

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**MENEDŽMENT MEDNARODNIH MIGRACIJ V
EVROPSKI UNIJI**

Ljubljana, december 2006

TATJANA ZAKŠEK

IZJAVA

Študentka Tatjana Zakšek izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Janeza Malačiča, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. MEDNARODNE MIGRACIJE	2
2.1. PROBLEM PRIMERLJIVOST MEDNARODNIH STATISTIČNIH PODATKOV	3
2.2. VRSTE MIGRACIJ	4
3. MIGRACIJE V EU	6
3.1. EKONOMSKE MIGRACIJE V EU	7
3.2. ZNAČILNOSTI IMIGRANTOV V EU	9
3.3. DEMOGRAFSKI KONTEKST MEDNARODNIH MIGRACIJ	11
3.4. MIGRACIJE V PRIHODNOSTI	13
3.5. EKONOMSKI UČINKI IMIGRACIJ NA TRG DELA	14
3.6. UČINKI IMIGRACIJ NA JAVNE FINANCE	14
3.7. VPLIV MIGRACIJ NA EMIGRANTSKE DRŽAVE	15
3.7.1. Problem 'bega možganov'	16
3.7.2. Kako zaustaviti tok emigracij strokovnjakov?	16
4. VZROKI MIGRACIJ	17
5. MIGRACIJSKA POLITIKA	18
5.1. ZNAČILNOSTI IMIGRACIJSKE POLITIKE EU	19
5.1.1. Notranje migracije	20
5.1.2. Zunanje migracije	22
5.1.3. Državljeni tretjih držav	23
5.2. POLITIKE ZA REGULIRANJE IN KONTROLIRANJE PRISELJEVANJA	24
5.2.1. Dovolitev vstopa za ekonomske migrante	25
5.2.2. Uravnavanje števila ekonomskih migrantov	26
5.3. SODELOVANJE Z MATIČNIMI DRŽAVAMI	27
5.3.1. Povezava med migracijami in razvojem	28
5.3.2. Nakazila	29
5.3.3. Krožne migracije in migracije vračanja	30
5.3.4. Usposabljanje v matičnih državah	30
6. PROBLEMATIKA ILEGALNIH MIGRACIJ	31
6.1. ODNOS MED LEGALNIMI IN NELEGALNIMI MIGRACIJSKIMI TOKOVI ...	31
6.2. PREPREČEVANJE ILEGALNIH MIGRACIJ IN ILEGALNEGA ZAPOSLOVANJA V EU	33

7. INTEGRACIJA MIGRANTOV	34
7.1. POLITIKA INTEGRACIJE PRISELJENCEV	35
7.2. MODELI INTEGRACIJ	37
7.2.1. MODEL DIFERENCIALNE IZKLJUČITVE.....	37
7.2.2. ASIMILACIJA.....	38
7.2.3. MULTIKULTURNI MODEL	39
7.3. INTEGRACIJA V VSAKDANJEM ŽIVLJENJU	40
8. SKLEP	41
LITERATURA.....	42
VIRI.....	48
PRILOGE	

1. UVOD

Množično prihajanje ljudi na ozemlje današnje Evropske Unije se je intenzivneje začelo po drugi svetovni vojni. Evropa je tako, zlasti v zadnji četrtini dvajsetega stoletja, postala ena izmed glavnih destinacij obsežnih tokov mednarodnih selitev. Gospodarske razlike med razvitimi in državami v razvoju ter demografske spremembe namreč povzročajo naraščanje migracij. Naloga razvitih držav je zato oblikovanje učinkovitih migracijskih politik. Tudi Evropska unija je prišla do spoznanja, da je oblikovanje skupne migracijske politike nujno.

V sodobnem svetu problem reguliranja migracij postaja vedno bolj pereč, predvsem pa globalen. Problematiko upravljanja z migracijami si ni moč predstavljati izven konteksta ekonomske globalizacije. Globalen pristop k vprašanju migracij je tudi prednostna naloga Evropske Unije. Države članice si pri upravljanju migracijskih tokov prizadevajo sodelovati med seboj, kakor tudi z državami izvora in tranzita. Tovrstno sodelovanje prinaša koristi tako EU kot državam izvora migrantov.

Vzroki migracij so različni. Ljudje se odločajo za selitev v države, kjer je življenjska raven višja. V tem primeru govorimo o ekonomski migraciji, na katero se v diplomskem delu tudi osredotočam. Povečuje se tudi število ljudi, ki so preganjani zaradi političnega prepričanja, rase, vere, nacionalne pripadnosti ali pripadnosti določeni družbeni skupini. V tem primeru lahko govorimo o azilu, ki ga v pričujočem delu ne zajamem. Zaradi obsežnosti tematike in omejenega obsega diplomskega dela tudi mednarodnih migracij v Sloveniji posebej ne obravnavam, saj je dejstvo, da so vzroki mednarodnih migracij globalni in zato Slovenija nima veliko možnosti, da bi nanje bistveno vplivala. Poleg tega je v Sloveniji delež tujcev mnogo nižji od povprečnega deleža tujcev v državah EU. Posledično je migracijska politika v prvih fazah svojega oblikovanja.

Namen diplomske naloge je torej predstavitev problema upravljanja migracij v Evropski uniji. Skozi delo skušam analizirati vidike upravljanja migracij. V prvem delu podam teoretični okvir mednarodnih migracij in izpostavim problem primerljivosti statističnih podatkov. Statistični viri namreč med evropskimi državami niso povsem primerljivi, saj države uporabljajo različne definicije mednarodnih migrantov. V nadaljevanju obravnavam značilnosti in vzroke migracij v EU in njihove učinke na trg dela, javne finance ter emigrantske države. V petem poglavju preidem na jedro diplomskega dela, kjer obdelam razvoj in značilnosti migracijske politike EU. V tem delu dajem poudarek politiki reguliranja in kontroliranja priseljevanja. Sodelovanje z matičnimi državami je med najpomembnejšimi vidiki upravljanja migracij, saj le mednarodno sodelovanje lahko prispeva k razvoju ter preprečevanju nezakonitega priseljevanja, ki ga obravnavam v naslednjem poglavju. V zadnjem poglavju pa obravnavam integracijo migrantov v novo kulturo, ki predstavlja bistven del migracijskega procesa, saj etnična in nacionalna raznolikost migrantov predstavlja izziv pri ustvarjanju multikulturnih družb.

2. MEDNARODNE MIGRACIJE

Termin »migracija« je latinskega izvora (*migrare*) in pomeni selitev. Kompleksnost in raznolikost migracijskega procesa sta povzročila nastanek različnih definicij migracij. Malačič selitve opredeli kot prostorske premike posameznih prebivalcev in selivcev iz odselitvenega v priselitveno območje. Selitve so prostorski premiki, zato označujejo prostorsko mobilnost prebivalstva. Pomembno je, da jih razlikujemo od drugih oblik mobilnosti prebivalstva, kot so panožna, sektorska, poklicna, izobrazbena, socialna in druge. Življenjske selitve so opredeljene z vsem tistim prebivalstvom, pri katerem se kraj stalnega bivališča razlikuje od rojstnega kraja (Malačič, 1997, str. 155).

Pojem mednarodnih migracij je opredeljen z opredelitvijo samega pojma migracije, saj je ena od njihovih specifičnih oblik. Migracije združujejo pojem emigracij in imigracij. Emigracije so gibanje ljudi iz njihove izvirne države v imigrantsko državo, imigracije pa pomenijo trajni prihod v imigrantsko družbo (Klinar, 1974, str. 384). Pri mednarodnih migracijah migranti prestopijo državne meje, se preselijo v tujino. Imigranti morajo ostati v novi imigrantski družbi dlje časa - več kot eno leto, da jih je mogoče ločiti od drugih kategorij prebivalcev, kot so obiskovalci, turisti, sezonski delavci in podobno. Wunsch definira migracije kot selitev prebivalstva iz ene administrativno določene geografske enote v drugo v določenem časovnem intervalu; migracijski tok pa kot celotno število migracij v določenem časovnem obdobju, ki imajo enako izvirno in ciljno območje (Wunsch, 1978, str. 196). Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) opredeli migranta kot človeka, ki živi v državi ali okolju, v katerem ni rojen, migracije pa kot dogodke, selitve med različnimi vrstami okolja (mesta, podeželje) ali med nacionalnimi enotami (Verlič Christensen, 2002, str. 18). V slovarju tujk pa je migracija prikazana kot selitev, preseljevanje, zlasti ljudi v mejah ene države ali v drugo državo (notranja oziroma mednarodna migracija).

Po definiciji Organizacije združenih narodov (OZN) je imigrant posameznik, ki je vstopil v državo z namenom, da bo tam bival vsaj leto dni; emigrant pa posameznik, ki je bil leto dni odsoten oziroma je bival v drugi državi. V EU ne obstaja skupen dogovor o definiranju izraza za statistične potrebe in tako obstaja več konceptov: imigranti (*immigrant population*), prebivalci tujega porekla (*population of foreign origin*), tujci (*non-nationals*).

Zgoraj opisano neskladje pri definicijah včasih privede do težav pri interpretiranju in analizi statističnih podatkov. Že pri samem dodeljevanju državljanstva obstajajo precejšnje razlike. Na primer države južne Evrope in Nemčija za dodelitev državljanstva uporabljajo načelo *ius sanguinis*, kar pomeni, da državljanstvo dobi vsak, ki dokaže, da imajo njegovi starši poreklo določene države, v Franciji in Veliki Britaniji uporabljajo načelo *ius solis*, kar pomeni, da državljanstvo dobi vsakdo, ki se je rodil na ozemlju določene države, ne glede na poreklo.

2.1. PROBLEM PRIMERLJIVOST MEDNARODNIH STATISTIČNIH PODATKOV

Največja pomanjkljivost statističnih podatkov o meddržavnih selitvah je v večini držav njihova nezadovoljiva mednarodna primerljivost. Statistični podatki za celotno EU niso povsem primerljivi prav zaradi različnih definicij mednarodnih migrantov ali pomanjkljive statistike same (na primer nekje se štejejo vsi priseljeni, drugje so kratkotrajni migranti od 3 mesecev do enega leta izključeni). Tako enotne, empirično merljive definicije migranta v bistvu ni. V diplomskem delu se zato omejujem na splošnejše ugotovitve o stanju in na analizo smernic, ki jih ti podatki le deloma ponazarjajo, ni pa nujno da jih tudi že dokazujejo. V nadaljevanju najprej prikazujem vire podatkov o mednarodnih migracijah in njihovo mednarodno primerljivost.

Viri statistike o mednarodnih migracijah

Glavni viri so: registri prebivalstva, dovoljenja za bivanje ali delo, popisi prebivalstva in ankete. Register prebivalstva je najpogostejši vir podatkov o zalogi in tokovih migracij zlasti v severni Evropi; dovoljenja za bivanje in popisi prebivalstva pa so najpogostejši vir za te podatke v drugih državah OECD.

• Registri prebivalstva

Običajno se vzdržujejo prek uradne zahteve, da se tako državljani kot tujci, ki prebivajo v državi, ob selitvi prijavijo pri lokalnih oblasteh. Iz seštevka teh podatkov dobimo zapis prebivalstva in njihovega gibanja na ravni države. Tako lahko registri zagotavljajo podatke o vseh *selitvenih tokovih* (prilivih in odlivih tako državljanov kot tujcev) in tudi podatke o *zalogi* - tako tujcev kot državljanov. Pomanjkljivost registrov pa je, da se posamezniki pogosto pozabijo javiti pri svojem odhodu in zato so podatki o odhodih lahko manj realni.

• Podatki o dovoljenjih

Podatki o dovoljenjih za bivanje in delo običajno predstavljajo osnovo za statistiko *tokov* v državah, ki nimajo registra prebivalcev. Ti podatki imajo bolj omejen domet in jih je težko uporabljati za analizo *zaloge in odlivov* v tujino, ker to zahteva zelo natančno spremljanje dovoljenj – tako izdanih, kot tistih, ki so potekla.

• Popisi prebivalstva in podatki iz anket

Podatki *popisa* so praviloma primerni za analizo zaloge imigrantov oziroma priseljencev, vendar pa so redko na razpolago (praviloma vsakih 5 ali 10 let). Po drugi strani pa mnoge ankete o trgu dela vključujejo vprašanje o državljanstvu in kraju rojstva, s čimer zagotavljajo letne podatke o zalogi imigrantov. Problem podatkov iz anket je v vzorcu, ki je pogosto zelo

majhen. Pri obeh navedenih virih pa je mogoče še, da podcenjujeta število imigrantov, zlasti, ko le-ti niso registrirani za namene popisa ali pa ne živijo v gospodinjstvih (na primer imigranti v sprejemnih centrih, ipd.).

Kljub navedenim težavam in pomanjkljivostim so registri prebivalstva dober vir podatkov o selitvah in imajo prednost pred drugimi viri, zlasti za letne ocene/analize. Za podatke o tokovih pridobljenih iz *dovoljenj (za delo, bivanje)*, pa so glavne naslednje značilnosti:

- narava izmerjenih tokov je odvisna od vrste uporabljenih dovoljenj,
- tokovi državljanov v teh podatkih niso zajeti, pa tudi nekateri tokovi tujcev niso nujno zajeti,
- podatki o dovoljenjih ne odražajo nujno fizičnih tokov ali dejanskega trajanje bivanja v državi.

2.2. VRSTE MIGRACIJ

Po opredelitvi Dolenca (2000) vsak migrant prehaja od začetka selitvenega kroga do njegove sklenitve (če se vrne v svojo matično državo) skozi štiri faze:

1. kot odseljeni državljan iz svoje države,
2. kot priseljeni tujec, ki si mora za legalno prebivanje v državi pridobiti ustrezne dokumente (delovni vizum, poslovni vizum, dovoljenje za začasno prebivanje, itd.),
3. kot odseljeni tujec, ki svojega odhoda iz države gostiteljice večkrat pravno ne uredi; odseljevanje (še zlasti tujcev) pa je tudi težje nadzorovati kot priseljevanje,
4. kot priseljeni državljan, ki se ponovno vrača v svojo lastno državo.

Malačič (1997, str. 156) migracije deli na:

- stalne in začasne selitve (kriterij razlikovanja je sprememba stalnega oz. običajnega bivališča);
- primarne, sekundarne in povratne selitve (selitev iz rojstnega kraja je primarna, vse ostale so sekundarne);
- ruralne in urbane (selitve med vaškimi in mestnimi naselji),
- posamične in skupne (individualne in kolektivne);
- prostovoljne in prisilne
- invazije (masovni vdor proti volji prebivalstva nekega območja) in infiltracije (postopno in načrtno priseljevanje, ki traja daljše časovno obdobje).

Kriteriji delitve migracij so različni. Appleyard (1991, str. 22) loči naslednje tipe migrantov:

- stalni migranti, ki pogosto vključujejo tudi združevanje družin;
- začasni pogodbeni delavci, ki v imigracijski državi ostanejo neko določeno obdobje (npr. kolikor v neki državi velja delovno dovoljenje);
- začasni profesionalni migranti (intelektualni ali usposobljeni delavci, ki se navadno gibljejo med državami kot nameščenci mednarodnih podjetij);
- skrivni ali ilegalni delavci;

- azilanti, ki prestopajo meje z zahtevami po statusu žrtev politične diskriminacije;
- begunci, ki jim je po konvenciji OZN iz leta 1951 priznan status beguncev.

Za stalne migrante štejemo tiste priseljence, ki se ne želijo več vrniti v domači kraj. Vendar se mnogi po preteku delovne dobe vseeno vrnejo v domovino, zato je včasih težko potegniti mejo med stalnimi in začasnimi migranti. Imigrantska družba stalnih migrantov ponavadi ne sprejme rada. Zaželeni so predvsem izobraženi, strokovni delavci (Appleyard, 1991, str. 22). Razlogi za migriranje so lahko ekonomski ali politični, pogosto pa je vzrok združevanje družin.

Začasni pogodbeni delavci so navadno nekvalificirani ali polkvalificirani in v imigrantski državi ostanejo določeno obdobje. Mednje štejemo tudi sezonske delavce. Ti migranti so močno povezani s svojo izvirno emigrantsko skupnostjo in zato ne čutijo potrebe po vključevanju v imigrantsko družbo. Od nje so zato pogosto izolirani, občutijo diskriminacijo in različne omejitve. Z emigracijo si želijo izboljšati ekonomski položaj in si v emigrantski skupnosti pridobiti boljši status. Tovrstni delavci se vse bolj oddaljujejo od okolja, iz katerega so prišli, zato postane začasnost njihovega bivanja vprašljiva. Začasni ekonomski migranti so zaželeni predvsem v državah, ki doživijo hitro ekonomsko rast, saj jim v obdobju rasti primanjkuje lastne delovne sile. Migranti se morajo vrniti, ko potrebe po tujih delavcih upadejo.

Začasni profesionalni migranti so intelektualci, ki se pogosto gibljejo med državami kot nameščenci mednarodnih podjetij (Appleyard, 1991, str. 22). Profesionalni migranti so v imigrantski državi zaželeni, ne glede na stopnjo razvitosti države. Predstavljajo pa velik problem za emigrantsko državo, ki tako izgublja izobražene ljudi, ki bi lahko mnogo prispevali k razvoju emigrantske dežele. Ta pojav imenujemo »*beg možganov*« in ga obravnavam v nadaljevanju. Profesionalni migranti pogosto odhajajo zaradi pomanjkanja priložnosti za svoj intelektualni razvoj in napredovanje, ter zaradi izboljšanja ekonomskega položaja. Pogosto gre za mlade ljudi, ki se lažje prilagajajo in nimajo tako močnih vezi z izvirno emigrantsko družbo.

V zadnjem času pa narašča tudi število *skrivnih oziroma ilegalnih migrantov*. Migranti prestopijo mejo na nezakonit način ali pa mejo prestopijo na zakonit način, a ne upoštevajo administrativnih predpisov in zakonskih pogojev za bivanje in ekonomsko delovanje v državi.

Pri ilegalnih migracijah ločimo naslednje vrste migrantov (Pančur, 2002, str. 5) :

- migrante, ki so v državo vstopili na zakonit način in imajo dovoljenje za bivanje, vendar delajo nelegalno (bodisi zato ker delo ni prijavljeno, ali pa jim bivalno dovoljenje ne dovoljuje zaposlitve);
- migranti, ki so vstopili v državo zakonito, vendar je njihovo bivanje ali delo v državi nelegalno (bodisi zaradi neveljavnega ali pretečenega delovnega dovoljenja, ali zato ker nimajo dovoljenja za bivanje v državi);

- migrante, ki so skrivno prišli v državo in nimajo ne delovnega, ne bivalnega dovoljenja;
- migrante, ki so v državo prišli skrivoma, delajo ilegalno, vendar imajo dovoljenje za bivanje.

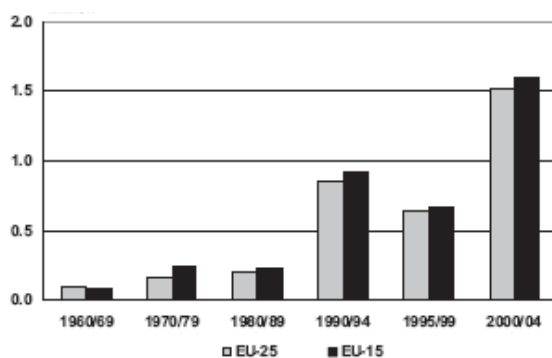
Konvencija o statusu begunca, ki je bila sprejeta 1951 v Ženevi, opredeljuje *begunca*, kot osebo, ki ima razumno izoblikovan strah, da ga bodo preganjali zaradi vere, nacionalnosti, pripadnosti določeni socialni skupini, ali političnega prepričanja in se nahaja izven njegove rodne države, zaradi tega ker mu matična država ne more zagotoviti varnosti (Refugee Status Determination, 2006).

Definicija begunca pa ni istovetna izrazu azil. *Azil* oziroma zatočišče je večpomenski izraz, ki vključuje različne kategorije oseb, ki so preganjane ali bežijo pred preganjanjem, osebe, ki iščejo začasno zatočišče zaradi drugih upravičenih razlogov, kakor tudi osebe, ki se jim dovoli začasno zadrževanje v državi. Vsaka vrsta azila vsebuje različne vrste pravic in obveznosti za posameznika, ki zaradi določenih razlogov lahko ostane in prebiva na teritoriju določene države.

3. MIGRACIJE V EU

Zadnje desetletje prejšnjega stoletja je bilo za Evropo predvsem desetletje velikih političnih, ekonomskih in družbenih sprememb. Te spremembe so s seboj prinesle tudi izredno povečan obseg migracij. Kot je zapisala Medvedova (2003, str. 119), se je zadnje desetletje soočalo z največjim obsegom migracij od leta 1945. Čeprav se je obseg priseljenih v zadnjem desetletju glede na predhodna obdobja povečal v vseh glavnih priseljitvenih področjih (ZDA, Kanada, Avstralija), pa so prvo mesto z najvišjimi relativnimi prirasti priseljenih glede na prebivalce prevzele države Zahodne Evrope. Zahodna Evropa je tako postala glavno priseljitveno območje za mednarodne migrante (Medved, 2003, str. 127).

Slika 1: Neto migracije v EU med letoma 1960- 2004 v milijonih



Vir: Eurostat, 2006

Med leti 1960-2004 se je kot rezultat neto migracij v EU-25 populacija povečala za 20 milijonov ljudi. V proučevanem obdobju so bile neto migracije v novih državah članicah negativne, saj so emigracije presegale imigracije za okoli 1,7 milijona ljudi. Prav nasproten trend pa je bil viden v državah EU-15, kjer se je populacija povečala za 21,7 milijona, kot rezultat pozitivnih neto migracij. Kot je razvidno iz Slike 1, so bile neto migracije relativno nizke vse do konca osemdesetih. V začetku devetdesetih se pojavi občutna rast in neto migracije so v letu 2004 dosegle 2,1 milijona.

Tabela 1: Neto migracije in neto migracijska stopnja za izbrane države EU-25 v letu 2004

DRŽAVA	V tisočih	Neto migracijska stopnja (%)
Avstrija	50,6	0,62
Ciper	15,7	2,13
Češka	18,6	0,18
Danska	4,8	0,09
Finska	6,7	0,13
Nemčija	82,5	0,10
Madžarska	14,7	0,15
Irska	31,6	0,78
Italija	379,7	0,65
Litva	-9,6	-0,28
Luksemburg	1,6	0,35
Nizozemska	-22,7	-0,14
Poljska	-9,4	-0,02
Portugalska	6,1	0,06
Slovenija	1,9	0,10
Španija	629,5	1,47
Švedska	25,4	0,28
Združeno kraljestvo	207,7	0,35

* Neto migracije (net migration) = število imigrantov – število emigrantov

* Neto migracijska stopnja (net migration rate) v % = celotni prirast prebivalstva – naravni prirast prebivalstva

Vir: Recent demographic developments in Europe, 2005.

V začetku enaindvajsetega stoletja je priseljevanje predstavljalo tri četrtine neto rasti prebivalstva v državah EU-15. Za to obdobje je značilna večja raznovrstnost migrantov, vzorcev selitvenih tokov in kombinacij držav pošiljateljic ter prejemnic. Brez priseljevanja bi število prebivalstva v prvih letih novega tisočletja v številnih državah članicah celo upadlo. Litva, Latvija in Poljska imajo negativne neto migracije v celotnem obdobju od 1995 do 2004.

3.1. EKONOMSKE MIGRACIJE V EU

Politike migracij se oblikujejo glede na predpostavljen motiv migrantov. Le-te lahko kategoriziramo na (Predlog resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije, 1998):

- ekonomske migrante (delavci, poslovneži in podobno),
- politične migrante (iskalci azila, begunci, vojni begunci in podobno),
- sekundarne migrante oziroma družinske člane (zakonce, partnerje, mladoletne in odrasle otroke, starše in druge sorodnike).

V nadaljevanju diplomskega dela se osredotočam na ekonomske oziroma delovne migracije. Delovni oziroma ekonomski migrant se seli, da bi dobil boljšo priložnost za zaposlitev. Ekonomski migranti se od ostalih ločijo tudi po tem, da se lažje in uspešnejše integrirajo na trg dela. Ker pa so migracijski tokovi prepleteni, ne izključujem tudi drugih oblik migracij. Več pozornosti kasneje namenim odnosu med legalnimi in nelegalnimi migracijami.

Število tujcev na trgu dela se je v obdobju od konca osemdesetih let po obsegu povečalo v večini razvitih držav, še posebno v državah EU. Vendar se s povečevanjem števila tujcev ne povečuje nujno tudi njihov delež med vsemi zaposlenimi in v aktivnem prebivalstvu. Nekatere države EU izvajajo strogo kontrolo priseljenih glede na potrebe trga dela, in zato visoko kvalificiranim tujcem nudijo stalno bivanje, ostalim pa le začasne oblike bivanja in omejene možnosti zaposlitve.

Zahodna Evropa je v 60 in 70-ih zaradi velike ekonomske rasti in zato velike potrebe po delavcih spodbujala emigracije predvsem iz mediteranskih dežel ter bivših kolonij. Zaradi tehnološkega napredka se je potreba po tuji delavcih ob koncu 70-tih zmanjšala, zato so se migracije za kratek čas umirile. Zaradi velikih političnih sprememb ob koncu 80-tih in v začetku 90-tih let (razpad Sovjetske Zveze, razpad socializma, nastanek novih demokratičnih držav, odprtje mej Srednje in Vzhodne Evrope, vstop držav Srednje in Vzhodne Evrope v Evropsko unijo leta 2004, vojna na Balkanu, etnična čiščenja) pa so se imigracije v EU z vzhoda močno povečale (New Migration Flows in Europe, 1992, str. 32).

Glede na demografsko sliko držav EU potreba po tujih delavcih narašča, vendar je imigracija v države še vedno zelo omejena. Povečuje se začasno zaposlovanje oziroma selektivno zaposlovanje za določen čas. Z vključevanjem začasnih priseljencev na trg dela držav EU se veča prožnost trga dela 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 (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Chirstensen, 2000, str. 72-88).

Delež tujih delavcev in njihov priliv je odvisen tudi od ekonomske situacije v državah, torej od zmanjšanja oziroma povečanja ekonomske aktivnosti. Opazno povečanje deleža tujcev na trgu dela med zahodnoevropskimi državami je zaznati v Belgiji, na Danskem in največje v Veliki Britaniji.

Priliv tujih delavcev v države EU (glej Tabelo 5, Priloga 7) se vsako leto povečuje. To lahko pojasnimo prav z sprejemom začasnih delavcev v nove tehnološke sektorje in omejenim sprejemom stalnih delavcev (OECD, 2004). Analize kažejo, da je mobilnost delavcev med državami članicami vse bolj podrejena potrebam po zaposlovanju, medtem ko to za države nečlanice ne drži.

Priseljevanje je bilo vedno povezano s politiko zaposlovanja držav. Usklajevanje priseljevanja in trga dela mora biti uspešno, sicer ima to vrsto neugodnih gospodarskih in socialnih posledic, kot je denimo visoka stopnja brezposelnosti imigrantov in visoki socialni stroški za državo. Pomembna je tudi stopnja vključevanja in sodelovanja priseljencev na trgu dela. Stopnja vključevanja pa je odvisna od priznavanja izobrazbe tujcem, od zaposlitvene politike, stopnje diskriminacije kandidatov itd. Menim, da bi za zmanjševanje stopnje brezposelnosti med tujimi delavci in učinkovita imigracijska politika odigrala bistveno vlogo. Eden izmed ciljev te politike pa je tudi v tem, katere skupine imigrantov se spodbuja k priseljevanju. Izbira priseljencev glede na potrebe trga dela je na primer prisotna v Kanadi in na Novi Zelandiji, saj imigracijska politika teh dveh držav selekcionira priseljence glede na kvalifikacije.

Ekonomska teorija zagovarja, da se imigrantje, ki prihajajo iz države, ki ima podobno gospodarsko rast (in so tudi dohodki primerljivi z državo priselitve), šolski sistem, jezik in kulturo kot država imigriranja, veliko lažje asimilirajo na novem trgu dela. Zelo pomemben pa je tudi odnos domačinov do priseljencev. In raziskave kažejo, da je odnos domačinov veliko boljši v državah, ki selekcionirajo priseljence glede na trg dela, saj domačini v teh državah menijo, da so imigranti koristni za njihovo ekonomijo. Veliko manj domačinov pa je enakega mnenja v državah, kamor prihajajo begunci in iskalci azila (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 121-122).

3.2. ZNAČILNOSTI IMIGRANTOV V EU

V nekaterih državah več kot polovica priseljencev prihaja iz tretjih držav. V nadaljevanju strnem glavne sociološko-ekonomske karakteristike priseljencev, ki živijo v EU, čeprav obstajajo razlike, ki so posledica narodnosti priseljencev:

- imigrantje živijo predvsem v velikih mestih;

Predstavljajo kar 15% vseh prebivalcev v mestih München, Frankfurt, Stuttgart, Dunaj in Bruselj (Šarčević, 2003, str. 37).

- stopnja izobrazbe imigrantov je težko merljiva;

Če priseljenec sam dokazuje stopnjo izobrazbe, jo velikokrat precenjuje. Če gre za uradno priznavanje stopnje izobrazbe, se velikokrat zgodi, da je le-ta v EU podcenjena oziroma ni priznana v enaki meri kot v državi, kjer jo je priseljenec pridobil. Leta 2000 kar 46% moških priseljencev ni imelo višje izobrazbe kot je osnovnošolska (med državljani EU jih ima takšno izobrazbo 24,5%). Pri ženskah je razkorak še večji. Več kot polovica priseljenk ni imela višje izobrazbe kot je osnovnošolska in 17% priseljenk je imelo višjo oziroma univerzitetno izobrazbo (med ženskami državljanke EU 30% ni imelo višje izobrazbe kot je osnovnošolska; 25% žensk je imelo višjo oziroma univerzitetno izobrazbo) (Šarčević, 2003, str. 37).

Stopnja izobrazbe priseljencev se pogosto razlikuje glede na državo, iz katere priseljenec prihaja. Tako iz držav z nizkim bruto domačim proizvodom na prebivalca prihaja veliko število priseljencev z nižjo stopnjo izobrazbe. Med tretjimi državami od koder prihajajo priseljenci v EU izstopajo Alžirija, Maroko, Tunizija, Indija, Pakistan, Turčija. Države iz srednje in vzhodne Evrope se od tega dejstva odmikajo. Ne glede na to, da je njihov bruto domači proizvod na prebivalca malo višji od omenjenih držav, je stopnja izobrazbe priseljencev iz novih držav članic EU veliko višja (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 53). Tudi stopnja izobrazbe imigrantov, državljanov EU, je v primerjavi z imigranti iz tretjih držav veliko višja, kar zagotovo pripomore k boljši udeležbi na trgu dela.

Odstotek nekvalificiranih delavcev se je med migracijskimi pritoki v zadnjih desetih letih zmanjšal predvsem v Belgiji, Franciji in Veliki Britaniji, v manjšem obsegu pa v Avstriji, Luksemburgu in na Nizozemskem. V Italiji, Španiji in na Portugalskem, kamor se priseljuje veliko število imigrantov iz Afriških držav in drugih držav v razvoju, pa je zaslediti večji odstotek nekvalificirane delavcev kot pred 20 leti (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 61).

- imigranti z enako izobrazbo kot domačini, opravljajo nižje kvalificirana delovna mesta;

V Nemčiji in Franciji je več kot 70% priseljencev zaposlenih v industriji, kmetijstvu ali storitvenem sektorju, kjer opravljajo fizična dela. Podobna delovna mesta opravlja med 40-45% domačinov. Zaposlitev višje izobraženih priseljencev je v večini držav EU nižja, glede na zaposlenost domačih delavcev. V Avstriji in Veliki Britaniji je odstotek zaposlenih višje izobraženih tujih delavcev višji kot odstotek domačih delavcev (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 25).

- odstotek brezposelnih med migranti je večji kot med domačini;

Vzroke lahko iščemo v (Bevc, Prevolnik Rupel, Verlič Chirstensen, 2000, str. 14):

- razkoraku med novimi zaposlitvenimi potrebami dinamičnega trga dela in neustreznimi značilnostmi priseljenih delavcev;
- spremembah pri izdaji delovnih dovoljenj tujcem oziroma politiki krčenja pravic priseljencev;

- podrejanju celostnega družbenega razvoja zahtevam ekonomske učinkovitosti in posledično vodenje protekcionistične politike v posameznih državah, kar vodi do diskriminacije tujcev;
- povečanju notranje mobilnosti državljanov EU;
- zaviranju mobilnosti tujcev iz držav nečlanic znotraj območja EU.

Visoko brezposelnost med tujci si lahko razložimo tudi s pomočjo sektorjev, v katerih se tujci zaposlujejo, saj lahko opazimo koncentracijo tujih delavcev v določenih sektorjih v gospodarstvu. Tujci se zaposlujejo predvsem v storitvenem sektorju oz. v delovno intenzivnih poklicih. To so hkrati tudi sektorji, kjer zaposlenost pada hitreje od povprečja, oziroma so ti sektorji bolj občutljivi na gospodarske cikle in v njih zaposlenost bolj varira. To so sektorji gradbeništva, trgovine, hotelirstva in gostinskih storitev, kjer so ponavadi precej fleksibilna, vendar tudi slabo plačana in težka delovna mesta (Salt et al., 2000, str. 125).

Visoka stopnja brezposelnosti med priseljenci iz tretjih držav bi se verjetno zmanjšala, če bi tujci s stalnim bivališčem dobili večje pravice pri notranjih migracijah med državami EU. Ena od možnih in smiselnih poti je povečan dostop do pridobivanja državljanstva, druga pa je izenačevanje pravic med državljani in tujimi priseljenci, skupaj s pravico dostopa do trga dela v vseh državah EU (Verlič Christensen, 2002, str. 60).

3.3. DEMOGRAFSKI KONTEKST MEDNARODNIH MIGRACIJ

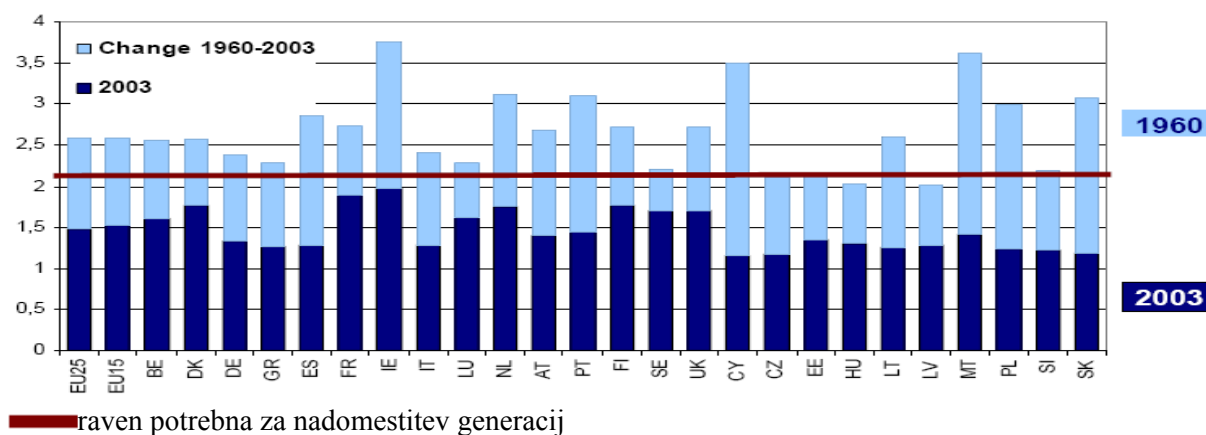
Rast števila prebivalstva je sestavljena iz naravne in migracijske rasti. Naravna rast je razlika med rodnostjo in smrtnostjo prebivalstva, migracijska rast pa razlika med priselitvami in odselitvami (t.i. neto migracije) (Malačič, 1997, str. 186).

Evropska unija se bo morala soočiti z dvema demografskima trendoma: na eni strani vse počasnejšo rastjo prebivalstva zaradi vse nižjega naravnega prirastka, po drugi strani pa z staranjem populacije, saj se pričakovana življenjska doba krajša. Demografske spremembe zaradi staranja prebivalstva v državah članicah bodo imele velike posledice za celotno družbo, vse generacije in vse vidike življenja. Brez mednarodnih migracij bi v nekaterih evropskih državah že več let beležili zmanjšanje števila prebivalcev. Priseljevanje bo torej v večini držav pomembno vplivalo na rast števila prebivalstva.

Leta 2003 je bil letni naravni prirastek v Evropi le 0,04%; v novih državah članicah razen Cipra in Malte pa je prebivalstvo celo upadlo. V številnih državah je priseljevanje postalo nujno za zagotavljanje rasti prebivalstva. Stopnja rodnosti je povsod nižja od meje, ki je potrebna za obnovo prebivalstva (glej Sliko 1).¹

¹ Zelena knjiga: Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami, 2005

Slika 2: Stopnja rodnosti v letih 1960 in 2003



LEGENDA: BE- Belgija, DK- Danska, DE- Nemčija, GR- Grčija, ES- Španija, FR- Francija, IE- Irska, IT- Italija, LU- Luksemburg, NL- Nizozemska, AT- Avstrija, PT- Portugalska, FI- Finska, SE- Švedska, UK- Združeno kraljestvo, CY- Ciper, CZ- Češka, EE- Estonija, HU- Madžarska, LT- Litva, LV- Latvija, MT- Malta, PL- Poljska, SI- Slovenija, SK- Slovaška.

Vir: Eurostat, 2004.

Po napovedih Eurostata bo v EU rast prebivalstva do leta 2025 predvsem rezultat neto priseljevanja, saj bo od leta 2010 naprej skupno število smrti presegalo skupno število rojstev. Po letu 2025 učinek neto priseljevanja ne bo več mogel nadomestiti negativnega naravnega prirastka prebivalstva. To bo imelo resne posledice na število zaposlenih v EU-25, saj bo delež delovno sposobnega prebivalstva v skupnem številu prebivalstva po pričakovanjih močno upadel, in sicer s 67,2% v letu 2004 na 56,7% v letu 2050. To pa predstavlja kar 52 milijonov ljudi. Po pričakovanjih bo skupno število prebivalstva začelo upadati okrog leta 2025, število delovno sposobnega prebivalstva pa že enkrat do leta 2011. Nekatere države članice (Nemčija, Madžarska, Italija, Latvija) se že sedaj srečujejo z upadom števila delovno sposobnega prebivalstva, nekatere pa se bodo s to težavo soočile pozneje (npr. Irska od leta 2035)².

Priseljevanje bi lahko do leta 2025 deloma nadomestilo upad števila prebivalstva, čeprav samo po sebi ne more rešiti vseh težav staranja ali nadomestiti gospodarskih reform. Kot je bilo navedeno v nedavni *Zeleni knjigi* Komisije³, bi bil za zagotovitev potrebnih delavcev in blaginje v Evropi potreben vedno večji dotok priseljencev. Zaradi demografskega stanja in njenega geografskega okolja bodo ekonomske migracije v veliki meri tudi tiste, ki bodo na splošno povečale število prebivalstva. To pomeni, da je treba zagotoviti učinkovite in transparentne mehanizme sprejema državljanov iz tretjih držav in vzpostaviti učinkovite integracijske politike ter enake možnosti, ki omogočijo ravnovesje med pravicami in

² Načrt politike zakonitega priseljevanja, 2005

³ Zelena knjiga o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije, 2004

odgovornostmi priseljencev in družb, ki le-te sprejemajo. Gre torej za odločitev, o kateri je treba razpravljati tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni.

Priseljevanje samo po sebi ni dolgoročna rešitev problema vse manjšega števila rojstev, je pa eno iz možnih orodij v sklopu drugih politik. Priseljevanje delavcev lahko kratkoročno pozitivno prispeva k odpravljanju učinkov demografskih gibanj in bo ključnega pomena za zadovoljevanje sedanjih in bodočih potreb na trgu dela.

Proces staranja prebivalstva pa prinaša še druge socialno-ekonomske probleme. V mnogih državah je delež vzdrževanega prebivalstva že nad 50%, kar predstavlja vedno večje fiskalno in socialno breme za čedalje manjšo skupino delovnega prebivalstva. To bi lahko privedlo do rušenja dosedanje solidarnosti med mladimi in starejšimi generacijami. Pritok mladih imigrantov bi lahko preprečil ali vsaj za nekaj časa odložil krizo in prispeval k demografski revitalizaciji (Grosh, 1994, str. 232).

3.4. MIGRACIJE V PRIHODNOSTI

Zanimivo je pomisliti o prihodnosti mednarodnih migracij. V naslednjih dvajsetih letih so možne naslednje smernice migracij:

- *globalizacija migracij*; vse več držav se bo soočalo z migracijskimi tokovi oziroma migranti. Države izvora bodo zelo različne, zato bodo v državah uvoza imigranti različnih ekonomskih, socialnih in družbenih okolij;
- *kvantitativna rast*; migracije se številčno večajo v vseh regijah kar povečuje nujnost in težavnost oblikovanja vladnih politik;
- *diferenciacija migracij*; v večini držav ni le ena vrsta migrantov, kot na primer delovni migranti, begunci ali tujci z začasnim bivališčem. Značilno je, da se ena vrsta migracij nadaljuje z drugimi oblikami migracij, kar otežuje nadzor oziroma kontrolo. Diferenciacija tako pomeni eno glavnih ovir pri snovanju ukrepov mednarodnih in nacionalnih politik;
- *feminizacija migracij*; v preteklosti so večino delovnih migrantov in beguncev predstavljali moški, ženske so bile v večjem številu prisotne pri migracijah družinskega združevanja. Od leta 1960 dalje so ženske v večjem številu zastopane tudi pri delovnih migracijah. Feminizacija migracij odpira novo temo, ki se je morajo zavedati še posebej snovalci politik kot tudi tisti, ki migracije le preučujejo.

3.5 EKONOMSKI UČINKI IMIGRACIJ NA TRG DELA

Prva skupina ekonomskih učinkov migracij kaže, kako migracijski tokovi vplivajo na najpomembnejše makroekonomske procese. Večina mednarodnih organizacij pri tem podpira uravnotežen razvoj, ki naj bi zmanjšal razlike v ekonomski razvitosti in z večjim pretokom blaga in kapitala zmanjšal tudi migracijske pritiske. Empirični podatki dokazujejo, da se v recesijah migracijski tokovi umirjajo in ne povečujejo, zato so imigracijski učinki na trg dela manjši, kot se običajno prikazujejo zaradi političnih, ideoloških in drugih ksenofobičnih razlogov. To pa je hkrati tudi v nasprotju s prevladujočo predstavo, da migracijski tokovi povečujejo brezposelnost in tako škodujejo domačim delavcem na trgu dela (Kovač, 2003, str. 63). Odgovore o ekonomskih koristih ali izgubah oziroma stroških, ki jih prinašajo mednarodne migracije, lahko iščemo na ravni posameznika ali na nacionalni ravni. Osredotočam se na slednje. Za vrednotenje posledic mednarodnih migracij se lahko uporabi analiza »cost-benefit«. Z le-to je moč pretehtati pozitivne in negativne učinke migracij.

V literaturi ni pravih dokazov o tem, da bi povečano število imigrantov zmanjšalo zaposlenost domačega prebivalstva. Prav tako naj migracijski tokovi ne bi veliko vplivali na raven plač domačih delavcev, ker običajno rešujejo probleme strukturne brezposelnosti.

Gang in Rivera-Batiz (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 29) ocenjujeta, da je porast števila tujih delavcev v Nemčiji za 10% v najslabšem primeru povzročila znižanje plač domačega prebivalstva za 0,5% ter v najboljšem primeru povečanje v višini 0,1%. Bauer (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 29) je dobil podobne rezultate: porast števila tujih delavcev za 10% bo v najslabšem primeru povzročila znižanje plač nizko kvalificiranih delavcev domačega prebivalstva v višini 0,2%. Predvsem po novjših študijah so bili ugotovljeni majhni, a pozitivni učinki migracij na plače domačega prebivalstva.

Raziskave so skušale podati tudi dokaze o vplivu imigracij na zaposlenost. Dokazov pa ni veliko. Gross (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 30) je ugotovil, da ni nobenega dokaza, da je na primer v Franciji imigracija vplivala na število nezaposlenih. Številne študije prihajajo do podobnih rezultatov: podvajanje imigracije v neki nemški regiji je vplivalo na naraščanje števila nezaposlenih domačih prebivalcev za 0,2%. Trabold in Trubswetter (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 30) sta ugotovila celo, da se nezaposlenost v Nemčiji ob naraščajočem številu tujcev v tej državi manjša. Tudi v Italiji sta Venturini in Villosio (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 30) ugotovila večinoma pozitiven ali pa vsaj ničeln učinek imigracije na možnost pridobitve nove ali prve zaposlitve za domače delavce.

3.6. UČINKI IMIGRACIJ NA JAVNE FINANCE

Ključno vprašanje se nanaša na dilemo, ali dodatni izdatki socialnega skrbstva, zdravstvenega in izobraževalnega sistema, ki jih povzročajo imigrantje, presegajo dodatne davčne prihodke.

Neto pozitiven ali negativen prispevek imigracij k državnemu proračunu je torej bistven element pri oblikovanju državnih migracijskih politik.

Ekonomske študije dokazujejo, da migranti niso večji uporabniki javnih storitev in dejansko ne sprejemajo več transfernih plačil kot domače prebivalstvo. Raziskave so na ameriškem primeru dokazale, da so migranti (na primer Mehičani v ZDA) celo neto dajalci v sistemu socialnega varstva, saj okoli 76% mehiških imigrantov plačuje davek za socialno varstvo, medtem ko različne oblike socialne pomoči (brezplačno zdravstveno zavarovanje, socialno pomoč, pomoč pri šolanju otrok) dobiva samo okoli 4 do 5% vseh Mehičanov na primerljivem območju (Kovač, 2003, str. 65).

Ker migranti niso posebna skupina prejemnikov socialnih nadomestil, sta v povprečju njihova višina in struktura približno enaki kot pri domačinih. Ekonomske študije o proračunskih posledicah migracijskih tokov za posamezne države se med seboj razlikujejo, vendar večina potrjuje, da migracijski procesi sprožajo več pozitivnih kot negativnih učinkov v javnem sektorju. Migracijski procesi v imigracijski državi znižujejo tudi starostno raven aktivnega prebivalstva, kar običajno zvišuje produktivnost, gospodarsko rast in proračunske prihodke države, hkrati pa se z migracijami znižujejo proračunski izdatki. Lahko rečemo, da migracijski procesi na dolgi rok sorazmerno znižujejo delež javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu. Če pa posamezni neto proračunski izdatki naraščajo sorazmerno s širino socialnih programov v določeni državi, to lahko povezujemo z značajem socialne države⁴.

3.7. VPLIV MIGRACIJ NA EMIGRANTSKE DRŽAVE

Veliko število migrantov prihaja iz držav v razvoju, ki se bojujejo z naraščajočim številom prebivalstva ob omejenih virih. Emigracija tako zanje pomeni olajšanje. Na nek način znižujejo stopnjo nezaposlenosti v izvornih državah in s tem zmanjšujejo pritisk na porabo finančnih sredstev iz socialnih skladov. Vendar bi rada poudarila, da migracije kljub vsemu v izvorni državi zajamejo le majhen odstotek delovne sile in zato na stopnjo nezaposlenosti vplivajo v omejenem obsegu.

Emigrantske države hkrati izgubijo določene poklicne profile. Zelo značilen je beg možganov, ki ga obravnavam v naslednjem poglavju. Emigracije imajo v večini držav v razvoju tudi negativen vpliv na državno blagajno. Izguba mladega in delovno aktivnega prebivalstva v državi povečuje delež oseb brez dohodkov (otroci, starejši). Največji problem predstavljajo izseljenci, ki so preživeli večino časa v tujini, na stara leta pa se vrnejo domov. Vsa leta namreč niso vplačevali v socialne sklade izvirne države. Države v razvoju na ta način ogromno izgubijo na račun šolanja in izobraževanja ter na račun neplačanih davkov in prispevkov emigrantov za časa njihovega bivanja v tujini.

⁴ Več o vplivu migracij na javni sektor in proračunsko ravnotežje v: Cutts L.: Immigration and Local Government Budgets. Canberra : AGPS, 1992.

3.7.1. Problem 'bega možganov'

Izraz beg možganov uporabljamo, kadar govorimo o migracijah izobraženih delavcev. Strokovnjaki se pretežno selijo iz manj razvitih držav v bolj razvite, ne samo zaradi boljših materialnih in delovnih razmer, ki jim jih zagotavljajo razvite družbe, ampak tudi zaradi možnosti napredovanja, specializacije, nadaljnjega izpopolnjevanje ter sodelovanja z ustreznim strokovnim krogom ljudi. Prav tako je beg možganov opredeljen kot migracija potega s strani potencialne imigracijske države, ki oblikuje svojo migracijsko politiko, glede na domače potrebe po delavcih. Kvalificirani delavci se poskušajo izogniti diskriminacijam, ki v njihovem prvotnem okolju zavirajo njihov strokovni razvoj. Dolgoročno gledano so emigracijske države z begom možganov prikrajšane pri razvoju. Izgubljajo investicije, ki so jih vlagale v izobraževanje strokovnjakov. Subvencioniranje izobraževanja pa se lahko obravnava tudi kot investicija v pokojnine. Ta je zato v celoti izgubljena v primeru trajne emigracije.

Ponavadi se predpostavlja, da emigranti najdejo zaposlitev, ki je izobrazbeno bolj zahtevna kot doma, ter tako dobijo nova znanja. Predpostavlja pa se tudi, da se bodo vrnili v domovino in tu uporabili svoja na novo pridobljena znanja. Vendar te predpostavke ne držijo v realnosti. To so pokazale različne študije in raziskave, predvsem v okviru OECD. Empirični podatki kažejo, da so službe, ki so na voljo tujim delavcem, običajno manj zahtevne in nudijo le malo možnosti za pridobivanje novega znanja. Poleg tega se emigranti, ki so uspešni, veliko raje odločijo, da ostanejo v novi državi kot za vrnitev domov. Specifična nova znanja povratnih migrantov se ponavadi niti ne ujemajo s proizvodnimi metodami in ekonomsko strukturo domačega gospodarstva. Mnogi povratni emigranti se vrnejo k prejšnji zaposlitvi, se zaposlijo v storitveni dejavnosti ali celo ostanejo brezposelni. Pogosto migranti, seznanjeni z bolj sofisticiranimi proizvodnimi tehnikami, niti ne želijo delati v manj kapitalno intenzivni industriji (Straubhaar, 1988, str. 136-137).

Učinki bega možganov na imigrantske države

Po analizi Mikulića (1991, str. 55) imajo *imigrantske države* sledeče pozitivne posledice pri begu možganov, ki prevladujejo nad negativnimi:

- prihranki v stroških izobraževanja,
- odprava pomanjkanja visoko izobražene delovne sile,
- s pridobivanjem visoko izobraženih ljudi se izboljšuje izobrazbena struktura aktivnega prebivalstva in s tem možnosti hitrejšega gospodarskega in tehnološkega razvoja,
- dvig narodnega dohodka v nasprotju z imigracijo nekvalificirane delovne sile.

Negativne posledice:

- odvisnost imigrantskih družb od tujih strokovnjakov, kar lahko privede do odvisnosti celotne stroke od tujih strokovnjakov,
- zmanjšan interes za šolanje domačih strokovnjakov in posledično zanemarjanje posameznih delov domačega izobraževalnega sistema.

3.7.2. Kako zaustaviti tok emigracij strokovnjakov?

Emigrantske države morajo odpraviti neustreznosti in diskriminacije pri zaposlovanju strokovnjakov, investirati v šolstvo, nadzorovati emigracije ter spodbujati remigracije, vzpostaviti morajo ustrezno delovno klimo za delovanje strokovnjakov. Kot že omenjeno imajo razvite države veliko korist od prihoda strokovnjakov, poleg tega pa je bilo šolanje imigrantskih strokovnjakov za razvite države brezplačno. Ima pa dotok tujih strokovnjakov tudi negativen vpliv, saj se s tem znižuje interes za šolanje domačih strokovnjakov in posamezne stroke postopno postajajo odvisne zgolj od tujih strokovnjakov. To so razlogi, zaradi katerih imajo razvite države interes pomagati nerazvitim pri njihovih prizadevanjih za omejevanje emigracije strokovnjakov (Bešter et al., 2003, str. 65).

Beg možganov je, kot je zapisano v Zeleni knjigi, zelo negativen dejavnik za države izvora, ki zaradi njega ne morejo uživati sadov svojih naložb v izobraževanje. Poleg tega sedanje politike zaposlovanja kvalificiranih delavcev lahko to težavo še povečajo. Zato je zelo pomembno uvesti politiko nadomestil za izgube, ki so jih utrpele te države. EU lahko znatno poveča naložbe v programe sodelovanja pri razvoju, ki vključujejo pomoč pri izobraževanju, ter v izobraževalne ter raziskovalne dejavnosti v državah izvora. EU bi si morala na primer prizadevati za praktične naložbe, ki bi pospeševale ekonomski in družbeni razvoj, ter za večanje števila izobraževalnih centrov v tretjih državah, kjer bi se izšolali kvalificirani delavci, kot so učitelji, medicinske sestre in zdravniki. Mnoge tretje države omejujejo število izobraževalnih centrov zaradi pomanjkanja sredstev, zaradi česar morajo mnogi državljani, ki izpolnjujejo sprejemne pogoje, čakati na prosto mesto v izobraževalnih centrih najmanj eno leto. Povečanje števila izobraževalnih centrov bi zmanjšalo učinek bega možganov⁵.

4. VZROKI MIGRACIJ

Pogosto se vzroke migracij analizira na podlagi *metodologije »push-pull«*, razen v primeru ilegalnih migracij, za katere ta metodologija ne velja. V skladu z omenjeno teorijo proučevanja migracij, so glavni dejavniki za ta pojav razlike v razmerah med izvorno državo in državo sprejemnico, prepreke med obema okoljema in osebne motivacije migrantov. Intenzivnost migracijskih procesov med dvema okoljem je odvisna od različnih faktorjev, predvsem od družbeno-ekonomskih razmer v matični državi in potencialno boljših razmer v ciljni državi. Ta pristop je precej poznan v socioloških znanstvenih delih kot klasičen način proučevanja trendov migracij znotraj »push in pull« modela. Logika te teorije temelji na predpostavki, da je obstoj ekonomskih neenakosti zadosten pogoj za nastanek migracijskih tokov; popolnoma pa zanemarja vlogo države, torej politične spremenljivke. To je najverjetneje tudi razlog, ki vodi v asimilacijske namesto integracijske pristope vključevanja migrantov v nove družbe.

⁵ Zelena knjiga o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije, 2004

Več informacij o naravi sodobnih migracijskih procesih nam daje *transnacionalna teorija migracij*, ki med glavne dejavnike migracije uvršča socialne mreže in socialni kapital. Transmigranti namreč razvijajo in ohranjajo večplastne odnose z domovino (družinske, ekonomske, socialne, verske in politične). Njihovo delovanje, odločanje, razmišljanje in identiteta pa se oblikujejejo znotraj »socialnih mrež«, ki povezujejo dve ali več družb hkrati (Schiller et al., 1992, str. 2).

5. MIGRACIJSKA POLITIKA

Migracije postajajo v sodobni družbi vedno bolj aktualno področje, saj povzročajo številne spremembe v ekonomskih in socialnih odnosih modernih družb. Menim, da je zato razumevanje razlogov in narave migracij ključno, saj le-to vpliva na oblikovanje politike na področju migracij. Ključen izziv, ki se postavlja tudi pred zakonodajalce EU, je torej upravljanje z migracijami oziroma menedžment mednarodnih migracij. Med vse pomembnejšimi cilji migracijskih politik v zadnjem času pa je tudi integracija priseljencev. Ključni cilj integracije je vključitev priseljencev v družbo na način, da postanejo njen funkcionalni člen oziroma da enakopravno sodelujejo pri njenem razvoju. Seveda pa je integracija dvostranski proces, ki zahteva prilagajanja obeh družb, tako domače kot priseljenke.

Številne evropske države so v zadnjem desetletju sprejele nove, restriktivnejše imigracijske politike, s katerimi želijo omejiti pritok tujcev na svoje ozemlje. V Evropi se širi strah pred tujci, ki naj bi Evropejcem odvzemali delovna mesta, zasedali stanovanja, živeli »na njihov račun«, ogrožali njihovo kulturo z vnašanjem tujih vrednot in navad, poviševali stopnjo kriminala ipd. Kljub vse večjemu številu ljudi, ki nasprotujejo nadaljnjim imigracijam, pa demografski trendi, kot že omenjeno, kažejo na to, da se bodo morale v prihodnosti imigracije kvečjemu povečevati, ne pa zmanjševati, če bo Evropa želela zapolniti potrebe po delovni sili in zmanjšati naraščajoče nesorazmerje med upokojenim in aktivnim prebivalstvom (Sancton, 2000).

Mnoge države sledijo enostranskemu pristopu k migracijam, ki ga prilagajajo glede na bilateralne ali »ad hoc« dogovore. Prizadevajo si upravljati migracije v skladu s svojimi lastnimi interesi. Posledica tega je nepregleden in neuskkljen sistem reguliranja mednarodnih migracij ter uvedba različnih avtonomnih nacionalnih migracijskih politik. Zaradi mednarodne narave migracij in njihovega vpliva na varnost, socialno, politično in ekonomsko stabilnost, zaposlenost in zdravje, se vlade zavedajo pomembnosti okrepljenega sodelovanja in koordinacije za učinkovito upravljanje mednarodnih migracij. Zavedajo se tudi dejstva, da dolgoročno učinkovitega upravljanja ni moč doseči brez skupnih naporov. Švicarske oblasti so zato pričele *Bernsko iniciativa* na mednarodnem simpoziju o migracijah, junija 2001. Gre za nekakšen meddržavni posvetovalni proces na področju sodelovanja pri upravljanju

migracij. Cilj te iniciative je bil sprožiti posvetovalni proces izmenjave mnenj in pospešiti skupno razumevanje različnih migracijskih dejstev in interesov. To naj bi pripeljalo k povečanemu sodelovanju med državami in zato k boljšemu upravljanju migracij.

5.1. ZNAČILNOSTI MIGRACIJSKE POLITIKE EU

Vse do konca osemdesetih let prejšnjega stoletja so se evropske države z izzivom migracij spopadale v okviru svojih nacionalnih migracijskih politik, ki so se od začetnih liberalnejših pristopov razvijale v vse bolj restriktivne in selektivne. Zadnje desetletje prejšnjega stoletja, ko se je Evropa srečala z najbolj množičnimi migracijami od konca druge svetovne vojne in se soočila še z dodatnimi novimi oblikami in značilnostmi migracij, se je pokazalo, da tovrstni izziv presega zmožnosti posameznih držav. V evropskem prostoru se je izoblikovalo mnenje, da je urejanje migracijske problematike skupni interes in da je meddržavno sodelovanje nujno. Več o razvoju pravnega okvira na področju migracij v EU obravnavam v Prilogi 2.

Pri obravnavi skupne migracijske politike EU je nujno ločiti med *notranjimi migracijami*, kjer gre za migracije državljanov članic EU, za katere veljajo milejši pogoji in *zunanjimi migracijami*, kjer gre za migracije med EU in državami nečlanicami, za katere veljajo strožji pogoji (Verlič Christensen, 2002, str. 35).

Leta 2002 je bilo ocenjeno število nedržavljanov, ki živijo v članicah EU približno 21,6 milijona, kar predstavlja 4,8% prebivalstva. Od tega je bilo državljanov tretjih držav okrog 3,3%; državljanov EU, ki živijo v drugih državah članicah pa 1,5%.

V zadnjem desetletju se je sodelovanje med državami članicami na področju migracijske politike in politike azila zelo hitro razvijalo, kar je presenetljivo, glede na to da skupna migracijska politika in politika azila posegata v občutljivi del suverenosti držav. Skupna politika na tem področju prispeva k bolj učinkovitemu nadzoru nezaželenih in ilegalnih migracij v EU in s tem zniža stroške držav pri reševanju migracijskega vprašanja ter tudi zagotovi pošteno delitev finančnega bremena med državami članicami (Boswell, 2002, str. 2).

Prost pretok delavcev je bil skupaj s prostim pretokom blaga, kapitala in storitev nujna predpostavka za doseganje enotnega trga kot temelja evropske integracije in je bil prvi večji dosežek socialne politike skupnosti. V praksi pa se je pokazalo, da so državljani EU kljub različnim programom, ki spodbujajo mobilnost (Socrates-Erasmus, mreža EURES) premalo mobilni glede na potrebe trga dela v članicah.

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

1. Politika, ki jo sestavlja več skupin ukrepov (sprejetih na nacionalni ali mednarodni ravni) za povečanje kontrole meddržavnih selitvenih tokov (vključno z iskalci azila) in učinkovitosti nadzora ilegalnih selitev in ilegalnega zaposlovanja tujcev.
2. Ukrepi za povečanje socialne vključenosti priseljencev v državi prejemnici.
3. Ukrepi, ki izhajajo iz povezanosti meddržavnih selitev z gospodarskim razvojem.

5.1.1. Notranje migracije

Države članice EU želijo predvsem omogočiti prost pretok delovne sile znotraj EU, zato veljajo za notranje selitve mnogo milejši pogoji kot za zunanje (za priseljevanje iz držav nečlanic). Dovolj je najava stalnega bivališča (osebna izjava, brez najemne ali lastniške pogodbe o stanovanju), partnerska zveza, poroka, dokazilo o možnosti preživljanja (brezposelni, upokojenci) ali dokazilo o začasni zaposlitvi, ustanovitvi podjetja ali vpisu v izobraževalno ustanovo. Bivanje brez prijave bivališča je dovoljeno za šest mesecev, za državljane držav nečlanic brez vize pa je bivanje v državi omejeno na tri mesece. Zaradi razlik med posameznimi državami na področju izvedbene zakonodaje skupnih sporazumov EU, je še vedno največ problemov v zvezi z nostrifikacijo izobrazbe, saj so izobraževalni sistemi držav članic EU raznoliki.

Razlogi za nizko mobilnost pa so poleg težav pri priznavanju diplom in kvalifikacij tudi administrativne ovire pri pridobitvi dovoljenja za bivanje, vprašanja glede socialnega varstva, prenosa pokojnin, nastanitve in nenazadnje tudi razlike med nacionalnimi davčnimi sistemi. Precejšnjo oviro predstavlja tudi kulturna heterogenost (različni jeziki in kulturna okolja) (Vandamme, 2000, str. 443). Kljub vsemu pa se tokovi začasnih delavcev iz novih članic EU v druge države Evrope povečujejo. V letu 2002 je na primer več kot 90% delavskih migrantov namenjenih v Nemčijo prišlo iz Vzhodne Evrope, še posebej s Poljske. Število poljskih delavcev pa narašča tudi v Veliki Britaniji. Ne glede načasne omejitve mobilnosti delovne sile so predhodne izkušnje in ocene mobilnosti pokazale, da bi bila lahko mobilnost delavcev iz novih v stare članice zmerna do omejena. Z izboljšanjem gospodarskega položaja v novih državah članicah pa naj bi bila verjetnost obsežnega preseljevanja proti zahodu še manjša. Z odprtjem mej znotraj Evrope se je število bilateralnih delavskih sporazumov povečalo za petkrat (Nove članice EU si želijo visoko izobraženih migrantov, 2006). Mobilnost znotraj članic EU pa je samo ena plat notranjih migracij. Na drugi strani se namreč poraja vprašanje notranje mobilnosti državljanov tretjih držav, za katere veljajo precejšnje omejitve.

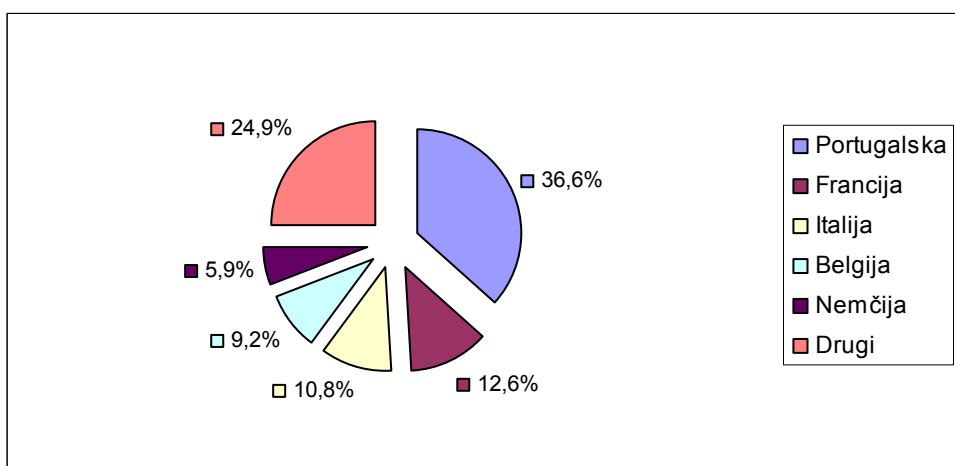
Pereča tema širitve EU v letu 2004 so bile migracije delavcev iz novih držav članic, saj so se stare članice bale invazije delavcev iz novih članic. Zaradi te bojzani so vse, razen Velike Britanije, Irske in Švedske uvedle prehodno obdobje do največ sedem let.⁶ Migracije so bile v splošnem majhne. Čeprav ni možno dokazati direktne povezave, sta imeli Velika Britanija in Irska, ki sta takoj odprli meje za delavce iz EU-10, veliko boljšo zaposlenost. Statistične analize o širitvi kažejo:

⁶ Vse nove države članice so odprle meje trga dela, razen Poljske, Slovenije in Madžarske, ki so uvedle recipročne omejitve za delavce iz EU-15.

- Mobilnost delavcev med državami EU-10 in EU-15 je zelo omejena in enostavno ni dovolj obsežna, da bi na splošno vplivala na trg dela EU. Poleg tega je mobilnost delavcev iz držav članic EU-15 v države članice EU-10 in med državami članicami EU-10 v glavnem zanemarljiva.
- Migracijski tokovi po širitvi so imeli pozitivne učinke na gospodarstva držav članic EU-15. Državljeni EU-10 pozitivno prispevajo k splošni uspešnosti trga dela, trajni gospodarski rasti in boljšem stanju javnih financ. Državljeni EU-10 pomagajo odpravljati ozka grla v državah članicah EU-15. Sektorska sestava po nacionalnosti delavcev EU-15 se od širitve ni veliko spremenila, kar kaže na to, da omejen pritok delovne sile iz držav članic EU-10 ni izrinil nacionalnih delavcev. Državljeni EU-10 imajo predvsem dopolnjevalno vlogo.
- Stopnja zaposlenosti se je po širitvi v številnih državah povečala. Širitev je pomagala formalno urediti sivo ekonomijo, kjer so delali prej neprijavljeni delavci iz držav EU-10, z znanimi pozitivnimi učinki, kot je večja usklajenost z zakonskimi delovnimi standardi, boljša socialna kohezija in večji dohodki države iz naslova davkov in prispevkov za socialno varnost.

Država z največjim deležem tujcev, ki so hkrati državljani drugih članic je Luksemburg, saj tujci predstavljajo kar 37% populacije (Slika 3). Večji delež državljanov drugih držav članic EU med tujci kot državljanov iz tretjih držav je tudi v Belgiji (Italijani), na Irskem (Britanci) in Cipru (Grki). Delež tujcev se je povečeval skoraj v vseh članicah. Največjo rast med letoma 1990 in 2005 so zabeležili v Luksemburgu, Grčiji, Španiji, na Cipru, na Irskem in v Avstriji.

Slika 3: Struktura tujcev po državljanstvu v Luksemburgu leta 2004 v %



Vir: European Communities: Statistic in focus, Population and social conditios, 2006

5.1.2. Zunanje migracije

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

- Ena možnost je zaposlitev znotraj strokovnega področja prosilca; delodajalcu jo odobri imigracijski urad v skladu z interesi nacionalne politike zaposlovanja. Z omejevanjem priseljevanja »gostujočih« delavcev v večini držav starih članic EU je zaposlovanje priseljencev iz držav nečlanic skrženo na bolj izobražene, ki so obenem zaposleni začasno.
- Druga možnost je uveljavljanje pravice do družinskega združevanja. Med državami EU se pravice družinskega združevanja razlikujejo, od začetka 90. let pa so številne države spremenile opredelitev «ožjih družinskih članov»; najbolj ozko opredelitev imajo Skandinavske države.
- Tretja možnost priseljevanja iz tretjih držav je pravica do azila, pravica beguncev do začasnega zatočišča ali priselitev iz humanitarnih razlogov. Države članice se 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 močno omejujejo za spremljajoče člane s težnjo omejiti priseljevanje družin. Vrsta naporov je narejena v smeri skrajševanja postopkov za pridobivanje azila.

Za vse omenjene tri oblike priseljevanja 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 izpolnjevanje pogojev (na primer zaposlitev, nekaznovanost, sposobnost preživljanja itd.). Teh pogojev je vedno več, vse pogostejša pa je tudi njihova kontrola (Bevc, Zupančič, Lukšič- Hacin, 2004, str. 128).

Poleg navedenih možnosti priseljevanja je potrebno omeniti še priselitve zaradi študija, ki v EU naraščajo, in temeljijo na dovoljenih za začasno bivanje. Migracije za pridobitev izobrazbe so lahko prvi korak k ustalitvi. Na primer v Avstriji imajo tuji študentje na področju informacijske tehnologije možnost prilagoditve statusa, dostop do trga dela in lahko celo zaprosijo za stalno bivališče.

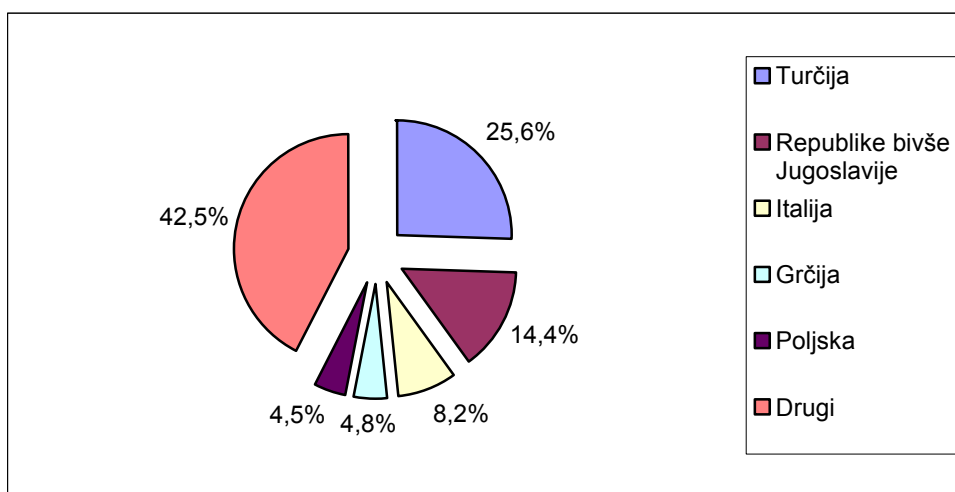
5.1.3. Državljeni tretjih držav

Na trgu dela so državljani tretjih držav⁷ obravnavani drugače kot državljani EU. Pri zaposlovanju lahko govorimo o pravilih prednostne hierarhije: prednost imajo domačini, potem državljani EU in šele nato državljani tretjih držav (Verlič Christensen, 2002, str. 33). Predpisi o pripustitvi državljanov tretjih držav, ki želijo delati v EU, so včasih izredno zapleteni in se razlikujejo od ene države članice do druge. Le malo je skupnih predpisov in načel, ki se uporabljajo v vseh državah članicah. Imigracijska politika do državljanov tretjih držav ostaja v domeni nacionalnih politik (Boeri, Hanson, McCormick, 2002, str. 46).

Državljeni tretjih držav imajo pravico do delovne mobilnosti na območju EU zgolj v primeru sklenjenih sporazumov med njihovimi matičnimi državami in EU (na primer Turčija in Maroko). Takšni sporazumi državljanom tretjih držav, ki zakonito bivajo v članicah EU, sicer nudijo določene prednosti, vendar je zanje dostop do dela kljub vsemu zelo omejen. Delež tretjih državljanov v primerjavi s tujci iz ostalih članic EU je posebej visok v Nemčiji, Franciji, Avstriji in Italiji. In glede na to da je v EU 5,5 milijonov delavcev iz tretjih držav, oviranje njihove mobilnosti z vidika optimalne alokacije človeških virov in vzpostavljanja učinkovitega trga dela na ravni EU ni smotno (Vandamme, 2000, str. 441).

Največji delež državljanov tretjih držav je zabeležila Nemčija, saj tujci predstavljajo kar 9% prebivalstva oz. 7,3 milijona ljudi. Največji delež med vsemi tujci v Nemčiji so leta 2004 predstavljali Turki, vendar se je njihov delež v zadnjih letih rahlo zmanjšal. Drugo največjo skupino predstavljajo državljani republik nekdanje Jugoslavije.

Slika 4: Struktura tujcev po državljanstvu v Nemčiji leta 2004 v %



Vir: European Communities: Statistic in focus, Population and social conditions, 2006

⁷ Državljeni tretjih držav so priseljenci iz držav, ki niso članice EU in imajo stalno bivališče v eni od držav članic, vendar so brez državljanstva države članice EU (Verlič Christensen, 2002, str. 33).

5.2. POLITIKE ZA REGULIRANJE IN KONTROLIRANJE PRISELJEVANJA

Scengenski mejni režim in sedemletne omejitve pri svobodnem pretoku delovne sile, ki jih je EU zahtevala v pristopnih pogajanjih z novimi članicami, jasno dokazujejo domet evropske migracijske politike. Prva tri desetletja po drugi svetovni vojni je Zahodna Evropa preživela v sproščeni migracijski regulaciji (povečane potrebe po delovni sili), ki je na splošno upoštevala mednarodni režim o begunskih pravicah (Ženevska konvencija iz leta 1951, protokol aktivnosti Visokega komisariata OZN za begunce iz leta 1966 in podobno). Ostrejši nadzorni sistemi so začeli nastajati sredi osemdesetih let, ko so se zaostrole domače gospodarske razmere (stagflacija) in je začel val beguncev vrtoglavo naraščati. Predvsem so k temu prispevale vojne na Bližnjem vzhodu, povečani begunski tokovi iz Azije, Afrike in celo Vzhodne Evrope, tako da so že v začetku devetdesetih mnogi govorili o evropski »azilni krizi«. Medvladna pogajanja so na začetku devetdesetih let ponudila vrsto konvencij, ki so urejale standarde za nadzor zunanjih meja, sistem različnih vizumov in način boja proti ilegalni migraciji. Toda vsi ti režimi so bili bolj obrambni in v resnici niso bili pravi rezultat skupne azilne in migracijske politike med članicami EU. Šele begunska kriza sredi devetdesetih let, ki so jo povzročile balkanske vojne, je vodila EU do resnejšega pristopa k temu področju. Temeljna zamisel skupne evropske migracijske in azilne politike je bila partnerstvo z državami, iz katerih prihaja migracijski pritisk. Na nek način pa je to pomenilo iskanje možnosti, kako bi državljanom tretjih držav zunaj EU sicer zagotovili skupne standarde za sprejem in nediskriminatorne azilne postopke, hkrati pa bi jih na koncu vendarle vračali v države, iz katerih so prišli.

Evropska politika se tako ni opredelila o skupnem številu potrebnih in mogočih migracij. EU je v zadnjih petih letih gradila temeljno migracijsko strategijo predvsem s politiko omejevanja migracij in restriktivnim nadzorom svojih zunanjih meja (vizumi). V osemdesetih letih je zmanjšala možnosti ekonomskih migracij, v začetku devetdesetih je zožala azilni kanal, v zadnjih petih letih pa je posvetila pozornost predvsem ilegalnim migracijam (Kovač, 2003, str. 70).

Reguliranje tokov prek sprejema nove zakonodaje

Ob koncu 90. 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. Države EU so uvedle predvsem naslednje ukrepe:

- povečanje števila zaposlenih na kontrolah mej (Velika Britanija, Portugalska),
- ustanovitev centrov za zadržanje tujcev, ki so nelegalno prestopili mejo (Italija),
- reguliranje vstopa tujcev s postavljanjem letnih kvot (Italija, Švica, Belgija),
- višje kazni za illegalen prestop meje in trgovino s priseljenci (Italija, Velika Britanija),

- izboljšanje socialne integracije tujcev, ki legalno živijo v državi prejemnici (Italija, Velika Britanija),
- strožji pregledi priseljenih na mejah (Velika Britanija, Portugalska),
- uvedba vizumov za prestop meje (Belgija),
- uvedba kazni za humanitarne organizacije, ki dajejo pomoč neregistriranim tujcem (Belgija),
- uvedba kazni prevozniskim podjetjem, ki ne preverjajo identitete svojih potnikov.

Že nekaj let se kot kriterij za vstop v razvite države uporablja izobraženost in usposobljenost priseljencev. Države želijo sprejeti migrante, ki bodo lahko hitro našli zaposlitev in prispevali k razvoju gospodarstva na kratek in dolgi rok. Države želijo zaposliti predvsem take delavce, ki jih doma primanjkuje. Za priseljenca s teh področij navadno veljajo drugi kriteriji (lažji dostop do delovnih dovoljenj, blažje omejitve glede dolžine bivanja v državi itd.).

Glede družine priseljencev vodijo posamezne stare članice EU zelo različno politiko. Nekatere so zelo liberalne in vzpodbujajo združitev družine, medtem ko so druge države bolj restriktivne in združitev družine pogojujejo s številnimi kriteriji. Večinoma so to ekonomski kriteriji, kjer mora priseljenec dokazati, da je sposoben vzdrževati svojo družino. V nekaterih državah (Avstrija, Francija) je možno, da se družina priseljenca po priselitvi prav tako zaposli.

Na mednarodni ravni sodelovanje med državami pri oblikovanju imigracijske politike, z izjemo med državami Evropske unije, ni dobro razvito. Na področju izdaje viz, izmenjave delavcev ter kontrole mej države sklepajo bilateralne in multilateralne dogovore, kar pa zahteva učinkovito sodelovanje in izmenjavo informacij. Države zahodne Evrope že tradicionalno same urejajo migracijske tokove na osnovi lastnih gospodarskih, kulturnih in zgodovinskih interesov. Aktivneje so stare države članice EU pri urejanju imigracijskih vprašanj začele sodelovati leta 1985, pri čemer pa se je sodelovanje okrepilo zlasti v 90. letih (Bevc, Zupančič, Lukšič- Hacin, 2004, str. 123).

5.2.1. Dovolitev vstopa za ekonomske migrante

Dovolitev vstopa prebivalcem tretjih držav za namen zaposlitve je zadeva, ki jo ureja zakonodaja držav članic, in politika dovolitve vstopa je zato različna v posameznih državah, saj se je razvila kot odgovor na različne migracijske trende v zadnjih desetletjih. Namen trenutnih politik in postopkov je zagotovitev vstopnih poti za zadovoljevanje potreb trga dela, hkrati pa zaščita interesov domače delovne sile. Državljeni tretjih držav, ki želijo delati v EU, morajo dokazati, da so izpolnjeni določeni kriteriji: obstajati mora ponudba za delo, imeti morajo dovolj finančnih sredstev za preživljanje, ustrezno zdravstveno zavarovanje. Včasih morajo delodajalci v državah članicah zaprositi za delovno dovoljenje v imenu državljana tretje države in morajo dokazati, da delavec poseduje znanja, ki na domačem trgu dela niso na voljo. Nekatere države članice sprejemajo tudi samozaposlene osebe, vendar morajo biti tudi tu izpolnjeni strogi kriteriji, predvsem mora obstajati dokaz, da ima prosilec zadostna sredstva za svoje preživljanje in da bo dejavnost, ki jo želi opravljati, državi članici koristila. Večina

ekonomskih migrantov na začetku dobi dovoljenje za začasno bivanje, ki lahko velja od enega do petih let. Ta dovoljenja je mogoče podaljševati toliko časa, dokler prosilec izpolnjuje dane kriterije. Najpomembnejši kriterij je ta, da je še naprej zaposlen in da potreba po njegovem znanju še obstaja.

Od sredine 90-ih let so se v mnogih državah članicah pojavili novi načini sprejemanja ekonomskih migrantov, da bi pokrili primanjkljaj na trgu dela; ponekod so se pojavili hitri oziroma preferenčni postopki, zlasti tam kjer je treba odpraviti primanjkljaj določenih znanj in spretnosti, kot na primer na področju zdravstvene oskrbe. Privabljanje visoko izobraženih delavcev je običajno obravnavano kot pomemben način vzdrževanja gospodarske rasti in izogibanja ozkim grlom v domačem gospodarstvu. Izkušnje kažejo, da po teh specifičnih poteh vstopa ni vedno lahko privabiti takšnega števila oseb, kot jih država potrebuje. Povpraševanje pa se ne omejuje le na visoko izobražene delavce. Mnoge države članice, zlasti v južni Evropi, ki so šele nedavno postale države imigracije, se srečujejo s potrebo po nizko izobraženih delavcih. Mnoge so se odločile, da uredijo sprejem delavcev z nizko izobrazbo z odpiranjem specifičnih poti vstopa ali z načrtovanjem bilateralnih sporazumov o delu.

Treba je poudariti, da vsi državljani tretjih držav ne vstopajo na trg dela skozi zgoraj opisane selektivne postopke. V večini držav EU pa dovolitev vstopa migrantom za namen zaposlovanja ni glavna kategorija dovolitve vstopa državljanom tretjih držav. Večina dovolitev vstopa gre na račun ljudi, ki prosijo za ponovno združitev družin, ter tistih, za katere je priznано, da potrebujejo določeno obliko humanitarne zaščite. V mnogih državah članicah predstavljajo dovolitve vstopa migrantov, sprejetih na račun ponovnega združevanja družin, več kot polovico vseh dovolitev vstopa. Priseljevanje delavcev z namenom zaposlitve bi lahko predstavljalo manj kot 15 % števila sprejetih oseb, ki bodo dejansko imeli dostop do trga dela.⁸

5.2.2. Uravnavanje števila ekonomskih migrantov

Države članice uporabljajo različne metode odločanja, koliko ekonomskih migrantov sprejeti vsako leto. Število običajno temelji na nacionalni in/ali regionalni oceni potreb trga dela. Nekaterе države imajo kvotne sisteme, toda njihova uporaba se razlikuje od države do države. Nekaterе vsako leto določijo celotno število delavcev iz tretjih držav, ki naj bi jih sprejeli, medtem ko druge določijo bolj specifične kvote za vsak sektor dela ali celo za vrsto delavca, npr. sezonske delavce. Spet druge določijo kvote na letni ravni po pregledu potreb trga dela in posvetu z delavskimi in delodajalskimi organizacijami.

Celoten načrt zaposlovanja opozarja na primanjkljaj delavcev v EU zaradi staranja prebivalstva. Sporočilo Komisije o imigraciji, vključevanju in zaposlovanju⁹ je potrdilo, da bo v naslednjih letih vedno večja potreba po imigraciji za zadovoljevanje potreb trga dela v EU.

⁸ Študija povezav med legalnimi in nelegalnimi migracijam, 2004

⁹ Poročilo Komisije o imigraciji, integraciji in zaposlovanju, 2003

Države se soočajo z težavami pri usklajevanju imigracij in potreb trga dela. Na eni strani napovedi glede trga dela niso vedno točne pri napovedovanju trendov na trgu dela, po drugi strani pa trenutni migracijski tokovi ne ustrezajo popolnoma prevladujočim potrebam trga dela po visoko ali specifično izobraženih delavcih. Pretekle izkušnje z imigranti so pokazale, da je izredno težko nadzirati dolžino bivanja migrantov in njihovo geografsko ter poklicno mobilnost. Napovedi za trg dela morajo upoštevati tudi druge kategorije migrantov, za katere selektivnost ne velja nujno (sprejem zaradi mednarodne zaščite ali ponovne združitve družin). Študije pa so pokazale tudi, da obstaja jasna potreba po boljši politiki integracije, da bi se potencial migrantov bolje izkoristil.¹⁰

Tudi nove države članice EU so začele vse bolj aktivno promovirati imigracije v skladu z nacionalnimi potrebami. Češka želi na primer povečati število sprejetih migrantov v skladu z nacionalnimi potrebami in je v ta namen v letu 2003 začela pospeševati priseljevanje visoko kvalificiranih tujih delavcev z uporabo točkovnega sistema. Poljska, Slovaška in Španija so evropske države z najvišjim številom delavskih sporazumov. Avstrija in Nemčija pa državi članici, ki lahko pričakujeta največji pritok migrantov, potem ko bodo omejitve migracije za državljane novih članic EU odpravljene.

Uporaba kvot

Mnoge države v bilateralnih sporazumih uporabljajo kvote, čeprav se število sprejetih delavcev spreminja glede na cilj programa in državo izvora. Vlade določajo kvote letno po posvetu z ustreznimi akterji, kot so npr. industrija, delodajalci, sindikati in zavodi za zaposlovanje, tako da upoštevajo potrebe trga dela. Kvote so ponavadi določene za posamezne sektorje zaposlovanja, čeprav nekatere države določijo posebne kvote za posamezne geografske regije, v nekaterih primerih pa tudi za države izvora prosilcev. Nekatere države članice določijo visoke kvote za sezonske delavce, saj se je izkazalo, da je zelo težko najti domače delavce, ki bi opravljali ta dela oziroma ki so se pripravljene seliti znotraj države na območje, kjer obstaja potreba po delavcih. Preferenčne kvote lahko kratkoročno olajšajo sodelovanje s ciljnim tretjimi državami, vendar pa dolgoročno ovirajo sodelovanje s tretjimi državami, ki jim tovrstno sodelovanje ni ponujeno.

5.3. SODELOVANJE Z MATIČNIMI DRŽAVAMI

Migracija je tudi del procesa modernizacije v državah v razvoju, trenutno pa poteka intenzivna razprava o vprašanju, kako lahko migracija bolje prispeva k razvoju. V okviru teh razmišljanj je najpomembnejše vprašanje potenciala nakazil ter zlasti kako znižati stroške prenosa nakazil migrantov in kako preučiti načine za spodbujanje razvojno naravnanih

¹⁰ Študija povezav med legalnimi in nelegalnimi migracijam, 2004

naložb. Čeprav imajo države v razvoju lahko koristi od emigracije nizko kvalificiranih državljanov, lahko emigracija srednje in visoko kvalificiranih delavcev pomeni izgubo človeških virov. Drugo področje v razpravah o migraciji in razvoju je iskanje ukrepov, s katerimi bi se odzvali na problem »bega možganov« in raje spodbudili kroženje možganov.

5.3.1. Povezava med migracijami in razvojem

Migracije so sestavni del razvoja in danes se splošno priznava, da se je treba od pristopa »več razvoja za manj migracij« pomakniti k pristopu »boljše upravljanje migracij za več razvoja«. Komisija je septembra 2005 izdala Sporočilo¹¹, ki določa nekatere konkretne usmeritve, ki bi lahko imele pozitiven vpliv na povezavo med migracijami in razvojem. Tematski program naj bi podpiral sledeče ukrepe:

- spodbujanje prispevka diaspor k socialno-ekonomskemu razvoju države izvora in boljše izkoriščanje vrnitve migrantov, vključno z ustreznimi oblikami začasnih migracij;
- ublažitev bega možganov in spodbujanje »kroženja možganov«, to je zmanjševanje negativnih in povečevanje pozitivnih učinkov v zvezi z migracijami kvalificirane delovne sile;
- olajševanje finančnih prenosov delavcev migrantov (nakazil) v njihove držav izvora, zlasti z zniževanjem stroškov teh prenosov in spodbujanjem njihove uporabe za razvoj;
- podpora prostovoljni vrnitvi ter ponovni poklicni in socialno-ekonomski integraciji migrantov v njihovo državo izvora, vključno prek pomoči povezane z javnimi politikami in sistemom socialne varnosti;
- usposabljanja za boljše upravljanje migracij.

Na začetku leta 2005 je Komisija izdala Zeleno knjigo o pristopu Skupnosti k upravljanju ekonomskih migracij¹², ki si je prizadevala določiti glavne izzive in možnosti za vzpostavitev zakonodajnega okvira za ekonomske migracije. Rezultati javne razprave o tej zeleni knjigi so bili vneseni v politični načrt o zakonitih migracijah, ki ga je Komisija sprejela 21. decembra 2005¹³. V tem političnem načrtu, ki vsebuje načrt za celo vrsto zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov, Komisija poudarja, da upravljanje ekonomskih migracij ne zahteva samo jasne in usklajene politike glede dovoljevanja vstopa migrantom, ampak tudi dialog in sodelovanje s tretjimi državami, da bi skupaj izboljšali upravljanje mednarodnih delovnih migracij. V tej zvezi morajo zunanji odnosi in politike sodelovanja igrati pomembno vlogo.

¹¹ Migracija in razvoj: nekaj konkretnih smernic, 2005

¹² Zelena knjiga o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije, 2004

¹³ Načrt politike zakonitega priseljevanja, 2005

Kar zadeva sodelovanje s tretjimi državami, je Program iz Haaga navajal, da »si mora EU v polnem partnerstvu in z uporabo obstoječih sredstev tam, kjer je potrebno, prizadevati za pomoč tretjim državam v njihovih prizadevanjih za izboljšanje zmogljivosti za upravljanje migracij in zaščito beguncev, za preprečevanje nezakonitega priseljevanja in boj proti njemu, za obveščanje o zakonitih kanalih migracije, za reševanje begunske situacije prek zagotavljanja boljšega dostopa do trajnih rešitev, za izgradnjo zmogljivosti mejnih kontrol, za krepitev varnosti dokumentov in za soočanje s problemom vrnitve«¹⁴. Poleg tega je Komisija leta 2003 predlagala nov posebni instrument, program AENEAS¹⁵, z namenom pomagati tretjim državam v njihovih prizadevanjih za boljše upravljanje z migracijskimi tokovi.¹⁶ Ta instrument, sprejet leta 2004, je bil oblikovan za obdobje 2004–2008 z dodeljenim proračunom v višini 250 milijonov EUR¹⁷. V smislu nadaljevanja programa AENEAS je splošen cilj programa na področju migracij in azila zagotoviti posebno in dopolnilno pomoč tretjim državam, da bi podprli njihova prizadevanja za zagotovitev boljšega upravljanja migracijskih tokov v vseh njihovih razsežnostih.

5.3.2. Nakazila

Oblikovalci politike posvečajo veliko pozornosti povečanemu obsegu nakazil migrantov v zadnjih nekaj letih in izboljšanemu znanju o finančnih tokovih, saj ti tokovi lahko prispevajo k uresničitvi razvojnih ciljev držav izvora migrantov. Seveda pa nakazila, kljub svojemu obsegu, niso čudežna rešitev za razvoj. Gre za zasebne prenose, ki ne morejo nadomestiti uradne razvojne pomoči. Vendar pa so stroški pošiljanja nakazil in na splošno pogoji, pod katerimi so poslana, večkrat nezadovoljivi.

Zato obstajata dve glavni področji za dejavnost politike v zvezi z nakazili, namreč da se omogočijo *cenejši, hitrejši in varnejši prenosi* ter da se njihov razvojni vpliv v državah prejemnicah okrepi. Vendar pa časovna skala za doseganje obeh rezultatov ni enaka. Izboljšanje pogojev prenosa nakazil je mogoče doseči v krajšem roku, razvoj finančnega trga in boljši pravni okvir pa se lahko izboljša le srednjeročno do dolgoročno.¹⁸

Uradni podatki o tokovih nakazil so neenotni, pogosto nezadostni in ne odražajo vseh kanalov nakazil. Komisija podpira, da so stroški (obrestne mere) in drugi pogoji (tj. izvedbeni čas) za stranke popolnoma pregledni. Poleg tega je potrebno poenotiti tudi pravni okvir na tem področju. Komisija namerava pospešiti oblikovanje enakih konkurenčnih pogojev z usklajenimi določbami.

¹⁴ 14292/1/04 REV 1, sklepi predsedstva- Bruselj, 8.december 2004, pogl.1.6.1.

¹⁵ Ime 'Aeneas' je prevzeto po junaku Eneju iz Vergilove Eneide.

¹⁶ Tematski program za sodelovanje s tretjimi državami na področju migracije in azila, 2006

¹⁷ 30 milijonov EUR za leto 2004, 45 milijonov EUR za leto 2005, 45 milijonov EUR za leto 2006, 60 milijonov EUR za leto 2007 in 70 milijonov EUR za leto 2008 (okvirna porazdelitev).

¹⁸ Migracija in razvoj: nekaj konkretnih smernic, 2005.

5.3.3. Krožne migracije in migracije vračanja

Vračanje migrantov¹⁹ lahko igra koristno vlogo pri pospeševanju prenosa znanja na svet v razvoju, skupaj z drugimi oblikami »kroženja možganov«.

Možnost začasnih migracij

Zaradi povečanja razvojnega vpliva začasnih migracij, se morajo politike osredotočiti na spodbujanje krožnih migracij, tako da dajo prednost za nadaljnjo začasno zaposlitev delavcem, ki so že delali v takšnih programih in so se po preteku pogodbe vrnili. Direktiva o statusu dolgoročnih rezidentov že ponuja možnost, da države članice migrantom, ki so se vrnili, omogočijo, da ta status ohranijo dlje časa kot za obdobje enega leta. EU bi si morala aktivno prizadevati za pripravo programov začasnega priseljevanja. Le-ti bi odražali potrebe po delu v državah članicah, hkrati pa prispevali, po povratku priseljencev v domovino, k razvoju matičnih držav ter nuditi usposabljanje in druge koristi udeležnim priseljencem.

Migracije vračanja

Komisija si prizadeva ukrepati na področjih, kot so prenosljivost pravice do pokojnine, priznavanje kvalifikacij in omogočanje prostovoljne vrnitve. Na tem področju so predvideni tudi novi ukrepi kot so dolgoročni vizumi za večkratni vstop za migrante, ki so se vrnili, ali možnost, da se nekdanjim priseljencem dodeli prednostna obravnava in da pridobijo novo dovoljenje za bivanje za nadaljnje začasno delo v nekdanji državi gostiteljici.

5.3.4. Usposabljanje v matičnih državah

Mnogo migrantov ima kar precej težav v državah gostiteljicah, ker se na odhod ne pripravijo dovolj. Z usposabljanjem pred odhodom bodoči migranti lahko pridobijo znanja o njihovem bodočem življenjskem in delovnem okolju, kakor tudi osnovne jezikovne spretnosti, spretnosti upravljanja z denarjem, zdravstveno svetovanje in osveščenost o človekovih pravicah. Takšno usposabljanje migrante pripravi tudi na socialno-ekonomsko reintegracijo po prihodu nazaj v svojo državo izvora. IOM²⁰ je razvila učni načrt za jezikovno usposabljanje in kulturno orientacijo, usposobila učitelje, vzpostavila in nadgradila centre za usposabljanje, izdala priročnike in uvedla druge obveščevalne storitve, da bi migrante še pred odhodom pripravila na življenje v tujini (IOM, 2006). Strokovno usposabljanje in jezikovni tečaji v matični državi bi lahko pomagali potencialnim priseljencem, da razvijejo spretnosti in se bolje prilagodijo potrebam na trgu dela v EU, s čimer bi si tudi povečali možnosti za zakonito zaposlitev.²¹

¹⁹ V največjih primerih se navezuje na postopek prostovoljnega vračanja v državo izvora.

²⁰ International Organization for Migration

²¹ Tematski program za sodelovanje s tretjimi državami na področju migracije in azila, 2006

6. PROBLEMATIKA ILEGALNIH MIGRACIJ

Že nekaj časa opazujemo trend množičnega naraščanja ilegalnih migracij, katerih vplivi se odražajo tako na ekonomski kot socialni ter politični ravni. Proučevanje ilegalnih migracij je še posebej težavno, saj o njih niso na razpolago natančni podatki. Po ocenah haaškega policijskega urada EUROPOL na leto prestopi meje EU 500.000 ilegalnih pribežnikov. Po ocenah nekaterih pa naj bi bile te številke še dva do desetkrat višje (Cinac, 2003, str. 39).

Večina raziskav (Trends in International Migration, 1999) kaže, da ilegalne migracije nimajo izrazito negativnih ekonomskih vplivov na imigrantsko državo. Vplivi na trg dela imigrantske države so zelo podobni vplivom legalnih migracij in so predvsem odvisni od značilnosti imigranta (izobrazbe oziroma znanja, časa bivanja, sektorja v katerem se zaposluje ipd.) ter razmerja med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, in ne od njegovega statusa (legalen, nelegalen). Več o tem v Prilogi 4.

Seveda pa je zakonodaja tista, ki naredi migrante ilegalne, saj le-ta določa, kdo sme vstopiti v državo, ostati in delati legalno in kdo ne. Pravica vsake države pa je, da odloča o tem, kdo lahko vstopi in biva na njenem ozemlju ter pod kakšnimi pogoji. Fenomen ilegalnih migracij se pojavlja povsod. Tako državam z zelo liberalnim sistemom, odprtim za imigracije (S. Amerika), kot tudi režimu z zaprtimi mejami (EU) do sedaj ni uspelo preprečiti skrivnih migracij in neregularne nastanitve tujcev.

Pri reševanju problema ilegalnih migrantov so bistveni cilji politik (Vojnovič, 1994, str. 60):

- reševanje globljih vzrokov ilegalnih migracij;
- zagotavljanje zaščite tistim, ki jo potrebujejo, preprečiti njihovo izkoriščanje ilegalnih migrantov; ter zagotavljanje osnovnih človekovih pravic;
- preprečevanje trgovanja z migranti;
- zaščita pred rasizmom in ksenofobijo.

6.1. ODNOS MED LEGALNIMI IN NELEGALNIMI MIGRACIJSKIMI TOKOVI

Obstaja mnogo oblik nelegalne migracije. Nekateri migranti vstopijo na ozemlje države članice nelegalno, po kopnem, zraku ali morju. Nekateri uporabljajo lažne oziroma ponarejene dokumente, drugi poskušajo vstopiti bodisi sami bodisi s pomočjo organiziranih kriminalnih mrež. Le-te so zlasti aktivne v dveh oblikah nelegalne imigracije, namreč v mrežah tihotapcev, ki delujejo iz nehumanitarnih razlogov, in v izkoriščanju tujih državljanov v obliki trgovine s človeškim blagom. Velik del nelegalnih priseljencev vstopi z veljavnim vizumom ali v okviru sistema, ki ne zahteva vizuma, a nato ostanejo »predolgo« ali spremenijo namen bivanja brez odobritve oblasti. Nekateri, kot npr. tisti, ki ne uspejo dobiti

azila, se spremenijo v nelegalne priseljence, če ne zapustijo države, ko je dokončana obravnava njihove prošnje za azil.

Obstajajo problemi pri odkrivanju obsega in značilnosti ilegalne migrantske populacije. Ker se nelegalni migranti ne prijavijo pri oblasteh, si je težko ustvariti jasno sliko obsega nelegalnih migracij v državah članicah EU. Ocene nelegalnih migracijskih tokov temeljijo le na obstoječih pokazateljih, povezanih s tem pojavom, kot so npr. število zavrženih vstopov in odstranitve, zajetje nelegalnih migrantov na mejah ali v državi, zavržene prošnje za azil ali druge oblike mednarodne zaščite ali prošnje postopke zakonske ureditve. Temu številu je treba dodati še upoštevanja vredno število tistih, ki ne zaprosijo za nobeno obliko mednarodne zaščite, bodisi ker vstopijo legalno ali pa »podaljšajo« svoje bivanje. Na podlagi teh pokazateljev dosegajo ocene letnega dotoka nelegalne migracije v EU šestmestna števila.

Da bi lahko oblikovali učinkovito politiko rešitev v boju s tem pojavom, je pomembno razumeti, kdo so nelegalni migranti in zakaj prihajajo v EU. Raziskave profila nelegalnih migrantov so precej pičle. Kljub temu pa nekateri dokazi kažejo, da največji odstotek nelegalnih priseljencev predstavljajo moški med 20. in 30. letom, ki so mladi, mobilni in pripravljeni na tveganje. Med nelegalnimi migranti je bil opažen povečan delež mladih žensk in bistveno manjši delež starejših ljudi obeh spolov. Nekateri razpoložljivi podatki v državah članicah kažejo, da so nelegalni migranti pretežno nizko izobraženi in torej na splošno ne ustrezajo trgu dela. Vendar pa druge raziskave kažejo, da raste število izobraženih migrantov, ki se za migracijo odločijo v iskanju boljših življenjskih pogojev. Nelegalni migranti svoje odločitve sprejmejo navkljub različnim ostalim dejavnikom, kot so npr. visoka cena nastanitve ter tveganje, da jih bodo mejne oblasti prestregle in sodno preganjale. Ko prispejo v EU, si mnogi uspejo najti delo v sivi ekonomiji, kar kaže na jasno povezavo med nelegalnimi priseljenci in nezakonitim trgom dela. Ocenjuje se, da v EU siva ekonomija dosega med 7-16 % bruto domačega proizvoda EU²², čeprav tega nikakor ne ustvarjajo izključno nelegalni priseljenci. Nelegalni migranti se najpogosteje preživljajo z delom v sektorjih, ki zahtevajo nizko stopnjo izobrazbe, npr. v gradbeništvu, kmetijstvu, gostinstvu ali čiščenju in na področju gospodinjskih storitev. Pogosto jih najemajo za opravljanje tako imenovanih »3D« del (dirty, dangerous and demanding - umazano, nevarno in naporno delo), ki jih domači delavci ne iščejo. Težnja, da se nelegalni migranti zaposlujejo v sivi ekonomiji z nizko stopnjo izobrazbe, ni le odsev dejstva, da nimajo ustreznega statusa, kvalifikacij ali jezikovnega znanja za druga dela. Izobraženi nelegalni priseljenci prav tako težko najdejo delo v sektorju, za katerega so se izučili, ne samo zato ker nimajo ustreznih delovnih dovoljenj, ampak tudi zato ker njihove kvalifikacije v EU niso priznane. Ti ljudje delajo v državi članici na črno, v sektorjih, ki zahtevajo nizko stopnjo izobrazbe. Pogosto pa je plača precej višja od tiste, ki bi jo v svoji domovini dobivali za opravljanje dela, za katero so se izučili.²³

²² Resolucija Sveta o spremembi dela na črno v redno zaposlitev, 2003

²³ Študija povezav med legalnimi in nelegalnimi migracijam, 2004

6.2. PREPREČEVANJE ILEGALNIH MIGRACIJ IN ILEGALNEGA ZAPOSLOVANJA V EU

Aktivna politika v smislu omejevanja in nadzora imigracije zmanjšuje možnost državljanov tretjih držav, da bi lahko na ozemlje EU prišli na zakonit način. Zatiranje ilegalnih tokov imigracij je ena izmed prioritetenih nalog imigracijske politike EU. Cilji EU so usmerjeni zlasti v naslednje vidike problema: preprečevanje in sankcioniranje ilegalnih imigracij ter ilegalnega zaposlovanja²⁴, sklepanje sporazumov o vračanju in implementacija ukrepa izгона. Temeljni principi, ki jih EU zasleduje, so poostritev nadzora, delitev odgovornosti med državo (njenimi organi), prevozniki in delodajalci, tesno sodelovanje med državami članicami ter poostritev nadzora na zunanji meji v smislu prenosa odgovornosti na tretje države (t.i. tranzicijske države skozi katere vodijo imigracijske poti v EU).

Povzemam glavne ukrepe poostrenega nadzora v EU, s ciljem boja proti ilegalni migraciji:

- izvajanje poostrene kontrole na mejnih prehodih na zunanji meji, v skladu s schengenskimi standardi;
- nadzor območij, kjer je gibanje omejeno (zlasti v pristaniščih in letališčih),
- kontrola trajektov v času vkrcavanja in izkrcavanja;
- poostrena policijska kontrola na glavnih prometnih poteh v notranjosti;
- jemanje in registracija prstnih odtisov tujcev, katerih identitete ni mogoče določiti;
- preprečevanje pobega ilegalcev, še preden se določi njihova identiteta ali izreče ustrezen ukrep;
- takojšnje in sistematično vračanje tujcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop.

Pri nadzoru meje in preprečevanju nezakonitega vstopa je v veliko pomoč Schengenski informacijski sistem²⁵, ki ga podrobneje obravnavam v prilogah 2 in 3.. Učinkovito reševanje problema ilegalnih priseljencev je mogoče le ob sodelovanju med organi pregona, drugimi državnimi organi in delodajalci ter ob predpostavki, da vsak izmed njih prevzame del odgovornosti. Zatiranje nezakonitega priseljevanja se začne na meji sami, s poostritvijo nadzora potnikov na mejnih prehodih, in nadaljuje v notranjosti države preko izvajanja kontrole dokumentov z namenom preverjanja identitete priseljenca in ugotavljanja njegovega statusa.

Izvajanje kontrole se pri preprečevanju ilegalnega priseljevanja kaže skozi sistem sporazumov o vračanju ilegalnih imigrantov (Brochmann, 1999, str. 304). Le-ti z vidika EU opravljajo dve funkciji:

²⁴ Ilegalno zaposlovanje se nanaša na zaposlovanje ilegalnih imigrantov, bodisi za zaposlovanje imigrantov, ki nimajo ustreznih dokumentov za opravljanje ekonomske dejavnosti bodisi jim status, na podlagi katerega prebivajo v Uniji, ne daje pravice do zaposlitve.

²⁵ Sistem je sestavljen iz nacionalnih sistemov (N-SIS), ki so povezani s centralno enoto (C-SIS), vse skupaj pa je povezano preko računalniškega omrežja v celoto, ki omogoča izmenjavo podatkov.

- prenašajo skrb in breme ilegalnih migrantov na drugo državo pogodbenico, v katero se vrnejo;
- prelagajo odgovornost za zatiranje ilegalnih tokov na tretje države; sklenitev takega dogovora lahko sproži verižno reakcijo sklepanj vrste sporazumov o vračanju, saj želi dotična tretja država, na katero je članica EU prenesla breme ilegalca, to odgovornost prenesti naprej.

7. INTEGRACIJA MIGRANTOV

Integracija migrantov je postala bistven element učinkovitega upravljanja z migracijskimi tokovi. Evropske države so spoznale, da je uspešna integracija nujni predpogoj za ekonomsko in družbeno koristnost imigrantov. Spodbujanje integracije imigrantov je tako postalo sestavni del tako nacionalnih imigracijskih politik evropskih držav kot tudi skupne imigracijske politike EU. Kot že omenjeno deleži tujega prebivalstva v članicah Evropske unije na splošno rastejo. V EU je leta 2005 živel 25 milijonov tujcev, kar je 5,5% vseh prebivalcev v EU.

Tabela 2: Deleži tujcev v posamezni državi EU leta 2004 v %, in največja skupina tujcev v posamezni državi glede na državo izvora

Država	Delež tujcev v %	Največja skupina tujcev glede na državo izvora
Belgija	8,3	Italija
Češka	1,9	Ukrajina
Danska	5,0	Turčija
Nemčija	8,9	Turčija
Estonija	20,0	Rusija
Grčija	8,1	Albanija
Španija	6,6	Ekvador
Francija	5,6	Portugalska
Irska	7,1	Velika Britanija
Italija	3,4	Albanija
Ciper	9,2	Grčija
Latvija	22,2	Rusija
Litva	1,0	Rusija
Luksemburg	38,6	Portugalska
Madžarska	1,3	Romunija
Malta	2,8	Velika Britanija
Nizozemska	4,3	Turčija
Avstrija	9,4	Srbija in Črna Gora
Poljska	1,8	Nemčija
Portugalska	2,3	Kapverdski otoki
Slovenija	2,3	Bosna in Hercegovina
Slovaška	0,6	Češka
Finska	2,0	Rusija
Švedska	5,3	Finska
Velika Britanija	4,7	Irska

Vir: European Communities: Statistic in focus, 2006

Integracija sama pa je seveda odvisna od obeh sodelujočih strani: države gostiteljice in imigrantov samih. Menim, da je zlasti pomemben pravni okvir države v kateri se imigrant nahaja, saj mu bo le-ta omogočal ali preprečeval integracijo. Pozitivni zakonodajni pristop ter aktivna politika na področju imigracije nedvomno olajšata vključevanje priseljencev v socialno, kulturno in politično okolje novega življenjskega prostora.

Integracija imigrantov je kompleksen proces, kjer je potrebno sodelovanje imigrantov kot tudi družbe, v katero naj bi se vključili. Postavlja se vprašanje kako lahko različni ljudje z različnimi sistemi vrednot živijo skupaj. Obravnavanje posameznih etičnih skupin ali tujcev kot »probleme manjšin« je v največji meri konstrukt večinske družbe. Pogosto se takšno obravnavanje pojavi zaradi preusmeritve pozornosti od dejanskih vzrokov za probleme v družbi, kot so brezposelnost, regionalne razlike v razvitosti, k etničnosti kot domnevnemu vzroku za nastale težave (Roter, 2005, str. 201)

V nadaljevanju bom predstavila značilnosti posameznih integracijskih modelov in politiko posamezne evropske države, ki se najbolj nagiba k določenemu modelu. Integracijsko politiko bom skušala predstaviti v okviru migracijske politike, čeprav uspešna integracija ni mogoča brez mnogih ostalih politik: politike zaposlovanja, stanovanjske politike, zdravstvene politike, socialne in kulturne politike itd.

7.1. POLITIKA INTEGRACIJE PRISELJENCEV

Ocenjevanje stopnje socialne integracije oziroma vključevanja tujcev v državi prejemnici ni lahko. Vključevanje je širok pojem, ki obsega mnoga družbena področja. Razlike v obnašanju domačinov in priseljencev, ki jih ocenimo z nekaj kazalci, zato slabo odražajo neenakosti med obema skupinama prebivalcev. Mnoge države stare članice EU in OECD skušajo pospešiti in izboljšati proces naturalizacije priseljencev s šolanjem otrok in izobraževanjem odraslih, z bojem proti rasizmu in diskriminaciji, še posebej na delovnem mestu ter s posebnimi ukrepi za prosilce azila ter begunce. S spreminjanjem tokov priseljevanja se spreminja tudi sam koncept integracije priseljencev. Priseljenci podaljšujejo svoje bivanje v državi gostiteljici, druga in tretja generacija priseljencev navadno prav tako ostaja v izbrani državi. Geografski izvor in načini priseljevanja so vedno bolj raznoliki, visoka stopnja brezposelnosti pa še dodatno slabša položaj priseljencev. Pri integraciji tujcev sta vidna dva trenda. Na eni strani postajajo vedno bolj pomembni ukrepi, ki skušajo vključiti v družbo begunce in azilante. Na drugi strani je pozornost v zvezi z vključevanjem tujcev vedno bolj usmerjena na lokalno raven, kjer imajo programi praviloma večji učinek. Proces ekonomske in socialne integracije priseljencev v državi gostiteljici se lahko ponazori z naturalizacijo. Število naturalizacij in stopnja naturalizacije (delež tujega prebivalstva, ki je pridobil državljanstvo države gostiteljice) v določenem letu sta dobra kazalca integracije tujcev. Obseg naturalizacije je odvisen od obsega priseljevanja ter liberalnosti zakonodaje na tem področju. Merila za

pridobitev državljanstva so različna po državah in se nanašajo na obdobje bivanja v državi (Nemčija), na kraj rojstva, dohodek, zaposlitev in obvladanje jezika države gostiteljice.

Zelo pomemben vidik integracije priseljencev in njihovih otrok sta izobraževanje in znanje jezika države prejemnice. 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, omogočajo šolanje njihovih otrok ter nudijo pomoč pri iskanju zaposlitve (Bevc, Zupančič, Lukšič- Hacin, 2004, str. 124).

Integracijska politika države je zelo odvisna od njene socialne politike oziroma politike družbene blaginje, zato ima le-ta pomemben vpliv na pristop k reguliranju migracij. Hammar (1992, str. 255) razlikuje med direktnimi in indirektnimi integracijskimi politikami. Direktne politike zajemajo ukrepe, uvedene posebno za migrante, kot so jezikovne inštrukcije, nastanitev itn. Te storitve so lahko organizirane javno ali privatno, najbolj značilno za njih pa je, da niso del običajnega sistema blaginje ter da jih ne bi bilo, če ne bi bilo migrantov. Če bi sistem zagotavljal socialno varnost za vsakogar, vključno z migranti, potem direktne storitve za migrante ne bi bile potrebne. O indirektnih storitvah pa govorimo, ko so le-te del običajnega državnega sistema blaginje.

Temeljni elementi današnjih nacionalnih integracijskih politik

Komisija v strnjenem poročilu o nacionalnih integracijskih politikah²⁶ ocenjuje, da države članice nimajo neke enotne definicije integracije, a se strinjajo »da je integracija sestavljena iz različnih elementov ter da mora biti dvosmeren proces, ki vključuje tako imigrante kot njihovo skupnost« (Komisija evropskih skupnosti, 2003, str. 44). Obstajajo pa določena načela, ki so si jih zadale vse države članice:

- spoštovanje temeljnih demokratičnih vrednot družbe;
- pravica do ohranitve kulturne identitete;
- pravice, primerljive z pravicami državljanov Unije;
- aktivna udeležba v vseh vidikih življenja na enakopravni osnovi.

Obstaja tudi splošni konsenz glede glavnih ciljev nacionalnih integracijskih politik: na eni strani omogočiti imigrantom, da delujejo samostojno in se lahko vzdržujejo sami, po drugi strani pa jim omogočiti, da aktivno sodelujejo v vseh vidikih življenja.

²⁶ Poročilo Komisije o imigraciji, integraciji in zaposlovanju, 2003.

Naturalizacija

Pojem naturalizacija pomeni pridobitev državljanstva na podlagi prošnje. Pomeni, da postopka za sprejem v državljanstvo ni mogoče uvesti po uradni dolžnosti, temveč le na podlagi vloge osebe, ki želi pridobiti državljanstvo.

Državljanstvo je pomemben integracijski ukrep, ki za nekatere priseljence pomeni boljše možnosti za integracijo, za druga pa končni korak postopnega procesa ekonomskega in socialnega povezovanja z večinsko družbo (Medved, 1998, str. 57). Večina držav priznava imigrantom določen obseg ekonomskih in socialnih pravic, ki so vezane na dolžino bivanja v določeni državi, le redke izjeme pa imigrantom podelijo tudi politične pravice²⁷. Le pridobitev državljanstva države, v kateri se migranti ustalijo, pa imigrantom omogoča popolno uživanje teh pravic tudi na političnem področju. Vendar državljanstvo ni nujno končni cilj integracijskega procesa, saj se države s tem ne izognejo problemom, ki izhajajo iz družbene izključenosti in diskriminacije. Države v okviru svoje suverenosti sicer same odločajo o pogojevanju pridobitve državljanstva z najrazličnejšimi kriteriji, toda Komisija se zavzema za jasna, natančna in objektivna merila.

7.2. MODELI INTEGRACIJ

Mednarodnih pravnih predpisov, ki bi specifično obravnavali integracijo, ni zato so lahko tudi pristopi držav različni. Mednarodne pravne norme o človekovih pravicah pa določajo le načela v zvezi z enakostjo ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic in zagotavljajo civilne in politične pravice ter zaščito pred diskriminacijo in ksenofobijo. To je platforma za pravice in načela, na katerih se lahko zgradijo integracijske politike.

Pristopi, ki so jih privzele države, ki gostijo priseljence, so se skozi čas spreminjali in nadgrajevali. Ponavadi se skladajo z načinom, kako vlade gledajo na vprašanja o narodni identiteti in kulturni raznolikosti in skušajo zagotoviti socialno stabilnost in blaginjo vsem svojim prebivalcem. V današnjem svetu obstajajo različni modeli integracije priseljencev. Kater model bo država izbrala je odvisno od specifičnih (tudi zgodovinskih) okoliščin njenih norm in vrednot. V nadaljevanju predstavljam modele po Castles-u (1995, str. 294) in vsak model ponazorim s konkretnim primerom evropske države.

7.2.1. MODEL DIFERENCIALNE IZKLJUČITVE

Bistvena značilnost tega modela je, da so priseljenci vključeni v določene sfere družbenega življenja (predvsem na trg dela), nimajo pa dostopa do nekaterih drugih sfer (socialni sistem, državljanstvo, politična participacija). Takšen model so sprejele predvsem države s

²⁷ V večini primerov države zagotavljajo pravico imigrantov do mirnega zbiranja in združevanja, določene države pa imigrantom s stalnim bivališčem dodelijo tudi pravico voliti na lokalnih volitvah.

tradicionalno kulturno ali etnično definicijo nacionalnosti, ki niso bile deležne imigracij iz bivših kolonij in ki so po drugi svetovni vojni vodile politiko rekrutacije začasnih gostujočih delavcev. V to skupino sodijo Nemčija, Švica in Avstrija. Te države so priseljencem postopoma podeljevale vse več socialnih in državljanskih pravic, oteževale pa so dostop do naturalizacije, ki v tem modelu predstavlja zadnjo fazo v procesu asimilacije. Na priseljevanje se gleda kot na začasen pojav, ki naj bi se običajno končal z vrnitvijo priseljencev v njihovo izvirno državo (Castles, 1995, str. 4).

NEMČIJA

Nemška integracijska politika je do leta 1998 vztrajala na tem, da je nastanitev gostujočih delavcev v Nemčiji le začasna in da bo zato tudi njihova integracija le začasna in delna. To pa je vplivalo na integracijsko politiko, ki je priseljencem omogočala dostop do glavnih institucij sistema (kot so trg dela, samozaposlitev, izobraževalni sistem, stanovanjski trg) in jih vključila v socialno državo in v sistem socialne politike, ni pa jim zagotovila pravne integracije. Tu gre predvsem za pridobitev nemškega državljanstva. Posledice takšne integracijske politike pa so danes sledeče: priseljenci so dokaj dobro integrirani v trg dela, otroci priseljencev so dokaj dobro integrirani na kulturnem področju, vendar pa so na področju izobraževanja raziskave pokazale, da otroci priseljencev dosegajo precej nižjo stopnjo izobrazbe in posledično slabše plačana nekvalificirana dela. Nemčija je vse do leta 2000²⁸ vodila zelo restriktivno politiko podeljevanja državljanstva, pri kateri se je močno odražal etnični princip naroda, kar pa je pri priseljenkih povzročilo pomanjkanje občutka pripadnosti in identifikacije z nemško državo. Tako kot do nedavnega državljanstvo so tudi konkretni integracijski programi namenjeni le priseljencem nemškega etničnega izvora. Drugi tujci pa na splošno nimajo dostopa do posebnih integracijskih programov (Bešter, 2003, str. 5).

7.2.2. ASIMILACIJA

V tem modelu se od migrantov pričakuje, da se odrečejo svojim jezikovnim, kulturnim in družbenim značilnostim ter postanejo del večinske družbe. Večinsko breme prilagajanja leži na priseljencu samem, vloga države v asimilacijskem procesu pa je v tem, da zagotovi ugodne pogoje za čim hitrejšo individualno prilagoditev in prevzem večinske kulture in vrednot (Bešter, 2003, str. 4). Pri tem modelu gre v bistvu za integracijo preko naturalizacije. Naturalizacija pa je začetna točka v procesu asimilacije (Medved, 2001, str. 54). Priseljenci lahko ostanejo v državi kot tujci (nedržavljeni) neomejeno, kar se odraža v velikem delu stalno naseljenega prebivalstva brez državljanstva. Model izhaja iz predpostavke, da bodo priseljenci, ki so se naselili v državi integracije, pretrgali vezi s svojo izvirno državo in ostali v novi državi za stalno. V Evropi je najbližje temu modelu Francija. Ta model pa je bil

²⁸ Leta 2000 pa je Nemčija sprejela nov zakon o državljanstvu in z njim precej omilila svojo naturalizacijsko politiko. Novi zakon daje priseljencem možnost, da za državljanstvo zaprosijo po osmih letih bivanja v Nemčiji. Prej je bil pogoj petnajst let.

prevladujoč tudi v ZDA v začetku 20.stoletja. V določenih obdobjih so asimilacijsko politiko izvajale tudi Kanada, Avstralija in Velika Britanija.

FRANCIJA

Francoska integracijska politika je usmerjena k asimilaciji migrantov. Migracijska politika je osnovani na zakonih, ki ščitijo posameznike pred diskriminacijo, vendar se izogiba priznavanju pravic različnim skupinam. Danes v Franciji vedno bolj prihaja do izraza tudi neprimernost individualističnega pristopa k integraciji. V preteklosti (do 70-ih let 20.stoletja) takšen model niti ni bil sporen in deležen kritik, saj so bili priseljenci predvsem posamezniki (v glavnem moški), ki so se naseljevali začasno, kot gostujoči delavci. Danes pa so priseljenci v glavnem stalno naseljeni in niso več le posamezniki, vendar so del večjih priseljenjskih skupnosti. V nasprotju z nemško je francoska politika manj uspešna kar se tiče integracije otrok priseljencev na trg dela. Delež nezaposlenih med priseljenci je še posebej velik (Bešter, 2003, str. 8). Izpostavila bi problem socialno-ekonomske marginalizacije in rasizem. Velik del migrantov se je znašel v neugodnem položaju na trgu dela in tudi v družbeni sferi²⁹.

7.2.3. MULTIKULTURNI MODEL

Za ta model je značilno, da so priseljenci vključeni v politično skupnost in lahko hkrati ohranijo svojo kulturno različnost (jezik, kultura, socialno obnašanje itn.). Pluralizem naj bi omogočal, da imajo migranti enake pravice na vseh področjih brez odrekanja drugačnosti. Pluralizem ima dve glavni različici. Prvi pristop je t.i. *laissez faire*, kjer se tolerirajo razlike, vendar država nima podporne vloge pri vzdrževanju etničnih kultur (primer ZDA). Druga oblika pa je eksplicitna multikulturna politika, ki izkazuje pripravljenost večinskega prebivalstva za sprejetje kulturnih razlik. V Evropi bi tovrsten multikulturni model našli na Švedskem. Glavne razlike med prejšnjima modeloma in multikulturnim modelom se kažejo v (Jelenko, 2001, str. 61):

- stopnji marginalizacije, ki je večja v diferencialnem modelu;
- pogostejše rasistično nasilje v državah z diferencialno izključitvenim ali asimilacijskim modelom;
- višja stopnja etničnega, kulturnega in verskega separatizma kot tudi etničnih političnih gibanj izven glavne politične strukture v državah s diferencialno izključitvenim modelom.

ŠVEDSKA

Glavna značilnost švedske imigracijske in integracijske politike je tendenca k omejevanju priseljevanja na eni strani in spodbujanje integracije tistih priseljencev, ki jih je država že

²⁹ Z lanskimi in letošnjimi nemiri v Franciji, so potomci priseljencev iz podsaharske Afrike in nekdanjih francoskih kolonij želeli opozoriti na nevzdržen položaj. Od takrat je vlada sprejela vrsto ukrepov, ki so namenjeni izboljšanju položaja in zmanjševanju brezposelnosti v revnih francoskih predmestjih.

sprejela. Posebej se vzpodbuja integracija otrok priseljencev. Glavni instrument zagotavljanja enakosti je bila in še vedno je splošna socialna politika v vseh vidikih: zdravstveno varstvo, socialna podpora, vrteci, brezplačno obvezno šolstvo, dostop do višje izobrazbe na osnovi uspehov in kvalifikacij, razmeroma pravičen sistem pokojnin in razmeroma pravičen trg dela. Tovrstna politika pa je zavračala t.i. gostujoče delavce, ki sta jih na primer poznali Nemčija in Švica. Priseljenci naj bi uživali enake socialne in ekonomske pravice kot švedski državljani. (Westin, 2000, str. 24-25).

Multikulturna družba kot taka lahko obstaja le če multikulturalizem sprejmejo navadni ljudje. Westin (2000, str. 65) pa opozarja, da integracijske politike na Švedskem danes preveč spominjajo na politike prikrite asimilacije. Široko zastavljena formalna enakost na socialnem področju se sodeč po številnih raziskavah namreč ne odraža v praksi.

7.3. INTEGRACIJA V VSAKDANJEM ŽIVLJENJU

Države EU so se v prejšnjih desetletjih večinoma ukvarjale s procesom ekonomske in politične integracije Evrope, premalo pozornosti pa so namenjale uspešni integraciji imigrantov. Imigrantje so bili označeni kot gostje, ki bodo kmalu odšli, zato tudi ni bilo nobenega interesa za njihovo celovitejše vključevanje v družbo. Države so tujim delavcem poleg temeljnih človekovih pravic zagotavljale tiste ekonomske in socialne pravice, ki so jih smatrale kot nujne za preživetje, npr. socialne pravice povezane z zaposlovanjem in različnimi vrstami zavarovanj (brezposelnost, zdravstveno zavarovanje, pokojninsko zavarovanje, nezgode pri delu), pravica do izobrazbe, pravica do združevanja družin, svoboda znotraj države, prepoved diskriminacije oz. pravna enakost itd. (Knežević, 2002, str. 27). Države so bile obvezane zagotoviti določen obseg pravic imigrantom že zaradi različnih mednarodnih dokumentov.

Kljub alarmantnim podatkom o neuspešni integraciji priseljencev se zelo malo vladnih programov spreminja v smeri podpore etničnim, kulturnim virom in podjetniškim sredstvom, ki jih imajo priseljenci (Verlič Christensen, 2002, str. 165). Vlade držav sprejemnic si običajno najbolj prizadevajo, da bi imigranti osvojili jezik, saj je to predpogoj za integracijo. V Evropi so integracijske politike usmerjene predvsem v izobraževanje otrok, jezikovno izobraževanje in pomoč pri zagotovitvi primerne stanovanja in dostopnosti zdravstvenih uslug.

Vprašanju, v kakšni meri naj bi bili priseljenci zastopani v političnem prostoru, se posveča premalo pozornosti. Nekatere države (Danska, Nizozemska, Švedska, do določene mere tudi Finska) so stalno rezidenčnim tujcem podelile volilno pravico na nekaterih lokalnih in regionalnih volitvah, v Franciji in Nemčiji ostajajo še nadalje neupravičeni do politične udeležbe.

Menim, da je pri integraciji ključna vloga družbe, ki mora biti sposobna sprejeti in spoštovati kulturne razlike. Bistvo integracije se namreč odvija na lokalnih, mikro ravneh, z interakcijo med večinskim prebivalstvom in imigranti.

8. SKLEP

Zavedam se, da je v okviru diplomskega dela nemogoče podrobneje obravnavati tematiko menedžiranja mednarodnih migracij, ki zajema širok spekter kompleksnih vprašanj. Zato sem se v začetku dela opredelila na področje ekonomskih migracij, ki zajemajo le del celotnega sklopa migracij. EU se spopada s številnimi izzivi povezanimi z migracijami, saj nova dinamika migracijskih tokov narekuje tudi nove oblike upravljanja z njimi. V prvi vrsti se problem pojavi pri korektnosti statističnih podatkov, ki onemogoča popolno primerljivost podatkov o značilnostih in o obsegu tako legalnih kot ilegalnih migracij.

Dejstvo je, da skupne politike do migracij v Evropski Uniji še vedno ni. V državah članicah še vedno veljajo nacionalna pravila, zlasti pri nadzoru trga dela in zmanjševanju brezposelnosti. Tu prihaja do neskladja, saj države na eni strani ščitijo domače trge dela, na drugi strani pa želijo večjo mobilnost ljudi, ki jo narekuje globalizacija. Upravljanje mednarodnih migracij bi bilo uspešnejše z učinkovitejšo skupno migracijsko politiko. Področje migracij je postalo skupen interes članic šele po oblikovanju skupnega trga EU in svobode gibanja. Tu je postalo jasno, da se prost pretok oseb nanaša le na državljane članic EU, medtem ko za državljane tretjih držav veljajo drugačna pravila, ki na nek način kratijo pravice in tako povzročajo možne civilizacijske konflikte. Ne smemo pa pozabiti, da so države članice EU kljub vsemu demokratične države, ki naj bi spoštovale človekove pravice.

Evropa se spopada s pomanjkanjem mehanizmov nadzora imigracijskih tokov, zato skuša potencialne migracijske tokove kontrolirati že v državah izvora. Rezultat pa so vedno novi pogoji pod katerimi se oblikujejo sezname problematičnih držav, uvajajo se vize, dodatni pogoji za vstop v države ter novi postopki nadzora mej. Države so leta 2001 uvedle posebne postopke strožjega nadzora schengenskih meja. Veliko pozornosti se namenja zagotavljanju varnosti, kar je tudi posledica 11. septembra. Le-to se kaže v samem poostrenem nadzoru meja, kot tudi pri prizadevanjih v boju proti ilegalnim migracijam. Menim, da bi ta problem EU morala bolj intenzivno reševati v sodelovanju z izvornimi državami in tam odpraviti vzroke za nezakonito priseljevanje. Tu mislim predvsem na revščino ter nasilje v državah izvora ilegalnih migrantov. Dejstvo je, da se mednarodne migracije ne bodo ustavile, vendar jih je možno s praviimi zakoni omejiti. Na drugi strani pa demografsko stanje v Evropi kaže na to, da se bo potreba po pritoku tujih delavcev nadaljevala. Le dodatni delavci bodo lahko zadostili potrebam trga dela in tako povečali blaginjo in konkurenčno moč evropskega gospodarstva. Zaradi teh razlogov vse več držav išče strategije za migracijski menedžment, ki bi maksimiral pozitivne in minimiziral negativne posledice mednarodnih migracij (The Berne Initiative, 2004).

Če želimo učinkovito upravljati migracijske tokove, pa ne smemo zanemariti bistvenega elementa. To je integracija migrantov, ki je dvosmeren proces prilagajanja na ekonomskem, socialnem, kulturnem in političnem področju. Uspeh integracije je mogoče zagotoviti samo s tolerantnostjo in razumevanjem večinske družbe, ki ne pozna rasizma in ksenofobije. Na drugi strani pa tudi voljo tujcev, da se prilagodijo novemu okolju. Dejstvo je, da uspešna ekonomska globalizacija ni mogoča brez strpnih multikulturnih družb.

LITERATURA

1. Appleyard Reginald T.: International Migration. Geneva : IOM, 1991. 83 str.
2. Bešter Romana et al.: Migracije – Globalizacija – Evropska Unija. Ljubljana : Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije, 2003, 346 str.
3. Bešter Romana: Migracijska politika Slovenije in EU. Primerjava zakonodaje, strateških dokumentov in priporočil, s poudarkom na integracijski politiki. Ljubljana: Mirovni inštitut, 2003, 24 str.
4. Bevc Milena, Prevolnik Rupel Valentina, Verlič Chirstensen Barbara: Meddržavne selitve in migracijska politika v razvitih državah s poudarkom na državah Evropske zveze. IB revija, Ljubljana, 2000, 2, str. 72-88.
5. Bevc Milena, Zupančič Jernej, Lukšič-Hacin: Migracijska politika in problem bega možganov, Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 2004, 223 str., 4 pril.
6. Boeri Tito, Hanson Gordon Howar, McCormick Barry: Immigration Policy and the Welfare System. Oxford : Oxford University Press, 2002. 326 str.
7. Boswell Christina: EU Immigration and Asylum Policy: from Tampere to Laeken and Beyond. The Royal Institute of International Affairs, Briefing Paper New Series. London, 30 (2002), str. 2-6.
8. Božovič Maja: Usklajevanje slovenske vizumske politike z vizumsko zakonodajo EU. Eurobilten, Ljubljana, 10 (1999), str. 6
9. Brochmann Grete: Mechanisms of immigration control: a comparative analysis of European regulation policies. Oxford, 1999, str. 297-334.
10. Burian Dušan: Schengen v praksi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 1999. 99 str.
11. Castles Stephen: How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity. New Community, London, 21(1995), 3, str. 293-308.
12. Castls Stephen, Miller, Mark J.: The Age of Migration. London : Macmillan Press, 1998. 336 str.
13. Dolenc Danilo: Metodološke in praktične težave pri uresničevanju najnovejših priporočil Združenih narodov za statistiko meddržavnih selitev v Sloveniji. Ženeva :

Referat na delavnici - UN/ECE-Eurostat-ESCWA work session on migration statistics. 2000, 89 str.

14. Geddes Andrew: Immigration and European integration: towards fortress Europe? Manchester University Press, 2000. 196 str.
15. Geddes Andrew: International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. International Migration, 39(2001), 5, str. 21-42.
16. Grosh Bimal: The Future of East - West Migration. Ardittis Solon, ed., The Politics of East-West Migration. New York : St. Martin's Press, 1994, str. 217-249.
17. Hailbronner Kay: European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty. Common Market Law Review, Heyden, 35(1998), 5, str. 1047-1067
18. Hammar Tomas: Laws and Policies Regulating Population Movements - A European Perspective. Kritz Mary M. et al., International Migration Systems. Oxford : Clarendon Press, 1992, str. 245-263.
19. Klinar Peter: Mednarodne migracije, teoretična opredelitev temeljnih pojmov. Teorija in praksa, Ljubljana, 11(1974), 4, str. 383-392.
20. Knežević Simona: Mednarodni pravni vidiki in imigrantska politika. Diplomsko delo. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 145 str., 2 pril.
21. Košir Matej: Politika prisejevanja z vidika vključevanja Slovenije v EU. Ljubljana : Slovensko politološko društvo, 1998, str. 183-193.
22. Kovač Bogomir: Globalizacija, migracijski tokovi in ekonomski razvoj na obrobju slovenskih migracijskih dilem. Bešter Romana et al.: Migracije, globalizacija, Evropska Unija. Ljubljana : Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije, 2003, str. 43-78.
23. Longo Anita: Azil v luči približevanja Evropski uniji. Ljubljana : Mirovni inštitut., 2003. 23 str.
24. Malačič Janez: Demografija. 5 Izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta. 1997. 337 str., 26 pril.
25. Massey Douglas et al.: An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case. Population and Development Review, New York, 20(1994), 4, str. 699-751.

26. Matjažka Jelenko: Migracijska politika Evropske unije in Slovenije. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2001. 97 str.
27. Medved Felicita: Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije. Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije, 24(1998), 38, str. 9-77.
28. Medved Felicita: Nationality, citizenship and integration, a european perspective, Razprave in gradivo. 38/39 (2001), str. 44-67.
29. Medved Felicita: The end of European »Zero« Immigration. Policy model: Proactive Economic Migration Policy and Actors' interests. Razprave in gradivo, Ljubljana, 42(2003) str. 116-151.
30. Mikulić Branislav A.: Vanjske migracije i razvoj Jugoslavije. Sarajevo : Ekonomski institut, 1991. 187 str.
31. Pančur Jelka: Ekonomski vidiki sodobnih migracij: problem beguncev. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 41 str.
32. Roter Petra: Integracija. Komac Milan, Medvešek Mojca: Percepcije slovenske integracijske politike. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 2005, str.201.
33. Salt John, Clarke James, Schmidt Sandra: Patterns and trends in international migration in Western Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 198 str.
34. Sancton Thomas: Mixing Bowl. Time Europe, London, 155(2000), 23, str. 17-21.
35. Schiller Glick et al.: Transnationalism, a new analitic framework for understanding migration. Towards a transnational perspective on migration. Race, ethnicity, and nationalism reconsidered. New York: New York Academy of Sciences, 1992. str. 25-36.
36. Selm - Thorburn van Joanne: Asylum in the Amsterdam Treaty - A harmonious Future? Journal of Ethnic and Migration Studies, London, 24(1998), 4, str. 315-336.
37. Straubhaar Thomas: On the Economics of International Labor Migration. Berne : Paul Haupt, 1988, str. 374-375.
38. Vandamme Francois: Labour Mobility within the European Union: Findings, stakes and prospects. International Labour Review. Geneva: ILO, 139 (2000), 4, str. 441-452.

39. Verlič Christensen Barbara: Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2002. 222 str.
40. Vojnovič Maja: Akcijski program mednarodne konference o prebivalstvu in razvoju. Ljubljana : Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Nacionalni komite za demografsko politiko, 1994. 95 str.
41. Westin Charles: The effectiveness of settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden. International Migration Papers. Geneva: ILO. 72 str.
42. Wunsch Guillaume: Introduction to demographic analysis: principles and methods. New York, London: Plenum Press, 1978. 274 str.
43. Zehra Eka Cinac: Ilegalne migracije kot varnostni problem v Republiki Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2003. 72 str.

VIRI

1. Comunnication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and social Committee and Committee of regions on Imigration, Integration and Employment. COM (2003) 336, European Commission.
[URL: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/doc/com_2003_336_final.pdf], 03.06.2003
2. EU and the migration policy.
[URL: http://www.migrationsverket.se/english.jsp?english/eeu/e_eu.html], 21.08.2006
3. European Communities: Statistic in focus. Population and social conditions, 8, 2006.
4. Eurostat, 2004, Demographic Projection.
5. IOM: World Migration 2003. Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. IOM Migration Policy and Research Programme (MPRP) and Media and Public Information Department (MPI). IOM, 2003, str. 4-5. [URL: <http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/ServletSearchPublication?event=detail&id=2111>]
6. Migracija in razvoj: nekaj konkretnih smernic. KOM (2005) 390. Komisija evropskih skupnosti.
[URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0390sl01.pdf], 01.09.2005
7. Načrt politike zakonitega priseljevanja. KOM (2005) 669. Komisija evropskih skupnosti.
[URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0669sl01.pdf], 21.12.2005
8. New Migration Flows in Europe. Strasbourg : Council of Europe Press, 1992. 250 str. 4 pril.
9. Nove članice EU si želijo visoko izobraženih migrantov: Unation Nations Information Service. [URL: <http://www.unis.unvienna.org/unis/sl/pressrels/2006/unisinf139.html>], 21.04.2006
10. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 38/1998: Predlog resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije, 1998.
11. Recent demographic developments in Europe; Council of Europe Publishing, 2005.

12. Refugee Status Determination.
[URL:<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=43144dc52>], 27.06.2006
13. SOPEMI: Trends in international migration: Annual Report. Pariz: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1999. 328 str.
14. SOPEMI: Trends in international migration: Annual Report. Pariz: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2004. 386 str.
15. Študija povezav med legalnimi in nelegalnimi migracijami. KOM (2004) 412, Komisija evropskih skupnosti.
[URL:
[http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2004\)0412_/com_com\(2004\)0412_sl.pdf](http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0412_/com_com(2004)0412_sl.pdf)], 04.06.2004
16. Tematski program za sodelovanje s tretjimi državami na področjih migracije in azila. KOM (2006) 26. Komisija evropskih skupnosti. [URL:
http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/meetdocs/2004_2009/documents/pr/616/616105/616105sl.pdf], 25.01.2006
17. The Berne Initiative: A Global Consultative Process for Inter-State Cooperation on Migration Management [URL: <http://61.14.188.214/jahia/page1491.html>], 21.09.2006
18. Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, 2005.
19. Zelena knjiga »Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami«. KOM (2005) 94, Komisija evropskih skupnosti.
[URL: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_sl.pdf], 16.3.2005
20. Zelena knjiga o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije. KOM (2004) 811, Komisija evropskih skupnosti.
[URL:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_sl.pdf], 11.01.2005

PRILOGE

Priloga 1: Seznam kratic	1
Priloga 2: Pravnega okvir na področju migracij v EU	2
Priloga 3: Mehanizmi nadzora	8
Priloga 4: Ekonomski učinki ilegalnih migracij	9
Priloga 5: Pregled migracij v Evropi med letoma 1960-2005	10
Priloga 6: Obseg tujih delavcev v izbranih evropskih državah	11
Priloga 7: Pritoki tujih delavcev v izbrane evropske države	12
Priloga 8: Neto migracije v Evropi leta 2004	13

Priloga 1

SEZNAM KRATIC

ANEAS	Finančna in tehnična pomoč tretjim državam na področju priseljevanja in azila
C-SIS	Centralna enota Schengenskega informacijskega sistema
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
EURES	Evropska služba za zaposlovanje (<i>European Employment Service</i>)
EUROPOL	Evropski policijski urad (<i>European Police Office</i>)
EUROSTAT	Statistični urad Evropske unije (<i>Statistical Office of the European Union</i>)
ILO	Mednarodna organizacija za delo (<i>International Labour organization</i>)
IOM	Mednarodna organizacija za migracije (<i>International Organization for Migration</i>)
N-SIS	Nacionalna enota Schengenskega informacijskega sistema
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
SIS	Schengenski informacijski sistem (<i>Schengen Information System</i>)
SOPEMI	<i>Continuous Reporting System on Migration</i> ; letna poročila OECD o mednarodnih migracijskih trendih
UN	Organizacija združenih narodov – OZN (<i>United Nations</i>)
UNCHR	Visoki komisar združenih narodov za begunce (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
VISION	<i>Visa Inquiry Open border Network</i>

Priloga 2

1. RAZVOJ PRAVNEGA OKVIRA NA PODROČJU MIGRACIJ V EU

Zgodovina pravnega urejanja prostega pretoka delavcev se je začela leta 1957 z *Rimsko pogodbo*. Pogodba je kot eno izmed temeljnih svoboščin opredeljevala tudi prost pretok ljudi. Določilo prostega pretoka ljudi pomeni:

1. da delavci lahko iščejo zaposlitev v drugih državah članicah,
2. da se v druge države lahko preselijo, da bi si našli delo,
3. da v drugih državah unije lahko prebivajo zaradi zaposlitve,
4. da lahko v drugih državah ostanejo tudi po koncu dela, če lahko z lastnimi sredstvi preživljajo svoje gospodinjstvo.

Določila o prostem pretoku ljudi in pravice, ki so iz tega izhajale, so se nanašale izključno na državljane držav članic Skupnosti in na njihovo gibanje znotraj območja notranjega trga. Rimska pogodba ne vsebuje določil o človekovih pravicah, vendar je Sodišče evropskih skupnosti že kmalu odločilo, da so človekove pravice del splošnih načel prava Skupnosti. Tudi področje azila je postalo področje, ki se ureja na naddržavni ravni (Longo, 2003, str. 3). Nato pa je bilo potrebno enajst let, da je to določilo pogodbe v tedaj šestih članicah Evropske gospodarske skupnosti (EGS)¹ dejansko zaživelo s posebno uredbo, ki jo je sprejel Evropski svet leta 1968. S tem so se pristojnosti držav članic, da nadzorujejo in omejujejo priseljevanje, zmanjšale (Geddes, 2000, str. 49).

Na podlagi pogodbe Enotni evropski akt, sprejete leta 1985, ki je temelj za oblikovanje skupnega evropskega trga, priseljevanje v države članice Unije iz tretjih držav dejansko ostaja v rokah vlad posameznih držav. Kljub temu je Enotna evropska listina z vidika imigracije pomembna, saj je prvič pokazala, da sta vprašanji liberalizacije pretoka in gibanja tujcev (torej imigrantov) tesno povezani in ju ne moremo obravnavati ločeno (Geddes, 2000, str. 67). V tem dokumentu je določen rok, 31.12.1992, za uresničitev načel notranjega trga EU, torej tudi načel, ki urejajo pretok ljudi znotraj EU.

Leta 1988 je bila ustanovljena »ad hoc« skupina za priseljevanje, ki se je posvetila azilni politiki in zunanjem nadzoru meja skupnosti. Rezultat delovanja »ad hoc« skupine sta Dublinska konvencija in Konvencija o zunanjih mejah. Konvencija o zunanjih mejah je sodila v okvir zadev prvega stebra. Kljub predhodnem strinjanju z vsebino konvencije pa zaradi nerešenih vprašanj med Veliko Britanijo in Španijo glede Gibraltarja do njenega podpisa ni prišlo (Hailbronner, 1998, str. 1048). Ker se je smatrala kot del mednarodnega prava, bi lahko vstopila v veljavo le v primeru, da jo ratificirajo vse države podpisnice. To se je zgodilo po sedmih letih (Geddes, 2001, str. 24). Ta konvencija naj bi urejala vzajemno priznavanje

¹ Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska.

nacionalnih viz med državami članicami ter za opustitev viz za neevropske državljane, ki legalno prebivajo v eni izmed držav članic, seveda le za obiske krajše od treh mesecev (Grosh, 1994, str. 223).

Kljub nepripravljenosti nekaterih držav, da bi bila priseljevanje in azilna politika na območju skupnega trga brez meja bolje urejena, pa je pet držav (Nemčija, Francija in države Beneluksa) imelo skupen interes za to območje in leta 1985 podpisalo *Schengensko pogodbo* (*Schengen I*). Ta je sicer izven določil drugih evropskih pogodb, a je nalagala državam podpisnicam, da čimprej ukinejo medsebojne notranje meje in tako olajšajo svoboden pretok ljudi med državami ter obenem poostrijo nadzor na zunanjih mejah (Geddes, 2000, str. 69). Pogodba je tako predvidevala uskladitev vizumske politike in pogojev za vstop v države, kakor tudi večje sodelovanje na področju azilne politike in zakonodaje. Pri tem pa naj bi pomagal schengenski informacijski sistem; skupna računalniška baza podatkov, ki bi ga uporabile države podpisnice. Te priprave so trajale pet let, tako je bila *Konvencija o uresničevanju Schengenskega sporazuma* podpisana leta 1990 (*Schengen II*), odstranjevanje mejnega nadzora na notranjih mejah skupnosti pa je trajalo še nadaljnjih šest let (Geddes, 2000, str. 81-82). Sprejeti so bili številni ukrepi, ki naj bi nadomestili funkcijo mejnega nadzora na mejah znotraj držav podpisnic: uvedba poenotnega strožjega nadzora zunanjih mej, poenotenje zahtev glede vstopa in viz, sodelovanje na področju azilne politike preko poenotenja kriterijev in izmenjave informacij o azilu ter intenzivnejše sodelovanje med nacionalnimi policijskimi in kriminalističnimi službami in sodstvom. Schengenska sporazuma sta uveljavila sporazume o vračanju, ki omogočajo državam, da vrnejo tujca v državo, iz katere je nezakonito prestopil njihovo državno mejo. Državljeni tretjih držav pa imajo pravico, da se tri mesece prosto gibljejo znotraj skupnega prostora držav podpisnic tega sporazuma.

Dublinska konvencija iz leta 1990 naj bi preprečila, da bi prosilci za azil prošnje oddajali v več državah članicah. Za azilanta bi tako postala pristojna prva država Unije, v katero stopi. Glavni namen te konvencije je bilo zmanjšati število prosilcev za azil (Geddes, 2000, str. 77-79). Dublinsko konvencijo so vse države članice ratificirale šele leta 1997. Danes Dublinska konvencija ni več v veljavi, februarja 2003 jo je namreč zamenjala nova uredba Sveta EU², ki je zavezujoča za vse države članice.

Leta 1992 je bila podpisana *Maastrichtska pogodba*³, s katero je bila ustanovljena Evropska unija. V pogodbi so oblikovali tri stebre⁴. Področje priseljevanja in azila je spadalo pod šesti naslov znotraj tretjega stebra. To je Komisiji omogočalo, da deluje in daje predloge skupaj z državami članicami ter s članicami sprejme skupne konvencije, vendar Komisija ni imela

² Council Regulation establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member states by a third-country national (343/2003/EC), OJ L 50/1, 25.2. 2003.

³ Pogodba je v veljavo stopila leta 1993.

⁴ Prvi stebel predstavlja dosedanje pogodbe o Evropskih skupnostih, drugi stebel predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji pa obravnava področje pravosodja in notranjih zadev.

ekskluzivne pravice pobude ali sprejemanja smernic, pravil, kot je to možno znotraj prvega stebra (Selm-Thorburn, 1998, str. 629). Pogodba pa je določila tudi, da se odločitve na področju priseljevanja in azilne politike sprejemajo soglasno. V praksi se je izkazalo, da bistvenih ukrepov ni bilo sprejetih, saj so voditelji držav članic raje sprejemali nezavezujoče predloge, resolucije in sklepe. Maastrichtska pogodba je v bistvu postavila temelj za prehod politik imigracije in azila na nadnacionalno raven in tako prinesla prvo temeljno spremembo na področju migracijske politike in azila, saj je to področje prešlo iz »pristojnosti držav članic v neposredno pristojnost organov EU« (Košir, 1998, str. 189).

Prvega maja 1999 pa je začela veljati *Amsterdamska pogodba*⁵, ki je prinesla bistvene spremembe maastrichtske pogodbe v štirih ključnih poglavjih: o državljanstvu in temeljnih pravicah, o vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravic, o skupni zunanji in varnostni politiki ter reformi ustanov. Novost v poglavju o območju svobode, varnosti in pravic je ta, da Evropska unija začne sprejemati zakonodajo o imigraciji, azilu, vizumih ter civilnem pravu in civilnih postopkih, če zadevajo pravico prostega gibanja ljudi, znotraj Evropske unije. Z Amsterdamsko pogodbo sta sestavni del pravnega sistema Evropske unije postala schengenski sporazum o odpravi nadzora na notranjih mejah in konvencija o uresničevanju schengenskega sporazuma (Eurobilten, 1999). Pogodba se nanaša tudi na dogovore o podeljevanju azila oziroma priseljevanje iz t.i. tretjih držav, ki niso članice EU in na kontrolo zunanjih meja. Obravnava teh vprašanj je z medvladne ravni prešla na nadnacionalno, kar pomeni, da na tem področju EU sprejema odločitve, ki so za članice zavezujoče. S tem so se povečale pristojnosti EU v odnosu do držav članic (EU and the migration policy, 2006). Amsterdamska pogodba prvič formalnopravno uredi koncept tesnejšega oziroma okrepljenega sodelovanja med tistimi članicami Unije, ki so na določenih področjih voljne poglobiti evropsko povezovanje. EU je dobila pristojnosti na področju imigracijske politike, ki ni več v izključni domeni medvladnega dogovarjanja in sklepi v določenih vidikih postanejo zavezujoči za posamezne države članice. Odločitve, ki jih sprejme Svet EU, temeljijo na predlogu Evropske komisije oziroma do leta 2004 imajo možnost iniciative tudi države članice. Pet let po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe naj bi EU vzpostavila prostor svobode, varnosti in pravice. To pomeni, da mora Svet do tega datuma sprejeti pravne akte na področju azila, nezakonitega priseljevanja in vračanja oseb, ki nezakonito bivajo na ozemlju EU. Izjema so ukrepi, ki zadevajo pogoje za vstop in bivanje ter pravice državljanov tretjih držav, ki živijo v EU. Iz skupne imigracijske politike je izvzeta Danska; Velika Britanija in Irska pa se ob vsakem primeru posebej odločata, ali bosta sodelovali ali ne (Bevc et al, 2004, str. 223).

Pogodba iz Nice iz leta 2000 na področju priseljevanja in azilne politike ni prinesla pomembnejših novosti. Poudarila pa bi, da so se v pogodbi podpisnice iz Nice zavzele, da bi tudi državljani tretjih držav s stalnim prebivališčem ali delovnim dovoljenjem nekoč imeli enako pravico gibanja v Uniji kot državljani članic.

Leto dni pred tem so voditelji držav Unije na vrhunskem *srečanju v Tampereju*, prvič jasno pozvali Evropsko komisijo, naj pripravi predlog izčrpne in zavezujoče migracijske politike. Ta naj bi predvidela skupno azilno politiko, upravljanje migracij, integracijo državljanov

⁵ Pogodba je bila sklenjena leta 1997

tretjih držav in zagotovitev primerljivih pravic, kot jih imajo državljani EU, pa tudi sodelovanje z državami, od koder priseljenci prihajajo. Vsa opredeljena načela je Komisija v svojih predhodnih komunikacijah že celo desetletje poudarjala kot temeljne elemente uspešne imigracijske politike. Pomen omenjenega sestanka v Tampereju se skriva v tem, da so članice EU in Komisija prvič našle skupni način, kako se spopasti z izzivom imigracij. V ospredju so bili pogovori o skupnih pravilih, s katerimi bi preprečili dotok nezakonitih priseljencev v EU in uveljavili skupen sistem za razločevanje teh od dejanskih političnih beguncev. V preteklosti so bile zaradi različnih nacionalnih politik do azilantov najbolj izpostavljene tiste države, kjer je bilo dovoljenje za zatočišče lažje dobiti. Po vstopu v države članice EU so prosilci za azil vlogo oddali v državah, kjer so imeli večje možnosti za pridobitev statusa. V primeru zavrnitve so se lahko zaradi neenotnega sistema s prošnjo obrnili na drugo državo. Izvedbena politika priseljevanja tujcev iz tretjih držav je po zasedanju v Tampere-ju še naprej ostala v pristojnosti zakonodaj nacionalnih držav. Na področju pravosodja je vrh v Tampereju postavil novo podlago za vzajemno priznavanje veljavnosti sodb in njihovo izvršljivost v drugih državah članicah. Ustanovljen je bil EUROJUST⁶, ki omogoča čezmejni sodni pregon.

Poleg tega je vredno poudariti, da so države članice Evropske unije ratificirale številne mednarodne deklaracije in konvencije, kot so na primer Deklaracija ZN o človekovih pravicah (1948), več konvencij Mednarodne organizacije dela, Evropsko konvencijo o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope (1950), vendar še vedno ostaja dejstvo, da lahko »legitimno diskriminirajo državljane tretjih držav nasproti svojim državljanom in drugim državljanom EU« (Geddes, 2000, str. 64). Tovrstna diskriminacije je namreč v skladu z določilom mednarodnega prava, ki določa, da lahko država sama odloči, kdo bo postal njen državljan.

1.1. SCHENGEN IN OKREPITEV NADZORA NA ZUNANJI MEJI EU

Cilj Schengenskega sporazuma je bil odstraniti fizične ovire svobodi gibanja v evropskem prostoru, torej omogočiti neovirano prehajanje iz ene v drugo državo podpisnico. Svoboda gibanja je znotraj schengenskega prostora zagotovljena vsakomur, neodvisno od njegovega državljanstva ali nacionalne pripadnosti, tudi tujim imigrantom.⁷ Z uveljavitvijo Schengenskega sporazuma je bilo torej vzpostavljeno območje brez notranjih meja. Pomembno je poudariti, da se odsotnost notranjega mejnega nadzora nanaša na kopenske meje ter tudi na pristanišča in letališča, in sicer za ves notranji kopenski, pomorski oziroma rečni in zračni promet. Prosto gibanje na ozemlju schengenskega ozemlja pa v celoti ne velja za državljane tretjih držav. Za njih veljajo določene omejitve:

⁶ Eurojust je specializiran organ Evropske unije, ki v boju proti organiziranemu kriminalu združuje preiskovalne in pravosodne strokovnjake držav članic.

⁷ Tujcem ne zagotavlja vseh pravic, ki izhajajo iz svobode prostega pretoka, podeljuje pa jim pravico do prostega gibanja na celotnem schengenskem ozemlju.

- bivanje in svoboda gibanja sta omejena na tri mesece (v roku šestih mesecev od dneva vstopa v schengenski prostor);
- stroga kontrola na zunanji meji in zahteve, ki jih morajo tuji imigranti izpolnjevati, če želijo vstopiti v katerokoli schengensko državo (Burian, 1999, str. 33-50).

Ukinitev notranjih mej je povzročila okrepljeno kontrolo na zunanji meji, ki ločuje schengensko ozemlje od ozemlja tretjih držav⁸. Potencialni množični pritisk imigrantov na schengensko mejo ne bi predstavljal grožnje samo obmejni državi, skozi katero bi ti nekontrolirano vstopili, pač pa bi ogrožali vitalne interese vseh članic oziroma celotne EU. Vstopna država postane s skrbjo za lastno mejo odgovorna za varnost celotnega schengenskega ozemlja. Zato je pomembno, da se mejni nadzor na zunanji meji izvaja po principu »eden za vse« (Burian, 1999, str. 34) in po enotnih standardih. Torej je potrebno določiti enotne kriterije za izvajanje mejne kontrole in definirati vstopne pogoje, ki morajo biti enaki vzdolž celotne zunanje meje. Gre za usklajevanje imigracijske politike v širšem pomenu: politike imigracije v ožjem pogledu, vizne politike, azilne politike in področja mejne kontrole (Burian, 1999, str. 34).

Nova mejnika za Srednjo in Vzhodno Evropo bosta pristop držav regije k schengenskemu sporazumu leta 2007 in iztek omejitev za mobilnost državljanov novih članic znotraj unije leta 2011. Nove schengenske države članice bodo morale poostriti nadzor nad zunanjimi mejami ob istočasni sprostitvi nadzora notranjih mej (Nove članice EU si želijo visoko izobraženih migrantov, 2006).

1.2. VIZNA POLITIKA

Maastrichtska pogodba je naložila dve pomembni nalogi na področju viznih pravil. Prva je bila sprejem *seznama tretjih držav*, državljani katerih potrebujejo vizum pri prestopu zunanje meje Unije. Druga naloga pa se je nanašala na *oblikovanje enotnega vizuma*. Schengenska vizna politika obsega tri elemente, ki se med seboj dopolnjujejo:

- *Skupna vizna politika*, ki vključuje obvezujoč skupen seznam držav, ki ga sestavljata dve listi: prva, *črna lista* našteva države, katerih državljani potrebujejo vizum za vstop na enotno schengensko področje in druga, *bela lista*, na kateri najdemo države, za državljane katerih pogoj o obveznosti vizuma ne velja. Seznami se oblikujejo na podlagi rizičnosti določene države;

⁸ Termin tretja država se z vidika Schengenskega sporazuma nanaša tako na države članice EU, ki niso podpisnice schengena (Velika Britanija, Irska) kot tudi na države nečlanice EU. Sicer pa o državljanih tretje države uporabimo samo za državljane držav nečlanic EU (Burian, 1999, str. 32).

- *Skupna vizna praksa*, ki se nanaša na enotna pravila, postopke in pogoje pri izdajanju vizumov. Tu so zajeti: vrste vizumov in njihova definicija; določitev odgovornega diplomatskega ali konzularnega predstavništva; preverjanje preko SIS-a⁹ in podatkovne mreže VISION; postopki, ki se nanašajo na preverjanje prošelj za izdajo vizuma ter postopki odločanja glede njegove izdaje; navodila o tem, kako izpolniti vizno nalepko;
- *Enotni vizumi* veljajo za vse podpisnice sporazuma in dajejo imetniku pravico do trimesečnega prostega pretoka na celotnem območju (Burian, 1999, str. 39-41).

⁹ SIS- Schengen Information System.

Priloga 3

Tabela 1: Mehanizmi nadzora

	neposredni/ eksplicitni nadzor
ZUNANJI NADZOR	- omejitve vstopa/ mejna kontrola - vizumski sistem - kaznovanje za prevozne družbe - računalniške baze podatkov o nezaželenih osebah - zakonodaja usmerjena v zatiranje in sankcioniranje tihotapljenje ilegalnih prebežnikov - preventivni ukrepi: informacije, sporazumi o vračanju
NOTRANJI NADZOR	- preventivni ukrepi v obdobju od vloge do obravnave prošnje za azil - reguliran dostop do osebnih izkaznic - reguliran dostop do bivališča, socialnih pravic, zdravstvenega zavarovanja, izobraževanja - začasno bivališče, naturalizacija - amnestije - sankcioniranje/kazni za delodajalce, ki zaposlujejo na črno - spodbujanje prostovoljnega vračanja - pregon

Vir: Brochmann, 1999, str. 14.

Priloga 4

Tabela 2: Ekonomski učinki ilegalnih migracij

Subjekt učinka	POZITIVNI	NEGATIVNI
MIGRANT	- boljše možnosti kot v emigrantski državi (višji dohodki, večje zaposlitvene možnosti, višji standard) - pogosto imajo kljub ilegalnemu statusu več pravic kot v emigrantski državi	- slabši položaj v primerjavi z legalnimi migranti (nižji dohodki, slabši delovni pogoji) - hitro lahko postanejo žrtve izkoriščevalskih podjetij, trgovcev z ljudmi - so brez pravic
DELODAJALCI	- nižji stroški dela (nižje izplačane plače, neplačilo raznih socialnih prispevkov in davkov) - večja fleksibilnost delovne sile	- denarna oz. zaporna kazen v primeru, da ristojni organi ugotovijo zaposlovanje brez ustreznih dovoljenj oz. da delavci niso prijavljeni
PREBIVALCI IMIGRANTSKE DRŽAVE		- povečevanje brezposelnosti in zniževanje dohodkov v sektorjih z manj kvalificirano delovno silo, ki je lahko zamenljiva z ilegalnimi delavci - zniževanje življenjskega standarda v predelih lokalnih skupnosti, kjer živijo ilegalni priseljenci
IMIGRANTSKA DRŽAVA	- višji BDP (enaka produktivnost ob nižjih stroških) - povečana potrošnja - manjša poraba sredstev za socialno pomoč v primerjavi z legalni priseljenci ali domačini	- izguba v višini neplačanega davka na dohodke - kljub nelegalnemu statusu imajo pravico do nekaterih pomoči - visoki stroški za izobrazbo otrok ilegalnih priseljencev - potreben strožji nadzor mej (visoki stroški) - povečevanje deleža sive ekonomije
EMIGRANTSKA DRŽAVA	- brezposelnost se zmanjšuje - pritiski na socialne sklade in infrastrukturo se zmanjšujejo	- beg možganov (le redko, saj ponavadi ilegalno migrira reven sloj prebivalstva)

Vir: Trends in International Migration, 1999, str. 239-240.

Priloga 5

Tabela 3 : Pregled migracij v Evropi med letoma 1960-2005

Indikator	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Ocenjeno število mednarodnih migrantov	14.244.764	16.662.207	18.783.392	20.170.448	21.894.487	23.471.785	49.381.119	55.286.554	58.216.735	64.115.850
Ocenjeno število beguncev	883.268	703.203	629.945	547.829	536.692	881.800	1.317.763	3.004.855	2.486.718	2.015.932
Populacija (v tisočih)	424.266	443.539	458.196	471.909	482.680	489.868	721.390	727.885	728.462	728.389
Ocenjeno število migrantov- ženske	6.887.508	7.986.849	8.952.343	9.610.296	10.532.755	11.472.293	26.054.101	29.158.218	31.063.667	34.264.611
Ocenjeno število migrantov- moški	7.357.256	8.675.357	9.831.050	10.560.151	11.361.732	11.999.492	23.327.018	26.128.336	27.153.068	29.851.239
Mednarodni migranti kot % populacije	3,4	3,8	4,1	4,3	4,5	4,8	6,9	7,6	8,0	8,8
Delež žensk med Migranti	48,4	47,9	47,7	47,7	48,1	48,9	52,8	52,7	53,4	53,4
Delež beguncev med migranti	6,2	4,2	3,4	2,7	2,5	3,8	2,7	5,4	4,3	3,1
Delež vseh mednarodnih migrantov V Evropi	18,9	21,2	23,1	23,2	22,1	21,1	31,9	33,5	32,9	33,6

Vir: Trends in Total Migrant Stock, 2005

Priloga 6

Tabela 4: Obseg tujih delavcev v izbranih evropskih državah (v tisočih) za obdobje 1995-2003

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Avstrija	300,3	300,4	298,8	298,6	306,4	319,9	329,3	334,4	350,4
Belgija	328,8	343,8	377,4	390,7	386,2	–	388,6	–	–
Danska	83,8	88,0	93,9	98,3	96,3	96,8	106,6	–	–
Finska	25,5	29,7	32,5	36,0	37,2	40,7	45,4	46,1	–
Francija	1573,3	1604,7	1569,8	1586,7	1593,9	1577,6	1617,6	–	–
Nemčija	–	2119,6	2044,2	2030,3	1924,8	1963,6	2008,1	1960,0	1964,1
Grčija	27,4	28,7	29,4	–	204,6	184,0	157,4	203,6	233,5
Irska	42,1	43,4	51,7	53,3	57,7	63,9	82,1	–	–
Italija	332,2	580,6	539,8	614,0	747,6	850,7	1338,2	–	–
Luksemburg	111,8	117,8	124,8	134,6	145,7	157,5	170,7	177,6	182,8
Nizozemska	221,0	218,0	208,0	235,0	–	–	–	–	–
Portugalska	84,3	86,8	87,9	88,6	91,6	99,8	–	–	–
Španija	139,0	166,5	178,7	197,1	199,8	454,6	607,1	831,7	925,3
Švedska	220,0	218,0	220,0	219,0	222,0	222,0	226,0	–	–
Združeno kraljestvo	862,0	865,0	949,0	1039,0	1005,0	1107,5	1243,0	1303,0	1396,0

Vir: SOPEMI, 2004.

Priloga 7

Tabela 5 : Pritoki tujih delavcev v izbrane evropske države, 1995-2003 (v tisočih)

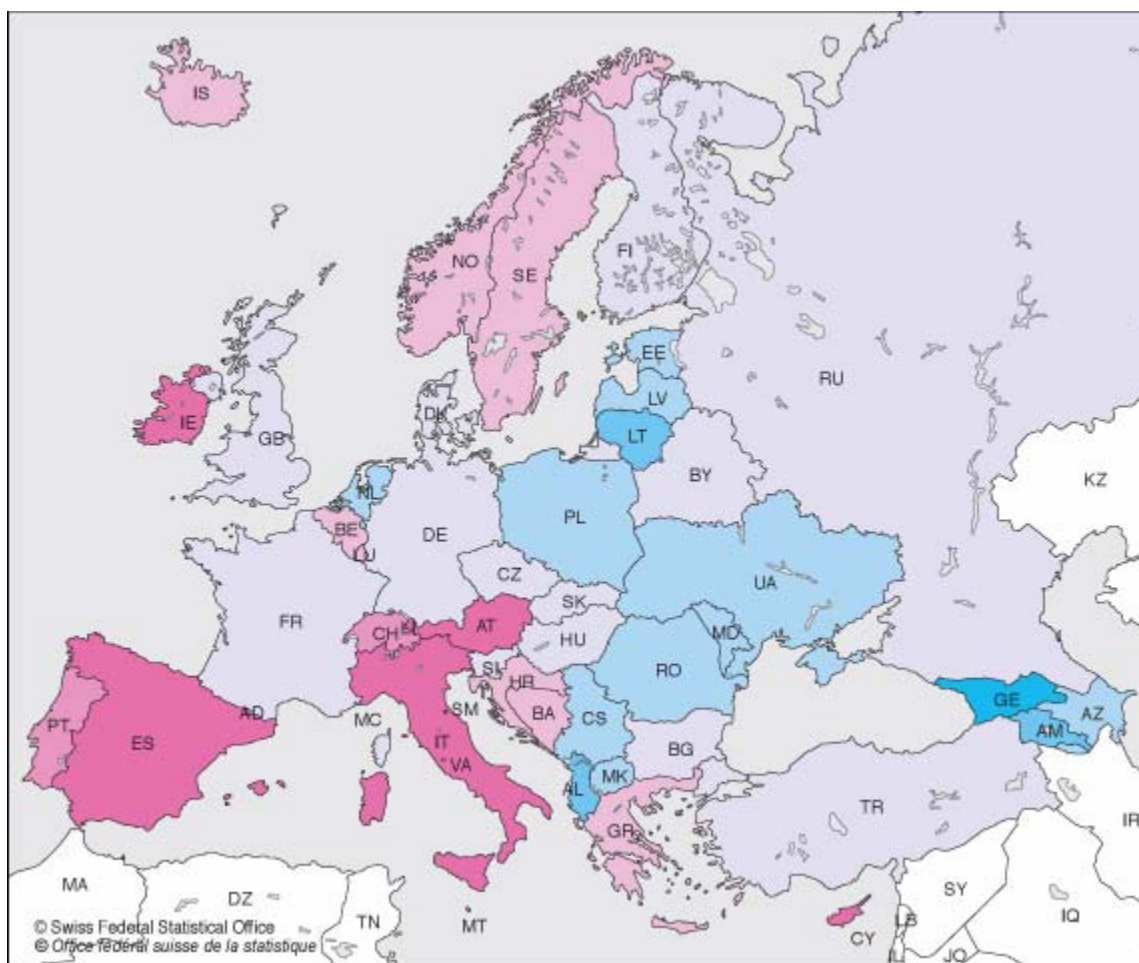
ZAHODNA EVROPA									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Avstrija	15,4	16,3	15,2	15,4	18,3	25,4	27,0	24,6	24,1
Belgija	2,7	2,2	2,5	7,3	8,7	7,5	7,0	–	–
Danska	2,2	2,7	3,1	3,2	3,1	3,6	5,1	5,3	
Finska	–	–	–	–	–	10,4	14,1	20,1	24,2
Francija	13,1	11,5	11,0	10,3	10,9	11,3	–	–	–
Nemčija	470,0	439,7	451,0	402,6	433,7	473,0	553,7	529,6	502,7
Irska	–	–	–	3,8	4,6	15,7	30,0	23,8	22,5
Luksemburg	16,5	18,3	18,6	22,0	24,2	27,3	–	22,4	22,6
Nizozemska		9,2	11,1	15,2	20,8	27,7	30,2	34,6	38,0
Portugalska	2,2	1,5	1,3	2,6	4,2	7,8	6,1	–	–
Španija	29,6	31,0	30,1	53,7	56,1	74,1	41,6	–	–
Švedska	–	–	–	2,4	2,4	3,3	3,3	–	–
Združeno kraljestvo	51,0	50,0	59,0	68,0	61,2	86,5	76,2	99,0	80,0

SREDNJA IN VZHODNA EVROPA									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Češka	–	71,0	61,0	49,9	40,3	40,1	40,1	44,6	47,7
Madžarska	–		24,2	26,3	34,1	40,2	47,3	49,8	57,4
Poljska	10,5	13,7	17,5	–	17,1	17,8	–	22,8	18,8
Slovaška	3,0	3,3	3,2	2,5	2,0	1,8	2,0	–	–

Vir: SOPEMI, 2004.

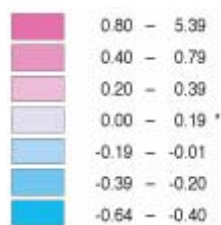
Priloga 8

Slika 1: Neto migracije v Evropi, 2004



LEGENDA:

Neto migracije v %



Vir: Recent demographic developments in Europe, 2005.