

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**IMIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJE TER
EKONOMSKI UČINKI IMIGRACIJ**

Ljubljana, januar 2002

KATARINA KAVKLER

IZJAVA

Študentka Katarina Kavkler izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. MIGRACIJE V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJI	2
2.1. MIGRACIJSKI TRENDI V EVROPI SKOZI ČAS.....	2
2.2. OBSEG MIGRACIJ V EVROPSKI UNIJI IN SLOVENIJI	5
2.3. VRSTE IMIGRACIJ V RAZVITE DRŽAVE	6
2.3.1. <i>Priseljevanje aktivnega prebivalstva</i>	6
2.3.2. <i>Prošnje za azil</i>	8
2.3.3. <i>Ilegalno priseljevanje</i>	9
2.4. DEJAVNIKI, KI POVZROČAJO MIGRACIJE.....	10
3. IMIGRACIJSKA POLITIKA DRŽAV EU IN SLOVENIJE	12
3.1. VRSTE IMIGRACIJSKIH POLITIK.....	12
3.1.1. <i>Politike za reguliranje in kontroliranje priseljevanja</i>	12
3.1.2. <i>Politika integracije priseljencev</i>	13
3.1.3. <i>Migracije, mednarodno sodelovanje in širitev Evropske unije</i>	14
3.2. IMIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	15
3.2.1. <i>Razvoj in glavne širše značilnosti skupne imigracijske politike</i>	15
3.2.2. <i>Splošna načela imigracijske politike držav članic EU in njihovo uresničevanje</i> ..	17
3.3. IMIGRACIJSKA POLITIKA SLOVENIJE	20
3.3.1. <i>Glavni motivi za oblikovanje imigracijske politike</i>	20
3.3.2. <i>Namen, vsebina in pomen resolucije</i>	21
3.3.3. <i>Metodološki pristop k pripravi resolucije</i>	21
3.3.4. <i>Temelji imigracijske politike</i>	22
3.3.5. <i>Izvajanje imigracijske politike</i>	24
3.3.6. <i>Splošni ukrepi</i>	24
3.2.6.1. <i>Zakon o tujcih</i>	24
3.2.6.2. <i>Zakon o azilu</i>	25
3.2.6.3. <i>Zakon o začasnem zatočišču</i>	26
3.2.6.4. <i>Zakon o zaposlovanju in delu tujcev</i>	26
3.2.6.5. <i>Zakon o nadzoru državne meje</i>	27
4. EKONOMSKI UČINKI IMIGRACIJ	28
4.1. POVEZAVA MED IMIGRACIJO IN MEDNARODNO MENJAVO	28
4.2. EMIGRACIJSKA STOPNJA.....	29
4.3. UČINKI IMIGRACIJ NA TRG DELA	29
4.4. UČINKI IMIGRACIJ NA JAVNE FINANCE	31
4.5. NADOMESTITVENE MIGRACIJE.....	31
4.5.1. <i>Pretekli trendi</i>	33
4.5.2. <i>Scenarij I</i>	33
4.5.3. <i>Scenarij II</i>	34
4.5.4. <i>Scenarij III</i>	34
4.5.5. <i>Scenarij IV</i>	35
4.5.6. <i>Scenarij V</i>	35
4.6. PREDVIDENI UČINKI PRIKLJUČITVE NOVIH DRŽAV NA OBSEG IMIGRACIJ V EU.....	36
4.6.1. <i>Primer Portoriko</i>	36
4.6.2. <i>Predvidevanja o vplivu prihodnjih krogov širitve EU na migracije</i>	37

4.6.3. Migracije kot posledica priključitve Grčije, Španije in Portugalske k EU	39
4.6.4. Migracije in vključevanje Slovenije v EU.....	40
4.6.5. Nekateri posebnosti današnjih držav kandidatk.....	40
5. SKLEP.....	42
LITERATURA	43
VIRI	44
SLOVARČEK	

1. UVOD

Migracije imajo dandanes v svetu izjemno velik pomen. Ljudje se večinoma selijo iz manj razvitih držav v razvitejše predele sveta, kamor se seveda uvrščajo tudi države Evropske unije in Slovenija. Naloga razvitih držav je zato oblikovati ustrezne imigracijske politike za obvladovanje vedno večjih tokov priseljencev. Evropska unija je pri tem še pred nekoliko zahtevnejšo nalogo, saj se trudi uvajati skupno imigracijsko politiko ter politiko azila za vse države članice, pri čemer sodelujejo tudi države kandidatke, med njimi Slovenija. Migracije so v času pred širitvijo EU zelo aktualna tema, saj se njene članice zelo bojijo masovnega priseljevanja, ko se bodo priključile nove. Namen mojega diplomskega dela je predstaviti imigracijsko politiko EU in Slovenije ter ekonomske učinke imigracij. To predstavitev sem razčlenila na tri dele.

V prvem delu opisujem bistvene značilnosti migracij v EU in Sloveniji. Pričenjam z migracijskimi trendi v evropskem prostoru skozi čas, s čimer sem želela prikazati, kako sta se skozi zgodovino spreminjala obseg migracij ter motivi ljudi za migriranje. V naslednjem poglavju navajam nekaj konkretnih števil o obsegu neto migracij, iz katerih izhaja, da so države EU in Slovenija dandanes izrazito imigracijske države. Nadaljujem s predstavitvijo vrst imigracij v razvite države, in sicer aktivnega prebivalstva, prosilcev za azil ter ilegalnih migrantov. Prvi del končujem z opisom dejavnikov, ki jih ljudje upoštevajo, ko se odločajo o morebitni preselitvi.

Drugi in tretji del predstavljata jedro mojega diplomskega dela. V drugem delu predstavljam imigracijsko politiko držav EU ter Slovenije. Pričenjam z opisom vrst imigracijskih politik, ki se delijo v tri skupine. V prvo sodijo ukrepi nadzora meja ter ilegalnih migracijskih tokov in zaposlovanja, ki postajajo v Evropi vse ostrejši; v drugo sodijo ukrepi za povečevanje socialne vključenosti tujcev, pri katerih se prav tako kaže težnja zaostrovanja zahtev po dokazovanju tujcev, da so primerno integrirani; v tretjo skupino pa sodijo ukrepi za krepitev mednarodnih odnosov z izvornimi državami migrantov z namenom zniževanja spodbud za emigracije iz njih. Nadaljujem s predstavitvijo imigracijske politike EU. Najprej predstavljam njene širše značilnosti, pri katerih opisujem predvsem razvoj prizadevanj za oblikovanje skupne imigracijske politike in politike azila. Sledi predstavitev splošnih načel, in sicer posebej opisujem pogoje priseljevanja za državljane članic EU ter državljane nečlanic EU. Nazadnje predstavljam imigracijsko politiko Slovenije, najprej njene splošne usmeritve, nato pa še našo zakonodajo s tega področja.

V tretjem delu svojega diplomskega dela predstavljam ekonomske učinke imigracij. Pričenjam z opisom povezanosti med imigracijo in mednarodno menjavo. Sledi enačba odvisnosti emigracijske stopnje od nacionalnega dohodka na prebivalca ter razdalje med izvorno in ciljno državo. V naslednjem poglavju tretjega dela opisujem negativno in pozitivno teorijo o vplivu imigracij na trg dela. Predstavljam tudi izsledke o vplivu imigracij na javne finance ter možnosti krpanja starajoče in upadajoče evropske populacije z imigracijami. Zaključujem s predstavitvijo predvidevanj o obsegu imigracij v sedanje države članice EU po priključitvi novih članic. Sklep, ki izhaja iz teh predvidevanj, je, da je bojazen sedanjih držav članic pred masovnimi imigracijami, kot posledica novih krogov širitev EU, pretirana.

2. MIGRACIJE V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJI

2.1. MIGRACIJSKI TRENDI V EVROPI SKOZI ČAS

V svojem diplomskem delu se bom sicer res posvečala migracijskim gibanjem, ki dandanes zadevajo Evropsko Unijo in Slovenijo, nekoliko pa se mi le zdi vredno omeniti tudi zgodovinsko dogajanje na tem področju. Večina literature natančneje razčlenjuje migracije v 20. stoletju, ko so njihove razsežnosti postale zares ogromne, sicer pa migracije v Evropi segajo že precej v zgodovino.

Prve industrijske države v Evropi so v *devetnajstem stoletju* pritegovale delavce iz sosednjih dežel; tako so se Irci selili v Britanijo, Italijani v Francijo in prebivalci dežel srednje Evrope v Nemško cesarstvo. Vendar so bile te selitve številčno zelo majhne, sploh v primerjavi z masovnimi političnimi migracijami, kot posledica obeh svetovnih vojn, ter povojnimi delavskimi migracijami v preteklem stoletju (Patterns and Trends in International Migration in Western Europe, 2000, str. 1). V tedanjem času so se ljudje preseljevali tudi že med celinami, pri čemer je bila smer mednarodnih migracij iz Evrope v druge, tedaj manj razvite, dežele, predvsem pa v Ameriko, takrat še zelo redko poseljeno deželo priložnosti. Mednarodna migracija prebivalstva je pomembno vplivala na širjenje kapitalizma (Senjur, 1993, str. 195). Podatki o tem, koliko ljudi se je v letih 1821-1932 preselilo med celinami, so prikazani v tabeli 1:

Tabela 1: Svetovna medcelinska migracija (v tisočih), 1821-1932

EMIGRACIJA, 1846-1932		IMIGRACIJA, 1821-1932	
Evropa	51.696	Amerika	53.826
Avstro-Ogrska	5.196	Argentina	6.404
Britanski otoki	18.020	Brazilija	4.431
Nemčija	4.889	Kanada	5.206
Italija	10.092	ZDA	34.244
Rusija	2.253	Druge države	3.641
Španija	4.653	Azija	90
Druge države	6.593	Oceanija	3.934
Druge dežele	1.712	Afrika	1.437

Vir: Senjur, 1993, str. 195.

Kosinski je ocenil, da je preseljevanje znotraj Evrope kot posledica 1. svetovne vojne znašalo 7,7 milijona ljudi. V dvajsetih in tridesetih letih prejšnjega stoletja, torej v *obdobju med obema svetovnimaj vojnama*, so bile najštevilčnejše ekonomske migracije. Francija, na primer, se je po 1. svetovni vojni znašla v položaju, da je v deželi primanjkovalo tako delovne sile kot samskih moških, ki so bili zdesetkani na bojiščih, zato so spodbujali imigracije. Leta 1931 so tako imeli že 2.8 milijona novorojenih otrok tujega porekla, pri čemer so polovico tega števila tvorili Italijani (900.000) in Poljaki (500.000). Belgijski primanjkljaj delovne sile so dopolnjevali priseljenci iz Nizozemske, Poljske in Italije, Anglija pa je v tem času še naprej prejemale veliko imigrantov z Irske. Te delovne migracije med obema vojnama so bile tipične selitve iz dežel, ki so imele nižji življenjski standard in presežek kmečkega prebivalstva v dežele s počasnejšo rastjo prebivalstva in boljšimi ekonomskimi razmerami. Kjer je bil naravni prirastek majhen ali pa ga celo ni bilo, na primer v Franciji v tridesetih letih, so bile

imigracije odločilne za vzdrževanje oz. rast števila prebivalstva. 2. sv. vojno so spremljale masovne selitve ljudi, kar 25 milijonov, večinoma iz srednje in vzhodne Evrope. Mnogo teh selitev je bilo začasnih.

Pozna štirideseta so bila za Evropo leta živahnega preseljevanja, kar je bila logična posledica 2. svetovne vojne. Podatki o selitvah so zaradi vesplošne zmede v Evropi in po svetu v tedanjem času sicer pomanjkljivi, dejstvo, da so te številke izredno velike, pa je neizpodbitno. Vrste migracij v tem času sta bili dve: politične, kamor uvrščamo vračanje med vojno prisilno preseljenih prebivalcev (npr. 1.7 milijona ljudi se je vrnilo na območja zahodne Češkoslovaške, od koder so jih v druge dele te dežele ali pa v tujino med vojno pregnali okupatorji), vračanje beguncev (npr. izseljevanje Nemcev iz nekdanj okupiranih območij v Vzhodno in Zahodno Nemčijo, pri čemer so ti postali begunci šele po vojni, vojni begunci iz držav zaveznic pa so se ravno tako vračali v svoje dežele) ter izmenjave prebivalcev (npr. med Češkoslovaško in Madžarsko, Češkoslovaško in Sovjetsko zvezo ter Madžarsko in Jugoslavijo). Po drugi svetovni vojni so se na novo oblikovale meje evropskih držav, kar je povzročilo drugo vrsto migracij tega obdobja - masovne etnične migracije, ko so se ljudje selili v države svoje narodnosti.

Za *petdeseta leta* prejšnjega stoletja sta za Evropo značilni dve vrsti migracij: kolonialne imigracije, ko so se v evropske kolonizatorke - Francijo, Anglijo, Nizozemsko, Portugalsko in Belgijo - vračali nekdanji državljani naštetih držav, ki so bili na delu v kolonijah, ali pa so se priseljevali v kolonijah rojeni ljudje; za to obdobje pa so značilne tudi delovne imigracije, in sicer sta bili prvi državi, ki sta se okoriščali z delovno silo iz preostalih delov Evrope, Švica in Švedska, nevtralni državi iz druge svetovne vojne. Izboljšan ekonomski položaj v večini severno in zahodnoevropskih držav je vodil v posnemanje švicarskega in švedskega zgleda, države, od koder so delavci emigrirali, pa so bile predvsem Italija, nekoliko kasneje pa še Španija, Portugalska in Grčija. Proti koncu petdesetih let je tudi oživljeno gospodarstvo Zahodne Nemčije pričelo prejemati veliko število tujih delavcev.

Šestdeseta leta prejšnjega stoletja so v literaturi poimenovana kar »faza gostujočih delavcev« (angl. *the guestworker phase*). Visoke stopnje gospodarske rasti v državah severne in zahodne Evrope namreč ni spremljala zadostna rast prebivalstva, ki bi zagotavljala ustrezen obseg delovno aktivnega prebivalstva, zaradi česar so te države nujno potrebovale pritek tujih delavcev. Med države, od koder so delavci v velikem številu emigrirali, so se uvrščale predvsem mediteranske države, države severne Afrike, ravno v tem obdobju pa sta se jim pridružili še Turčija in Jugoslavija. Po ocenah Mednarodne organizacije dela je bilo v letu 1973 v državah Evropske gospodarske skupnosti, Avstrije, Norveške, Švedske in Švice zaposlenih kar 7,5 milijona tujih delavcev, pa še to je zagotovo podcenjena številka. V tem času se je namreč šele pričevalo vodenje statistike o tujih delavcih, zaradi česar je bilo zajemanje teh podatkov že samo po sebi pomanjkljivo in neizpopolnjeno. Če k temu pristavimo še domnevo o precej velikem številu neprijavljenih delavcev (k čemur je pripomogel tudi zapleten administrativen postopek pridobivanja najrazličnejših dovoljenj pa seveda izogibanje davkom), postane jasno, da je bilo število zaposlenih gostujočih delavcev v razvitih evropskih državah še mnogo večje.

Po *naftni krizi leta 1973* se je situacija spremenila. Ekonomska kriza ni prizanesla nikomur, tako da severno in zahodnoevropske države niso imele več tako velikih potreb po zaposlovanju tujih delavcev. Pričele so uvajati strožjo kontrolo nad imigranti. Vendar stopnja imigriranja v tem obdobju ni upadla. Imigranti se zaradi ekonomske krize niso pričeli odseljevati v svoje izvirne države, ampak so v nove domovine pripeljali še svoje družine oz.

partnerje, s katerimi so si nato ustvarili družine. Naslednji razlog, zakaj ni bil zabeležen pričakovan upad imigrantov v prej naštetih državah, pa je bilo povečano število prošelj za azil. Tega načina so se posluževali predvsem Turki, ki so želeli imigrirati v Zahodno Nemčijo. Potrebno pa je tudi omeniti, da so Italija, Španija, Portugalska in Grčija v tem času dosegle tolikšno stopnjo razvitosti, da so same postale privlačne za imigracije, predvsem iz Afrike.

Obdobje od srede osemdesetih naprej je minilo v znamenju velikega porasta prosilcev za azil. Med leti 1985-1997 je namreč število prošelj za azil v Zahodni Evropi doseglo številko 4,468 milijona. Od tega jih je bilo 43% iz drugih delov Evrope, 35% iz Azije in 19% iz Afrike. Razloge za tako enormno število prosilcev za azil gre iskati najprej v zelo poostrenih pogojih imigriranja v razvite evropske države, drugič, in predvsem, pa v dejanskih nečloveških razmerah v izvornih državah, ki so svoje prebivalce pahnilo v beg. Te države so: Afganistan, države srednjega vzhoda, nekateri predeli Indije, številne afriške države, Turčija (večinoma Kurdi), bivša Jugoslavija, Iran, Irak in Šri Lanka. Za primer bom natančneje podatke navedla za Jugoslavijo: vojne v bivši Jugoslaviji so do decembra 1993. leta povzročile migracije v skupnem številu 4.24 milijona, od tega 819.000 beguncev, 1.6 milijona notranje prerazporejenih ljudi (*angl. displaced persons*) ter 1.79 milijona vojnih žrtev, ki so prejemale tujo pomoč (*angl. assisted war wictims*).

Po odprtju meja nekdanjih socialističnih držav so se v zahodno evropskih državah ustrašili morebitnih množičnih migracij, vendar so se njihovi strahovi v veliki meri izkazali za neutemeljene. Tokovi imigrantov so se resda povečali, a ne do večjega obsega kot je normalno med sosednjimi državami z odprtimi mejami. Ocena povprečnih letnih neto migracij iz držav srednje in vzhodne v države zahodne Evrope v obdobju zgodnjih devetdesetih let je okoli 850.000, kar je več kot dvakratno letno povprečje prejšnjih treh desetletij. Po padcu komunizma so se v Evropi pojavili nekateri novi tipi migracij. Povečale so se etnično osnovane migracije, predvsem so se med leti 1988-1994 iz držav vzhodne Evrope v Nemčijo vračali ljudje nemškega porekla (*angl. German Aussiedler*), in sicer kar 1.87 milijona. Drugi tip migracij, ki se je pojavil v tem obdobju, so tranzitne migracije. Cilj večine migrantov, ki med potjo prečkajo države vzhodne in srednje Evrope, je evropski zahod, v zadnjem času, ko se nekdanje komunistične dežele vse bolj razvijajo, pa je opazen tudi pojav, da te niso več zgolj tranzitne, ampak vse bolj tudi ciljne države. Novost so tudi pogoste kratkotrajne migracije delavcev, ki imajo sicer stalno prebivališče v svoji državi, vendar so poslovno toliko v tujini, da čas njihovega bivanja na različnih tujih destinacijah presega čas, ki ga dejansko preživijo v domači državi. Beg možganov je naslednji tip migracij, ki se je po odprtju meja nekdanjih komunističnih držav zelo razmahnil. Po ocenah naj bi se kar 12-14% selivcev iz vzhodno in srednjeevropskih v zahodnoevropske države uvrščalo med visoko kvalificirane, in sicer mladi uspešni managerji stari do 35 let, znanstveniki, raziskovalci ter študentje. Tudi v obratno smer, namreč iz zahodnoevropskih v vzhodno in srednjeevropske države, se je obseg migracij v obravnavanem obdobju povečal; večina tovrstnih migrantov se zaposluje v transnacionalnih korporacijah pa tudi kot različni svetovalci, vzpostavljalci stikov z zahodnimi trgi (*angl. contacts for western markets*) itd.

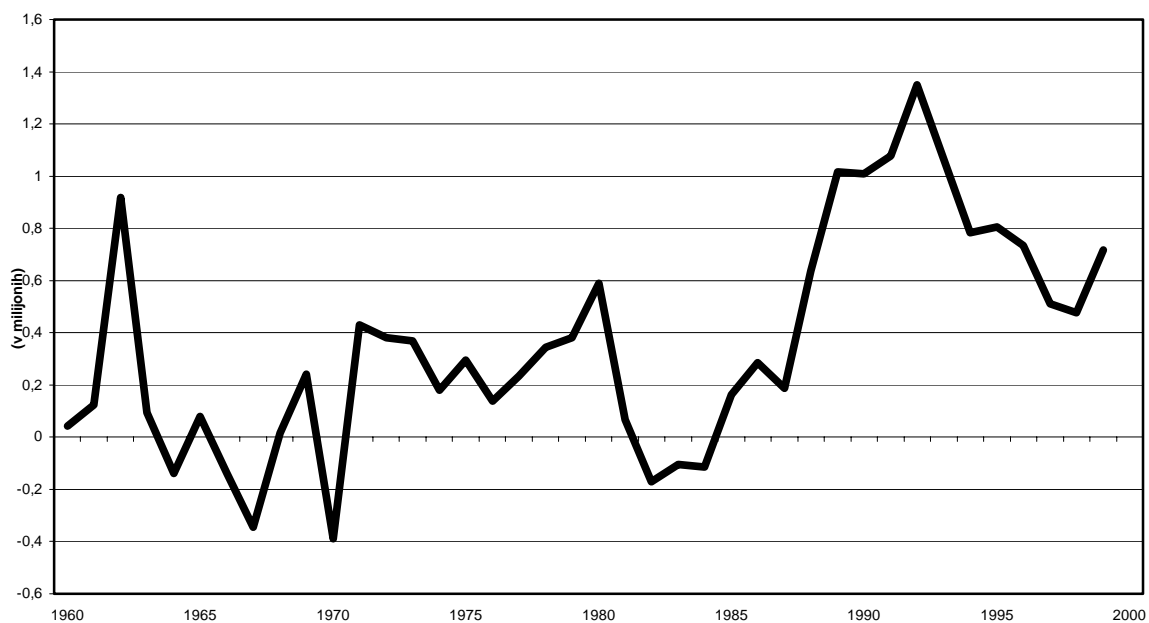
Posebno skrb v devetdesetih letih v evropskem prostoru vzbuja obseg ilegalnega migriranja. Pri tem imajo seveda veliko vlogo tihotapci ljudi, katerih storitve naj bi po nekaterih ocenah vsaj del poti koristilo kar 15-30% vseh migrantov, med katerimi je za iskalce azila ta odstotek še nekoliko višji (20-40%). Obstajata pa dva segmenta ilegalnih migracij, ki še posebej bodeta v oči. To sta tihotapljenje žensk (in v manjši meri tudi otrok) za namene spolne zlorabe ter kriminalne mreže tihotapcev ljudi, katerih dejavnost ponavadi obsega še druga področja kriminala. Tema dvema poglavjema je v zadnjih letih v migracijskih razpravah namenjena

osrednja pozornost (Patterns and Trends in International Migration in Western Europe, 2000, str. 8).

2.2. OBSEG MIGRACIJ V EVROPSKI UNIJI IN SLOVENIJI

Iz petnajsterice držav Evropske unije je v obdobju 1985-1999 v povprečju letno emigriralo milijon ljudi, obseg imigracij v te države pa se je zelo spreminjal. Tako je leta 1985 znašal 1,1 milijona, leta 1990 kar 2,5 milijona, nato pa je spet pričel padati, tako da je leta 1998 znašal 1,8 milijona. Visoki letni obsegi imigracij okoli leta 1990 so bili predvsem posledica vračanja ljudi nemškega porekla iz vzhodne Evrope (European Social Statistics: Demography, 2000, str. 115).

Slika 1: Neto migracije (v milijonih) v petnajstih državah članicah Evropske unije v obdobju 1960-1999



Vir: European Social Statistics: Migration, 2000, str. 31.

Po letu 1985 je Evropska unija postala izrazito imigracijska država. Po letu 1989 so neto migracije, ki danes znašajo okoli 700.000 ljudi letno, postale glavna komponenta rasti populacije v EU. Kljub povečanim imigracijam konec osemdesetih in v začetku devetdesetih pa se napovedi masovnega priseljevanja ljudi iz nekdanjih socialističnih držav v države severne in zahodne Evrope niso uresničile (European Social Statistics: Demography, 2000, str. 116).

Slovenija je postala v 60-ih letih imigracijska država. V primeru medrepubliških migracij se je to zgodilo že v 50-ih letih, vendar so takrat še prevladovali negativne migracije s tujino. V času osamosvajanja Slovenije in neposredno po njem je imela naša država negativne neto zunanje migracije. Slednje velja za leti 1991 in 1992 in je predvsem posledica umika bivše federalne vojske ter nekaterih drugih priseljencev iz drugih delov bivše države, ki Slovenije niso mogli sprejeti kot svojo državo. Neto emigracija pa ni bila tako velika, da bi podatki za celo petletje 1990-94 postali negativni. Zato je Slovenija ostala imigracijska država in je to seveda tudi danes (Malačič, 2000, str. 182).

Konec leta 1999 je bilo v Sloveniji 42.500 tujcev (2,1% prebivalstva) - med njimi so tri četrtine predstavljali tujci z začasnim prebivališčem v Sloveniji, 16% tujci s stalnim prebivališčem v naši državi in 10% begunci. Pretežni del jih je prihajal iz držav nekdanje Jugoslavije (največ iz Bosne in Hercegovine, sledijo tisti s Hrvaške, iz ZR Jugoslavije in Makedonije) - po podatkih za konec leta 1998 91%; iz drugih evropskih držav jih je bilo takrat 6% in iz preostalega sveta 3%. Veliko povečanje števila tujcev v Sloveniji v letu 1999 glede na leto 1998 je na eni strani posledica dejanskega večjega priliva tujcev v tem letu (begunci s Kosova), na drugi strani pa posledica uresničevanja Zakona o urejanju statusa državljanov drugih naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (UL, št. 61/2000) (Bevc, 2000, str. 44). Za leto 1998 je struktura tujcev v Sloveniji po državi državljanstva prikazana v tabeli 2.

Tabela 2: Tujci v Sloveniji konec leta 1998 po državi državljanstva

Država državljanstva	število	delež v %
SKUPAJ	33.454	100
<i>Evropa</i>	32.523	97,22
Države na območju nekdanje Jugoslavije	30.576	91,4
Nekdanje socialistične države brez SFRJ+Albanija	574	1,72
Države Evropske Unije	1.062	3,17
Druge države	311	0,93
<i>Afrika</i>	47	0,14
<i>Azija</i>	299	0,89
<i>Južna Amerika</i>	35	0,1
<i>Severna in srednja Amerika</i>	132	0,39
<i>Oceanija</i>	23	0,07
<i>Neznana država</i>	395	1,18

Vir: Bevc, 2000, str. 44.

2.3. VRSTE IMIGRACIJ V RAZVITE DRŽAVE

2.3.1. Priseljevanje aktivnega prebivalstva

Delovne imigracije predstavljajo le del vseh imigracij. Za »cenejše delavce« se potegujejo predvsem delodajalci, ki so soočeni z rastjo stroškov za delovna mesta in mednarodno konkurenco. Priseljenci, ki iščejo zaposlitev v novem okolju, so pripravljene delati za nižje plačilo in ob skromnejših pogojih dela. So prilagodljivejši, mobilnejši in manj sindikalno organizirani. Zaposlovanje izobraženih ali izkušenih tujcev v mnogih primerih znižuje sredstva (javna, zasebna), ki bi jih morali nameniti za dodatno izobraževanje že zaposlenih ali strokovno stimuliranje pridobivanja izkušenj novincev brez prakse. Imigracijo posredno podpirajo tudi druge skupine, ki imajo od nje koristi; npr. potrošniki zaradi nižjih cen storitev in boljše oskrbe. Priseljenci zelo hitro zapolnijo pomanjkljivo zastopane gospodarske niše v nacionalnem okolju, še posebno tam, kjer ni regulacijskih ovir, v samozaposlovanju ter v etničnem podjetništvu. Slednje se je v Sloveniji uveljavilo predvsem v gostinstvu (kavarne in slaščičarne), gradbeništvu ter pri oskrbi s sadjem in zelenjavo.

Delovna sila »tujcev« se je v obdobju od konca osemdesetih let po obsegu povečala v večini razvitih držav, še posebno v državah EU. Vendar pa se s povečanjem števila tujcev ne

povečuje več nujno tudi njihov delež med vsemi zaposlenimi in v aktivnem prebivalstvu. To je bistvena novost v značilnostih meddržavnih selitev v zadnjih dveh desetletjih (v primerjavi z obdobjem po drugi svetovni vojni), ki ima vrsto neugodnih posledic; ena izmed teh je visoka in naraščajoča stopnja brezposelnosti tujcev. Število priseljenih, ki že pred prihodom v ciljno državo najdejo zaposlitev v novem okolju, se zmanjšuje. Nekatere države EU izvajajo strogo kontrolo priseljenih glede na potrebe trga dela (zlasti Velika Britanija), in zato visoko kvalificiranim tujcem nudijo stalno bivanje, ostalim pa le začasne oblike bivanja in omejene možnosti zaposlitve.

Trend v zadnjem obdobju v državah članicah EU je, da so priseljeni iz drugih držav članic v celotni delovni sili nadpovprečno zastopani (glede na njihov delež v celotnem prebivalstvu), iz držav nečlanic pa podpovprečno. Analize kažejo, da je mobilnost delovne sile med članicami EU vse bolj podrejena potrebam po zaposlovanju, medtem ko za države nečlanice to ne drži. Obstaja več razlogov za nadpovprečno stopnjo brezposelnosti priseljencev iz držav nečlanic:

- razkorak med novimi zaposlitvenimi potrebami spreminjajočega se trga dela in neustreznimi značilnostmi priseljenih delavcev;
- spremembe pri izdaji delovnih dovoljenj tujcem oziroma politika »krčenja« pravic priseljencev;
- podrejanje celostnega družbenega razvoja zahtevam ekonomske učinkovitosti in posledično vodenje protekcionistične politike v posameznih državah, kar vodi do diskriminacije tujcev;
- povečanje notranje mobilnosti državljanov EU;
- zaviranje mobilnosti tujcev iz držav nečlanic znotraj območja EU.

Potreba po tujih delavcih glede na demografsko sliko držav EU narašča, vendar je njihova pripustitev v te države za stalno zelo omejena. Povečuje pa se začasno zaposlovanje oziroma selektivno zaposlovanje za določen čas. Z vključevanjem začasnih priseljencev na trg dela držav EU se večja prožnost tega trga in odpravlja sektorsko pomanjkanje delavcev. Poleg tega pa se na tak način države izognejo plačevanju stroškov za socialno varnost, ki bi nastali v primeru stalne zaposlitve tujcev. Države članice EU so tako bilateralne sporazume o kontingentih gostujočih delavcev iz šestdesetih let zamenjale z različnimi politikami začasnega zaposlovanja (enoletne pogodbe z dvakratnim možnim podaljšanjem) (Bevc, 2000, str. 14).

V državah EU je resda v veljavi prost pretok oseb, a pravice o svobodi gibanja podlegajo največjim (nacionalnim) omejitvam, ki izhajajo iz zgodovinskih posebnosti. Še v večji meri se te pravice v EU prilagajajo spreminjajoči se politiki zaposlovanja glede na potrebe javnega in zasebnega sektorja v razmerju do zaščite lastnega aktivnega prebivalstva.

Dejstvo je, da večina držav želi imigracije omejiti na tiste potrebe na trgu dela, ki jih ne more zapolniti z lastnimi kadri. Vendar pri tem naletimo na pragmatično spoznanje, da imigracije težko povsem podredimo tako ozkim interesom, namreč, z daljšim bivanjem delavci pridobivajo pravice, ki so mnogo širše od pravice do dela, poleg tega pa tudi etnična identifikacija priseljenih ne izgine v procesu delovnega prilagajanja. Zakonodajne omejitve v bistvu niso zadosten instrument uravnavanja migracij v državi kot je Slovenija, kjer so potenciali za odseljevanje izobraženih veliki, obenem pa nam primanjkuje nekaterih skupin delovne sile. To je predvsem problem (nekdanj socialističnih) držav v prehodu, ki se utegne še pooprstiti ob vstopu v EU.

Slovenija je, tako kot večina zahodnoevropskih držav, soočena s problemom staranja prebivalstva in – posledično - zmanjševanjem deleža aktivnega prebivalstva, zato bo morala v prihodnosti še izraziteje zapolnjevati primanjkljaje delovne sile s priseljenci. Ta potreba bo prišla do izraza še posebej takrat, ko se bodo povisale stopnje gospodarske rasti in bosta relativno manj mobilna domača delovna sila ter neprilagodljiv trg dela predstavljala omejitve za rast. Iz obeh razlogov, demografskega in gospodarskega, se utegne v Sloveniji priseljevanje tujcev povečati. Dodatni razlogi za povečevanje obsega priseljenih se lahko vežejo na obstoj in obseg sive ekonomije. Na tem področju je namreč največ možnosti za zaposlovanje ilegalnih priseljencev ter tudi ostalih, kadar osnovni razlog njihove priselitve ni vnaprej zagotovljeno delovno mesto. Nedvomno se bo priseljevanje tujcev povečalo tudi na račun že bolj ali manj usklajenih pravic državljanov držav članic EU do svobodne izbire kraja bivanja in zaposlitve, vendar obseg in pomen slednjega ne bi smel predstavljati »problema«, saj bodo enaki pogoji veljali tudi za državljane Slovenije. Poleg tega evropska tradicija in kultura ne pričata o visokih mobilnostih svojih državljanov. Ni pa nujno, da se bo povečal obseg tistih imigracij, ki so lahko problematične, torej priseljevanje beguncev in oseb s pravicami iz družinskega združevanja. Kolikšen bo obseg delovnih migracij, je še najbolj odvisno od strategije gospodarskega razvoja Slovenije in usklajenega delovanja vlade v dejavnostih, ki na spreminjanje potreb trga dela vplivajo preko prilagajanja izobraževalnega sistema in primerne vzpodbujanja dela z ustreznim nagrajevanjem izobraženih ter visoko kvalificiranih kadrov (Verlič Christensen, 2000, str. 1130).

Delež zaposlenih med vsemi tujci v Sloveniji je ob koncu leta 1999 znašal 89%, delež zaposlenih tujcev v delovno aktivnem prebivalstvu Slovenije (zaposleni in samozaposleni) pa 4,9%. Ob koncu devetdesetih let je bila skupna »zaloga« tujcev v Sloveniji (njihov delež v prebivalstvu) manjša kot v povprečju v državah EU, delež ekonomskih oziroma delovnih imigrantov pa je presegal povprečje držav evropske integracije.

2.3.2. Prošnje za azil

Po definiciji iz Ženevske konvencije o beguncih se pravica do azila podeli posamezniku - beguncu, ki je zapustil svojo državo zato, da bi se izognil političnemu, rasnemu, verskemu, narodnostnemu ali podobnemu preganjanju.

Število prosilcev za azil je v začetku devetdesetih let v razvitih državah zelo naraščalo, zato so se te odzvale z višjo stopnjo zavrnitev prošenj in razširitvijo zahtev za vizum na več držav. Po letu 1993 se je število prošenj za azil precej zmanjšalo, in sicer najbolj v Italiji, kjer se je to število v obdobju 1991-96 znižalo kar za 96%. Zaradi etničnih konfliktov na Kosovu, poslabšanja gospodarskega položaja v Albaniji in vojne s Kurdi v Turčiji pa se je število prošenj ob koncu devetdesetih let ponovno zelo povečalo (Bevc, 2000, str. 17).

Leta 2000 je število iskalcev azila v EU znašalo 390.000 (leto poprej 340.000, leta 1998 pa 290.000). Največji odmerek je prejela Velika Britanija, po podatkih Visokega komisariata Združenih narodov za begunce kar 97.900, sledili pa sta Nemčija s 78.800 in Nizozemska s 43.900 iskalci azila. Glede na število prebivalstva je bilo leta 2000 največ beguncev v Evropi prav v Sloveniji, sledile so Belgija, Irska, Nizozemska in Švica (Koražija, 2001, str. 48). V tabeli 3 so za leti 1999 in 2000 podatki o številu iskalcev azila v Evropi iz držav, od koder jih je prišlo največ.

Tabela 3: Število iskalcev azila v Evropi glede na državo izvora (prvih deset držav po rangui iz leta 2000)

Država izvora	Število iskalcev azila		Sprememba v %
	leta 1999	leta 2000	
Jugoslavija	115.850	42.250	-63,5
Irak	30.810	34.680	12,6
Afganistan	23.590	28.790	22,0
Iran	12.100	27.060	123,6
Turčija	19.220	23.540	22,5
Rusija	11.390	15.140	32,9
Kitajska	11.010	13.210	20,0
Šri Lanka	12.640	12.600	-0,3
Bosna in Hercegovina	6.560	11.110	69,4
Somalija	14.250	10.600	-25,6

Vir: Koražija, 2001, str. 48.

2.3.3. Ilegalno priseljevanje

Konvencija št. 143, sprejeta na konferenci Mednarodne organizacije dela (*angl. International Labour Organization*) leta 1975, opredeljuje ilegalne selitvene tokove kot tiste, pri katerih se selivci med svojo potjo, ob prihodu ali med svojim bivanjem in zaposlitvijo znajdejo v pogojih, ki nasprotujejo veljavnim mednarodnim ali bilateralnim instrumentom ali dogovorom oz. nacionalnim zakonom in uredbam.

Proučevanje ilegalnih meddržavnih selitev ne more biti omejeno samo na ilegalnega priseljenca, pač pa mora zajeti celo verigo, ki do ilegalnih selitev pripelje - imigrant; posrednik, ki poskrbi za prevoz, prehod v državo in nastanitev imigranta; podjetje, pri katerem se ilegalni priseljenec zaposli. Gre za kompleksen pojav, kar otežuje merjenje obsega in ekonomskih učinkov ter kontrolo ilegalnega priseljevanja.

Ilegalna zaposlitev ima določene prednosti za priseljenca samega, čeprav se slednji le redko zaposli ilegalno po svoji izbiri, a je to edini način, da brez delovne vize dobi delo. Prednosti ilegalne zaposlitve so predvsem na strani delodajalca; ilegalno zaposleni delavec je pripravljen delati za nižjo plačo, odpade plačevanje socialnih prispevkov, večja je prožnost v proizvodnem procesu. Kljub temu da obstajajo kazni za ilegalno zaposlovanje priseljencev, jih bodo delodajalci pripravljene zaposlovati tako dolgo, dokler bo pričakovan strošek kazni nižji od razlike med stroški ilegalno in legalno zaposlenih (Bevc, 2000, str. 18).

V zadnjem času se o ilegalnih migracijah zelo veliko govori in piše, čemur se niti ne gre čuditi glede na to, v kolikšnem obsegu se ljudje na takšen način podajajo v iskanje boljšega življenja. Nekaj utrinkov te tematike iz medijev navajam v naslednjih vrsticah.

Mednarodna organizacija dela ugotavlja, da se število migrantov iz leta v leto povečuje. Medtem ko je leta 1965 svojo državo zaradi iskanja boljših ekonomskih, socialnih in političnih razmer zapustilo 75 milijonov ljudi, jih je danes že 120. Globalizacija tako ni pripomogla k zmanjšanju migracij, ampak so se te izjemno povečale. V zadnjem obdobju je naraslo tudi število držav, ki sprejemajo imigrante. Leta 1970 jih je bilo, po podatkih Mednarodne organizacije dela, 39, leta 1990 pa že 67. Hkrati se je povečalo število držav, ki

»izvažajo« delovno silo, z 29 na 55. S povečanjem migracijskih tokov se je povečalo tudi tihotapljenje ljudi preko državnih meja, kar je izredno dobičkonosen posel. V Evropi je na tak način prišlo v drugo državo kar 30% vseh imigrantov. Te usluge preko vzhodnoevropskih držav ali s čolnom preko Maroka stanejo povprečno 500 dolarjev, iz Kitajske v ZDA pa celo do 30.000 dolarjev (STA, 2000, str.2).

Ker se Slovenija po razvitosti približuje državam Evropske unije, postaja tudi vse bolj priljubljena imigracijska država, čeprav še vedno večina tujcev preko nje zgolj potuje v katero izmed držav EU. Velika večina tujcev beži iz ekonomskih razlogov. Število ilegalnih prestopov naše meje se bliskovito povečuje. Tako so policisti leta 1996 zaradi tovrstnih prekrškov obravnavali 3.877 oseb, leto kasneje 7.093, leta 1998 13.740, leta 1999 18.695, do 25. novembra leta 2000 pa je policija prejela že 30.585 ilegalcev. Daleč največ je državljanov iz Irana, sledijo Turki in Romuni. Tisti, ki za tranzit izberejo Slovenijo, v večini potujejo proti Italiji (Dernovšek, 2000, str. 32-33).

O tem, iz kakšne bede prihajajo ekonomski migranti in kako močna je njihova želja po življenju v razvitejših državah, pričajo mnoge žalostne zgodbe, ki jih lahko skorajda dnevno zasledimo v medijih. V Veliki Britaniji, eni najbolj priljubljenih ciljnih držav migrantov, ocenjujejo, da jim uspe ujeti približno polovico ilegalnih prebežnikov; druga polovica torej srečno prispe na cilj. Mnogi izmed njih za pot do Rokavskega preliva plačajo več tisoč funtov, zato so pripravljene storiti vse, tudi tvegati življenje, da bi premagali še zadnjo oviro. Obmorska straža je tako nedavno iz morja rešila premražene prebežnike, ki so eno najprometnejših morskih poti na svetu poskusili premagati z gumijastim čolnom brez vesel (Čeligoj, 2001, str. 20).

Takšnih in podobnih zgodb je žal ogromno. Nedavno sem v časopisu zasledila vest o tem, da nekateri tihotapci ljudi, ki slednje skušajo pretihotapiti z ladjami, v primeru da opazijo približevanje obmorske straže, človeški tovor enostavno odvržejo v morje. Pisalo se je o tem, da so na španski obali samo v letu 2000 našli 600 mrtvih. Mnogo je tudi javnih odmevov o nevdržnih razmerah v slovenskih zbirnih centrih za begunce. Povrhu vsega pa so ti ljudje, ponavadi po krivici, deležni še izrazito ksenofobičnega odnosa s strani domačih državljanov. Če človek pomisli, kakšno kalvarijo imajo za seboj, si tega resnično ne zaslužijo.

2.4. DEJAVNIKI, KI POVZROČAJO MIGRACIJE

Če današnje migracijske procese v svetu nekoliko metaforično ponazorimo z migracijskim trgov, potem lahko rečemo, da na teh trgih sodelujejo tri skupine: ljudje, ki razmišljajo o tem, da bi zapustili svojo izvorno državo, vlade izvornih držav ter vlade potencialnih ciljnih držav. Interakcije med naštetimi skupinami, katerih motivi se razlikujejo, pa določajo velikost in strukturo migracijskih tokov.

Ljudje, ki želijo zapustiti svojo izvorno državo, pred izpeljavo te namere tehtajo med različnimi državami, kamor bi se utegnili preseliti, in sicer glede na finačne in pravne omejitve, ki regulirajo migracijske procese. Vsaka potencialna ciljna država nudi drugačne *ekonomske možnosti*, torej višino dohodka, ki si ga posameznik - glede na svoje sposobnosti - lahko obeta, ter možnosti zaposlitve. Potencialne ciljne države se tako razlikujejo glede na porazdelitev dohodka, pri čemer so nekatere sposobnosti bogato nagrajene, druge manj; glede na panožne stopnje brezposelnosti in posledično povpraševanje po določenih vrstah kadrov; glede na stopnjo državnega subvencioniranja dohodkov v panogah s slabšimi rezultati oziroma stopnjo večjega obdavčevanja dohodkov v uspešnejših panogah. Potencialni migranti

tako iščejo države s takšnimi ekonomskimi možnostmi, ki najbolj ustrezajo njihovemu profilu.

Seveda pa potencialni migranti pri odločanju ne upoštevajo zgolj ekonomskih, temveč tudi *neekonomskih možnosti*; politične razmere v ciljnih državah ter kulturne in socialne podobnosti ali povezave med izvornimi in ciljnimi državami.

Naslednja omejitev, ki jo je pri odločanju o selitvi potrebno upoštevati, so *stroški selitve*. Ti so neposredni (cena potovanja in namestitve v novi državi) ter posredni (izpad dohodka, dokler si migrant ne najde zaposlitve v državi novega domovanja). Z večanjem razdalje med državama se neposredni stroški povečujejo, temu ustrezno pa se zmanjšuje število ljudi, ki si višjo ceno lahko privoščijo. Selijo se torej lahko le tiste osebe (in njihove družine), ki imajo zadostna finančna sredstva, da si lahko selitev privoščijo. Poleg finančnih stroškov pa je oseba, ki se želi preseliti, izpostavljena tudi t.i. psihološkim stroškom, saj zapušča prijatelje in družino ter se seli v tuje okolje z drugačnim jezikom in kulturo. Naraščajoče kazni za tiste, ki omogočajo vstop ter nudijo zaposlitev ilegalnim migrantom, pa povečujejo stroške vsem, ki se želijo ilegalno priseliti.

Imigracijske politike potencialnih ciljnih držav imajo prav tako pomembno vlogo pri odločitvi za ali proti migraciji. Države gostiteljice navadno regulirajo velikost in poklicno strukturo imigracijskih tokov, in sicer omejujejo potencialne imigrante glede na poklic, premoženje, zaposlitev, politično ozadje, moralno neoporečnost, nacionalni izvor ali družinske vezi s prebivalci ciljne države. Npr. Avstralija in Kanada imata »točkovni sistem« (angl. *point system*), s pomočjo katerega ocenjujeta potencialne imigrante glede na njihovo izobrazbo, starost, zaposlitev in druge demografske lastnosti; zgolj posamezniki, ki »opravijo test«, se smejo priseliti. Na tak način države s pomočjo imigracijskih politik onemogočajo priselitev manj zaželenim osebam.

Države izvora so zadnje, ki imajo poglobljeno vlogo na t.i. migracijskih trgih. Njihove *emigracijske politike* namreč ravno tako lahko regulirajo emigracijske tokove glede na velikost in poklicno strukturo. V nekaterih državah sicer ni omejitev, tako lahko npr. državljani ZDA iz kakršnegakoli razloga kadarkoli zapustijo državo za neomejen čas; ponekod drugod pa omejujejo odseljevanje na različne načine, npr. z grožnjo odvzema državljanstva osebam, ki so ga prejele tudi v državah, kamor so se odselile.

Z vidika ciljnih držav je seveda bistvenega pomena poklicna struktura imigrantov. Kaj je tisto, kar povzroča, da se v nekatere države selijo vrhunski strokovnjaki, v druge pa najmanj kvalificirani delavci? Za ponazoritev odgovora na to vprašanje bom upoštevala predpostavko, da se ljudje odločajo o migraciji zgolj na podlagi primerjave ekonomskih možnosti svoje države in potencialnih ciljnih držav. Kadar ima izvorna država takšno socialno politiko, da je porazdelitev dohodka bolj ali manj enakomerna, kar je značilno za nekatere zahodnoevropske države, npr. Švedsko in Nemčijo, se bodo npr. v ZDA selili visoko kvalificirani delavci, ker bodo tam za svoje sposobnosti bolje plačani. Tako ZDA iz takšnih držav prejema pozitivno selekcijo priseljencev oziroma se okorišča z begom možganov.

Če pa imajo izvorne države zelo neenakomerno porazdelitev dohodka, kar je značilno za nekatere države v razvoju, npr. Mehiko in Filipine, se bodo iz njih odseljevali manj kvalificirani, bolj izobraženi pa ne, saj so v svoji državi bolje plačani, kot bi bili za svoje sposobnosti plačani v ZDA. Zato te iz takšnih držav prejemajo negativno selekcijo priseljencev. Podobno velja za vse potencialne ciljne države, namreč bolje kot v skladu s

svojo socialno politiko nagrajujejo človeški kapital, bolj se bo povprečna poklicna struktura priseljencev nagibala k višji izobraženosti (Borjas, 1999, str. 6).

3. IMIGRACIJSKA POLITIKA DRŽAV EU IN SLOVENIJE

3.1. VRSTE IMIGRACIJSKIH POLITIK

Imigracijske politike v razvitih državah (pri tem so mišljene države OECD) lahko razdelimo v tri skupine:

1. Politika, ki jo sestavlja več skupin ukrepov (sprejetih na nacionalni ali mednarodni ravni) za povečanje kontrole meddržavnih selitvenih tokov (vključno s tokovi iskalcev azila) ter za preprečevanje ilegalnih migracij in ilegalnega zaposlovanja tuje delovne sile.
2. Ukrepi za povečanje socialne vključenosti priseljencev v državi prejemnici.
3. Ukrepi, ki se nanašajo na povezave med migracijami in mednarodnim sodelovanjem predvsem z ozirom na predvideno širitev EU.

3.1.1. Politike za reguliranje in kontroliranje priseljevanja

Reguliranje tokov s pomočjo novih zakonodajnih ukrepov; ob koncu 90-ih let je veliko držav članic OECD in EU spremenilo zakonodajo na področju meddržavnih selitev, večina s ciljem zaostritve kontrole meja ter pogojev za vstop, bivanje in zaposlitev v državi. Najpomembnejši ukrepi, ki so jih uvedle države EU:

- povečanje števila zaposlenih na kontrolah meja, ki naj bi učinkoviteje preprečevali ilegalne migracije in tihotapljenje ilegalnih migrantov;
- ustanovitev centrov za zadržanje tujcev, ki so ilegalno prestopili mejo;
- reguliranje vstopa tujcev s postavljanjem letnih kvot;
- višje kazni za ilegalen prestop meje in trgovino s priseljenci;
- izboljšanje socialne integracije legalno živečih tujcev v državi prejemnici;
- zaostritev pogojev za vstop in bivanje tujcev ter pridobitev statusa begunca;
- uvedba kazni za humanitarne organizacije, ki dajejo pomoč neregistriranim tujcem;
- uvedba kazni prevoznikiškemu podjetjem, ki ne preverjajo identitete svojih potnikov;
- izboljšanje tehnologije za odkrivanje ponarejenih potnih listin;
- boljše sodelovanje in pretok informacij med državnimi institucijami v boju proti ilegalnemu priseljevanju;
- selekcija priseljencev glede na njihovo izobraženost in usposobljenost. Kot kriterij vstopa v razvite države se selekcionira potencialne priseljence glede na njihovo izobrazbo in usposobljenost. Prednost imajo selivci, ki bodo, glede na potrebe na trgu dela, lahko hitro našli zaposlitev in tako kratko- in dolgoročno prispevali k razvoju gospodarstva. Takšni selivci pa so predvsem visoko kvalificirani ali takšni, ki so pripravljeni delati v panogah, v katerih domačini nočejo delati (npr. nižja gradbeniška dela v Sloveniji večinoma opravljajo državljani iz republik nekdanje Jugoslavije). Za priseljence iz obeh omenjenih skupin navadno veljajo drugi kriteriji (lažji dostop do delovnih dovoljenj, blažje omejitve glede dolžine bivanja v državi itd.);
- ukrepi, ki obravnavajo selitve na temelju družinskega združevanja (*angl. family reunion*). Glede priseljevanja družinskih članov priseljencev vodijo posamezne države EU zelo različno politiko. Nekatere so zelo liberalne in vzpodbujajo združitev družine, druge pa so bolj restriktivne in to združitev pogojujejo s številnimi, večinoma ekonomskimi, kriteriji, po katerih mora priseljenec dokazati, da je sposoben vzdrževati

svojo družino (Bevc, 2000, str. 19). Med najbolj omejujoče države glede uveljavljanja pravic iz družinskega združevanja sodijo skandinavske države. V teh je pravica do stalnega bivanja omejena na partnerja, v kolikor državljan ali stalni prebivalec lahko dokaže sposobnost preživljanja in podpiše posebno izjavo na Imigracijskem uradu (v primeru, da tuji partner nima lastnih virov dohodka). Pravica pripada tudi otrokom tujega partnerja, v kolikor so mlajši od 16 ali 18 let, in staršem, če so starejši od 70-75 let in nimajo nobenega od svojcev ali dohodka za oskrbo na starost; oboje velja šele potem, ko je tuji državljan že bival v državi EU več kot 5 let (Verlič Christensen, 2000, str. 1124).

Postopki za iskalce azila in begunce; status beguncev urejata Ženevska konvencija (1951) in New Yorški protokol (1967), ki so ju sprejele vse države članice OECD. Število prošelj za azil je v razvitih državah znatno naraslo od zgodnjih devetdesetih let, pri čemer večina prosilcev išče azil zaradi slabega gospodarskega položaja v svoji državi. Razvite države se trudijo uvajati metode, s katerimi bi lahko obravnavale večje število prošelj in hkrati omejevale dolžino bivanja iskalcev azila na svojem območju. Slednje je tudi razlog, da je v preteklem desetletju prisoten trend omejevanja pravic prosilcev za azil pri zaposlovanju. Posebej so obravnavani prosilci za »teritorialni azil« iz političnih in humanitarnih razlogov, ki jim je odobrena začasna pravica bivanja in s tem pravica do socialnega zavarovanja ter pomoči, ne dobijo pa statusa begunca. Status begunca dobijo tujci, ki so v svoji državi preganjani zaradi svoje rase, narodnosti, pripadnosti verski, socialni ali politični skupini (Bevc, 2000, str. 19).

3.1.2. Politika integracije priseljencev

Ocenjevanje ravni socialne integracije tujcev v državi prejemnici je izjemno težko, kajti integracija je širok pojem, ki obsega mnoge družbene odnose. Številne države EU in OECD skušajo pospešiti in izboljšati proces naturalizacije priseljencev s šolanjem otrok in izobraževanjem odraslih, z bojem proti rasizmu in diskriminaciji ter s posebnimi ukrepi za prosilce azila in begunce.

S spreminjanjem tokov priseljevanja se spreminja tudi sam koncept integracije priseljencev. Ti podaljšujejo svoje bivanje v državi gostiteljici, druga in tretja generacija priseljencev pa prav tako ostaja v izbrani državi; geografski izvor in načini priseljevanja so vedno bolj raznoliki, visoka stopnja brezposelnosti pa še dodatno slabša njihov položaj. V zvezi z integracijo priseljencev je opaziti dva trenda. Vedno bolj postajajo pomembni ukrepi, ki skušajo vključiti v družbo begunce in azilante, drugi trend pa se nanaša na pozornost v zvezi z njihovim vključevanjem v družbo, ki je vedno bolj usmerjena na lokalno raven, kjer imajo programi praviloma večji učinek.

Dober pokazatelj stopnje integracije priseljencev v državi gostiteljici je število naturalizacij - pridobitev državljanstva. Število naturalizacij je odvisno od obsega priseljevanja in liberalnosti zakonodaje na tem področju. Pogoji za pridobitev tujega državljanstva so različni po državah (Bevc, 2000, str. 21).

Zelo pomemben vidik integracije priseljencev in njihovih otrok sta izobraževanje in znanje jezika države prejemnice. Izobrazba oziroma usposobljenost je predpogoj za vključitev na trg dela in s tem v družbo. Zahteva po znanju jezika države gostiteljice je pogoj za pridobitev državljanstva v skoraj vseh državah OECD. Večina razvitih držav zaradi visoke stopnje brezposelnosti med priseljenci organizira programe, ki omogočajo tujcem pridobitev ustreznih

kvalifikacij in lažje vključevanje na trg dela ter istočasno preprečujejo rasizem in vse vrste diskriminacije na delovnem mestu. Posebni programi so namenjeni azilantom ter beguncem, ki jim priskrbijo bivališče, socialno zavarovanje, šolanje njihovih otrok ter nudijo pomoč pri iskanju zaposlitve (Bevc, 2000, str. 21).

3.1.3. Migracije, mednarodno sodelovanje in širitev Evropske unije

Razvite države si prizadevajo, da bi z različnimi ukrepi vplivale na zmanjševanje emigracij iz držav z največjim emigracijskim potencialom. Tako skušajo sprejemati takšne ukrepe v mednarodnih gospodarskih odnosih, ki bi imeli močnejši vpliv na meddržavne selitve. To pa je moč doseči predvsem s sklepanjem partnerstev z izvornimi državami migrantov, osnovni namen pa je vplesti te države v boj proti ilegalnim migracijam (Bevc, 2000, str. 21).

Partnerstvo za skupen razvoj (angl. joint development) in pomoč imigrantom, ki se vračajo: Posamezne države EU v okviru nacionalnih politik sprejemajo ukrepe, s katerimi skušajo vzpodbuditi imigrante k vračanju v izvorne države. Za primer navajam, kako se je reševanja teh problemov lotila Nemčija. Nemčija je uvedla program za skupen razvoj in pomoč imigrantom, ki se vračajo, namenjen predvsem, ne pa izključno, beguncem, ki se želijo vrniti v svojo izvorno državo. Ta program temelji na finančni pomoči, in sicer v obliki posebnih posojil, ter pomoči pri iskanju službe. Na tak način želijo omogočiti usposobljenim tujcem in beguncem, ki se vračajo, da izkoristijo kvalifikacije in izkušnje, ki so si jih pridobili v Nemčiji, in tako pripomorejo k razvoju svoje države. Nemčija izvaja opisani program s pomočjo sklepanja bilateralnih sporazumov, države, s katerimi je že sklenila takšen sporazum, pa so naslednje: Turčija, Čile, Vietnam, Slovenija, Hrvaška, Makedonija ter Albanija.

Ena izmed značilnosti skupne evropske imigracijske in azilne politike (po definiciji Evropskega sveta iz Tampereja, 1999) je tudi vzpodbujanje sklepanja partnerstev z državami pošiljateljicami (*angl. sending countries*), kar opisujem v poglavju 3.3.1. (Trends in international migration, 2000, str. 98).

Mednarodna konferenca o globalizaciji, migracijah in razvoju v Lizboni:

Ena glavnih ugotovitev konference iz leta 1998 je bila, da kljub liberalizaciji meddržavnih tokov dobrin in kapitala še vedno ne moremo govoriti o liberalizaciji in s tem o globalizaciji meddržavnih selitev. Vendar pa narašča raznolikost nacionalnosti migrantov, število kanalov, po katerih potujejo, ter delež začasnih kvalificiranih delavcev v migracijskih tokovih. To so dejstva, ki dokazujejo, da so migracije vseeno pomemben element v procesu globalizacije (Trends in international migration, 1999, str. 87).

Nova dimenzija širitve EU: posledice za imigracijske politike držav kandidatk za priključitev: Države kandidatke za priključitev k EU morajo v okviru migracijske tematike v svojih nacionalnih zakonodajah marsikaj spremeniti. Največje spremembe se nanašajo na nadzor zunanjih meja (bodoče schengenske meje) ter na prilagoditev standardov na področju azila, vizumov in imigracij. Evropska unija finančno pomaga kandidatkam pri uvajanju teh novosti skozi različne programe pomoči, npr. PHARE program, vendar ta pomoč ni zadostna za pokritje vseh stroškov (Trends in International Migration, 2000, str.101).

3.2. IMIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

3.2.1. Razvoj in glavne širše značilnosti skupne imigracijske politike

Leta 1985 so države članice EU podpisale Schengenski sporazum, ki je zagotavljal prosto gibanje oseb znotraj schengenskega prostora. Leta 1992 so podpisale Maastrichtski sporazum, ki je v svojem tretjem stebru obravnaval politiko azila, prehod meje in imigracijsko politiko. S sporazumom v Amsterdamu iz leta 1997 pa sta bili politika azila in imigracijska politika postavljeni v prvi steber oziroma pod okrilje zakonodaje Evropske komisije. S podpisom Amsterdamske pogodbe so se vse države članice odpovedale vsaj delu lastne nacionalne suverenosti v zvezi z oblikovanjem imigracijske politike (Bevc, 2000, str. 22).

S konvencijo Evropskega sveta iz Tampereja (1999) so bile določene štiri glavne usmeritve skupne politike azila in imigracijske politike EU:

Partnerstva z državami izvora; v Tampereju je Evropski svet prišel do zaključka, da je potrebno za oblikovanje učinkovite imigracijske politike upoštevati tudi politična in razvojna vprašanja ter vprašanja s področja človekovih pravic v izvornih in tranzitnih državah oziroma regijah. S programi kot sta TACIS in PHARE je Komisija razvila strategije finančne pomoči gospodarskemu razvoju v izvornih in tranzitnih državah. V prihodnje bo potrebno tudi bolj upoštevati ekonomske učinke emigracij v izvornih državah, ki si glede na svojo revščino težko privoščijo izobraževanje visoko izobraženih kadrov, zato jim njihova morebitna emigracija v razvitejše države predstavlja veliko izgubo. Po drugi strani je pa tudi res, da v nekaterih revnejših državah denar, ki ga emigranti pošiljajo domov, predstavlja pomemben del nacionalnega dohodka. Imigracijska politika EU se mora razvijati v smeri maksimizacije koristi od denarnih transferjev emigrantov izvornim državam na eni strani ter minimizacije izgub zaradi bega možganov iz izvornih držav na drugi strani.

Skupna politika azila, ki mora temeljiti na popolnem in doslednem upoštevanju določil iz Ženevske konvencije, kar seveda pomeni, da ne sme biti odposlan v državo, od koder je prišel, nihče, ki mu tam preti preganjanje (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, 2000).

V zgodnjih devetdesetih letih so pričele države EU oblikovati temelje za skupno politiko azila ter imigracijsko politiko. Ta proces se je pričel že s Schengenskim sporazumom (1985), s katerim so se države članice zavezale k enotnemu odločanju o tem, katera država je odgovorna obravnavati posamezno prošnjo za azil. V Dublinski konvenciji pa so ta princip še natančneje opredelili; namreč vsaka prošnja za azil je obravnavana samo v eni državi članici, ki se določi glede na dogovorjene skupne kriterije. Tak način onemogoča prosilec za azil, da bi svoje prošnje vlagali v več državah članicah, hkrati pa tudi omogoča, da je obravnavana vsaka prošnja. V Maastrichtskem sporazumu (1992) so v zvezi s politiko azila sprejeli tri principe, ki so jih države članice, pa tudi večina kandidatki, inkorporirale v svoje zakonodaje. Ti trije principi so: definicija neosnovane prošnje za azil (*angl. manifestly unfounded asylum request*), skupen pristop k reševanju vprašanj v zvezi s tretjimi državami ter določitev držav, v katerih ni resne nevarnosti preganjanja (*angl. serious risk of persecution*). Implementacija teh principov pomeni, da oblasti lahko obravnavajo prošnjo za azil kot neosnovano, če prosilec prihaja iz države, v kateri ni resne nevarnosti preganjanja ((varna država izvora (*angl. safe country of origin*)), ali če prosilec na poti prečka varne tretje države (*angl. safe third countries*), v katerih bi mu lahko nudili ustrezno zaščito. V Amsterdamskem sporazumu je

azilna in imigracijska politika prišla pod pristojnost sodne oblasti Evropske komisije. (Trends in International migration, 2000, str.80).

Pravično ravnanje z državljani iz tretjih držav; uveljavlja se integracijska politika, katere cilj je izenačevanje pravic in obveznosti državljanov tretjih držav in državljanov EU. Tako so v konvenciji iz Tampereja podani predlogi novosti v zvezi s statusom dolgoročnih rezidentov iz tretjih držav; te so: pravice, ki so jim zagotovljene; razlogi zaradi katerih lahko izgubijo status; zaščita proti izgonu ter pravica do bivanja v drugih državah članicah, kar lahko postane pomemben dejavnik mobilnosti znotraj trga dela EU. Komisija je 1.1.2001 pričela izvajati antidiskriminacijski akcijski program (*angl. anti-discrimination action programme*), v okviru katerega bodo šest let potekale aktivnosti s ciljem boja proti rasni ali etnični, spolni, starostni in verski diskriminaciji ter diskriminaciji zaradi invalidnosti in spolne orientiranosti. Boj proti rasizmu in ksenofobiji je v Amsterdamskem sporazumu poudarjen kot eden glavnih ciljev pri ustvarjanju področja svobode, varnosti in pravičnosti (*angl. area of freedom, security and justice*). V Amsterdamskem sporazumu je podan tudi osnutek direktive o družinskem združevanju, ki zadnjih dvajset let predstavlja pomemben tip imigracije. Kot je zapisano v omenjenem sporazumu, se imigranti v okviru stabilnih družinskih skupnosti v največji meri integrirajo v novo okolje, zato je na tak način tudi njihov delovni oziroma ustvarjalni prispevek največji.

Obvladovanje tokov priseljevanja; za boljše obvladovanje migracijskih tokov bodo uveljavljeni ukrepi tesnejšega sodelovanja med državami članicami in izvornimi ter tranzitnimi državami. Uvedene bodo informacijske kampanje, v okviru katerih bodo potencialni migranti seznanjeni z legalnimi možnostmi migriranja, s tem, kaj lahko pričakujejo v ciljni državi ter z nevarnostmi, ki pretijo nanje, če se odločijo za ilegalen način migriranja. Pod tem naslovom so bili podani tudi predlogi za intenzivnejše uvajanje skupne vizumske politike ter skupnih standardov za prisilno vračanje oseb, ki nimajo pogojev za vstop ali nadaljnje bivanje v EU. Pri tem je posebej poudarjeno, da morajo biti ukrepi v zvezi z izgonom oseb sicer učinkoviti, vendar predvsem humani (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, 2000).

S tem, ko je imigracijska politika prišla pod zakonodajno okrilje Evropske komisije, je postalo aktualno vprašanje, na kakšen način oblikovati skupno imigracijsko politiko, predvsem tistega njenega dela, ki obravnava sprejemanje ekonomskih migrantov. Komisija je Evropskemu svetu in parlamentu julija leta 2001 posredovala predlog o odprti metodi koordinacije skupne imigracijske politike (*angl. open method of coordination for the Community immigration policy*), ki je na Evropski konferenci o migracijah 16. in 17. oktobra 2001 predstavljal enega izmed temeljev razprave. To vlogo je imel tudi 14. in 15. decembra 2001, ko je Evropski svet zasedal v Laekenu. V Laekenu je bilo v zvezi z vzpostavljanjem skupne azilne in imigracijske politike ugotovljeno, da je napredek prepočasen in bo zato potrebno razmišljati o izboljšanjem pristopu (Presidency Conclusions, 2002).

Odprta metoda oblikovanja skupne imigracijske politike bo omogočala postopen razvoj omenjene politike, ki bo temeljila na identifikaciji in razvoju skupnih ciljev držav članic. Začetna faza uveljavljanja te metode bo trajala šest let, ko naj bi bile izdelane prve ocene o tem, kako se obnese zakonodaja, prilagojena glede na Direktivo o pogojih vstopa in bivanja tretjih državljanov za namen zaposlitve ali samozaposlitve (*angl. Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of paid employment and self-employed activities*). Po preteku tega šestletnega obdobja bo Komisija, temelječ na novih

ugotovitvah, uvajala nove zakonodajne instrumente, katerih cilj bo seveda koordinacija skupne imigracijske politike.

Ključni del odprte koordinacijske metode pa bo uvedba posebnih smernic (na področjih: upravljanje migracijskih tokov, sprejemanje ekonomskih migrantov, partnerstva s tretjimi državami in integracija državljanov tretjih držav) ter opredelitev kratko, srednje in dolgoročnih ciljev, ki naj bi jih države članice - z uvajanjem teh smernic v svoje zakonodaje - dosegale. Države članice bodo vsako leto pripravljale nacionalne akcijske plane (*angl. national action plan*), ki bodo sestavljeni iz dveh delov; prvi bo ocena rezultatov, ki so jih dosegli z uvajanjem imigracijskih smernic v preteklem letu, drugi del pa bodo predlogi implementacije smernic v prihodnjem letu. Nacionalni akcijski plani bodo podlaga Komisiji za sintezna poročila, v katerih bo opozarjala na skupne probleme ter področja, na katerih bi bilo moč oblikovati skupne rešitve za vse države članice EU. Pomembno je tudi, da bodo države kandidatke vključene v proces odprte koordinacijske metode, kar bo v začetku doseženo tako, da bodo sodelovale v komitejih in delovnih skupinah, ki bodo vzpostavljeni za namen uveljavljanja in razvijanja omenjene metode. Komisija se nadeja, da bo vsa dokumentacija kmalu nared, tako da bi bile države kandidatke k pripravi prvih nacionalnih akcijskih planov povabljene že v začetku leta 2002 (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy, 2001).

Kljub podpisu Amsterdamske pogodbe v posameznih državah članicah EU še vedno prevladujejo nacionalni interesi. Vse države članice se z dogovorjeno skupno politiko najlaže sprijaznijo glede zaščite pred ilegalnim priseljevanjem, saj imajo v zvezi s slednjim vse skupne interese. V zvezi s sprejemanjem novih beguncev so Avstrija, Nemčija in Švedska v najslabšem položaju, saj so sprejele največ vojnih beguncev iz nekdanje Jugoslavije in želijo uvesti prehodno obdobje za prosti pretok delavcev iz vzhodne Evrope, ko bo prišlo do novega vala širitve EU. Nekatere druge države, npr. Francija, se ne strinjajo s skupno evropsko politiko socialne integracije imigrantov. Francija kot bivša kolonialna država ima še vedno stike s svojimi starimi kolonijami in njihovim prebivalcem jamči lažji vstop v EU; zaradi skupne evropske politike bodo morali takšne bilateralne dogovore spremeniti.

Pogodbi EU, podpisani v Maastrichtu in Amsterdamu, ter konvencija iz Tampereja predstavljajo osnovo za bodoči proces približevanja raznolikih nacionalnih imigracijskih politik ter politik azila. V sedanji politiki meddržavnih selitev znotraj članic EU velja, da vsaka država sama izvaja in določa izvedbeno imigracijsko zakonodajo v skladu s svojo tradicijo in potrebami, pri čemer seveda ne sme kršiti načel skupnosti in človekovih pravic.

3.2.2. Splošna načela imigracijske politike držav članic EU in njihovo uresničevanje

Meddržavne selitve znotraj EU (notranje selitve):

Znotraj EU je pravica prostega pretoka oseb splošna pravica. Neoviran pretok oseb, kapitala, dobrin in storitev naj bi manjšal razlike v ekonomskih možnostih znotraj območja EU. Pogodba iz Maastrichta (1992), dopolnjena kasneje z Amsterdamsko, navaja vrsto socialnih pravic (volilna pravica, zdravstvo, pravica do izobraževanja in zaposlovanja itd.) in pravic iz dela (delovna doba, pokojnine, obdavčenje dohodkov), ki naj jih države članice spoštujejo za vse priseljene iz drugih držav članic, in jim tako omogočijo enakopravnost in socialno integracijo. Za »notranje« selitve med državami članicami veljajo mnogo milejši pogoji kot za »zunanje« (iz držav nečlanic). V večini držav EU tako za državljanke iz drugih držav evropske integracije delovno dovoljenje in dovoljenje za bivanje ni potrebno. Dovolj je najava stalnega

bivališča (osebna izjava, brez najemne ali lastniške pogodbe o stanovanju), partnerska zveza, poroka, dokazilo o možnosti preživljanja (nezaposleni, upokojenci) ali dokazilo o začasni zaposlitvi, ustanavljanju podjetja ali vpisu v izobraževalno ustanovo. Bivanje brez prijave bivališča je dovoljeno za šest mesecev, za državljane iz držav nečlanic, za katere ni zahtevan vizum, pa tri mesece. Pri zaposlovanju tujih delavcev v državah članicah EU so še vedno veliki problemi v zvezi z nostrifikacijo izobrazbe, saj so izobraževalni sistemi držav članic različni. Splošni princip je, da se seštejejo leta šolanja ali pa se upošteva zaključna diploma. V zasebnem sektorju delodajalci v praksi ne zahtevajo nostrifikacije diplom za državljane držav članic EU, v javnem sektorju, ki zelo omejuje zaposlovanje nedržavljanov (zlasti ministrstva za obrambo, za notranje in zunanje zadeve), pa je nostrifikacija diplom za zaposlene za daljši čas potrebna v večini držav.

Uresničevanje načela prostega pretoka oseb pomeni, da ima vsak državljan katerekoli države članice EU naslednje pravice:

- pravico do zaposlitve v vsaki državi EU;
- pravico do bivanja v vsaki državi EU. Vsak zaposleni ima pravico bivanja v državi gostiteljici, pridruži se mu lahko tudi njegova družina. Znotraj te države se lahko prosto giblje in ima po koncu zaposlitve pravico ostati v tej državi. Državljan katerekoli izmed držav članic EU ima v drugi državi EU pravico do bivanja tudi, če tam zgolj išče zaposlitev, pri čemer pa časovna omejitev te pravice ni jasno določena;
- enakost obravnave v vsaki državi EU. Vsaka diskriminacija na osnovi državljanstva glede pogojev zaposlitve in ugodnosti pri zaposlovanju je prepovedana.

Delavci, ki v neki državi ne prebivajo, pač pa se redno vozijo preko meje, so glede dostopa do dela, delovnih pogojev, socialnih ugodnosti in davkov upravičeni do enakih ugodnosti kot državljani države, v kateri so zaposleni. Vsak zaposleni je skupaj s svojo družino upravičen do socialnega zavarovanja, kot ga imajo državljani te države, četudi v njej ne prebiva.

Če neko podjetje pošlje v drugo državo svojega zaposlenega, ta ne pripada trgu dela države, v kateri dela, pač pa države, v kateri je podjetje, v katerem je zaposlen. Država, v kateri dela, mu mora zagotoviti le minimalne delovne pogoje, ki v njej veljajo.

Ustanovitev podjetja v lasti srednje ali vzhodnoevropske države v državah EU je možna, vendar ne zagotavlja avtomatično tudi pretoka oseb v to podjetje. Pravico do priselitve na tej osnovi imajo samo osebe, ki so za podjetje ključnega pomena.

Pri zaposlovanju v posamezni državi EU veljajo v praksi pravila prednostne hierarhije; prednost imajo državljani, šele nato sledijo državljani drugih članic. Ta pravila so razvidnejša iz izvedbene zakonodaje posameznih držav, kot pa izražena v skupnih načelih. Pravice priseljenih iz držav nečlanic EU, ki imajo stalno bivališče v eni od držav članic, ne pa tudi državljanstva te države, naj se, kot je zapisano v konvenciji iz Tampereja iz leta 1999, »v čim večji meri približujejo« pravicam državljanov.

Priseljevanje iz držav nečlanic (»zunanje« selitve):

Za tovrstno priseljevanje veljajo mnogo strožji pogoji. Priselitev in pridobitev pravice stalnega bivanja za državljane iz držav nečlanic je možna na različnih osnovah:

- prva možnost je zaposlitev znotraj strokovnega področja prosilca; delodajalcu jo odobri Imigracijski urad v skladu z interesi nacionalne politike zaposlovanja. Z omejevanjem priseljevanja »gostujočih« delavcev je bilo do konca 90-ih let

zaposlovanje priseljencev iz držav nečlanic omejeno na bolj izobražene, ki so obenem zaposleni začasno (za krajše obdobje);

- druga možnost je uveljavljanje pravic iz družinskega združevanja. Slednje se med državami EU razlikujejo, od začetka 90-ih let pa so številne države spremenile opredelitev »ožjih družinskih članov«; najožjo opredelitev imajo skandinavske države;
- tretja možnost priseljavanja iz tretjih držav je na podlagi pravice do azila, pravice beguncev do začasnega zatočišča ali iz humanitarnih razlogov. Države članice se med seboj dogovarjajo o delitvi/sprejemanju kontingentov beguncev, kot tudi o vračanju beguncev; dodeljevanje stalnega bivališča in socialnih pravic pa je prepuščeno posameznim državam. Pravice do azila se v zadnjem desetletju močno omejujejo za spremljajoče člane s težnjo omejiti priseljavanje družinskih članov. Pristojni se trudijo skrajšati postopke za pridobitev azila.

Za vse tri naštetе oblike priseljavanja iz držav nečlanic veljajo pri uveljavljanju pravic do »stalnega bivanja« časovne omejitve od 3-5 let. Praviloma se dodeljujejo različne oblike stalnega bivanja z omejeno, enoletno veljavo. Vsako leto morajo priseljeni pravico do stalnega bivanja znova uveljavljati, pri čemer se preverja njihovo izpolnjevanje pogojev do te pravice (npr. zaposlitev, nekaznovanost, sposobnost preživljanja itd.). Teh pogojev je vedno več, vse pogostejša pa je tudi njihova kontrola (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Christensen, 2000, str. 85).

Spremembe pri uveljavljanju nekaterih pravic v 90-ih letih:

Pravice do stalnega bivanja in dela se načeloma priznavajo vsem tujcem, vendar se predvsem v zadnjem desetletju vedno bolj pogojujejo in časovno odmikajo, v različnih državah na različne načine. Uveljavljeno je načelo prehodnega obdobja, v katerem so vsi priseljenci iz držav nečlanic podvrženi kontroli in preverjanju. V tem prehodnem obdobju se izvaja tudi vrsta programov za socialno integracijo priseljenih, ki pa se med državami zelo razlikujejo.

Tudi pravice, ki izhajajo iz državljanstva (socialne in politične pravice), se časovno odmikajo, v vrsti držav pa se zaostrejujejo tudi pogoji pridobitve državljanstva po naturalizaciji. Francija od leta 1994 ne dodeljuje več avtomatično državljanstva vsem, ki so rojeni na teritoriju države, ampak šele ob polnoletnosti otroka in nekaterih dokazilih »uspešne integracije« (znanje jezika, izobrazba, nekaznovanost) ter osebne prošnje. Za državljanstvo v državah EU lahko priseljeni zaprosijo po preteku pet do desetletnega stalnega bivanja v državi, postopek lahko traja dolgo in ga odobri posebna institucija, na Danskem npr. celo parlament. Poroka z državljanom za tujca skoraj nikoli več ne pomeni avtomatične pridobitve državljanstva, ampak se pogojuje časovno in z drugimi zahtevami. Večina držav tudi ne priznava pravice do dvojnega državljanstva - z izjemo določil mednarodne zakonodaje. V Nemčiji, kjer je največ priseljenih iz tretjih držav, tudi druga in celo tretja generacija rojenih v državi nima državljanstva, takoj pa ga dobijo priseljenci z »nemškim poreklom«, ki jih potem tudi ne vodijo več v evidenci tujcev. Italija tujemu zakonskemu partnerju ne dodeli več državljanstva ob poroki, pač pa šteje za svoje državljanе otroke, rojene očetom Italijanom. Skandinavske države priznavajo nacionalno poreklo po ženski liniji, torej po materi, večina mediteranskih držav pa po očetu. Enotne politike EU na tem področju še nima, skupno je predvsem to, da je že vse od kasnih osemdesetih let, še posebej pa po letu 1990, prisoten trend zoževanja pravic za priseljene iz tretjih držav (Verlič Christensen, 2000, str. 1126).

3.3. IMIGRACIJSKA POLITIKA SLOVENIJE

V Sloveniji potrebujemo selektivno migracijsko politiko. Ta ne bi smela biti preveč diskriminacijska, vendar tudi ne anarhična. Podobna mora biti migracijskim politikam razvitih držav, in sicer mora preprečevati emigracijo najbolj vitalnega dela našega prebivalstva ter spodbujati priseljevanje izobraženih in sposobnih mladih ljudi (Malačič, 1991, str. 188).

»Državni zbor Republike Slovenije, na predlog Vlade Republike Slovenije, vsaki dve leti sprejme resolucijo o imigracijski politiki, s katero določi gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti, ki jih bo sprejela Republika Slovenija na tem področju, kakor tudi sodelovanje z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami na tem področju.« (Predpisi o tujcih in azilu, 1999, str. 38). V skladu z zakonom je naš državni zbor 14. 5. leta 1999 sprejel akt Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, ki predstavlja smernice sestavljalcem zakonodaje na področju imigracij. V naslednjih vrsticah povzemam omenjeni akt in na tak način prikazujem pregled slovenske imigracijske politike.

3.3.1. Glavni motivi za oblikovanje imigracijske politike

Poleg uveljavljanja ustavnih in mednarodnopravnih določb ter slovenske odločenosti za vključitev v Evropsko unijo so motivi za potrebnost oblikovanja imigracijske politike pogojeni tudi z migracijskimi stanji, procesi in trendi v globalnem evropskem in slovenskem prostoru.

Ekonomске, demografske in socialne razlike med državami, številčnost in pogostost različnih konfliktov in oboroženih spopadov, kršitve človekovih pravic, ekološke in druge kompleksne katastrofe so vzroki, ki ob vedno večjih možnostih globalnih komunikacij in potovanj nakazujejo na rastoči migracijski in begunski potencial iz manj razvitih držav v razvite. Mednarodne migracije so postale eden izmed najbolj perečih izzivov sodobnega sveta, zato tako mednarodna skupnost kot tudi države širom sveta iščejo načine, kako oblikovati ustrezno migracijsko politiko. Slednje je seveda zelo občutljiv proces, saj predstavlja izziv ekonomskim, humanitarnim in kulturnim vidikom pa tudi varnostni in obrambni politiki.

V Evropi je vprašanje imigracijske politike med osrednjimi političnimi področji in je v zadnjem desetletju doživelo velike spremembe, saj so se odprle meje nekdanjih socialističnih dežel. V Evropski uniji je dandanašnji prisoten trend usklajevanja imigracijskih politik držav članic, ki tako združujejo vire za uravnavanje priseljevanja in usmerjanje migracijskih tokov, usklajujejo pogoje pridobitve azila, ukrepe proti nedovoljenemu priseljevanju in zaposlovanju ter vse tiste pojave, ki v povezavi z migracijami dobivajo mednarodno organizirane razsežnosti. Skupna prizadevanja pa se usmerjajo tudi k preprečevanju vzrokov odseljevanja in/ali bega z izvornih območij.

Imigracijska politika se v vsaki državi sooča z vrsto vprašanj, med katerimi posebej izstopajo zaposlovanje in bivanje tujcev ter njihove pravice. Velik problem, ki ta vprašanja spremlja, je pogosto odklonilen odnos delov domačega prebivalstva do tujih priseljencev, še posebej v deželah, v katerih je prisotna visoka stopnja brezposelnosti. V prizadevanju iskanja odgovorov in rešitev na našeta vprašanja in probleme, je možno zaznati temelje soglasja evropskih vlad o nujnosti integracije zakonitih priseljencev, seveda ob spoštovanju človekovih pravic in socialne pravičnosti.

Slovenija je po velikosti in lastnostih imigracijskih tokov podobna državam članicam Evropske unije. Na takšen sklep navajajo delež v zadnjih treh desetletjih priseljenega prebivalstva v našo deželo, novi tipi priseljevanja v devetdesetih letih (predvsem oseb, ki iščejo zatočišče) ter povečani imigracijski pritiski z razširitvijo njihovih izvorov. Slovenija je relativno privlačna kot cilj in kot tranzitna postojanka pretežno v EU usmerjenih migracijskih tokov. Zato se naša država srečuje s podobnimi težavami kot države članice EU, poleg tega pa tudi s posebnostmi, ki izhajajo iz mladosti naše neodvisne demokratične državnosti, internacionalizacije nekdanjih jugoslovanskih medrepubliških selitev ter procesa prehoda.

3.3.2. *Namen, vsebina in pomen resolucije*

Namen resolucije je določitev stališč in smeri vodenja imigracijske politike Republike Slovenije, ki bo v skladu z njenimi interesi ter mednarodnimi in humanitarnimi obveznostmi prispevala k blaginji njenih prebivalcev, družbenemu razvoju, zaščiti zdravja, varnosti in miru. Z ozirom na odločenost Slovenije za polnopravno članstvo v EU morajo stališča in cilji imigracijske politike upoštevati zavezujoča načela spoštovanja prava, človekovih pravic, demokratičnosti, socialne pravičnosti in kulturnega pluralizma.

Vsebina resolucije zato vsebuje glavne cilje imigracijske politike in splošne smeri ukrepanj in dejavnosti za doseganje teh ciljev na področjih azila, bivanja, zaposlitve ter integracije priseljencev.

Pomen resolucije je v njeni vlogi krovnega vodila za izvršilno-pravno in izvajalsko-upravno raven imigracijske politike ter v njeni informativni vrednosti različnim interesnim skupnostim tako doma kot v tujini. V svoji vsebini predpostavlja, da bo na podlagi njenih stališč in načel potekal nenehen proces prilagajanja in časovne aktualizacije imigracijske politike dinamičnim migracijskim, ekonomskim, družbenim in političnim procesom.

3.3.3. *Metodološki pristop k pripravi resolucije*

Resolucija izhaja iz strokovnega gradiva Izhodišča za oblikovanje priseljevanja Republike Slovenije, ki je nastalo na podlagi proučitve:

- migracijskih teorij in strokovne literature o tej temi;
- mednarodnih razmer (trendi migracijskih tokov, mednarodnopravna in institucionalna infrastruktura);
- imigracijskih politik nekaterih drugih držav;
- notranjih razsežnosti (geografski in geopolitični položaj Slovenije, njen zgodovinski razvoj, prebivalstvo in gospodarstvo, civilna in politična kultura, demografske projekcije, absorpcijska zmogljivost trga dela in socialna kohezija);
- stanja in dinamike na področju migracij;
- značilnosti dosedanje imigracijske politike;
- strategij in politik na nekaterih področjih, povezanih z migracijami.

Mednarodne migracije se pojavljajo v treh oblikah: svobodne migracije posameznikov (sprememba prebivališča po lastni volji in v okviru obstoječih zakonov), prisilne migracije (beg posameznikov pred preganjanjem ali množični beg v primeru kolektivnih kršitev človekovih pravic ali okoliščin, ki jih povzročajo različni konflikti in katastrofe) in ilegalne migracije (ilegalen prehod meje in bivanje v tuji državi). Imigracijska politika mora zajeti vse tri naštetje oblike, poleg tega pa mora upoštevati naslednja skupna načela:

- načelo solidarnosti in mednarodne delitve bremen (predvsem v primeru zaščite in pomoči beguncem);
- načelo zgodovinske odgovornosti (upoštevanje zgodovine in strukture mednarodnih odnosov);
- načelo odgovornosti do naroda (relativno svobodna priseljevanja in odseljevanja, odgovornost za ohranitev in razvoj identitete slovenskega naroda);
- načelo dolgoročne makroekonomske utilitarnosti (merila nadzorovanega sprejema tujcev glede na povpraševanje slovenskega trga dela ob upoštevanju približevanja notranjemu trgu EU);
- načelo spoštovanja prava (upoštevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, splošno sprejetih načel in notranje zakonodaje).

Resolucija deli imigracijsko politiko na tri dele: imigracijsko politiko v ožjem smislu (načela, pravila in postopki, ki tujcem dovoljujejo vstop, zaposlitev in/ali bivanje ter stalno naselitev), politiko azila (pravila za podeljevanje azila) in integracijsko politiko (spodbujanje integracije prisotnih in bodočih priseljencev).

S polnopravnim članstvom v EU bo Slovenija z »acquis communautaire« sprejela vrsto izdelanih načel imigracijske politike z izjemo tistih, ki so v avtonomni nacionalni pristojnosti (npr. sprejem delavcev, strokovnjakov ali študentov iz »tretjih« držav na podlagi dvostranskih sporazumov). Potrebno je tudi usklajevanje imigracijske politike z načeli policijske in varnostne politike, nato z načeli zaposlitvene, investicijske, izobraževalne, socialne in kulturne politike ter z zunanjo politiko.

3.3.4. Temelji imigracijske politike

Pri oblikovanju temeljev imigracijske politike je potrebno upoštevati naslednja dejstva:

- mednarodne migracije imajo zunanje- in notranjepolitične razsežnosti;
- vsakdo ima pravico do odselitve iz katerekoli države, vključno svoje, in vrnitve v državo svojega državljanstva;
- vsaka država ima pravico, da suvereno odloča pod kakšnimi pogoji lahko tujec vstopi, dela in biva na njenem ozemlju; pri uveljavljanju te pravice pa ima določene omejitve, saj mora spoštovati temeljne človekove pravice in se izogibati nacionalni, rasni, verski in spolni diskriminaciji;
- imigracijska politika mora upoštevati ustavne določbe.

Na podlagi naštetih dejstev so temelji slovenske imigracijske politike:

Svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja množičnih migracij: Slovenija si bo prizadevala, da bo glavni cilj svetovne migracijske politike mednarodno sodelovanje, ki bo težilo k ustvarjanju ustreznih življenjskih razmer vseh ljudi in se trudilo preprečevati vzroke različnih oblik množičnih migracij; v primeru teh pa ljudem, ki so na begu, zagotavljati pribežališče in pomoč.

Aktivna slovenska politika v evropskem prostoru:

V procesu vključevanja v EU bo Slovenija tesno in v skladu z lastnimi interesi sodelovala z EU, njenimi članicami in medvladnimi strukturami. Sodelovanje bo usmerjeno k usklajevanju in načrtovanju evropske imigracijske in azilske politike, usklajevanju vizumskega režima in povezovanju drugih nadzornih mehanizmov za preprečevanje ilegalnih migracij. Slovenija bo sodelovala tudi pri programih, ki se nanašajo na odpravljanje vzrokov množičnih migracij,

vrnitev in reintegracijo priseljencev in beguncev v izvirne dežele, integracijo priseljencev v družbe priseljevanja, boj proti rasizmu in ksenofobiji ter drugih programih, ki se nanašajo na to področje. Slovenija bo v okviru vključevanja v EU dejavna na področjih, ki se tičejo uskladitve slovenske imigracijske zakonodaje s pravom EU ter si prizadevala v smeri ustrezne strukturne in institucionalne preobrazbe. V okvir strukturnega prilagajanja sodi prost pretok oseb (štiri svobode notranjega trga EU - prost pretok blaga, storitev, kapitala in oseb).

Aktivno sodelovanje slovenske politike s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi: Slovenija mora s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi sodelovati pri oblikovanju imigracijske politike predvsem zaradi vmesne vloge, ki jo imajo te države pri selitvenih tokovih med jugovzhodom in severozahodom, in zaradi premoščanja razlik med imigracijskimi politikami držav EU, držav kandidat in preostalih evropskih držav. Posebej pomembno je slovensko sodelovanje s sosednjimi državami zaradi dejanske strukture migracijskih vzorcev. Nekatere naše sosede namreč za Slovenijo pomenijo tradicionalni izvor bodisi obmejne, sezonske ali trajnejše delovne sile, hkrati pa priseljenci iz nekdanjih jugoslovanskih republik predstavljajo največji delež naturaliziranih slovenskih državljanov pa tudi oseb z začasnim zatočiščem in drugih azilantov ter oseb, ki iz različnih razlogov še nimajo urejenega statusa.

Zaščita in pomoč beguncem in drugim iskalcem azila ter osredotočanje na možnosti vračanja: Upoštevanje legalne in moralne obveznosti ter članstvo v mednarodni skupnosti mora Slovenija pri oblikovanju azilske politike stremeti k naslednjim ciljem:

- razvijanje vseobsežne begunske politike tako za primere množičnih begunskih prilivov kot tudi za primere posameznih iskalcev azila (ob doslednem upoštevanju načela nevračanja - prepoved prisilne odstranitve ali vračanja oseb v izvirne države, če se jim po določenih Ženevske konvencije lahko prizna status begunca);
- zagotovitev učinkovite zaščite in pomoči, vključujoč programe za repatriacijo in posebno pozornost za občutljive skupine beguncev (ženske in otroci);
- sodelovanje z drugimi državami ob množičnih begunskih krizah po načelu delitve bremen;
- prizadevanje za politični, ekonomski in moralni prispevek k razreševanju begunske problematike.

Regulacija priseljevanja:

V tej resoluciji je bilo določeno, da bo Slovenija vodila usmerjeno politiko priseljevanja, tako da bo priseljevanje pomenilo spodbudo ekonomskemu, prebivalstvenemu in družbeno-kulturnemu razvoju naše države. Načela uravnavanja priseljevanja, ki so bila določena, so:

- usklajevanje priseljevanja s potrebnim prilivom v aktivno prebivalstvo;
- določanje meril, prednosti in letnih kvot priseljevanja glede na slovenske interese, razvojne načrte in povpraševanje na trgu dela;
- omogočanje priseljevanja družinskih članov priseljencev;
- spodbujanje vračanja slovenskih državljanov in priseljevanja tujcev slovenskega porekla;
- upoštevanje mednarodnih pogodb o prostem pretoku oseb ter drugih dvostranskih in večstranskih sporazumov;
- upoštevanje azila v skladu z Ženevsko konvencijo.

Preprečevanje nezakonitih migracij:

V tej resoluciji so bili določeni naslednji načini za preprečevanje nezakonitih migracij v slovenskem prostoru: učinkovit vizumski režim, nadzor meja in notranji nadzor, ustrežna

kaznovalna politika ter mednarodno sodelovanje na področju preprečevanja ilegalnih migracij.

Integracija:

Integracijska politika mora vsebovati določene pravne okvire in družbene ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju integracije priseljencev v slovensko družbo, preprečevanju diskriminacije in družbene obrobnosti in omogočanju priseljencem, da izražajo in gojijo lastno kulturo in vrednote na podlagi spoštovanja osebne integritete in dostojanstva v skladu s slovenskimi zakoni.

Stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu:

Izvajanje uspešne imigracijske politike je proces, ki zahteva nenehno nadgrajevanje in prilagajanje, zato je potrebno stalno spremljanje migracijskih razmer doma in po svetu.

3.3.5. Izvajanje imigracijske politike

Izvajanje imigracijske politike, ki je sposobna obravnavati vse oblike migracij in se odzivati na različne izzive, zahteva celovito normativno ureditev in njeno izvajanje, ki temelji na določitvi za to področje pristojnih organov odločanja in upravljanja.

Normativna ureditev imigracijske politike se mora v času slovenskega približevanja EU postopno usklajevati z zakonodajo evropske integracije.

Za uspešno upravljanje priseljevanja je potrebno usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni odločanja organov v državi in diplomatsko-konzularnih predstavništev na tak način, da je osrednji upravni organ, ki izdaja uredbe o regulaciji priseljevanja, pristojno ministrstvo Vlade Republike Slovenije (ministrstvo za notranje zadeve odloča o izdaji dovoljenja za stalno prebivanje, podelitvi azila in naturalizaciji). Državni zbor pa odloča o načelih regulacije priseljevanja (Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, 1999).

3.3.6. Splošni ukrepi

Resolucija našteva najpomembnejše zakone, ki v Sloveniji urejajo področje imigracij. Ti so:

3.2.6.1. Zakon o tujcih

Po zgledu držav EU je morala Slovenija oblikovati takšne pravne temelje in okvire za vodenje imigracijske politike, ki po eni strani omogočajo spoštovanje mednarodnih humanitarnih načel in standardov, po drugi pa se z njimi lahko zaščitijo nacionalni interesi tako v ekonomskem kot v socialnem pogledu. Zakon o tujcih (UL RS, št. 61/99), ki sodi med temelje pravnega reda na tem področju, mora zagotoviti prav to ravnotežje. S sprejetjem omenjenega zakona v Sloveniji leta 1999 se je Slovenija še pravočasno odzvala na spremenjena gibanja in nov položaj na področju migracij. Po eni strani je zakonsko besedilo pravni instrumentarij, s katerim je mogoče učinkoviteje varovati nacionalne interese in razreševati perečo problematiko priseljevanja, obenem pa pomeni tudi precejšnjo uskladitev slovenske zakonodaje z uveljavljenimi in sprejetimi evropskimi pravnimi standardi na tem področju. Zakon o tujcih za ključna vprašanja »tujske problematike«, kot so npr. vstop v državo, vizumska politika in izdajanje vizumov ter dovoljenj za prebivanje, ukrepi proti nedovoljenemu vstopanju in prebivanju, prisilno odstranjevanje tujcev idr., uveljavlja splošno sprejeta in v državah članicah EU tudi z zakoni uveljavljena pravila. Iz zakona je jasno

razvidna temeljna strategija, ki je značilna za vse zakone držav članic EU in s katero se je želelo doseči predvsem učinkovito delovanje državnih organov v boju proti ilegalnim migracijam. Obenem pa zakon daje tujcem vsa pravna jamstva za varstvo njihovih pravic in interesov v Sloveniji in omogoča svobodo gibanja vsem, ki so v državi zakonito.

Za namene svojega diplomskega dela bom opisala le nekaj bistvenih značilnosti obravnavanega zakona:

- ločevanje med vstopnimi in bivalnimi naslovi; vstopni naslovi so različne vrste vizumov, ki se izdajajo za vstop v državo; njihovo trajanje je sorazmerno kratko, na njihovi podlagi pa ni mogoče opravljati v Sloveniji pridobitne dejavnosti. Izdajajo se tujcem, ki si morajo pridobiti vizum in prihajajo v Slovenijo kot turisti ali zaradi poslovnih in tem primerljivih obiskov. Bivalni naslovi pa so dovoljenja, ki omogočajo daljše prebivanje v Sloveniji (za določen čas) ali pa celo za stalno. Takšna ureditev je skladna z ureditvijo v državah članicah EU. Zakon pri tem upošteva dejstvo, da so vstopni naslovi (vizumi) v državah EU v veliki meri harmonizirani, medtem ko so bivalni naslovi (dovoljenja za prebivanje ali naselitev) v veliki meri prepuščeni notranji regulativi posamezne države članice;
- obvezna obravnava imigracijske politike v državnem zboru vsaki dve leti in sprejem ustreznega parlamentarnega akta (Resolucija o imigracijski politiki), ki povzema sklepe obravnave. Vlada RS lahko, v skladu z resolucijo, vsako leto določi število (kvoto) dovoljenj za prebivanje v Sloveniji, ki se jih lahko izda v tekočem letu. Pri določitvi vsakoletne kvote vlada upošteva stanje in gibanja na trgu dela ter potrebe in interese po delovni sili na posameznih področjih (podrobneje so kvote opredeljene v Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev, ki ga opisujem v nadaljevanju);
- pomoč pri integraciji tujcev, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za prebivanje, v slovensko kulturno, gospodarsko in družbeno življenje;
- zaradi načela prostega pretoka ljudi, blaga, storitev in kapitala v EU so v zakonu posebej opredeljeni položaj in pravice državljanov držav članic EU, ko bo Slovenija postala polnopravna članica. Tako je izrecno določeno, da bo Slovenija z dnem polnopravnega članstva v celoti uveljavila vse predpise o vstopu, prebivanju in prostem gibanju državljanov članic EU v Sloveniji. Z dnem vstopa Slovenije v polnopravno članstvo EU bo Zakon o tujcih za državljane članic EU, razen posebnih določb, ki se nanašajo na tujce v teh državah, prenehal veljati.

Zakon o tujcih je zasnovan tako, da je v vsebinskem pogledu skladen z zakonodajo EU in ga zatorej ob vstopu Slovenije v njeno polnopravno članstvo ne bo potrebno spreminjati (Predpisi o tujcih in azilu, 1999, str. 24).

3.2.6.2. Zakon o azilu

Pri azilu gre za univerzalno človekovo pravico do zatočišča, ki zadeva posameznika - begunca, ki je zapustil svojo državo zato, da bi se izognil političnemu, rasnemu, verskemu, narodnostnemu ali podobnemu preganjanju. Pravica do azila je zapisana v 14. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah, temeljni mednarodni pravni akt na tem področju pa je Konvencija o statusu beguncev (Ženeva, 1951), ki je bila leta 1967 dopolnjena s protokolom, sprejetim v New Yorku. Do azila je upravičen posameznik, ki se mu glede na pogoje iz Ženevske konvencije prizna status begunca.

Ustrezna zakonska ureditev azila in statusa beguncev dobiva poseben pomen za Slovenijo še iz sledečih razlogov: Kot demokratična in vedno bolj razvita država se Slovenija glede begunskih tokov spreminja iz tranzitne v ciljno državo. Tako je npr. pri nas leta 1995

zaprošilo za azil vsega 6 tujcev, leta 1996 30, leta 1997 72, leta 1998 pa že 506 tujcev. Povečano zanimanje zahteva predvsem ustrezno zakonsko ureditev v skladu s sprejetimi mednarodnimi dokumenti, prav tako pa tudi ustrezno organiziranost in posebej usposobljene in izobražene ljudi, ki delajo na tem področju. Zaradi pomanjkljive zakonodaje in s tem povezanih slabosti trajajo postopki za pridobitev azila pri nas v povprečju skoraj dve leti in pol. Predolgo trajanje postopkov pušča prosilce za azil nesorazmerno dolgo v negotovosti glede njihove usode in položaja, poleg tega pa tudi državi po nepotrebem povzroča prevelike stroške. V državah, v katerih imajo bistveno večje število primerov, izdajo dokončno razsodbo v azilnih postopkih v šestih mesecih (Danska, Nizozemska, Norveška). Glede na povedano so glavni cilji in izhodišča Zakona o azilu (UL RS, št. 61/99) zagotoviti učinkovito in strokovno ustrezno vodenje azilnih postopkov in odločanje o priznanju statusa begunca ter ustrezno organizirati in usposobiti institucije in posameznike za upravljanje tega področja. Obravnavani zakon pomeni tudi pravno uskladitev slovenske azilne zakonodaje z azilno zakonodajo držav članic EU (Predpisi o tujcih in azilu, 1999, str. 190).

3.2.6.3. Zakon o začasnem zatočišču

Ta zakon (UL RS, št. 20/97) je namenjen osebam, ki množično prihajajo iz držav, v katerih so posebne razmere, kot so vojna, okupacija, množične kršitve človekovih pravic in podobno, ter iščejo pomoč in zaščito praviloma le za čas trajanja takšnih razmer. Nastanek in prenehanje razmer, od katerih je odvisna odobritev začasnega zatočišča, ugotavlja Vlada RS, pri čemer Državni zbor RS na njen predlog določi število oseb, ki jim bo Slovenija nudila začasno zatočišče. To število je seveda odvisno od ekonomskih in drugih možnosti, ki jih ima Slovenija, upoštevajo pa se tudi razlogi nacionalne varnosti, javnega reda in podobno. Posebej je treba poudariti, da je Slovenija ena redkih držav, ki je uzakonila zaščito takšnih oseb in določila postopek za njihov sprejem ter njihove pravice in dolžnosti. Za razliko od azila glede pravne ureditve začasnega zatočišča niso bili sprejeti obvezni mednarodni instrumenti, ampak obstajajo le priporočila Izvršnega komiteja Visokega komisariata Združenih narodov za begunce o ravnanju držav pri množičnih vstopih tujih državljanov (Predpisi o tujcih in azilu, 1999, str. 189).

3.2.6.4. Zakon o zaposlovanju in delu tujcev

Pomembne novosti, ki jih je uvedel Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (UL RS, št. 66/2000) in se nanašajo na tematiko migracij, so:

- ❖ Jasnejša opredelitev pojmov, zlasti vrst delovnih dovoljenj:
 - osebno delovno dovoljenje, ki v času veljavnosti omogoča prost dostop do trga dela, in sicer za določen (1 ali 3 leta) ali nedoločen čas;
 - dovoljenje za zaposlitev, ki je vezano na stalne zaposlitvene potrebe delodajalcev na podlagi sistematiziranih delovnih mest; s tem dovoljenjem se sme tujec zaposliti le pri delodajalcu, ki je zaprosil za izdajo dovoljenja, in ne sme opravljati storitev za druge delodajalce;
 - dovoljenje za delo, ki je oblika delovnega dovoljenja z vnaprej določeno časovno omejitvijo, na podlagi katerega se tujec lahko začasno zaposli ali dela v Sloveniji v skladu z namenom, za katerega je bilo dovoljenje izdano.
- ❖ Vlada v skladu z imigracijsko politiko in ob upoštevanju stanja in gibanja na trgu dela letno določi kvoto delovnih dovoljenj, s katero omeji število tujcev na trgu dela. Število letno izdanih delovnih dovoljenj ne sme presegati 5% aktivnega prebivalstva Slovenije. Poleg te kvote so možne dodatne omejitve zaposlovanja po regijah, področjih dejavnosti,

podjetjih in poklicih, kadar je to utemeljeno z javnim ali splošnim gospodarskim interesom.

- ❖ V kvoto se ne všttevajo tujci, ki imajo na podlagi sporazuma z Evropsko unijo enak položaj kot državljani Republike Slovenije, tujci, za katere s tem zakonom niso predpisana delovna dovoljenja, tujci z osebnim delovnim dovoljenjem in poslovodni delavci (Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, 2000).

3.2.6.5. Zakon o nadzoru državne meje

Ta zakon (UL RS, št. 11/91) določa organizacijo in način izvajanja nadzora prehajanja čez državno mejo ter ukrepe varovanja državne meje (Zakon o nadzoru državne meje, 1991). Seveda pa se je za Slovenijo v zadnjih desetih letih, odkar je bil sprejet ta zakon, marsikaj spremenilo, saj je postala kandidatka za vstop v EU. Slovenska južna meja bo po sprejetju Slovenije v EU zunanja schengenska meja, preostale meje pa bodo postale notranje, za katere carinski nadzor ne bo več potreben.

Uvajanje poostrelega nadzora na naši južni meji je proces, ki traja že tri leta in bo predvidoma sklenjen do leta 2006. Slovenija zaenkrat izpolnjuje predpristopne obveznosti, ki jih na podlagi navodil iz Bruslja zajema maja 2001 potrjen schengenski izvedbeni načrt.

Naša naloga je večplastna in vključuje prevzem schengenskega pravnega reda, prilagajanje informacijskih sistemov in ukrepov varovanja državne meje ter uvajanje nadzora prehodov na ustreznih točkah. Akcijski plan v okviru schengenskega izvedbenega načrta vključuje vse potrebne dejavnosti do leta 2005. Od kadrovskih zadev, opremljanja policije do izdajanja vizumov in opredelitve nalog pri zakonodaji in sodelovanju s sosednjimi državami. Letos je bila končana sistematizacija delovnih mest na južni meji, na katero se vežejo tudi programi usposabljanja novih policistov. Na slovensko-hrvaški meji je po tej sistematizaciji predvidenih 3260 delovnih mest v okviru policije, kar pomeni, da bo v naslednjih letih zaradi schengenskih zahtev potrebno usposobiti 2300 novih policistov. Tu pa je še nerazrešeno vprašanje carine in njenih presežnih delavcev po odpravi carinskega nadzora na notranjih mejah. Kljub nekaterim novim nalogam, ki jih bo carina dobila na južni meji, bo potrebno določeno število carinikov prekvalificirati v policiste. Pričakuje se tudi povečana potreba po stanovanjih za novo zaposlene na južni meji, čemur država ne posveča dovolj skrbi.

Kar se tiče tehnične opremljenosti starih in novih mejnih prehodov, policija razvija lasten sistem kontrole, ki bo kompatibilen s schengenskim in drugimi nastajajočimi sistemi. Policija opremlja mejne prehode z novimi optičnimi kabli, ki naj bi omogočali hiter prenos grafičnih podob - najprej s čitalnikov potnih listov in pozneje tudi prstnih odtisov. Tehnika je tu, kupljena predvsem s sredstvi iz programa PHARE, sledi njena nadgradnja, opremljanje policijskih postaj in na koncu še notranjosti. Ti sistemi bodo zagotovili nadzor brez zastojev, ki se jih mnogi bojijo. Pri prstnih odtisih bo v nekaj minutah možno primerjati vzorec z bazo, v kateri bodo hranjeni odtisi oseb, ki so kdajkoli nezakonito prečkale mejo ali pa so bile povezane s kakršnokoli obliko mednarodnega kriminala. Vzpostavljena bo baza vseh izvirnih dokumentov in največjega možnega števila ponaredkov, kar bo omogočalo enostavno in hitro delo policistu, ki mu bo prišel v roke npr. malezijski potni list. Vsi »stari znanci« bodo kaznovani s prepovedjo vstopa v Slovenijo in s tem v EU. Težave lahko pričakujejo tudi vsi, ki so kadarkoli izgubili katero od listin, pa je bila nato na kakršenkoli način zlorabljena.

Skupna vrednost nabavljene opreme, ki naj bi bila do leta 2005 že na voljo mejnim policistom, je 36 milijonov evrov; slabo polovico potrebnega denarja naj bi Slovenija dobila preko evropskih programov pomoči.

Obseg nadzora in togost mejnega režima bosta odvisna od tega, kakšne kršitve lahko Slovenija na meji pričakuje in kako bo pri njihovem preprečevanju sodelovala Hrvaška (Košir, 2001, str. 3).

4. EKONOMSKI UČINKI IMIGRACIJ

4.1. POVEZAVA MED IMIGRACIJO IN MEDNARODNO MENJAVO

Preseljevanje delavcev iz ene v drugo državo in posledično spreminjanje obsega ponudbe in povpraševanja na njunih trgih dela pripomore k izenačevanju ekonomskih možnosti med obema državama. Poleg prostega pretoka delovne sile pa k izenačevanju ekonomskih možnosti med državami pripomorejo še prost pretok blaga, storitev in kapitala. To dejstvo je še posebej pomembno za Evropsko unijo v sedanjem času, ko je pred vrati njena širitev.

Imigracija in mednarodna menjava sta zamenljiva načina, s katerima se lahko države odzivajo na morebitno relativno obilje (*angl. abundance*) ali relativno pomanjkanje določenih produkcijskih faktorjev. Izhajajoč iz modelov imigracije in mednarodne menjave, obe, imigracija in mednarodna menjava, vplivata na nacionalni dohodek in porazdelitev dohodka na enak način, in sicer s povečevanjem državne ponudbe relativno redkih produkcijskih faktorjev.

Primer: Država A ima relativno obilje kvalificirane delovne sile, država B pa ima relativno obilje manj kvalificirane delovne sile. V odsotnosti kakršnihkoli povezav med obema državama bi bilo logično, da ima država B veliko višje razmerje v plačah (*angl. wage ratio*) med kvalificirano in manj kvalificirano delovno silo. Imigracija med državama A in B bi pripomogla k izenačevanju teh razmerij med državama, ker bi se manj kvalificirani selili iz države B v državo A, kvalificirani pa v obratno smer. Vendar je takšno izenačenje v razmerjih v plačah med državama mogoče doseči tudi zgolj z mednarodno menjavo v odsotnosti kakršnihkoli migracijskih tokov. Potemtakem bi država A uvažala blago, ki so ga proizvedli manj kvalificirani delavci, in bi tako pripomogla k povečevanju njihovih plač v državi B. Država B pa bi uvažala blago, ki so ga proizvedli kvalificirani delavci, in bi tako pripomogla k povečevanju njihovih plač v državi A. Tako bi torej zgolj mednarodna menjava pripomogla k izenačevanju ekonomskih možnosti posameznih skupin delovne sile (glede na kvalificiranost) med državama A in B.

Še več; včasih za doseg izenačevanja ekonomskih možnosti med državami niti ni potrebno, da pride do mednarodne menjave.

Primer: Portugalsko podjetje prične proizvajati spominke »Tower of London« in obvesti londonske prodajalce teh spominkov, da jih lahko dobavi po nižji ceni kot angleški proizvajalci. Londonski prodajalci nato obvestijo angleške proizvajalce, da morajo znižati ceno, če želijo obdržati posel. Nakar angleški proizvajalci seznanijo svoje delavce, da je znižanje njihovih plač edini način, da ostanejo konkurenčni. Če ti sprejmejo nižje plače, angleški proizvajalci sicer obdržijo posel, vendar so nove plače njihovih delavcev posledica ekonomskih pogojev na Portugalskem. Če pa angleški delavci ne sprejmejo znižanja plač, angleška podjetja niso več konkurenčna, in angleški delavci izgubijo službe. Skratka, že sama

pretnja tokov mednarodne menjave lahko pripomore k izenačevanju ekonomskih možnosti med državami.

Ne glede na to, kako se udejanja globalizacijski proces - skozi migracijo delovne sile, mednarodne tokove kapitala ali mednarodno menjavo - končni rezultat je enak. Z jačanjem povezav med različnimi gospodarstvi se izenačujejo ekonomske možnosti na trgih povezanih držav. Prisotnost ene vrste naštetih tokov znižuje spodbude za ostale tokove. To je še posebej pomembno za EU, kajti prost pretok blaga, storitev in kapitala med državami članicami na dolgi rok znižuje razlike v dohodkih med povezanimi gospodarstvi, s tem pa se zmanjšuje osnovna spodbuda za migracijske tokove (Borjas, 1999, str.8).

4.2. EMIGRACIJSKA STOPNJA

Številne študije so odkrile močno korelacijo med emigracijsko stopnjo in ekonomskimi možnostmi v izvorni ter ciljni državi. Ugotovljena korelacija na primeru ZDA in držav, od koder so se v ZDA priseljevali, je prikazana z naslednjo enačbo:

$$\text{Emigracijska stopnja} = 13,0 - 0,2 * BDP_{p.c. \text{ izvorne države (v 1000\$)}} - 0,7 * \text{razdalja od ZDA (v tisoč miljah)}$$

Po ameriških izkušnjah porast BDP na prebivalca v izvorni državi za 5000\$ zniža emigracijsko stopnjo za eno odstotno točko. Mednarodne razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca torej povzročajo velike razlike v emigracijskih stopnjah. Prav tako analiza kaže, kako migracijski stroški vplivajo na emigracijsko stopnjo. Ta namreč pade za skoraj odstotno točko za vsakih tisoč milj daljšo razdaljo med izvorno državo in ZDA. Enačba sicer upošteva le razdaljo, s čimer ignorira ostale vrste migracijskih stroškov, ki znižujejo emigracijsko stopnjo, in sicer ločitev od prijateljev in družine ter razlike v kulturi in jeziku.

Bistvo te ameriške analize, ki je še posebej relevantno za Evropsko unijo, je, da razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca v veliki meri določajo obseg migracijskih tokov. Glede na to, da v Evropski uniji prosta trgovina in pretok kapitala težita k izenačevanju ekonomskih možnosti med državami članicami, se osnovna spodbuda za migriranje zmanjšuje. Seveda je moč pričakovati, da se bo podobno godilo tudi, ko se bodo v integracijo vključile sedanje države kandidatke, med katerimi je tudi Slovenija. Zato se zdi bojazen držav članic pred množičnimi migracijami iz bodočih priključenih držav pretirana (Borjas, 1999, str.9).

4.3. UČINKI IMIGRACIJ NA TRG DELA

V večini držav je priseljevanje občutljiva tema, ker vpliva na zaposlitvene možnosti državljanov v ciljni državi. Obstajata dve teoriji o vplivu imigrantov na trg dela v ciljni državi:

Po prvi teoriji je pritok imigrantov za državo prejemnico škodljiv, saj naj bi bili imigranti in domačini med seboj zamenljivi na trgu dela ciljne države. Zatorej pritok imigrantov znižuje plače domačih delavcev. Zaradi nižjih plač se nekaj domačinov umakne s trga dela in brezposelnost se poveča.

Po drugi teoriji ekonomike migracij pa se domači in priseljeni delavci »dopolnjujejo« (so komplementarni). Npr. neka skupina priseljencev je v povprečju zelo nizko kvalificirana in ima primerjalno prednost v gradbeništvu. Prisotnost imigrantov poveča produktivnost

domačih delavcev, saj se sedaj lahko specializirajo v delih, v katerih imajo sami primerjalne prednosti. Zaradi boljšega izkoristka svojih sposobnosti postanejo domači delavci bolj zaželeni s strani delodajalcev in jim zato zvišajo plače. To pa na trg dela zvabi nekatere domačine, ki se jim doslej ni zdelo vredno zaposliti, in brezposelnost se zmanjša.

Katera teorija je prava, bi lahko ugotovili, če bi opazovali nek zaprt trg dela in proučevali povezavo med spremembami v plačah in deležem imigrantov med prebivalstvom. V ZDA so opazovali dve mesti, ki sta predstavljali zaprta trga dela, pri čemer je bilo v prvem mestu 10% več imigrantov kot v drugem. Ugotovili so, da število imigrantov bistveno ne vpliva na višino plač, saj so bile te v prvem mestu le za 0,2% nižje. Tako torej empirične raziskave, pa tudi zgodovinski primeri, dokazujejo, da meddržavne selitve nimajo velikega vpliva na trg dela niti, kadar so masovne. Nazoren primer za dokaz slednje trditve je emigracija Kubancev leta 1980 po odloku Fidela Castra, da lahko tisti, ki želijo, prosto odidejo v ZDA. V Miami na Florido se je v nekaj mesecih priselilo 125.000 Kubancev, kar je povzročilo sedemodstotno povečanje delovne sile. Kljub temu sta se stopnja brezposelnosti in raven plač v naslednjih letih gibala približno enako kot v vseh ostalih mestih ZDA. Iz opisanega je moč povzeti dva sklepa:

- prisotnost imigrantov ne vpliva na zaposlitvene možnosti domačih državljanov ciljne države in
- med plačo domačih državljanov in deležem imigrantov obstaja nizka negativna povezava.

Kasnejše raziskave pa so se usmerile na dejstvo, da mestna središča v ZDA ne predstavljajo zaprtih trgov dela; prost pretok ljudi, kapitala, blaga in storitev omogoča izenačevanje cen produkcijskih faktorjev med različnimi področji ZDA. V kolikor se domači delavci in podjetja odzovejo na приход imigrantov s preselitvijo na področja, na katerih so jim zagotovljene boljše ekonomske možnosti, je logično, da ne more biti korelacije med plačami domačih delavcev in prisotnostjo imigrantov.

Primer: Predpostavimo, da imigracija v Kalifornijo znatno zniža plače domačinov. Slednji verjetno ne bodo zgolj mirno opazovali, kako hlapijo njihove ekonomske možnosti, temveč se bodo odselili. Na tak način se neugoden vpliv imigracije v Kalifornijo razprši na celotno ameriško gospodarstvo. Na koncu so na slabšem vsi domači delavci, ne le tisti s področij, na katera se imigranti naselijo. Podobno so tudi tokovi kapitala pod vplivom imigracijskih tokov. Imigracija manj kvalificiranih delavcev v Kalifornijo tako lahko spodbudi kapitaliste, ki so imeli namen postaviti proizvodno enoto npr. v Detroitu, da jo postavijo v Kaliforniji.

Zgolj opazovanje lokalnih trgov dela prikriva pravi »makro« učinek imigracij. Domači delavci in kapital se odzivajo na imigracijske tokove, zato je njihov učinek potrebno proučevati na nivoju države. Novejša ameriška raziskava, ki so jo leta 1997 napravili Borjas, Freeman in Katz, daje nedvoumne dokaze o makro učinku imigracij. Med leti 1979 in 1995 je imigracija v ZDA povzročila porast števila delavcev z nedokončano srednjo šolo za 21%, porast števila delavcev z najmanj končano srednjo šolo pa le za 4%. Torej so se spremenila faktorska razmerja v ameriškem gospodarstvu, in sicer je ameriški trg dela ponujal relativno obilje manj kvalificirane delovne sile. To je povzročilo znižanje plač delavcem z nedokončano srednjo šolo za približno pet odstotnih točk, kar 44% razlike v plačah delavcev brez srednje šole in tistih z najmanj srednjo šolo pa je bilo poslej moč pripisati vplivu imigracije na faktorska razmerja v ameriškem gospodarstvu.

Nadalje so ameriški raziskovalci napravili raziskavo tem, kako na migracijske odločitve domačih državljanov vplivajo imigracije. Z ozirom na to, da se je preporod imigracij v ZDA pričel približno leta 1968, je bilo za ugotavljanje njihovega vpliva potrebno primerjati migracijske odločitve domačinov pred letom 1970 s tistimi po letu 1970.

Za Kalifornijo, največjo prejemnico imigrantov, je bila pred letom 1970 značilna visoka stopnja rasti domače populacije. Od leta 1970 do leta 1990 se je stopnja rasti domače populacije takorekoč ustavila, po letu 1990 pa je pričela upadati. Odstotek celotne kalifornijske populacije pa je ves čas naraščal, in sicer je imela ta zvezna država leta 1950 7% ameriškega prebivalstva, leta 1970 10%, leta 1990 pa že 12%. Ekstrapolacije rasti, ki so obstajale pred letom 1970, so sicer precej pravilno napovedale obseg kalifornijskega prebivalstva leta 1990, vendar so to rast pred letom 1970 povzročali Američani, ki so se priseljevali v Kalifornijo, po letu 1970 pa imigranti. Kako lahko to interpretiramo? Prva možna interpretacija je, da se Američani po letu 1970 preprosto niso več želeli priseljevati v Kalifornijo. Potemtakem bi kalifornijska rast populacije brez imigracij v naslednjih dveh desetletjih skoraj povsem zastala. Realnejša je druga interpretacija, po kateri so bile imigracije tiste, ki so povzročile, da se Američani niso več priseljevali; če se imigracijski preporod ne bi dogodil, domači državljanji s priseljevanjem v Kalifornijo ne bi prenehali. Američani so se bili zaradi obsežnih imigracij v Kalifornijo prisiljeni preseljevati v druge dele Amerike in tako so se preko prerazporeditve preseljevanja ameriških državljanov ekonomski učinki imigracij v Kalifornijo razpršili na celotno ameriško gospodarstvo.

Te ugotovitve so pomembne za Evropsko unijo, ki je gospodarsko tako povezana kot ameriške zvezne države. Obsežne imigracije v eno izmed držav evropske integracije tako ne prizadenejo le te države, ampak se njihovi ekonomski učinki preko vpliva na tokove ljudi, kapitala, blaga in storitev razpršijo na celotno povezano gospodarstvo (Borjas, 1999, str. 16).

4.4. UČINKI IMIGRACIJ NA JAVNE FINANCE

Del javne razprave, ki proučuje stroške in koristi imigracij, se je osredotočil na vpliv, ki ga imajo imigracije na javne finance. Bistveno vprašanje je, ali so dodatni izdatki socialnega skrbstva, izobraževalnega in zdravstvenega sistema, ki jih povzročajo imigracije, kompenzirani z višjimi davčnimi prihodki. Ali je torej prispevek imigracij k državnemu proračunu neto pozitiven ali negativen, je pomemben element pri oblikovanju državnih imigracijskih politik.

Izračunavanje neto fiskalnega prispevka imigrantov je zelo zapleteno. Rezultati so odvisni od uporabljene metodologije, upoštevanega časovnega obdobja, predpostavk o tem, kaj vključiti in česa ne, kaj se tretira kot čista javna dobrina, kolikšna je ustrezna diskontna stopnja, koga določiti za demografsko enoto analize (posameznike ali gospodinjstva). Posplošen sklep množice tovrstnih raziskav je, da so socialni transferji relativno manjkrat namenjeni priseljencem kot domačinom z enakimi karakteristikami, kadar pa so, je njihov nivo nižji. To naj bi pomenilo, da je neto prispevek priseljencev in njihovih potomcev v državni proračun pozitiven (Coppel, Dumont, Visco, 2001, str. 20).

4.5. NADOMESTITVENE MIGRACIJE

Staranje prebivalstva je neizogiben izid demografske tranzicije. Posledica znižanja rodnosti in smrtnosti je višanje povprečne starosti prebivalstva oziroma večje število starejših ljudi. Opisane demografske spremembe imajo hude posledice, zaradi katerih morajo države

prilagajati pokojninske sheme in sisteme zdravstvenega zavarovanja, starajoče se prebivalstvo pa tudi znižuje aktivnost gospodarstva in posledično gospodarsko rast.

Obseg in starostna struktura prebivalstva v prihodnosti bosta v največji meri odvisna od treh demografskih komponent: rodnosti, smrtnosti in mednarodnih migracij. Politike za zviševanje smrtnosti so, seveda, socialno nesprejemljive, zato v teoriji ostajata dva pristopa, kako upočasniti ali preprečiti staranje prebivalstva. Po prvem bi bilo potrebno zvišati rodnost, kar bi kljub sočasnemu zniževanju smrtnosti vodilo k pomlajevanju starostne strukture populacije. Žal pa izkušnje v državah z nizko rodnostjo ne dajejo optimističnih izgledov, da bi torej bilo moč v bližnji prihodnosti pričakovati zviševanje rodnosti.

Drugi pristop pa proučuje možnosti, kako bi lahko mednarodne migracije pripomogle k ustavljanju procesov upadanja in staranja prebivalstva. Premožne razvite države imajo namreč možnost pritegniti večje število imigrantov, zato se, glede na nizko rodnost v teh državah, zdi primerno proučevati vpliv imigrantov na zaviranje nezaželenih procesov v zvezi z njihovim prebivalstvom.

Iz številnih raziskav s tega področja izhaja, da imigracije v prihodnosti ne bodo mogle v celoti preprečiti upadanja obsega in staranja prebivalstva, razen če bi obseg njihovih tokov postal znatno večji. Torej bodo lahko le deloma služile kot ustrezno nadomestilo v državah z rodnostjo pod nivojem enostavne reprodukcije in nizko smrtnostjo. Poleg tega pa se na tem mestu pojavlja še en velik problem - kako oblikovati in uvesti primerno imigracijsko politiko, da bi lahko bili koriščeni pozitivni učinki imigracij. V mnogih državah se namreč utegne zgoditi, da bo dodaten tok imigrantov, pa čeprav z namenom ustavljanja upadanja in staranja prebivalstva, pospremljen s hudimi socialnimi in političnimi konflikti. Zato oblastem razvitih držav predstavlja neznanski izziv določanje ustreznega obsega in strukture nadomestitvenih imigracijskih tokov, ki bi v največji meri pripomogli k doseganju želenega obsega in starostne strukture prebivalstva (Replacement Migration, 2000, str. 11).

Da bi v Sloveniji imigracije kompenzirale preveliko znižanje rodnosti, bi število priselitev, ki bi jih potrebovali za ohranjanje števila prebivalstva, morale že danes naraščati. Čez deset let bi tako morali prejemati že več kot deset tisoč priseljencev letno. Kako bi to vplivalo na življenje Slovencev? Vedeti namreč moramo, da se ljudje ne bi priseljevali iz sosednjih držav, pač pa Slovenci, podobno kot vsa Evropa, v prihodnosti lahko povečane tokove priseljencev pričakujemo iz nerazvitih držav. Če bi odprli meje, bi jih prišlo zelo, zelo veliko. Možnost, da Slovenija (in Evropa) ne odpre svojih meja in da ostane prostor pač bolj prazen, iz cele vrste razlogov ne pride v poštev. Posledica nizke rodnosti, ki bi trajala več desetletij, bi bila izredno velika sprememba starostne strukture prebivalstva. Delež upokojencev bi tako v dvajsetih do tridesetih letih dosegel tretjino prebivalstva. V Sloveniji imamo že sedaj težave s financiranjem pokojninskega sistema, čeprav demografske razmere sploh še niso resneje vplivale na pokojninsko zavarovanje. V takih razmerah si je zelo težko predstavljati, da bi popolnoma zaprli meje za priseljevanje mladih (Zupanič, 2001, str. 3).

Populacijski oddelek Organizacije združenih narodov vsaki dve leti pripravi ocene in projekcije prebivalstva za vse države sveta; ocene za obdobje 1950-1995 ter štiri različice projekcij za obdobje 1995-2050. Srednja, nizka, visoka in konstantna različica projekcij naj bi služile državam kot orientacija glede različnih možnih prihodnjih razpletov v zvezi z njihovim prebivalstvom. Na srednjo različico ocen in projekcij iz leta 1998 se opira raziskava Nadomestitvene migracije, ki jo je Populacijski oddelek OZN napravil za več držav oziroma integracij. Omenjeni srednji različici so dodane različne predpostavke, s pomočjo katerih je

izvedenih pet različnih scenarijev*, katerih rezultati so potrebni obsegi imigracijskih tokov za dosego ciljev, postavljenih v predpostavkah.

V nadaljevanju prikazujem povzetek te raziskave za Evropsko Unijo.

4.5.1. Pretekli trendi

Stopnja rodnosti je v petnajstih državah, ki danes tvorijo Evropsko unijo, naraščala do obdobja 1960-65, ko je dosegla 2,69 otrok na žensko. Od takrat pa je rodnost neprenehoma padala, in sicer je padajoč trend prešel pod nivo, ki še zagotavlja enostavno reprodukcijo (2,14 otroka na žensko), okoli leta 1975. Do obdobja 1990-95 je padajoča stopnja rodnosti pristala že pri 1,5 otroka na žensko, življenjsko pričakovanje pa je iz 67,0 let med leti 1950-55 naraslo na 76,5 let med leti 1990-95. Kot posledica teh trendov je delež oseb starih 65 ali več let iz 9,5% leta 1950 narasel na 15,5% leta 1995, potencialna raven vzdrževanosti (*angl. potential support ratio*) - število oseb starih med 15-64 leti (delovni kontingent) na vsakega 65- ali večletnika, pa je v enakem obdobju upadla iz 7,0 na 4,3.

4.5.2. Scenarij I

Srednja različica Ocen in projekcij prebivalstva iz leta 1998:

Scenarij I ima edini izmed vseh petih scenarijev že vnaprejšnje predpostavke o številu imigrantov, pri ostalih štirih pa število imigrantov izide kot rezultat glede na predpostavljene cilje (razen pri Scenariju II, ki je zgolj primer, kaj bi se s populacijo EU zgodilo, če po letu 1995 ne bi bilo imigracij v 15 držav članic).

Scenarij I v obdobju 1995-2050 predvideva povprečni neto pritek nekaj manj kot 300.000 imigrantov letno, kar sešteto znese skoraj 16,4 milijona. Srednja različica predpostavlja, da bo obseg prebivalstva v 15-ih državah EU naraščal približno do leta 2005, ko bo dosegel 376,5 milijona. Nato pa bo pričel padati po naraščajoči stopnji, tako da bo obseg prebivalstva leta 2050 znašal le še 331,3 milijona, kar je 40,6 milijona ljudi manj kot leta 1995 in kar 45,2 manj kot leta 2005. Za ilustrativnost naj navedem, da slednja številka danes predstavlja vsoto prebivalcev kar sedmih najmanjših držav EU - Avstrije, Finske, Danske, Irske, Luksemburga, Švedske in Portugalske. Populacija EU, ki je še leta 1995 presegala populacijo ZDA za 100 milijonov, bo leta 2050 po predvidevanjih za njo zaostajala za 20 milijonov.

Prebivalstvo, staro med 15 in 64 let, bo leta 2005 znašalo nekaj manj kot 252 milijonov, kar je porast v primerjavi z 249 milijoni leta 1995. Nato pa bo pričelo pospešeno upadati, tako da bo leta 2050 znašalo le še 188 milijonov. Predvideni upad bo znižal delovni kontingent kar za četrtnino v primerjavi z letom 1995. Število ljudi starih 65 in več let pa bo iz 58 milijonov leta 1995 poraslo kar na 96 milijonov leta 2050, kar pomeni 65-odstotni porast. Seveda bo posledično znatno upadla potencialna raven vzdrževanosti, in sicer iz 4,3 leta 1995 na le 2,0 leta 2050. Pregled rezultatov Scenarija I, pa tudi vseh ostalih scenarijev, se nahaja v tabelah 4 in 5.

* V izračunih pri vseh scenarijih sta upoštevani dve predpostavki:

1. Za spolno in starostno strukturo imigrantov v države EU se upošteva povprečna spolna in starostna struktura imigrantov v ZDA, Avstralijo in Kanado, ki so največje svetovne prejemnice priseljencev.
2. Potem ko imigranti prispejo v ciljno državo, se za njih upoštevajo povprečna rodnosti in smrtnosti, ki veljajo za to državo. To sicer največkrat ne ustreza realnosti, še posebej ko imigranti prihajajo iz držav, ki se po demografskih lastnostih zelo razlikujejo od ciljne države. Je pa to način, kako poenostaviti izračune ter omogočiti meddržavne primerjave.

Tabela 4: Obseg prebivalstva držav članic Evropske unije in Slovenije, 1995 in 2050, Scenarij I

Članice EU in Slovenija	Obseg prebivalstva (v tisočih)		Predvidena sprememba 1995-2050	
	1995	2050 (Scenarij I)	(v tisočih)	(v odstotkih)
Avstrija	8.011	7.094	-907	-11
Belgija	10.088	8.918	-1.170	-12
Danska	5.225	4.793	-567	-11
Finska	5.108	4.898	-210	-4
Francija	58.020	59.883	1.863	3
Nemčija	81.661	73.303	-8.358	-10
Grčija	10.489	8.233	-2.256	-22
Irska	3.609	4.710	1.101	31
Italija	57.338	41.179	-16.141	-28
Luksemburg	407	430	23	6
Nizozemska	15.459	14.156	-1.303	-8
Portugalska	9.856	8.137	-1.719	-17
Španija	39.568	30.226	-9.342	-24
Švedska	8.800	8.661	-139	-2
Velika Britanija	58.308	56.667	-1.641	-3
Evropska unija	371.937	331.307	-40.630	-11
Slovenija	1.986	1.487	-499	-25

Vir: Replacement Migration, 2000, str. 85.

4.5.3. Scenarij II

Srednja različica brez imigracij (angl. zero migration) po letu 1995:

Scenarij II uporablja podatke o rodnosti in smrtnosti iz srednje različice, za imigracije pa predpostavlja, da jih po letu 1995 v 15 držav Evropske unije ne bo, kar je sicer povsem nerealna predpostavka, namenjena zgolj prikazu, koliko imigracije dejansko pripomorejo k zaviranju staranja in upadanja populacije EU. Po tem scenariju bi populacija pričela upadati že leta 2000, leta 2050 pa bi pristala pri 311 milijonih, kar je 20 milijonov manj kot pri Scenariju I. Delovni kontingent bi pričel upadati takoj po letu 1995, ko je znašal 249 milijonov, in bi pristal pri 174 milijonih leta 2050. Brez imigracij bi se torej delovni kontingent do leta 2050 zmanjšal za 30%, kar je za pet odstotnih točk večje zmanjšanje kot pri Scenariju I. Število prebivalcev, starih 65 in več let, bi po Scenariju II iz 58-ih milijonov leta 1995 naraslo na 92 milijonov leta 2050, potencialna raven vzdrževanosti pa bi leta 2050 znašala le še 1,9.

4.5.4. Scenarij III

Potrebne migracije za ohranjanje najvišjega obsega prebivalstva iz Scenarija II:

Scenarij III ohranja obseg prebivalstva konstanten pri 372 milijonih, ki je po scenariju II največji obseg, dosežen leta 2000. Za ohranitev tega obsega bi bil med leti 2000-2050 potreben pritok 47,4 milijona imigrantov, kar letno v povprečju znese 949.000. Do leta 2050 bi tako imigranti in njihovi potomci v EU predstavljali kar 16,5% celotnega prebivalstva (61,6 od skupno 372 milijonov). Potencialna raven vzdrževanosti pa bi leta 2050 znašala 2,2.

4.5.5. Scenarij IV

Potrebne imigracije za ohranjanje najvišjega delovnega kontingenta (stari od 15-64 let) iz Scenarija II:

Scenarij IV ohranja najvišji delovni kontingent iz Scenarija II, v katerem je ta dosežen leta 1995. Za doseg cilja četrtega scenarija bi bil potreben pritok 79,6 milijona imigrantov med letoma 1995 in 2050, kar je v povprečju 1,4 milijona na leto. Zaradi starajoče se strukture prebivalstva Evropske unije pa bi moral potreben letni pritok imigrantov do obdobja 2025-30 strmo naraščati (na vrhuncu bi dosegel 2,8 milijona letno), nato pa bi pričel upadati. Po tem scenariju bi imigranti in njihovi potomci leta 2050 predstavljali 107,7 milijonov oziroma 25,7% od 418,5 milijona prebivalcev EU. Potencialna raven vzdrževanosti bi znašala 2,4.

4.5.6. Scenarij V

Potrebne imigracije za ohranitev najvišje potencialne ravni vzdrževanosti iz Scenarija II:

Scenarij V ohranja potencialno raven vzdrževanosti na ravni 4,3. Za doseg tega cilja bi bil potreben pritok imigrantov v EU med leti 1995-2050 701 milijon, kar je v povprečju 12,7 milijona na leto. Kot pri prejšnjem scenariju pa bi starajoča se struktura prebivalstva EU povzročila nihanje v povprečnih letnih potrebnih obsegih imigrantov, ki bi maksimum (20,3 milijona imigrantov letno) dosegli v obdobju 2030-35. Leta 2050 bi Evropska unija štela kar 1,2 milijardi prebivalcev, od česar bi bil delež imigrantov in njihovih potomcev 918 milijonov oziroma 75%.

V odsotnosti imigracij bi se do leta 2050 morala doba aktivnosti ljudi pomakniti na 76 let, da bi bila ohranjena potencialna raven vzdrževanosti pri 4,3 iz leta 1995 (Replacement Migration, 2000, str. 87).

Tabela 5: Predvidevanja o populaciji Evropske unije glede na predpostavke različnih scenarijev

Scenarij	I	II	III	IV	V
Obdobje oziroma leto	Srednja različica	Srednja različica brez imigracij	Konstantno število prebivalstva	Konstantne starostne skupine 15-64 let	Konstantna potencialna raven vzdrževanosti
A. Povprečno letno število imigrantov (v tisočih)					
1995-2000	574	0	0	46	5.302
2000-2025	330	0	612	1.380	8.556
2025-2050	210	0	1.287	1.795	18.404
2000-2050	270	0	949	1.588	13.480
1995-2000	297	0	863	1.447	12.736
B. Celotno število imigrantov (v tisočih)					
1995-2000	2.870	0	0	230	26.510
2000-2025	8.239	0	15.290	34.502	213.911
2025-2050	5.250	0	32.166	44.874	460.088
2000-2050	13.489	0	47.456	79.375	673.999
1995-2050	16.361	0	47.456	79.605	700.506

C. Celotno število prebivalstva (v tisočih)					
1950	296.151				
1975	349.313				
1995	371.937				
2000	375.276	372.440	372.440	372.680	400.089
2025	367.342	354.500	372.440	394.551	641.056
2050	331.307	310.839	372.440	418.509	1.228.341
D. Število ljudi v starostnih skupinah 0-14 let (v tisočih)					
1950	72.524				
1975	82.958				
1995	64.740				
2000	62.380	61.879	61.879	61.941	69.006
2025	52.926	50.320	54.641	60.204	116.157
2050	47.856	44.130	57.445	65.846	237.981
E. Število ljudi v starostnih skupinah 15-64 let – delovni kontingent (v tisočih)					
1950	195.578				
1975	220.708				
1995	249.382				
2000	251.299	249.213	249.213	249.382	268.773
2025	230.090	221.083	233.826	249.382	426.112
2050	187.851	174.470	216.929	249.382	803.974
F. Število ljudi starih 65 in več let (v tisočih)					
1950	28.049				
1975	45.674				
1995	57.815				
2000	61.596	61.349	61.349	61.357	62.310
2025	84.326	83.096	83.973	84.964	98.786
2050	95.600	92.240	98.076	103.280	186.386
G. Potencialna raven vzdrževanosti					
1950	6,97				
1975	4,84				
1995	4,31				
2000	4,08	4,06	4,06	4,06	4,31
2025	2,73	2,66	2,78	2,94	4,31
2050	1,96	1,89	2,21	2,41	4,31

Vir: Replacement Migration, 2000, str. 88.

4.6. PREDVIDENI UČINKI PRIKLJUČITVE NOVIH DRŽAV NA OBSEG IMIGRACIJ V EU

4.6.1. Primer Portoriko

Primer migracij iz Portorika v ZDA je zanimiv zgled migracijskega toka, za katerega niso predpisane nobene omejitve. Ta zgled je pomemben za Evropsko unijo oziroma za raziskave, ki proučujejo migracijske tokove med državami članicami.

Otok Portoriko je leta 1898 Španija odstopila ZDA, del zveze držav pa je postal leta 1952. Rojeni v Portoriku ob rojstvu pridobijo državljanstvo ZDA, ki jim daje pravico prostega gibanja v vseh zveznih državah. Z drugimi besedami, ni nobenih omejitev, ki bi določale število ali strukturo oseb, ki lahko migrirajo iz Portorika v druge dele ZDA. Temu dejstvu ne bi bil pripisan tako velik poudarek, če ne bi bila razlika v vseh ozirih med Portorikom in preostalim delom ZDA tako velika, da dajeta vtis dveh povsem različnih držav. Namreč, nudita zelo različne ekonomske možnosti, imata povsem različno kulturo in njuni populaciji govorita različna jezika. Vendar pa, kot že rečeno, je Portoričanom možnost selitve v deželo večje blaginje (preostanek ZDA) povsem odprta, zato so te migracije zelo ustrezen zgled Evropski uniji, in to še posebej sedaj, v času bojzani držav članic pred velikimi migracijami iz držav kandidat, ko se bodo priključile EU.

Razlike v ekonomskih možnostih med Portorikom in ZDA so zelo velike. Leta 1990, na primer, je znašal povprečen družinski dohodek v ZDA 35.225 dolarjev, v Portoriku le 9.988 dolarjev; stopnja brezposelnosti v ZDA je znašala 6,3%, v Portoriku pa kar 20,4%.

Leta 1980 je skoraj milijon - od skupaj štirih milijonov - Portoričanov živelo v ZDA, torej je emigracijska stopnja znašala 25%. Ta številka je velika tako absolutno kot tudi relativno, vendar se kljub temu zastavlja vprašanje, zakaj se ni odločilo emigrirati še več Portoričanov. To bi bilo namreč logično glede na tako velike razlike v dohodkih med obema državama, neomejene možnosti odseljavanja iz Portorika v ZDA ter obstoj velikih in močnih portoriških etničnih skupnosti v ZDA. Poleg tega so tudi direktni stroški selitve iz Portorika v ZDA majhni, saj so cene letalskih vozovnic iz Portorika v večino večjih ameriških mest relativno nizke. Vse to so razlogi, zaradi katerih ni nenavadno dejstvo, da se je 25% Portoričanov odločilo emigrirati, temveč to, da jih je 75% ostalo v domači deželi.

Primer Portorika nedvoumno dokazuje, da na obseg migracijskih tokov pomembno vplivajo neekonomski dejavniki, in sicer razlike v jeziku in kulturi ter psihološki stroški, ki jih povzročajo zapuščenje znanega okolja ter vstopanje v novo, tuje okolje.

Nadalje so ameriški raziskovalci »portoriškega primera« proučevali, kakšno povprečno izobrazbo imajo portoriški priseljenci. Ugotovili so, da so se priseljeni Portoričani v povprečju šolali 9,4 leta, medtem ko so se njihovi rojaki, ki so ostali v domači deželi v povprečju šolali 10,8 leta (podatki se nanašajo na obdobje pred letom 1975). Gre torej za negativno selekcijo priseljencev, kar je povsem v skladu s teorijo, da namreč zaradi višjega nagrajevanja človeškega kapitala v Portoriku kot v ZDA (dodatno leto šolanja zviša dohodek v Portoriku za 30% več kot v ZDA), višje izobraženi Portoričani nimajo ekonomskih spodbud za odselitev (Borjas, 1999, str. 10).

4.6.2. Predvidevanja o vplivu prihodnjih krogov širitve EU na migracije

Izhajajoč iz empiričnih dokazov so razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca ključni element pri določanju velikosti in smeri migracijskih tokov. V ZDA npr. izvirajo večinoma iz držav z znatno nižjim $BDP_{p.c.}$, kot ga imajo same; tako je $BDP_{p.c.}$ ZDA (prilagojen po pariteti kupne moči) 3,5-krat tolikšen kot mehiški, 8-krat tolikšen kot filipinski ter kar 25-krat tolikšen kot $BDP_{p.c.}$ Haitija.

Opisane razlike v ekonomskih možnostih so veliko večje kot taiste razlike, ki obstajajo med npr. Francijo in Nemčijo ter nekaterimi državami kandidatami za vstop v EU. Kot je prikazano v Tabeli 6, je $BDP_{p.c.}$ v Franciji in Nemčiji leta 1996 (prilagojen po pariteti kupne

moči) presegal \$21.000, na Češkem je znašal okoli \$11.000, na Poljskem in Madžarskem pa med \$6.000 in \$7.000. Očitno je, da so razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca med državami članicami ter državami kandidatki veliko manjše kot taiste razlike med ZDA in izvornimi državami njihovih obsežnih imigracijskih tokov. Glede na ugotovljeno negativno korelacijo med BDP_{p.c.} in emigracijsko stopnjo lahko sklepamo, da ne obstajajo razlogi za pričakovane masovne migracijske tokove iz držav kandidatke v države članice EU, ko bo slednja sprejela nove članice.

Tabela 6: Nekatere ekonomske lastnosti izbranih držav Evropske unije ter srednje in vzhodne Evrope leta 1996

Država	BDP _{p.c.} (v USD, po pariteti kupne moči)	Stopnja gospodarske rasti (v %)	Stopnja brezposelnosti (v %)
Evropska unija			
Francija	21.150	1,3	12,7
Nemčija	21.110	1,4	10,8
Portugalska	13.450	3,0	7,0
Španija	15.290	2,2	22,0
Velika Britanija	19.960	2,2	6,7
Srednja in vzhodna Evropa			
Češka	10.870	4,1	3,3
Madžarska	6.730	1,3	11,0
Poljska	6.000	5,9	13,3

Vir: Borjas, 1999, str. 18.

Poleg majhnih razlik v ekonomskih možnostih tudi migracijski stroški predstavljajo negativno spodbudo pri odločanju za migracijo. Kljub temu da so države kandidatke geografsko blizu državam članicam EU, med njimi obstajajo velike razlike v kulturi in jeziku, ki povzročajo psihološke stroške, ti pa odvrčajo ljudi od želje po preselitvi.

Dodaten element, ki bo predstavljal zavoro migracijskim tokovom iz sedanjih držav kandidatke v države članice EU, je visoka stopnja brezposelnosti v slednjih - leta 1998 je bila stopnja brezposelnosti v EU 10%. Razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca zato ne odražajo v celoti pričakovanih ekonomskih možnosti v ciljnih državah EU, saj je možnost pridobitve zaposlitve v relativno kratkem obdobju po priselitvi zelo majhna. Brezposelnost v EU pa bo predstavljala tem manjšo oviro, čim večje bodo stopnje brezposelnosti v priključujočih se državah.

V literaturi je mnogo podatkov tudi o tem, kako razlike v kulturi vplivajo na smer in obseg migracijskih tokov. Velike etnične enklave v ciljnih državah tako delujejo kot magnet za rojake iz domačih držav, saj jim nudijo informacije in s tem znižujejo negotovost pri odločanju o preselitvi, poleg tega pa znižujejo psihološke stroške, saj prisotnost rojakov v tujih državah lajša prilagajanje na novo okolje.

V državah kandidatki obstajajo tudi raziskave javnega mnenja o morebitnih namerah preselitve, ko bo z vključitvijo v evropsko integracijo uveljavljen prost pretok oseb; za primer navajam izsledke takšne raziskave na Madžarskem. Leta 1992 bi 3-4% Madžarov želelo delati v tujini, le 1-2% pa bi jih želelo emigrirati. Čeprav je potrebno izsledke javnomnenjskih

raziskav interpretirati previdno, je vseeno moč zaključiti, da si relativno malo Madžarov želi emigrirati.

Za ciljne države je izjemnega pomena, kakšna je poklicna struktura imigrantov. Navsezadnje je ekonomski vpliv migracij za obe, izvorno in ciljno državo, bistveno odvisen od vrste in stopnje izobrazbe odseljenih oziroma priseljenih. Kot sem razložila že v uvodnem poglavju, je poklicna struktura migrantov odvisna od razlik v nagrajevanju človeškega kapitala med državami, ki so med državami članicami in kandidatkami za EU majhne, sploh v primerjavi s taistimi razlikami med ZDA in nekaterimi izvornimi državami njenih imigrantov, npr. Mehiko in Filipini. V primeru Evropske unije in držav kandidatk bodo zato pri odločanju za migracijo odločilni migracijski stroški (ekonomski), kar pomeni, da se bodo lahko selili le tisti, ki si bodo selitev lahko privoščili. Ker v premožnejši sloj prebivalstva večinoma spadajo bolj kvalificirani ljudje, je pričakovati, da bo svoboščina prostega pretoka oseb po širitvi Evropske unije iz sedanjih držav kandidatk sprožila migracije relativno kvalificiranih oseb v države članice EU (Borjas, 1999, str. 19).

4.6.3. Migracije kot posledica priključitve Grčije, Španije in Portugalske k EU

Dandanes so razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca med državami članicami EU in kandidatkami za vstop v EU le malo večje, kot so bile med Grčijo, Španijo, Portugalsko in državami članicami EU, preden so se našete tri države vključile v evropsko integracijo. Seveda so razlike ostale tudi po njihovem vstopu, tako je bil npr. leta 1990 BDP_{p.c.} v Franciji 80% večji kot v Grčiji, 70% večji kot na Portugalskem ter 44% večji kot v Španiji.

Čeprav je v državah članicah pred vključitvijo omenjenih treh držav obstajala velika bojazen pred masovnimi migracijskimi tokovi iz njih, se ti niso nikoli udejanili (Borjas, 1999, str. 20).

Leta 1987, ki je bilo za *Grčijo* zadnje leto prehodnega obdobja pred uveljavitvijo prostega pretoka oseb, je v takratnih preostalih državah EU živel 345.000 Grkov, največ v Nemčiji, do leta 1995 pa se je to število povečalo za 102.000. Leta 1991, ki je bilo za *Španijo* zadnje leto prehodnega obdobja, je v takratnih preostalih državah EU živel 477.000 Špancev, največ v Franciji in Nemčiji, do leta 1997 pa se je število Špancev, živečih v preostalih enajstih državah, ki so se EU priključile pred letom 1995, celo zmanjšalo za 6.000. Leta 1991, ki je bilo zadnje leto prehodnega obdobja tudi za *Portugalsko*, je v takratnih preostalih državah EU živel 864.000 Portugalcev, največ v Franciji in Nemčiji, do leta 1997 pa je to število naraslo na 917.000. Razlike v nacionalnih dohodkih na prebivalca torej niso bile dovolj velike oziroma ne dovolj velik motiv, da bi povzročile masovne migracijske tokove (Patterns and Trends in International Migration in Western Europe, 2000, str. 179).

Bojazen pred masovnimi migracijskimi tokovi kot posledica prihodnjih krogov širitev EU pa se še zmanjša, če k zgoraj naštetim argumentom prištejemo še enega, da je namreč evropska integracija preko štirih svoboščin - prostega pretoka oseb, blaga, storitev in kapitala - močno povezana. Pri tem je izjemnega pomena to, da ni zgolj prosti pretok oseb tisti, ki izenačuje ekonomske možnosti med državami, ampak je slednje v veliki meri tudi posledica preostalih treh svoboščin. Izenačevanje ekonomskih možnosti pa znižuje spodbude za migracije, zato kot posledica širitve Evropske unije na dolgi rok ni pričakovati velikih migracijskih gibanj (Borjas, 1999, str. 20).

Izkušnje preteklih širitev kažejo, da so višji dohodki, večja varnost in politična stabilnost, kar je polnopravno članstvo v EU prineslo novo priključenim državam (Grčiji, Španiji in Portugalski), znižali spodbude za migracije. Vendar, v kolikšni meri si lahko z izkušnjami

preteklih širitev pomagamo pri prognoziranju migracijskih tokov kot posledica naslednjih krogov širitev? Zdi se, da je možna le delna primerjava, kajti današnje države kandidatke se zelo razlikujejo od Španije, Portugalske in Grčije pred njihovo priključitvijo EU. Razlike v dohodkih med kandidatkami in članicami so danes večje; veliko večji je tudi obseg delovne sile v današnjih državah kandidatkah; skupnosti Špancev, Portugalcev in Grkov naseljenih v državah EU pred njihovo priključitvijo so bile veliko večje kot pri tokratnih državah kandidatkah. To so razlogi, zaradi katerih ni mogoče kar po analogiji izkušeni preteklih širitev napovedovati, kaj se bo v zvezi z migracijami dogajalo ob naslednjih krogih širitev (Patterns and Trends in International Migration in Western Europe, 2000, str. 182).

4.6.4. Migracije in vključevanje Slovenije v EU

Kaj pa lahko v zvezi s slovenskimi emigracijami in imigracijami pričakujemo, potem ko bo naša država postala polnopravna članica EU? Trg dela EU je za vse kategorije delavcev iz držav članic seveda enako dostopen, vendar je zdaj na njem povpraševanje le po zelo kvalificirani delovni sili. To so predvsem strokovnjaki za določena področja, kot so elektronika, informatika in telekomunikacije. Povpraševanje po nizkokvalificirani delovni sili, kot so gradbeniki, prodajalci in podobno, ne bo nič večje. In prehodno obdobje, ki ga v EU želijo uvesti, bi bilo namenjeno predvsem tovrstni delovni sili. Konkurence na trgu dela se bojijo predvsem sindikati in ne delodajalci. Raziskave, ki jih je opravila EU, da bi ugotovila, ali je prehodno obdobje potrebno, so temeljile na razlikah v plači. Primerjali so plačo delavca za določeno delovno mesto v EU in državah kandidatkah. Ugotovili so, da npr. delavec na Poljskem na enakem delovnem mestu kot nemški delavec dobi le 15% plače slednjega. Ta razlika bi bila lahko zelo močna motivacija, da bi vzhodna delovna sila migrirala v Nemčijo, vendar pa razlika med slovensko in nemško plačo ni tako velika (Horvat, 2001, str 17).

Na pogajalski konferenci 1. junija 2001 je EU tudi uradno predstavila svoje skupno stališče, ki vsebuje zahtevo po prehodnem obdobju za vse kandidatke luksemburške skupine, razen za Ciper. Slovenija je zahtevano prehodno obdobje za prost pretok delavcev sprejela (Struktura pogajalskih izhodišč, 2002).

Dodaten zaviralni faktor za mobilnost naše delovne sile je, da Slovenci nimamo neke diaspore v državah EU, ki bi omogočala, da bi se lažje prebili v določeno družbo. Za odhod na delo v tujino se namreč posameznik v veliki meri odloči na podlagi poznanstev in družinskih vezi. Vstop v EU tako ne bo spremenil normalne stopnje migracije iz Slovenije proti zahodu. V prvem koraku bo zakonodaja EU omogočila legalizacijo zaposlitve tistih, ki v tujini že delajo. Dvanajst tisoč slovenskih delavcev namreč vsak dan migrira v Avstrijo in Italijo, kjer delajo »na črno«, in njim bo vključitev v EU vsekakor omogočila lažje življenje in delo.

Kako pa bo z imigracijami v Slovenijo? Slovenija bi lahko bila zanimiva zaposlitvena priložnost za Madžarsko in druge vzhodne države. Vendar povpraševanje najverjetneje ne bo pretirano. Neizobražena delovna sila ne bo imela velikega interesa prihajati k nam, saj bo raje ostala v Avstriji ali Nemčiji (Horvat, 2001, str. 17).

4.6.5. Nekatere posebnosti današnjih držav kandidatk

Evropski zahod se boji možnosti, da bi države kandidatke ob vstopu v EU služile kot tranzitna postojanka osebam, ki živijo v državah še bolj vzhodno. Najprej se ta bojazen nanaša na veliko število etničnih Madžarov, ki živijo izven Madžarske (predvsem v Romuniji), ter etničnih Poljakov, ki živijo izven Poljske (predvsem v Ukrajini). Ti ljudje imajo zaradi

svojega etničnega izvora določene državljanske ali bivanjske pravice na Madžarskem in Poljskem in po priključitvi omenjenih dveh držav k EU jim bodo te odprle možnost selitve v razvitejše zahodnoevropske države, v katerih so življenjski pogoji neprimerno boljši kot tam, kjer živijo zdaj.

Čeprav bi za pravilno ocenjevanje napovedi takšnih etničnih migracijskih tokov morali natančno proučiti tovrstne tokove v zgodovini ter kulturno in socialno povezanost madžarskih in poljskih izseljencev z njihovimi rojaki v domačih državah, je za primer etničnih Madžarov v Romuniji takšno napoved relativno enostavno oceniti. Tri milijone etničnih Madžarov (osebe, ki jim je madžarščina materinski jezik) živi v sosednjih državah Madžarske, od tega dva milijona v Romuniji. Po padcu Ceaucescuja bi se lahko večina romunskih Madžarov preselila na Madžarsko, vendar do množičnih selitev ni prišlo. Deloma se to da pojasniti z dejstvom, da so bili mnogi izmed njih rojeni v Romuniji; tam so odraščali in se privadili romunskega načina življenja, zato niso čutili želje po preselitvi. Z drugimi besedami, etnični Madžari niso zato, ker bi bili rojeni na modernem Madžarskem, temveč zaradi načina, kako so bile zarisane meje srednje Evrope. Drugi del pojasnila pa pritiče dejstvu, da so se pričele tudi razlike v dohodkih med etničnimi Madžari v Romuniji in njihovimi rojaki v domači državi zmanjševati. Iz vsega tega je možno zaključiti, da je bojazen pred množičnim priseljevanjem romunskih Madžarov v zahodnoevropske države, potem ko bo Madžarska postala polnopravna članica, odveč, saj izkušnje kažejo, da ti ljudje nimajo želje po selitvi iz njim domačnega okolja.

Drugi del bojazni pred tem, da bi države kandidatke ob priključitvi k EU postale tranzitne postojanke migrantom na poti v dežele zahodnoevropske blaginje, pa se nanaša na morebitne migracijske tokove iz tretjih držav (vzhodnejše od držav kandidatk ali iz Azije). Sploh v zadnjem času, ko postaja tihotapljenje ljudi vse bolj razširjena in donosna oblika kriminala, se ta bojazen še posebej krepi. Proti tovrstnemu kriminalu se Evropska unija bojuje predvsem z uvajanjem vse strožjih mehanizmov nadzora na zunanjih mejah, ki jih morajo postopoma uvajati tudi države kandidatke, saj to spada v okvir predpristopnih obveznosti.

Nazadnje bom opisala še en zelo zanimiv primer morebitne pretne migracij v povezavi s širitvijo Evropske unije. Namreč, na Madžarskem živi kar 400.000 Romov (približno število), ki tako predstavljajo približno 4% madžarske populacije. Čeprav za Rome velja stereotip, da so precej mobilni, v resnici obstaja zelo malo podatkov o njihovih obstoječih migracijskih vzorcih. Po zakonu madžarski vladi ni potrebno zbirati nobenih podatkov o etničnem izvoru, ki bi lahko služili za natančnejše podatke o številu Romov, njihovi lokaciji in migracijskih navadah. Nepoznavanje slednjih pa seveda vodi do vprašanj, kaj bodo storili, ko se bodo s priključitvijo Madžarske k EU meje odprle. Za kakršnokoli napoved je podatkov premalo, kar pomeni, da gre za bojazen, ki izvira iz neznanja. Romi predstavljajo veliko in pomembno populacijo, zato jim bo v prihodnje v raziskavah potrebno posvetiti več pozornosti.

Ne le v primeru Romov, na splošno je za Evropsko unijo značilno, da obstaja veliko manj podatkov in raziskav s področja migracij kot v ZDA in Kanadi. Delno je to moč upravičiti z dejstvom, da države Evropske unije nimajo tako dolge zgodovine prejemanja imigrantov kot severnoameriški državi. Dandanes pa bi bilo, po mnenju raziskovalca Svetovne banke Georgea Borjasa, potrebno pridobivati več podatkov in izvajati več tovrstnih raziskav v Evropski uniji, če bi hoteli bolje razumeti vlogo, ki jo imajo migracije v njenem gospodarstvu (Borjas, 2000, str. 22).

5. SKLEP

Oblikovanje skupne evropske imigracijske politike in politike azila je potekalo korakoma. Leta 1985 so države članice EU podpisale Schengenski sporazum, ki je zagotavljal prosto gibanje oseb znotraj schengenskega prostora. Leta 1992 so podpisale Maastrichtski sporazum, ki je v svojem tretjem stebru obravnaval politiko azila, prehod meje in imigracijsko politiko. S sporazumom v Amsterdamu leta 1997 pa sta bila politika azila in imigracijska politika postavljena v prvi steber oziroma pod okrilje sodne oblasti Evropske komisije. S podpisom Amsterdamske pogodbe so se vse države članice odpovedale vsaj delu lastne nacionalne suverenosti v zvezi z oblikovanjem imigracijske politike in politike azila.

S konvencijo Evropskega sveta iz Tampereja (1999) so bile določene štiri glavne usmeritve skupne politike azila in imigracijske politike EU. Za oblikovanje učinkovite imigracijske politike je potrebno upoštevati politična in razvojna vprašanja ter vprašanja s področja človekovih pravic v izvornih in tranzitnih državah oziroma regijah. Naslednja usmeritev je dosledno upoštevanje določil iz Ženevske konvencije v zvezi z azilom. Uveljavlja se tudi integracijska politika, katere cilj je izenačevanje pravic in obveznosti državljanov tretjih držav in državljanov EU. Za boljše obvladovanje imigracijskih tokov pa bodo uveljavljeni ukrepi tesnejšega sodelovanja med državami članicami in izvornimi ter tranzitnimi državami. S tem, ko je imigracijska politika prišla pod zakonodajno okrilje Evropske komisije, je postalo aktualno vprašanje, na kakšen način oblikovati skupno imigracijsko politiko, predvsem tistega njenega dela, ki obravnava sprejemanje ekonomskih migrantov. Komisija je Evropskemu svetu in parlamentu julija leta 2001 posredovala predlog o odprti metodi koordinacije skupne imigracijske politike, katere ključni element bo uvedba posebnih smernic. Na podlagi teh bodo države članice vsako leto pripravljale nacionalne akcijske plane, ti pa bodo osnova Komisiji za ugotavljanje problemov ter področij, na katerih bi bilo moč oblikovati skupne rešitve za vse države članice EU. Pogodbi EU, podpisani v Maastrichtu in Amsterdamu, ter konvencija iz Tampereja predstavljajo osnovo za bodoči proces približevanja raznolikih nacionalnih imigracijskih politik ter politik azila. Zaenkrat pa še vedno velja, da vsaka država članica EU sama izvaja in določa izvedbeno imigracijsko zakonodajo v skladu s svojo tradicijo in potrebami, pri čemer seveda ne sme kršiti načel skupnosti in človekovih pravic. Slovenija mora v okviru predpristopnih pogajanj prilagajati svojo imigracijsko zakonodajo pravu EU in je na tak način soudeležena v procesu uvajanja skupne imigracijske in azilne politike.

Drugi del teme mojega diplomskega dela se nanaša na ekonomske učinke imigracij. V času, ko je veliko javnih odmevov o bojzni držav članic EU pred masovnimi imigracijskimi tokovi, ki naj bi bili povzročeni s širitvijo EU, me je kar malo presenetilo, ko sem po proučitvi literature s tega področja ugotovila, kako potencirana in predvsem neosnovana je ta bojazen. Najpomembnejši sklep, ki ga lahko izvedem iz te literature, namreč je, da je, ne glede na to, kako se udejanja globalizacijski proces - skozi migracijo delovne sile, mednarodne tokove kapitala ali mednarodno menjavo - končni rezultat enak. Z jačanjem povezav med različnimi gospodarstvi se izenačujejo ekonomske možnosti na trgih povezanih držav. Prisotnost ene vrste naštetih tokov znižuje spodbude za ostale tokove. To je še posebej pomembno za EU, kajti prost pretok blaga, storitev in kapitala med državami članicami na dolgi rok znižuje razlike v dohodkih med povezanimi gospodarstvi, s tem pa se zmanjšuje osnovna spodbuda za migracijske tokove. Teorija ekonomike migracij torej ne potrjuje bojzni držav članic pred masovnimi imigracijami kot posledice novih krogov širitev EU; izkušnje preteklih širitev ter evropska tradicija pa to bojazen še zmanjšajo.

LITERATURA

1. Bevc Milena, Prevolnik Rupel Valentina, Verlič-Christensen Barbara: Medržavne selitve in migracijska politika v razvitih državah s poudarkom na državah Evropske zveze. IB revija, Ljubljana, 2000, 2, str. 72-88.
2. Bevc Milena: Migracije v Sloveniji v luči vključitve v EU. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2000. 107 str, 4 pril.
3. Borjas J. George: Economic Research on the Determinants of Immigration. Lessons for the European Union. Washington: The World Bank, 1999. 27 str.
4. Coppel Jonathan, Dumont Jean-Cristophe, Visco Ignazio: Trends in Immigration and Economic Consequences. Paris: OECD, 2001. 31 str.
5. Čeligoj Metka: Čakajoč na pravi vlak za Anglijo. Delo, Ljubljana, 10.9.2001, str. 20.
6. Dernovšek Igor: Ilegalne migracije: Ena postelja, pet beguncev. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 14.12.2000, str. 32-33.
7. European Social Statistics: Demography. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 168 str.
8. European Social Statistics: Migration. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 233 str.
9. Horvat Anja: Izrazite mobilnosti ne pričakujemo. Delo, Ljubljana, 25.9.2001, str. 17.
10. Koražija Nataša: Migracije: Priseljenci so evropska priložnost. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 15.2.2001, str. 48.
11. Korljan Antiša: Ošabni, vzvišeni, nezanesljivi. Finance, Ljubljana, 18.4.2001, str. 8.
12. Košir Matej: Zaradi prstnih odtisov ne bo zastojev. Delo, Ljubljana, 18.10.2001, str. 3.
13. Malačič Janez: Delovna sila, človeški kapital in migracije v novih gospodarskih in družbenih razmerah na Slovenskem. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 1991, 3-4, str. 185-188.
14. Malačič Janez: Demografija-teorija, analiza, metode in modeli. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 378 str, tabele in grafi.
15. Patterns and Trends in International Migration in Western Europe. Luxembourg: Eurostat, 2000. 198 str.
16. Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem Slobodana Rakočeviča. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1999. 280 str.
17. Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?. New York: Population Division, United Nations, 2000. 143 str.
18. Senjur Marjan: Gospodarska rast in razvojna ekonomika. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1993. 537 str.
19. Slovenska tiskovna agencija: Po podatkih Mednarodne organizacije dela je na svetu 120 milijonov beguncev. Večer, Maribor, 9.8.2000, str. 2.
20. Trends in International Migration-Annual Report 1999. Paris: OECD, 1999. 328 str.
21. Trends in International Migration-Annual Report 2000. Paris: OECD, 2000. 376 str.
22. Verlič Christensen: Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. Teorija in praksa, Ljubljana, 2001, 6, str. 1117-1131.
23. Zupanič Milena: Pogovor s prof. dr. Janezom Malačičem o rodnosti: Število Slovencev se skokovito zmanjšuje. Delo, Ljubljana, 21.11.2001, str. 3.

VIRI

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy. [URL: <http://www.statewatch.org/docbin/com/30.00757.pdf>], 22.11.2000.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy. [URL: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/com2001_0387en01.pdf], 11.7.2001.
3. Presidency Conclusions: European Council in Laeken, 14 and 15 December 2001. [URL: <http://ue.eu.int/newsroom/mani.cfm?LANG=1>], 2.1.2002.
4. Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije. Zbirke državnega zbora Republike Slovenije. [URL: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_akti/sprejeti_akti.html], 14.5.1999.
5. Struktura pogajalskih izhodišč: prost pretok oseb. Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU. [URL: <http://www.sigov.si/ops/slo/pi/2.html>], 2.1.2002.
6. Zakon o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 11/91).
7. Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 66/2000).

SLOVARČEK

angleški izraz	slovenski prevod
abundance	obilje
anti-discrimination action programme	antidiskriminacijski akcijski program
area of freedom, security and justice	področje svobode, varnosti in pravičnosti
assisted war wictims	vojne žrtve, ki so prejemale tujo pomoč
contacts for western markets	vzpostavljalci stikov z zahodnimi trgi
Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of paid employment or self-employed activities	Direktiva o pogojih vstopa in bivanja tretjih državljanov za namen zaposlitve ali samozaposlitve
displaced persons	prerazporejene osebe
family reunion	družinska združitev
German Aussiedler	ljudje nemškega porekla
International Labour Organization	Mednarodna organizacija dela
joint development	skupen razvoj
manifestly unfounded asylum request	neosnovana prošnja za azil
national action plan	nacionalni akcijski plan
open method of coordination for the Community immigration policy	odprta metoda koordinacije skupne imigracijske politike
point system	točkovni sistem
potential support ratio	potencialna raven vzdrževanosti
safe country of origin	varna država izvora
safe third country	varna tretja država
sending countries	države pošiljateljice
serious risk of persecution	resna nevarnost preganjanja
the guestworker phase	faza gostujočih delavcev
wage ratio	razmerje v plačah
zero migration	brez imigracij

