeljska zgradba EU, spreminja pa se vsebina posameznih stebrov. To je med drugim pomenilo tudi prenos dela vsebine iz tretjega stebra v prvi, nadnacionalni steber, kjer organi EU (Svet EU, EP) sprejemajo sekundarno zakonodajo. Voditelji držav članic EU so se namreč leta 1997 v Amsterdamu dogovorili, da del tretjega stebra »komunizirajo« oziroma področja azila, priseljevanja in pravila glede prehajanja zunanje meje prenesejo iz tretjega v prvi steber. Ta določila so tvorila nov naslov IV Pogodbe o ES, in sicer »Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb«. V tretjem, medvladnem stebru, pa so ostala določila glede policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Dodati pa je treba, da je omenjeni prenos dela tretjega stebra v prvega pomenil težavo za Združeno kraljestvo, Irsko in Dansko, ki so si pri tem zagotovile izvzem (Knez & Hojnik, 2009, str. 123). Kljub nadnacionalni naravi prvega stebra pa je treba dodati tudi, da je vsebina, ki je prešla iz tretjega stebra v prvi steber, še vedno imela močno noto medvladnega sodelovanja. Porazdelitev pristojnosti pri omenjeni vsebini med organi in institucijami EU je bila namreč taka, da Komisija ni imela izključne pravice zakonodajne iniciative, EP ni imel vpliva, v Svetu EU je bil konsenz pravilo glede odločanja, Sodišče ES pa je bilo prikrajšano za pristojnosti, ki jih je sicer imelo v prvem stebru (Grilc & Ilešič, 2001, str. 73-74).

Pogodba iz Nice iz leta 2001 je v tem okviru pomembna predvsem iz razloga, ker je na področju ukrepov, ki se sprejemajo na podlagi omenjenega Naslova IV, uvedla delno zamenjavo soglasnega načela pri odločanju v Svetu EU s kvalificirano večino in s tem olajšala sprejem zakonodaje ES s tega področja (Knez & Hojnik, 2009, str. 124).

Sklep Sveta 2004/927 je razširil uporabo postopka soodločanja za sprejem ukrepov iz naslova IV. Vendar, kljub razširjeni uporabi postopka soodločanja<sup>39</sup> in nekaterim odstopanjem od soglasnega načela odločanja v Svetu EU, lahko zaključimo, da države pred Lizbonsko pogodbo še niso bile pripravljene odstopiti od suverenih pravic na bistvenih področjih imigracijske politike. Vprašanja iz omenjenega naslova IV Pogodbe o ES, ki so bila pretežno administrativne narave (na primer vizumi, izgon itd.) in niso vezana na velike stroške, so bila resda predmet postopka soodločanja. A na drugi strani države članice še niso želele odstopiti od nadzora dostopa na njihovo ozemlje, tako da so bila vprašanja vstopa, bivanja in združitve družin vezana na soglasje v Svetu EU, EP pa je imel zgolj posvetovalno vlogo (Knez & Hojnik, 2009, str. 128)

Slika 15: Razvoj struktur v EU



Vir: Three pillars of the European Union, b.l.

### 3.1.3 Lizbonska pogodba in imigracije

Lizbonska pogodba je odpravila steberno strukturo EU<sup>40</sup> in uporabo kvalificirane večine bisteno razširila, tako da je večinsko odločanje tudi na področju svobode, varnosti in pravice, kamor so sodile tudi imigracije iz tretjih držav, postalo načelo. O Lizbonski pogodbi in sprejemanju odločitev na ravni EU v povezavi z Lizbonsko pogodbo in imigracijami bomo razpravljali malo več kasneje, saj gre pri tem za sedanje načine odločanja in pristojnosti na področju skupne imigracijske politike.

<sup>39</sup> Glede pomena postopka soodločanja v tem kontekstu bo povedano več kasneje.

<sup>40</sup> Lizbonska pogodba ustanavlja eno in enotno EU in s tem odpravlja triteberno strukturo, ki jo je uvedla Maastrichtska pogodba. ES je odpravljena, nadomestila pa jo je EU. Bivši tretji steber je, tako kot tudi priseljevanje, zajeto na področjih svobode, varnosti in pravice. Treba pa je dodati, da čeprav je Lizbonska pogodba ustanovila enotno EU, ta temelji na delitvi pristojnosti med državami članicami in EU. Področje svobode, varnosti in pravice spada v skladu z Lizbonsko pogodbo med t.i deljene pristojnosti med državami članicami in EU, kjer države članice ne morejo izvajati pristojnosti na področjih, kjer je le te izvedla EU.

### 3.1.4 Schengenski pravni red in imigracije

Pet držav članic EU je leta 1985 v luksemburškem mestu Schengen podpisalo sporazum, znan kot Schengenski sporazum. Ta sporazum in Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma iz leta 1990 izražata soglasje pristopnih držav o odpravi mejnih formalnosti na njihovih skupnih mejah. Vstopi tujcev na schengensko območje za čas, ki ne presega treh mesecev, so mogoči pod pogojem, da (Knez & Hojnik, 2009, str. 134):

1. imajo veljavni potni dokument in vizum, če se le ta zahteva,
2. imajo dokumente, ki opredeljujejo namen obiska in dokazujejo zadostna sredstva za življenje,
3. v Schengenskem informacijskem sistemu (angl. *Schengen Information System* – v nadaljevanju SIS) niso opredeljeni kot osebe, katerim je vstop prepovedan,
4. ne veljajo za grožnjo javnemu redu ali nacionalni varnosti ali mednarodnim odnosom katerekoli države podpisnice.

V schengenskem sistemu prehod čez eno od schengenskih zunanjih meja predstavlja dovoljenje za dostop na vse dele »schengenskega ozemlja«, vizum za krajše bivanje, ki ga izda ena od držav podpisnic, pa velja na vsem schengenskem ozemlju. Vendar pa, da bi nadomestili odpravo nadzora na notranjih mejah, omenjena konvencija predvideva dodatne ukrepe na zunanjih mejah (stroga enotna pravila glede prehajanja zunanje meje, zlasti skupen priročnik o mejnih pregledih in skupna navodila glede postopkov in pogojev za izdajo vizumov). Vsi posamezniki so tako na zunanjih mejah deležni enakih povečanih pregledov, ko pa se nahajajo na schengenskem območju, uživajo svobodo gibanja preko notranjih meja. Glavni ukrepi schengenske skupine v tej povezavi so (Knez & Hojnik, 2009, str. 135):

1. odprava nadzora na notranjih mejah in njihova zamenjava z nadzorom na zunanji meji,<sup>41</sup>
2. skupna opredelitev pravil za prehajanje zunanjih meja in enotna pravila ter postopki o njihovem nadzoru,

<sup>41</sup> Učinkovit in zanesljiv nadzor na zunanjih mejah je nujen. EU mora biti zmožna obvladovati tokove oseb, ki želijo potovati za krajše obdobje ali zakonito migrirati v EU, in pri tem preprečevati vstop osebam, ki nimajo pravice vstopiti. Nadzor na mejah veliko prispeva tudi k boju proti kriminalu, kot je pojasnjeno v Strategiji notranje varnosti EU, ki jo je EK uveljavila leta 2010. Dvojni cilj EU mora biti torej ohranitev visoke ravni varnosti in hkrati zagotavljanje enostavnega prehoda meje za tiste, ki jim je treba to dopustiti, ob upoštevanju njihovih temeljnih pravic. Nadzor dostopa do ozemlja je ena od bistvenih nalog organov države ali območja brez notranjih meja. V schengenskem območju je vsaka država, ki je del tega območja, soodgovorna za zanesljivo izvajanje te naloge. Vsaka država upravlja svoje zunanje meje ne le za nadzor dostopa na njeno ozemlje, temveč tudi za nadzor dostopa na schengensko območje kot celote; ta zato deluje v interesu drugih držav članic in izvaja nalogo v imenu EU (Evropska komisija, 2011b, str. 6). Poleg tega je treba položaj teh držav članic, ki se soočajo z velikim pritiskom na njihovih zunanjih mejah, priznati in obravnavati z upoštevanjem načela solidarnosti. Od vseh držav EU se pričakuje, da priskočijo na pomoč, kadar nepričakovano naval priseljencev preseže zmogljivosti držav na zunanjih mejah EU (Skupni evropski pristop k priseljevanju, 2013). Z nadzorom na zunanjih mejah je povezana tudi uporaba informacijskega sistema za vize (angl. *Visa Information System*). Le ta omogoča mejnim stražam preverjanje tega, ali je tisti, ki pokaže vizo, njen resnični imetnik, in identifikacijo oseb, ki jih najdejo na Schengenskem območju brez dokumentov ali z lažnimi dokumenti (Visa Information System, 2013).

3. ločitev na letališčih in v lukah med ljudmi, ki potujejo znotraj schengenskega območja, in tistimi, ki prispejo iz države izven omenjenega območja,
4. harmonizacija pravil glede pogojev za vstop in vizumov za krajši čas,
5. usklajevanje med organi nadzora meja,
6. opredelitev vloge prevoznikov pri boju zoper nezakonito priseljevanje,
7. pravila glede prosilcev za azil<sup>42</sup> – Dublinska konvencija,
8. tesnejše pravno sodelovanje preko sistema hitrejših izročitev in obveščanja glede izvrševanja kazenskih sodb,
9. vzpostavitev Schengenskega informacijskega sistema.

Ti ukrepi, vključno s Sporazumom iz leta 1985, Konvencijo o izvajanju sporazuma, protokoli o pristopu, odločbami in deklaracijami ter akti teles, na katera je izvršni odbor delegiral pristojnosti, predstavljajo Schengenski *acquis*. Do Amsterdamske pogodbe je bil »Schengen« povsem medvladni proces, iz katerega so bile institucije ES izključene. Amsterdamska pogodba pa je vključila Schengenski *acquis* v institucionalni okvir EU. Schengenski *acquis* je postal del prava ES in EU. Svet EU je v Pogodbah o ES in EU določil pravno osnovo za vse ukrepe iz okvira Schengenskega *acquisa*. Schengenski protokol tudi določa, da morajo biti vsi prihodnji ukrepi in predlogi, ki gradijo na osnovi Schengenskega *acquisa*, usklajeni z relevantnimi določili Pogodb o ES in EU (Knez & Hojnik, 2009, str. 123-124, 135-136).

Odkar je bil Schengenski *acquis* vključen v Pogodbo o ES, je ES sprejela zakonodajo glede (Knez & Hojnik, 2009, str. 139):

1. standardov in postopkov, ki naj jih vodijo države članice pri nadzoru oseb, ki prehajajo zunanje meje,

<sup>42</sup> Podrobnejša obravnava azilne politike v EU ni namen magistrskega dela. Vendar bi bilo umestno na tem mestu navesti nekaj osnovnih karakteristik azilne politike v EU. Eden glavnih ciljev skupnega evropskega azilnega sistema je zmanjšati velike razlike med odločitvami o prošnjah za vizume, vloženih v različnih državah EU, ter zagotoviti skupen niz procesnih in materialnih pravic, ki se lahko uveljavljajo po celi EU, obenem pa zagotoviti popolno skladnost z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev iz leta 1951 in drugimi relevantnimi mednarodnimi obveznostmi. Leta 2010 je bilo v EU evidentiranih približno 257.800 prosilcev za azil, kar pomeni 515 prosilcev na milijon prebivalcev. Več kot 90 % v EU evidentiranih prosilcev za azil je vložilo prošnje za azil v desetih državah članicah. Skupaj z direktivo o zahtevanih pogojih in razširitvijo področja uporabe direktive o statusu rezidentov za daljši čas na upravičence do mednarodne zaščite bi skupni azilni sistem moral zagotoviti: (a) pravično obravnavanje prosilcev za azil in upravičencev do mednarodne zaščite ter ustrezna jamstva; (b) procesne mehanizme, ki nacionalnim organom omogočajo pravilno in hitro odločanje o prošnjah za azil, na bolj konvergenten način in z orodji za obravnavanje nepoštenih prošenj; (c) ustrezno raven približevanja pravic upravičencev do mednarodne zaščite, kar bo prispevalo k prihrankom v upravnih postopkih ter omejevanju sekundarnega gibanja in iskanja najboljših pogojev za pridobitev azila, obenem pa izboljšalo možnosti vključevanja; (d) večjo učinkovitost dublinskega sistema z ukrepi za obvladovanje izjemnih razmer, s katerimi se lahko soočijo posamezne države članice; in (e) podatkovno zbirko EURODAC, ki še naprej podpira učinkovitost uredbe Dublin, hkrati pa pod zelo strogimi pogoji izpolnjuje tudi druge potrebe organov pregona (Evropska komisija, 2011b, str. 14).

2. tretjih držav, katerih državljani potrebujejo vizum pri prehodu zunanje meje za določen čas bivanja v tisti državi članici ali v več državah članicah, ki ne presega treh mesecev,
3. postopkov in pogojev za izdajanje vizumov s strani držav članic,
4. enotne oblike vizuma.

### **3.2 Programi Evropskega sveta kot smernice za imigracijsko politiko EU**

Dokumentov in prakse, ki predstavljajo smernice za razvoj skupne imigracijske politike EU, je mnogo. V magistrskem delu bom obravnaval le najpomembnejše, in sicer Program iz Tampereja, Haaški program in Stockholmski program.

Komisija ES in Svet EU sta leta 1999 pripravila Akcijski načrt o tem, kako najbolje izvesti določila Amsterdamske pogodbe glede svobode, varnosti in pravice, kamor spada tudi imigracijska politika. Temu je sledilo posebno zasedanje Evropskega sveta<sup>43</sup> v Tampereju.

#### **3.2.1 Program iz Tampereja in imigracije**

V Tampereju so se voditelji držav članic med drugim dogovorili o skupni politiki EU s področja azila in priseljavanja, utemeljni na naslednjih štirih načelih. Gre za (European Council, 1999; Knez & Hojnik, 2009, str. 125-126):

5. načelo partnerstva z državami izvora: to načelo je potrebno za obravnavo političnih in razvojnih vprašanj ter vprašanj človekovih pravic v državah izvora in tranzita. Ideja za to politiko je, da z odpravo razlogov, ki državljanke tretjih držav silijo od doma, tretje države postanejo bolj privlačne za življenje. V Sevilli je Evropski svet poudaril, da je potrebno v vsak prihodnji sporazum o sodelovanju in pridružitvi vključiti določilo o skupnem urejanju migracijskih tokov ter obvezen sprejem nazaj v primeru vrnitve nezakonitih priseljencev;<sup>44</sup>
6. skupen evropski azilni sistem: le ta naj bi vodil do skupnega azilnega postopka in enotnega statusa tistih, ki jim je azil odobren. To načelo temelji na Ženevski konvenciji o beguncih iz leta 1951;
7. načelo poštenega obravnavanja državljanov tretjih držav z namenom njihove integracije v državo gostiteljico: to načelo državljanom tretjih držav, ki so sprejeti v državo gostiteljico, zagotavlja približno enake pravice in obveznosti, kot jih imajo državljani EU. Z izjemo nekaterih temeljnih pravic, ki jih migranti pridobijo s prihodom, pa je večina teh pravic vezana na čas bivanja. Posameznik običajno najprej dobi (obnovljivo) začasno dovoljenje za delo, temu sledi stalno dovoljenje za delo, temu pa čez določeno obdobje možnost pridobitve statusa dolgoročnega rezidenta ter eventualno celo državljanstva katere od držav članic;

<sup>43</sup> Evropski svet je najvišje politično telo EU, ki ga sestavljajo predsedniki držav ali vlad članic EU ter predsednik EK. Uveden je bil leta 1974 kot politična koordinacija v obliki stalnih srečanj na najvišji ravni. Na sestankih Evropskega sveta (junija in decembra) voditelji sprejemajo najpomembnejše politične odločitve in določajo politične smernice za prihodnost EU (npr. o institucionalni reformi EU, razvoju skupnih politik). Neformalni sestanki sveta prav tako potekajo dvakrat letno (marca in oktobra) in so namenjeni obravnavi aktualnih tem (npr. zaposlovalna politika).

<sup>44</sup> To je povezano tudi z zunanjsimi odnosi EU, ki naj ustrezno vključujejo tudi obravnavanje migracij.

8. načelo učinkovitega urejanja migracijskih tokov: to načelo, ki ga je sicer postavil Evropski svet, je bolj natančno opredelila Komisija ES (Komisija Evropske skupnosti) v Sporočilu o politiki ES o priseljevanju. V tem Sporočilu je zagovarjala bolj aktivno politiko priseljevanja, upoštevajoč dejstvo, da se bodo migracijski pritiski nadaljevali ter da obstajajo prednosti priseljevanja za EU, migrante in njihove države izvora. V skladu s tem naj bi bil potreben zakonodajni okvir za zakonito priseljevanje v EU ter skupna politika priseljevanja iz ekonomskih razlogov. Razloga za tak pristop sta dva, in sicer:
  - a. EU potrebuje kvalificirano in nekvalificirano delovno silo, ki naj zagotovi uspeh lizbonske strategije ter pomaga reševati demografske težave EU, povezane s staranjem prebivalstva, nizko rodnostjo ter pomanjkanjem delovne sile v določenih poklicih;
  - b. ES in države članice so se v okviru GATS-a<sup>45</sup> zavezale dovoliti državljanom tretjih držav, da opravljajo storitve v EU, brez potrebe po izpolnjevanju testov ekonomske potrebe.

Evropski svet je na zasedanju v Tampereju leta 1999 določil prvi večletni politični okvir za področje pravosodja in notranjih zadev. V naslednjih petih letih so bili postavljeni temelji skupne azilne politike in politike priseljevanja, usklajevanja nadzora meja ter tesnejšega policijskega in pravosodnega sodelovanja na podlagi vzajemnega zaupanja in priznavanja. Nadalje je tu pomembno poudariti, da je pozval k približevanju nacionalnih zakonodaj na področju pogojev vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav.

### **3.2.2 Haaški program in imigracije**

Na podlagi ocene izvajanja programa iz Tampereja in predlogov EK za nadaljevanje dela na področju pravosodja in notranjih zadev, je nastal drugi večletni program s tega področja, imenovan Haaški program. Ta je tako postavil prioritete in opredelil usmeritve za obdobje od 2004 do 2009, sprejet pa je bil na zasedanju Evropskega sveta 5. in 6. novembra 2004 v Bruslju. Evropski svet je ob sprejemu programa hkrati tudi pozval EK, naj pripravi akcijski načrt za njegovo implementacijo, v katerem bodo (splošni) cilji in prioritete programa preoblikovani v konkretne ukrepe in aktivnosti, določen pa naj bi bil tudi jasen časovni načrt za njihovo izvedbo. Akcijski načrt je na predlog EK sprejel Svet za pravosodje in notranje zadeve na zasedanju junija 2005. Haaški program je nadaljevanje programa iz Tampereja in slednjega dopolnjuje ter razčlenjuje. Razčlenjevanje in korak naprej od programa iz Tampereja se vidi predvsem v delih, kjer obravnava integracijo imigrantov in vključitev problematike migracij v zunanje odnose EU.

Bistveni elementi Haaškega programa, ki se nanašajo na imigracije, so (Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, Uradni list Evropske unije 2005/C 53):

1. Mednarodne migracije se bodo nadaljevale. Potreben je celovit pristop, ki vključuje vse stopnje migracije, z upoštevanjem vzrokov migracij, politike vstopa in sprejema ter politike vključevanja in vračanja.

<sup>45</sup> Splošnega sporazuma svetovne trgovinske organizacije (STO) o trgovini s storitvami.

2. Zakonito priseljevanje bo igralo pomembno vlogo pri spodbujanju na znanju temelječega gospodarstva v Evropi in pri spodbujanju gospodarskega razvoja ter bo tako prispevalo k uresničitvi Lizbonske strategije<sup>46</sup>.
3. Evropski svet poudarja, da določitev obsega sprejema delovnih migrantov spada v področje pristojnosti držav članic.
4. Ker lahko siva ekonomija in nezakonito zaposlovanje delujeta kot magnet za nezakonito priseljevanje in lahko pripeljeta do izkoriščanja, Evropski svet poziva države članice, naj dosežejo cilje za zmanjšanje sive ekonomije, kot so navedeni v Evropski strategiji zaposlovanja.
5. Uspešno vključevanje državljanov tretjih držav z zakonitim prebivališčem in njihovih potomcev koristi stabilnosti in koheziji naših družb<sup>47</sup>. Za doseg tega cilja je bistvenega pomena razviti učinkovite politike in preprečevati osamitev nekaterih skupin. Zato je celovit pristop, ki vključuje interesne skupine na lokalni, regionalni, nacionalni ravni in na ravni EU, bistvenega pomena.
6. Azil in priseljevanje sta po svoji naravi mednarodni zadevi. Politika EU si mora prizadevati za polnopravno partnerstvo, z uporabo obstoječih sredstev Skupnosti, kjer je to primerno, pomagati tretjim državam pri njihovih naporih za upravljanje migracij in zaščito beguncev, preprečevati in boriti se proti nezakonitemu priseljevanju, posredovati informacije o zakonitih poteh za priseljevanje, reševati begunske razmere z zagotavljanjem boljšega dostopa do trajnih rešitev, graditi zmogljivosti za kontrolo meja, izboljševati varnost dokumentov in rešiti problem vračanja.
7. Evropski svet priznava, da lahko neustrezno upravljani migracijski tokovi povzročijo humanitarne katastrofe. Želi izraziti svojo skrajno zaskrbljenost zaradi človeških tragedij, ki se dogajajo v Sredozemlju, pri poskusih nezakonitega vstopa v EU. Poziva vse države, da okrepijo sodelovanje pri preprečevanju nadaljnje izgube življenj.
8. Evropski svet poziva Svet EU in EK, naj nadaljujeta s postopkom celostnega vključevanja migracij v obstoječe in prihodnje odnose EU s tretjimi državami. Poziva EK, naj do pomladi 2005 dokonča vključevanje problematike priseljevanja v državne in regionalne strateške dokumente za vse ustrezne tretje države.
9. Politike, ki povezujejo priseljevanje, sodelovanje pri razvoju in humanitarno pomoč, morajo biti koherentne in razvite v partnerstvu in dialogu z izvornimi državami in regijami. Evropski svet pozdravlja napredek, ki je bil že narejen. Poziva Svet EU, naj razvija te politike.
10. Glede držav tranzita Evropski svet poudarja potrebo po okrepljenem sodelovanju in gradnji zmogljivosti tako na južni kot na vzhodni meji EU, da bi tem državam omogočili boljše upravljanje migracij in zagotovili ustrezno zaščito beguncev. Podpora pri gradnji zmogljivosti nacionalnih azilnih sistemov, kontroli meja in širšemu sodelovanju pri migracijskih vprašanjih bo zagotovljena tistim državam, ki bodo pokazale resnično zavezanost izpolnjevanju obveznosti iz Ženevske konvencije o

<sup>46</sup> Voditelji vlad držav članic EU so se na vrhu Evropskega sveta v Lizboni marca leta 2000 dogovorili o novem strateškem cilju EU, in sicer do leta 2010 postati najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu.

<sup>47</sup> Gre za družbe v državah EU.



beguncih. Predlog za uredbo o ustanovitvi Evropskega sosedskega in partnerskega instrumenta zagotavlja strateški okvir za krepitev sodelovanja in dialoga o azilu in priseljevanju s sosednjimi državami, med drugim sredozemskimi državami, ter za uvedbo novih ukrepov.

11. Migranti, ki nimajo ali nimajo več zakonite pravice za bivanje v EU, se morajo vrniti prostovoljno ali, če je to potrebno, prisilno. Evropski svet poziva k oblikovanju učinkovite politike odstranjevanja in vračanja, ki bo temeljila na skupnih standardih za vračanje oseb na human način, ki v celoti spoštuje človekove pravice in osebno dostojanstvo. Evropski svet meni, da je nujno, da Svet EU v začetku leta 2005 začne z razpravami o minimalnih standardih za postopke vračanja, vključno z minimalnimi standardi za učinkovito podporo nacionalnim prizadevanjem za odstranjevanje. Predlog naj tudi namenijo posebno pozornost varovanju javnega reda in varnosti. Potreben je skladen pristop med politiko vračanja in vsemi drugimi vidiki zunanjih odnosov Skupnosti s tretjimi državami, kot tudi poseben poudarek pri vprašanju državljanov teh tretjih držav, ki so brez potnih listov ali drugih osebnih dokumentov.
12. Evropski svet poudarja pomen hitre odprave kontrole na notranjih mejah, nadaljnjega postopnega ustanavljanja integriranega sistema za zunanje meje in krepitev kontrole in nadzora zunanjih meja EU. V zvezi s tem je treba poudariti potrebo po solidarnosti in pravični delitvi odgovornosti, vključno s finančnimi posledicami, med državami članicami. Evropski svet poziva Svet EU, EK in države članice, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe, da omogočijo odpravo kontrol na notranjih mejah takoj, ko bo to mogoče, pod pogojem, da so bile izpolnjene vse zahteve za uveljavitev schengenskega pravnega reda leta 2007 in po začetku delovanja SIS II.
13. Evropski svet poziva države članice, naj izboljšajo svoje skupne analize migracijskih poti ter načinov tihotapljenja in nedovoljenega trgovanja in mrež kriminala, ki delujejo na tem področju, med drugim v okviru Agencije za upravljanje mej ter v tesnem sodelovanju z Europolom in Eurojustom. Prav tako poziva Svet EU in EK, naj zagotovita trdno mrežo za zvezo na področju priseljevanja v zadevnih tretjih državah. V zvezi s tem Evropski svet pozdravlja pobudo držav članic za prostovoljno sodelovanje na morju, zlasti v reševalnih akcijah, v skladu z nacionalnimi in mednarodnimi zakoni, z možnostjo bodočega sodelovanja tretjih držav.
14. Evropski svet poziva Svet EU in EK, naj v letu 2005 razvijeta načrt za razvoj skupnih standardov, najboljših praks in mehanizmov za preprečevanje in boj proti trgovanju z ljudmi.
15. Upravljanje migracijskih tokov, vključno z bojem proti nezakonitemu priseljevanju, je treba krepiti z ustanavljanjem neprekinjenih varnostnih ukrepov, ki učinkovito povezujejo postopke za pridobitev vizumov s postopki vstopa in izstopa na zunanjih mejnih prehodih. Takšni ukrepi so pomembni tudi za preprečevanje in nadzor kriminalnih dejavnosti, zlasti terorizma. Za doseg tega so v EU potrebni usklajen pristop in rešitve na področju biometričnih identifikatorjev in podatkov.

### **3.2.3 Evropski pakt o priseljevanju in azilu**

Ta pakt je bil sprejet s strani Evropskega sveta leta 2008. Tu njegove vsebine ne bom obravnaval, ker vsebuje več ali manj to, kar vsebujejo ostali dokumenti Evropskega sveta s področja imigracij. Naj le povemo, da ga je Evropski svet sprejel ter da predstavlja logično

in konsistentno nadaljevanje programov iz Tampereja in Haaga ter »uvod« v program iz Stockholma, ki ga bom obravnaval v nadaljevanju.

### 3.2.4 Stockholmski program in imigracije

Stockholmski program je bil sprejet v času ekonomske krize kot nadaljevanje Programa iz Tampereja in Programa iz Haaga. Konkretno gre za dokument Evropskega sveta, v katerem v šestem poglavju razloži svoj pogled na migracije v EU ter poziva na nadaljnje akcije, ki so po njegovem mnenju potrebne na ravni EU ter v državah članicah. Program je pomemben, ker daje politične smernice za razvoj skupne imigracijske politike za obdobje, v katerem se nahajamo. Zato bom ta program obravnaval podrobneje. Programu namreč sledijo akcije EK, EP in Sveta EU na področju imigracij, ki naj bi bile s programom skladne.

Evropski svet se, v kontekstu Stockholmskega programa (Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje, Uradni list Evropske unije 2010/C 115), zaveda, da večja mobilnost oseb prinaša tako priložnosti kot izzive, in poudarja, da so lahko dobro urejene migracije v korist vsem udeleženi. Evropski svet se prav tako zaveda, da bodo ob povečanem povpraševanju po delu in zaradi velikih demografskih izzivov, s katerimi se bo v prihodnosti soočala EU, politike migracij dolgoročno pomembno prispevale h gospodarskemu razvoju in uspešnosti EU. Meni, da bo treba upoštevati dolgoročne posledice migracij, na primer na trge dela in socialni položaj migrantov, in da povezanost med migracijo in vključevanjem ostaja ključnega pomena, tudi v zvezi s temeljnimi vrednotami EU. Evropski svet poziva k razvoju celovitega in trajnostnega okvira azilne politike EU, s katerim bi lahko v duhu solidarnosti ustrezno in proaktivno obvladovali nihanja v migracijskih tokovih in se spoprijemali z razmerami, kakršne trenutno vladajo na južnih zunanjih mejah<sup>48</sup>. Odločno si je treba prizadevati za vzpostavitev in okrepitev dialoga in partnerstva med EU in tretjimi državami, regijami in organizacijami, da bi zagotovili širše in na dokazih temelječe odzivanje na take razmere, ob upoštevanju, da nezakoniti priseljenci vstopajo v EU tudi prek drugih meja ali ob zlorabi vizumov. Pri tem je pomemben cilj preprečiti ponavljanje tragedij na morju. Če se tragične nesreče kljub temu zgodijo, je treba preučiti načine za boljše beleženje in, kjer je to mogoče, identificiranje migrantov, ki želijo doseči EU.

Evropski svet ugotavlja, da je treba najti praktične rešitve, s katerimi bi povečali skladnost med migracijskimi politikami in drugimi političnimi področji, kot so zunanja in razvojna politika, trgovinska politika, politika zaposlovanja, zdravstvena in izobraževalna politika na evropski ravni. EK poziva, naj prouči zlasti postopke, s katerimi bi razvoj migracijske politike bolj povezali z razvojem lizbonske strategije po letu 2010. Evropski svet poudarja, da podpora razvoju politike na področju migracij v EU zahteva vedno večjo prožnost in usklajenost tako pri količini kot uporabi finančnih sredstev.

Evropski svet ponovno potrjuje načela, določena v globalnem pristopu k migracijam<sup>49</sup> in Evropskem paktu o priseljevanju in azilu<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Tu so mišljene južne zunanje meje EU.

<sup>49</sup> Več o globalnem pristopu k migracijam glej spodaj.

<sup>50</sup> Poudarja pet osnovnih zavez iz tega pakta: - organizacija zakonite migracije ob upoštevanju prednostnih nalog, potreb in sprejemnih zmogljivosti, določenih s strani držav članic, ter spodbujati integracijo, - boj proti nezakonitemu priseljevanju, predvsem z zagotavljanjem, da se nezakoniti priseljenci vrnejo v svojo državo izvora oziroma tranzita, - okrepiti učinkovitost nadzora na mejah, - vzpostaviti Evropo azila, - vzpostaviti

Glavni elementi Stockholmskega programa, ki se nanašajo na imigracije so:

## 1. Celostno upravljanje zunanjih meja

EU mora še naprej omogočati enostaven dostop do ozemlja njenih držav članic ter hkrati sprejemati ukrepe za preprečevanje nezakonitega priseljevanja in čezmejnega kriminala ter vzdrževati visoko raven varnosti. Zaradi okrepljenega mejnega nadzora posamezniki in skupine, ki živijo v občutljivih razmerah in so upravičeni do dostopa do sistemov zaščite, ne bi smeli izgubiti te pravice. Prednost pri tem bodo imeli tisti, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in sprejem mladoletnikov brez spremstva. Pri sprejemu migrantov na zunanjih mejah EU je bistvena usklajenost dejavnosti Frontexa<sup>51</sup> in Evropskega azilnega podpornega urada. Evropski Svet poziva k nadaljnjemu razvoju celostnega upravljanja meja<sup>52</sup>, vključno z okrepitevijo vloge Frontexa, da bi tako povečali njeno zmogljivost, da se bolj učinkovito odzove na spreminjajoče se migracijske tokove.

Evropski svet pričakuje nadaljnji postopni razvoj evropskega sistema nadzorovanja meja (angl. *European border surveillance system - EUROSUR*) na južnih in vzhodnih mejah, ki naj bi zagotovil vzpostavitev sistema, ki uporablja sodobne tehnologije in pomaga državam članicam, pospešuje interoperabilnost in enotne standarde za nadzor meja ter zagotavlja, da je med državami članicami in Frontexom vzpostavljeno potrebno sodelovanje za hitro izmenjevanje podatkov o nadzoru. Pri tem razvoju bi bilo treba upoštevati dejavnosti na drugih ustreznih področjih celovite pomorske politike za EU, ter srednjeročno omogočiti sodelovanje s tretjimi državami. Evropski svet poziva Svet EU in EK, naj predložita potrebne predloge, da bi dosegli navedene cilje.

## 2. Utrjevanje, razvijanje in izvajanje Globalnega pristopa k migracijam

Evropski svet nenehno poudarja, da bi morala biti migracijska politika EU sestavni del zunanje politike EU, ter opozarja, da se je Globalni pristop EU k migracijam izkazal za ustrezen strateški okvir v ta namen. Evropski svet poziva k nadaljnjemu razvoju in utrditvi tega celostnega pristopa na podlagi temeljnih načel solidarnosti, uravnoteženosti in

---

vsestransko partnerstvo z državami izvora in tranzita, da bi se spodbujale sinergije med migracijami in razvojem (European Council, 2008, str. 4).

<sup>51</sup> Angl. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*. Agencija Frontex ima ključno vlogo pri analiziranju nezakonitih migracijskih poti, usklajuje pa tudi ukrepe za obvladovanje posameznih točk pritiska kot na primer grško-turška meja. Točke pritiska lahko nastanejo tudi drugod, zato je potrebno nenehno spremljanje razvoja dogodkov. Agencija Frontex ima še naprej pomembno vlogo pri spodbujanju operativnega sodelovanja med državami članicami na področju varnosti meja in vračanja. Glavna prednostna naloga agencije mora zdaj postati izvajanje revidirane uredbe o njeni ustanovitvi, ki je začela veljati decembra 2011. EK je pozdravila javno posvetovanje o agenciji Frontex in temeljnih pravicah, ki ga je organiziral evropski varuh človekovih pravic. EK je v tesnem sodelovanju z agencijo Frontex in državami članicami nadaljevala z razvojem evropskega sistema nadzorovanja meja. EK je februarja 2013 sprejela »sveženj o pametnih mejah«, da bi lahko razpolagala s celovitim naborom instrumentov za upravljanje zunanjih meja EU, ki temeljijo na najsodobnejši tehnologiji (European Commission, 2013, str. 16-18). Frontex se nahaja pod drobnogledom, ali uresničuje princip ne-vračanja beguncev ko koordinira eksteritorialni nadzor v Sredozemlju. Eksteritorialna uporaba tega principa še vedno ni eksplicitno priznana s strani držav članic EU. Razvoj pa kaže, da bodo tako države EU kot Frontex morali upoštevati ta princip v svojem delovanju izven meja EU (Slominski, 2013, str. 41-49).

<sup>52</sup> Celostno upravljanje zunanjih mej vključuje ukrepe na konzulatih držav članic v tretjih državah, ukrepe v sodelovanju s sosednjimi tretjimi državami, ukrepe na sami meji in ukrepe znotraj Schengenskega območja (Commission of the European Communities, 2008a, str. 3).

pristnega partnerstva z državami izvora in tranzita zunaj EU in tega, kar je bilo že doseženo. S strateško uporabo vseh obstoječih instrumentov Globalnega pristopa k migracijam<sup>53</sup> je treba pospešiti njegovo izvajanje, poleg tega pa ga je treba izboljšati s skrbnejšim usklajevanjem. Ohraniti bi bilo treba ravnotežje med tremi področji (spodbujanje mobilnosti in zakonitih migracij, zagotavljanje najboljše povezave med migracijami in razvojem ter preprečevanje nezakonitega priseljevanja in boj proti njim). Osrednji poudarek bi moral biti še naprej namenjen sodelovanju z najbolj perečimi državami v Afriki ter vzhodni in jugovzhodni Evropi. Prav tako bi bilo treba dodatno razviti dialog in sodelovanje z drugimi državami in regijami, npr. tistimi v Aziji in Latinski Ameriki, in sicer na podlagi določitve skupnih interesov in izzivov.

### 3. Migracije in razvoj

Evropski svet poudarja, da so potrebna nadaljnja prizadevanja za povečanje pozitivnih in zmanjšanje negativnih učinkov migracij na razvoj, ki bi bila v skladu z Globalnim pristopom k migracijam. Z učinkovitimi politikami se lahko zagotovi potreben okvir, s katerim se namembnim in izvornim državam ter samim migrantom omogoči, da s partnerskim sodelovanjem povečajo učinke mednarodnih migracij na razvoj. Prizadevanja za spodbujanje usklajene mobilnosti in migracij z državami izvora bi bilo treba tesno povezati s prizadevanji za spodbujanje ustvarjanja priložnosti za dostojno in produktivno delo in boljše življenjske razmere v tretjih državah, s čimer bi zajezili beg možganov.

Evropski svet je zato v Stockholmskem programu pozval EK, da do leta 2012 predlaga, kako:

- a. bi lahko še naprej zagotavljali učinkovite, varne in poceni prenose nakazil ter povečali razvojni učinek teh nakazil; poleg tega naj oceni možnost vzpostavitve skupnega portala EU za nakazila, kjer bi migranti dobili informacije o stroških prenosa nakazil in ki bi spodbujal konkurenco med ponudniki storitev prenosa nakazil,
- b. bi lahko izseljenske skupine še bolj vključili v razvojne pobude EU in kako bi lahko države članice podpirale prizadevanja izseljenskih skupin za pospešeni razvoj njihovih matičnih držav,
- c. bi lahko nadalje preučili koncept krožne migracije in načine za omogočanje urejenega kroženja migrantov, ki bi se izvajali v okviru ali zunaj okvira posebnih projektov oziroma programov, vključno z obsežnimi študijami o tem, kako lahko ustrezne politike prispevajo k večji začasni in krožni mobilnosti ter vplivajo na predpogoje zanjo.

Evropski svet priznava, da je treba izboljšati skladnost politik na evropski ravni, da bi lahko spodbujali pozitivne razvojne učinke migracij v zunanjepolitičnih dejavnostih EU ter mednarodne migracije tesneje povezali z doseganjem razvojnih ciljev tisočletja. Svet EU poziva, naj zagotovi usklajeno in skladno delovanje na tem področju.

Dodatno je treba preučiti povezavo med podnebnimi spremembami, migracijami in razvojem. Zato Evropski svet poziva EK, da predstavi analizo vpliva podnebnih sprememb na mednarodne migracije in njihovega morebitnega vpliva na priseljevanje v EU.

<sup>53</sup> O instrumentih Globalnega pristopa k migracijam glej več spodaj.

#### 4. Usklajena politika v sozvočju z nacionalnimi potrebami trga dela

Evropski svet opozarja, da lahko priseljevanje delavcev prispeva k večji konkurenčnosti in gospodarski vitalnosti. V tem smislu Evropski svet meni, da bi morala EU spodbujati vzpostavitev sistemov fleksibilnega sprejemanja imigrantov, ki bi upoštevali prednostne naloge, potrebe, kvote in količine, ki jih določi vsaka država članica. Imigrantom naj bo omogočeno, da v celoti izkoristijo svoja znanja, izkušnje in sposobnosti. Da bi se omogočilo boljše usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu, se izvajajo usklajene politike priseljevanja in boljše ocenjevanje vključevanja znanja in izkušenj na evropskih trgih dela. Pri teh sistemih je treba ustrezno upoštevati pristojnosti držav članic, zlasti za upravljanje njihovih trgov dela, in načela prednosti za EU.

Evropski svet v Stockholmskem programu poziva:

- a. EK in Svet EU, naj še naprej izvajata politični načrt o zakoniti migraciji,
- b. EK, naj preuči, kako bi lahko učinkoviteje uporabili obstoječe podatkovne vire in omrežja za zagotavljanje razpoložljivosti primerljivih podatkov o migracijskih vprašanjih, tako da bi bilo pri sprejemanju političnih odločitev na voljo več ustreznih informacij, da bi se lahko upošteval najnovejši razvoj,
- c. EK in Svet EU, naj ocenita obstoječe politike, pri katerih bi bilo treba med drugim izboljšati priznavanje usposobljenosti, usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgih dela med EU in tretjimi državami ter sposobnost analiziranja potreb trga dela, preglednost evropskih spletnih informacij o prostih delovnih mestih in zaposlovanju, usposabljanje, obveščanje in usklajevanje usposobljenosti s povpraševanjem v državi izvora,<sup>54</sup>
- d. EK, da oceni vpliv in učinkovitost ukrepov, sprejetih na tem področju, da bi ugotovili, ali bi bilo treba utrditi obstoječe zakonodajne predpise, tudi tiste v zvezi s kategorijami delavcev, ki trenutno niso zajeti v zakonodaji EU.

#### 5. Proaktivne politike za migrante in pravice migrantov

EU mora zagotoviti pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic. Z aktivnejšo politiko vključevanja bi bilo treba zanje določiti pravice in obveznosti, primerljive s pravicami in obveznostmi državljanov EU. To bi moral ostati

<sup>54</sup> Evropska komisija je predlagala Strategijo Evropa 2020, ki predstavlja novo strategijo za ustvarjanje delovnih mest in rast v EU v naslednjem desetletju. Strategija imenovana Evropa 2020 poudarja povezavo med nacionalnimi trgi dela v EU in imigracijo. V skladu s to strategijo mora migracijska politika EU ustrezno odgovarjati na potrebe in prioritete omenjenih trgov. Omenjena migracijska politika pa mora pospeševati tudi gospodarsko obnovo oziroma vplivati pozitivno na gospodarsko rast v državah EU, ki je sicer upočasnjena ali celo negativna kot posledica svetovne ekonomske krize. Kot je poudarjeno v Strategiji Evropa 2020, je eden od najbolj perečih gospodarskih izzivov, s katerimi se sooča Evropa, potreba po obravnavanju upadanja števila delovno sposobnega prebivalstva v povezavi s pomembnim predvidenim pomanjkanjem usposobljenih oseb v nekaterih panogah. Da bi ostala konkurenčna in še naprej ohranjala svoj socialni model, mora Evropa sprejeti ukrepe za izboljšanje stopenj zaposlovanja prebivalcev EU, obenem pa mora sprejeti tudi konkretne ukrepe za zadovoljevanje predvidenih potreb po delavcih, in sicer s ciljnimi priseljevanjem državljanov iz tretjih držav. Kot je poudarjeno v Strategiji Evropa 2020, bi premišljena migracijska politika morala upoštevati, da migranti lahko ustvarjajo gospodarsko dinamiko, prinašajo nove ideje in pomagajo ustvarjati nova delovna mesta. Poleg tega migranti zapolnjujejo vrzeli na trgu dela, ki jih delavci iz EU ne morejo ali nočejo zapolniti, in prispevajo k spopadanju z demografskimi izzivi EU.

cilj skupne politike priseljevanja, ki bi ga bilo treba uresničiti čimprej, najpozneje pa leta 2014.

## 6. Integracija

Uspešna vključitev državljanov tretjih držav z zakonitim prebivališčem je ključna za to, da bo priseljevanje kar najbolj koristno. Evropsko sodelovanje lahko prispeva k učinkovitejši politiki vključevanja v državah članicah z zagotavljanjem spodbud za ukrepe držav članic in podpore tem ukrepom. Cilj zagotavljanja enakih pravic, odgovornosti in priložnosti za vse pomeni samo jedro evropskega sodelovanja na področju vključevanja, ob upoštevanju potrebe po vzpostavitvi ravnotežja med pravicami in dolžnostmi migrantov. Vključevanje je dinamičen, dvosmeren proces vzajemne interakcije, za kar niso potrebna samo prizadevanja nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov, temveč tudi večja zavezanost skupnosti gostiteljice in priseljencev. Politiko vključevanja, ki jo izvajajo države članice, bi bilo treba podpreti z nadaljnjim razvojem struktur in orodij za izmenjavo znanja in usklajevanjem z drugimi ustreznimi politikami, na primer za zaposlovanje, izobraževanje in socialno vključenost. Dostop do dela je bistven za uspešno vključevanje. Evropski svet EK poziva tudi, naj podpira prizadevanja držav članic:

- a. z oblikovanjem skupnega usklajevalnega mehanizma, ki bi vključeval EK in države članice in uporabljal skupni referenčni okvir, s katerim naj bi izboljšali strukture in orodja za izmenjavo znanja v Evropi,
- b. za celovito umestitev vprašanj v zvezi z vključevanjem v vsa ustrezna področja politik,
- c. za določitev skupnih praks in evropskih modulov, s katerimi bi olajšali proces vključevanja v družbo in ki bi vsebovali bistvene elemente, kot so uvodni in jezikovni tečajji, močna prizadevnost družbe gostiteljice in dejavno sodelovanje priseljencev v vseh vidikih skupnega življenja,
- d. za pripravo osnovnih indikatorjev v omejenem številu ustreznih političnih področij (na primer zaposlovanje, izobraževanje in socialno vključevanje) za spremljanje rezultatov politike vključevanja, s čimer bi izboljšali primerljivost nacionalnih izkušenj in okrepili proces seznanjanja v Evropi,
- e. za boljše posvetovanje s civilno družbo in njeno udeležbo, ob upoštevanju potreb pri vključevanju na različnih političnih področjih ter z uporabo Evropskega foruma za vključevanje in evropske spletne strani o vključevanju,
- f. za krepitev demokratičnih vrednot in socialne kohezije v zvezi s priseljevanjem in vključevanjem priseljencev ter spodbujanje medkulturnega dialoga in stikov na vseh ravneh.

## 7. Učinkovite politike za boj proti nezakonitemu priseljevanju

Evropski svet je v Stockholmskem programu prepričan, da je učinkovito ukrepanje proti nezakonitemu priseljevanju ključni del oblikovanja skupne politike o priseljevanju. V ta namen morajo biti v tej povezavi še naprej ključne prednostne naloge boj proti trgovini z ljudmi in tihotapljenju ljudi, celostno upravljanje meja ter sodelovanje z državami izvora in tranzita. Cilj EU mora biti preprečevanje človeških tragedij posameznikov, ki so žrtve trgovine z ljudmi. Učinkovita in vzdržna politika vračanja je bistven element sistema

urejenih migracij v EU. EU in države članice bi morale okrepiti prizadevanja za vračanje državljanov tretjih držav z nezakonitim prebivališčem. Za to bi bilo treba nameniti potrebna finančna sredstva. Pri izvajanju te politike je treba v celoti spoštovati temeljne pravice in svoboščine ter dostojanstvo vrnjenih posameznikov. Prednost bi bilo treba dati prostovoljni vrnitvi, hkrati pa je treba priznati, da so nujno potrebna učinkovita sredstva za prisilno vrnitev, če je to potrebno. Da bi vzpostavili celovit pristop glede vračanja in ponovnega sprejema, je treba okrepiti sodelovanje z državami izvora in tranzita v okviru Globalnega pristopa k migracijam in v skladu z evropskim paktom o priseljevanju in azilu ter ob priznavanju, da morajo vse države ponovno sprejeti svoje državljane, ki nezakonito prebivajo na ozemlju druge države. Izvajanje novo sprejetih instrumentov na področju vračanja in kazni za delodajalce, pa tudi veljavnih sporazumov o ponovnem sprejemu, je treba pozorno spremljati in tako zagotoviti, da se bodo učinkovito izvajali. Evropski svet meni, da je treba poudarek nameniti:

- a. spodbujanju prostovoljnega vračanja, tudi z razvojem sistemov spodbud, usposabljanja, ponovnega vključevanja in subvencij ter z uporabo možnosti, ki jih nudijo obstoječi finančni instrumenti,
- b. državam članicam, da v celoti uveljavijo določbe EU, na podlagi katerih odločitev o vrnitvi, ki jo izda država članica, velja po vsej EU, ter učinkovitemu izvajanju načela vzajemnega priznavanja odločitev o vrnitvi z vnašanjem prepovedi vstopa v SIS in omogočanjem izmenjave informacij, in da izboljšajo izmenjavo informacij o razvoju na področju regularizacije na nacionalni ravni, da bi zagotovili doslednost z načeli evropskega pakta o priseljevanju in azilu,
- c. prostovoljni pomoči s strani EK, Frontexa in držav članic tistim državam članicam, ki se soočajo s specifičnimi in nesorazmernimi pritiski, da bi zagotovili učinkovitost njihovih politik o vračanju v razmerju do nekaterih tretjih držav,
- d. učinkovitejšim ukrepom za boj proti nezakonitemu priseljevanju ter trgovini z ljudmi in tihotapljenju ljudi, s pridobivanjem informacij v zvezi z migracijskimi potmi in zbiranjem izčrpnih informacij, ki izboljšujejo naše razumevanje migracijskih tokov ter naš odziv nanje, spodbujanju sodelovanja na področju nadzora in kontrol meja, lažšanju ponovnega sprejema oseb s spodbujanjem podpornih ukrepov ob njihovi vrnitvi ter ponovnemu vključevanju in krepitvi zmogljivosti v tretjih državah,
- e. sklenitvi učinkovitih in delujočih sporazumov o ponovnem sprejemu, na ravni EU ali dvostranski ravni,
- f. zagotavljanju, da cilj prizadevanj EU za ponovni sprejem pomeni dodano vrednost in povečuje učinkovitost politik vračanja, vključno z obstoječimi dvostranskimi sporazumi in praksami,
- g. temu, da EK v letu 2010 predstavi oceno sporazumov ES/EU o ponovnem sprejemu kot tudi sedanjih pogajanj ter predlaga mehanizem za spremljanje njihovega izvajanja. Na podlagi tega bi moral Svet EU opredeliti obnovljeno, celostno strategijo o ponovnem sprejemu, ob upoštevanju splošnih odnosov z zadevno državo, vključno s splošnim pristopom glede tretjih držav, ki ne sodelujejo pri ponovnem sprejemu svojih državljanov,

- h. večjemu praktičnemu sodelovanju med državami članicami, na primer z rednim najemanjem skupnih povratnih letov, ki jih financira Frontex, ugotavljanju državljanstva državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, in naročanju potovalnih dokumentov pri tretjih državah,
  - i. povečanemu ciljnemu usposabljanju in pomoči v opremi,
  - j. usklajenemu pristopu držav članic z vzpostavitvijo mreže uradnikov za zvezo v državah izvora in tranzita.
8. Mladoletniki brez spremstva

Mladoletniki brez spremstva, ki pridejo v države članice iz tretjih držav, predstavljajo zelo ranljivo skupino, ki ji je treba nameniti posebno pozornost in se z njo skrbno ukvarjati, predvsem v primeru ogroženih mladoletnikov. To je izziv za države članice. Težave, ki iz tega izhajajo, zadevajo vse. Področja, ki bi jim bilo treba v tej povezavi nameniti posebno pozornost, so izmenjava informacij in najboljših praks, tihotapljenje mladoletnikov, sodelovanje z državami izvora, ugotavljanje starosti, iskanje identitete in družine ter dejstvo, da je treba na mladoletnike brez spremstva še posebej paziti v okviru preprečevanja trgovine z ljudmi. Celovit pristop na ravni EU bi moral združevati ukrepe za preprečevanje, zaščito in pomoč pri vračanju ter hkrati upoštevati, kaj je v najboljšem interesu otroka.

Akcijski načrt za implementacijo Stockholmskega programa je EK objavila meseca aprila leta 2010.

#### **4 URESNIČEVANJE IMIGRACIJSKE POLITIKE NA RAVNI EU DANES**

Prvi del četrtega poglavja bom namenil opisu značilnosti pravnih aktov EU z namenom, da bomo videli, kako se imigracijska politika in z njo povezani pravni akti EU »prenašajo« v notranjepravne rede držav članic in realno življenje na območju EU. Nadalje bomo tu razložili postopke sprejemanja sekundarne zakonodaje na ravni EU, saj je to nujno za pravilno razumevanje, kako se uresničuje imigracijska politika. Poudarek bom dal na direktive, saj EU glede imigracijske politike sprejema predvsem ta zavezujoč akt,<sup>55</sup> in na redni zakonodajni postopek, ki se uporablja na področju imigracij. Na kratko bom razložil tudi značilnosti drugih zavezujočih pravnih aktov sekundarne zakonodaje EU in značilnosti drugih zakonodajnih postopkov. To bom storil zaradi doslednosti in z namenom da postavim direktive in redni zakonodajni postopek v širši kontekst, ki omogoča boljše razumevanje značilnosti direktiv in rednega zakonodajnega postopka. V drugem delu tega poglavja pa bom razložil trenutne pristojnosti in načine odločanja na ravni EU glede imigracijske politike EU.

<sup>55</sup> Direktiva državam članicam zagotavlja visoko stopnjo prilagodljivosti pri izvajanju.



## 4.1 Osnovne značilnosti pravnih aktov EU in zakonodajnega postopka na ravni EU

### 4.1.1 Osnovne značilnosti pravnih aktov EU

Temeljna delitev pravnih virov EU je na:

#### 1. Primarno pravo

Primarno pravo so tisti pravni viri, ki ne temeljijo na višjih pravnih aktih. To je ustanovna pogodba ES s spremembami, ki so bile vnesene z Enotnim evropskim aktom ter pogodbami iz Maastrichta, Amsterdama, Nice in Lizbone. Enako velja za spremembe ob vseh dosedanjih širitvah. Temeljni primarni vir prava EU sta danes tako PEU in Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU) z vsemi protokoli in prilogami, enako naravo pa ima tudi Listina EU o temeljnih pravicah. Za primarno pravo veljajo tudi pogodbe, ki jih EU sama ali skupaj z državami članicami sklepa s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. Med primarne pravne vire se prištevajo tudi splošna pravna načela, ki so skupna pravnim redom držav članic (Ferčič, Hojnik, & Tratnik, 2011, str. 73 – 74).

#### 2. Sekundarno pravo

Pri sekundarnem pravu gre za akte, ki jih institucije EU sprejemajo na podlagi primarnih predpisov. Najpomembnejši akti sekundarne zakonodaje so uredbe, direktive in sklepi. To so zavezujoči pravni akti. Kot sekundarno pravo se večinoma štejejo tudi priporočila in mnenja, ki pa ne spadajo med zavezujoče pravne akte. Nadalje se kot nezavezujoče akte, ki se jih označuje tudi kot mehko pravo, štejejo tudi sporočila,<sup>56</sup> obvestila, navodila, okviri, resolucije, bele in zelene knjige, poslovniki in podobni akti, ki jih izdajajo institucije EU. Razlog za obravnavo aktov sekundarne zakonodaje v tem delu je ta, da bomo na ta način (z opisom značilnosti aktov sekundarne zakonodaje, predvsem direktiv) lažje razumeli, kako se imigracijska politika na ravni EU »prenaša« na nacionalno raven. EU je v povezavi z imigracijsko politiko sprejemala predvsem direktive, ki jih bomo podrobneje razložili v nadaljevanju, ter omenjeno mehko pravo.

##### a. Uredbe

Po členu 288 PDEU (Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije 2012/C 326/01) so uredbe splošni pravni akti, ki so v celoti zavezujoči in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah, ne da bi bila potreba transformacija uredbe v nacionalne predpise. Lahko bi jih primerjali z zakoni v nacionalnih pravnih redih. Cilj uredb je, za razliko od cilja direktiv, poenotenje pravil na ravni EU, zato se večinoma sprejemajo na področjih, ki so v izključni pristojnosti EU (carine, kmetijska politika, zunanja trgovina itd.). Glavne značilnosti uredb so tako zavezujoča narava, splošnost in abstraktnost ter neposredna uporabnost. Uredba ima pravno naravo zakona, kar pomeni, da iz nje neposredno izhajajo pravice in/ali dolžnosti za posameznike. Posamezniki se lahko pred svojimi nacionalnim sodišči neposredno sklicujejo na pravice, ki jim jih dajejo uredbe.

<sup>56</sup> EK je izdala številna sporočila s področja urejanja imigracij v EU.

## b. Direktive

Direktive so za države članice zavezujoče glede cilja, ki naj bi se z njim dosegel. Nacionalni organi pa svobodno izbirajo obliko in sredstva za doseg z direktivo predpisanih ciljev. Tudi direktive torej vsebujejo obveznosti, kot uredbe, vendar so zaradi svobode, ki jo puščajo državam članicam, bolj okvirne kot uredbe. Direktivo lahko razumemo kot nalog, izdan državam članicam, da prilagodijo svojo zakonodajo vsebini direktive (Ferčič et al., 2011, str. 78). Glavni značilnosti direktiv sta obveznost doseganja rezultata in izbira sredstev. Namen direktive je prilagoditev zakonodaje v eni ali več državah članicah in ne poenotenje kot pri uredbah. Direktive se najpogosteje uporabljajo na področjih, na katerih si EU in države članice delijo pristojnosti (notranji trg, varstvo potrošnikov, skupna imigracijska politika itd.). Z omenjeno prilagoditvijo se zmanjšajo, ne pa odpravijo razlike med nacionalnim ureditvami. Države članice morajo direktivo prenesti v svojo nacionalno zakonodajo (s sprejemom novega zakona, s spremembo veljavne zakonodaje itd.) v roku in po normativih, ki jih določajo direktive. Glede direktiv in nacionalnega prava (razmerje) je treba povedati, da, za razliko od uredbe, posameznika direktiva ne zadeva. Njegove pravice in obveznosti naj bi izhajale iz nacionalnega predpisa, ki pa mora biti usklajen z direktivo, in ne iz same direktive. Šele če nacionalni predpis ni pravočasno ali pravilno usklajen z direktivo, se lahko posameznik pred nacionalnimi sodišči in drugimi državnimi organi sklicuje na direktivo.

## c. Sklepi

Sklep je akt institucije EU, ki je sprejet na podlagi primarne ali sekundarne zakonodaje in ki se nanaša na posamezni primer. V členu 288 PDEU (Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije 2012/C 326/01) je zapisano, da če sklep določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje. Sklep je posamični pravni akt. Sklepe delimo na tiste, s katerimi se prizna neka ugodnost, in na tiste, s katerimi se naloži neka obveznost. Na sklep se lahko sklicuje tisti, na katerega je naslovljen. Če je sklep naslovljen na državo članico, se lahko posamezniki sklicujejo nanj pred nacionalnimi sodišči, če to izhaja iz vsebine in namena sklepa.

## d. Priporočila in mnenja

Priporočila in mnenja niso zavezujoča in nimajo pravnih posledic. Proti njim ni mogoče vlagati pravnih sredstev. Kljub temu pa so del prava EU in lahko pomagajo pri razlagi drugih pravil prava EU. Pogosto pomenijo začetek procesa, ki se konča s sprejemom uredbe ali direktive. Poleg priporočil in mnenj institucije EU sprejemajo, kot je bilo že nakazano zgoraj, še vrsto drugih aktov, ki niso zavezujoči (mehko pravo).

### 4.1.2 Osnovne značilnosti zakonodajnih postopkov na ravni EU

#### 1. Redni zakonodajni postopek

Kot bo natančneje pojasnjeno spodaj, se danes na ravni EU pri uresničevanju priseljske politike oziroma sprejemanju sekundarne zakonodaje na področju imigracij, uporablja redni zakonodajni postopek. Zato se mi zdi smiselno, da ga na tem mestu nekoliko podrobneje razložimo in prikažemo »njegovo nadnacionalno naravo«<sup>57</sup>. Postopek je

<sup>57</sup> »Nadnacionalna narava« pomeni tu relativno močno vlogo EK in EP pri sprejemanju sekundarne zakonodaje, v odnosu do Sveta EU, v katerem so ministri držav članic.

vpeljala Maastrichtska pogodba pod nazivom »postopek soodločanja«. Prvotno je bil namenjen, da nadomesti postopek sodelovanja. Postopek soodločanja je bil spremenjen s pogodbo iz Amsterdama, število pravnih podlag, kjer se uporablja, pa je bilo povečano z Amsterdamsko pogodbo in kasneje s pogodbo iz Nice. Postopek je bil z Lizbonsko pogodbo preimenovan v redni zakonodajni postopek, njegova uporaba pa razširjena tako da pokriva danes področja kmetijstva, ribištva, transporta, strukturnih skladov, proračuna, področje bivšega tretjega stebra itd.

Redni zakonodajni postopek je najpomembnejša procedura, po kateri se sprejemajo uredbe in direktive. V preteklosti je bil ta postopek poznan, kot je bilo že rečeno, pod nazivom »postopek soodločanja«, občasno pa se ga imenuje tudi »metoda skupnosti«, za razliko od »medvladne metode«, ki je povezana s postopkom posvetovanja in odprto metodo koordinacije. Člen 294 PDEU (Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije 2012/C 326/01) definira redni zakonodajni postopek kot sledi v nadaljevanju. EK poda zakonodajni predlog<sup>58</sup> EP in Svetu EU. V prvi obravnavi EP sprejme stališče in ga pošlje Svetu EU. Če Svet EU odobri stališče EP, je akt sprejet v besedilu, ki ustreza temu stališču. Če Svet EU ne odobri stališča EP, sprejme svoje stališče v prvi obravnavi in ga pošlje EP. Svet EU ob tem izčrpno obvesti EP o razlogih za sprejetje svojega stališča v prvi obravnavi. Tudi EK izčrpno obvesti EP o svojem stališču glede te zadeve.

V drugi obravnavi je akt sprejet v besedilu, ki ustreza stališču Sveta EU, če EP odobri stališče Sveta EU v prvi obravnavi ali se ne izreče. EP lahko zavrne stališče Sveta EU v prvi obravnavi z večino svojih članov, kar vodi do nesprejetja akta. Lahko pa z večino svojih članov EP predlaga spremembe stališča Sveta EU v prvi obravnavi in spremenjeno besedilo pošlje nazaj Svetu EU in EK, ki o teh spremembah da svoje mnenje. Svet EU o spremembah, o katerih je dala EK negativno mnenje, odloča soglasno. Če Svet EU v treh mesecih po prejemu sprememb EP s kvalificirano večino odobri vse spremembe, se šteje, da je akt sprejet. Če pa ne odobri vseh sprememb, predsednik Sveta EU v dogovoru s predsednikom EP skliče sestanek Spravnega odbora. Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta EU ali njihovi predstavniki in enako število članov, ki predstavljajo EP, ima nalogo, da na podlagi stališč EP in Sveta EU v drugi obravnavi v šestih tednih po sklicu, s kvalificirano večino članov Sveta EU ali njihovih predstavnikov in z večino članov, predstavnikov EP, doseže soglasje o skupnem predlogu. EK sodeluje pri delu Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč EP in Sveta EU. Če spravni odbor v šestih tednih po sklicu ne odobri skupnega predloga, se šteje, da predlagani akt ni sprejet.

Če Spravni odbor v tem roku odobri skupni predlog (tretja obravnava), lahko EP, ki odloča z večino oddanih glasov, in Svet EU, ki odloča s kvalificirano večino, v šestih tednih od odobritve skupnega predloga, sprejmeta akt v skladu s skupnim predlogom. Če tega ne storita, se šteje, da akt ni sprejet.

<sup>58</sup> Glavna izjema od monopola EK nad zakonodajno iniciativo je predvidena v členu 76 PDEU, po katerem lahko na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah zakonodaje predlaga tudi četrtina držav članic.

## 2. Posebni zakonodajni postopki

### a. Postopek posvetovanja

V skladu s tem postopkom lahko Svet EU, soglasno ali s kvalificirano večino<sup>59</sup>, sprejema zakonodajo, ki temelji na predlogu EK, po posvetovanju z EP. Od Sveta EU se zahteva, da se o zakonodajnem predlogu posvetuje z EP, vendar Svet EU ni zavezan, da upošteva stališče EP. V praksi Svet EU pogosto ignorira predloge EP ali celo sprejme akt preden dobi mnenje EP. EP na drugi strani zavlačuje s svojim mnenjem ko gre za zakonodajo, ki mu ni všeč. Pred Enotnim evropskim aktom je bil postopek posvetovanja najbolj uporabljen zakonodajni postopek v tedanji Evropski skupnosti. Ta postopke se danes še vedno uporablja pri izjemah od notranjega trga in pravu konkurence.

### b. Postopek soglasja

V skladu s postopkom soglasja (bivši postopek privolitve) lahko Svet EU sprejme zakonodajo, ki temelji na predlogu EK, potem ko dobi soglasje EP. EP ima torej moč, da sprejme ali zavrne predlog, vendar ne more predlagati sprememb. V praksi pa ima EP možnost, da naslovi svoje zadržke Svetu EU, in možnost zagroziti, da ne bo dal soglasja, če njegovi zadržki ne bodo upoštevani.

### c. EK in Svet EU delujeta samostojno

V skladu s tem postopkom lahko Svet EU sprejema zakone, ki jih predlaga EK, pri čemer se ne zahteva mnenja EP. Ta postopek se uporablja pri določanju skupne zunanje carinske tarife in pri pogajanjih glede trgovinskih sporazumih v okviru skupne trgovinske politike.

### d. EK deluje samostojno

Na nekaterih, omejenih področjih ima EK pristojnost, da sprejme regulatorno ali tehnično zakonodajo brez posvetovanja z drugimi telesi in brez njihovega soglasja. EK lahko sprejme zakonodajo na lastno iniciativo glede monopolov in koncesij, ki jih podjetjem podelijo države članice, in glede pravice delavcev ostati na ozemlju države članice po prenehanju zaposlitve v tej državi.

## 4.2 Kako se danes uresničuje imigracijska politika na ravni EU?

Evropska migracijska politika, ki temelji na solidarnosti, je danes eden glavnih ciljev EU. Njen namen je vpeljati uravnotežen pristop k obravnavanju zakonitega in nezakonitega priseljevanja. Točka 1 člena 79 PDEU (Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije 2012/C 326/01) pravi, da Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

Med primarnimi pravnimi viri, pomembnimi danes za imigracijsko politiko, moramo izpostaviti omenjeno PDEU oziroma njen 79. člen in njen 80. člen.

<sup>59</sup> Odvisno od področja.

1. Trenutne pristojnosti EU na področju skupne imigracijske politike
  - a. Zakonita migracija: EU je pristojna, da določi pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav, ki zakonito vstopajo v eno od držav članic ali v njej prebivajo za namene zaposlitve, študija ali ponovne združitve družine. Države članice pa imajo še vedno pravico, da določijo, koliko ljudi iz tretjih držav ima pravico do iskanja zaposlitve.
  - b. Integracija: EU lahko (po rednem zakonodajnem postopku) določi spodbude in podporo za ukrepe, ki jih države članice sprejmejo za spodbujanje vključevanja državljanov tretjih držav, ki v njih zakonito prebivajo, vendar ni določb za usklajevanje nacionalnih zakonov in predpisov.
  - c. Boj proti nezakoniti migraciji: naloga EU je preprečiti in zmanjšati nedovoljeno priseljevanje, zlasti z učinkovito politiko vračanja ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic relevantnih oseb. Nezakoniti priseljenec je oseba, ki je v EU vstopila brez ustreznega vizuma ali dovoljenja, oziroma oseba, ki je v EU ostala po preteku vizuma.
  - d. Boj proti trgovini z ljudmi, zlasti z ženskami in otroci: EP in Svet EU po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe na tem področju.
  - e. Sporazumi o ponovnem sprejemu: EU je pristojna za sklepanje sporazumov s tretjimi državami za vrnitev državljanov iz tretjih držav, ki ne izpolnjujejo (več) pogojev za vstop, navzočnost ali prebivanje v eni ali več državah članicah, v državo izvora ali tranzita.
2. Trenutni cilji imigracijske politike na ravni EU
  - a. Opredelitev uravnovešenega pristopa k priseljevanju: cilj EU je oblikovati uravnovešen pristop k obravnavanju zakonite migracije in boju proti nezakonitemu priseljevanju. Ustrezno obvladovanje migracijskih tokov zajema pravično obravnavanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in strožje ukrepe za boj proti nezakonitemu priseljevanju ter spodbujanje tesnejšega sodelovanja na vseh področjih z državami nečlanicami. EU si prizadeva, da bi bile pravice in obveznosti zakonitih priseljencev primerljive s pravicami in obveznostmi državljanov EU.
  - b. Načelo solidarnosti: v skladu z lizbonsko pogodbo za politike priseljevanja veljata načelo solidarnosti in pravična delitev odgovornosti med državami članicami EU, kar vključuje tudi finančne posledice.
3. Način odločanja in pristojnosti na področju skupne imigracijske politike

Lizbonska pogodba, ki je začela veljati decembra 2009, je uvedla soodločanje<sup>60</sup> in glasovanje s kvalificirano večino o zakonitem priseljevanju in novo pravno podlago za ukrepe vključevanja. Zdaj se za politike zakonitega in nezakonitega priseljevanja uporablja redni zakonodajni postopek, kar pomeni, da je EP sozakonodajalec z enakimi pristojnostmi kot Svet EU.

<sup>60</sup> Lizbonska pogodba je razširila uporabo postopka soodločanja (preimenovan v redni zakonodajni postopek) pri oblikovanju politik, tako da je EP na področju zakonodaje postal enakovreden s Svetom EU.

V lizbonski pogodbi je tudi pojasnjeno, da si EU pristojnosti na področju imigracij deli z državami članicami, zlasti glede števila migrantov, ki lahko vstopijo v državo članico, da bi si poiskali delo. Poleg tega vsebuje določbe, da je v primeru nenadnega dotoka državljanov tretjih držav v državo članico mogoče sprejeti ukrepe za pomoč tej državi članici. Omeniti velja tudi, da ima Sodišče EU zdaj polno pristojnost na področju priseljevanja in azila (Politika priseljevanja, 2013).

## 5 PODPODROČJA IMIGRACIJSKE POLITIKE NA RAVNI EU

V tem delu bom opisal, kako EU ureja različna podpodročja na področju imigracij v EU. Prav tako bom na najpomembnejših podpodročjih navedel, zakaj je ukrepanje na ravni EU, to je sprejem akta sekundarne zakonodaje EU, bolj primerno kot zgolj posamično ukrepanje držav članic EU. Kjer mi bodo to dovoljevali razpoložljivi podatki, bom opisal tudi, koliko je imigracijska politika EU učinkovita v smislu spreminjanja realnosti na področju imigracij v korist EU in ostalih vpletenih udeležencev.

### 5.1 Delovne migracije v EU

Prvo pomembnejše področje, ki ga pokriva skupna imigracijska politika, je delo v EU. Delavske migracije v EU igrajo pomembno vlogo v bodoči gospodarski konkurenčnosti držav EU ter so povezane z izzivi, ki jih prinašajo demografske razmere, v katerih se nahajajo države EU (nizka rodnost ter staranje prebivalstva). EU se zavzema za fleksibilen sistem sprejema novih delavcev, ki bo le te privlačil ter bo odgovorjal specifičnim potrebam posameznih držav EU. Ukrepi na ravni EU se v povezavi z delom v EU nanašajo na pogoje za vstop in bivanje v EU za kategorije delavcev kot so visoko kvalificirani delavci, sezonski delavci in delavci, podvrženi premeščanju znotraj podjetij, ter na vzpostavitev enotnega dovoljenja za delo in bivanje v EU.

Naj na tem mestu povemo, da je pravica vsake države določiti, kdo lahko vstopi in ostane na njenem ozemlju ter pod kakšnimi pogoji. Vendar bi morala biti ta pravica uresničevana na način, da se izogiba rasističnim in ksenofobičnim politikam (UNFPA, 2004). Države EU so v povezavi s tem, kdo lahko in pod kakšnimi pogoji vstopi ter biva na njihovih ozemljih, kot bo bolj jasno v nadaljevanju, prenesle določene suverene pravice na raven EU.

Preden si podrobneje ogledamo posamezne direktive in predloge direktiv, povezane z delovnimi imigracijami, bom opisal pretekli poskus sprejemanja sekundarne zakonodaje EU na področju delovnih imigracij. To je smiselno, da se na tak način vidi, kakšni so (bili) interesi držav članic in ostalih vpletenih na podpodročju delovnih migracij v EU. Meseca julija leta 2001 je EK predstavila svoj prvi predlog direktive o pogojih za vstop in prebivanje delavskih migrantov. To pravico je imela EK na podlagi zgoraj opisane Amsterdamske pogodbe in programa iz Tampereja. Namen EK je bil regulacija številnih različnih kategorij delavskih migrantov v enem aktu. Z direktivo naj bi harmonizirali različne nacionalne določbe in regulativne pristope do sprejemanja in prebivanja delavskih migrantov. Predlog je vseboval t.i. načelo preference Skupnosti (angl. *Community preference principle*). V skladu s tem načelom je bila podana ekonomska potreba za zaposlitev imigranta, le če se za določeno delovno mesto ne more najti državljana EU, legalnega rezidenta ali državljana ene od držav, ki so pristopile k EU leta 2004. Nadalje so države lahko postavile prag plače z namenom, da migranti in domača delovna sila niso zapadli v plačno konkurenco. Prav tako so po predlogu države članice lahko obdržale

ukrepe kot so kvote in začasni suspenz izdaje dovoljenj za prebivanje. Vidimo, da je bil predlog precej naklonjen restriktivni politiki imigracij držav članic, a so ga države v Svetu EU kljub temu zavrnilo. Razlog za to je bil, v tem da je bil predlog še vedno bolj liberalen do imigrantov kot takratna zakonodaja držav članic. Nadalje lahko rečemo, da je na negativen odnos do imigrantov vplival tudi varnostni dejavnik, povezan s terorističnim napadom v ZDA (9/11). Avstrija, Nemčija in Francija so postavile pod vprašaj celo pravico, da se na ravni EU sprejme zakonodaja, ki podeljuje državljanom tretjih držav dostop do trgov dela držav članic. Po tem ko je bil prvi predlog zavrnjen, je EK začela posvetovanje o tematici in v reševanje problematike bolj vključila zainteresirane strani (nevladne organizacije, gospodarstvo, države članice, sindikate itd.). Prav tako je izšla zelena knjiga o pristopu k upravljanju ekonomskih migracij, kjer so bili vključeni tudi interesi zainteresiranih strani.<sup>61</sup> EK se je odločila, po tem ko je dobila izjave zainteresiranih strani, da skuša predlagati t.i. sektorske direktive. Šlo je za delitev (angl. *partitioning*) politike delavskih migracij na ožje kategorije delavskih migrantov. Razlog za to je bilo zavedanje, da se bodo države članice lažje strinjale glede »ožjih« direktiv kot splošne, ki bi zajemala vse kategorije imigrantskih delavcev. Tako je EK predložila politični načrt o legalnih migracijah, katerega namen je bil razviti okvirno direktivo, ki bi pokrivala splošne pravice vseh državljanov tretjih držav, zaposlenih v EU, in štiri sektorske direktive s področja vstopa in prebivanja štirih kategorij migrantskih delavcev (visoko usposobljenih delavcev, sezonskih delavcev, premeščencev znotraj podjetij, plačanih pripravnikov). Treba se je zavedati, da države članice ocenjujejo visoko usposobljene delavce kot »neškodljive«. Prav tako so relativno »neškodljivi« sezonski delavci, ki se vrnejo v matično državo po opravljenem delu. Zato je EK ocenila, da bo pristop delitve lahko omogočil sprejemanje zakonodaje s področja imigrantskih delavcev na ravni EU (Roos, 2013, str. 67-71).

### 5.1.1 Direktiva o modri karti

Meseca oktobra leta 2007 je EK predstavila svoj predlog direktive o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav z namenom visoko kvalificirane zaposlitve (direktiva o modri karti). EK je ob predlogu poudarila, da bodo skupna pravila s tega področja povečala možnost EU za privabljanje in ohranitev visoko kvalificiranih delavcev iz tretjih držav in tako povečala prispevek legalnih migracij h krepitvi konkurenčnosti gospodarstva EU. Prav tako je bil poudarek v direktivi na dodani vrednosti, ki bi jo lahko imela zakonodaja EU za države članice in enotni trg. Vzpostavitev modre karte je bila opravičevana z dvema dinamikama, in sicer z demografskimi spremembami, ki vplivajo na pomanjkanje delovne sile v gospodarstvu, in tekmovanjem za kvalificirano delovno silo. Svet EU je prišel do dogovora o predlogu relativno hitro, v času predsedovanja EU Slovenije in Francije. Slednja je svoje predsedovanje izkoristila tudi za pritisk na države članice, naj se o modri karti dogovorijo, ker je hotela sprejetje direktive predstaviti kot del Evropskega pakta o imigracijah in azilu, ki je bil pobuda Francije. Poleg tega je bila Francija zainteresirana, v tem je konec koncev tudi uspela, da »zaklene« (angl. *lock-in*) svoj nacionalni standard s tega področja kot standard EU. Kljub končnemu dogovoru o modri karti, pa moramo povedati, da je predlog direktive naletel na opozicijo nekaterih držav kot so Avstrija, Nemčija in Nizozemska. Šlo je bodisi za strah pred izgubo suverenosti ali za to, da bi

<sup>61</sup> V omenjeni zeleni se je EK zavzela za okvirno upravljanje ekonomskih imigracij na ravni EU, prav tako pa je v tej zeleni knjigi predstavila opcije, ki jih ima EU na voljo pri urejanju ekonomskih imigracij, na primer sektorski in vseobsegajoči pristop. Prvi bi pomenil t.i. sektorske akte, ki bi pokrivali posamezne kategorije delavcev, slednji pa bi pokrili vse ekonomske imigracije v EU z enotnim aktom, (Commission of the European Communities, 2005a, str. 1-14).

skupna imigracijska politika na področju visoko kvalificirane delovne sile oslabil njihovo primerjalno prednost pri privabljanju omenjene delovne sile v odnosu do drugih držav članic. Kljub temu je bila direktiva sprejeta. Gospodarstveniki in EK so bili sicer razočarani, ker da direktiva ne ponuja zadosti potencialnim visoko kvalificiranim migrantov oziroma da daje preveč diskrecije državam članicam pri implementaciji (Roos, 2013. str. 72-74).

V primeru imigracije visoko kvalificirane delovne sile je treba poudariti, da akterji kot so visoko kvalificirana delovna sila, nizko usposobljena delovna sila in kapitalisti, ki lahko z omenjenimi imigracijami pridobijo (izgubijo), vzpostavljajo koalicije za bolj odprte (zaprte) politike imigracij visoko kvalificirane delovne sile (Cerna, 2013b, str. 4).

Na začetku razprave o modri karti je treba poudariti tudi okoliščine sprejemanja direktive o modri karti, v katerih se je nahajala EU in v katerih se verjetno nahaja v veliki meri še danes. EU ni veljala za privlačno za visokokvalificirane strokovnjake v okviru zelo velike mednarodne konkurence za talentirane kadre. EU je simbolizirala glavni »cilj zaposlovanja« za nekvalificirane do srednjekvalificirane delavce iz Magreba, medtem ko je relativno večji delež visokokvalificiranih priseljencev iz istih držav prebival v ZDA in Kanadi.<sup>62</sup> Privlačnost EU v primerjavi s takimi državami je trpela tudi zaradi dejstva, da so se morali visokokvalificirani priseljenci soočiti s 27 različnimi sistemi sprejema in niso imeli možnosti, da bi se zaradi zaposlitve selili iz ene države v drugo. Tako so se v več primerih zaradi dolgih in zapletenih postopkov sprejema odločili za selitev v države, ki niso članice EU, saj so jim te nudile ugodnejše pogoje za vstop in bivanje.

Pred sprejemom direktive o modri karti je imelo le deset držav članic posebne sisteme za sprejem visokokvalificiranih delavcev. EU se je zato odločila, da uvede sistem za sprejem visoko kvalificiranih delavcev na ravni EU. Uporabljeno je bilo načelo subsidiarnosti,<sup>63</sup> po katerem je ukrepala (sprejela svoj akt) EU, ker države članice niso mogle zadovoljivo doseči ciljev direktive zaradi naslednjih razlogov:

1. če bi države članice ukrepale same, se ne bi mogle soočiti z mednarodno konkurenco za visokokvalificirane delavce iz tretjih držav;
2. za te delavce bi bila na voljo vrsta različnih pogojev za vstop in prebivanje, pri čemer bi bil vsak nacionalni sistem zaprt in v konkurenci z drugimi. To bi lahko povzročilo izkrivljanje pri odločitvah s strani priseljencev in, kar je še bolj pomembno, preveč zapletlo premestitev potrebne delovne sile, saj se potrebe na trgih dela spreminjajo in EU lahko izgubi že prispelo visokokvalificirano delovno silo.

Cilji so boljše doseženi z ukrepi Skupnosti zaradi naslednjih razlogov:

1. glavna privlačnost EU v primerjavi z njenimi konkurenti je možnost dostopa do 27 trgov dela in s tem poklicnega napredovanja ter hkrati odgovarja na konkretne potrebe podjetij v EU. Vendar se to lahko zagotovi samo z ukrepanjem Skupnosti (potrebno tudi za odstopanje od pravnega reda ES, da se ustvarijo poenostavljeni pogoji za

<sup>62</sup> V EU je znatno nižji delež visoko usposobljenih imigrantov, glede na vse zaposlene, kot je to primer v Avstraliji, Kanadi, ZDA in Švici.

<sup>63</sup> Več o tem načelu glej spodaj. Načelo subsidiarnosti tu obravnavamo, saj lahko na tej podlagi sklepamo, ali je skupna imigracijska politika potreben način urejanja problematike imigracij in imigrantov (povezano s hipotezo št. 2) ali je pač urejanje na nacionalnem nivoju boljša rešitev.



pridobitev statusa rezidenta ES za daljši čas) in se izvaja samo, če obstaja skupen sistem za sprejem takih delavcev;

2. skupen ukrep naj bi zagotovil, da bodo ti delavci: (1) sprejeti v skladu s skupnimi pravili; (2) uživali enake pravice po vsej EU; (3) imeli možnost selitve iz ene države članice v drugo, tako da se prilagodi in hitro odzove na nihajoče potrebe po priseljenki visokokvalificirani delovni sili; (4) polno vključeni v EU;
3. direktiva omogoča dovolj maneverskega prostora za države članice, da sistem prilagodijo potrebam svojih nacionalnih trgov dela, in ne vpliva na pristojnost držav članic glede določitve števila ekonomskih priseljencev, ki vstopajo v EU, da bi poiskali delo (Komisija Evropskih skupnosti, 2007b, str. 7).

Direktiva je bila zato skladna z načelom subsidiarnosti.

V okviru zavzemanja EU, da pritegne visoko kvalificirano delovno silo, ki prihaja izven EU, ter na tak način lažje ostaja gospodarsko konkurenčna na globalnem nivoju, je tako sprejela direktivo o modri karti (angl. *Blue Card Directive*).<sup>64</sup> Visoko kvalificirani delavci, ki razmišljajo, da bi sprejeli visoko kvalificirano delo v EU, imajo tako za sprejem in bivanje privlačnejše pogoje. Po hitri proceduri<sup>65</sup> in na podlagi enotnih kriterijev za celotno EU (delovna pogodba, profesionalne kvalifikacije in minimalna plača) namreč lahko dobijo posebno delovno ter dovoljenje za bivanje imenovano modra karta. Le ta imetniku omogoča hitrejši dostop na trg dela v EU, podeli določene socialno ekonomske pravice, primerljive s pravicami državljanov EU, ter ugodne pogoje za združitev družine ter gibanje po EU. Pomembna lastnost modre karte je tudi, da omejuje ali celo ustavi aktivno rekrutiranje visoko kvalificirane delovne sile s strani držav EU v državah v razvoju, ki se soočajo s tako imenovanim begom možganov (angl. *brain drain*). Veljavnost modre karte je od enega do štirih let, z možnostjo obnovitve (Council directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, Official Journal of the European Union L 155).

Trenutno se ocenjuje »uspešnost« direktive o modri karti. EK bo v tej povezavi izdelala poročilo, kjer se bo videlo, ali so države prenesle direktivo v svoje notranjepravne rede in ali je direktiva pripomogla k bolj učinkovitemu privabljanju talentiranega visoko usposobljenega kadra v EU. Vendar je, po mojem mnenju, že zdaj očitno, da EU še vedno primanjkuje visoko usposobljenega kadra in da še vedno privablja relativno nizko ali srednje usposobljen kader ter premalo visoko usposobljenega kadra. Tudi število izdanih modrih kart je relativno majhno (Priloga 3). Crepulja (2010, str. 40) pravi, da je po njegovem mnenju modra karta kakovostna, kompletna in učinkovita metoda sprejema visoko izobraženih oseb, s čimer se ne strinjam zaradi dveh zgoraj navedenih razlogov. Björklund (2011, str. 114) je mnenja, da modra karta ne bo bistveno zvišala imigracije visoko kvalificirane delovne sile v EU. Sistem modre karte se poleg tega nahaja v konkurenci z nekaterimi nacionalnimi sistemi za sprejem visoko usposobljenega kadra,

<sup>64</sup> Ne moremo namreč domnevati, da bodo ljudje preprosto želeli priti v Evropo, pač pa moramo zagotoviti, da postane privlačen cilj. Eno od orodij, ki jih za to lahko uporabimo, je novi sistem modre karte EU, ki olajšuje vstop in mobilnost visoko usposobljenih delavcev, ko se pojavi potreba po njih (Malmström, 2011). Danska, Irska in VB so iz direktive izvzete. Ideja modre karte je povzeta po zeleni karti ZDA.

<sup>65</sup> Odločitev mora biti sprejeta v roku treh mesecev od vloge prošnje.

tako da bo morala modra karta še dokazati, da je kakovostna.<sup>66</sup> Kljub različnim interesom držav članic pri sprejemanju direktive, pa je treba poudariti, da modra karta pomeni začetek urejanja delovnih imigracij na ravni EU. Glede na to, da visoko talentirani kadri v očeh politikov in volivcev v EU predstavljajo še »najmanj škodljive« imigrante, je logično, da je bila sprejeta najprej direktiva o modri karti, potem direktiva o sezonskih delavcih, ki so prav tako relativno »neškodljivi«, saj se vrnejo nazaj v matično državo. Nekatero druge direktive s področja (delovnih) imigracij bodo sprejete naknadno, če bodo sploh sprejete. Glede uspešnosti modre karte je treba povedati tudi, da je le ta v primerjavi s konkurenčno zeleno karto ZDA bolj »restriktivna«, kar je pomemben dejavnik večje privlačnosti ZDA za visoko kvalificirane kadre. Ko enkrat dobiš modro karto, to še ne pomeni, da si dobil dovoljenje za stalno prebivanje. V ZDA pridobitev zelene karte pomeni tudi to, da si dobil dovoljenje za stalno prebivanje. Veljavnost modre karte je krajša od veljavnosti zelene karte. Kategorija potencialnih prosilcev je pri modri karti ožja kot pri zeleni karti. Nosilec modre karte lahko po petih letih dobi pravico do stalnega prebivališča, nosilec zelene karte pa državljanstvo ZDA. Zato je možno, da bo ta restriktivnost vodila do nižje uspešnosti modre karte od zelene uspešnosti v okviru »globalnega boja za možgane«.

*Tabela 5: Primerjava modre karte EU in zelene karte ZDA*

	<b>Modra karta EU</b>	<b>Zelena karta ZDA</b>
<b>Stalno prebivališče</b>	Ne	Da
<b>Čas veljavnosti</b>	Veljavna do dveh let, obnovljiva	Veljavna do 10 let, obnovljiva
<b>Vključena dovoljenja</b>	Dovoljuje imetnikom in družinam, da živijo, delajo in potujejo po EU	Dovoljuje imetniku, da živi, dela in potuje po ZDA
<b>Zahteve ob prošnji</b>	Prosilec mora imeti enoletno pogodbo o zaposlitvi s plačo v višini treh minimalnih plač in najmanj tri leta poklicnih izkušenj. Prav tako mora predstaviti priznano diplomo	Pet poti za pridobitev karte: zaposlitev, družinske vezi, loterija, investicije ali prebivališče izpred leta 1972
<b>Stalno prebivališče / državljanstvo</b>	Stalno prebivališče se lahko pridobi avtomatsko po petih letih	Imetnik lahko postane državljan ZDA po petih letih

*Vir: N. Nelissen, & C. Fliasher, Working in the European Union: An Overview of Migration and Work Permit Policy for Non-EU Nationals, 2008.*

### **5.1.2 Direktiva o sezonskem delu**

Naslednje podpodročje v okviru delovnih migracij, ki zahteva ukrepe na ravni EU, je področje sezonskega dela. Dejstvo je namreč, da vsako leto (ilegalni migranti so vključeni) v državah EU dela okoli 100.000 sezonskih delavcev, in sicer predvsem v kmetijstvu, hortikulturi in v turizmu. Gospodarstva v EU se soočajo s strukturnimi potrebami po sezonskih delavcih, ki prihajajo izven EU, ker domača delovna sila ne zadošča in tudi v prihodnosti ne bo, gledano številčno, zadoščala. Mnogo od teh delavcev dela sezonska dela

<sup>66</sup> Prav tako je treba poudariti, da države članice EU sicer na splošno podpirajo odprtost, a se niso odrekle suverenosti na tem področju in nadzorujejo sprejem visoko kvalificirane delovne sile preko tega, da prenašajao direktivo »v svojo verzijo modre karte« (Cerna, 2013a, str. 185).

brez ustreznih dovoljenj in v delovnih pogojih, ki ogrožajo njihovo zdravje in varnost. Zaradi tega se je pojavila potreba, da EU s svojimi ukrepi ustvari pogoje, ki bodo kos zgoraj navedenim težavam in izzivom. Tako je leta 2010 EK predlagala direktivo o sezonskem delu, ki sta jo EP in Svet EU sprejela leta 2014. Sezonski delavci bodo poslej lažje in hitreje vstopali v EU zaradi hitrejše procedure, ki poenostavlja pravila, ki na tem področju trenutno veljajo v državah članicah EU, v primeru potrebe po njihovem delu. Bolj enostavna pravila sprejema bodo znižala število tistih sezonskih delavcev, ki delajo in bivajo v EU nelegalno. Prav tako bodo pravila, ki urejajo delovne pogoje, omejila izkoriščanje ter ščitila zdravje ter varnost sezonskih delavcev, ki prihajajo izven EU. Delodajalci bodo morali namreč dokazati, da imajo sezonski delavci ustrezno namestitev, sezonskim delavcem pa bo na razpolago tudi pritožbeni mehanizem. Na koncu je treba še povedati, da bo z novo direktivo omogočeno krožno gibanje sezonskih delavcev med EU in njihovo domovino s t.i. multisezonskim dovoljenjem ali pospešenim ponovnim vstopom naslednjo sezono.

To bo matični državi sezonskih delavcev nudilo tudi relativno stabilen vir dohodka, investicij in dodatnih veščin, kar bo pozitivno vplivalo na razvoj matičnih držav sezonskih delavcev.

Tudi tu se uporablja načelo subsidiarnosti. To načelo zahteva, da EU ne ukrepa na področjih deljene pristojnosti, razen če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.<sup>67</sup>

Zakonitost ukrepov EU na tem področju torej izhaja iz naslednjega:

1. potreba po sezonskih delavcih je pogosta v večini držav članic. Poleg tega bi lahko, čeprav delavci iz tretjih držav vstopijo v točno določeno državo članico EU, odločitev ene države članice o pravicah državljanov tretjih držav prizadela druge države članice in morda povzročila izkrivljanje migracijskih tokov;
2. schengensko območje brez notranjih meja zahteva skupne norme (skupna minimalna pravila), da bi se zmanjšala nevarnost prekoračitve dovoljenega trajanja prebivanja in nezakonitih vstopov, ki so lahko posledica/rezultat ohlapnih in različnih pravil o sprejemu sezonskih delavcev;
3. izkoriščanje in neustrezne delovne pogoje sezonskih delavcev iz tretjih držav je treba odpraviti s priznanjem nekaterih socialno-ekonomskih pravic v zavezujočem, torej izvršljivem instrumentu na ravni EU. To je v skladu s pozivom Evropskega sveta na zasedanju v Tampereju leta 1999, naj se državljanom tretjih držav zagotovita pravično obravnavanje in varen pravni status;
4. glede na zunanje vidike politike preseljevanja je instrument EU o sezonskih delavcih ključnega pomena za učinkovito sodelovanje s tretjimi državami in nadaljnje poglobljanje globalnega pristopa, in sicer iz dveh razlogov. Prvič, EU bi lahko s takim instrumentom odstranila ovire za zakonito preseljevanje nizko kvalificiranih oziroma

<sup>67</sup> Nacionalni parlamenti imajo na voljo osem tednov, da za vsak osnutek zakonodajnega akta preverijo, ali je skladen z načelom subsidiarnosti, šele potem se lahko o njem odloča na ravni EU. Ko gre za območje svobode, varnosti in pravice, je treba osnutek ponovno preučiti, če to zahteva četrtina nacionalnih parlamentov (Območje svobode, varnosti in pravice: splošni vidiki, 2013).

nekvalificiranih delavcev in, drugič, tak instrument je lahko ključen za krepitev zaveze tretjih držav za boj proti nezakonitemu priseljevanju (Evropska komisija, 2010a, str. 6-7).

To pomeni, da je ta direktiva v skladu z načelom subsidiarnosti.

V skladu s členom 79(5) PDEU (Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije 2012/C 326/01) se v direktivi upošteva tudi pravica držav članic, da določijo število ekonomskih migrantov, ki lahko iz tretjih držav prihajajo na njihovo ozemlje. Posamezna država članica torej lahko še naprej sama presoja, ali obstaja gospodarska potreba po sprejemu sezonskih delavcev iz tretjih držav.

Ob tem naj poudarimo, da je pomembna »lastnost« legalnih migracij ta, da oblast države sprejemnice določa število in sestavo migrantov, ki jih pusti na svoje območje. V veliki meri bo zaželenost migranta odvisna od tega, ali bo le-ta prispeval k socialno-ekonomskemu razvoju države sprejemnice (Appleyard, 1991, str. 22).

### **5.1.3 Predlog direktive o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja**

Zaradi globalizacije poslovanja, naraščanja obsega mednarodne trgovine, rasti in razmaha multinacionalnih gospodarskih družb ter nenehnega prestrukturiranja in utrjevanja številnih sektorjev so v zadnjih letih postale bolj ključne selitve vodstvenih in tehničnih delavcev, zaradi krajših nalog začasno premeščenih iz podružnic in hčerinskih podjetij multinacionalnih gospodarskih družb v druge poslovne enote. Zmožnost podjetij, da se hitreje odzovejo na nove izzive, prenesejo znanje in izkušnje na svoje bodoče vodstvene delavce ter uskladijo kvalifikacije v vseh državah, v katerih so dejavna, je bistveno. Spremembe organizacije dela in razporejanje znotraj podjetja zahtevajo tudi večjo mobilnost. Vendar danes številni dejavniki omejujejo zmožnost mednarodnih gospodarskih družb, da se oprejo na mobilnost oseb, premeščenih znotraj podjetja. Številne multinacionalne gospodarske družbe, ki so želele premestiti osebje, so naleteli na togost in omejitve, ki vključujejo pomanjkanje jasnih podrobnih sistemov v večini držav članic EU, zapletene zahteve, stroške, zamude pri izdaji vizumov ali dovoljenj za delo ter negotovost glede pravil in postopkov. Poleg tega obstajajo med državami članicami velike razlike, kar zadeva pogoje za sprejem in omejitve pravic družin.

Ob ovirah, s katerimi se srečujejo podjetja zaradi zapletenosti in raznolikosti pravil, je namen direktive o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja predvsem poenostaviti prenose veščin in znanja v okviru podjetja iz tretjih držav v EU in znotraj EU, da bi se okrepila konkurenčnost gospodarstva EU in dopolnil niz drugih ukrepov, ki jih EU uvaja za doseganje ciljev strategije Evropa 2020. Direktiva je posebej usmerjena v učinkovito in takojšnje odzivanje na potrebe podružnic in hčerinskih podjetij multinacionalnih gospodarskih družb po vodstvenih in kvalificiranih delavcih, in sicer z določanjem preglednih in usklajenih pogojev za sprejem te kategorije delavcev, ustvarjanjem privlačnejših pogojev začasnega bivanja za osebe, premeščene znotraj podjetja, in njihove družine ter s spodbujanjem učinkovitega razporejanja in prerazporejanja osebja med podjetji v EU. Doseganje tega cilja bi pripomoglo tudi k izpolnjevanju mednarodnih trgovinskih obvez EU, vključno s posebnimi pravili o osebah, premeščenih znotraj podjetja. Spodbujanje selitev v drugo državo zahteva

pošteno konkurenco in spoštovanje pravic delavcev, vključno z varnim pravnim statusom za osebe, premeščene znotraj podjetja.

Ukrepi za privabljanje visokokvalificiranih državljanov tretjih držav, kot je ključno osebje multinacionalnih gospodarskih družb, so del širšega okvira, opredeljenega v strategiji Evropa 2020, v kateri je bil določen cilj razvoja v gospodarstvo, ki temelji na znanju in inovacijah, z zmanjšanjem upravnih bremen za gospodarske družbe ter boljšim usklajevanjem ponudbe dela in povpraševanja po njem. Cilj poenostavitve premestitev znotraj podjetja je bil zastavljen tudi v okviru trgovinske politike EU.

Države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predloga<sup>68</sup> iz naslednjih razlogov:

1. obravnavanje, ki se uporablja na ravni EU za osebe, premeščene znotraj podjetja, skupaj s pogoji in postopki, s katerimi so urejene take premestitve, vpliva na privlačnost EU kot celote in na odločitve multinacionalnih gospodarskih družb glede obsega njihovega poslovanja in vlaganja na nekem območju;
2. (ne) togost pri premeščanju tujcev znotraj podjetja z enega evropskega sedeža gospodarske družbe na drugega je za multinacionalne gospodarske družbe izjemno pomembna. Ukrepi na ravni EU so edini način za odpravo te togosti;
3. s skupnim pravnim okvirom, ki bi določal skupne pogoje za sprejem oseb, premeščenih znotraj podjetja, vključno s socialnimi in ekonomskimi pravicami, bi se preprečilo tveganje nepoštenih konkurenca;
4. velike razlike med državami članicami glede vstopnih postopkov in pravic do začasnega prebivanja bi lahko ovirale enotno izpolnjevanje mednarodnih obvez EU in njenih držav članic, ki izhajajo iz pogajanj s STO.

Zato je predlog skladen z načelom subsidiarnosti.

Predlog direktive se nanaša na pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav ter na postopke za izdajo potrebnih dovoljenj. Določa tudi pogoje, pod katerimi lahko državljan tretje države prebiva v drugi državi članici. Zato je ustrezna pravna podlaga člen 79(2)(a) in (b) PDEU. Predlog določa pregleden in poenostavljen postopek za sprejem oseb, premeščenih znotraj podjetja, na podlagi skupne opredelitve in usklajenih meril: oseba, premeščena znotraj podjetja, mora biti zaposlena kot vodstveni delavec, strokovnjak ali diplomirani pripravnik, kot je predvideno v obvezah EU na podlagi sporazuma GATS; ta oseba je morala biti v isti skupini podjetij že zaposlena najmanj 12 mesecev, če to zahteva država članica; predložiti je treba potrdilo o napotitvi, ki potrjuje, da je državljan tretje države premeščen v gostiteljsko podjetje, in v katerem je navedena višina plačila. Razen če je to v nasprotju z načelom prednostnega obravnavanja državljanov EU, kot je navedeno v zadevnih določbah Aktov o pristopu, preskus trga dela ne bi bil izveden. Za diplomirane pripravnike se predvideva poseben sistem. Za sprejete osebe, premeščene znotraj podjetja, bi se izdajala posebna dovoljenja za prebivanje (z zaznamkom »oseba, premeščena znotraj podjetja«), ki bi tem osebam omogočala, da opravljajo svoje naloge v različnih podjetjih iste multinacionalne gospodarske družbe, pod nekaterimi pogoji tudi v podjetjih v drugih državah članicah. S tem dovoljenjem bi te osebe pridobile tudi ugodne pogoje za združitev družine v prvi državi članici.

<sup>68</sup> Zato ukrepa EU na svoji ravni.

Ta predlog direktive je skladen s temeljnimi pravicami, zlasti s členi 15, 21 in 31 (pošteno in enako obravnavanje), členom 12 (svoboda zbiranja in združevanja) ter členoma 34 (socialna varnost) in 7 (spoštovanje zasebnega in družinskega življenja) Listine EU o temeljnih pravicah, saj se v njem priznava in ščiti načelo enakega obravnavanja za osebe, premeščene znotraj podjetja, predlog pa obsega tudi procesna jamstva in pravico do družinskega življenja (Evropska komisija, 2010b, str. 2-8).

### **5.1.4 Direktiva o enotnem dovoljenju za delo in prebivanje<sup>69</sup>**

Meseca decembra leta 2011 je bila sprejeta t.i. direktiva o enotnem dovoljenju za delo in prebivanje. Ustvarja niz pravic za delavce, ki prihajajo izven EU, in legalno prebivajo v državi EU (Immigration, 2013). Direktiva se nanaša na državljane držav izven EU z dovoljenjem za prebivanje ali delo v EU, ne glede na njihov provotni razlog za sprejem v EU. Doseg direktive vključuje tako državljane držav izven EU, ki želijo biti sprejeti v EU z namenom delati in prebivati v EU, in tiste ki so že prebivalci v EU in imajo dostop do trga dela ali že delajo v EU. Direktiva se nanaša na:

1. enotno dovoljenje za prebivanje in delo,
2. enoten postopek glede prošnje za to dovoljenje in
3. niz pravic za vse delavce, ki prihajajo izven EU, in so že sprejeti v EU, vendar še niso dobili statusa dolgoročnega rezidenta, na številnih področjih kot na primer glede delovnih pogojev, izobraževanja, poklicnega usposabljanja, priznavanja diplom, socialne varnosti, davčnih olajšav in dostopa do dobrin ter uslug.

### **5.2 Migracije zaradi združevanja družin<sup>70</sup>**

Migracije, ki so posledica združevanja oziroma ustvarjanja skupnega družinskega življenja, so med najpomembnejšimi imigracijami v EU. Tu gre za pravico imigrantov do družinskega življenja, ki jo bomo razdelali malo pozneje. Na tem mestu bi bilo primerno še prej poudariti, da (ponovna) združitev družin prispeva tudi k večji socialno kulturni stabilnosti, pospešuje integracijo državljanov držav izven EU, v državah EU, zatorej promovira ekonomsko in socialno kohezijo, kar je končno tudi temeljni cilj EU. Pravica do varovanja družine oziroma družinskega življenja je torej tudi cilj EU.

Prvi predlog direktive s strani EK je bil precej liberalen, tako da so ga hvalile mnoge nevladne organizacije. Nekatero državo članico (na primer Nemčija) so zato pritiskale na EK, naj poda restriktivnejši predlog. Zadnja verzija predloga direktive, preden je bila le ta sprejeta, je bila precej restriktivnejša od prvotne. Če analiziramo direktivo v primerjavi s takratnimi nacionalnimi zakonodajami, lahko ugotovimo, da direktiva »stoji« nekje vmes

<sup>69</sup> Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta EU z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici

<sup>70</sup> Na začetku 21. stoletja so v državah članicah, ki so zagotovile zanesljive podatke, migracije iz družinskih razlogov zajemale več kot 50 % celotnega zakonitega priseljevanja. Ta odstotek se postopoma zmanjšuje in danes je približno tretjina celotnega priseljevanja v EU povezana z družinskimi razlogi (Evropska komisija, 2011b, str. 12). Države članice za razliko od migracij delavcev ne morejo vnaprej določiti, koliko takih oseb bodo sprejele. Listina EU o temeljnih pravicah, mnogi pravni akti mednarodnega prava in direktiva EU o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav priznavajo obveznost spoštovanja družinskega življenja.

med bolj restriktivnimi in bolj liberalnimi zakonodajami držav članic v času sprejema direktive. Nekaterim državam, kot na primer Italiji, pa sploh ni bilo treba zaradi direktive spreminjati nacionalne zakonodaje. Nekatere države, kot na primer Belgija in Francija, so lahko zaradi harmonizacije, povezane s sprejetjem direktive, znižale domače standarde zaščite imigrantov, ki so veljali do omenjenega sprejeta v obeh državah. Tako sta bili te državi podpornici obvezujoče, močne direktive, ki ima sicer nižje standarde zaščite imigrantov oziroma njihovih družin kot so veljali v Belgiji in Franciji. Tudi Španija je izkoristila direktivo za to, da vpelje t.i. integracijski test za mladino in tako lahko blokira vstop neželenih oseb na njeno ozemlje. EK je po drugi strani uspela v obranitvi nekaterih vidikov direktive, ki so bili liberalnejši od nacionalnih zakonodaj v večih državah. Države, ki so se takrat pridruževale EU, so morale kot pogoj za članstvo v EU prenesti direktivo v njihove nacionalne zakonodaje, ki so bile glede pravic imigrantov restriktivnejše kot direktiva. Poleg tega so nekatere restriktivne določbe direktive pod grožnjo razveljavitve s strani Sodišča EU, prav tako ni izključeno sprejetje nove, liberalnejše direktive v pogojih lažjega sprejemanja sekundarne zakonodaje po Lizbonski pogodbi (Luedke, 2011, str. 11-14).

V povezavi z imigranti in družinskim življenjem je bila na ravni EU sprejeta direktiva o pravici do (ponovne) združitve družine. Ta direktiva navaja pogoje, pod katerimi se podeli pravica do omenjene združitve, in pravice družinskih članov. Državljan države izven EU, ki legalno prebiva v EU (sponzor),<sup>71</sup> lahko tako v državo EU, kjer prebiva, pripelje svojega zakonskega partnerja, svoje mladoletne otroke in otroke svojega zakonskega partnerja. Države EU pa lahko dovolijo tudi (ponovno) združitve z izvenzakonskim partnerjem, odraslim odvisnim otrokom ali odvisnimi starejšimi sorodniki. Ko družinski člani prispejo v EU, dobijo dovoljenje za prebivanje in dostop do izobraževanja, zaposlitve ter do poklicnega izobraževanja na enaki osnovi kot sponzor.

Pravica do združitve družine je podvržena spoštovanju javnega reda in javne varnosti (lahko se zavrne vstop družinskih članov v EU, če bi to ogrozilo javni red ali javno varnost). Države se lahko odločijo, da postavijo dodatne pogoje za sprejem družinskih članov v svojo državo, kot so primerna namestitev za družino, zadostna sredstva in urejeno zdravstveno zavarovanje. Država lahko tudi zavrne sprejem zakonskega partnerja/partnerke, ki še ni dopolnil 21 let. Poligamija se ne priznava kot pravica v povezavi z združitvijo družine. To pomeni, da se slednja nanaša le na enega zakonskega partnerja. Za primere prevar ali navideznih porok so predvidene kazni. Države pa morajo uveljaviti pravila iz direktive na način, ki je skladen z varovanjem temeljnih pravic, povezanih z družinskim življenjem in interesom otroka (Council directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, Official Journal of the European Union L 251).

V povezavi s praktično uveljavitvijo direktive o pravici do (ponovne) združitve družine pa je treba poudariti, da se je relativno slabo implementirala, delno zaradi precejšnje diskrecije, ki se pušča državam EU (Commission of the European Communities, 2008b, str. 14). Tudi Evropski pakt o imigracijah in azilu ter Stockholmski program vidita

<sup>71</sup> Sponzor je državljan tretje države, ki zakonito biva na ozemlju članice, ima dovoljenje za prebivanje te države za več kot leto dni ter razumne obete za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Države članice lahko od sponzorja zahtevajo, da je na njegovem ozemlju zakonito prebival največ dve leti, preden se mu lahko pridružio družinski člani. Prav tako lahko država članica predvidi čakalno dobo največ treh let od predložitve prošnje za združitve družine do izdaje dovoljenja za prebivanje za družinske člane. Skupaj tako »čakalna doba« lahko traja največ pet let.

področje združevanja družin kot zadevo, kjer je potreben dodatni razvoj politik na ravni EU.

### 5.3 Študentske migracije in migracije zaradi usposabljanja

Cilj EU je, da se EU promovira kot center odličnosti za študij in poklicno usposabljanje. EU se tako zavzema, da v EU pritegne čim več tujih študentov. Migracije v tej povezavi pomenijo »obogatitev« vseh vpletenih, to je državljanov tretjih držav, ki pridejo v države EU študirati ali na poklicno usposabljanje, njihovih matičnih držav ter obogatitev države EU, kjer študirajo.<sup>72</sup>

EU uveljavlja enotna pravila za sprejem državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za sprejem v državo EU zaradi študija, izobraževanja na srednji šoli, usposabljanja brez nagrajevanja ali ki želijo sodelovati v nacionalnem ali EU programu za prostovoljce. Ta pravila so vsebovana v direktivi o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav zaradi študija, izmenjave dijakov, usposabljanja brez nagrajevanja ali prostovoljnega dela iz leta 2004.

Obstoječa pravila EU za sprejem posameznikov, navedenih zgoraj, v državo EU so dvoplastna. Gre namreč za splošne in specifične pogoje. Splošni pogoji, ki so skupni vsem štirim skupinam, navedenim zgoraj, so na primer zahteva po zdravstvenem zavarovanju in, v primeru mladoletnikov, dovoljenje staršev za bivanje v državi EU. Specifični pogoji, ki pa se nanašajo na posamezne skupine posameznikov, navedenih zgoraj, so na primer zahteva, da ima prosilec za sprejem v državo EU zadostna sredstva za preživljanje v državi EU ali, če država EU tako zahteva, zadostno znanje jezika države, kamor naj bi se prosilec za sprejem preselil.

Ko prosilci izpolnijo pogoje za sprejem, lahko dobijo dovoljenje za prebivanje. Dolžina veljavnosti dovoljenja za prebivanje in dopustnost obnove tega dovoljenja sta odvisna od namena imigracije. Na primer dovoljenje za prebivanje, ki se podeli študentu, velja do enega leta. Za posameznike, ki se udeležijo usposabljanja brez plačila prav tako do enega leta, z možnostjo obnove enkrat.

Na tem mestu lahko dodamo še nekaj o posebnih pravicah, ki jih uživajo študenti iz tretjih držav. Pod določenimi pogoji lahko namreč potujejo po EU. Prav tako so lahko zaposleni ali samozaposleni. To jim omogoča pokriti del študijskih stroškov (Council directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal of the European Union L 375).

V mesecu marcu leta 2013 je EK izdelala predlog, kjer izpopolnjuje obstoječa pravila s tega področja, vključno z določitvijo časovnih okvirov za nacionalne oblasti pri odločanju o prošnjah za sprejem, in ki predvideva pospeševanje intra-EU gibanja.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Direktiva o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav zaradi študija, izmenjave dijakov, usposabljanja brez nagrajevanja ali prostovoljnega dela ureja začasno bivanje priseljencev, ki ni vezano na pogoje na trgu dela v državi gostiteljici. Kljub vsemu pa ima direktiva tudi tržno dimenzijo, saj številne države članice državljanom tretjih držav omogočajo podaljšanje bivanja po zaključku usposabljanja, tako da s tem pokrivajo pomanjkanje po delovni sili.

<sup>73</sup> Več o tem glej spodaj.



## 5.4 Imigracije znanstvenikov

Znanstveniki igrajo pomembno vlogo v gospodarski rasti EU in gospodarski konkurenčnosti držav EU. EU si zato prizadeva privabiti v EU več znanstvenikov, kar bo pozitivno vplivalo na omenjeno rast in konkurenčnost. Na ravni EU je bila leta 2005 sprejeta takoimenovana »direktiva o znanstvenikih«. Le ta omogoča hiter sprejem raziskovalcev, državljanov tretjih držav, ki nameravajo ostati v EU več kot tri mesece. V skladu s to direktivo mora imeti tak raziskovalec sklenjen sporazum o gostovanju z raziskovalno organizacijo v EU, ki v procesu sprejema omenjenega znanstvenika igra bistveno vlogo. Taka organizacija mora biti na seznamu »potrjenih znanstvenih organizacij«. V omenjenem sporazumu raziskovalna organizacija znanstveniku potrdi status znanstvenika. Sporazum mora potrditi tudi obstoj veljavnega znanstvenega projekta, kakor tudi to, da ima znanstvenik potrebne znanstvene spretnosti (usposobljenost), zdravstveno zavarovanje in zadostna sredstva za »preživetje« v EU. Omenjena direktiva ne pokriva področje, kjer pride v EU znanstvenik, državljan tretje države, ki v EU opravlja samostojno znanstveno raziskavo.

Potem ko znanstvenik dobi dovoljenje za prebivanje, dobi avtomatično še dovoljenje za delo. Ne potrebuje ločenega dovoljenja za delo. Prav tako tudi ni potrebno na trgu dela preveriti oziroma ugotoviti, da projekt/raziskava ne more biti izvedena s strani raziskovalca iz EU. Dovoljena je takojšnja združitev družine raziskovalca oziroma prihod njegove družine v EU. Raziskovalcem je poleg tega dovoljeno poučevati. Na številnih področjih uživajo enako obravnavo kot državljani gostujoče države, na primer na področju socialne varnosti in delovnih pogojev. Ko raziskovalec iz tretje države dobi dovoljenje za prebivanje, lahko avtomatično potuje med večino držav Schengenskega območja in Irsko. Svet EU poziva države članice, naj ne uporabljajo kvot za raziskovalce, ki nameravajo v EU raziskovati (Council directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, Official Journal of the European Union L 289; Council recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community, 2005/762/EC, Official Journal of the European Union L 289.).

Predlog direktive o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, izmenjav učencev, plačanega in neplačanega usposabljanja, prostovoljnega dela in dela varušek au pair določa pogoje za vstop in prebivanje raziskovalcev, študentov, učencev, plačanih in neplačanih pripravnikov, prostovoljcev in varušek au pair, ki so državljani tretjih držav, na ozemlju držav članic za obdobje, daljše od treh mesecev. Uvaja pogoje za sprejem dveh skupin državljanov tretjih držav, ki jih trenutno ne zajema zavezujoč pravni okvir EU, to so varuške au pair in plačani pripravniki, z namenom da se zagotovijo njihove zakonite pravice in zaščita. Predlog izboljšuje pravila na ravni EU z zgoraj opisanega področja, postavlja nacionalnem oblastem roke za odločanje o sprejemu znanstvenikov, državljanov tretjih držav, pospešuje njihovo intra – EU mobilnost ter pospešuje njihovo dostopanje na trge dela v EU. V primeru raziskovalcev, ki so državljani tretjih držav, so poenostavili sprejem njihovih družinskih članov, dostop do trga dela teh članov in poenostavili njihovo mobilnost znotraj EU. Predlog določa, da se prosilcu, ki izpolnjuje vse pogoje za sprejem v eno izmed držav članic, izda vizum za dolgoročno bivanje ali dovoljenje za prebivanje. S predlogom se olajša in poenostavi mobilnost študentov in raziskovalcev znotraj EU, zlasti v okviru programov Erasmus Mundus in Marie Curie, ki se bo v naslednjem večletnem finančnem okviru razširila in bo v njej sodelovalo več ljudi. S predlogom študenti dobijo več pravic,

tako da lahko delajo polovični delovni čas, študenti in raziskovalci pa lahko po končanem študiju/raziskovanju 12 mesecev ostanejo na ozemlju države članice in iščejo delo.

Na področju imigracijske politike ima EU, kot je bilo že omenjeno zgoraj, deljeno pristojnost z državami članicami. Zato se uporablja načelo subsidiarnosti, v skladu s katerim se preveri, ali ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči države članice (preizkus potrebnosti) in ali se lahko ti cilji bolje dosežejo z ukrepi EU (preizkus evropske dodane vrednosti) ter na kakšen način se lahko dosežejo. Preizkus potrebnosti in preizkus evropske dodane vrednosti kažejo na naslednje:

1. izziv, da se ohrani in izboljša sposobnost privabljanja nadarjenih kadrov iz tretjih držav v EU, se je povečal in je skupen vsem državam članicam. Čeprav bi vsaka država članica lahko še naprej imela svoj nacionalni sistem za sprejem skupin državljanov tretjih držav, ki jih zadeva ta predlog, pa tako ne bi bil dosežen splošni cilj povečanja privlačnosti EU kot destinacije za nadarjene migrante. En niz skupnih zahtev za sprejem in prebivanje namesto razdrobljenosti zaradi različnih nacionalnih pravil je nedvomno učinkovitejši in bolj enostaven za potencialne prosilce ter vključene organizacije kot pa upoštevanje 27 različnih sistemov in ukvarjanje z njimi. Poleg tega je za spodbujanje mobilnosti znotraj EU, ki je eden ključnih ciljev tega predloga, potreben pravni akt na ravni EU;
2. zaradi večjega števila pobud, ki so usmerjene na mlade in spodbujajo medčloveške stike z državljani tretjih držav na področju kulture, sociale in izobraževanja, ter večjega števila oblik neformalnega usposabljanja je potreba po njihovi uskladitvi z ustreznimi predpisi glede priseljevanja še večja. Poleg tega bi morala minimalna enotna raven zaščite in pravic študentov, raziskovalcev in drugih skupin oseb iz tretjih držav zagotoviti trdna jamstva pred izkoriščanjem nekaterih ranljivih kategorij, kot so plačani pripravniki in varuške au pair;
3. tekom let je bila dokazana evropska dodana vrednost veljavnih direktiv za študente in raziskovalce, ta predlog pa bo vodil do nadaljnjih izboljšav;
4. pregleden pravni okvir, ki bi vključeval ustrezna jamstva za zagotovitev dejanskega prenosa znanj in spretnosti, bi olajšal ekonomske, socialne in kulturne mednarodne odnose držav članic z matičnimi državami;
5. kar zadeva zunanje vidike migracijske politike, bo pravni akt EU, ki zajema plačane pripravnike, pomagal nadalje krepiti globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti, saj se tako zagotavlja prenos znanj in spretnosti ter krepiti zaveza tretjih držav za boj proti nedovoljenemu priseljevanju z dodatnimi zakonitimi potmi migracij;
6. okvir EU pomaga povečati zaščito varušek au pair;
7. eden od ključnih elementov tega predloga je, da se bolje izkoristi potencial študentov in raziskovalcev po končanem študiju/raziskovanju. Ti predstavljajo prihodnjo bazo visoko kvalificiranih delavcev, saj govorijo jezik in so vključeni v družbo države gostiteljice;
8. z obravnavanjem plačanih pripravnikov, ki ne spadajo na področje oseb, premeščenih znotraj podjetja, predlog dopolnjuje direktivo o osebah, premeščenih znotraj podjetja, o kateri trenutno potekajo pogajanja s Svetom EU in EP;

9. določbe, katerih cilj je razjasniti in okrepiti pravice ter izboljšati pogoje za prebivanje, bi tudi prispevale k splošnemu cilju krepitve varstva temeljnih pravic (Evropska komisija, 2013a, str. 7-8).

Na podlagi vsega tega se šteje, da je predlog v skladu z načelom subsidiarnosti.

## **5.5 Integracija imigrantov**

Imigranti aktivno prispevajo k ekonomskemu, družbenemu in kulturnemu razvoju evropskih družb. Njihova integracija v družbo v gostujoči državi pa je ključ do maksimiziranja koristi, ki jih lahko prinesejo imigranti v kontekstu razvoja v državah EU.

Vključevanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju EU, je ključno in včasih sporno vprašanje. Uspešno vključevanje je bistveno iz človeških in kulturnih razlogov. Tako za posameznike kot tudi družbe je treba maksimirati gospodarske in družbene koristi priseljevanja. Obstaja več načinov za zagotovitev uspešnega vključevanja. Vendar pa je jasno, da so za doseganje boljših rezultatov potrebna večja prizadevanja na ravni EU, nacionalni in lokalni ravni. Vsak migrant bi se v Evropi moral počutiti doma, spoštovati njene zakone in vrednote ter prispevati k njeni prihodnosti. Za vključevanje so potrebna prizadevanja migranta in družbe, ki ga sprejme. Migrantom je treba omogočiti sodelovanje v njihovih novih skupnostih, zlasti z učenjem jezika države, ki jih sprejme, dostopom do sistemov zaposlovanja, izobraževalnih in zdravstvenih sistemov ter družbeno-gospodarsko sposobnostjo za lastno preživljanje. Seznaniti se morajo s temeljnimi vrednotami EU in njenih držav članic, da lahko razumejo kulturo in običaje države, v kateri živijo. Vključevanje migrantov pomeni ravnovesje med uživanjem pravic ter spoštovanjem zakonov in kultur držav gostiteljic (Evropska komisija, 2011b, str. 12).

Treba je poudariti, da EU sicer ni primarno pristojna za integracijo imigrantov, podpira pa nacionalne in lokalne politike s koordinacijo politik, usmerjanjem nacionalnih integracijskih politik, izmenjavo znanj in finančno podporo.

Integracijska politika je namreč še vedno stvar posamezne države, zato je v državah članicah EU to področje različno urejeno. Nobena izmed njih nima modela integracije, ki bi bil v vseh pogledih uspešen in bi ga bilo smiselno posnemati. Države integracijsko politiko oblikujejo v skladu s svojimi cilji ter s svojim normativnim in vrednostnim sistemom. Kljub temu pa na mednarodni ravni obstajajo splošne smernice, ki naj bi jih država upoštevala pri oblikovanju lastne integracijske politike (Ahmeti, 2011, str. 25).

Evropski svet je leta 2004 sprejel takoimenovana Enotna temeljna načela politike integracije imigrantov, ki so okvir za integracijske politike držav članic EU. Pomenijo pomemben korak v razvoju skupnega pristopa k integraciji (Commission of the European Communities, 2005b, str. 15). Poudarjajo pomen celostnega pristopa k integraciji in pomagajo državam članicam pri oblikovanju integracijskih politik. Nadalje, temeljna načela služijo kot osnova državam članicam pri razjasnitvi, kako lahko oblasti na ravni EU, nacionalni, regionalni in lokalni ravni medsebojno delujejo pri razvoju in implementaciji integracijskih politik.

Temeljna načela so:

1. Integracija je dinamičen, dvosmeren proces vzajemnega prilagajanja imigrantov in ostalih prebivalcev države članice.

Integracija je dinamičen, dolgoročen in dvosmeren proces, ne pa statičen rezultat. Integracija vključuje ne le imigrante, temveč tudi vse državljanke države članice. Države članice se poziva, da v integracijske politike vključijo tako imigrante kot tudi svoje državljanke. Integracija predpostavlja prilagajanje imigrantov, ki imajo v odnosu do nove države svojega prebivališča pravice in odgovornost. Prav tako pa vključuje gostujočo družbo, ki bi morala ustvariti možnosti za polno ekonomsko, družbeno, kulturno in politično participacijo imigrantov v gostujoči družbi.

2. Integracija pomeni spoštovanje temeljnih vrednot EU.

Vsi prebivalci v EU se morajo prilagoditi in držati temeljnih vrednot EU in zakonov držav članic. (Tudi) v povezavi z integracijo imigrantov služijo določbe in vrednote, zapisane v najpomembnejših pogodbah EU, kot temelj in »kompas«, saj so skupne državam članicam. Najpomembnejše od teh določb in vrednot so načelo svobode, demokracija, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavina prava. Nadalje gre za določbe Listine EU o temeljnih pravicah, ki zagotavljajo koncept dostojanstva, svobodo, enakost in ne-diskriminatornost, solidarnost, državljanske pravice in pravičnost. Mnenja in stališča, ki niso kompatibilna s temeljnimi vrednotami, lahko ovirajo uspešno integracijo imigrantov in negativno vplivajo na družbo kot celoto. Uspešna integracija in prakse, ki onemogočajo izolacijo določenih skupin, pa so po drugi strani način za uresničevanje skupnih evropskih in nacionalnih vrednot.

3. Zaposlitev je ključna v integracijskem procesu ter osrednja glede participacije imigrantov v gostujoči družbi, glede prispevka imigrantov v gostujoči družbi in glede vidnosti omenjenih prispevkov v gostujoči družbi.

Zaposlitev je pomemben način, kako lahko imigranti na viden način dajo prispevke in sodelujejo v gostujoči družbi. Na delovnem mestu se lahko integracija spodbuja s priznavanjem kvalifikacij, ki jih je imigrant pridobil v drugi državi, in z možnostmi poklicnega usposabljanja imigranta, ki dajo imigrantu spretnosti, zahtevane na delovnem mestu. EU sicer posebno pozornost namenja programom, politikam ter vzpodbudam, ki imigrantom pomagajo najti oziroma obdržati delo. Zavzema se za boj proti diskriminaciji na delovnem mestu, države članice pa poziva, naj sprejmejo potrebne ukrepe proti diskriminaciji na etnični osnovi v politikah delodajalcev, ki se nanašajo na rekrutiranje delovne sile.

4. Osnovno znanje jezika gostujoče družbe, njene zgodovine in njenih institucij je nepogrešljivo pri integraciji; omogočiti imigrantom, da pridobijo ta osnovna znanja, je bistveno za uspešnost integracije.

Osnovno jezikovno ter zgodovinska in državljanska znanja o gostujoči družbi so pomembna kot uvod v dolgoročnejšo normativno prilagoditev imigrantov na gostujočo družbo.

5. Napori v izobraževanje so bistveni v pripravah imigrantov in njihovih potomcev, da bodo v družbi bolj uspešni in da bodo bolj aktivni akterji v družbi.

Izobraževanje je pomemben način, kako pripraviti ljudi za vključevanje v družbo, še posebej za nove člane družbe. Z izobraževanjem ljudje postanejo tudi lažje zaposljivi. Vendar zaposljivost ljudi ni edina korist izobraževanja. Cilj in rezultat izobraževanja je tudi prenos znanja o vlogi in delovanju družbenih institucij in pravil ter prenos norm in vrednot, ki predstavljajo vezni element družbe. Izobraževanje nadalje pripravlja ljudi za lažjo vključenost v vsa področja vsakdanjega življenja in za medsebojne interakcije.

6. Dostop imigrantov do institucij, javnih in zasebnih dobrin ter storitev, na enaki osnovi, kot je to dostopno državljanom gostujoče države in na nediskriminatoren način, je pomembna osnova integracije.

Če naj se imigrantom dovoli polno vključenost oziroma sodelovanje v gostujoči družbi, se jim mora omogočiti enako in pošteno obravnavo ter zaščito pred diskriminacijo. EU prepoveduje diskriminacijo na etnični ali rasni osnovi pri zaposlovanju, izobraževanju, socialni varnosti, varovanju zdravja ter pri dostopu do dobrin, storitev in stanovanja. Transparentna pravila v tej povezavi in pričakovane koristi v tej povezavi za imigrante, ki spoštujejo zakonodajo, so predpogoj za boljše imigrantske in integracijske politike. Vsaka zakonsko določena izjema do omenjenega dostopanja mora biti legitimna, transparentna ter določena po premisleku o njenih vplivih na integracijo imigrantov in njihovih potomcev. Nadalje je pomembno nadzorovati in ocenjevati uspeh javnih institucij pri njihovem služenju imigrantom, prilagajanje v tej povezavi pa naj se izvaja na trajni osnovi. Če se obravnava imigrantov v zgoraj opisani povezavi izvaja na nejasen način in na neenak način kot obravnava državljanov, to negativno vpliva na spoštovanje pravil gostujoče družbe in države ter lahko družbeno in ekonomsko marginalizira imigrante ter njihove družine. Negativni učinki se lahko prenašajo iz generacije v naslednjo generacijo, na potomce imigrantov. Na koncu naj poudarimo še, da perspektiva glede pridobitve državljanstva gostujoče države pomeni pomembno vzpodbudo za imigrante pri njihovem integriranju v gostujočo družbo.

7. Pogoste interakcije med imigranti in državljani gostujoče države so temeljni mehanizem za integracijo. Skupni forumi, medkulturni dialog, izobraževanje o imigrantih in kulturi imigrantov ter izboljševanje življenjskih pogojev v urbanih okoljih povečujejo stopnjo interakcije med imigranti in državljani gostujoče države.

Integracija je proces, ki se odvija predvsem na lokalni ravni. Frekvenca in kakovost zasebnih interakcij med imigranti in ostalimi prebivalci sta ključni za boljšo integracijo. Obstajajo različni načini za spodbudo interakcijam. Pomemben način je večji fokus na promocijo uporabe skupnih forumov, medkulturni dialog, prostore ter dejavnosti, kjer se imigranti in ostali prebivalci gostujoče družbe srečujejo, ter na trajnostno izobraževanje gostujoče družbe o imigrantih ter kulturah imigrantov. Nadalje so v tej povezavi pomembne proti-diskriminacijske politike, proti-rasistične politike in dejavnosti ozaveščanja z namenom promocije pozitivnih aspektov raznolike družbe. Na koncu naj poudarimo, da koncentracija in marginalizacija imigrantov v revnih urbanih predelih vpliva negativno na interakcije med imigranti ter ostalimi prebivalci. Zatorej izboljševanje življenjskih pogojev imigrantov v smislu urejenih stanovanj oziroma sosesk, dobrega zdravstvenega varstva, varnosti okolja, kjer imigranti prebivajo itd. predstavljajo nujen pogoj uspešne integracije imigrantov.

8. Prakticiranje različnih kultur in ver zagotavlja Listina o temeljnih pravicah. Prakticiranje različnih kultur in ver mora biti varovano, razen če je to prakticiranje v nasprotju z nedotakljivimi »evropskimi« pravicami ali nacionalno zakonodajo.

Kulture in vere, ki jih prinašajo s seboj imigranti, lahko pospešijo razumevanje med ljudmi, olajšajo vključevanje imigrantov v novo družbo in obogatijo gostujočo družbo. Poleg tega je svoboda prakticiranja določene vere in kulture zagotovljena z Listino o temeljnih pravicah. Države članice pa morajo varovati to pravico. Vendar je treba tu poudariti, da imajo države članice po drugi strani tudi dolžnost, da prakticiranje kulture in vere ne preprečuje posameznim imigrantom uresničevanje drugih temeljnih pravic ali vključevanja v gostujočo družbo. To se nanaša med drugim na pravice in enakopravnost žensk, pravice in interese otrok in na pravico, da se odločiš, ali boš ali ne boš prakticiral določeno vero.

9. Sodelovanje imigrantov v demokratičnem procesu in pri oblikovanju integracijskih politik ter ukrepov, posebej na lokalni ravni, pospešuje njihovo integracijo.

Če se imigrantom da glas pri oblikovanju politik, ki jih neposredno zadevajo, lahko te politike bolje služijo imigrantom, skratka so bolj kakovostne, ter povečajo njihov občutek pripadnosti gostujoči družbi ter državi. Kjer je le mogoče, morajo biti imigranti vključeni v vse segmente demokratičnega procesa. Če je mogoče, so lahko imigranti vključeni tudi v volitve, imajo pravico do glasovanja in včlanjenja v politične stranke.

10. Vključevanje integracijske politike in ukrepov v vse ravni vladnih in javnih služb je pomemben dejavnik pri oblikovanju in izvajanju javnega reda.

Politika integriranja priseljencev je vplivala na široko paleto politik, ki zadevajo več institucionalnih pristojnosti in ravni upravljanja. V tem okviru je potrebno še posebej upoštevati vpliv priseljevanja na javne storitve, kot so izobraževanje, socialne storitve in druge (le te so na ravni regionalnih in lokalnih uprav) z namenom, da bi preprečili zmanjšanje standardov kakovosti teh storitev. Ne le znotraj držav članic, ampak tudi na evropski ravni je potrebno zagotoviti, da se oblikujejo in izvajajo politike, ki se osredotočajo na povezovanje. Vlade in javne institucije na vseh ravneh so pomembni udeleženci, vendar pa niso edini. Integracija se pojavlja na vseh področjih javnega in zasebnega življenja. Številni nevladni udeleženci vplivajo na proces integriranja priseljencev in dodatno pospešujejo proces integracije (na primer, sindikati, podjetja, politične stranke, mediji, športni klubi itd.). Sodelovanje, uskajevanje in komunikacija med vsemi temi akterji so pomembni za učinkovito politiko integriranja.

11. Oblikovanje jasnih ciljev, kazalnikov in načinov vrednotenja je nujno potrebno za prilagoditev politik, ocenjevanje napredka procesa integracije in učinkovitejšo izmenjavo informacij.

Ne glede na stopnjo prizadevanj politike integriranja je pomembno vedeti, ali so ta prizadevanja učinkovita in napredna. Čeprav je proces in ne rezultat tisti, ki ga je mogoče meriti in ovrednotiti pri ocenjevanju integracijske politike, je namen kazalcev in načinov vrednotenja ocenjevanje napredka in spremljanje trendov. Oblikovanje meril pa je potrebno predvsem za izmenjavo informacij med državami članicami, saj se je ta izkazala za zelo koristno.

Naj v povezavi z ukrepi na ravni EU pri integraciji nadaljujemo s Skupno agendo za integracijo iz leta 2005. Gre za dokument EK, ki je pomagal pri implementaciji Enotnih temeljnih načel. Politika EU glede integracije je bila nadalje, kot je opisano že zgoraj, oblikovana v Stockholmskem programu in Strategiji Evropa 2020, kjer je eden od ciljev dvigniti stopnjo zaposlenosti oseb med 20 in 64 letom starosti v EU na 75% (The mandate

to promote integration at EU level, 2013). Eden od načinov, kako to doseči, je boljše integrirati imigrante. Politične debate o integraciji so redno izvajanje kot del ministrskih konferenc.

Leta 2011 je EK predlagala Evropsko agendo za integracijo migrantov, ki prihajajo izven EU, kjer se osredotoča na akcije za povečanje ekonomske, socialne, kulturne in politične participacije migrantov, poudarek pa daje na lokalne akcije. Ta agenda daje v ospredje izzive, ki morajo biti rešeni, če želi EU imeti polno korist, ki jo nudijo migranti in raznolikost. Prav tako izrazi vlogo držav izvora pri integraciji. EK daje na voljo državam članicam »škatlo orodij«, ki jih lahko izberejo državni organi glede na njihove specifične razmere in integracijske cilje (European Commission, 2011b, str. 4-12).

EU ima več instrumentov, ki podpirajo integracijo. Mreža nacionalnih točk za stik za integracijo omogoča izmenjavo informacij in izkušenj med državami EU z namenom najti ustrezne rešitve za integracijo. Evropski integracijski forum je platforma za dialog, ki vključuje vse udeležene na področju integracije. Evropska spletna stran za integracijo je točka za neposredno izmenjavo informacij in dokumentacije med udeleženi pri integraciji v Evropi. Priročnik o integraciji je v pomoč tistim, ki oblikujejo politiko (angl. *policy makers*). Evropski integracijski sklad<sup>74</sup> podpira napore držav EU glede integracije državljanov tretjih držav. Sklad se prvenstveno osredotoča na novo prispelle osebe v EU. Sklad prav tako podpira ukrepe za izgrajevanje zmogljivosti držav EU, da razvijajo, uresničujejo, nadzorujejo in splošno ocenjujejo integracijske strategije, politike in ukrepe (European Commission, 2010a, str. 17-20).

Naj se sedaj pri razpravi o integraciji ustavimo nekoliko pri dejanskem položaju imigrantov v povezavi z njihovo vključenostjo v gostujoče družbe v EU. Položaj državljanov tretjih držav v primerjavi s prebivalci EU kot celoto kaže, da bi bilo mogoče boljše poskrbeti za to, da se migranti, ki že prebivajo v EU, dobro vključijo v družbo in lahko uresničijo ves svoj potencial v okolju, kjer so njihove temeljne pravice v celoti spoštovane in kjer lahko prispevajo k blaginji družb v EU. V skladu s poročilom o zaposlovanju in družbenem razvoju v Evropi v letu 2012 je stopnja brezposelnosti med državljani tretjih držav višja kot med državljani EU (21,3 % v primerjavi z 10,5 %, kolikor znaša evropsko povprečje). Za državljane tretjih držav je bila ugotovljena tudi večja verjetnost, da bodo v primerjavi z državljani posameznih držav članic prekomerno usposobljeni, glede na to kar delajo, in bolj ogroženi zaradi revščine ali socialne izključenosti. Po vsej EU so ljudje, rojeni na tujem in stari od 25 do 54 let, v povprečju za več kot 10 odstotnih točk bolj ogroženi zaradi revščine in socialne izključenosti kot ostali. Razlika v ogroženosti zaradi revščine po socialnih transferjih je med migranti in državljani EU prav tako občutna, in sicer dosega osem odstotnih točk (European Commission, 2013, str. 8). Poleg tega obstaja pri otrocih iz priseljenskih družin večje tveganje, da zgodaj opustijo šolanje. Rezultati študije kažejo, da obstaja za mlade iz priseljenskih družin v primerjavi z njihovimi sovrstniki bistveno večja verjetnost, da »ne bodo zaposleni, niti se ne bodo izobraževali ali usposabljali«. Šečić (2010, str. 39) dodaja, da pri vključenosti imigrantskih žensk ni takega napredka, ki zaradi diskriminacije ne morejo najti sebi primerne zaposlitve, čeprav imajo vse potrebne kvalifikacije.

<sup>74</sup> Za preteklo obdobje 2007-2013 je proračun sklada znašal 825 milijonov evrov (Integration Fund, 2013)

Svet EU je priznal težavo in novembra 2012 sprejel sklepe, v katerih so opredeljene prednostne naloge za obravnavo udeležbe in družbenega vključevanja mladih, pri čemer je poudarek na mladih iz priseljskih družin.

Sveženj o socialnih naložbah državam članicam EU zagotavlja smernice in podporo pri njihovih prizadevanjih za odpravo ovir pri udeležbi premalo zastopanih delavcev, vključno z migranti, na trgu dela. Države članice poziva, naj sprejmejo ukrepe za odpravo diskriminacije na delovnem mestu, za izboljšanje shem za priznavanje znanja in kvalifikacij ter za spodbujanje dostopa migrantov do izobraževanja (zlasti visokošolskega), služb za zaposlovanje (tudi do informacij o prostih delovnih mestih), finančnih storitev, prejemkov socialne varnosti in socialne pomoči. Združitev družine ima vlogo pri omogočanju in spodbujanju vključevanja. Po javnem posvetovanju zainteresiranih strani, ki je sledilo objavi zelene knjige o združitvi družine iz leta 2011, EK pripravlja smernice za zagotovitev učinkovitega, preglednega in jasnega izvajanja predpisov o združitvi družine na ravni EU.

## 5.6 Dolgoročni rezidenti

Integracija državljanov držav izven EU, ki so dolgoročni rezidenti v državah EU, je ključnega pomena za povečevanje ekonomske in socialne kohezije v EU. Pri podeljevanju statusa dolgoročnega rezidenta državljanom držav izven EU, ki prebivajo v EU, gre za to, da se omenjenim osebam podeli sklop enotnih pravic, skoraj identičnih tistim, ki jih uživajo državljani EU, potem ko v državi EU zakonito prebivajo določeno časovno obdobje. Direktiva o statusu državljanov držav izven EU, ki so dolgoročni rezidenti, iz leta 2003<sup>75</sup> pravi, da se osebi podeli status dolgoročnega rezidenta potem, ko le ta zakonito prebiva v državi EU neprekinjeno 5 let (prvi pogoj). Pri tem pa obstaja kar nekaj oblik zakonitega bivanja, ki ne zadostujejo za pridobitev statusa dolgoročnega rezidenta, kot je bivanje za namen študija in poklicnega usposabljanja, bivanje na podlagi začasne zaščite, bivanje beguncev, začasno bivanje au pair, sezonskih in napotenih delavcev s strani izvajalca storitev, kakor tudi bivanje diplomatskih in konzularnih predstavnikov. V obdobje zadevnih petih let se ne šteje čas, ko je posameznik prebival v drugi državi članici.

<sup>75</sup> S harmonizacijo nacionalne zakonodaje na tem področju direktiva zagotavlja enako obravnavo državljanov tretjih držav širom EU, ne glede na to, v kateri državi članici prebivajo. Podlago za sprejem direktive predstavlja zgoraj navedena zaveza Evropskega sveta v Tampereju leta 1999, da EU dolgoročnim rezidentom zagotovi podobne pravice, kot jih imajo državljani EU. Državam članicam direktiva omogoča ohranitev bolj ugodnih pogojev za državljane tretjih držav, ki dlje časa bivajo na njenem ozemlju, kot jih predvideva direktiva, sicer pa gradi na najnižjem skupnem imenovalcu, tako da so pravice, ki jih podeljuje dolgoročnim rezidentom nižje, kot jih najdemo v večini držav članic. Kljub temu, da direktiva predstavlja najnižji skupni imenovalec interesov držav članic, da je relativno restriktivna glede pravic, ki jih podeljuje imigrantom, da daje nacionalnim oblastem precejšnjo diskrecijo glede implementacije in da vsebuje relativno šibek pravni jezik, hkrati predstavlja prvi korak na poti do harmonizacije zakonodaje na tem področju. Direktiva se je sprejemala na podlagi soglasnega odločanja v Svetu EU in le s posvetovanjem z EP, po Lizbonski pogodbi pa se bodo morebitne spremembe direktive oziroma nova direktiva sprejmale po »lažjem« večinskem odločanju in s soodločanjem EP, tako da spremembe niso izključene. Naj na tem mestu še poudarimo mnenje Luedkeja (2011, str. 11-14), da so nekatere države kot na primer Nemčija, Avstrija, Danska in še nekatere nasprotovale liberalnemu pristopu v direktivi, zato relativna restriktivnost v direktivi pomeni zmago tega tabora. Države, ki v Svetu EU niso nasprotovale liberalnemu pristopu EK v predlogu (na primer Belgija in Francija), so imele tako stališče, ker so imele doma še bolj liberalno zakonodajo (glede časa bivanja v državi preden imigrant lahko dobi pravico do statusa dolgoročnega rezidenta, glede pravice, da imigrant pripelje v državo svoje družinske člane, glede dostopa do trga dela v državi, glede socialne varnosti in socialne pomoči in glede volivnih pravic) in večjo domačo zaščito imigrantov, tako da so nekateri vladni predstavniki v Svetu EU želeli biti »prisiljeni« v implementacijo bolj restriktivnih pravil EU.



Drugi odstavek člena 4 direktive ureja razmere, ko se je posameznikov status spreminjal. Pri tem določa, da diplomatska služba in začasno delo sploh ne moreta prispevati k računanju petih let, medtem ko se študij in poklicno usposabljanje upoštevata polovično. Tako bo posameznik, ki je študiral v državi članici šest let, moral delati še dve leti, da bo pridobil status dolgoročnega rezidenta. Če pa gre v drugo članico, bo moral delati pet let. Direktivo se kritizira iz razloga, da status dolgoročnega rezidenta ni priznan na osnovi posameznikove vezanosti na družbo države gostiteljice, temveč zgolj za dve kategoriji oseb: posameznike, ki so zakonito zaposleni ali samozaposleni na ozemlju EU (le ti uživajo ta status, ker koristijo EU s svojimi ekonomskim veščinami, ki jih v EU primanjkuje) ter osebe, ki so na ozemlju EU na temelju pravice do združitve družine, kjer ne gre primarno za njihove pravice, ampak za pravice državljanov EU oziroma EU koristnih državljanov tretjih držav, ki bi EU očitali kršenje človekovih pravic, v koliko njihove družine ne bi smele živeti z njimi (Knez & Hojnik, 2009, str. 142-143).

Oseba mora imeti za to, da dobi status dolgoročnega rezidenta (drugi pogoj), stabilen in reden vir dohodka, zdravstveno zavarovanje in, če tako zahteva relevantna država EU, mora izpolnjevati, kar zahtevajo integracijski ukrepi (znanje jezika, poznavanje kulture in zgodovine države članice itd.). Prav tako oseba ne sme predstavljati grožnje javni varnosti, javnemu zdravju in javnemu redu. Če oseba izpolnjuje navedene pogoje, dobi dovoljenje za dolgoročno prebivanje EU, ki se lahko obnavlja, in status dolgoročnega rezidenta EU. Taka oseba je deležna enake obravnave in pravic kot državljan EU na naslednjih področjih:

1. dostop do zaposlitve (razen v javnih službah) in dejavnosti samozaposlitve;
2. izobraževanje in poklicno usposabljanje;
3. socialno varstvo in pomoč;
4. dostop do dobrin in uslug, dostopnih javnosti;
5. članstvo v delavskih združenjih ter pravico do svobodnega gibanja po celotnem ozemlju države članice itd.

Status dolgoročnega rezidenta državljanu tretje države daje pravico do stalnega bivanja v državi članici, katere rezident je. Dovoljenje je veljavno pet let in se ob poteku avtomatsko podaljša. Le-ta se lahko izgubi iz razlogov za izgon, to je če predstavlja dejansko in dovolj resno grožnjo za javni red in javno varnost. Nadalje je pravica dolgoročnih rezidentov, da so združeni s svojo družino. Posebnost te pravice je ta, da ni vezana na pridobitev statusa dolgoročnega rezidenta, ampak ko je le-tega mogoče pričakovati, ko je torej posameznik na poti za pridobitev statusa dolgoročnega rezidenta (Knez & Hojnik, 2009, str. 143-145).<sup>76</sup>

Pod določenimi pogoji se lahko selijo iz ene države članice EU v drugo. Ko državljan tretje države pridobi status dolgoročnega rezidenta, pridobi tudi pravico do dela, študija in bivanja v drugih državah članicah. Direktiva določa, da lahko dolgoročni rezident biva na ozemlju druge članice za obdobje, ki je daljše od treh mesecev, v kolikor izvršuje ekonomsko dejavnost kot zaposlena ali samozaposlena oseba, če tam študira ali biva iz drugega razloga. To presega pravice, ki so zagotovljene s Schengenskim acquisom, ki

<sup>76</sup> Več o tem je napisano zgoraj.

zagotavlja zgolj pravico do bivanja do treh mesecev. Ta pravica je vezana na izpolnjevanje nekaterih pogojev kot na primer glede zdravstvenega zavarovanja, zadostnih finančnih sredstev itd. Vendar tudi če državljan tretje države izpolnjuje navedene pogoje, lahko države članice še zmeraj omejujejo njegov dostop do trga dela, saj jim direktiva dovoljuje, da pri zaposlovanju dajo prednost državljanom EU, državljanom tretjih držav, za katere pravo ES določa, da imajo prednost, ali državljanom tretjih držav, ki zakonito bivajo v tej državi članici in prejemajo pomoč za brezposlenega. Poleg tega lahko države članice določijo kvote glede števila dovoljenj za bivanje. Sicer pa imajo dolgoročni rezidenti v drugih članicah enake pravice do enakega obravnavanja ter varstva pred izgonom kot v prvotni državi članici bivanja (Council directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal of the European Union L 16; Knez & Hojnik, 2009, str. 148).

Dolgoročni rezident lahko status izgubi, v koliko ga je pridobil na guljufiv način, če je sprejet ukrep izгона in v primeru odsotnosti z ozemlja Skupnosti za obdobje 12 zaporednih mesecev. Slednje je predmet kritik, saj omogoča odvzem statusa dolgoročnega rezidenta osebi, ki je morda 30 let bivala na ozemlju države članice, nato pa se je za eno leto vrnila v državo izvora. Direktiva sicer daje državam članicam diskrecijo, da predvidijo, da odsotnost nad 12 mesecev ali posebni ali izjemni razlogi nimajo za posledico odvzema ali izgube statusa. Direktiva določa, da lahko države članice predvidijo, da dolgoročni rezident nima več pravice ohraniti svojega statusa v primerih, ko ogroža javni red, vendar pa takšno ogrožanje ni razlog za izgon. Določba je predmet kritik, ker ni jasno, kakšno ravnanje bi bilo dovolj hudo za odvzem statusa dolgoročnega rezidenta, ne pa tudi za izgon, s tem pa določba državam članicam omogoča odvzem statusa za relativno manjše kršitve. Končno je tudi predvideno, da dolgoročni rezident, ki je prebival v drugi državi članici, nima več pravice obdržati statusa dolgoročnega rezidenta, pridobljenega v prvi članici, ko mu je ta status podeljen v drugi državi članici (Knez & Hojnik, 2009, str. 144).

## 5.7 Ilegalne imigracije

Naslednje področje, povezano z imigracijami, s katerim se ukvarja (tudi) EU oziroma njeni organi, je področje ilegalnih imigracij v EU. Narava ilegalnih imigracij<sup>77</sup> otežuje ocenjevanje obsega ilegalnih imigracij. Obstajajo pa nekateri indikatorji, ki kažejo na obseg ilegalnih imigracij v EU. Število imigrantov, ki so nezakonito prebivali v EU in ki so bili zato v letu 2009 prijeti, je bilo 570.000. Navedena visoka številka kaže na to, da je učinkovit boj, če naj bodo imigracijska politika EU in imigracijske politike v državah članicah kredibilne, nujen.

Pri ilegalnih imigrantih v EU gre za ljudi, državljane tretjih držav, ki vstopajo na ozemlja države članice EU nezakonito, in sicer po kopnem, morju ali zraku. Pogosto na ozemlje države članice vstopijo z uporabo lažnih ali ponarejenih dokumentov ali s pomočjo organiziranih kriminalnih mrež tihotapcev in trgovcev z ljudmi<sup>78</sup>. Precejšnje število ilegalnih imigrantov pa v EU vstopi zakonito in z veljavnim vizumom ali na podlagi režima potovanj brez vizumov, a »prekorači« bivanje ali spremeni namen bivanja brez

<sup>77</sup> Tu mislimo na tajnost oziroma prikritost.

<sup>78</sup> Tu gre za trgovanje z ljudmi z namenom seksualnega (62%) ali delovnega (25%) izkoriščanja. Sledi trgovina z nameni odstranjevanja organov, prosjačenja ali drugih nezakonitih aktivnosti (13%). V obdobju 2008-2010 je bilo med žrtvami trgovine z ljudmi 68% žensk, 17% moških, 12% deklic in 3% dečkov (European Commission, 2013, str. 4).

odobritve pristojnih oblasti. Nazadnje pa so tu še neuspešni prosilci za azil, ki ne zapustijo relevantnega ozemlja po pravnomočni negativni odločbi (Knez, & Hojnik, 2009, str. 161).

Naj se sedaj malo ustavimo pri pravni podlagi za ukrepanje EU na področju ilegalnih imigracij. PDEU v svojem 79. členu navaja med drugim, da EU preprečuje nezakonito priseljevanje v EU in trgovino z ljudmi. Nadalje omenjena pogodba navaja, da za ta namen EP in Svet EU sprejmeta ukrepe na področju nezakonitega priseljevanja in nedovoljenega prebivanja, tudi odstranjevanja in vračanja oseb, ki prebivajo brez dovoljenja, ter na področju boja proti trgovini z ljudmi, zlasti z ženskami in otroci (Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije 2012/C 326/01).

V tem smislu je EK izdala Sporočilo o skupni politiki nezakonitega priseljevanja, ki mu je sledil Akcijski načrt, kateri opredeljuje ukrepe za preprečitev vstopa nezakonitih priseljencev na ozemlje EU, zlasti preko nadzora zunanjih meja. Nadalje je EK, na podlagi Haaškega programa iz leta 2004, v Sporočilu iz leta 2006 opredelila temeljna področja delovanja za omejevanje nezakonitega priseljevanja. To so (Knez & Hojnik, 2009, str. 162):

1. sodelovanje s tretjimi državami: zlasti v okviru sosedске politike vidi EU možnost za omejevanje neposrednih razlogov za nezakonito priseljevanje, zlasti revščino;
2. varne meje: to je povezano z ukrepi integriranega nadzora meje, s tehnološko podporo in odgovornostjo za prevoznike;
3. boj zoper trgovino z ljudmi;
4. boj zoper nezakonito zaposlovanje: obveznost delodajalca, da preveri priseljski status državljanov tretjih držav pred zaposlitvijo s predpisanimi finančnimi sankcijami za primer kršitve te obveznosti;
5. politika vračanja.

Politične smernice so vodile do sprejema direktive 2001/40/ES o vzajemnem priznavanju odločb glede izгона državljanov tretje države. Države v Schengenu so sprejele tudi direktivo 2011/51/ES o odgovornosti prevoznikov državljanov tretjih držav v EU brez potrebnih dokumentov. Ta direktiva harmonizira finančne sankcije za prevoznike državljanov tretjih držav v EU brez potrebnih dokumentov. Prav tako so države v Schengenu sprejele direktivo 2004/82/ES o dolžnostih prevoznikov, da posredujejo podatke o potnikih, ter Okvirni sklep 2002/946/PNZ in direktivo 2002/90/ES o pomoči pri nedovoljenemu vstopu, tranzitu in bivanju. V okviru tretjega stebra (ne gre torej za sekundarno zakonodajo) je bil sprejet tudi Okvirni sklep 2002/629/PNZ o boju zoper trgovanje z ljudmi, ki ga dopolnjuje direktiva 2004/81/ES 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. Pri zadnji direktivi gre za vzpodbudo žrtvam trgovine z ljudmi, da si v zameno za informacije o trgovcih pridobijo krajša dovoljenja za bivanje (Knez, & Hojnik, 2009, str. 161-163).

V okviru boja proti trgovini z ljudmi in imigracijam je potrebno izpostaviti direktivo o trgovini z ljudmi iz leta 2011.<sup>79</sup> Direktiva je pomembna, ker omogoča bolj učinkovit boj proti trgovini z ljudmi v EU in predvidi boljšo pomoč žrtvam. Vzpostavlja enotno definicijo tega kaznivega dejanja, višje kazni za trgovce z ljudmi in načelo nekaznovanja žrtev trgovcev z ljudmi za nezakonita dejanja, ki so jih naredili, ko so bili podrejeni trgovcem (na primer uporaba lažnih dokumentov). Nadalje je direktiva pomembna, ker omogoča pregon državljanov EU za kazniva dejanja, storjena v drugih državah. Direktiva predvideva specifično obravnavo posebej ranljivih žrtev (ni vizualnega kontakta z obtoženim, ni izpraševanja o zasebnem življenju), policijsko zaščito žrtev in pravno svetovanje žrtvam. Posebni zaščitni ukrepi so predvideni za otroke (na primer izvedba intervjuja v prijateljskem vzdušju). Podpora žrtvam, predvidena v direktivi, vključuje nacionalne mehanizme za hitro identifikacijo in pomoč žrtvam, zagotovitev zavetišča žrtvam, medicinsko in psihološko pomoč itd. Preventivni ukrepi, ki jih navaja direktiva, se nanašajo predvsem na zniževanje povpraševanja na črnem trgu dela, ki spodbuja omenjeno trgovanje (Human trafficking: Commission welcomes Council adoption of stronger EU rules, 2013).

Direktiva je bila sprejeta na ravni EU, ker države članice same ne morejo v zadostni meri doseči ciljev direktive iz naslednjega razloga. Da bi se dosegli cilji boja proti trgovini z ljudmi, so potrebna usklajena prizadevanja držav članic ter sodelovanje na mednarodni ravni. Razlike v pravni obravnavi v različnih državah članicah ovirajo usklajena prizadevanja in otežujejo mednarodni kazenski pregon ter pravosodno sodelovanje.

Z ukrepanjem na ravni EU se bodo lažje dosegli cilji direktive iz naslednjega razloga. S sprejetjem direktive se kazensko materialno pravo držav članic in njihova procesna pravila približujejo v večjem obsegu kot z omenjenim okvirnim sklepom. To bo imelo pozitiven učinek na mednarodni kazenski pregon in pravosodno sodelovanje ter na zaščito žrtev in pomoč žrtvam (European Commission, 2010b, str. 7).

Direktiva je zato v skladu z načelom subsidiarnosti.

Nadalje se je boj proti trgovini z ljudmi leta 2010 okrepil tudi z imenovanjem koordinatorja EU za boj proti trgovini z ljudmi. Namen imenovanja je bil izboljšati koordinacijo in konsistentnost dejanj in ukrepov institucij EU, agencij EU, držav EU, tretjih držav in mednarodnih akterjev v boju proti trgovini z ljudmi. Poleg tega je bila vzpostavljena spletna stran EU za boj proti trgovini z ljudmi (The Commission appoints an EU Anti-Trafficking Coordinator, 2013).

Obstoj neformalnega trga dela privlači ilegalne imigrante in vzpodbuja spremljajoče izkoriščanje državljanov tretjih držav. Na ravni EU so se države članice dogovorile o pravilih za preprečevanje učinkov na ilegalne imigracije, ki jih povzročata dostopnost črnega trga dela. Tu gre za preventive ukrepe in strožje inšpekcije in direktivo o sankcijah za delodajalce, ki zaposlijo ilegalne imigrante. Ta direktiva ne le, da otežuje zaposlovanje ilegalnih imigrantov, temveč vključuje tudi zaščitne ukrepe v korist delavcev (Directive 2009/52/EC of the European parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union L 168). Zato je bistveno, da

<sup>79</sup> Ta direktiva je nadomestila zgoraj omenjeni Okvirni sklep 2002/629/PNZ.

države članice direktivo o sankcioniranju delodajalcev celovito in pravočasno prenesejo v svoj pravni red.<sup>80</sup>

Direktiva je bila sprejeta na ravni EU, ker države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev direktive iz naslednjega razloga. Če bodo države članice ukrepale same, obstaja tveganje, da se bodo ravni sankcij in izvrševanja v različnih državah članicah znatno razlikovale. To lahko povzroči izkrivljanje konkurence znotraj enotnega trga in sekundarna gibanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, v države članice z nižjimi ravnmi sankcij in izvrševanja.

Z ukrepi Skupnosti se bodo lažje dosegli cilji direktive iz naslednjega razloga. Na območju brez notranjih meja je treba ukrepe proti nezakonitemu priseljevanju sprejeti na skupni podlagi. To velja za skupne meje, pa tudi glede ukrepov za zmanjšanje dejavnikov »potega«. Ukrepi na ravni Skupnosti bodo pri zmanjševanju zaposlitve kot dejavnika »potega« učinkovitejši. Skupne najnižje ravni sankcij zoper delodajalce bodo zagotovile, (1) da imajo vse države članice dovolj visoke sankcije, da bodo imele odvračilno vrednost, (2) da se sankcije med seboj ne razlikujejo toliko, da bi povzročile sekundarna gibanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, in (3) da imajo podjetja v celotni EU enake pogoje (Komisija Evropskih skupnosti, 2007a, str. 6).

Direktiva je zato skladna z načelom subsidiarnosti.

Naslednje področje, s katerim se ukvarja EU v povezavi z ilegalnimi imigracijami, je izboljševanje nadzora zunanjih mej EU. Posnetki imigrantov, ki v razmajanih čolnih na življenju nevaren način skušajo doseči obale EU, so postale simbol ilegalnih imigracij. V boju proti tem načinom poskusov ilegalnih vstopov na ozemlje EU je potreben skupen napor obalnih straž in mornaric, vključno s pomočjo, ki jo nudi Frontex. Omenjeni organi ne le da lahko nadzorujejo priliv ilegalnih imigrantov, temveč so pomembni tudi pri reševanju življenj, povezanim z nevarnimi poskusi vstopa na ozemlje EU preko morja. V želji vzpostaviti učinkovit nadzor zunanjih mej EU razvija strategijo integriranega upravljanja mej, ki cilja na ohranjanje visoke ravni varnosti z uporabo informacijske tehnologije (kot je na primer Informacijski sistem Visa) in biometrije za identifikacijo.

V povezavi s preprečevanjem ilegalnih imigracij, zagotavljanjem, da vsaka relevantna država EU učinkovito nadzoruje svoj del zunanje meje EU, in v povezavi z vzpostavljanjem zaupanja v učinkovitost sistema EU za upravljanje z migracijami, je EK pred časom predlagala naslednje:

1. krepitev mandata Frontexa, tako da bo lahko bolj učinkovit na zunanji meji EU;
2. vzpostavitev ocenjevalnega mehanizma za preverjanje pravilne aplikacije Schengenskega pravnega reda;
3. krepitev koordinacije med organi nadzora meje (kar je namen Evropskega sistema za nadzor mej) in razmislek o izvedljivosti ustanovitve Evropskega sistema mejnih straž;

<sup>80</sup> Treba je kaznovati tiste, ki zaposlujejo državljane tretjih držav z neurejenim statusom. EK trenutno ocenjuje, kako je v državah članicah potekal prenos direktive o sankcijah zoper delodajalce. Na podlagi tega vrednotenja bo sredi leta 2014 objavila poročilo. Države članice morajo julija vsako leto predložiti zahtevana letna poročila o inšpekcijskih pregledih.

4. obravnavanje nezmožnosti države EU za izpolnjevanje obveznosti nadziranja svojega dela zunanje meje EU;
5. razmislek o ustanovitvi evropskega vhodno - izstopnega sistema, ki bo mejnim kontrolam in imigracijskim organom zagotavljal podatke o prečkanjih meje s strani državljanov tretjih držav.<sup>81</sup>

Svet EU je 23. aprila 2012 sprejel dokument »Ukrepanje EU v zvezi z migracijskimi pritiski – strateški odziv«, v katerem je poudaril šest strateških prednostnih področij za ukrepanje: (I) krepitev sodelovanja s tretjimi državami, in sicer s tranzitnimi državami in državami izvora, na področju upravljanja migracij; (II) okrepljeno upravljanje meja na zunanjih mejah; (III) preprečevanje nezakonitega priseljevanja prek grško-turške meje; (IV) uspešnejše obravnavanje zlorab zakonitih migracijskih poti; (V) ohranjanje in varovanje prostega gibanja oseb s preprečevanjem zlorab s strani državljanov tretjih držav in (VI) krepitev upravljanja migracij, vključno s sodelovanjem na področju praks vračanja. Dokument »Ukrepanje EU v zvezi z migracijskimi pritiski – strateški odziv« predstavlja orodje, ki EU in njenim državam članicam omogoča obravnavanje nezakonite migracije ob hkratnem zagotavljanju spoštovanja temeljnih pravic. Za izvajanje in spremljanje elementov iz tega dokumenta je potrebno tesno sodelovanje med institucionalnimi akterji (Svetom EU, državami članicami, EK in ustreznimi agencijami EU) v skladu z njihovimi kompetencami in institucionalno vlogo. Delovni dokument služb EK, ki je priložen temu poročilu, vsebuje poročilo o napredku držav članic pri izvajanju ukrepov na teh prednostnih področjih. Strateške prednostne naloge je treba umestiti v širši okvir upravljanja migracijskih tokov, ki zajema vse vidike, vključno z dialogi s tretjimi državami v okviru globalnega pristopa k migracijami in mobilnosti, solidarnostnimi ukrepi v zvezi z Grčijo in ukrepi posameznih držav članic znotraj njihovih meja (European Commission, 2013, str. 15-16).

## **5.8 Vračanje ilegalnih imigrantov v državo izvora ali tranzita**

Vsako leto nacionalni organi v državah EU primejo več kot 500.000 ilegalnih migrantov. Okoli 40 odstotkov od tega jih pošljejo nazaj v njihovo matično državo ali v državo, iz katere so v EU pripotovali. Navedene številke kažejo na to, da je učinkovita in humana politika vračanja<sup>82</sup> nujen element vseobsegajoče migracijske politike. Politika vračanja ne nasprotuje odprti migracijski politiki.

Na ravni EU so leta 2010 stopili v veljavo enotni standardi o vračanju. Gre za t.i. direktivo o vračanju. Direktiva določa jasna, transparentna in poštena enotna pravila za vračanje in

<sup>81</sup> Nekatero državo članice že pripravljajo nacionalne vhodno-izhodne sisteme. Evropski vhodno-izhodni sistem naj bi zagotovil, da bi bili podatki o prehajanju meje državljanov tretjih držav na voljo za mejni nadzor in imigracijske organe, in dopolnil shemo VIS za imetnike vizumov. To bi pripomoglo k boljšemu nadzoru nad tem, koliko časa imetnik vizuma ostane, in preprečilo njegovo predolgo bivanje v državi, ki je, v nasprotju s splošnim razumevanjem te problematike, najbolj pogost način nezakonite imigracije v EU. Istočasno bi program registriranega potnika omogočal državljanom tretjih držav, da uporabijo avtomatiziran mejni nadzor, kar bi potnikom, ki pogosto potujejo, olajšalo vstop v EU. Ti sistemi naj bi vodili k novi generaciji mejnega nadzora, ki temelji na novih tehnologijah, pri čemer gradi na znanju iz obsežnih obstoječih projektov informacijskih tehnologij, ki so v pripravi. Ti sistemi bi zahtevali znatne investicije s strani EU in držav članic v smislu IT razvoja in javne porabe ter truda, da se zagotovi visoke standarde za varovanje osebnih podatkov (Evropska komisija, 2011b, str. 9).

<sup>82</sup> Gre za vračanje nazaj v matično državo ali v kako tretjo državo, na primer v državo tranzita.

odstranitev, uporabo prisilnih ukrepov, pripor in ponoven vstop, pri čemer se spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine relevantnih oseb<sup>83</sup>.

Pravice iz direktive so veljavne na nacionalni ravni, tudi če država direktive še ni prenesla v svoj notranjepravni red, ker je potekel rok za omenjeni prenos. Migranti se lahko v postopkih pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na pravice iz direktive. Glavni elementi direktive so (Directive 2008/115/EC of the European parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union L 348):

1. zahteva se pošten in transparenten postopek za odločanje o vrnitvi ilegalnih imigrantov;
2. obveza držav EU, da bodisi vrnejo ilegalne migrante, ali pa jim podelijo legalen status;
3. promocija načela prostovoljnega odhoda, s tem ko vzpostavlja splošno pravilo, da naj se da »čas za prostovoljni odhod«;
4. določba za osebe, ki prebivajo v državi članici nezakonito, glede minimalnih pravic do njihove odstranitve, vključno z dostopom do osnovnega zdravstvenega varstva in izobrazbe za otroke;
5. meja glede uporabe prisilnih ukrepov v povezavi z odstranitvijo relevantnih oseb in zagotovilo, da taki ukrepi niso pretirani ali nesorazmerni;
6. prepoved vstopa, ki velja po celi EU, za migrante, ki jih ena država EU vrne;
7. meja glede uporabe pripora, s tem ko ga veže na načelo sorazmernosti.

Načelo subsidiarnosti se uporablja, ker direktiva ne spada v izključno pristojnost Skupnosti. Države članice ne morejo zadostno doseči ciljev direktive zaradi naslednjih razlogov:

1. cilj te direktive je zagotoviti skupna pravila vračanja, odstranitve, uporabe prisilnih ukrepov, začasne omejitve prostosti in ponovnega vstopa. Dogovor o teh skupnih pravilih, ki so namenjena zagotavljanju ustrezne in podobne obravnave nezakonitih priseljencev v celotni EU ne glede na državo članico, kjer so prijeti, je lahko dosežen samo na ravni Skupnosti;
2. pravila Skupnosti so zlasti nujno potrebna za obravnavanje primerov, ko je državljani tretje države, za katerega je že bila izdana odločitev o vrnitvi, odredba o odstranitvi in/ali prepoved ponovnega vstopa, ki ga izda država članica, prijet v drugi državi članici ali poskuša vstopiti v drugo državo članico;
3. Haški program izrecno poziva k predložitvi predloga direktive EK. Ta zahteva je odraz ugotovitve držav članic, da same ne morejo zadovoljivo doseči cilja učinkovite evropske politike vračanja in da je EU v boljšem položaju, da bi zagotovila ta cilj (Komisija Evropskih skupnosti, 2005, str.5).

<sup>83</sup> Tu se misli na ilegalne imigrante.

Politika vračanja na ravni EU ne bi bila učinkovita brez operativnega sodelovanja med državami EU. To med drugim preprečuje podvajanje dela, povezanega z vračanjem, in olajšuje le tega državam članicam EU. Omenjeno operativno sodelovanje vključuje pomoč v primerih tranzita<sup>84</sup> z namenom odstranitve oseb po zraku, organizacijo skupnih letov za odstranitve, vzajemno priznavanje odločitev o izgonu<sup>85</sup> in implementacijo smernic glede prisilnega vračanja. Poleg tega Frontex, ki smo ga že omenili zgoraj, igra pomembno vlogo tudi pri operativnem sodelovanju glede vračanja. Ena njegovih pomembnih nalog je pomoč pri skupnih operacijah vračanja.

Vse države, ki jih zavezuje direktiva o vračanju, z izjemo Islandije, so do konca leta 2012 EK obvestile o prenosu celotne direktive. EU se zato zdaj zelo približuje skupnim standardom vračanja, v okviru katerih bi se v celoti spoštovale temeljne pravice. Vrednotenje pravnega prenosa direktive o vračanju v nacionalne zakonodaje je bilo dokončano, EK pa trenutno spremlja izvajanje. Temeljna sodba Sodišča EU iz leta 2012 pojasnjuje, v kolikšnem obsegu so določbe nacionalne zakonodaje, v skladu s katerimi je nezakonito bivanje kaznivo dejanje, združljive z direktivo o vračanju. EK pripravlja sporočilo na temo vračanja.

V letu 2012 so 52,1 % vseh primerov vračanja predstavljali prostovoljno vračanje ali prostovoljni odhodi. Prostovoljno vračanje ali prostovoljni odhodi ostajajo bolj zaželeni možnost, čeprav je v nekaterih primerih potrebno prisilno vračanje. Države članice bi morale še naprej uporabljati vse možnosti, ki jih zagotavlja Evropska mreža za prostovoljno vračanje, pa tudi sredstva Evropskega sklada za vračanje. Dodatno bi bilo treba spodbujati uporabo skupnih letov za vračanje, pri čemer bi bilo treba v celoti izkoristiti Evropski sklad za vračanje in usklajevalne zmogljivosti agencije Frontex<sup>86</sup>. Okrepiti bi bilo treba postopkovne varovalne ukrepe, kakor jih predpisuje direktiva o vračanju, vključno s spremljanjem prisilnega vračanja. Države članice se pogosto soočajo s precejšnjim številom državljanov tretjih držav, ki jih v praksi ni mogoče vrniti, čeprav je bil sprejeta odločba o vrnitvi. S primerjalno študijo, ki jo je naročila EK, je bilo ugotovljeno, da so v mnogih državah članicah določeni pogoji in poti, v okviru katerih se lahko za osebe, v zvezi s katerimi je bila odložena izvršitev odredbe o vrnitvi/odstranitvi, začne ureditveni postopek, če izpolnjujejo nekatere pogoje, kot sta minimalno trajanje bivanja in sodelovanje, ter če ne ogrožajo javnega reda. EK trenutno preučuje ugotovitve te študije in bo predlagala morebitne ukrepe v okviru sporočila o vračanju (European Commission, 2013, str. 17).

Nadalje je za ustrezno učinkovitost politike vračanja pomembno sodelovanje s tretjimi državami, še posebej sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu. Gre za sporazume, ki določajo jasna pravila in procedure za oblasti tretje države in oblasti držav EU glede tega, kdaj in kako morajo vzeti nazaj osebe, ki nezakonito prebivajo v EU. V bistvu so ti sporazumi tehnični instrumenti za izboljšanje sodelovanja med administracijami ter se jih

<sup>84</sup> Gre za primere ko ena država članica uveljavlja odstranitev ilegalnih migrantov, druga država članica EU pa je tranzitna država (Council directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, Official Journal of the European Union L 321).

<sup>85</sup> Gre za odločitev, ki narekuje izgon, in jo sprejme pristojni organ države članice, ki izda odločitev (Council directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, Official Journal of the European Communities L 149).

<sup>86</sup> V letu 2012 je agencija Frontex koordinirala vsega skupaj 39 skupnih letov za vračanje za 2.110 povratnikov. Pri teh letih je sodelovalo dvajset držav članic in dve pridruženi schengenski državi. Države povratka so bile Armenija, Ekvador, Gambija, Gana, Gruzija, Kolumbija, Kosovo, Nigerija, Pakistan, Srbija, Ukrajina in Uzbekistan.



lahko uporabi potem, ko se sprejme odločitev o vrnitvi. EK v oceni politike EU o ponovnem sprejemu (Evropska komisija, 2011b, str. 8) ugotavlja, da so sporazumi EU o ponovnem sprejemu oseb koristni za repatriacijo nezakonitih migrantov. Tako sodelovanje s tretjimi državami bi moralo biti v nadaljevanju še močnejše. Vendar je hkrati jasno, da so pogajanja o ponovnem sprejemu z mnogimi državami, vključno z najpomembnejšimi državami izvora in tranzita nezakonitih migrantov, težavna. Poleg tega člen 13 Sporazuma iz Cotonouja<sup>87</sup> med EU in državami Afrike, Karibov ter Pacifika še vedno ni ustrezno prenesen v nacionalne pravne rede. Zlasti dejstvo, da EU ne ponuja pogosto spodbud ustreznim organom v tretjih državah, kot na primer z vizo povezani ukrepi ali finančna pomoč za okrepitev zmogljivosti tretjih držav glede pravilne uporabe sporazuma, ovira sposobnost EU, da bi dejansko sklenila in v pravni red prenesla te sporazume.

Do zdaj je bila EK formalno pooblaščenca za pogajanja za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu z Rusijo, Marokom, Pakistanom, Šri Lanko, Ukrajino, Hong Kongom in Macaom, Alžirijo, Turčijo, Albanijo, Kitajsko, Makedonijo, Srbijo, Črnogoro, BiH, Moldavijo, Gruzijo, Zelenortskimi otoki in Belorusijo. Sporazumi s Hong Kongom in Macaom, Šri Lanko, Rusijo, Ukrajino, državami Zahodnega Balkana, Moldavijo, Gruzijo in Pakistanom so stopili v veljavo. Praktično gledano je treba glede teh pogajanj povedati, da so pogajanja dolgotrajna in težka. Države pogosto v zameno za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu od EU zahtevajo »vizumske ugodnosti« in/ali finančno podporo za ponoven sprejem svojih državljanov. Tudi število oziroma paleto držav, s katerim se EK pogaja, bo treba razširiti. Tranzitne države<sup>88</sup> se zelo nenaklonjene tudi klavzuli o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav ter pravijo, da ne morejo odgovarjati za državljane tretjih držav in jih zato niso dolžne ponovno sprejeti. Če EU ne bi zahtevala sprejetja klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav ali če bi to klavzulo podpirale ustrezne spodbude, bi bila nekatera pogajanja lahko že zaključena (npr. z Marokom in Turčijo), druga pa bi se lahko končala veliko hitreje. Vendar je jasno, da sporazum EU o ponovnem sprejemu, sklenjen s tranzitno državo z velikim številom nezakonitih migrantov, ki prihajajo v EU, brez klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav za EU ne bi veliko pomenil.

Za uspešno politiko vračanja ilegalnih migrantov je pomemben tudi Evropski sklad za vračanje<sup>89</sup>. Ta sklad skrbi za pomemben delež financiranja (več kot 600 milijonov EUR v obdobju 2008-2013) naporov držav EU pri izboljševanju menedžmenta vračanja ilegalnih migrantov in razvoja sodelovanja pri vračanju med državami EU in s tretjimi državami. V tem smislu omenjeni sklad podpira dejavnosti, namenjene temu, da se ilegalni migranti vrnejo domov, in proces njihove ponovne integracije v izvorno družbo (Return Fund, 2013).

## **5.9 Globalni pristop k migracijam in zunanja migracijska politika EU**

Globalni pristop k vprašanju migracij lahko opredelimo kot zunanjo razsežnost migracijske politike EU. Temelji na partnerstvu s tretjimi državami, je v celoti vključen v druge zunanje politike EU ter celovito in uravnoteženo obravnava vsa vprašanja v zvezi z migracijami in azilom. Sprejet je bil leta 2005 ter izkazuje prizadevanja EU za vzpostavitev medsektorskega okvira za skladno upravljanje migracij s političnim dialogom

<sup>87</sup> Obravnava migracije.

<sup>88</sup> Gre za tranzitne države za migrante, ki niso državljani teh tranzitnih držav in ki potujejo v EU.

<sup>89</sup> Angl. European Return Fund.

in v tesnem praktičnem sodelovanju s tretjimi državami. V Sporočilu iz junija 2008 o Skupni politiki priseljevanja za Evropo je bila poudarjena potreba po krepitvi globalnega pristopa za zagotovitev skladne, skupne evropske migracijske politike, ponovno pa je bilo izraženo načelo, da učinkovito upravljanje migracijskih tokov zahteva pristno partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami ter da bi morala biti vprašanja migracij celovito vključena v razvojno sodelovanje in zunanje politike EU, prav tako pa tudi vprašanja, ki iz njih izvirajo. EU podpira prizadevanja za krepitev zmogljivosti tretjih držav za upravljanje zakonitih migracij, tudi z olajšanjem dela nacionalnih služb ali neodvisnih centrov, odgovornih za svetovanje morebitnim migrantom in/ali njihovim sodržavljanom v tujini. Kakor je bilo izraženo v Sporočilu o Skupni politiki priseljevanja za Evropo, bi morale tudi tretje države veljati za partnerice pri obravnavanju vprašanja potreb po delu v EU ob upoštevanju prednostnega položaja državljanov EU pri zaposlovanju v Skupnosti. EU nudi pomoč za okrepitev upravljanja meja v tretjih državah, za okrepitev zmogljivosti glede osebja na mejah in uradnikov na področju migracij, za financiranje informacijskih kampanj o tveganjih nedovoljenega priseljevanja, za izboljšanje razmer za sprejem ter za razvoj uporabe biometričnih tehnologij za povečanje varnosti potovalnih ali osebnih dokumentov. Obstaja več trenutnih in nedavnih pobud na področju migracij in razvoja, kot so pobude za spodbujanje pozitivnega učinka na razvoj, na primer glede nakazil migrantov v domovino in zmanjšanja stroškov teh nakazil. Sprožene so bile tudi druge pobude, namenjene omogočanju pripadnikom diaspor, da prispevajo v svojo državo izvora, in začasnemu vračanju visoko usposobljenih migrantov. Bile so uspešne, tako kot pobude v zvezi s krožno migracijo iz razvojnega vidika ter ukrepi, usmerjeni v »beg možganov« in etično zaposlovanje, zlasti glede zdravstvenih delavcev. Globalni pristop se je najprej osredotočil na Afriko, zlasti na podsaharsko Afriko, ob upoštevanju vseh držav ob južnih migracijskih poteh v EU. Z njim so bile vzpostavljene nove oblike dialoga in sodelovanja med državami iz različnih regionalnih okolij preko tradicionalnih meja odnosov med EU in temi državami. Leta 2007 je bil globalni pristop razširjen na vzhodne in jugovzhodne regije, ki mejijo na Evropsko unijo, v manjši meri pa na Bližnji vzhod in Azijo (Komisija Evropskih skupnosti, 2008, str. 2-9).

Zunanja migracijska politika je sestavljena iz večih komponent (Wunderlich, 2013, str. 26-37), in sicer gre za:

## 1. Upravljanje na mejah

Sodelovanje EU in držav nečlanic na področju upravljanja na mejah je ključno v kontekstu boja proti ilegalnim migracijam. Cilj tega sodelovanja je krepitev nadzornih zmogljivosti predvsem v državah, ki neposredno mejijo na EU. Partnerji EU v državah ne-članicah so službe mejnih straž in ministrstva za notranje zadeve. Sodelovanje se nanaša na nezadostne zmogljivosti v državah nečlanicah, pri čemer EU priskrbi materialna sredstva, financiranje in usposabljanje služb mejnih straž v državah nečlanicah. Frontex organizira skupne mejne varnostne operacije z državami nečlanicami na podlagi delovnih sporazumov ali dvostranskih stikov držav članic EU.

## 2. Ponoven sprejem

Čeprav imajo države članice sklenjene sporazume o ponovnem sprejemu z državami nečlanicami, so sporazumi o ponovnem sprejemu EU dodana vrednost, saj določajo ponoven sprejem državljanov tretjih držav, ki so prehajali državo, s katero EU sklene sporazum. Medtem ko je ponoven sprejem svojega državljanca del mednarodnega običajnega prava in ni sporen, države nečlanice načeloma nasprotujejo sprejemu

državljanov tretjih držav. Za EU, ki v zameno za vključitev klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav ponuja vizumske olajšave, je ključnega pomena, da sporazumi s tranzitnimi državami, ki mejijo na EU, vsebujejo t.i. klavzulo o državljanih tretjih držav. Povezava med vizumskimi olajšavami za »kooperativne« države in ponovnem sprejemu je postala institucionalizirana s t.i. partnerstvi za mobilnost, ki so del globalnega pristopa k migracijam in k, »dodani«, mobilnosti. Tudi v primerih, ko so sklenjeni sporazumi o ponovnem sprejemu, obstaja problem vračanja državljanov tretjih držav, saj ilegalni migranti pogosto uničijo identifikacijske dokumente, poleg tega pa je težko dokazovati preko katere države so pripotovali v EU, če niso prijeli neposredno v mejni regiji. Sodelovanje z državami nečlanicami na področju ponovnega sprejema je pogosto oteženo zaradi nepripravljenosti na pravo sodelovanje na strani držav nečlanic, ki jih v boljše sodelovanje ne »prepričajo« sredstva EU in vizumske olajšave.

### 3. Azil

Tu gre za to, da EU pomaga vzpostavljati azilne sisteme v državah nečlanicah z namenom zaščite preganjanih oseb. EU v bistvu uporablja sosednje regije in države kot so Severna Afrika, Belorusija, Moldavija in Ukrajina kot »tampon cone« pred navalom prosilcev za azil na EU.

### 4. Migracije in razvoj

Intervencije v tej povezavi so osredotočene na države v razvoju in konkretno na Afriko. EU je prvotno interpretirala »os med razvojem in migracijam« v smislu uporabe razvoja za preprečevanje migracij. Vendar interpretacija te osi ni tako enostavna. Gre namreč tudi za to da imigranti v EU preko nakazil financirajo razvoj v državah izvora migrantov. Problemi, ki se pojavljajo pri slednji zadevi, so povezani s prostovoljno naravo sodelovanja diaspore v razvojnih projektih in korupcijo v državah izvora.

### 5. Delavske migracije

Številne države nečlanice so zainteresirane, da njihovi državljani dobijo dostop do trga dela v državah EU, ki v nasprotju s tem želijo držati sprejem migrantov na nizki ravni in pod nacionalno kontrolo. EU se v povezavi z delavskimi migracijami in zunanjo migracijsko politiko EU osredotoča na štiri vrste projektov, in sicer gre za to da:

- a. EU financira vzpostavljanje oziroma podpiranje delovanja agencij za delo v državah nečlanicah, ki služijo kot posredniki na mednarodnem trgu dela,
- b. EK vzpostavlja sheme za krožno migracijo, s čimer se omogoča prenos znanj med obema stranema (med EU in državami v razvoju) ter blaži strah držav članic pred stalno imigracijo in uresničuje interes držav nečlanic po večji mobilnosti,
- c. EU organizira usposabljanja bodočih migrantov v državah nečlanicah, ker želi bolj usposobljene imigrante, državam nečlanicam pa to omogoča večja povratna nakazila diaspore, usposabljanje delovne sile in izmenjavo znanj v relativno večji meri kot izgubijo z »begom možganov«,
- d. v emigrantskih državah EU financira informacijske kampanje, s katerimi svari pred ilegalnimi migracijami in posreduje podatke o kanalih zakonite migracije v EU.

EU v svoji zunanji migracijski politiki uporablja instrumente globalnega pristopa k migracijam in mobilnosti (angl. *Global Approach to migration and Mobility*, v nadaljevanju GAMM). Cardwell (2013, str. 54-64) jih označuje kot nove načine upravljanja (angl. *New Modes of Governance*). Gre za alternativna orodja t.i. tradicionalnim pravnim ukrepom (na primer direktivam, uredbam in sporazumom o ponovnem sprejemu), predvsem tam, kjer je slednje težje uveljaviti oziroma doseči, na primer zaradi politične občutljivosti področja kot pri zakonitih migracijah v EU ali zaradi nepripravljenosti tretjih držav, na primer pri sklepanju sporazumov o ponovnem sprejemu. Po Stockholmskem programu so instrumenti GAMM naslednji:

### 1. Migracijski profili

Gre za analizo migracijskih razmer v tretji državi. Njihov namen je, da služijo kot objektivna osnova za dialog in definicijo smernic za sodelovanje s tretjo državo na področju migracij. Migracijski profili obstajajo za 70 držav izven EU. Vključujejo podatke o trgu dela, stopnjah nezaposlenosti v različnih sektorjih, migracijskih tokovih in finančnih tokovih, ki so posledica migracij, vključno z nakazili emigrantov v njihovo državo izvora. Pri migracijskih profilih ne gre le za zbiranje informacij, ampak tudi za nadzorni mehanizem za tretje države in njihove državljane, ki so trenutno v EU. Gre za orodje upravljanja, ki ima učinek na obnašanje držav članic EU in tretjih držav.

### 2. Migracijske misije

Gre za »instrumente« in načine ugotavljanja stanja (angl. *fact-find*), z možnostjo, da se angažira tretjo državo v sodelovanje. Lahko služijo kot izhodišče za razvoj bolj konkretnega sodelovanja, kot na primer partnerstva za mobilnost (angl. *mobility partnership*). Od leta 2008 so se migracijske misije izvedle v Vzhodni Evropi in Afriki. V bistvu gre za dialog s tretjo državo in ugotavljanje stanja, pri čemer slednje vključuje predvsem ocenjevanje zmogljivosti tretje države za boj proti nezakonitim migracijam. Misijam predsedujeta Predsedstvo EU in EK, vključujejo pa predstavnike iz držav članic.

### 3. Platforma za sodelovanje

Gre za instrument EU v boju proti nezakonitim imigracijam, z možnostjo uporabe tudi na področju zakonitih migracij. Namen platform za sodelovanje je krepitev sodelovanja na področju migracij v neki državi ali regiji. V okviru platform za sodelovanje se zberejo v tretji državi predstavniki tretje države, članice EU, EK in mednarodne organizacije. Trenutno je edina platforma za sodelovanje z Etiopijo, ki je stopila v veljavo leta 2008 in temelji na členu 13 sporazuma iz Cotonoua. Platforme za sodelovanje lahko označimo kot nov način upravljanja.

### 4. Partnerstva za mobilnost

Partnerstva za mobilnost so na področju migracijske politike v današnji obliki nastala okoli leta 2007, prvi državi partnerki pa so bili Zelenortske otoki in Moldavija. Pri omenjenih partnerstvih gre za politične deklaracije, izven dosega prava EU ali mednarodnega prava. Gre za trenutno najbolj inovativno in sofisticirano orodje globalnega pristopa k migracijam. Namen partnerstev za mobilnost je dovoliti omejene zakonite migracije, a le v določenih sektorjih in določen čas. Zasnova so na skupni odgovornosti med sodelujočimi na strani EU in tretjo državo. Ker EU tretji državi ponudi možnosti zakonitih migracij, lahko na drugi strani EU vključi zahteve kot so delovni sporazumi s Frontexom

in ponudbe pomoči s strani EU za izboljšavo mejnega nadzora. Ni naključje, da so bila partnerstva za mobilnost sklenjena z državami okoli mej EU ali državami na liniji migracij proti EU.

## **SKLEP**

EU se sooča z resnimi izzivi, povezanimi z njeno podobo v prihodnosti. Bodisi se bo morala povečati nataliteta v EU ali pa bo morala dopuščati masovne imigracije, če bo želela ohraniti vzdržen pokojninski sistem, kot ga trenutno pozna. Prav tako ni pričakovati, da bodo države EU na srednji rok »ustvarile« več kadra, ki je trenutno deficitaren, tako da bodo tudi v tem pogledu odvisne od priseljske delovne sile. Z drugimi besedami, razlogi, ki trenutno govorijo v prid vsaj enaki stopnji neto migracij v EU, bodo obstajali tudi v naslednjih nekaj desetletjih. A zato se bodo evropske družbe soočale s počasnim etničnim spreminjanjem, ki bo zahtevalo prilagajanje tako na strani gostujočih družb kot tudi na strani imigrantov. Populistična retorika, povezana s protiimigrantskim razpoloženjem, bo morala pristati na realnih tleh. Ne potrebujejo namreč le imigranti EU, temveč tudi EU imigrante. Vendar mora v tej povezavi EU ustvariti boljše »sito«, kot ga ima trenutno na razpolago. Z besedo »sito« mislim tu na celostno migracijsko politiko EU, ki mora od sebe odvracati tipe imigrantov, ki jih ne potrebuje, in privlačiti tipe imigrantov, ki jih potrebuje. Kot sem opisal v magistrskem delu, EU potrebuje kader, ki je danes v EU deficitaren (na primer v zdravstvu) in visoko kvalificirano delovno silo, ki naj pomaga evropskim gospodarstvom ostati globalno konkurenčna, ne potrebuje pa ilegalnih imigracij, ki niso v sozvočju s potrebami trgov dela v EU, oziroma imajo več negativnih kot pozitivnih učinkov na evropska gospodarstva. V tem tem pogledu se zdi EU »sebična trdnjava«. Vendar se je treba zavedati, da EU ne more sprejeti vseh, ki želijo priti v EU. Zato bo morala narediti svoje meje za ilegalne imigrante bolj neprehodne in/ali posredno odstranjevati potisne dejavnike v emigrantskih državah in dejavnike potega v imigrantskih državah EU, ki spodbujajo ilegalne migracije. Pri tem trenutno ni uspešna. Že sam pogled na masovne pritiske na južne meje EU nam to potrjuje. Vprašanje pa je, koliko bolj je EU sploh lahko uspešna pri zajezitvi ilegalnih tokov migracij. Dejavniki potiska bodo, tudi če EU pomaga odstranjevati vzroke ilegalnih emigracij v emigrantskih in imigrantskih državah, ostali močni tudi v naslednjih desetletjih. Tudi glede zmožnosti privabljanja visoko kvalificiranega kadra je vprašanje, ali je EU sposobna uspešno tekmovati z ZDA, Kanado in Avstralijo. Uspešnosti modre karte trenutno še ni mogoče zanesljivo oceniti. Lahko pa rečemo, da trenutno ne kaže, da je modra karta že bistveno spremenila delež visoko kvalificirane delovne sile v celotni imigrantski populaciji v EU. Tudi glede procesa integriranja imigrantov v gostujoče družbe je treba reči, da države EU niso preveč uspešne. A to je dolgoročen proces, ki bo zahteval, da se v načinu razmišljanja tako domačega kot imigrantskega prebivalstva spremeni marsikaj. Po eni strani se mora domače prebivalstvo zavedati, da je multikulturalnost prihodnost Evrope, po drugi strani pa treba imigrantom dati jasno vedeti, da so prišli v EU, kjer se bodo morali prilagoditi temeljnim vrednotam in načinu življenja tu. Da torej Evropa ni »od včeraj«, temveč, da ima bogato zgodovino, kulturo in gospodarstva, svojo identiteto torej, ki pa sicer ni nespremenljiva. Nadalje je treba reči, da je EU nekoliko »hipokratična« glede svoje usmerjenosti na področju imigracij. Po eni strani govori, da si želi več visoko usposobljenega kadra, po drugi strani trdi, da želi preprečiti beg možganov iz emigrantskih držav. Kompatibilnost teh dveh zadev je sicer možna, vendar težko izvedljiva. Vprašanje pri tem ostaja, ali bo EU s svojim zavzemanjem za olajševanje nakazil iz EU v države izvora migrantov, krožnimi migracijami in podpiranjem razvoja v izvornih državah migrantov dejansko uspela ustvariti

»angl. *win-win*« situacijo, ali gre le še za eno »angl. *win-loose*« borbo na ekonomskem in širše družbenem področju med razvitim severom in nerazvitim jugom.

Glede prve hipoteze v magistrskem delu po eni strani lahko rečemo, da se skupna imigracijska politika EU že uresničuje in sprejema. Dejstvo je, da EU s svojimi direktivami na nekaterih področjih imigracijske politike že ukrepa. To pomeni, da se skupna imigracijska politika že uresničuje. Sprejemanje direktiv na ravni EU in njihovo prenašanje v notranje rede držav članic pomeni, da države članice številna področja imigracijske politike ne urejajo več same, temveč da se le to ureja sedaj na ravni EU (primer modre karte, boja proti ilegalnim imigracijam in ostala podpodročja imigracijske politike, kjer je EU ukrepala s svojimi direktivami). S terminom skupna imigracijska politika oziroma s tem, da se skupna imigracijska politika že uresničuje, je povezan tudi način odločanja o imigracijski politiki. Zaradi večinskega odločanja je namreč prišlo do tega, da država s svojim nestrinjanjem z določenim predlogom pravnega akta EU, ne more blokirati sprejema in uveljavitve le tega, če večina predlog podpira. To pomeni, da večina prevlada nad manjšino. Tudi v tem smislu je imigracijska politika skupna in že v fazi uresničevanja in sprejemanja. Na naddržavno naravo imigracijske politike v EU kaže tudi enakovredna vloga EP pri sprejemanju zakonodaje EU in pristojnost predlaganja zakonodaje, ki jo ima EK. V EP sedijo namreč neposredno izvojeni predstavniki, v EK pa »evrobirokrati«, medtem ko v Svetu EU vladni predstavniki. V povezavi s skupno imigracijsko politiko pa moramo vendarle poudariti tudi, da države članice EU še vedno določajo, koliko ekonomskih migrantov bodo spustile na svoje ozemlje.

Skupna imigracijska politika je v fazi oblikovanja in nastajanja. Obstajajo namreč še področja, kjer EU (še) ni ukrepala s svojimi direktivami, a se bo to v prihodnjih letih skoraj zagotovo zgodilo. V tem smislu, kot rečeno, je skupna imigracijska politika še v fazi oblikovanja in nastajanja. V povezavi z oblikovanjem in nastajanjem skupne imigracijske politike je treba poudariti, da bi se lahko bodisi pristojnosti, povezane z imigracijsko politiko, na naddržavno raven še prenašale, ali pa bo EU v okviru deljenih pristojnosti regulirala vedno več področij imigracij, kar bo ožilo področja, kjer bodo lahko države članice same regulirale imigracije. Bolj verjetno je, da skupna imigracijska politika v naslednjih letih še ne bo prešla pod izključno pristojnost EU. Pregled razvoja imigracijske politike je pokazal, koliko časa je moralo preteči, da so članice EU prenesle trenutne pristojnosti EU na področju imigracijske politike z nacionalne ravni na raven EU, kar je povezano z večinskim odločanjem na področju imigracijske politike in relativno močno vlogo EP in EK. Razvoj pa kaže tendence, da bo EU s svojimi direktivami urejala vedno več področij imigracijske politike.

Glede druge hipoteze, ki govori o tem, da skupna imigracijska politika na ravni EU predstavlja potreben način reševanja problematike imigracij in migrantov, lahko rečemo, da drži. V magistrskem delu sem v poglavju, kjer opisujem podpodročja imigracijske politike, ki jih s svojimi direktivami ureja EU, omenjal načelo subsidiarnosti. Pri konkretnih direktivah in predlogih direktiv sem navedel razloge, zakaj je ukrepanje na ravni EU bolj primerno kot ukrepanje na ravni posameznih držav članic, da se dosežejo cilji direktiv oziroma predlogov direktiv. Za te argumente lahko rečemo, da zadovoljivo pojasnjujejo, da je ukrepanje na ravni EU na določenih podpodročjih imigracijske politike potreben način reševanja imigracijske problematike v EU. Vendar samo dejstvo, da se imigracije v EU rešuje na ravni EU ne bo pomenilo nujno dobrih rešitev. Za dobre rešitve na področju imigracij v EU morajo biti zakonodajni akti EU tudi kakovostni. Morajo odgovarjati potrebam vseh udeleženih, to je migrantov, EU, držav članic EU in potrebam emigrantskih držav. Primer ilegalnih imigracij kaže, da se bo moralo na ravni EU storiti še

marsikaj, da se ilegalne imigracije zmanjša. Naslednja leta bodo pokazala tudi kakovost direktive o modri karti. Če rešitve na ravni EU ne bodo uspešne, se bodo o smiselnosti nadaljnega urejanja različnih podpodročij imigracij na ravni EU spraševali tudi predstavniki v Svetu EU in EP. To pomeni, da bo oblikovanje skupne imigracijske politike upočasnjeno ali zaustavljeno. Če bodo rešitve uspešne v smislu večjega števila visoko usposobljenega kadra, ki se odloči za migriranje v EU, zmanjšanje problema ilegalnih imigrantov in boljšega izkoriščanja potenciala imigrantov, ki so že v EU, potem bo to pospeševalo sprejemanje zakonodaje na področju imigracij na ravni EU. Z drugimi besedami, EU se bo morala stalno dokazovati, da lahko ureja imigrantsko problematiko bolje kot nacionalne ravni s svojo zakonodajo. Trenutno kaže, kljub problemom ilegalnih imigracij in nekaterim ostalim nerešenim problemom, da so države članice in evroposlanci naklonjeni urejanju imigrantske problematike na ravni EU z direktivami in omenjenim mehkim pravom EU.

Glede tretje hipoteze, ki pravi da gospodarska kriza ni bistveno vplivala na imigracijsko politiko EU, moram prav tako reči, da je točna. Dokumenti EU in Evropskega sveta, ki so bili sprejeti v času gospodarske krize, ne kažejo bistvenega odstopanja od prejšnje usmeritve EU glede imigracij. Stockholmski program, ki predstavlja politične smernice za razvoj imigracijske politike na ravni EU od leta 2010 do leta 2014, je skladen s prejšnjimi dokumenti Evropskega sveta na področju imigracij. Evropski svet se namreč v Stockholmskem programu še naprej jasno zaveda, da EU potrebuje imigrante in ne predvideva kakšnih zaščitnih mehanizmov pred večjim navalom zakonitih migrantov. Program še naprej predvideva oster boj proti nezakonitim migracijam. Prav tako pravni akti EU, ki so bili sprejeti v času gospodarske krize, ne spreminjajo usmeritve glede imigracij v EU. Še naprej se favorizira »prihod znanja«, pravično obravnavo imigrantov, ki so že v EU, in dodaten boj proti nezakonitim imigracijam. Treba pa je tu dodati, da je na nacionalni ravni v času gospodarske krize prišlo do nekaterih sprememb, ki kažejo na restriktivno imigracijsko politiko na nacionalni ravni držav članic. Nekatere države članice namreč branijo domače zaposlene z zmanjšanjem števila imigrantskih delavcev, ki jim je dovoljen vstop v določene države članice. Prav tako so poostriale zahteve za ponovno združitev družin in uvedle nekatere druge ukrepe, namenjene zmanjšanju števila imigrantov. Na prvi pogled so bile te nacionalne politike v nasprotju z imigracijsko politiko na ravni EU, a je treba poudariti, da je število imigrantov, ki jim je dovoljen vstop v posamezne države članice, v pristojnosti teh držav članic. Logična reakcija držav članic na gospodarsko krizo, ki sicer ni nujno ekonomsko upravičena, a je politično koristna za politike v državah članicah, je omejevanje imigrantske delovne sile in zaščita domače delovne sile. Kljub tem ukrepom na splošno lahko trdimo, da imigranti nazaj v državo izvora nočejo in da EU še vedno vidijo kot »obljubljeno deželo«.

## LITERATURA IN VIRI

1. Ahmeti, M. (2011). *Migracijske in integracijske politike v Evropski uniji* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
2. Appleyard, R. T. (1991). *International Migration: Challenge For The Nineties*. Geneve: International Organization for Migration.
3. Björklund, A. (2011). Skilled workers leaving for the European union; Possible Impacts of the EU Blue Card Directive on Developing Countries of Origin through Migration of Skilled Workers - An Assessment Based on the Case of the Malian System for Higher Education. Najdeno 25. maja 2014 na spletnem naslovu [http://www.juridicum.su.se/juruppsatser/2011/vt\\_2011\\_Amanda\\_Bjorklund.pdf](http://www.juridicum.su.se/juruppsatser/2011/vt_2011_Amanda_Bjorklund.pdf).
4. Borjas, G. J. (1995). The Economic Benefits from Immigration. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 3-22.
5. Brücker, H. (2011). The Labor Market Challenge; Does International Migration Challenge Labor Markets in Host Countries? A critical Review of the Recent and Traditional Literature. *Rober Shuman Centre for Advanced Studies*. Najdeno 25. avgusta 2013 na spletnem naslovu <http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/ENEU-US2011-21.pdf>
6. Cardwell, P. J. (2013). New Modes of Governance in the External Dimension of EU Migration Policy. *International Migration*, 51(6), 54-66.
7. Cardwell, P. J., Kaunert, C., & Leonard, S. (2013). Migration in the European Union's area of freedom, security and justice after the treaty of Lisbon and the Stockholm programme – Intruduction. *International Migration*, 51(6), 24-25.
8. Cerna, L. (2013a). Understanding the diversity of EU migration policy in practice: the implementation of the Blue Card initiative. *Policy Studies*, 34(2), 180-200. Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu <http://www.luciecerna.com/uploads/5/1/2/5/5125288/policystudies.pdf>
9. Cerna, L. (2013b). The EU Blue Card: preferences, policies, and negotiations between Member States. *Oxford journals. Migration Studies*. Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu <http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2013/07/26/migration.mnt010.full>
10. Chaloff, J., Dumont, J-C., & Liebig, T. (2012). The Impact of the Economic Crisis on Migration and Labour Market Outcomes of Immigrants in OECD Countries. *CESifo DICE Report 1/2012*. Najdeno 26. maja 2014 na spletnem naslovu <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=18176906>
11. *Citizens of non-member countries by level of human development index (HDI), EU-27*. Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Citizens\\_of\\_non-member\\_countries\\_by\\_level\\_of\\_human\\_development\\_index\\_%28HDI%29,\\_EU-27,\\_1\\_January\\_2012\\_%281%29\\_%28%25%29\\_YB14.png&filetimestamp=20131204135941](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Citizens_of_non-member_countries_by_level_of_human_development_index_%28HDI%29,_EU-27,_1_January_2012_%281%29_%28%25%29_YB14.png&filetimestamp=20131204135941)



12. *Citizens of non-member countries resident in the EU-27 by continent of origin.* Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Citizens\\_of\\_non-member\\_countries\\_resident\\_in\\_the\\_EU-27\\_by\\_continent\\_of\\_origin,\\_1\\_January\\_2012\\_%281%29\\_%28%25%29\\_YB14.png&filetimestamp=20131204135953](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Citizens_of_non-member_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,_1_January_2012_%281%29_%28%25%29_YB14.png&filetimestamp=20131204135953)
13. Coleman, D. (2006). Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition. *Population and development review*, 32(3), 401-446.
14. *The Commission appoints an EU Anti-Trafficking Coordinator.* Najdeno 10. septembra 2013 na spletnem naslovu  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1715\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1715_en.htm?locale=fr)
15. Commission of the European Communities. (2005a). Green Paper on an EU approach to managing economic migration. Najdeno 27. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://aei.pitt.edu/37783/1/COM\\_\(2004\)\\_811.pdf](http://aei.pitt.edu/37783/1/COM_(2004)_811.pdf).
16. Commission of the European Communities. (2005b). Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European economic and Social committee and the Committee of the regions - A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Najdeno 17. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_988\\_232042490.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_988_232042490.pdf)
17. Commission of the European Communities. (2008a). Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social committee and the Committee of the regions - Preparing the next steps in border management in the European Union. Najdeno 11. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>
18. Commission of the European Communities. (2008b). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of directive 2003/86/EC on the right to family reunification. Najdeno 8. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF>
19. Council directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals. *Official Journal of the European Communities* L 149. Najdeno 11. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:EN:PDF>
20. Council directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union* L 251. Najdeno 7. junija 2014 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?;jsessionid=VPlmTTlbXltRwhGzNtNVTrLmmKkQYnyxtV1dVkpmdkHmLqk8fgQD!-1766374606?uri=CELEX:32003L0086>
21. Council directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. *Official Journal of the European Union* L 16. Najdeno 7. junija 2014 na spletnem naslovu

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/;jsessionid=03g6TTyMpjLwDTyVtYC1snDXk3Dhjn5cwtRQTnTwR9nvXmfG0q4m!-837538598?uri=CELEX:32003L0109>

22. Council directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air. *Official Journal of the European Union* L 321. Najdeno 11. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:321:0026:0031:EN:PDF>
23. Council directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. *Official Journal of the European Union* L 375. Najdeno 7. junija 2014 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>
24. Council directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. *Official Journal of the European Union* L 289. Najdeno 15. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>
25. Council recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (2005/762/EC). *Official Journal of the European Union* L 289. Najdeno 15. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0026:0028:EN:PDF>
26. Council directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. *Official Journal of the European Union* L 155. Najdeno 8. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>
27. Crepulja, G. (2013). *Migracijska politika Evropske unije in Slovenije v luči migracij med Slovenijo in državami Zahodnega Balkana* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
28. Dinan, D. (2000). *Encyclopedia of the European Union*. London: Lynne Reinner Publishers.
29. Direktiva 2011/98/EU evropskega parlamenta in sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici. *Uradni list Evropske unije* L 343. Najdeno 8. septembra na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:SL:PDF>
30. Directive 2008/115/EC of the European parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. *Official Journal of the European Union* L 348.

- Najdeno 11. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>
31. Directive 2009/52/EC of the European parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals. *Official Journal of the European Union* L 168. Najdeno 10. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>
  32. Ehrenberg, R. G., & Smith, R. S. (2006). *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. Boston: Pearson/Addison Wesley.
  33. *EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship*. Najdeno 10. avgusta 2014 na spletnem naslovu  
[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resbc1](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1)
  34. European Commission. (2008a). Labour Market and wage development in 2007 with special focus on the economic impact of immigration. Najdeno 28. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13227\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13227_en.pdf)
  35. European Commission. (2008b). *Employment in Europe 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
  36. European Commission. (2010a). Handbook on Integration for policy-makers and practitioners. Najdeno 9. septembra 2013 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_12892\\_168517401.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_168517401.pdf)
  37. European Commission. (2010b). Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA. Najdeno 30. maja 2014 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0095:FIN:EN:PDF>
  38. European Commission. (2011a). The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Najdeno 28. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/ee-2011-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf)
  39. European Commission. (2011b). Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions - European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals. Najdeno 17. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf)
  40. European Commission. (2011c). Demography Report 2010 - Older, more numerous and diverse Europeans. Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KE-ET-10-001/EN/KE-ET-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-ET-10-001/EN/KE-ET-10-001-EN.PDF).

41. European Commission. (2013). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - 4th Annual Report on Immigration and Asylum. Najdeno 25. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0422:FIN:EN:PDF>
42. European Council. (1999). Tampere European council - 15 and 16 october 1999 - Presidency conclusions. Najdeno 16. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)
43. European Council. (2008). European Pact on Immigration and Asylum. Najdeno 8. septembra 2013 na spletnem naslovu  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
44. Evropska komisija. (2010a). Predlog - Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi sezonskega dela. Najdeno 30. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0379\\_/com\\_com\(2010\)0379\\_sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0379_/com_com(2010)0379_sl.pdf)
45. Evropska komisija. (2010b). Predlog – Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja. Najdeno 30. maja 2014 na spletnem naslovu  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0378\\_/com\\_com\(2010\)0378\\_sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0378_/com_com(2010)0378_sl.pdf)
46. Evropska komisija. (2011b). Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Sporočilo o migracijah. Najdeno 6. oktobra na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/248\\_act\\_part1\\_v3\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/248_act_part1_v3_sl.pdf)
47. Evropska komisija. (2013a). Predlog – Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, izmenjav učencev, plačanega in neplačanega usposabljanja, prostovoljnega dela in dela varušku au pair. Najdeno 10. junija 2014 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/study-or-training/docs/students\\_and\\_researchers\\_proposal\\_com\\_2013\\_151\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/study-or-training/docs/students_and_researchers_proposal_com_2013_151_en.pdf)
48. Ferčič, A., Hojnik, J., & Tratnik, M. (2011). *Uvod v pravo Evropske unije*. Ljubljana: GV Založba.
49. Grilc, P., & Ilešič, T. (2001). *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
50. Haški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji. *Uradni list Evropske unije* 2005/C 53. Najdeno 1. junija 2014 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_1242\\_874537705.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_1242_874537705.pdf)
51. *Human trafficking: Commission welcomes Council adoption of stronger EU rules*. Najdeno 10. septembra 2013 na spletnem naslovu  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-332\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-332_en.htm?locale=fr)
52. *Immigration*. Najdeno 3. avgusta 2013 na spletnem naslovu  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm)

53. *Integration Fund*. Najdeno 9. septembra 2013 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm)
54. Jelenko, M. (2001). *Migracijska politika Evropske unije in Slovenije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
55. Kahanec, M., & Zimmermann, K. F. (2011). *High-Skilled Policy in Europe*. Berlin. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
56. Koehler, J., Laczko, F., Aghazarm, C., & Schad, J. (2010). Migration and the economic crisis in the European Union: implications for Policy. Najdeno 1. junija 2014 na spletnem naslovu [http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration\\_and\\_the\\_Economic\\_Crisis.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration_and_the_Economic_Crisis.pdf)
57. Komisija Evropskih skupnosti. (2005). Predlog – direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU. *Bruselj, 1. 9. 2005. KOM(2005) 391 končno*. Najdeno 1. junija 2014 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0391&from=SL>
58. Komisija Evropskih skupnosti. (2007a). Predlog – direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU. Najdeno 1. junija 2014 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2007\)0249\\_/com\\_com\(2007\)0249\\_sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0249_/com_com(2007)0249_sl.pdf)
59. Komisija Evropskih skupnosti. (2007b). Predlog - direktiva Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce. Najdeno 1. junija 2014 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_1373\\_48367978.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_1373_48367978.pdf)
60. Komisija Evropskih skupnosti. (2008). Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - krepitev globalnega pristopa k vprašanju migracij: izboljšanje usklajevanja, skladnosti in dopolnjevanja. Najdeno 1. junija 2014 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_PDF\\_COM\\_2008\\_0611\\_F\\_SL\\_COMMUNICATION.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_SL_COMMUNICATION.pdf)
61. Knez, R., & Hojnik, J. (2009). *Notranji trg EU*. Maribor: Pravna fakulteta.
62. Lesar, A. (2009). *EU in učinki notranjega trga dela* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
63. Luedtke, A. (2011). Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes. *International Migration*, 49(2), str. 1-21.
64. Lutz, W., & Scherbov, S. (2003). *Can Immigration Compensate for Europe's Low Fertility?* (European Demographic Research Papers, 2003, No. 1). Vienna: Vienna Institute of Demography.
65. *Main countries of origin of non-nationals, EU-27*. Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Main\\_countries\\_of\\_origin\\_of\\_non-nationals,\\_EU-27,\\_1\\_January\\_2012\\_%281%29\\_%28million%29\\_YB14.png&filetimestamp=20131204140038](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_1_January_2012_%281%29_%28million%29_YB14.png&filetimestamp=20131204140038)

66. Malačič, J. (2006). *Demografija – Teorija, analiza, metode in modeli*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
67. Malmström, C. (2011, 12. avgust). EU potrebuje več delovne migracije. *Dnevnik*. Najdeno 25. avgusta 2013 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/mnenja/kolumne/1042465202>
68. *The mandate to promote integration at EU level*. Najdeno 9. septembra 2013 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/ewsi/en/mandate.cfm>
69. Nelissen, N. & Fliasher, C. (2008, oktober). Working in the European Union: An Overview of Migration and Work Permit Policy for Non-EU Nationals. *Mobility magazine*. Najdeno 8. februarja 2014 na spletnem naslovu <http://www.worldwideerc.org/Resources/MOBILITYarticles/Pages/1008nelissen.aspx>
70. Nonneman, W. (2007). European Immigration and the Labour Market. The transatlantic task force on immigration and integration. Najdeno 20. avgusta 2013 na spletnem naslovu [http://www.migrationinformation.org/transatlantic/ImmigrationEULaborMarket\\_72507.pdf](http://www.migrationinformation.org/transatlantic/ImmigrationEULaborMarket_72507.pdf)
71. *Območje svobode, varnosti in pravice: splošni vidiki*. Najdeno 10. oktobra 2013 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html)
72. Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris. OECD Publishing.
73. Philipov, D., & Schuster, J. (2010). *Effect of Migration on Population Size and Age Composition in Europe*. (European Demographic Research Papers, 2010, No. 2). Vienna: Vienna Institute of Demography.
74. *Politika priseljevanja*. Najdeno 10. oktobra 2013 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html)
75. Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o delovanju Evropske unije. *Uradni list Evropske unije* 2012/C 326/01. Najdeno 4. avgusta 2014 na spletnem naslovu [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026sl.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf)
76. Pugel, T.A., & Lindert, P.H. (2000). *International Economics* (11<sup>th</sup> ed.). Boston [etc.] Irwin/Mc Graw-Hill.
77. *Return Fund*. Najdeno 12. septembra 2013 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index_en.htm)
78. Roos, C. (2013). How to Overcome Deadlock in EU Immigration Politics. *International Migration*, 51(6), str. 67-77.

79. Ruhs, M., & Silva-Vargas, C. (2012). The Labour Market Effects of Immigration. Migration Observatory briefing. Najdeno 3. junija 2014 na spletnem naslovu [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Labour%20Market%20Effects%20of%20Immigration\\_0.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Labour%20Market%20Effects%20of%20Immigration_0.pdf)
80. *Skupni evropski pristop k priseljevanju*. Najdeno 3. avgusta 2013 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/news/justice/110506\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/110506_sl.htm)
81. Slominski, P. (2013). The Power of Legal Norms in the EU's External Border Control. *International Migration*, 51(6), str. 41-53.
82. Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje *Uradni list Evropske unije* 2010/C 115. Najdeno 30. maja 2014 na spletnem naslovu [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504(01))
83. Šečić, Z. (2010). *Migracije in migracijska politika v Evropski uniji* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
84. Three pillars of the European Union (b.l.) V *Wikipedia*. Najdeno 24. maja 2014 na spletnem naslovu [http://en.wikipedia.org/wiki/Three\\_pillars\\_of\\_the\\_European\\_Union](http://en.wikipedia.org/wiki/Three_pillars_of_the_European_Union)
85. United Nations Development Programme – UNDP. (2009). Human Development Report 2009; Overcoming barriers: Human mobility and development. Najdeno 20. avgusta 2013 na spletnem naslovu [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr\\_2009\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf)
86. United Nations Population Fund – UNFPA. (2004). Programme of Action Adopted at the International Conference on Population and Development. Najdeno 20. junija 2014 na spletnem naslovu <http://www.unfpa.org/public/cache/offonce/home/sitemap/icpd/International-Conference-on-Population-and-Development/ICPD-Programme;jsessionid=354EC05210344151D3D2525A3E00FDDE.jahia01#ch10c>
87. Vasileva, K. (2011). 6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad. Najdeno 16. junija 2014 na spletnem naslovu [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF)
88. Vasileva, K. (2012). Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27. Najdeno 16. junija 2014 na spletnem naslovu [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-031/EN/KS-SF-12-031-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-031/EN/KS-SF-12-031-EN.PDF)
89. *Visa Information System*. Najdeno 10. septembra 2013 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm)
90. Wunderlich, D. (2013). Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy. *International Migration*, 51(6), 26-37.
91. Zakšek, T. (2006). *Menedžment mednarodnih migracij v Evropski uniji* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.





## **PRILOGE**



## **KAZALO PRILOG**

Priloga 1: Tuji državljani v EU, 2011.....	1
Priloga 2: Število izdanih dovoljenj za prebivanje leta 2008 in 2009 (absolutne številke).....	2
Priloga 3: Modre karte EU, glede na vrsto odločitve .....	3



## Priloga 1: Tuji državljani v EU, 2011

Tabela 1: Tuji državljani v EU, 2011

Država	Tuji državljani						
	Skupaj			Državljeni drugih držav članic EU		Državljeni držav izven EU-27	
	(1000)	(%) v 2011	(%) v 2001	(1000)	(%)	(1000)	(%)
EU-27	33306,1	6,6	4,4	12805,2	2,5	20500,9	4,1
Belgija	1162,6	10,6	8,4	749,0	6,8	413,7	3,8
Bolgarija	38,8	0,5	0,3	8,5	0,1	30,4	0,4
Češka republika	416,7	4,0	1,8	135,4	1,3	281,3	2,7
Danska	345,9	6,2	4,8	125,1	2,3	220,7	4,0
Nemčija	7198,9	8,8	8,8	2628,3	3,2	4570,6	5,6
Estonija	208,0	15,7	20,0	12,6	1,0	195,4	14,8
Irska	361,6	8,1	3,9	292,4	6,5	69,1	1,5
Grčija	956,0	8,5	7,0	153,0	1,4	803,0	7,1
Španija	5654,6	12,3	2,9	2329,2	5,0	3325,5	7,2
Francija	3824,8	5,9	5,3	1339,9	2,1	2484,9	3,8
Italija	4570,3	7,5	2,2	1334,8	2,2	3235,5	5,3
Ciper	167,8	20,0	8,8	105,4	12,5	62,4	7,4
Latvija	379,8	17,0	24,6	9,8	0,4	370,0	16,6
Litva	33,6	1,0	1,0	1,9	0,1	31,7	1,0
Luksemburg	220,7	43,1	37,0	190,6	37,2	30,1	5,9
Madžarska	209,2	2,1	1,1	127,1	1,3	82,1	0,8
Malta	20,4	4,9	2,5	10,4	2,5	10,0	2,4
Nizozemska	673,2	4,0	4,2	334,5	2,0	338,7	2,0
Avstrija	907,4	10,8	8,9	352,2	4,2	555,2	6,6
Poljska	47,3	0,1	0,1	15,5	0,0	31,7	0,1
Portugalska	448,1	4,2	2,1	103,2	1,0	344,9	3,2
Romunija	:	:	:	:	:	:	:
Slovenija	82,7	4,0	2,1	5,4	0,3	77,4	3,8
Slovaška	68,0	1,3	0,6	41,9	0,8	26,1	0,5
Finska	166,6	3,1	1,8	61,2	1,1	105,4	2,0
Švedska	622,3	6,6	5,4	270,0	2,9	352,3	3,7
Združeno Kraljestvo	4486,6	7,2	4,5	2061,4	3,3	2425,2	3,9
Islandija	21,1	6,6	3,1	16,7	5,2	4,4	1,4
Lihtenštajn	12,0	33,2	34,4	5,9	16,4	6,1	16,8
Norveška	368,5	7,5	4,1	214,0	4,4	154,5	3,1
Švica	1765,8	22,4	19,8	1097,8	13,9	668,0	8,5
Hrvaška	:	:	0,9	:	:	:	:
Črna Gora	44,2	7,2	:	0,7	0,1	43,5	7,0
Makedonija	:	:	:	:	:	:	:
Turčija	175,4	0,2	0,4	74,5	0,1	100,8	0,1

Vir: K. Vasileva, *Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27, 2012, str. 2.*

**Priloga 2: Število izdanih dovoljenj za prebivanje leta 2008 in 2009 (absolutne številke)**

*Tabela 2: Število izdanih dovoljenj za prebivanje leta 2008 in 2009 (absolutne številke)*

Država	Absolutne številke									
	Družinski razlogi		Študij		Plačana dejavnost		Drugo		Skupaj	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgija	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717
Bolgarija	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385
Češka republika	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732
Danska	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253
Nemčija	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954
Estonija	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777
Irška	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509
Grčija	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148
Španija	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369
Francija	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491
Italija	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154
Ciper	335		8751		32704		12020		53810	0
Latvija	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304
Litva	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659
Madžarska	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682
Nizozemska	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151
Avstrija	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035
Poljska	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427
Portugalska	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324
Romunija	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380
Slovenija	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759
Slovaška	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336
Finska	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034
Švedska	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337
Združeno Kraljestvo	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380
EU	684880	625308	444729	473657	672764	411379	462829	505433	2265202	2015777

*Vir: Evropska komisija, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Sporočilo o migracijah, 2011, str. 24.*

**Priloga 3: Modre karte EU, glede na vrsto odločitve***Tabela 3: Modre karte EU, glede na vrsto odločitve*

Država	Odločitev		
	Odobrena	Obnovljena	Umaknjena
Belgija	0	:	:
Bolgarija	15	0	0
Češka republika	62	1	0
Nemčija	2584	0	:
Estonija	16	0	0
Grčija	0	0	0
Španija	461	91	0
Italija	6	:	:
Ciper	0	0	0
Latvija	17	0	0
Luksemburg	183	0	0
Madžarska	1	0	0
Malta	0	0	0
Nizozemska	1	0	0
Avstrija	124	5	0
Poljska	2	0	0
Portugalska	2	0	0
Romunija	46	0	0
Slovenija	9	0	1
Slovaška	7	0	0
Finska	2	0	0

*Vir: EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship, 2014.*