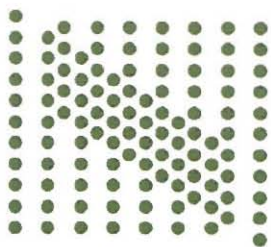
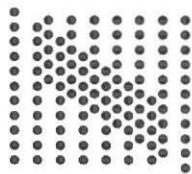


59

RAZPRAVE in
GRADIVO
TREATISES AND DOCUMENTS



INŠTITUT ZA NARODNOSTNA VPRAŠANJA
INSTITUTE FOR ETHNIC STUDIES
LJUBLJANA, 2009



INŠTITUT ZA NARODNOSTNA VPRAŠANJA
INSTITUTE FOR ETHNIC STUDIES
LJUBLJANA, 2009

RAZPRAVE IN GRADIVO / TREATISES AND DOCUMENTS

Revija za narodnostna vprašanja / Journal of Ethnic Studies

UDK-UDC 323.15.342.4 (058)

ISSN 0354-0286

ISSN 1854-5181 (e-izdaja)

UREDNIŠKI ODBOR – EDITORIAL BOARD

Sara Brezigar, Milan Bufon, Jadranka Čačič-Kumpes, Boris Jesih, Vera Kržišnik-Bukić, Sonja Kurinčič Mikuž, Avguštin Malle, Mojca Medvešek, Sonja Novak Lukanovič, Milan Pahor, Jože Pirjevec, Albert Reiterer, Petra Roter, Janez Stergar, Vladimir Wakounig, Jernej Zupančič, Mitja Žagar.

ODGOVORNA UREDNICA / EDITOR-IN-CHARGE

Sara Brezigar / sara.brezigar@guest.arnes.si

POMOČNICA ODGOVORNE UREDNICE / EDITOR-IN-CHARGE ASSISTANT

Barbara Kejžar / barbara.kejzar@guest.arnes.si

GOSTUJOČA UREDNIKA / GUEST EDITORS

Boris Jesih in Jernej Zupančič

LEKTURA / LECTURE

Irena Destovnik

PREVODI/TRANSLATION

Marjeta Gostinčar Cerar, Jana Kranjec Menaše

OBLIKOVANJE / DESIGN

Jana Kuharič

ZALOŽIL IN IZDAL / PUBLISHED BY

Inštitut za narodnostna vprašanja / Institute for Ethnic Studies

SI, 1000 Ljubljana, Erjavčeva 26, tel.: +386 (0)1 20 01 87 0, fax +386 (0)1 25 10 964

e-mail: inv@inv.si

PREDSTAVNIK / REPRESENTATIVE

Miran Komac

Revija Razprave in gradivo je vključena v dve mednarodni bibliografski bazi podatkov:

CSA Sociological Abstracts in CSA Worldwide Political Science Abstracts.

The journal Treatises and Documents is listed in two international bibliographic data bases:

CSA Sociological Abstracts and CSA Worldwide Political Science Abstracts.

Objavljeni prispevki izražajo stališča avtorjev. / The published articles express authors' viewpoints.

REVIJO SOFINANCIRA – CO-FINANCED BY

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije
Slovenian Research Agency

RAZPRAVE IN GRADIVO
TREATISES AND DOCUMENTS

59



KAZALO

BORIS JESIH	
PREDGOVOR	6
JANEZ PIRC	
UREJANJE STATUSA REZIDENTOV ZA DALJŠI ČAS V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE	8
JANEZ PIRC	
ZDRUŽEVANJE DRUŽIN PRISELJENCEV V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE	22
ROMANA BEŠTER	
INTEGRACIJSKI PROGRAMI ZA PRISELJENCE V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE	40
SARA BREZIGAR	
DOSTOP DO TRGA DELA ZA DRŽAVLJANE TRETJIH DRŽAV: PRIMERJAVA MED IZBRANIMI DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE	64
ROMANA BEŠTER	
VKLJUČEVANJE IMIGRANTSKIH OTROK V IZOBRAŽEVALNI SISTEM	90
BARBARA KEJŽAR	
RAZLIČNE OBLIKE POLITIČNE PARTICIPACIJE IMIGRANTOV V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE	116
SARA BREZIGAR	
PRAVNOFORMALNI OKVIR BOJA ZOPER DISKRIMINACIJO NA ETNIČNI OSNOVI	152
BARBARA KEJŽAR	
VLOGA DRŽAVLJANSTVA V POLITIKAH INTEGRACIJE IMIGRANTOV V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE	176
AVTORJI	206
NAVODILA AVTORJEM	208

TABLE OF CONTENTS

BORIS JESIH FOREWORD	6
JANEZ PIRC REGULATING THE LONG-TERM RESIDENT STATUS IN SELECTED EU MEMBER STATES	8
JANEZ PIRC FAMILY REUNIFICATION OF IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES	22
ROMANA BEŠTER INTEGRATION PROGRAMS FOR IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES	40
SARA BREZIGAR THIRD COUNTRY NATIONALS' ACCESS TO LABOUR MARKET: A COMPARISON AMONG SELECTED EU MEMBER STATES	64
ROMANA BEŠTER INTEGRATING IMMIGRANT CHILDREN INTO EDUCATIONAL SYSTEM	90
BARBARA KEJŽAR DIFFERENT FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION OF IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES	116
SARA BREZIGAR LEGAL FRAMEWORK AIMED AT FIGHTING DISCRIMINATION ON ETHNIC GROUNDS	152
BARBARA KEJŽAR THE ROLE OF CITIZENSHIP IN IMMIGRANT INTEGRATION POLICIES IN SELECTED EU MEMBER STATES	176
AUTHORS	206
GUIDELINES FOR CONTRIBUTORS	208

BORIS JESIH

PREDGOVOR K TEMATSKI ŠTEVILKI

Prispevki, predstavljeni v pričujoči tematski številki revije *Razprave in gradivo*, so nastali na podlagi rezultatov projekta »Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah Evropske unije«. Projekt je potekal od oktobra do konca novembra 2008 in je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav ter sredstev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije. Cilj projekta je bil proučiti in s primerjalnega vidika analizirati nekatere aktualne (zlasti) normativne ureditve spodbujanja integracije priseljencev v izbranih državah članicah Evropske unije. V analizo je bilo poleg Slovenije vključenih še sedem držav: Češka, Litva, Finska, Grčija, Portugalska, Nemčija in Nizozemska. Glavni kriterij izbora držav je bila primerljivost migracijske situacije s slovensko. Kot pojasnjujejo avtorji v končnem poročilu o projektu, statistični podatki kažejo, da sodi Slovenija med članice EU, ki imajo med tujimi državljani najvišje deleže tistih iz t. i. tretjih držav, hkrati pa najmanjše deleže državljanov EU (kot na primer Litva, Latvija, Estonija, Grčija), prav tako pa v relativnem in absolutnem merilu sodi poleg Cipra, Estonije in Češke med nove članice z največ imigrantskega prebivalstva. Značilnost slovenskega migracijskega položaja je izredno velik delež priseljencev, ki prihajajo iz evropskega okolja, konkretno z območja nekdanje skupne države. V tem je Slovenija sorodna položaju baltskih držav, delno pa tudi Češki oziroma Slovaški. Med starejšimi članicami so s Slovenijo glede na njihov relativni delež tujih državljanov ter (v primeru prvih dveh) tudi prevladujoči delež priseljencev iz sosednjih držav primerljive tudi Finska, Grčija in Portugalska. Na podlagi kriterija primerljivosti migracijske situacije so bile zato v analizo poleg Slovenije vključene tri starejše članice EU, Finska, Grčija in Portugalska, in dve novi državi članici EU, Češka in Litva. Poleg migracijsko primerljivih držav sta bili v analizo vključeni še dve starejši evropski migracijski državi – Nemčija in Nizozemska – predvsem zaradi primerjave z njunimi imigrantskimi politikami, ki v nasprotju s politikami prej omenjenih držav temeljijo na dolgoletnih izkušnjah. Nemčija in Nizozemska sicer nista primerljivi s Slovenijo po migracijski situaciji, sta pa primerljivi po nekaterih drugih, prav tako relevantnih kriterijih. Nemčija zato, ker njene politike izhajajo iz podobnega razumevanja koncepta naroda, kot je značilen za Slovenijo – gre za razumevanje naroda kot etnične skupnosti in ne kot politične skupnosti državljanov, kar ima lahko pomembne implikacije za proces integracije priseljencev. Nizozemska pa je država, katere imigrantsko politiko se je doslej običajno uvrščalo med pluralistične ali multikulturne modele, v katerih imajo imigranti možnost ohranjanja lastne

kulture. Ker je takšen namen – omogočati, »da priseljenci izražajo in gojijo lastno kulturo in vrednote« – razviden tudi iz slovenske Resolucije o migracijski politiki, je bila Nizozemska v primerjalno analizo vključena kot osma država.

Podatke za analizo sistemskih in normativnih ureditev vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah ter analizo dobrih praks na tem področju so avtorji projekta črpali iz poročil institucij Evropske unije, poročil nekaterih mednarodnih organizacij (OECD, IOM) in relevantne strokovne literature, analizirali pa so tudi relevantne zakonodajne akte in druge dokumente ter spletne strani pristojnih ministrstev in drugih institucij, ki se ukvarjajo z migracijami in integracijo v izbranih državah. Zaradi časovne omejenosti projekta je bila študija osredotočena zgolj na politike v odnosu do t. i. prostovoljnih migrantov (ekonomskih migrantov in njihovih družinskih članov), niso pa bile analizirane politike do t. i. prisilnih migrantov (prosilcev za mednarodno zaščito, beguncev).

UREJANJE STATUSA REZIDENTOV ZA DALJŠI ČAS V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

REGULATING THE LONG-TERM RESIDENT STATUS IN SELECTED EU MEMBER STATES

The article provides an overview and comparison of the selected European Union Member States governing the granting of the long-term residence permit for third-country nationals. The basis for this comparative analysis presents the Directive (2003/109/EC), since all the aforementioned countries were obliged to incorporate its contents into their national legislation. In this context, I assessed how the selected countries deviate from the Directive according to the specific criteria and how they differ in regulating of this field. Those criteria are as follows: the conditions required for acquiring long-term resident status for third-country nationals; the length of residence required for integration; the rights to which are the long-term residence holders entitled to. In addition, the article briefly presents previous initiatives by the European Union in the area of long-term residence. It highlights some international documents, which also deal with this area and critically analyzes the content of the Directive.

Keywords: long-term residence, international migration, third-country nationals, European Union

Članek ponuja pregled in primerjavo, kako izbrane države članice Evropske unije urejajo pridobitev dovoljenja za daljši čas za državljane tretjih držav. Podlaga te primerjalne analize je Direktiva Sveta (2003/109/ES), saj so morale obravnavane države njene vsebine vključiti v svoje nacionalne zakonodaje. V tem okviru sem ugotavljal, kako glede na določene kriterije medsebojne primerjave izbrane države upoštevajo Direktivo oziroma kako se njihovo zakonsko urejanje omenjenega področja med seboj razlikuje. Uporabljeni kriteriji so naslednji: pogoji za pridobitev dovoljenja, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav; dolžina bivanja državljanov tretjih držav, potrebna za pridobitev dovoljenja; morebitni pogoji s področja integracije; pravice, do katerih so upravičeni nosilci statusa rezidenta za daljši čas. Poleg tega članek na kratko predstavlja predhodne pobude Evropske unije za bivanje za daljši čas. Poudarja se nekatere mednarodne dokumente, ki prav tako obravnavajo omenjeno področje, kritično pa analizira vsebino omenjene Direktive.

Ključne besede: bivanje za daljši čas, mednarodne migracije, državljani tretjih držav, Evropska unija

UVOD

V odnosu do pravice do daljše naselitve državljanov tretjih držav na ozemlju članic Evropske unije (EU) se kot pravna podlaga od leta 2003 uporablja Direktiva Sveta (2003/109/ES) o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Omenjena Direktiva v 8. členu pojmuje rezidente za daljši čas kot državljane tretjih držav, ki so se v članicah EU naselili za stalno. Pod naselitev za stalno pa na splošno lahko razumemo pravico, ki jo država sprejema dodeli tujemu državljanu, da stalno oziroma neomejeno živi in dela na njenem ozemlju (Glossary on Migration 2004: 47). Stališče, ki je motiviralo EU, da je sprejela enotno politiko s področja stalne naselitve državljanov tretjih držav na njihovem ozemlju, je zapisano tudi v samem uvodu omenjene Direktive, in sicer, da je integracija državljanov tretjih držav, ki so v članicah EU rezidenti za daljši čas, ključni element pri krepitvi tamkajšnje gospodarske in družbene kohezije. Poleg združevanja družin državljanov tretjih držav je urejanje njihovega statusa za bivanje za daljši čas eno redkih področij, ki jih je EU z Direktivo iz leta 2003 poenotila s ciljem oblikovanja skupne migracijske politike (Carrera 2006: 15).

Namen pričujočega prispevka je analizirati, kako izbranih osem držav ureja omenjeno pravico.¹ Podlaga primerjalne analize je omenjena Direktiva (2003/109/ES), saj so morale obravnavane države njene vsebine vključiti v svoje nacionalne zakonodaje. V tem okviru bom ugotavljal, kako glede na določene kriterije medsebojne primerjave izbrane države upoštevajo Direktivo oziroma kako se njihovo zakonsko urejanje tega področja med seboj razlikuje. Pred tem so podana še krajša metodološka pojasnila in opredeljeni sami kriteriji, na podlagi katerih sem z analizo primerjal države med seboj. V drugem poglavju so na kratko predstavljene predhodne pobude EU s področja bivanja za daljši čas. Poleg tega so poudarjeni nekateri mednarodni dokumenti, ki prav tako obravnavajo omenjeno področje, kritično pa analizirane vsebine Direktive (2003/109/ES). V tretjem poglavju so podane primerjave pravnega urejanja omenjene pravice v izbranih osmih državah, na koncu pa so navedeni tudi primeri najboljših praks, čemur sledi še sklep.

Na tem mestu je treba najprej pojasniti nekatere temeljne pojme, s katerimi se pogosto srečujemo v okviru pravne obravnave bivanja tujih državljanov v državi sprejema. Ob proučevanju imigracij v EU in drugod po svetu so pogosto srečujemo s pojmi, ki zaznamujejo različne vrste priseljencev oziroma dovoljenj za bivanje tujih državljanov, in sicer glede na obdobje: dovoljenje za kratko bivanje,



1 Izbora držav izhaja iz vsebine raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. Glavni kriterij izbora je bil obstoj različnih vrst primerljivosti migracijskih situacij teh držav s slovensko. Kriteriji izbora ter metodologija so podrobneje pojasnjeni v uvodu končnega poročila omenjenega projekta (glej Bešter idr. 2008). Projekt je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav in sredstev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije.

dovoljenje za dolgo bivanje in dovoljenje za stalno bivanje (Adam in Devillard 2008: 46).

Priseljenci, ki migrirajo za kratko obdobje, so navadno pojmovani kot osebe, ki se preselijo v drugo državo, kot je država njihovega običajnega bivališča, za obdobje vsaj treh mesecev in ne več kot enega leta. Priseljenci za dolgo obdobje so osebe, ki migrirajo za obdobje vsaj enega leta, medtem ko za priseljenke za stalno to obdobje ni omejeno (Glossary on Migration 2004: 39, 47, 60). V praksi pa običajno države članice EU ne ločujejo med omenjenimi tremi vrstami priseljenecv oziroma dovoljenj za bivanje, temveč le med začasnimi in stalnimi dovoljenji za bivanje. Po priselitvi je tujemu državljanu dodeljeno dovoljenje za začasno bivanje, ki ga, če za to izpolnjuje potrebne pogoje, lahko večkrat podaljša. Med slednjimi je glavni pogoj za dodelitev dovoljenja za stalno bivanje število let, ki jih je tuji državljan preživel v imigracijski državi – kar velja tudi v primeru Direktive (2003/109/ES) za državljane tretjih držav (Adam in Devillard 2008: 46).

Kriteriji za primerjavo, na podlagi katerih bom primerjal obravnavo te pravice po izbranih državah, so naslednji:

- a) dolžina bivanja državljanov tretjih držav, potrebna za pridobitev dovoljenja;
- b) pogoji za pridobitev dovoljenja, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav;
- c) pogoji s področja integracije;
- d) pravice, do katerih so upravičeni nosilci statusa rezidenta za daljši čas.

PRAVNI TER MIGRACIJSKI KONTEKST PODROČJA BIVANJA DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV ZA DALJŠI ČAS V EVROPSKI UNIJI

POLITIČNI PROCESI, KI SO PRIVEDLI DO SPREJETJA DIREKTIVE SVETA (2003/109/ES) O STATU DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV, KI SO REZIDENTI ZA DALJŠI ČAS

Področje zakonskega urejanja bivanja državljanov tretjih držav za daljši čas na ravni skupnih migracijskih politik EU je poleg družinskega združevanja državljanov tretjih držav eno najbolj urejenih. Pot do sprejetja Direktive za to področje je bila do zasedanja Evropskega sveta v Tampereju leta 1999 podobna kot na podro-

čju združevanja družin.² Tam je bila potrjena tudi potreba po približanju pravnega položaja državljanov tretjih držav pravnemu položaju državljanov EU.³

Že pred tem so organi EU oblikovali predhodnike omenjene Direktive. Leta 1996 je Svet EU sprejel Resolucijo o statusu državljanov tretjih držav, ki za daljši čas živijo na območju članic. V tem primeru je Svet izhajal iz stališča, da integracija rezidentov za daljši čas v državah članicah prinaša več varnosti, stabilnosti in socialnega miru. Njegov predlog pa je kot ključni pogoj pred dodelitvijo statusa rezidenta za daljši čas pojmoval bivanje v državi članici do deset let. Po enem letu je Komisija predstavila svoj predlog za sprejem državljanov tretjih držav, v katerem je integracijo državljanov tretjih držav pojmovala kot imperativ demokratične in humanistične tradicije držav članic EU, obdobje predhodnega bivanja kot pogoj za pridobitev statusa pa je omejila na pet let (Acosta-Arcarazo 2008: 2–3). Na podlagi tamperejskega srečanja pa so bili prvi predlogi za direktivo o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, pripravljeni marca 2001 (*World Migration 2003* 2003: 264). Direktiva (2003/109/ES) je bila dokončno sprejeta novembra 2003. Direktivo sveta je bilo treba prenesti v nacionalne zakonodaje držav članic do 23. januarja 2006. Do konca leta 2007 je vseh osem izbranih članic EU določbe Direktive preneslo v svoje nacionalne zakonodaje (Adam in Devillard 2008: 51). Zaradi sprejema Direktive sedaj več članic pozna dve vrsti dovoljenja za stalno bivanje: nacionalno dovoljenje za stalno bivanje ter dovoljenje, ki sledi Direktivi Evropskega sveta (ES). Ključna razlika med njima je, da nacionalna dovoljenja veljajo samo za eno državo članico, medtem ko so dovoljenja na podlagi Direktive priznana tudi v drugih članicah in zagotavljajo pravico do bivanja pod določenimi pogoji (Adam in Devillard 2008: 48, 54). Med proučevanimi osmimi državami v Litvi, na Nizozemskem in v Sloveniji na podlagi omenjene Direktive ES veljajo samo dovoljenja za bivanje za daljši čas. Na Češkem, Finskem, v Grčiji, Nemčiji in na Portugalskem pa hkrati veljata nacionalno dovoljenje za stalno bivanje ter dovoljenje ES za bivanje za daljši čas (Adam in Devillard 2008: 483–493).

KRITIČNA ANALIZA KLJUČNIH VSEBIN DIREKTIVE (2003/109/ES)

V uvodu Direktive je zapisano, da upošteva temeljne pravice in načela, ki so priznani v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.⁴ Nobena od njiju sicer konkre-

2 Podrobno je opisana v poglavju Združitev družine v končnem poročilu raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (Bešter idr. 2008: 27–29).

3 To je zapisano tudi v uvodu Direktive Sveta (2003/109/ES) o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.

4 Ta je bila sicer odobrena s strani Evropskega parlamenta šele novembra 2007. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA->

tno ne obravnava obveznosti in pravic državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Posredno pa se dotikajo njihovih pravic predvsem v določbah, ki govorijo o pravicah v zvezi z delom oziroma zaposlitvijo, s socialno varnostjo in z zdravstvenim zavarovanjem, izobraževanjem oziroma usposabljanjem. Poleg omenjenih mednarodnih pravnih dokumentov pa to med drugim obravnavajo še Splošna deklaracija človekovih pravic, Evropska socialna listina,⁵ najbolj podrobno pa Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov.⁶

Kot je zapisano v 1. členu Direktive, je njen namen določati pogoje za dodeljevanje in odvzem statusa rezidenta za daljši čas za državljane tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju države članice, ter z njim povezanih pravic. Poleg tega pa določa še pogoje za bivanje omenjenih tujih državljanov v drugih članicah EU. Kot piše Acosta-Arcarazo (2008: 4–5), je uvedba Direktive pomembna, ker so mnoge članice EU v zadnjih letih zaostriale pogoje za pridobitev državljanstva, hkrati pa se mnogi državljani tretjih držav svojemu državljanstvu nočejo odpovedati oziroma jim to ni dopuščeno ali pa jim članice EU ne dovolijo imeti dvojnega državljanstva. Eden od namenov dovoljenj za bivanje za daljši čas na podlagi Direktive pa je tudi nadomestitev nacionalnih dovoljenj za stalno bivanje (Adam in Devillard 2008: 53).

Ključna novost te Direktive je, da razširja možnost rezidenčne pravice tudi na pravico državljanov tretjih držav do bivanja na ozemlju druge države članice, in ne le tiste, ki mu je izdala status rezidenta za daljši čas.⁷ Acosta-Arcarazo (2008: 1) omenja, da je bilo pred tem tovrstnim tujim državljanom omogočeno bivanje v drugih državah članicah samo tri mesece.

Že v uvodu Direktive je kot glavni kriterij za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas opredeljena **dolžina bivanja na ozemlju države članice**. To je tudi prvi kriterij, ki sem ga izbral za primerjavo med izbranimi državami članicami. Kot določa člen 4, morajo državljani tretjih držav pred prošnjo za pridobitev omenjenega statusa pet let zakonito in neprekinjeno bivati na ozemlju države članice.⁸

2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-37, 24. 11. 2008).

5 Evropska socialna listina – spremenjena (1996). Uradni list Republike Slovenije, 24/1999, 10. 4. 1999 (http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/163, 13. 11. 2008).

6 Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov (1977) (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/093>, 3. 11. 2008).

7 Določbe o tem področju se nahajajo v III. poglavju Direktive. Vsebina členov se z izjemo dveh pomembnejših področij ujema s tistimi v poglavju II, ki obravnava status rezidenta za daljši čas v državi članici. Med omenjenima je pomembnejša razlika tista o javnem zdravju, in sicer v členu 18. Njegova vsebina govori predvsem o možnosti, da države članice EU zavrnejo vlogo za odobritev bivanja rezidentom za daljši čas, če taka oseba ogroža javno zdravje. Kot opozarjata Apap in Carrera (2003: 21), takšne določbe ni v Direktivi EU iz leta 2004, ki obravnava pravice državljanov EU do prostega gibanja in bivanja na ozemlju drugih članic.

8 Na tem mestu je zanimivo omeniti, da so v obravnavanih članicah EU obdobja bivanja državljanov tretjih

Pri tem so lahko obdobja odsotnosti z ozemlja države članice dolga skupaj največ deset mesecev oziroma krajša od šestih zaporednih mesecev. Obdobje bivanja za pridobitev statusa je bilo torej skrajšano z deset let, kot so predvidevali predlogi Sveta EU v drugi polovici prejšnjega desetletja (Acosta-Arcarazo 2008: 3; Apap in Carrera 2003: 19). V okviru tega kriterija oziroma pogoja pa imajo po določbah 4. člena Direktive države EU diskrecijsko pravico na dveh področjih. V posebnih primerih lahko države članice v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo dovolijo daljše obdobje začasne odsotnosti od prej omenjene. Za državljane tretjih držav, ki v članicah živijo z namenom študija ali poklicnega usposabljanja, pa lahko države pri izračunu obdobja, potrebnega za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, upoštevajo kvečjemu polovico obdobja bivanja. Predlogi Komisije so sicer sprva predvidevali, da se med upravičence za status vključi tudi doktorske študente in begunce, kar pa je bilo v končni različici Direktive zavrženo, kot je razvidno iz njenega 3. člena (Acosta-Arcarazo 2008: 10). Slednji je bil deležen veliko kritik, saj nikjer ni jasno utemeljeno, zakaj naj bi omenjene skupine državljanov tretjih držav v članicah EU ne imele pravice do bivanja za daljši čas (Apap in Carrera 2003: 17).

Med druge pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, kar je drugi kriterij primerjave med proučevanimi članicami EU, sodijo stalni in redni viri za vzdrževanje državljanov tretjih držav oziroma njihovih družin ter zdravstveno zavarovanje. To določa 5. člen Direktive, ki te pogoje razume kot sredstva proti "izrabljanju" sistema socialne pomoči države članice. Tovrstni pogoji so zelo podobni pogojem Direktive (2003/86/ES) o pravici do združitve družine, s tem da se tam zahteva še primerna namestitvev oziroma stanovanjska kapaciteta.⁹

V okvir kriterijev sodijo še pogoji s področja integracije, ki jih lahko države članice EU zahtevajo od državljanov tretjih držav. V členu 4(2) je omenjeno, da lahko članice EU od njih zahtevajo izpolnjevanje "pogojev" za integracijo v skladu z nacionalno zakonodajo. V nasprotju z besednjakom v prej omenjeni Direktivi (2003/86/ES), kjer se omenja "ukrepe" oziroma "merila" za integracijo,¹⁰ pa se tukaj že govori o pogojih. Ti so torej predmet diskrecijske pravice držav članic, nikjer v Direktivi pa ni opredeljeno, kaj pogoji za integracijo sploh so.¹¹ V prvotnem

držav za pridobitev državljanstva sprejemne države lahko celo krajša od pet let v primeru njihove poroke z državljanom sprejemne države. O tem več v poglavju Državljanstvo v končnem poročilu raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (Bešter idr. 2008).

9 V členu 7(1) omenjene Direktive. Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF>, 17. 10. 2008).

10 Člen 7(2) Direktive. Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF>, 17. 10. 2008).

11 Ti navadno zajemajo zahteve po znanju jezika države sprejema oziroma zahteve po poznavanju družbe in

predlogu Direktive se je namesto integracijskih pogojev še vedno uporabljalo besedno zvezo integracijski ukrepi, pritisk za sprejem te določbe pa so pri sprejemanju Direktive izvajale Avstrija, Nemčija in Nizozemska (Acosta-Arcarazo 2008: 12–13).¹²

K četrtemu kriteriju primerjave sodijo pravice, do katerih so upravičeni nosilci statusa rezidenta za daljši čas. V tem okviru je treba naprej omeniti še urejanje izdaje dovoljenja za bivanje za daljši čas, ki ga določa člen 8(2). Dovoljenje je veljavno vsaj pet let; ob poteku se na podlagi vloge avtomatsko podaljša. Sicer pa pravice, ki pripadajo statusu, določa člen 11(1). Ta med drugim zajema naslednja področja, kjer naj bi bili državljani tretjih držav deležni enake obravnave kot državljani EU: dostop do zaposlitve, izobraževanja, socialnega zavarovanja oziroma pomoči, priznavanje izobrazbenih kvalifikacij. Med pravicami je v členu 12 posebej poudarjena še zaščita pred izgonom rezidenta.

Kljub naštetim pravicam oziroma področjem, kjer so državljani tretjih držav načeloma upravičeni do enake obravnave, pa imajo, kot določajo členi 11(2), (3) in (4), članice EU diskrecijsko pravico do dodatnih omejitev oziroma zahtev. Omejitve se lahko uveljavi na področjih zaposlitve in socialne pomoči oziroma varstva, na področju dostopa do izobraževanja in usposabljanja pa lahko države članice zahtevajo dokazila o ustreznem znanju jezika, kar pa tudi sodi že med integracijske ukrepe.

PRIMERJAVA PO DRŽAVAH

V večini primerov bivanje državljanov tretjih držav za daljši čas urejajo zakoni o tujcih oziroma zakoni o imigracijah in bivanju tujih državljanov.¹³ Primerjava zakonske ureditve omenjenega področja med proučevanimi osmimi državami je strukturirana glede na prej omenjene štiri kriterije.

kulture države sprejema (Acosta-Arcarazo 2008: 14). Več o tej temi je omenjeno v poglavju Integracijski programi za tujce v končnem poročilu raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (Bešter idr. 2008: 27–29).

12 Pri tem je zanimivo omeniti, da je "integracijske pogoje" v svojo migracijsko zakonodajo leta 1999 vključevala samo Nemčija, danes pa jih vključuje že 14 držav članic EU (Acosta-Arcarazo 2008: 14).

13 Primer za slednje je mogoče najti v Grčiji (Zakon o vstopu, bivanju in socialni integraciji državljanov tretjih držav na ozemlju Grčije), Nemčiji (Zakon o bivanju) ter na Portugalskem (Zakon o imigracijah) (Adam in Devillard 2008: 186, 226, 252, 264, 328, 356, 384, 418). V Nemčiji je upoštevanje tovrstnega zakona odgovornost zveznih dežel (Niessen, Peiro in Schibel 2005: 49).

DOLŽINA ČASA BIVANJA NA OZEMLJU DRŽAVE ČLANICE, POTREBNA ZA PRIDOBITEV DOVOLJENJA

Po uvedbi določb Direktive v nacionalne zakonodaje držav članic EU je sedaj dolžina tega obdobja povsod enaka, in sicer pet let. Bistvena sprememba po uvedbi tega dela Direktive pa je, da je petletno obdobje krajši čas, kot je bil potreben za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje pred temi zakonskimi spremembami v štirih državah. Na Češkem in v Grčiji se je to obdobje skrajšalo z deset let, na Portugalskem in v Sloveniji pa z osem (Acosta-Arcarazo 2008: 37; Bešter 2009: 162). V državah, kjer je hkrati mogoče pridobiti nacionalno dovoljenje za stalno bivanje – kar je ponekod omogočeno tudi nekaterim državljanom tretjih držav – je dolžina obdobja enaka tisti iz Direktive.¹⁴ Do večjih razlik med državami pa prihaja predvsem zaradi različnih načinov beleženja let bivanja za posamezne vrste priseljencev, saj imajo članice na tem področju v skladu s členom 4 Direktive diskrecijsko pravico.

Tako se na Češkem, v Grčiji in Nemčiji za tam bivajoče študente, ki so državljani tretjih držav, upošteva samo polovica obdobja bivanja, kar v praksi pomeni, da morajo za pridobitev statusa rezidentov za daljši čas bivati v teh državah deset let. Na Portugalskem študentov ne upoštevajo kot upravičence za omenjeni status, na Nizozemskem pa v nasprotju s tem študentom upoštevajo celotno obdobje bivanja. Druga vrsta priseljencev, ki jim posamezne države čas bivanja različno upoštevajo, so priseljenci iz humanitarnih razlogov oziroma begunci. V nekaterih državah, kot na primer na Finskem, v Grčiji in Nemčiji, se njihovo bivanje ne beleži kot obdobje, potrebno za pridobitev statusa, prav nasprotno pa je na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji (Niessen idr. 2007: 83, 131, 149, 161; Adam in Devillard 2008: 485, 487).¹⁵ Ugodnejših tovrstnih pogojev za pridobitev statusa pa so lahko deležni posamezniki s posebnimi poklicnimi oziroma izobrazbenimi kvalifikacijami, ki so v potencialni državi sprejema zaželeni. To velja za posamezne imigrantske vodilne in specialistične kadre, ki lahko za status zaprosijo že ob vstopu v državo (Adam in Devillard 2008: 256). Enako velja na Češkem za posameznike, zajete v program t. i. aktivne selekcije kvalificiranih delavcev, ki se je začel izvajati leta 2003. Za te je zahtevana doba neprekinjenega bivanja samo dve leti in pol (Niessen idr. 2007: 47; Trends in International Migration 2005: 177). Po češki zakonodaji lahko že ob vstopu v državo za status rezidenta za daljši čas zaprosijo naslednje kategorije priseljencev: člani družine državljana Češke oziroma državljana tretje države z dovoljenjem za stalno bivanje; priseljenci, ki



¹⁴ Izjema je Finska, kjer je za pridobitev nacionalnega dovoljenja treba neprekinjeno prebivati štiri leta, iz samega Zakona o tujcih pa ni razvidno, ali so do njegove pridobitve upravičeni tudi državljani tretjih držav. Zakon o tujcih – Finska, člen 56 [Aliens Act (301/2004), amendments up to 973/2007 included] (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>, 3. 11. 2008).

¹⁵ Zakon o tujcih – Finska, člen 56a(4) [Aliens Act (301/2004), amendments up to 973/2007 included] (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>, 3. 11. 2008).

so upravičeni do humanitarne zaščite; drugi posamezniki, ki jih država pojmuje kot pomembne – na primer nekdanji državljani Češkoslovaške, etnični Čehi iz Vzhodne Evrope ali Azije (Adam in Devillard 2008: 185–186, 485). Podobne vrste ugodnosti veljajo tudi v slovenski zakonodaji.¹⁶

V Litvi in Sloveniji pogojujejo pridobitev dovoljenja ES za bivanje za daljši čas ne samo z neprekinjenim petletnim bivanjem, temveč tudi z neprekinjenim delom v državi sprejema (Niessen idr. 2007: 131, 161). V primeru češkega Zakona o tujcih pa je sicer sporna interpretacija izraza “neprekinjeno” bivanje, saj državljanom tretjih držav, ki hočejo pridobiti status rezidenta za daljši čas, narekuje dobesedno pet let neprekinjenega bivanja v državi (Adam in Devillard 2008: 189).

POGOJI ZA PRIDOBITEV DOVOLJENJA

V skladu z določbami 5. člena Direktive o pogojih za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas vsebuje zakonodaja vseh osmih izbranih držav članic EU zahtevo po dokazilih o zadostnih oziroma rednih dohodkih. Ta pogoj je opredeljen bolj ali manj specifično – na primer enačenje višine dohodkov državljanov tretjih držav z minimalnimi dohodki v državi sprejema (Adam in Devillard 2008: 186, 486–492; Niessen idr. 2007: 113, 131). Samo naslednjih pet članic pa kot pogoj postavlja tudi zdravstveno zavarovanje: Grčija, Litva, Nemčija, Portugalska in Slovenija. Pogojno lahko sem prištevamo še Nizozemsko, ki od kandidatov za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas zahteva samo potrdilo o opravljenem testu o obolevnosti za tuberkulozo (Adam in Devillard 2008: 357, 486–492; Niessen idr. 2007: 113, 131).¹⁷

Nemčija in Slovenija pa med pogoje uvrščata tudi zahtevo, da kandidat za dodelitev statusa v preteklosti ni bil kazensko obsojen. V Sloveniji se to nanaša na kazen, daljšo od enega leta, v Nemčiji pa na šest mesecev ali več oziroma na šest mesecev ali več v zadnjih treh letih za namerno hudodelstvo (Adam in Devillard 2008: 487, 492). Take določbe izhajajo iz šestega člena Direktive, ki članicam dovoljuje diskrecijsko pravico za uvedbo dodatnih pogojev na področju javnega reda in varnosti. V nasprotju z Direktivo pa so zahteve Grčije in Portugalske po primerni namestitvi oziroma bivališču kot pogoj za pridobitev statusa (Adam in Devillard 2008: 487, 491).

16 Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo), člen 41 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101>, 6. 11. 2008).

17 Zakon o pravnem statusu tujcev v Republiki Litvi, člen 26(1) 1,2 [Republic of Lithuania Law on the Legal Status of Aliens (29 April 2004), IX-2206. As Amended by 28 November 2006, X-924].

POGOJI S PODROČJA INTEGRACIJE

Kot je bilo že omenjeno, lahko članice od državljanov tretjih držav zahtevajo, da izpolnjujejo pogoje za integracijo, kar omenja člen 5(2) Direktive. Tri od obravnavanih držav nimajo nikakršnih zahtev s tega področja, vendar je glede na trende v zadnjem desetletju v mnogih državah članicah pričakovati, da se bo to spremenilo v prid uvedbe nekaterih zahtev s področja integracije. Te države so Češka, Finska in Slovenija. Sicer pa pogoje za integracijo definira vsaka država po svoje, v vseh pa se pojavlja vsaj zahteva po znanju jezika sprejemne države.

V Grčiji, Nemčiji in Litvi morajo državljani tretjih držav poleg testa o znanju jezika opraviti še tečaj oziroma pokazati znanje o zgodovini oziroma pravni in družbeni ureditvi sprejemne države. Nemčija ima med omenjenimi najvišje jezikovne zahteve, saj mora biti znanje jezika na visoki ravni. Temeljno znanje o pravni in družbeni ureditvi Nemčije ne zadostuje, saj se morajo državljani tretjih držav udeležiti še integracijskega tečaja. V Grčiji se zahteva poznavanje temeljev grške zgodovine in civilizacije,¹⁸ v Litvi pa je obvezen izpit iz poznavanja ustave. Nizozemska za državljane tretjih držav poleg zahteve po znanju jezika zahteva še obvezno opravljanje integracijskega testa, in sicer še pred njihovo emigracijo, torej v izvornih državah tujcev. V zvezi z omenjenimi integracijskimi pogoji je najbolj blaga Portugalska, ki zahteva samo osnovno znanje portugalsčine (Adam in Devillard 2008: 331, 486–492; Niessen idr. 2007: 131).

PRAVICE, DO KATERIH SO UPRAVIČENI REZIDENTI ZA DALJŠI ČAS

Zaradi rabe večinoma sekundarnih virov so informacije o tem področju med državami slabše primerljive. Načeloma vse države priznavajo enake pravice na področju zaposlovanja,¹⁹ najpogosteje pa tudi zdravstvenega ter socialnega zavarovanja oziroma varnosti. V nekaterih državah se specifično omenja tudi priznavanje enakih pravic z državljani na področju stanovanjskih zadev oziroma nastanitve: na Finskem, v Grčiji, Litvi, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji (Adam in Devillard 2008: 186, 258; Niessen idr. 2007: 47, 65, 77, 83, 113, 131, 149, 161).

Kot primere najboljših praks v zvezi z omenjenimi pravicami Niessen idr. (2007) navajajo Finsko, Grčijo in Portugalsko. Največja težava pri prvi in zadnji pa so težave s priznavanjem izobrazbenih in poklicnih kvalifikacij državljanov tretjih držav. V Grčiji imajo pri dostopu do omenjenih pravic prednost tuji državljani grškega rodu. Statusa rezidenta za daljši čas državljan tretje države po upokojitvi

18 V grškem primeru so dejanski pogoji za izpolnitev omenjenih pogojev slabi, saj je udeležba na tečajih o omenjenih vsebinah obvezna, hkrati pa država pri tem postavlja zelo nizke letne kvote (Niessen idr. 2007: 83).

19 V Nemčiji pri zaposlovanju sicer veljajo načela, da je zaposlitev možna, če na izbranem delovnem mestu ni pripravljen delati noben nemški državljan (Adam in Devillard 2008: 258).

ne izgubi na Nizozemskem in Portugalskem, kar pa se lahko zgodi v Litvi (Niessen idr. 2007: 47, 65, 77, 83, 113, 131, 149, 161; Adam in Devillard 2008: 186, 258).

SKLEP

Ob koncu primerjave zakonskega urejanja področja bivanja za daljši čas v izbranih državah članicah je treba poudariti, da so zakonske določbe za to področje precej omejujoče, kar se tiče nabora pogojev in pravic za državljane tretjih držav. Končne različice določb Direktive (2004/109/ES), ki jih je bilo treba prenesti v nacionalne zakonodaje, so namreč znatno omejile krog državljanov tretjih držav, ki so potencialno sploh upravičeni do pridobitve statusa rezidenta za daljši čas. Razvoj sprejemanja te Direktive oziroma enotne politike EU za področje bivanja državljanov tretjih držav za daljši čas je podoben tistemu o sprejemanju Direktive (2003/86/ES) o združitvi družin. Tudi tu so največji pritisk na uvedbo zaostrenih pogojev, predvsem v obliki t. i. integracijskih pogojev, izvajale imigracijsko bolj privlačne države, kot na primer Nemčija in Nizozemska.

Kljub temu da je nosilec tovrstnega dovoljenja načeloma omogočeno enačenje pravic z državljani EU za področja, kot so zaposlovanje, socialno in zdravstveno zavarovanje in podobno, pa imajo države sprejema hkrati proste roke pri tem, pri katerih od teh pravic želijo omejiti dostopnost rezidentom za daljši čas. Kot omenja Acosta-Arcarazo (2008: 36), se s tem prav gotovo ne dosega ciljev z zasedanja v Tampereju, ki si prizadevajo za približanje pravnega položaja državljanov tretjih držav pravnemu položaju državljanov EU. Kljub temu pa prenos določb Direktive prinaša nekaj pomembnih pridobitev: poleg skrajšanja obdobja bivanja, potrebnega za pridobitev omenjenega statusa v primeru nekaj držav, ureja Direktiva tudi zahteve za bivanje v drugi članici od tiste, ki je državljanu tretje države sprva dodelila status rezidenta za daljši čas. V nekaterih primerih, kot na primer v Nemčiji, pa je sicer še nekoliko prezgodaj za podrobnejše analize o izvrševanju določb Direktive v praksi.

Na tem mestu lahko razvijem še hipotetični model dobre prakse za področje statusa rezidentov za daljši čas, ki bi združeval naugodnejše obravnave omenjenih kriterijev primerjave v izbranih državah s perspektive priseljencev iz tretjih držav. Kar se tiče obdobja bivanja, bi bilo za potencialne kandidate za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas najugodnejše, če bi se leta bivanja v državi sprejema upoštevala za širši krog tujih državljanov. Predvsem bi mednje lahko šteli še študente oziroma posameznike na poklicnem izobraževanju, če ima seveda članica EU interes privabiti in obdržati čim več (visoko) izobraženih oziroma kvalificiranih tujcev. V tem primeru bi lahko države članice uveljavile tudi zelo ugodne terminske pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas posebej za tovrstne priseljen-

ce. Iz pogojev za pridobitev dovoljenja bi se lahko črtale tiste vprašljive zahteve, ki niso del Direktive, kot na primer zahteva po nastanitvenih kapacitetah, ki jih določata Grčija in Portugalska. Druge zahteve, kot na primer zahtevana višina dohodkov in vlaganj v zdravstveno zavarovanje, pa bi lahko omejili na minimum. Priseljenci imajo vsaj v prvih letih bivanja že tako proporcionalno veliko stroškov pri vzpostavljanju svojega življenja v novem okolju, kar bi lahko upoštevali pogoji, povezani s plačevanjem raznih prispevkov – kot na primer zavarovanja. Smiselno bi bilo, da bi bili integracijski pogoji natančno opredeljeni že v sami Direktivi, saj tako ne bi prihajalo do razlik med interpretacijami posameznih držav. Sploh pa na tem področju ne bi smeli veljati mehanizmi, ki kandidatom preprečujejo izpolnjevanje pogojev – kot so na primer kvote za obvezne integracijske tečaje v Grčiji. Za pravice, ki pripadajo nosilcem statusa oziroma enake obravnave z državljani EU, pa prav tako ne bi smeli dopuščati državam članicam diskrecijske pravice, na katerih področjih bo dejansko prihajalo do enake obravnave. Pri tem tudi ne bi smeli dajati prednost tujim državljanom iz tretjih držav glede na njihovo etnično pripadnost, kot se to dogaja v primeru pripadnikov diaspor iz posameznih držav sprejema.

LITERATURA IN VIRI

- Acosta-Arcarazo, Diego (2008) "Directive 2003/109 or the Legal Exclusion of the Long-Term Resident 'Other'." V *Conference "New Directions in Legal and Social Theory"*, Edinburgh (<http://www.law.ed.ac.uk/festivaloflegalththeory/files/acosta.pdf>, 6. 11. 2008).
- Adam in Devillard (2008) *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration. Including Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers*. Bruselj: Evropski Parlament (http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_study_of_laws_for_legal_immigration.pdf, 16. 10. 2008).
- Apap, Joanna in Sergio Carrera (2003) *Towards a Proactive Immigration Policy for the EU*. Centre for European Policy Studies – CEPS Working Document, št. 198 (http://shop.ceps.be/download.php?item_id=1081, 20. 10. 2008).
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kežar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Bešter, Romana (2009) "Pravni okvir, relevanten za integracijo imigrantov v Sloveniji." *Razprave in gradivo* (58): 160–195.
- Carrera, Sergio (2006) *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*. V Centre for European Policy Studies (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1310, 10. 6. 2008).
- Glossary on Migration (2004). Geneve: International Organization for Migration (<http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Glossary.pdf>, 30. 4. 2005).
- Niessen, Jan, Thomas Hudedleston, Laura Citron, Andrew Geddens in Dirk Jacobs (2007) *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: British Council in Migration Policy Group.
- Trends in International Migration. Annual Report 2004 (2005). Paris: OECD, SOPEMI (<http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/8105011e.pdf>, 12. 1. 2006).
- World Migration 2003: *Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move* (2003). International Organization for Migration (http://www.iom.int/iomwebsite/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr2003/, 5. 12. 2007).

DOKUMENTI

- Direktiva Sveta (2003/109/ES) o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Uradni list Evropske unije, L 16, 23. 1. 2004 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0109:SL:PDF>, 17. 10. 2008).
- Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije, L 251, 3.10.2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF>, 17. 10. 2008).
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-37>, 24. 11. 2008).
- Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (Ztuj-1-UPB5). Uradni list Republike Slovenije 71/2008, 14. 7. 2008 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101>, 6. 11. 2008).
- Zakon o pravnem statusu tujcev v Republiki Litvi [Republic of Lithuania Law on the Legal Status of Aliens (29 April 2004), IX-2206. As Amended by 28 November 2006, X-924] (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=307827, 3. 11. 2008).
- Zakon o tujcih - Finska [Aliens Act (301/2004), amendments up to 973/2007 included] (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>, 3. 11. 2008).

ZDRUŽEVANJE DRUŽIN PRISELJENCEV V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

FAMILY REUNIFICATION OF IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES

This article provides an overview and comparison of the selected European Union Member States governing the right to family reunification. The basis for this comparative analysis presents Directive (2003/86/EC), since all the countries were obliged to incorporate its contents into their national legislation. In this context, I assessed how the selected countries deviate from the Directive according to the specific criteria and how they differ. The article focuses on the following questions: which family members are covered by this right; what conditions must be completed by the sponsor and family members for family reunification; the length of the procedure of decision on the request for family reunification and the period the sponsor must spend in the Member State before having his/her family members join him/her; the rights belonging to the family members with the implementation of family reunification. The article presents the historical and current context of legal migration and family reunification in the European Union. In this context, it highlights the key international documents, which led to the creation of common migration policy of the European Union in this area as well as critically analyzes the content of the Directive.

Keywords: family reunification, international migration, migration policy, European Union

Članek ponuja pregled in primerjavo, kako izbrane države članice Evropske unije urejajo pravico do združitve družine. Podlaga te primerjalne analize je Direktiva (2003/86/ES), saj so morale obravnavane države njene vsebine obvezno vključiti v svoje nacionalne zakonodaje. Pri tem ugotavljam, kako glede na določene kriterije izbrane države upoštevajo Direktivo in kako se pri tem med seboj razlikujejo. Članek se osredotoča na naslednja vprašanja: katere družinske člane zajema ta pravica; katere pogoje morajo za združitev družine izpolniti sponzor in družinski člani; trajanje postopka za odločitev o prošnji za družinsko združitev ter obdobje, ki ga mora sponzor preživeti v državi članici, da se mu lahko pridružijo družinski člani; katere pravice pripadejo družinskim članom po združitvi družine. Članek predstavi tudi zgodovinski in sedanji pravni ter migracijski kontekst združevanja družin v Evropski uniji. V tem okviru poudarja ključne mednarodne dokumente, ki so pripeljali do oblikovanja enotne migracijske politike Evropske unije na tem področju, kritično pa analizira tudi vsebino omenjene Direktive.

Ključne besede: združitev družine, mednarodne migracije, migracijska politika, Evropska unija

UVOD

Pravica do ustanovitve družine in ohranjanja njene enotnosti sodi med temeljne človekove pravice. Ta pravica torej ni omejena z državljanstvom in je zaščiten z mednarodnim pravom (Glossary on Migration 2004: 24). Kot je zapisano tudi v členu 16(3) Splošne deklaracije človekovih pravic, je "Družina [je] naravna in temeljna celica družbe in ima pravico do družbenega in naravnega varstva".¹ Zato so ukrepi, ki omogočajo združitev družine, v bistvu nujen pogoj za zagotavljanje spoštovanja omenjene pravice tudi za priseljence oziroma državljane tretjih držav v državah Evropske unije (EU). Kot je omenjeno v uvodu v Direktivo Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES), je "združitev družine potrebna, da se omogoči družinsko življenje. Pomaga ustvariti socialno in kulturno stabilnost, ki olajša vključevanje državljanov tretjih držav v državo članico, kar spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo." Poleg ekonomskih imigracij sodi v zadnjih desetletjih združevanje družin med najpomembnejše vzroke za imigracije državljanov tretjih držav v države članice EU. To velja tudi za vse izbrane države v pričujoči raziskavi² (Family Reunification 2005: 1–2; International Migration Outlook 2006: 3, 21).

Namen pričujočega prispevka je analizirati, kako izbrane države urejajo pravico do združevanja družin. Podlaga primerjalne analize je omenjena Direktiva (2003/86/ES), saj so morale obravnavane države njene vsebine obvezno vključiti v svoje nacionalne zakonodaje. Pri tem bom glede na določene kriterije ugotavljal, v kolikšnem obsegu izbrane države upoštevajo Direktivo in v čem se med seboj razlikujejo. V prispevku najprej sledijo še nekatera metodološka pojasnila, nato pa so opredeljeni kriteriji, ki so podlaga za medsebojno primerjavo analiziranih držav. V drugem poglavju predstavim zgodovinski in sedanji pravni ter migracijski kontekst področja združevanja družin v EU. V tem okviru predstavim ključne mednarodne dokumente, ki so pripeljali do oblikovanja enotne migracijske politike EU na tem področju, kritično pa analiziram tudi vsebino Direktive (2003/86/ES). V tretjem poglavju v izbranih osmih državah primerjam področje pravnega urejanja omenjene pravice, ob tem pa na koncu navajam tudi primere najboljših praks, čemur sledi še sklep.



1 Splošna deklaracija človekovih pravic. Office of the High Commissioner for Human Rights (<http://www.unchr.ch/udhr/lang/slv.pdf>, 7. 11. 2008).

2 Izbor držav izhaja iz vsebine raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. Glavni kriterij izbora so bile različne vrste primerljivosti migracijskih situacij omenjenih držav s slovensko. Kriteriji izbora ter metodologija so podrobneje pojasnjeni v uvodu končnega poročila omenjenega projekta (glej Bešter idr. 2008). Projekt je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav in sredstev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije.

Pred nadaljevanjem je treba na tem mestu pojasniti nekatere pojme, s katerimi se pogosto srečujemo ob pravnem obravnavanju pravice do združitve družine.

Najprej je treba opozoriti, da na evropski oziroma mednarodni ravni ni enotnega koncepta o tem, kaj je to družina oziroma katere člane zajema (Apap in Carrera 2003: 6). Prav tako obstaja več različic definicij, katere pravice so dodeljene priseljencem, ki imigrirajo v državo v okviru procesa (ponovne) združitve družine. V vseh državah zakonske določbe s tega področja zajemajo soproge ter neporočene, vzdrževane in mladoletne otroke. Pri tem pa ne obstaja konsenz glede starosti otrok. Ne upošteva se poligamne zveze, medtem ko narašča število držav, v katerih se pod določenimi pogoji lahko v okvir družinskega združevanja uvrščajo tudi neporočeni partnerji. V nekaterih državah, kot na primer na Nizozemskem, priznavajo tudi istospolne partnerje. Ponekod se lahko zaradi vzdrževanja, starosti in botrstva v ta tip migracij umestijo tudi starši oziroma bratje, sestre in drugi sorodniki priseljencev (International Migration Report 2002: 25).

Direktiva (2003/86/ES), na katero se v nadaljevanju najbolj pogosto sklicujem, na področje združevanja družin uvaja pojem "sponzor". Kot je zapisano v členu 2(c) Direktive, to pomeni "državljana tretje države, ki zakonito biva v državi članici in prosi za združitev s svojimi družinskimi člani, ali čigar družinski člani prosijo za združitev z njim/njo."³ Samo združitev družine pa člen 2(d) pojmuje kot "vstop v državo članico in bivanje družinskih članov državljana tretje države, ki zakonito biva v navedeni državi članici, z namenom da se ohrani družinska enota, ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom rezidenta ali po njem."

Kriteriji za primerjavo pravice do združitve družine po izbranih državah:

- a) katere družinske člane zajema ta pravica;
- b) katere pogoje morajo izpolniti sponzor in družinski člani za združitev družine;
- c) dolžina postopka za odločitev o prošnji za družinsko združitev ter obdobje, ki ga mora sponzor preživeti v državi članici, da se mu lahko pridružio družinski člani;
- d) katere pravice pripadejo družinskim članom po združitvi družine.



3 V nadaljevanju zaradi jedrnatosti povežujem oziroma zapisujem izraza sponzor in zakonski partner v moški slovnični obliki, pri tem pa se pojma lahko nanašata na moške ali ženske.

ZGODOVINSKI IN SEDANJI PRAVNI TER MIGRACIJSKI KONTEKST PODROČJA ZDRUŽEVANJA DRUŽIN DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV V EVROPSKI UNIJI

ZGODOVINSKE MIGRACIJSKE IN POLITIČNE OKOLIŠČINE, KI SO PRIVEDLE DO SPREJETJA DIREKTIVE SVETA EVROPSKE UNIJE O PRAVICI DO ZDRUŽITVE DRUŽINE (2003/86/ES)

Združevanje družin ostaja v EU eden najpomembnejših motivov za imigracije iz tretjih držav. V največji meri je to posledica zaostritev pogojev za imigriranje iz ekonomskih razlogov iz omenjene skupine držav. To velja predvsem za uveljavljene zahodnoevropske imigracijske države, kot sta Nemčija in Nizozemska, in to že vse od srede sedemdesetih let 20. stoletja.⁴ Takrat se je tam zaradi ekonomske krize ukinil liberalni režim zaposlovanja delovne sile iz tretjih držav, posledično pa so se imigracije zaradi združevanja družin in iskanja azila uveljavile kot ena najpogostejših možnosti zakonitih imigracij. V nekaterih državah so prav tovrstni imigracijski tokovi najbolj prispevali k nadaljevanju rasti števila tujih državljanov, kljub temu da so se pogoji postopoma zaostrovali tudi na tem področju (Pirc 2009: 63, 78–79; van Selm 2003; Castles in Miller 1998: 71–72; Oezcan 2004; International Migration Report 2002: 24). Združevanje družin je v zadnjih letih v obravnavanih osmih državah najpomembnejša ali poleg ekonomskih druga najpomembnejša vrsta imigracij⁵ (International Migration Outlook 2006: 3, 21).⁶

Področje zakonskega urejanja družinskega združevanja državljanov tretjih držav je na ravni skupnih migracijskih politik EU eno najbolj urejenih. Pot do sprejetja obvezujoče Direktive za to področje iz leta 2003 pa sega posredno vse do leta 1957, ko je bil ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) svoboden pretok delavcev utemeljen kot ena od štirih svoboščin EGS. Od ustanovitve EU leta 1993 ta pravica velja za vse njene državljanke, ne glede na to, ali so ekonomsko aktivni ali ne. Državljanke tretjih držav pa te določbe ne zajemajo. Po Maastrichski pogodbi, ki je stopila v veljavo omenjenega leta, sta bili področji imigracij in azila vključeni v t. i. tretji steber politik EU – pravosodje in notranje zadeve. Ta se je urejal na medvladni podlagi med državami članicami, kjer je imela



4 Poleg omenjenih dveh sta med obravnavanimi državami z večjim deležem migracij zaradi združevanja družin tudi Finska in Portugalska (International Migration Outlook 2006: 35).

5 Po podatkih Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) za leto 2004 je med izbranimi državami predstavljalo družinsko združevanje največji delež imigracij na Finskem, Nizozemskem in v Nemčiji. Drugi največji delež za ekonomskimi imigracijami pa je bil dosežen na Portugalskem (International Migration Outlook 2006: 178, 183, 201, 209). Enako je po podatkih Statističnega urada Slovenije (SURS) veljalo za Slovenijo za leto 2005. Za Češko, Grčijo in Litvo tovrstni podatki niso bili dosegljivi.

6 Priseljeni tujci po namenu priselitve in državi državljanstva, Slovenija, letno (<http://www.stat.si/pxweb/Temp/055700152008117403079.xls>, 7. 11. 2008).

Evropska skupnost obrobno vlogo (Adam in Devillard 2008: 15; World Migration 2003 2003: 259).

Pogoji za enakopravno obravnavanje državljanov tretjih držav so bili izpolnjeni šele z Amsterdamsko pogodbo, ki je stopila v veljavo leta 1999. Ta je področja viz, azila, imigracij ter drugih politik, povezanih s prostim pretokom vseh oseb, vključno z državljani tretjih držav, prenesla iz stebra pravosodja in notranjih zadev na nadnacionalno raven prvega stebra, pod novo IV. poglavje pogodbe o Evropski skupnosti.⁷ S tem je bila pripravljena podlaga za t. i. območje svobode, varnosti in pravic, ki naj bi se vzpostavilo do 1. maja 2004. Na območju držav članic naj bi ta omogočal svobodne migracije državljanov EU, dober nadzor nad imigracijami, dobro reguliran dostop do humanitarne zaščite, varnost državljanov EU in drugih rezidentov, vzdrževanje pravice za vse. Deli omenjenega IV. poglavja zagotavljajo tudi ukrepe v zvezi z imigracijami državljanov tretjih držav, med drugim za področje združevanja družin in bivanja za dolgo obdobje (Adam in Devillard 2008: 15; van Selm in Tsolakis 2004: 2–3; World Migration 2003 2003: 259). Evropski svet se je oktobra 1999 srečal v Tampereju, da je določil jasno agendo za razvoj območja svobode, varnosti in pravic. Tam je tudi potrdil potrebo po uskladitvi nacionalnih zakonodaj o pogojih za sprejem in bivanje državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju članic. Posebej pa je tudi poudaril, da bi jim morala EU zagotoviti pošteno obravnavo ter pravice in obveznosti, ki bi bile primerljive s pravicami in z obveznostmi državljanov EU (van Selm in Tsolakis 2004: 3).⁸

Na tej podlagi je bil decembra 1999 oblikovan prvi predlog s področja pravice o združevanju družin. To je bil tudi prvi od ukrepov Evropske komisije za državljane tretjih držav po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe. Diskusija o predlogu je potekala skoraj štiri leta, vse do septembra 2003, ko je bila sprejeta Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Direktivo sveta je bilo treba prenesti v nacionalne zakonodaje držav članic do 3. oktobra 2005. Do takrat je to storilo samo manjše število članic; večina je to naredila leta 2006. Konec leta 2007 so zahtevane pogoje izpolnile vse obravnavane države (Apap in Carrera 2003: 5, 7; European Migration Network 2008: 5).

KRITIČNA ANALIZA KLJUČNIH VSEBIN DIREKTIVE (2003/86/ES)

Kot je bilo že omenjeno, pravico do ustanovitve družine in ohranjanja njene enotnosti ščiti mednarodno pravo. Pred sprejetjem Direktive so članice EU oziroma obravnavane države ratificirale tudi več drugih mednarodnih dokumentov, ki obravnavajo to pravico. Poleg omenjene Splošne deklaracije človekovih pravic je

7 Konkretno o tem govorijo člani 61 do 69 pogodbe o Evropski skupnosti (Adam in Devillard 2008: 15).

8 Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES).

na evropski ravni najstarejši tak dokument Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ECHR) iz leta 1950. Na spoštovanje njenega 8. člena se Direktiva sklicuje tudi v uvodu.⁹ Člen 8(1) se glasi: "Vsak ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja."¹⁰ Sicer pa so poleg Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin vse države EU ratificirale tudi naslednje dokumente, ki omenjajo vlogo družine v družbi in pravice do njenega varstva: Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah,¹¹ Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah¹² ter Evropsko socialno listino (ESL).¹³ Tudi slednja vključuje vlogo združitve družine,¹⁴ kot pogoj zanjo pa omenja dovoljenje za bivanje, ki ga mora imeti tuji delavec na ozemlju druge pogodbenice. Bolj detajlno pa združitev družine delavcev priseljencev oziroma pogoje zanjo omenjata 9. in 12. člen Evropske konvencije o pravnem statusu delavcev migrantov.¹⁵ Po podatkih iz januarja 2008 pa sta med obravnavanimi državami konvencijo ratificirali samo Nizozemska in

9 Poleg tega se sklicuje še na Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, ki pa jo je sicer odobril Evropski parlament novembra 2007 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-37>, 24. 11. 2008).

10 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

11 Člen 23(1) Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah: "Družina je naravni in temeljni sestavni del družbe in ima pravico do družbenega in državnega varstva." Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966) (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=104>, 7. 11. 2008).

12 Člen 10(1) Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah: "Države pogodbenice tega Pakta priznavajo, da mora biti družina, ki je naravni in temeljni sestavni del družbe, deležna čim širšega varstva in pomoči, zlasti pri njeni ustanovitvi in dokler je odgovorna za preživljanje otrok, za katere skrbi." Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966) (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=103>, 7. 11. 2008).

13 Člen 19(6) Evropske socialne listine: "Da bi zdomskimi delavcem in njihovim družinam zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do varstva in pomoči na ozemlju druge pogodbenice, se pogodbenice zavezujejo, da kolikor mogoče olajšajo ponovno združitev družine tujega delavca, ki ima dovoljenje za nastanitev na njihovem ozemlju." Sicer pa ESL v 16. členu govori tudi o pravici družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva. Evropska socialna listina – spremenjena (1996). Uradni list Republike Slovenije, 24/1999, 10. 4. 1999 (http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/163, 13. 11. 2008).

14 V uradnem prevodu ESL v slovenščino je pod angleškim izrazom *reunion of the family* omenjena 'ponovna združitev družine', v uradnem prevodu Direktive (2003/86/ES) pa pod angleškim izrazom *family reunification* najdemo 'združitev družine'. V prispevku uporabljam slednji izraz.

15 Njen člen 12(1) se glasi: "Soprog/a delavca migranta, ki je zakonito zaposlen na ozemlju države pogodbenice, in njuni neporočeni otroci, dokler so po ustreznem zakonu sprejemne države obravnavani kot mladoletni in vzdrževani s strani delavca migranta, so upravičeni ..., da se pridružijo delavcu migrantu na ozemlju države pogodbenice, če ima slednji na voljo nastanitev za družino, ki je pojmovana kot normalna za domače delavce regije, kjer je delavec migrant zaposlen. Vsaka država pogodbenica lahko pogojuje upravičenost glede na čakalno dobo, ki pa ne sme presežati dvanajst mesecev." V členu 12(2) pa je zapisano, da lahko vsaka država pogodbenica "dodatno pogojuje združitev družine iz člena 12(1), da mora imeti delavec migrant stalne dohodka, dovoljšne za potrebe njegove družine". Na člen 12 se navezujejo tudi posamezni deli člena 9. V njem je izraženo, da je dovoljenje za bivanje delavca migranta pogojeno z dovoljenjem za delo, migrant pa lahko ostane v državi sprejema vsaj pet mesecev tudi v času brez zaposlitve. Te določbe pa se poleg delavca migranta nanašajo tudi na člane njegove družine.

Portugalska, medtem ko sta Grčija in Nemčija njeni podpisnici.¹⁶ Glede na to da so morale obravnavane države vsebine Direktive (2003/86/ES) obvezno prenesti v svoje nacionalne zakonodaje, je treba na tem mestu podrobneje kritično analizirati njene ključne vsebine in jih primerjati tudi s prej omenjenimi mednarodnimi pravnimi dokumenti.

Člen 2(2) Direktive opredeljuje, da se združitev družine upošteva v primeru, če je družinsko razmerje nastalo tako pred vstopom rezidenta v državo članico EU kot tudi po vstopu. Najprej se osredotočimo na prvi kriterij primerjalne analize o področju združevanju družin, in sicer **katere družinske člane zajema ta pravica**, o čemer piše 4. člen Direktive. Kot je zapisano že med splošnimi določbami (člen 3(3)), se ta Direktiva ne uporablja za družinske člane državljana EU. Združitev družine vsekakor velja za člane primarne oziroma nuklearne družine, torej za zakonca sponzorja ter za mladoletne otroke sponzorja in njegovega zakonskega partnerja, vključno s posvojenimi otroki. V tem smislu velja tudi za mladoletne otroke sponzorja oziroma zakonca, vključno s posvojenci, če je urejeno skrbništvo teh otrok in so otroci vzdrževani. Ob tem je v členu 4(1) zapisano, da se meja zahtevane polnoletnosti, za katero veljajo določbe za otroke, opredeljuje po nacionalnih zakonodajah. Poleg tega pa otroci, upravičeni do združitve družine, ne smejo biti poročeni.

Če namreč več kot 12 let star otrok "pripotuje v državo neodvisno, lahko država članica, preden dovoli vstop in bivanje po tej Direktivi, preveri, ali otrok izpolnjuje pogoj za integracijo, ki ga predvideva njena obstoječa zakonodaja". V zvezi s slednjo določbo je možnih veliko različnih interpretacij, predvsem kar se tiče "pogoja za integracijo". Ta določba je lahko pojmovana v nasprotju z mednarodno oziroma evropsko skupino pravil, ki so definirala koncept mladoletnika in posebne zaščite, ki jo je ta deležen. Največji pritisk na sprejetje tega dela 4. člena je ob pripravljanju Direktive izvajala Nemčija (Apap in Carrera 2003: 10). Kot piše Carrera (2006: 16), naj bi bil ta del člena tudi neskladen z že prej omenjenim 8. členom ECHR.

O pogojih za vstop in bivanje drugih družinskih članov pa govori nadaljevanje 4. člena, predvsem 4(2). Po njem lahko države članice EU dovolijo vstop in bivanje sorodnikom sponzorja ali njegovega zakonca v prvem kolenu v ravni vrsti, če jih ta vzdržujeta in v izvorni državi nimajo ustrezne družinske podpore.¹⁷ Enako pa

● ● ●
16 Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov (1977) (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/093>, 3. 11. 2008).

17 Na tem mestu je treba omeniti, da v primerjavi z državljani tretjih držav za bivanje in vstop državljanov EU in njihovih družinskih članov veljajo precej ugodnejši oziroma inkluzivno naravnani pogoji. To področje določa Direktiva (2004/38/ES) Evropskega parlamenta o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:EN:PDF>, 18. 11. 2008).

velja za tiste odrasle neporočene otroke sponzorja ali njegovega zakonca, ki se iz zdravstvenih razlogov ne morejo samostojno preživljati. Medtem ko so bile te določbe v različici predloga za Direktivo iz leta 1999 še obvezne, pa lahko sedaj države članice za ta področja uveljavljajo diskrecijsko pravico (Apap in Carrera 2003: 10). V nadaljevanju je omenjeno, da lahko države EU na področju združitve družine registrirane partnerje obravnavajo enako kot zakonce. Ne upoštevajo pa se poligamne poroke, poleg tega pa lahko sprejemne države EU zaradi preprečevanja prisilnih porok zahtevajo, da sponzor in njegov zakonec pred združitvijo družine dosežeta neko minimalno starost in največ 21 let.

K drugemu kriteriju primerjalne raziskave s področja združevanja družine sodi pregled, **katere pogoje morajo izpolniti sponzor in družinski člani**, da se jim lahko ugotovi združitev s (preostalimi) družinskimi člani. Med splošnimi določbami Direktive (3. člen) je najprej omenjeno, da se ta uporablja, kadar ima sponzor dovoljenje za bivanje države članice in velja za obdobje enega leta ali več. Ne uporablja pa se, kadar sponzor biva v članici EU zaradi humanitarne zaščite; člani njegove družine imajo lahko kakršenkoli status. Sicer pa o preostalih pogojih govorijo člani 6 do 8. Med splošne pogoje, ki jih lahko država članica zahteva od sponzorja, sodijo zadostna stalna in redna sredstva za vzdrževanje in nego družinskih članov, stanovanje glede na ustrezne standarde oziroma kakovost ter zdravstveno zavarovanje zase in družinske člane.¹⁸ Te ukrepe lahko država EU uporablja predvsem zato, da ne bi državljani tretjih držav bremenili njenega socialnega in zdravstvenega sistema. Poleg omenjenega lahko države članice od državljanov tretjih držav zahtevajo še, da ti izpolnijo "merila za integracijo"¹⁹ v skladu s pravnim sistemom posamezne države. Na tem področju je treba omeniti še 6. člen, ki dopušča različne interpretacije diskrecijske pravice članic EU, da lahko zavrnejo prošnjo družinskih članov za vstop in bivanje oziroma podaljšanje dovoljenja za bivanje sponzorja zaradi javne politike, javne varnosti in javnega zdravja.

Po tretjem kriteriju pa se med državami primerja **dolžino trajanja postopka**, potrebnega za odločitev o prošnji za družinsko združitev ter **dolžino obdobja, ki ga mora sponzor preživeti v državi članici, da se mu lahko pridružijo družinski člani**. Prvo področje je zajeto v členu 5(4), ki določa, da morajo pristojni organi državljana tretje države najpozneje v devetih mesecih po predložitvi njegove prošnje obvestiti o odločitvi. V primerih težavnih okoliščin preučitve pa se to obdobje lahko celo še podaljša. V strokovni literaturi je bilo kritizirano drugo področje, sicer zajeto v 8. členu. Ta določa, da lahko članice EU od sponzorja zahtevajo, da

18 Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov, člena 12(1) in 12(2), za to področje na primer ne predvidevata tako strogih pogojev (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/093>, 3. 11. 2008).

19 Kot pišeta Adam in Devillard (2008: 64), pa nekatere države članice za to besedno zvezo, angleško *integration measures*, uporabljajo netočen prevod, tj. 'integracijski pogoji'.

mora, preden se mu lahko pridružijo družinski člani, na njihovem ozemlju živeti največ tri leta. Tako dolgo čakalno obdobje se lahko razume v nasprotju z ESL, saj naj bi spodkopavalo namen družinske združitve, to je omogočanje družinskega življenja (Apap in Carrera 2003: 11). Prav tako je to v nasprotju s členom 12(1) Evropske konvencije o pravnem statusu delavcev migrantov, kjer piše, da čakalno obdobje ne sme presegati 12 mesecev.

Določbe, ki se nanašajo na zadnji primerjalni kriterij, **katere pravice pripadejo sponzorju in družinskim članom po združitvi družine**, pa so zapisane v 13. do 15. poglavju Direktive. Sprejemno državo zavezuje, da tem osebam olajša pridobitev potrebnih vizumov oziroma jim zagotovi prvo dovoljenje za bivanje, ki velja vsaj eno leto in ga je mogoče podaljšati. Družinski člani sponzorja so s tem upravičeni do izobraževanja, zaposlitvene in samozaposlitvene dejavnosti ter do poklicnega usmerjanja in nadaljnjega usposabljanja. Države članice lahko sicer družinskim članom omejijo dostop do zaposlitve do 12 mesecev, v tem obdobju pa članice preučijo položaj na svojih trgih dela. Ni pa nujno, da poleg ožji družini dovolijo zaposlitev tudi sorodnikom v prvem kolenu v ravni črti in odraslim neporočenim otrokom. Člen 15 določa, da so družinski člani najpozneje po petih letih bivanja upravičeni do dovoljenja za bivanje, ki je neodvisno od sponzorjevega.

PRIMERJAVA PO DRŽAVAH²⁰

V večini primerov področje združevanja družin državljanov tretjih držav urejajo zakoni o tujcih oziroma zakoni o imigracijah in bivanju tujih državljanov.²¹ Primerjava zakonske ureditve združitve družin je strukturirana glede na prej omenjene štiri kriterije.

KATERE DRUŽINSKE ČLANE ZAJEMA TA PRAVICA

V tem okviru je predvsem govor o tem, kakšne omejitve obstajajo za posamezne vrste sorodnikov sponzorja. Znotraj ožje družine je najprej treba analizirati morebitne omejitve oziroma posebne pogoje, ki se tičejo zakonca oziroma zunajzakonskega partnerja sponzorja ter njunih otrok.

20 Če ni navedeno drugače, je literatura za to poglavje primerjalna študija Adama in Devillarda (2008).

21 Primer za slednje je mogoče najti v Grčiji (Zakon o vstopu, bivanju in socialni integraciji državljanov tretjih držav na ozemlju Grčije), Nemčiji (Zakon o bivanju) ter na Portugalskem (Zakon o imigracijah) (Adam in Devillard 2008: 186, 226, 252, 264, 328, 356, 384, 418). V Nemčiji je upoštevanje tovrstnega zakona odgovornost zveznih dežel (Niessen, Peiro in Schibel 2005: 49).

V zvezi s partnerjem sponzorja zakonodaja vseh osmih obravnavanih držav v skladu z Direktivo (2003/86/ES) zanj upošteva upravičenost do združitve družine. Tako v Litvi kot na Nizozemskem pri tem obstaja starostna omejitev za partnerje, ki je 21 let,²² na Češkem pa je ta omejitev 20 let.²³ Samo v polovici držav so do združitve družine upravičeni tudi registrirani partnerji: na Finskem, v Litvi, na Nizozemskem in Portugalskem, neformalna partnerstva pa so upoštevana na Finskem, Nizozemskem in Portugalskem. Na Finskem, Nizozemskem, v Nemčiji in pogojno tudi Sloveniji so do združitve družine upravičeni tudi istospolni partnerji sponzorja. Pri tem pa je v Nemčiji posebnost, da se samo za to vrsto združitve uporablja registrirano partnerstvo. V Sloveniji pa je to področje lahko sporno, ker v Zakonu o tujcih²⁴ ni jasno definirano, ali imajo partnerji istospolno registriranih zvez možnost do združitve družine ali ne (Niessen, Peiro in Schibel 2005: 48).

Za otroke sponzorja in njegovega partnerja v vseh obravnavanih državah velja, da so do združitve družine upravičeni mladoletni otroci sponzorja oziroma njegovega partnerja. Pri tem pa je izjema Nemčija, ki postavlja starostno mejo do 16 let; le pod posebnimi pogoji, predstavljenimi v podpoglavju 4.2 Direktive, pa so upravičeni do združitve družine tudi otroci, starejši od 16 let. Grčija, Portugalska in Slovenija posebej poudarjajo, da morajo biti mladoletni otroci neporočeni. Na Finskem in Portugalskem so do združitve upravičeni tudi posvojeni mladoletni otroci, na Češkem pa otroci, za katere je pravno odgovoren sponzor. Le v posebnih okoliščinah pa so do združitve družine upravičeni še polnoletni otroci sponzorja oziroma partnerja, in to v primeru, ko so ti iz zdravstvenih razlogov vzdrževani. To velja na Češkem, v Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji, s tem da morajo biti polnoletni otroci v takem primeru neporočeni. Samo na Nizozemskem pa veljajo za otroke iz poligamnih zvez omejitve pri njihovi upravičenosti do družinske združitve s sponzorjem (Family Reunification 2005: 5).

Glede drugih članov družine oziroma sorodstva so ukrepi nacionalnih zakonodaj še bolj omejujoči. Tako v Grčiji in Nemčiji pravice do družinske združitve ni mogoče uveljavljati za nobenega drugega družinskega člana. Relativno ugodni pogoji pa veljajo v Litvi, kjer se v tem okviru lahko priselita starša sponzorja oziroma njegovega partnerja, če sta upokojena oziroma nezmožna skrbeti zase.



22 Ta starostna omejitev na Nizozemskem velja, če se sponzor želi poročiti oziroma živeti s partnerjem, ki je na Nizozemskem državljan tretje države; sicer pa tam velja starostna omejitev 18 let za priseljene zakonske oziroma zunajzakonske partnerje.

23 Act No. 326/1999 Coll., on the Residence of Aliens in the Territory of the Czech Republic, Unofficial version as of 28 April 2006 (http://www.visas.cz/files/326_99_en.pdf, 21. 11. 2008).

24 Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo), člen 36(4): "Izjemoma lahko pristojni organ po prostem predudarku za ožjega družinskega člana šteje tudi drugega sorodnika tujca, če posebne okoliščine govorijo v prid združitve družine v Republiki Sloveniji" (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101>, 6. 11. 2008).

Prav tako se lahko na ta način priselijo odvisni starši sponzorja oziroma partnerja na Portugalskem, poleg tega pa še brat oziroma sestra sponzorja ali partnerja, če sta mladoletna in ju prvoomenjena vzdržujeta. Na Češko in Nizozemsko se lahko priselijo samo samski starši sponzorja. Češka omejuje starostno mejo staršev sponzorja na 65 let ali več, starostne omejitve pa ni, če je starš odvisen od sponzorja. Tudi na Nizozemskem je starostna meja 65 let, in še to le v primeru, če vsi ali večina njegovih otrok živi na Nizozemskem in v izvorni državi ni potomcev, ki bi zanj lahko skrbeli. Na Finskem in v Sloveniji so priselitve staršev možne le v primeru mladoletnega sponzorja.

KATERE POGOJE MORAJO IZPOLNITI SPONZOR IN DRUŽINSKI ČLANI ZA UGODNO REŠITEV PROŠNJE ZA DRUŽINSKO ZDRUŽITEV

Da lahko državljani tretjih držav v članicah EU postanejo sponzorji, morajo poleg tega, da imajo dovoljenje za bivanje, običajno izpolnjevati še nekaj splošnih pogojev, kot so finančna sredstva in bivalna kapaciteta, ki naj bi bila zadostna za preživljanje in nastanitev posameznikove družine. Te določbe so lahko splošne ali pa zelo specifične, veljajo pa v polovici obravnavanih držav.

Na Finskem in v Sloveniji mora sponzor dokazati samo, da ima zadostna finančna sredstva za preživljanje družine. Pri tem lahko na Finskem pristojne oblasti zahtevajo od kandidata za sponzorja še vpogled v socialno in zdravstveno zavarovanje. V Grčiji in na Nizozemskem morajo državljani tretjih držav, ki bi radi postali sponzorji, podati dokazila o rednih in stabilnih dohodkih, ustreznih nastanitveni kapaciteti in zdravstvenem zavarovanju. V obeh primerih velja, da je treba potrditi tudi, da bodo priseljeni družinski člani tudi dejansko živeli skupaj s sponzorjem. Na Nizozemskem veljajo tudi specifične zahteve o višini sponzorjevega dohodka, ki mora biti vsaj v vrednosti 100 odstotkov socialne podpore oziroma 120 odstotkov plačnega minimuma v državi,²⁵ odvisno tudi od starosti sponzorja. Poleg tega morajo tam družinski člani sponzorja tudi dokazati, da niso oboleli za tuberkulozo.

V petih obravnavanih državah je treba kot pogoj za družinsko združitev dokazati tudi družinske oziroma sorodstvene vezi. Na Finskem morata sponzor in njegov neformalni partner dokazati, da je njuna veza trajala že vsaj dve leti pred preselitvijo. V Grčiji, Litvi, na Nizozemskem in Portugalskem morajo sponzorji dokazati predhodnost njihovih družinskih vezi. V Litvi morajo sponzorji drugim družinskim članom poslati tudi formalno vabilo. Posebnost Nizozemske pa je, da se združevanje družin obravnava na dveh ravneh:



25 Slednje velja, kadar se hoče sponzor poročiti oziroma skleniti partnerstvo z državljanom tretje države šele na Nizozemskem in torej njuna veza predhodno ni obstajala.

- a) kot združitev družine: kjer so bili družinski odnosi vzpostavljeni že pred migracijo;
- b) kot oblikovanje oziroma formiranje družine: kjer je do družinskih odnosov prišlo po imigraciji sponzorja v državo članico. Za to vrsto veljajo tudi nekoliko strožji kriteriji (Family Reunification 2005: 11).

Poleg omenjenega velja, da je treba na Finskem in v Nemčiji sorodstvene vezi – če teh ni mogoče drugače dokazati ali zato, ker so dokumenti v izvorni državi pogosto ponarejeni – dokazovati s testom DNK (Family Reunification 2005: 31).

V Nemčiji in na Nizozemskem morajo otroci v starosti med 16 in 18 let kot pogoj za družinsko združitev zadovoljiti tudi določene integracijske kriterije (Family Reunification 2005: 6). V Nemčiji mora otrok v tej starostni kategoriji dobro znati nemški jezik. Znanje nemščine, čeprav na nizki ravni, pa je v Nemčiji nujno tudi za tiste zakonce sponzorjev iz tretjih držav, ki za vstop v državo potrebujejo vizum.²⁶ Na Nizozemskem morajo osebe, starejše od 16 let, pred vstopom v državo na podlagi družinske združitve opraviti integracijski test. Tako stroge zahteve v nizozemskem primeru izvirajo iz dejstva, da njihov Zakon o tujcih ne ločuje med integracijskimi pogoji in ukrepi, kot so omenjeni v členih 4(1) in 7(2) Direktive (2003/86/ES), in integracijskimi pogoji.

Za vse družinske člane na Nizozemskem velja še poseben pogoj, in sicer, da morajo priložiti potrdila o nekaznovanju. To in pa zaostreni pogoji za starejše mladoletnike ter potrdila o zdravstvenem zavarovanju oziroma o neobolelosti so na Nizozemskem, ki je ratificirala tudi Evropsko konvencijo o pravnem statusu delavcev migrantov, v neskladju s členoma 12(1) in 12(2) te pogodbe.²⁷

TRAJANJE POSTOPKA IN ČAKALNO OBDOBJE ZA SPONZORJA

Sam postopek, v katerem oblasti odločajo o rešitvi prošnje za družinsko združitev, v obravnavanih državah traja od dva do devet mesecev. Slednje je tudi najdaljše dovoljeno obdobje glede na člen 5(4) Direktive (2003/86/ES). Najdlje, to je devet mesecev, lahko postopek traja na Češkem, Finskem in v Grčiji, v izredno zapletenih primerih na Finskem pa lahko še dlje (Niessen idr. 2007: 64). Do

26 To je prav gotovo daleč od načel čim enakopravnejše obravnave državljanov tretjih držav, kot jih v zadnjih letih z različnimi dokumenti, kot na primer z Direktivo (2003/86/ES), skuša podpreti EU.

27 Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov (http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/11html/093_3_11_2008).

šest mesecev traja postopek v Litvi in na Nizozemskem, štiri v Nemčiji, tri na Portugalskem in dva v Sloveniji.

V nekaterih državah velja tudi čakalno obdobje, po katerem sponzorji šele lahko zaprosijo za družinsko združitev. To velja za Češko, kjer mora sponzor predhodno živeti vsaj 15 mesecev, in za Grčijo, kjer je to obdobje dolgo vsaj dve leti. V nekaterih primerih velja vsaj dvoletno obdobje tudi v Litvi. Tako dolgo obdobje, preden sploh pride do možnosti združitve s posameznikovo družino, pa je lahko v nasprotju z nekaterimi mednarodnimi pravnimi dokumenti, ki so jih ratificirale tudi omenjene države. V zvezi s tem bi predvsem veljalo omeniti člen 19(6) Evropske socialne listine, v katerem se pogodbenice zavezujejo, da bodo postopke za združitev družine tujega delavca čim bolj olajšale. V grškem primeru je to sporno tudi glede na člen 12(1) Evropske konvencije o pravnem statusu delavcev migrantov, kjer je najdaljša tovrstna dovoljena doba 12 mesecev. Grčija je to konvencijo samo podpisala, ne pa tudi ratificirala.

PRAVICE, KI PRIPADAJO ČLANOM DRUŽINE PO ZDRUŽITVI

Pravice, ki jih lahko uživajo državljani tretjih držav z naslova združevanja družin, so odvisne od statusa sponzorja v državi članici EU. V skladu z Direktivo (2003/109/ES) se sicer dovoljenje za bivanje za daljši čas v državah EU pridobi po petih letih neprekinjenega bivanja. V nekaterih od obravnavanih držav pa lahko že po dveh oziroma treh letih pridobijo dovoljenje za bivanje, ki ni več vezano na sponzorja. Triletno obdobje velja v Litvi, na Nizozemskem in v Sloveniji, na Portugalskem pa samo dvoletno (Niessen idr. 2008: 112, 130, 148, 160).²⁸

V vseh obravnavanih državah je v skladu z Direktivo (2003/86/ES) za družinske člane sponzorja mogoče uveljavljati pravico do zaposlitve ali samozaposlitve, izobraževanja oziroma izpopolnjevanja, zdravstvenega zavarovanja in socialnega varstva ter nastanitve. Le na Finskem veljajo te pravice samo za zakonca sponzorja (Niessen idr. 2008: 64). V Nemčiji pa za področje zaposlovanja državljanov tretjih držav veljajo tudi delne restrikcije. Tam se ti lahko zaposlijo šele po dveh letih, z izjemo manj številčnih delovnih mest, ki jih ni zapolnil nihče drug.²⁹ Tako dolgo obdobje prepovedi je v nasprotju s členom 14(2) omenjene Direktive, ki določa največ enoletno tovrstno obdobje.



28 Na Portugalskem tudi velja, da če se je k sponzorju priselil zakonec, ki je z njim poročen že pet let ali več, lahko takšno dovoljenje pridobi že ob samem vstopu v državo.

29 Nemški državljani, državljani članic EU oziroma državljani tretjih držav s prednostnim dostopom do nemškega trga dela.

SKLEP

Treba je poudariti, da v zahodnoevropskih državah do zaostritev na področju migracijske politike združevanja družin prihaja že zadnja tri desetletja in pol. Medtem ko se je to področje za državljane tretjih držav in druge tujce načeloma obravnavalo individualno po nacionalnih zakonodajah, pa je v raznih mednarodnih pravnih dokumentih – vse od sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic – to vedno podrobneje definirano, tako kar se tiče vključenosti članov družine kot z njimi povezanih pogojev in pravic.

Temelji za enakopravno obravnavanje državljanov tretjih držav na območju članic EU so bili ustvarjeni šele s pogodbo v Amsterdamu leta 1999. Direktiva (2003/86/ES) je ena prvih na tem področju, ki celostno ureja ta aspekt imigracij državljanov tretjih držav v EU. Do danes je vseh osem obravnavanih držav preneslo določbe Direktive v svoje nacionalne zakonodaje, kar pomeni, da med njimi načeloma ne bi smelo biti večjih razlik pri obravnavi združevanja družin omenjenih priseljencev.

Že iz pregleda osnutkov omenjene Direktive je jasno razvidno, da so nekatere države pogoje za to področje skušale zaostrovati bolj, kot je bilo prvotno mišljeno. Tako se je v končni različici pojavil večji delež določb, ki za podpisnice niso obvezujoče, temveč jim dopuščajo diskrecijsko pravico. V to smer je med obravnavanimi članicami EU najdlje šla Nemčija, kar je posledica kombinacije nadaljevanja rasti imigracijskih tokov po letu 1990 in sočasne šibkejšje gospodarske rasti. Nemške oblasti ob tem menijo, da bo država zaradi svoje geografske lege v bližini (potencialnih) emigracijskih držav Srednje in Vzhodne Evrope tudi v prihodnje razmeroma bolj izpostavljena večjim imigracijskim tokovom.

Zaostreni nemški odnos do imigracij iz tretjih držav se odraža tudi v njeni nacionalni zakonodaji s področja združevanja družin, ki med obravnavanimi državami sodi med najstrožje, v odnosu do Direktive (2003/86/ES) v nekaterih ozirih celo sporne. Nemčiji je v tem smislu podobna tudi Nizozemska, ki je druga najpomembnejša imigracijska država v skupini. Bolj preseneča tudi relativno zaostren odnos na tem področju na Finskem in v Grčiji, kar je najbrž posledica tamkajšnjega hitrega porasta imigracijskih tokov po letu 1990. Nekoliko ugodnejše pa so določbe s področja družinskega združevanja državljanov tretjih držav v novih treh članicah EU in na Portugalskem.

Pri združevanju družin državljanov tretjih držav prihaja v nacionalnih zakonodajah torej do največjih omejitev predvsem pri vprašanju, katere družinske člane zajema ta pravica ter katere pogoje morajo izpolniti sponzor oziroma družinski člani za združitev družine in za doseg pravic, ki jim z dovoljenjem pripadajo.

Ob koncu lahko razvijem še hipotetični model dobre prakse v zvezi z družinskim združevanjem državljanov tretjih držav, ki bi združeval najugodnejše obravnave

omenjenih štirih kriterijev primerjave v posameznih državah s perspektive priseljencev iz tretjih držav. Načeloma bi bilo lahko to področje ugodneje urejeno, če bi se Direktiva (2003/86/ES) vsebinsko bolj približala Direktivi (2004/38/ES), ki obravnava pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in bivanja na ozemlju drugih članic. To posebej velja za družinske člane, ki jih prvoomenjena Direktiva omenja kot upravičene do združitve s sponzorjem. Poleg zakoncev in registriranih partnerjev sponzorja bi lahko pod obvezujoče določbe sodila še *de facto* in istospolna partnerstva. Za priseljske družine bi bilo najugodnejše, če bi, podobno kot v Direktivi (2004/38/ES), vse države morale obvezno sprejemati potomce do 21. in ne samo do 18. leta starosti ter polnoletne odvisne otroke. Glede same primarne družine pa ni dopustno, da se omejitve za otroke postavljajo že pred njihovo polnoletnostjo, kot je to v Nemčiji in na Nizozemskem. Ravno tako bi lahko vse podpisnice sprejemale potomce iz poligamnih zvez, obvezujoče določbe pa bi lahko vključevale tudi starše sponzorja oziroma njegovega zakonca ali partnerja. Pri tem bi se določbe lahko nanašale na vse odvisne starše ne glede na starost, oziroma na tiste, ki so stari 65 let ali več.

Glede samih pogojev, ki jih morajo sponzorji oziroma člani družine izpolniti za družinsko združitev, bi bilo idealno, če bi, podobno kot na Finskem in v Sloveniji, sponzorji lahko dokazali, da imajo zadostna finančna sredstva za preživljanje družine. Prav tako bi bilo treba ukiniti diskriminacijske določbe, ki od državljanov tretjih držav zahtevajo izpolnjevanje integracijskih testov. Sam postopek družinskega združevanja bi bilo treba opraviti v najkrajšem možnem času, položaj pa bi še bolj olajšali brez uveljavljenega čakalnega obdobja, po katerem lahko sponzor sploh zaprosi za družinsko združitev. V zvezi s pravicami, ki pripadajo družinskim članom po združitvi, se ne bi smelo omejevati zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja, nastanitve ter zdravstvenega in socialnega zavarovanja. Pravice družinskih članov pa bi bile lahko v čim večjem obsegu neodvisne od pravic sponzorja.

LITERATURA IN VIRI

- Adam in Devillard (2008) *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration. Including Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers*. Bruselj: Evropski parlament (http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_study_of_laws_for_legal_immigration.pdf, 16. 10. 2008).
- Apap, Joanna in Sergio Carrera (2003) Towards a Proactive Immigration Policy for the EU. Centre for European Policy Studies – CEPS Working Document, št. 198 (http://shop.ceps.be/download.php?item_id=1081, 20. 10. 2008).
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kejžar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Carrera, Sergio (2006) A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. V Centre for European Policy Studies (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1310, 10. 6. 2008).
- European Migration Network (2008) "Family Reunification" (http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/emn_family_reunification_synthesis_report_jan08.pdf, 16. 10. 2008).
- Family Reunification* (2005). OHCHR Migration Papers. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (<http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/familyreunification.pdf>, 6. 2. 2006).
- Glossary on Migration* (2004). Geneve: International Organization for Migration (<http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Glossary.pdf>, 30. 4. 2005).
- International Migration Outlook*, Annual Report (2006). Paris: OECD, SOPEMI (http://www.istat.it/istat/eventi/2006/osce_migration_report_2006.pdf, 23. 8. 2007).
- International Migration Report* (2002). New York: United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Population Division (<http://www.un.org/era/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>, 23. 11. 2005).
- Niessen, Jan, María-José Peiro in Yongmi Schibel (2005) "Civic Citizenship and Immigrant Inclusion. A Guide for the Implementation of Civic Citizenship Policies." Brussels: Migration Policy Group (<http://www.migpolgroup>).

com/multiattachments/2470/DocumentName/civiccitizenship.pdf, 28. 7. 2008).

Niessen, Jan, Thomas Hudedleston, Laura Citron, Andrew Geddens in Dirk Jacobs (2007) *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: British Council in Migration Policy Group.

Oezcan, Veysel (2004) "Germany: Immigration in Transition." V Migration Policy Institute - Migration Information Source (<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=235>, 28. 11. 2004).

Pirc, Janez (2009) *Migracije iz afriških držav v Evropsko unijo*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Priseljeni tujci po namenu priselitve in državi državljanstva, Slovenija, letno. Statistični urad Republike Slovenije (<http://www.stat.si/pxweb/Temp/055700152008117403079.xls>, 7. 11. 2008).

Selm, Joanne van (2003) "The Netherlands: Tolerance Under Pressure." V Migration Policy Institute - Migration Information Source (<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=164>, 28. 11. 2004).

Selm, Joanne van in Eleni Tsolakis (2004) "The Enlargement of an 'Area of Freedom, Security and Justice': Managing Migration in a European Union of 25 Members." V Migration Policy Institute Policy Brief 4 (http://www.migrationinformation.org/pubs/eu_enlargement.pdf, 9. 4. 2005).

World Migration 2003: Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move (2003). International Organization for Migration (http://www.iom.int/iomwebsite/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr2003/, 5. 12. 2007).

DOKUMENTI

- Act No. 326/1999 Coll., on the Residence of Aliens in the Territory of the Czech Republic (Unofficial version as of 28 April 2006) (http://www.visas.cz/files/326_99_en.pdf, 21. 11. 2008).
- Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije, L 251, 3. 10. 2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF>, 17. 10. 2008).
- Direktiva (2004/38/ES) Evropskega parlamenta o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in bivanja na ozemlju drugih članic [Directive 2004/38/EC of the European Parliament and the Council of 29 April on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States]. Uradni list Evropske unije, L 158, 3. 10. 2004 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:EN:PDF>, 18. 11. 2008).
- Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov [European Convention on the Legal Status of Migrant Workers] (1977). Council of Europe, CETS št. 093 (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/093>, 3. 11. 2008).
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950). Svet Evrope (<http://www.echr.coe.int/>, 20. 10. 2008).
- Evropska socialna listina – spremenjena (1996). Uradni list Republike Slovenije, 24/1999, 10. 4. 1999 (http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/163, 13. 11. 2008).
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-37>, 24. 11. 2008).
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966) (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=104>, 7. 11. 2008).
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966) (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=103>, 7. 11. 2008).
- Splošna deklaracija človekovih pravic (1948). Office of the High Commissioner for Human Rights (<http://www.unchr.ch/udhr/lang/slv.pdf>, 7. 11. 2008).
- Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (Ztuj-1-UPB5). Uradni list Republike Slovenije 71/2008, 14. 7. 2008 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101>, 6. 11. 2008).

INTEGRACIJSKI PROGRAMI ZA PRISELJENCE V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

INTEGRATION PROGRAMS FOR IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES

This article provides an overview and comparison of (introductory) integration programs for immigrants in selected EU Member States. The comparative study is based on analysis of relevant legal documents of selected countries, but also on information obtained from secondary sources. It focuses in particular on the following questions: Does the country have integration programs for immigrants? What contents do they cover? Who are the target groups of these programs? Who bears the costs of organization and participation in the integration programs? Is participation in the integration programs mandatory or voluntary? Does the State encourage the participation of immigrants in the integration programs? Are there sanctions for non-participation? The article briefly presents also the legal-political framework of the EU in the field of immigrant integration. The author of this article notes that the introductory integration programs, which usually include learning the language of the host country and getting to know its culture and the legal and social arrangements, are a relatively new element in the integration policies of most countries studied. In other countries, where introductory integration programs have already existed for some time, a trend towards making these programs ever more restrictive can be noticed.

Keywords: immigrants, integration, integration programs, integration courses, European Union

Članek ponuja pregled in primerjavo (uvodnih) integracijskih programov za priseljence v izbranih državah članicah EU. Primerjalna študija temelji na analizi relevantnih pravnih dokumentov izbranih držav, delno pa tudi na podatkih, pridobljenih iz sekundarnih virov. Osredotoča se zlasti na naslednja vprašanja: Ali v državi obstajajo integracijski programi za priseljence? Katere vsebine zajemajo? Komu so namenjeni? Kdo krije stroške organizacije in sodelovanja v integracijskih programih? Ali je sodelovanje v integracijskih programih obvezno ali prostovoljno? Ali in na kakšen način države spodbujajo sodelovanje priseljencev v integracijskih programih oziroma sankcionirajo njihovo nesodelovanje? V članku je na kratko predstavljen tudi pravnopolitični okvir EU na področju integracije priseljencev. Avtorica v članku ugotavlja, da so uvodni integracijski programi, ki običajno vključujejo učenje jezika države sprejema in spoznavanje njene kulture ter pravne in družbene ureditve, relativno nov element v integracijskih politikah večine proučevanih držav. V državah, kjer obstajajo že dalj časa, pa v zadnjih letih dobivajo nov, predussem bolj restriktiven značaj.

Ključne besede: priseljenci, integracija, integracijski programi, integracijski tečajji, Evropska unija

UVOD

Priseljenci¹ se običajno ob priselitvi v novo državo soočajo s številnimi problemi, povezanimi z nepoznavanjem uradnega jezika, družbenih norm in kulturnih praks sprejemne družbe, s pomanjkanjem socialnih mrež in nepoznavanjem delovanja institucij države sprejema. Mnoge države so zato uvedle posebne uvodne integracijske programe, ki naj bi priselencem pomagali čim hitreje pridobiti pomembna znanja in spretnosti, ki jih potrebujejo za samostojno življenje in polno participacijo v novem družbenem okolju. Največ pozornosti in tudi sredstev v okviru integracijskih programov je običajno posvečenih učenju uradnega jezika sprejemne države, vse pogosteje pa se uvajajo tudi druge vsebine, povezane zlasti s spoznavanjem sprejemne družbe in z usposabljanjem priseljencev za vključitev na trg dela.

Carrera (2006) v študiji o integracijskih programih v EU ugotavlja, da gre trend v smer uveljavljanja vedno bolj obveznih integracijskih programov za priseljence. Obvezno sodelovanje v integracijskih programih postaja sestavni del imigracijskih zakonov in zakonov o državljanstvu ter prvi pogoj za dostop do nekaterih pravic in svoboščin. Vse obsežnejši pravni okvir, povezan z integracijo, naj bi rabil spodbujanju socialne vključenosti priseljencev in preprečevanju diskriminacije, vendar pa se v trenutni situaciji, kot ugotavlja Carrera (2006: 1), vse bolj zdi, da se pod pretvezo spodbujanja integracije integracijski programi uporabljajo (ali zlorabljajo) kot orodje za uveljavljanje vse bolj restriktivnih migracijskih politik.

Namen pričujočega prispevka je analizirati in primerjati integracijske programe za priseljence v izbranih državah članicah EU: Češki, Finski, Litvi, Grčiji, Nemčiji, Nizozemski, Portugalski in Sloveniji.² Primerjalna analiza politik posameznih držav na področju integracijskih programov bo osredotočena zlasti na naslednja vprašanja: Ali v državi obstajajo integracijski programi za tujce? Katere vsebine zajemajo? Komu so integracijski programi namenjeni? Kdo krije stroške organizacije in sodelovanja v integracijskih programih? Ali je sodelovanje v integracijskih programih obvezno ali prostovoljno? Kakšne so morebitne sankcije za nesodelovanje v integracijskih programih oziroma spodbude za sodelovanje? Med drugim me bo zanimalo, ali se tudi v proučevanih osmih državah kaže trend zaostrovanja



1 Izraz priseljenci bom v članku uporabljala za osebe, ki prebivajo v državi, ki ni država njihovega prvega prebivališča, ne glede na to, katero državljanstvo imajo. Kadar bo v besedilu poudarek na tem, da gre za priseljence brez državljanstva države sprejema (se pravi za tuje državljanke), bom uporabljala izraz tujci.

2 Izbor držav je povezan z vsebino raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. V projektu sta bila glavna kriterija izbora držav določena sorodnost ali primerljivost s slovensko situacijo. Podrobneje so kriteriji izbora in metodologija pojasnjeni v končnem poročilu o projektu (glej Bešter idr. 2008). Projekt je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav ter sredstev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije.

pogojev za integracijo priseljencev, ali obstaja povezava med integracijskimi programi in pravico do bivanja oziroma povezava med integracijskimi programi in postopki naturalizacije. Primerjalna študija bo temeljila na analizi relevantnih pravnih dokumentov izbranih držav pa tudi na podatkih, pridobljenih iz sekundarnih virov, kot so znanstveni in strokovni članki, raziskovalna poročila in spletne strani različnih (vladnih in nevladnih) institucij, ki se ukvarjajo z integracijo priseljencev. Uvod v primerjalno študijo bo namenjen kratkemu pregledu politik na ravni Evropske unije (EU), ki uokvirjajo delovanje držav članic na področju (uvodnih) integracijskih programov.

INTEGRACIJSKI PROGRAMI NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

Na ravni EU ne obstajajo obvezujoče norme glede integracijskih politik, ki bi jih države članice morale upoštevati. Integracija priseljencev zaenkrat ostaja v pristojnosti držav članic. Kljub temu pa obstajajo skupna temeljna načela politike vključevanja priseljencev v EU,³ ki jih je na podlagi Haaškega programa⁴ 19. novembra 2004 sprejel Svet EU za pravosodje in notranje zadeve:

1. Integracija je dinamičen, dvosmeren proces medsebojnega prilagajanja med vsemi priseljenci in rezidenti držav članic.
2. Integracija zajema spoštovanje temeljnih vrednot Evropske unije.
3. Zaposlovanje je ključni del procesa integracije in je bistvenega pomena za udeležbo in prispevek priseljencev v družbi gostiteljici ter za ozaveščanje o omenjenem prispevku.
4. Za integracijo je nujno potrebno temeljno znanje jezika, poznavanje zgodovine in institucij družbe gostiteljice; za uspešno integracijo je bistveno priseljenecem omogočiti pridobitev omenjenega znanja.
5. Prizadevanja na področju izobraževanja so bistvenega pomena za pripravo priseljencev in zlasti njihovih potomcev na uspešnejšo in dejavnejšo udeležbo v družbi.

● ● ●
3 Dokument Sveta 14615/04.

4 Evropski svet je leta 2004 sprejel Haaški program o krepitvi svobode, varnosti in pravice. Poudaril je potrebo po večjem usklajevanju nacionalnih politik vključevanja in dejavnosti EU, ki temeljijo na skupnih temeljnih načelih (COM (2007) 512 konč.).

6. Bistveni pogoj boljše integracije je enakopraven in nediskriminatoren dostop priseljencev do institucij ter javnega in zasebnega blaga in storitev.
7. Pogosto vzajemno delovanje priseljencev in državljanov države članice je temeljni mehanizem za integracijo. Skupni forumi, medkulturni dialog, izobraževanje o priseljencih in kulturah priseljencev ter spodbudne življenjske razmere v mestnih okoljih krepijo vzajemno delovanje priseljencev in državljanov držav članic.
8. Listina o temeljnih pravicah zagotavlja spoštovanje kulturne in verske raznolikosti, ki jo je treba varovati, razen če ni v nasprotju z drugimi nedotakljivimi evropskimi pravicami ali nacionalno zakonodajo.
9. Udeležba priseljencev v demokratičnem procesu in pri oblikovanju politik in ukrepov vključevanja, zlasti na lokalni ravni, povečuje njihovo integracijo.
10. Vključevanje integracijskih politik in ukrepov v vse relevantne politične resorje in ravni vladnih in javnih servisov je pomemben vidik oblikovanja in implementacije javnih politik.
11. Za prilagoditev politik, ocenjevanje napredka in učinkovitejšo izmenjavo podatkov je nujno potrebno razvijanje jasnih ciljev, kazalnikov in mehanizmov vrednotenja.

Evropska komisija je septembra 2005 predložila seznam konkretnih ukrepov (COM (2005) 389 končno), s katerimi naj bi skupna temeljna načela prenesli v prakso tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni. Kot je zapisala Komisija, je predlagani seznam ukrepov

/o/kviren in ni izčrpen ter državam članicam dopušča, da določijo prednostne naloge in izberejo ukrepe, pa tudi način njihovega izvajanja v okviru svojih nacionalnih okoliščin in tradicij. Šteti jih je treba kot poglobitve elemente vseh nacionalnih politik vključevanja in politik vključevanja EU. Vidik enakosti spolov je treba vključiti v vse pomembne ukrepe, posebno pozornost pa nameniti tudi položaju otrok in mladim priseljencem (COM (2005) 389 končno).

V nasprotju z odprtim in vključujočim pristopom k integraciji priseljencev, na katerem temeljijo skupna temeljna načela, imigracijska zakonodaja EU odraža precej bolj restriktiven pristop. Dve ključni direktivi – o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (2003/109), in o pravici do združitve družine

(2003/86) – omogočata priseljencem dostop do pravic le v primeru, če izpolnjujejo vrsto restriktivnih integracijskih pogojev, ki jih lahko predpišejo posamezne države članice (Carrera 2006: 15). Kot piše Acosta (2008: 14), danes kar 14 držav članic EU uveljavlja določene integracijske pogoje za priseljence.

Peti člen Direktive 2003/109 o rezidentih za daljši čas izrecno določa, da "države članice od državljanov tretjih držav lahko zahtevajo, da izpolnjujejo pogoje za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo". Direktiva 2003/86 o pravici do združitve družine pa v 1. točki 4. člena določa, da v primeru "če je otrok starejši od 12 let in pripotuje neodvisno od preostale družine, lahko država članica, preden dovoli vstop in bivanje po tej direktivi, preveri, ali otrok izpolnjuje pogoj za integracijo, ki ga predvideva njena obstoječa zakonodaja na datum začetka izvajanja te direktive". Kateri so pogoji za integracijo, ki jih omenjata obe direktivi, ni nikjer opredeljeno oziroma je prepuščeno državam članicam, da jih same predpišejo v skladu s svojo imigracijsko in integracijsko zakonodajo. Pogojevanje dostopa do pravic iz omenjenih direktiv za zahtevami po izpolnjevanju pogojev za integracijo je bilo deležno že številnih kritik.⁵ V primeru Direktive o pravici do združitve družine je Evropski parlament celo spodbijal veljavnost omenjene določbe z argumentom, da je v nasprotju z 8. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki zagotavlja pravico do družinskega življenja (Carrera 2006: 16).

Kot bo razvidno iz nadaljevanja, države preverjajo integracijo priseljencev z različnimi integracijskimi testi. Uspešno opravljeni integracijski testi so ponekod pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje, pogoj za pridobitev državljanstva ali pa celo prvi pogoj za sam vstop v državo (predvstopni integracijski testi).⁶

OBSTOJ IN VSEBINA INTEGRACIJSKIH PROGRAMOV ZA PRISELJENCE V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Posebni uvodni integracijski programi za priseljence trenutno obstajajo oziroma se izvajajo v petih od osmih proučevanih držav. Nekatere države so določene programe v podporo novim priseljencem uvedle že pred leti (Nizozemska, delno Nemčija, Finska), druge pred kratkim (Grčija), nekatere jih šele uvajajo (Slovenija) ali pa tam potekajo razprave o njihovi uvedbi (Češka). Vsebina integracijskih programov je v vseh proučevanih državah, v katerih takšni programi obstajajo, precej podobna in običajno vključuje učenje uradnega jezika države, spoznavanje zgo-

5 Glej Carrera (2006: 16).

6 Prav države, ki so uvedle opisano preverjanje in ki pogojujejo dostop do določenih pravic z uspešno opravljenimi integracijskimi testi, so bile tiste, ki so z močnim lobiranjem med pogajanjmi o Direktivi 2003/109 dosegle, da je bila vanjo vključena določba o "pogojih za integracijo" (Carrera 2006: 16).

dovine, kulture in družbe ter ustavnopravne ureditve države sprejema, ponekod pa tudi pomoč pri orientaciji na trgu dela.

V Litvi ni uvodnih integracijskih programov za tujce. Zakonsko je sicer opredeljeno, da država skrbi za ustvarjanje pogojev za integracijo tujcev v politično, družbeno, ekonomsko in kulturno življenje v Litvi, vendar pa je konkretnjša podpora države v procesu integracije predvidena zgolj za begunce (glej VI. poglavje litvanskega Zakona o pravnem statusu tujcev).⁷ Ne glede na to Litva od priseljencev, ki zaprosijo za dovoljenje za stalno bivanje, zahteva potrdilo o uspešno opravljenem testu iz litvanskega jezika in poznavanja temeljev litvanske ustavne ureditve (6. točka 53. člena Zakona o pravnem statusu tujcev).⁸

Tudi na Češkem zaenkrat še ni posebnih integracijskih programov za tujce, razmišljajo pa o njihovi uvedbi. V dokumentu z naslovom Updated concept of immigrant integration⁹ je zaslediti namero, da naj bi uvedli tečaje češkega jezika za priseljence in uvodne tečaje, v katerih bi si priseljenci pridobili temeljne informacije o češki družbi.

V Grčiji je v skladu s 66. členom Zakona št. 3386,¹⁰ sprejetega leta 2005, za lažjo in hitrejšo adaptacijo in integracijo državljanov tretjih držav predvideno, da notranje ministrstvo v sodelovanju z drugimi institucijami izvaja t. i. integrirani akcijski načrt. Ukrepi, predvideni v okviru omenjenega integriranega načrta, so usmerjeni predvsem v pridobitev potrdila o znanju grškega jezika, uspešno opravljen uvodni tečaj o grški zgodovini, kulturi in načinu življenja, uspešno vključitev na trg dela in aktivno družbeno participacijo. Tečaje, ki vključujejo učenje grškega jezika ter spoznavanje grške zgodovine in kulture, organizira Inštitut za vseživljenjsko izobraževanje (IDEKE) v okviru Ministrstva za izobraževanje (Acosta 2008: 19).

Na Finskem so posebni integracijski programi predvideni le za brezposelne priseljence in priseljence, ki prejemajo socialno pomoč. Integracijski program pomeni dogovor med lokalno oblastjo, centrom za zaposlovanje in priseljencem o ukrepih v podporo priseljencu in njegovi družini pri usvajanju ključnih znanj in spretnosti, potrebnih za življenje v finski družbi in zlasti za uspešno vključitev v delovno okolje. Integracijski program lahko zajema podporo priseljencem pri učenju finskega ali švedskega jezika, pri usposabljanju za vključitev na trg dela, pri poklicnem svetovanju ali rehabilitaciji, pri pripravljalnem izobraževanju in



7 Law on the legal status of aliens, 29 April 2004 No. IX-2206, as amended by 28 November 2006 No X-924 (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=307827, 18. 11. 2008).

8 Law on the legal status of aliens, 29 April 2004 No. IX-2206, as amended by 28 November 2006 No X-924 (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=307827, 18. 11. 2008).

9 http://www.cizinci.cz/files/clanky/329/Concept_of_II.pdf, 15. 10. 2008.

10 Entry, residence and social integration of third-country nationals in the Hellenic Territory, 23. avgust 2005 (http://www.imepo.gr/documents/Nomos3386_en.pdf, 17. 11. 2008).

integraciji otrok in mladih, ipd. (7., 10. in 11. člen Zakona o integraciji priseljencev in sprejemu prosilcev za azil 493/1999).¹¹

Na Portugalskem obstajajo jezikovni in državljanski tečaji za priseljence. Običajno jih izvajajo ustrezno usposobljene nevladne organizacije ali zasebne institucije, ki finančna sredstva za to dobijo v okviru programa "Portugal Acolhe". V njegovem okviru razdeljujejo tudi posebne informativne brošure za tujce v petih različnih jezikih – poleg portugalsčine še v ukrajinskem, ruskem, romunskem, angleškem in francoskem jeziku (Perista 2004: 2).

V Nemčiji so bili integracijski programi uvedeni z imigracijskim zakonom leta 2004 (Zuwanderungsgesetz).¹² Integracijski programi vključujejo tečaje nemškega jezika (600 ur) in t. i. orientacijske tečaje, ki obsegajo spoznavanje nemškega pravnega reda, kulture in družbe (30 ali 45 ur). Poudarek je zlasti na učenju nemškega jezika, čemur je namenjenih tudi največ finančnih sredstev (Liebig 2007: 31). Obstajajo tudi posebni integracijski programi za ženske, starše, mladino pa tudi za priseljence, ki še ne znajo dobro brati ali pisati. Ti programi trajajo 945 ur. Tisti, ki se hitro učijo, pa lahko obiskujejo intenzivni tečaj, ki traja 430 ur.¹³

Na Nizozemskem so posebne integracijske programe za priseljence začeli izvajati po letu 1994, in sicer najprej na lokalni ravni v posameznih mestih. Posamezne lokalne oblasti so organizirale tečaje, na katerih so se priseljenci učili nizozemski jezik in pridobivali informacije o delovanju pomembnih institucij nizozemske družbe. Z uveljavitvijo Zakona o integraciji novih priseljencev (Wet Inburgering Nieuwkomers – WIN) leta 1998 so integracijski programi za priseljence postali del nacionalne integracijske politike. Programi obsegajo tečaje nizozemskega jezika in družbene orientacije (Penninx 2005: 6).

V Sloveniji je julija 2008 stopila v veljavo Uredba o integraciji tujcev (Ur. l. RS, št. 65/2008), v skladu s katero so tujci, ki imajo dovoljenje za bivanje v Sloveniji, upravičeni do učenja slovenskega jezika in seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo ter tudi do vključevanja v izobraževalni sistem za pridobitev javno veljavne izobrazbe in v postopke pridobivanja certifikatov o nacionalni poklicni kvalifikaciji. Predvideni integracijski tečaji se zaenkrat še ne izvajajo.



11 Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers 493/1999 (<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF>, 17. 11. 2008).

12 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004, Teil I Nr. 41, 5. August 2004 (http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_121852/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/Zuwanderungsgesetz.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Zuwanderungsgesetz, 18. 11. 2008).

13 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: "Instruction Sheet for Integration Course" (http://www.migra-mv.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Merkblatt_englisch.pdf, 21. 11. 2008).

CILJNE SKUPINE INTEGRACIJSKIH PROGRAMOV

Ciljne skupine integracijskih programov so običajno novi priseljenci, ponekod pa tudi priseljenci, ki že dlje časa živijo v državi sprejema. V večini proučevanih držav so posebej opredeljene specifične skupine priseljencev, ki so upravičene ali dolžne obiskovati integracijske programe. Glede tega med državami obstajajo precejšnje razlike.

Na Finskem so, kot sem že omenila, integracijski programi predvideni le za tujce, ki so registrirani kot brezposelni iskalci zaposlitve ali ki zaprosijo za socialno pomoč. Integracijski načrt mora biti sprejet najpozneje po petih mesecih priseljenčeve brezposelnosti oziroma prejemanja socialne pomoči. Priseljenci so upravičeni do integracijskega načrta največ tri leta po prvem vpisu v register prebivalstva v občini, kjer živijo. O prenehanju ali razveljavitvi integracijskega načrta odloča urad za zaposlovanje. Integracijski načrt se lahko razveljavi mesec dni po priseljenčevi polni zaposlitvi, samozaposlitvi ali vključitvi v študijski program za pridobitev določene poklicne kvalifikacije ali diplome (10. člen Zakona o integraciji priseljencev in sprejemu prosilcev za azil).¹⁴

V Grčiji zakon predvideva posebne integracijske ukrepe zgolj za priseljence, ki so državljani tretjih držav (66. člen Zakona št. 3386).¹⁵

V Nemčiji so bili jezikovni tečaji nekaterim skupinam priseljencev namenjeni že dolgo pred uveljavitvijo novega imigracijskega zakona iz leta 2005. Od leta 1974 so bili namenjeni zlasti t. i. gostujočim delavcem, pozneje (od leta 1987) pa tudi nekaterim skupinam brezposelnih priseljencev. Leta 2002 so bili jezikovni tečaji namenjeni trem ciljnim skupinam priseljencev: gostujočim delavcem in njihovim družinam, določenim skupinam brezposelnih priseljencev (priseljencem nemškega izvora, prosilcem za azil in njihovim družinam) ter določenim skupinam mladih priseljencev (Liebig 2007: 30). Z uveljavitvijo novega imigracijskega zakona v letu 2005 pa imajo možnost obiskovanja integracijskih programov, ki obsegajo tudi jezikovne tečaje, načeloma vsi tujci, katerih bivanje v Nemčiji se smatra za stalno¹⁶ (44. člen nemškega Zakona o prebivanju).¹⁷ Integracijski tečaji



14 Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers 493/1999 (<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF>, 18. 11. 2008).

15 Entry, residence and social integration of third-country nationals in the Hellenic Territory. LAW NO. 3386, 23. avgust 2005 (http://www.imepo.gr/documents/Nomos3386_en.pdf, 17. 11. 2008).

16 Načeloma lahko izhajamo iz tega, da oseba stalno biva v ZRN v primeru, da je pridobila dovoljenje za bivanje za obdobje daljše od enega leta ali ima že več kot 18 mesecev dovoljenje za bivanje, razen če je to bivanje začasne narave (44. člen imigracijskega zakona - Zuwanderungsgesetz).

17 Aufenthaltsgesetz - AufenthG

(http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/08/Neues_Aufenthaltsgesetz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Neues_Aufenthaltsgesetz.pdf, 18. 11. 2008).

so namenjeni novim priseljencem dve leti po pridobitvi trajnega dovoljenja za bivanje. Drugi ("starejši" oziroma že dlje prisotni) priseljenci se lahko udeležijo integracijskega tečaja pod pogojem, da obstajajo prosta mesta (44. člen nemškega imigracijskega zakona).¹⁸

Na Nizozemskem so od marca 2005 vsi priseljenci v starosti med 16 in 65 let, ki so trajno naseljeni v državi, dolžni sodelovati v integracijskem programu. Ta zakonska obveznost se nanaša tako na nove priseljence kot na tiste, ki že dlje časa prebivajo na Nizozemskem, a so nezadostno/neuspešno integrirani na trgu dela in slabo obvladajo nizozemski jezik (Marinelli 2005: 9; ICMPD 2005: 30). Glavna ciljna skupina Zakona o integraciji novih priseljencev (WIN) so državljani tretjih držav z dovoljenjem za bivanje na Nizozemskem ali s priznanim statusom begunca. Izjema so osebe, ki so se priselile na Nizozemsko z namenom zaposlitve ali samozaposlitve (razen duhovnikov), in začasni priseljenci (ICMPD 2005: 30). Nizozemska je edina od proučevanih držav, ki ekonomskih priseljencev ne vključuje med ciljne skupine integracijskih programov.

V Sloveniji so v skladu z 82. členom Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 71/08 – uradno prečiščeno besedilo) ter s 1. in z 2. členom Uredbe o integraciji tujcev (Ur. l. RS, št. 65/08) integracijski programi namenjeni vsem tujcem, ki imajo v Republiki Sloveniji dovoljenje za bivanje. V uredbi je določeno, da so do brezplačnih tečajev slovenskega jezika in tečajev seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo upravičeni priseljenci, ki so državljani tretjih držav in ki že vsaj dve leti prebivajo v Sloveniji, ter njihovi družinski člani. Na kakšen način lahko k omejenim tečajem pristopijo preostali tujci, ki imajo dovoljenje za bivanje v Sloveniji, iz Uredbe ni jasno razvidno. V 5. členu Uredbe je namreč predvideno, da morajo tujci pred začetkom obiskovanja tečaja pridobiti potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programu. Pogoji za udeležbo v programu učenja slovenskega jezika so, da tujec v Sloveniji ni končal šolanja na katerikoli stopnji oziroma da ni bil vsaj tri leta vključen v redni izobraževalni program in da še ni pridobil potrdila o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenskega jezika na osnovni ravni (16. člen Uredbe o integraciji tujcev).¹⁹ Pogoj za udeležbo v programu seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo pa je, da tujec v Sloveniji ni končal šolanja na katerikoli stopnji (21. člen Uredbe o integraciji tujcev).²⁰ Niti v sami Uredbi niti na obrazcih za izdajo omenjenih potrdil ni zapisano, da bi te



18 Zuwanderungsgesetz.

19 Glej Prilogo 1 k Uredbi o integraciji tujcev: Zahtevek za izdajo potrdila o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih učenja slovenskega jezika (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P001-0000.PDF, 21. 11. 2008).

20 Glej Prilogo 2 k Uredbi o integraciji tujcev: Zahtevek za izdajo potrdila o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P002-0000.PDF, 21. 11. 2008).

zahteve veljale izključno za priseljence, ki so upravičeni do brezplačne udeležbe v integracijskih programih. Iz tega bi lahko sklepali, da morajo omenjena potrdila pridobiti vsi tujci, ki se želijo udeležiti integracijskih programov. Na samem potrdilu o izpolnjevanju omenjenih pogojev, ki ga priseljencu izda upravna enota, kjer ima tujec prijavljeno stalno ali začasno bivališče, pa je zapisano, da Ministrstvo za notranje zadeve krije stroške tečaja. Na potrdilu je tudi zapisano maksimalno število ur programa, do katerih je tujec upravičen.²¹ Iz tega lahko sklepamo, da je takšno potrdilo namenjeno le tistim tujcem, ki so upravičeni do brezplačne udeležbe v integracijskih programih. V skladu s tem bi bila smiselna interpretacija 5. člena Uredbe takšna, da določbe tega člena veljajo le za tujce, ki so upravičeni do brezplačne udeležbe v integracijskih programih. Tudi sicer Uredba govori le o programih učenja slovenskega jezika in programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo, ki jih financira Ministrstvo za notranje zadeve. Torej gre za brezplačne programe, do katerih pa so upravičene le določene kategorije priseljencev in ne vsi tujci, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za bivanje in ki naj bi bili v skladu s 1. in z 2. členom Uredbe upravičeni do integracijskih programov.

PROSTOVOLJNI ALI OBVEZNI INTEGRACIJSKI PROGRAMI

V večini proučevanih držav integracijski programi za priseljence niso obvezni. V državah, ki predpisujejo obvezno udeležbo (Nizozemska, Nemčija, Finska), pa ta obveznost velja le za določene kategorije priseljencev. Kljub temu se zdi verjeten scenarij, da bo šel razvoj tudi v drugih državah vedno bolj v smer uvajanja obveznih integracijskih programov ali vsaj v smer uvajanja obveznih preverjanj poznavanja vsebin, ki jih ponujajo integracijski programi (znanje jezika, poznavanje pravnega in družbenega reda države sprejema, ipd.). K takšnemu razmišljanju napeljuje dejstvo, da praktično vse države članice EU uvajajo vedno restriktivnejše imigracijske politike, s katerimi želijo privabljati (ali prepuščati) le določen profil priseljencev – pri tem so nekatere med njimi odkrile integracijo kot priročen mehanizem za selekcijo tujcev, ki jim bodo dovolile trajno in enakopravno prebivati na svojem ozemlju. Ob pomanjkanju drugih (ustreznejših) rešitev je realno pričakovati, da bodo temu zgledu prej ali slej sledile tudi druge države.



21 Glej Prilogi 3 in 4 k Uredbi o integraciji tujcev: Potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih učenja slovenskega jezika (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB_T_P003-0000.PDF, 21. 11. 2008) in Potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB_T_P004-0000.PDF, 21. 11. 2008).

Na Finskem se od priseljencev, ki so upravičeni do integracijskega načrta, pričakuje, da sodelujejo pri njegovem oblikovanju in pozneje pri izvajanju vseh aktivnosti, ki so v tem načrtu predvidene (15. člen Zakona o integraciji priseljencev in sprejemu prosilcev za azil 493/1999).²²

Po podatkih, ki jih navaja Acosta (2008: 19), lahko priseljenci v Grčiji opravljajo integracijski test, ki je pogoj za pridobitev dovoljenja za bivanje za daljši čas, šele po koncu 125-urnega integracijskega programa, v okviru katerega se učijo grški jezik ter spoznavajo grško zgodovino in kulturo. Udeležbe v integracijskem programu so oproščeni priseljenci, ki so v Grčiji končali srednjo šolo.

V Nemčiji zakon podeljuje pravico do udeležbe na integracijskih tečajih tujcem, katerih bivanje v Nemčiji se smatra za stalno. Izmed tujcev, ki imajo pravico do obiskovanja integracijskih tečajev, pa so tečaje dolžni obiskovati tisti, ki niso sposobni osnovnega sporazumevanja v nemškem jeziku. Ta obveznost velja tudi za nekatere druge tujce, ki so odvisni od socialne podpore oziroma za katere pristojni organi ocenijo, da takšen tečaj potrebujejo (44. člen nemškega imigracijskega zakona).²³

Leta 1996, ko je Nizozemska uvedla novo integracijsko politiko, so se priseljenci lahko prostovoljno odločili za sodelovanje v integracijskih programih. Z uveljavitvijo Zakona o integraciji novih priseljencev (WIN) leta 1998 je sodelovanje priseljencev v integracijskih programih postalo obvezno. Od leta 1999 so bili v integracijske programe poleg novih priseljencev vključeni tudi priseljenci, ki so že dlje časa prebivali na Nizozemskem. Ker pa rezultati integracijske politike niso dosegali zastavljenih ciljev, je nizozemska vlada zaostрила svoj pristop in med drugim prenesla odgovornost za integracijo na same priseljence. Po novem je vsak posameznik sam odgovoren za svojo integracijo, vključno z zagotavljanjem finančnih sredstev za udeležbo v integracijskih programih. Posameznik lahko sam izbere, kateri integracijski tečaj bo obiskoval, njegova integracijska obveznost pa je izpolnjena, ko uspešno opravi integracijski test (Musso-van der Velde 2004: 2–3). Sodelovanje v integracijskih programih pa ni obvezno za vse priseljence. Izvzeti so ekonomski priseljenci, se pravi tisti, ki so se na Nizozemsko priselili z namenom zaposlitve ali samozaposlitve (razen duhovnikov),²⁴ poleg tega pa tudi vsi "zahodni" priseljenci, t. j. priseljenci, ki so državljani ZDA, Kanade, Nove Zelandije, Avstralije, Japonske, Švice, Vatikana, Monaca ter državljani držav članic

22 Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers 493/1999 (<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF>, 17. 11. 2008).

23 Aufenthaltsgesetz.

24 Zaradi izjemne družbene funkcije, ki jo opravljajo duhovni ali verski voditelji, se je nizozemska vlada odločila, da za priseljene verske voditelje pripravi poleg rednega integracijskega programa še dodaten program (Musso-van der Velde 2004: 4).

EU in Evropskega gospodarskega prostora (EGP), (ICMPD 2005: 30; Carrera 2006: 10–11; Human Rights Watch 2008: 15).

V Sloveniji je udeležba v integracijskih programih prostovoljna. Postopek za odobritev udeležbe v programu učenja slovenskega jezika in seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo se začne na zahtevo tujca. Ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, izvede program, ko je število udeležencev večje od deset (5. člen Uredbe o integraciji tujcev).

STROŠKI

V državah, ki so uvedle ali uvajajo integracijske programe za priseljence, obstaja različni načini plačevanja njihovih stroškov. Nekatere države zagotavljajo priseljencem ali določenim skupinam priseljencev brezplačne tečaje (Grčija, Slovenija), nekatere države stroške tečajev prenašajo na priseljence oziroma uporabljajo kombinacijo državnega financiranja in samoprispevka priseljencev (Nizozemska, Nemčija). Zagovorniki slednjega trdijo, naj bi finančni samoprispevek priseljenca močnejše motiviral za redno udeležbo na tečaju. Na drugi strani se pojavljajo mnenja, da je (lahko) finančni strošek preveliko breme za priseljence in jih dejansko odvrača od udeležbe.

Na Češkem integracijski programi za priseljence sicer (še) ne obstajajo, v dokumentu, ki govori o nameri uvedbe takšnih programov (Updated concept of immigrant integration),²⁵ pa zasledimo priporočilo, da naj bi vlada vsaj delno krila stroške jezikovnih tečajev. Preostale stroške naj bi krili priseljenci sami, ker bi bili tako bolj motivirani za redno obiskovanje tečajev (Updated concept of immigrant integration: 17). Zaenkrat morajo tujci sami kriti stroške jezikovnih tečajev. Z januarjem 2009 je na Češkem začelo veljati novo pravilo za priseljence, ki želijo pridobiti dovoljenje za stalno bivanje. Vlogi za dovoljenje za stalno bivanje bodo morali priložiti tudi potrdilo o znanju češkega jezika (vsaj raven A1 v skladu s Skupnim evropskim referenčnim okvirom za jezike).²⁶ Češka vlada bo krila stroške opravljanja izpita (vendar le enkrat), jezikovnih tečajev za priseljence pa ne bo niti organizirala niti finančno podprla (Prokofjeva 2008).

V Grčiji je integracijski program, ki ga organizira Inštitut za vseživljenjsko izobraževanje (IDEKE) v okviru Ministrstva za izobraževanje in vključuje učenje

25 Updated concept of immigrant integration (http://www.cizinci.cz/files/clanky/329/Concept_of_IL.pdf, 15. 10. 2008).

26 Več informacij o Skupnem evropskem referenčnem okviru za jezike na spletni strani: <http://www.toolproject.eu/index.php?id=37&L=4>, 21. 11. 2008.

grškega jezika ter spoznavanje grške zgodovine in kulture, brezplačen, vendar omejujeto število udeležencev (Acosta 2008: 19).

Na Nizozemskem – v skladu s filozofijo, da je vsak posameznik sam odgovoren za svojo integracijo – priseljenci sami krijejo del stroškov tečaja. Kdor si tečaja finančno ne more privoščiti, lahko v ta namen od vlade dobi posojilo. Tistim, ki v roku treh let uspešno opravijo integracijski test, lahko vlada (pod določenimi pogoji) povrne stroške integracijskega tečaja, vendar le do določenega zneska (ICMPD 2005: 40). Dejstvo, da morajo sami prispevati finančna sredstva za udeležbo v integracijskem programu, naj bi priseljence motiviralo za sodelovanje. Vendar se v praksi kaže, da ima finančno breme lahko tudi nasproten učinek. V Amsterdamu, na primer, so v letu 2008 pričakovali, da se bo integracijskega tečaja udeležilo okrog 15.000 priseljencev, vendar se jih je dejansko prijavilo le 4.000. Amsterdamski mestni svet je zato – ob predvidevanju, da je razlog za tako nizko udeležbo prav previsoka cena tečajev (270 evrov na posameznega priseljenca) – sklenil v Amsterdamu ponuditi brezplačne integracijske tečaje za potencialne udeležence.²⁷

Nemški imigracijski zakon (Aufenthaltsgesetz) določa, da se udeležencem integracijskih tečajev zaračunajo stroški glede na njihove finančne zmožnosti (3. odstavek 43. člena imigracijskega zakona). Po podatkih nemškega Zveznega urada za migracije in begunce (BAMF)²⁸ naj bi udeleženci praviloma plačali en evro na vsako uro integracijskega tečaja. Razliko do polne cene, ki znaša 2,35 evra na uro tečaja, krije BAMF. Integracijski program, ki obsega 645 ur, tako priseljenec stane 645 evrov. V določenih primerih so lahko udeleženci oproščeni plačila. Nemški povratniki,²⁹ na primer, lahko načeloma obiskujejo celoten integracijski tečaj brezplačno.³⁰

V Sloveniji so (zaenkrat še zgolj na papirju) do brezplačnih tečajev slovenskega jezika in tečajev seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo upravičeni priseljenci, ki so državljani tretjih držav in imajo dovoljenje za stalno bivanje³¹ v Sloveniji ali pa najmanj dve leti bivajo v Sloveniji na podlagi dovoljenja

27 NRC Handelsblad (2008) "Integration course for free." Objavljeno: 31. oktobra 2008 (http://www.nrc.nl/international/article2045518.ece/Amsterdam_to_make_integration_course_free, 8. 12. 2008).

28 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF.

29 Izraz označuje nemške izseljence, ki so se vrnili v Nemčijo.

30 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008b) (http://www.integration-in-deutschland.de/nn_284232/SubSites/Integration/EN/01_Ueberblick/Angebote/Integrationskurse/TeilnehmerAnbieter/teilnehmeranbieter-node.html?_nnn=true, 8. 12. 2008).

31 V skladu z 41. členom Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 71/08 – uradno prečiščeno besedilo) se dovoljenje za stalno bivanje lahko izda tujcu, ki pet let neprekinjeno prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno bivanje in izpolnjuje druge pogoje, določene s tem zakonom.

za začasno bivanje in imajo dovoljenje za začasno bivanje, izdano z veljavnostjo najmanj enega leta. Prav tako so do brezplačnih tečajev upravičeni njihovi družinski člani, ki v Sloveniji bivajo na podlagi dovoljenja za začasno bivanje zaradi združitve družine, ne glede na dolžino bivanja v Sloveniji in veljavnost dovoljenja (3. člen Uredbe o integraciji tujcev). Stroške obiskovanja programov, kot so učni pripomočki in učna gradiva, krijejo tujci sami, razen če jih izvajalec zagotavlja v okviru programa. Prav tako tujci sami krijejo stroške prevoza, povezane z udeležbo v programu in opravljanjem preizkusa znanja (12. člen Uredbe o integraciji tujcev). Tujci, ki so upravičeni do brezplačne udeležbe v programih učenja slovenskega jezika, so upravičeni tudi do brezplačnega prvega preizkusa znanja iz slovenskega jezika na osnovni ravni (13. člen Uredbe o integraciji tujcev). Državljeni tretjih držav, ki imajo dovoljenje za stalno bivanje v Sloveniji, in njihovi družinski člani se lahko udeležijo tečajev slovenskega jezika v obsegu, ki je potreben za opravljanje preizkusa znanja na osnovni ravni, vendar ne več kot 180 ur.³² Državljeni tretjih držav, ki v Sloveniji najmanj dve leti bivajo na podlagi dovoljenja za začasno bivanje in imajo dovoljenje za začasno bivanje, izdano z veljavnostjo najmanj enega leta, ter njihovi družinski člani³³ so upravičeni do udeležbe v programu učenja slovenskega jezika zgolj v obsegu 60 ur (10. člen Uredbe o integraciji tujcev).

SPODBUDE IN SANKCIJE

Države lahko spodbujajo sodelovanje priseljencev v integracijskih programih z različnimi ugodnostmi, povezanimi s samo udeležbo v programih ali pa z uspešno končanim programom (na primer opravljen test). Države pa priseljenca lahko prisilijo k sodelovanju v integracijskih programih tudi z raznimi sankcijami. V proučevanih državah najdemo oba pristopa, posamično ali v kombinaciji.

Na Češkem je opravljen izpit iz češkega jezika od januarja 2009 pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje. Priseljenci bodo morali izkazati vsaj osnovno (preživetveno) raven znanja češkega jezika. Glede na to, da češka vlada priseljenecem ne ponuja organiziranih tečajev češkega jezika, niti ne namerava finančno podpreti jezikovnih tečajev, ki jih organizirajo zasebne jezikovne šole, nevladne organizacije in drugi izvajalci, se lahko zgodi, kot opozarja Prokofjeva (2008), da bo imela nova zakonodaja, katere namen je spodbujati integracijo priseljencev, ravno nasproten učinek in bo dejansko marginalizirala določene priseljenke



³² Potrebno število ur za doseg znanja slovenskega jezika na osnovni ravni se določi na podlagi razvrstitvenega testa, ki ga izvede izvajalec programa.

³³ Določba se nanaša le na družinske člane, ki imajo v Republiki Sloveniji dovoljenje za začasno bivanje zaradi združitve družine.

skupine. Eden od problemov, s katerim se bodo soočili priseljenci, je dostopnost jezikovnih tečajev. Kapacitete, ki jih trenutno lahko ponudijo zasebne jezikovne šole in drugi subjekti, so mnogo manjše od predvidenih potreb. Jezikovni tečaji niso enako dostopni v vseh delih države, organizirani so ob neustreznih urah za priseljence, poleg tega pa jezikovne šole ponujajo zelo različne jezikovne tečaje (po dolžini, intenzivnosti), ki niso posebej prilagojeni temu, da bi priseljenci po končanem tečaju opravili izpit na zahtevani stopnji za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje. Drugi problem, s katerim se bodo verjetno soočili priseljenci, je finančne narave. Po nekaterih izračunih (glej Prokofjeva 2008) naj bi bili obstoječi jezikovni tečaji precej dragi in si jih verjetno mnogi priseljenci niti ne bodo mogli privoščiti. Obstaja sicer nekaj pobud nevladnih organizacij, da bodo organizirale brezplačne ali cenovno dostopne tečaje češkega jezika za priseljence, vendar so njihove kapacitete in finančne zmožnosti premajhne in bodo lahko pokrile le majhen delež potreb.

Na Finskem, kjer so integracijski programi namenjeni le brezposelnim tujcem in tujcem, ki prejema socialno podporo, so predvidene določene sankcije za nesodelovanje v integracijskem programu. V Zakonu o integraciji priseljencev in sprejemu prosilcev za azil (493/1999)³⁴ je zapisano, da se priseljencem, ki brez upravičenega razloga ne sodelujejo pri sestavljanju integracijskega načrta ali ne izpolnjujejo dogovorov iz tega načrta, lahko zmanjša socialna pomoč (če jo prejema). Glede na to, da so priseljenci, ki med obiskovanjem programa potrebujejo finančno podporo, upravičeni do posebne integracijske podpore, se jim v primeru nesodelovanja pri predvidenih ukrepih za povečanje njihove zaposljivosti lahko zmanjša tudi ta.

Grčija od priseljencev, ki zaprosijo za dovoljenje za bivanje za daljši čas, zahteva potrdilo o znanju grškega jezika in poznavanju elementov grške zgodovine in kulture (glej 1. točko 68. člena Zakona 3386/2005).³⁵ Po podatkih, ki jih navaja Acosta (2008: 19), lahko priseljenci v Grčiji opravljajo integracijski test šele po koncu 125-urnega programa, ki vključuje učenje grškega jezika ter spoznavanje grške zgodovine in kulture. Priseljencem, ki so v Grčiji končali srednjo šolo, ni treba obiskovati omenjenega tečaja (Acosta 2008: 19).

V Litvi je uspešno opravljen test iz litvanskega jezika in poznavanja temeljev litvanske ustavne ureditve pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje (glej 6. točko 53. člena litvanskega Zakona o pravnem statusu tujcev).³⁶

34 Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers 493/1999 (<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF>, 17. 11. 2008).

35 Entry, residence and social integration of third-country nationals in the Hellenic Territory. LAW NO. 3386, 23. avgust 2005.

36 Law on the Legal Status of Aliens, 29 April 2004 no. ix-2206, as amended by 28 November 2006 No X-924

V Nemčiji najdemo kombinacijo prisilnega in spodbujajočega pristopa. Kot spodbujajoč element lahko označimo zakonsko določbo, ki priseljencem v primeru uspešno končanega integracijskega tečaja omogoča, da za naturalizacijo zaprosijo po sedmih letih bivanja v Nemčiji, medtem ko je sicer pogoj za pridobitev nemškega državljanstva osemletno bivanje v Nemčiji. V primeru, da priseljenec izkaže posebne dosežke na področju integracije (zlasti z znanjem nemškega jezika, ki presega zakonsko zahtevano raven), se lahko zahtevano obdobje bivanja v Nemčiji zniža celo na šest let (glej 3. odstavek 10. člena nemškega Zakona o državljanstvu – Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)). Prisilni pristop pa se odraža v povezavi med integracijskimi tečaji in sistemom sankcij: v primeru neudeležbe na integracijskem tečaju se priseljencu znižajo socialni prejemki, ki/če jih ta prejema; prav tako obstaja možnost, da v tem primeru priseljenec ne more podaljšati dovoljenja za začasno bivanje ali se mu ne izda dovoljenja za stalno bivanje. Pri tem pa mora oblast upoštevati obstoječe družinske in druge družbene vezi priseljenca v ZR Nemčiji (Focus Migration).³⁷ S spremembo Zakona o državljanstvu (Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)) avgusta 2007 je bilo med pogoje za pridobitev nemškega državljanstva dodano znanje nemškega jezika (vsaj na ravni B2 v skladu s Skupnim evropskim referenčnim okvirom za jezike) ter poznavanje nemške pravne in družbene ureditve in 'življenjskih razmer' (*Lebensverhältnisse*). Oboje morajo priseljenci dokazati s potrdilom o uspešno opravljenem jezikovnem oziroma državljanskem testu, sama udeležba v jezikovnih ali državljanskih tečajih pa ni obvezna.

Na Nizozemskem priseljenec, ki ne opravi integracijskega testa, ne more dobiti dovoljenja za stalno bivanje. Če priseljenec ne izpolnjuje katerekoli od svojih integracijskih obveznosti, zakon (WIN) predvideva kazni. Kazen je odvisna od tega, ali priseljenec prejema socialno pomoč ali ne. Priseljencem, ki ne izpolnjujejo svojih integracijskih obveznosti, globo lahko zaračunavajo občine. Višina globe se določi glede na stopnjo krivde, resnost prekrška in osebne okoliščine priseljenca. Priseljence naj bi k obiskovanju tečajev spodbudilo tudi povračilo stroškov v primeru, če v roku treh let uspešno opravijo integracijski test (Marinelli 2005: 10). Rok, v katerem morajo priseljenci opraviti integracijski test, je tri leta in pol za tiste, ki so že opravili osnovni integracijski test v tujini, in pet let za vse druge. Pri tem naj omenim, da od 15. marca 2008 veljajo strožji kriteriji pri opravljanju govornega testa iz nizozemskega jezika (Acosta 2008: 15).

Portugalska od priseljencev, ki zaprosijo za dovoljenje za bivanje za daljši čas, zahteva dokazilo o osnovnem znanju portugalskega jezika (Acosta 2008: 19), udeležba na tečajih pa ni obvezna.

(http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=307827, 24. 11. 2008).

37 (http://www.focus-migration.de/Do_Obligatory_Civic.2562.0.htm?&L=1, 21. 11. 2008).

V Sloveniji udeležba v integracijskih programih ni obvezna. Sankcije za neudeležbo niso predvidene, prav tako ne posebne spodbude za udeležbo.

SKLEP

Med proučevanimi državami imajo določene integracijske programe za posamezne kategorije priseljencev že dlje časa vzpostavljene Nemčija, Nizozemska in Finska. Druge države so integracijske programe za priseljence (zakonsko) uvedle šele v zadnjih nekaj letih (na primer Grčija z Zakonom št. 3386 leta 2005, Slovenija z Uredbo o integraciji tujcev leta 2008), nekatere pa o njihovi uvedbi šele razmišljajo (na primer Češka). V Nemčiji in na Nizozemskem je zaradi nezadovoljivih rezultatov glede integracije priseljencev v zadnjih letih prišlo do precejšnjih sprememb integracijskih politik. Med bistvenimi značilnostmi teh sprememb sta bila prehod iz prostovoljnih v obvezne integracijske programe in uvedba različnih sankcij za nesodelovanje ali za neuspešno končan predpisan integracijski program (preverjanje s testi). V drugih državah, kjer se šele v zadnjih letih soočajo z množičnejšim priseljevanjem in z uvajanjem posebnih integracijskih politik, integracijski programi za priseljence zaenkrat niso obvezni. Glede na trend v drugih evropskih državah (poleg Nemčije in Nizozemske naj omenim še Avstrijo, Dansko, Norveško, Belgijo – flamski del)³⁸ pa ni nerealno pričakovati, da bo šel razvoj v bolj restriktivno smer tudi v preostalih državah.

Integracija je običajno opredeljena kot dvosmeren proces medsebojnega prilagajanja priseljencev in sprejemne družbe. Kot tako jo opredeljujejo tudi dokumenti Evropske komisije (glej na primer COM (2007) 512 konč.: 3). Iz obstoječih integracijskih politik in zlasti integracijskih programov, ki jih priseljencem ponujajo ali predpisujejo proučevane države, pa je razvidno, da države integracijo pogosto obravnavajo kot enosmeren proces prilagajanja priseljencev družbi in kulturi države sprejema. Iz vsebin obstoječih integracijskih programov je možno razbrati, da je njihov glavni namen usposobiti priseljence za čim hitrejšo vsestransko prilagoditev novemu okolju in samostojno funkcioniranje. Vloga sprejemne države in družbe v procesu integracije je pogosto opredeljena zgolj v smislu zagotavljanja pogojev, da priseljenci čim hitreje usvojijo zahtevana znanja in sposobnosti. V določenih primerih pa države ne prevzemajo niti te odgovornosti, temveč se postavljajo zgolj v vlogo preverjevalca integracijskih sposobnosti ali dosežkov priseljencev.

Problematično se zdi dejstvo, da se integracijske programe vse bolj uporablja



38 Glej Carrera (2006); OECD (2006: 124).

ne kot sredstvo za pomoč priseljencem v procesu integracije, temveč kot pogoj za integracijo. Obvezno sodelovanje v integracijskih programih, preverjanje znanja po opravljenih tečajih in povezovanje teh rezultatov z možnostmi dostopa do različnih pravic (kot npr. pridobitev ali podaljšanje dovoljenja za bivanje, pridobitev državljanstva, razne oblike socialne pomoči, ipd.) so elementi politike, za katero bi težko trdili, da v ospredje postavlja enakopravnost in medsebojno prilagajanje vseh strani v procesu integracije. Takšne politike integracijo vedno bolj spremenjajo v enosmeren proces, v katerem so odgovornosti in dolžnosti prenesene izključno na priseljenca (Carrera 2006: 6). Ekstremen primer s tega vidika so predvstopni integracijski testi, ki sta jih uvedli Nizozemska³⁹ in Nemčija.⁴⁰ Politika "integracije iz tujine", posebej še brez organiziranih pripravljanih tečajev, rabi pretežno kot mehanizem za selekcijo priseljencev in ne kot mehanizem za spodbujanje njihove integracije.

Posebej bode v oči dejstvo, da integracijske politike – običajno prav skozi posebne integracijske programe in teste – ustvarjajo razlike med posameznimi kategorijami priseljencev. Upravičenost takšnega razlikovanja je močno vprašljiva z vidika spoštovanja določb o prepovedi diskriminacije, ki so vključene v mnoge mednarodnopravne dokumente.⁴¹ Razlikovanje se ustvarja predvsem med državljani zahodnih, razvitih držav na eni strani in državljani nerazvitih držav na drugi strani. Privilegiran položaj državljanov zahodnih ali razvitih držav se kaže na način, da so ti običajno izvzeti iz zahtev po obvezni udeležbi v integracijskih programih in iz zahtev po opravljanju integracijskih testov. To na primer velja za integracijske programe na Nizozemskem⁴² in za predvstopne jezikovne teste za zakonske partnerje priseljencev v Nemčiji.⁴³ Razlikovanje med priseljenca se ustvarja tudi

39 Marca 2006 je Nizozemska uvedla predvstopne integracijske programe za priseljenca, ki se želijo trajno naseliti na Nizozemskem. Omenjeni integracijski programi vključujejo tečaje nizozemskega jezika in "družbene orientacije." Slednji so zbudili veliko kritik in zgražanja, saj naj bi si potencialni priseljenca v okviru tečaja ogledali tudi kontroverzen film o nizozemskih liberalnih vrednotah, ki vključuje nekatere scene, povezane z goloto in s homoseksualnostjo. Po tečaju morajo potencialni priseljenca, preden se lahko preselijo na Nizozemsko, opraviti test na nizozemski ambasadi (BBC News, 21. 10. 2008).

40 V Nemčiji so z reformo imigracijskega zakona leta 2007 uvedli zahtevo, da morajo družinski člani, ki so državljani tretjih držav, že pred pridobitvijo dovoljenja za bivanje v Nemčiji izkazati osnovno znanje nemškega jezika. Pri tem obstajajo številne izjeme, zaradi česar so omenjene zahteve močno kritizirali predstavniki številčne turške priseljenke skupnosti, ki menijo, da so prav oni oziroma njihovi družinski člani glavna ciljna skupina omenjene reforme (Focus Migration).

41 Določbe o prepovedi diskriminacije najdemo, na primer, v naslednjih mednarodnopravnih dokumentih: v Protokolu št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (glej 1. točko 1. člena), v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah (glej 1. točko 2. člena in 26. člena), v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah (glej 7. člen).

42 Sodelovanje v integracijskih programih na Nizozemskem ni obvezno za državljane ZDA, Kanade, Nove Zelandije, Avstralije, Japonske, Švice, Vatikana, Monaca ter državljane držav članic EU in EGP.

43 Znanja nemškega jezika ni treba dokazovati zakonskim partnerjem državljanov držav članic EU, Avstralije, Izraela, Japonske, Kanade, Republike Koreje, Nove Zelandije in ZDA (Bundesamt für Migration

glede na njihov socialnoekonomski položaj. V nekaterih primerih, na primer na Finskem, so ciljna skupina integracijskih programov zgolj revni priseljenci,⁴⁴ ki so posledično tudi edini podvrženi sankcijam v primeru neizpolnjevanja integracijskih obveznosti. V državah, kjer morajo priseljenci sami kriti stroške integracijskih programov in/ali testov (npr. Nizozemska, Nemčija, Češka), pa se lahko zgodi, da si revnejši tega ne morejo privoščiti. Integracijski programi in testi v tem primeru delujejo kot mehanizem selekcije priseljencev glede na njihov socialnoekonomski položaj. Revnejši priseljenci so namreč s takšnimi zahtevami postavljeni v neena-kopraven položaj v primerjavi s premožnejšimi in razlika med enimi in drugimi glede možnosti za uspeh v družbi se na ta način le še pogloblja.

V 4. točki preambule Direktive 2003/109/ES o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, je zapisano: "Integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, je ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden cilj Skupnosti." Če bodo države ta cilj zasledovale zgolj z vzpostavljanjem (obveznih) enostranskih⁴⁵ integracijskih programov in uveljavljanjem integracijskih pogojev za dostop do različnih pravic, kot kaže trenutni trend, se zna zgoditi, da se bodo od zastavljenega cilja prej oddaljevale, kot se mu približevale.

und Flüchtlinge 2008a).

⁴⁴ Integracijski programi so predvideni le za tujce, ki so registrirani kot brezposelni iskalci zaposlitve ali ki zaprosijo za socialno pomoč (10. člen Zakona o integraciji priseljencev in sprejemu prosilcev za azil 493/1999).

⁴⁵ Enostranskih v smislu, da v njih zgolj priseljenci spoznavajo in se prilagajajo sprejemni družbi, obraten proces pa ni predviden.

LITERATURA IN VIRI

- Acosta, Diego Arcarazo (2008) "Directive 2003/109 or the Legal Exclusion of the Long-term Resident: 'Other'." Prispevek predstavljen na konferenci z naslovom "New Directions in Legal and Social Theory", Edinburgh 2008 (<http://www.law.ed.ac.uk/festivaloflegaltheory/files/acosta.pdf>, 6. 11. 2008).
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kejžar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- BBC NEWS (2008): "Should UK immigration go Dutch?" Objavljeno: 21. 10. 2008, 17:30:38 GMT (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7682858.stm>, 18. 11. 2008).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: "Instruction Sheet for Integration Course" (http://www.migra-mv.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Merkblatt_englisch.pdf, 21. 11. 2008).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008a) "Nachweis einfacher Deutschkenntnisse beim Nachzug von Ehegatten aus dem Ausland" (<http://www.konsularinfo.diplo.de/Vertretung/konsularinfo/de/BAMF-Ehegattennachzug,property=Daten.pdf>, 29. 6. 2009).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008b) (http://www.integration-in-deutschland.de/nn_284232/SubSites/Integration/EN/01__Ueberblick/Angebote/Integrationskurse/TeilnehmerAnbieter/teilnehmeranbieter-node.html?__nnn=true, 28. 11. 2008).
- Carrera, Sergio (2006) "A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses." Challenge Papers, No. 1/March 2006 (http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/A_Comparison_of_Integration_Programmes_in_the_EU_Trends_and_Weaknesses.pdf, 18. 11. 2008).
- Focus Migration: Do Obligatory Civic Integration Courses for Immigrants in Western Europe further Integration? (http://www.focus-migration.de/Do_Obligatory_Civic.2562.0.html?&L=1, 21. 11. 2008).
- Human Rights Watch (2008) *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act* (<http://www.hrw.org/background/2008/netherlands0508/netherlands0508web.pdf>, 21. 11. 2008).
- ICMPD (2005) *Integration Agreements and Voluntary Measures: Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, pro-*

- grammes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland* (http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Integration/Final_INTI_Report.pdf, 20. 11. 2008).
- Liebig, Thomas (2007) "The Labour Market Integration of Immigrants in Germany," OECD Social, employment and migration working papers no. 47 (<http://www.oecd.org/dataoecd/28/5/38163889.pdf>, 20. 10. 2008).
- Marinelli, Vera (2005) "The Netherlands." V: Jan Niessen, Yongmi Schibel in Cressida Thompson (ur.) *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (http://www.migpolgroup.com/public/docs/141.EMD_Netherlands_2005.pdf, 29. 6. 2009).
- Musso-van der Velde, Sandrine (2004) "Immigrant integration policy - the case of the Netherlands." (Draft Version 13 December 2004) (http://www.pcb.ub.es/idp/esp/2_recerca/immig/pdf/tj_vandervelde.pdf, 20. 11. 2008).
- NRC Handelsblad (2008) "Integration course for free." Objavljeno: 31. oktobra 2008 (http://www.nrc.nl/international/article2045518.ece/Amsterdam_to_make_integration_course_free, 8. 12. 2008).
- OECD (2006) *Where immigrant students succeed - A comparative review of performance and engagement in PISA 2003* (<http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf>, 15. 10. 2008).
- Penninx, Rinus (2005) "After the Fortuyn and Van Gogh murders: Is the Dutch integration model in disarray?" Lecture in the international seminar for experts "Integrating migrants in Europe - Comparing the different national approaches", organised by the Cicero foundation in the series great debates, Paris, 9-10 June 2005 (http://www.cicerofoundation.org/pdf/lecture_penninx.pdf, 23. 10. 2008).
- Perista, Pedro (2004) "Reception and integration of new migrants." Comment Paper, Portugal (http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/the-reception-platforms-to-promote-the-integration-of-immigrants/04_FR_com_PT_en_041028.pdf, 17. 11. 2008).
- Prokofjeva, Violeta (2008) "Czech as a Foreign Language Courses: Necessary, Scarce and Expensive" (<http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=2117120>, 21. 11. 2008).
- Updated concept of immigrant integration (Češka) (http://www.cizinci.cz/files/clanky/329/Concept_of_II.pdf, 15. 10. 2008).

DOKUMENTI

- Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers 493/1999 (Finska) (<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF>, 17. 11. 2008).
- Aufenthaltsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970) (http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/08/Neues_Aufenthaltsgesetz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Neues_Aufenthaltsgesetz.pdf, 18. 11. 2008).
- COM(2007) 512 konč. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. "Tretje letno poročilo o migraciji in vključevanju" (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:SL:PDF>, 20. 11. 2008).
- COM (2005) 389 končno. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. "Skupni program za vključevanje: Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo" (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:SL:PDF>, 20. 11. 2008).
- Direktiva Sveta EU 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0109:SL:PDF>, 20. 11. 2008).
- Direktiva Sveta EU 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF>, 20. 11. 2008).
- Dokument Sveta 14615/04 (Presse 321) (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf, 28. 11. 2008).
- Entry, residence and social integration of third-country nationals in the Hellenic Territory. LAW NO. 3386, 23. avgust 2005 (http://www.imepo.gr/documents/Nomos3386_en.pdf, 17. 11. 2008).
- Law on the legal status of aliens (Litva), 29 April 2004 No. IX-2206, as amended by 28 November 2006 No X-924 (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=307827, 18. 11. 2008).
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966). Uradni list SFRJ, št. 7/1971. [International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S. 171] (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/b3ccpr.htm>, 20. 10. 2005).

- Priloga 1 k Uredbi o integraciji tujcev: Zahtevke za izdajo potrdila o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih učenja slovenskega jezika (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P001-0000.PDF, 21. 11. 2008).
- Priloga 2 k Uredbi o integraciji tujcev: Zahtevke za izdajo potrdila o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P002-0000.PDF, 21. 11. 2008).
- Priloga 3 k Uredbi o integraciji tujcev: Potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih učenja slovenskega jezika (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P003-0000.PDF, 21. 11. 2008).
- Priloga 4 k Uredbi o integraciji tujcev: Potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P004-0000.PDF, 21. 11. 2008).
- Protokol št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (2000) [Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms] ETS No.: 177 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm>, 13. 7. 2005).
- Splošna deklaracija o človekovih pravicah. Sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948 z resolucijo št. 217 A (III) (http://www.eip-ass.si/mojepravice/ze_poznas/Splosna%20deklaracija%20clovekovih%20pravic.pdf, 21. 11. 2008).
- Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), BGBl. I S. 1970 (<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rustag/gesamt.pdf>, 21. 11. 2008).
- Uredba o integraciji tujcev, Ur. l. RS, št. 65/2008.
- Zakon o tujcih, Ur. l. RS, št. 71/08 – uradno prečiščeno besedilo.
- Zuwanderungsgesetz – Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (BGBl. I S. 1950) (http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_121852/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/Zuwanderungsgesetz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Zuwanderungsgesetz, 18. 11. 2008).

**DOSTOP DO TRGA DELA ZA DRŽAVLJANE TRETJIH
DRŽAV: PRIMERJAVA MED IZBRANIMI DRŽAVAMI
ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE**

THIRD COUNTRY NATIONALS' ACCESS TO LABOUR MARKET: A COMPARISON AMONG SELECTED EU MEMBER STATES

The paper provides an overview and comparison of the access granted to third country nationals to the labour market in a selection of EU member states – in Slovenia, the Czech Republic, Lithuania, Greece, the Netherlands, Finland, Portugal and Germany. The author focuses on two questions: firstly, what kind of permits are required for third country nationals to be able to work in the abovementioned countries. Secondly, what are the procedures to acquire such permits and what are the criteria adopted by single countries for granting them. Finally, the paper provides an overview of the main obstacles faced by third country nationals in the process of accessing EU labour markets and it shows that, compared to EU nationals, third country nationals are by all means in a weaker position to successfully enter the labour market.

Keywords: EU, labour market, immigration policy, work permits, immigrants, labour migration

Članek ponuja pregled in primerjavo dostopa do trga dela v izbranih državah članicah EU za priseljence, ki niso državljani držav članic EU. Avtorica primerja položaj državljanov tretjih držav v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski. Pri tem se osredotoča na dve vprašanji: prvič, katera dovoljenja so potrebna, da se lahko državljani tretjih držav zaposlijo v izbrani državi članici EU; in drugič, kakšni so postopki pridobivanja omenjenih dovoljenj in na podlagi katerih kriterijev jih izbrane države članice EU izdajajo. Članek nadalje ponuja pregled ovir, s katerimi se srečujejo državljani tretjih držav pri dostopu do trga dela v izbranih državah članicah EU. Avtorica ugotavlja, da so državljani tretjih držav na področju dostopa do trga delovne sile izbranih držav EU v bistveno slabšem položaju v primerjavi z osebami, ki so se rodile v državah EU.

Ključne besede: EU, trg dela, politika priseljevanja, delovna dovoljenja, priseljenci, delovne migracije

UVOD

Uspešno delovanje trga delovne sile v poljubni državi lahko razumemo kot optimalno uravnavanje ujemanja med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili. Razvoj gospodarstva v poljubni državi ponavadi narekuje potrebe po delovni sili, saj se z razvojem izdelkov in storitev pojavljajo potrebe po novih profilih kadrov, nekateri poklici pa zastarijo.

Ko delovna sila, ki je na razpolago v določenem gospodarstvu, ne ustreza njegovim potrebam, se pojavijo suficitarni in deficitarni poklici. Suficitarni poklici se kažejo v obilici delovne sile: v tem primeru so ljudje, ki imajo suficitarni poklic, težje zaposljivi ali težje najdejo sebi primerno zaposlitev. Deficitarnost poklica pa v največji meri občutijo delodajalci, ki ne najdejo ustreznih kadrov na trgu delovne sile, dolgoročno pa lahko pomanjkanje kadrov močno ogrozi in zavira gospodarski razvoj (ElAmin 2007; Andersson 2008).

Ponudbo in povpraševanje na trgih delovne sile v posameznih državah članicah EU poskuša Evropska unija uravnavati s spodbujanjem mobilnosti delovne sile med državami članicami EU in s priseljevanjem državljanov tretjih držav¹ v EU. V pričujočem prispevku bom preverila, kako se osem izbranih držav članic EU spopada z uravnavanjem povpraševanja in ponudbe delovne sile. Natančneje bom osvetlila vlogo, ki jo Slovenija, Češka, Litva, Finska, Grčija, Portugalska, Nemčija in Nizozemska² (*v nadaljevanju izbrane države članice EU*) namenjajo državljanom tretjih držav pri uravnavanju ponudbe in povpraševanja po delovni sili na lastnem trgu dela. V ta namen bom najprej osvetlila vlogo, ki jo imajo državljani tretjih držav na trgih dela Evropske unije. Nadalje bom v prispevku preve-

1 Celotno populacijo izbranih držav članic EU lahko razdelimo na tri segmente: 1) osebe, ki imajo državljanstvo tiste članice EU, v kateri prebivajo; 2) osebe, ki prebivajo v eni državi EU, so pa državljani druge države EU; 3) državljani tretjih držav: to so osebe, ki prebivajo v eni od držav članic EU, nimajo pa državljanstva nobene med članicami EU in jim zato pravimo državljani tretjih držav. – V tem sestavku bom z besedno zvezo **državljeni tretjih držav** označevala tretjo skupino oseb. Z besedno zvezo **državljeni EU** pa bom označevala prvo in drugo skupino oseb – torej vse prebivalce, ki so se rodili v katerikoli od držav EU in imajo njihovo državljanstvo. – V članku bom poleg besedne zveze državljani tretjih držav uporabila tudi besedno zvezo **priseljenci, ki so se rodili v tretjih državah**. Čeprav omenjenih dveh kategorij prebivalcev EU ne moremo enačiti, je njihov položaj na trgu dela držav članic EU v marsičem podoben. Zaradi različne metodologije uporabljenih virov, ki včasih uporabljajo kot razločevalni dejavnik državljanstvo, drugič pa državo rojstva, in zaradi pomembnosti omejenih virov pri celovitem obravnavanju izbrane tematike bom v prispevku uporabljala tudi besedno zvezo **priseljenci, ki so se rodili v tretjih državah**. Uporabljala pa jo bom takrat, ko bom navajala in povzemala viře, katerih metodologija je utemeljena na državah rojstva prebivalcev EU in ki so relevantni za osvetlitev položaja državljanov tretjih držav v EU.

2 Zaradi lažje berljivosti besedila v sestavku združujem Slovenijo, Češko, Litvo, Finsko, Grčijo, Portugalsko, Nemčijo in Nizozemsko v besedno zvezo **izbrane države članice EU**. Izbor držav, ki jih bom v nadaljevanju primerjala, je povezan z vsebino raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal ta prispevek. V projektu je bil glavni kriterij izbora držav določena sorodnost ali primerljivost s slovensko situacijo. Podrobneje so kriteriji izbora in metodologija pojasnjeni v končnem poročilu o projektu (glej Bešter idr. 2008).

rila, katera dovoljenja so potrebna, da se lahko državljani tretje države zaposlijo v izbrani državi članici EU, kakšni so postopki pridobivanja omenjenih dovoljenj in na podlagi katerih kriterijev jih izbrane države članice EU dodeljujejo. V zadnjem delu prispevka pa bom raziskala, s katerimi ovirami se srečujejo državljani tretjih držav pri dostopu do trga dela v izbranih državah članicah EU.

VLOGA DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV NA TRGIH DELA EVROPSKE UNIJE

Mobilnost delovne sile in priseljevanje državljanov tretjih držav v EU ustvarjata pogoje za uspešno delovanje evropskih trgov delovne sile. Dopolnjujeta jih namreč z delovno silo, ki opravlja deficitarne poklice in zaseda tista delovna mesta, ki jih države članice EU ne morejo zapolniti z lastnimi človeškimi viri (Andersson 2008; ElAmin 2007). Karen Cho (2009) poudarja, da se pomanjkanje usposobljenih človeških virov posebej občuti med ekonomsko krizo. Evropska unija enostavno nima dovolj znanstvenikov, inženirjev in strokovnjakov na področju informacijske tehnologije, da bi lahko zadovoljila potrebe gospodarstva (Cho 2009).

Vendar težave pomanjkanja delovne sile Evropska unija ne občuti le na vrhu piramide delovne sile, torej pri visoko usposobljenih, visoko kvalificiranih in visoko izobraženih kadrih. Strietska (2007) namreč opozarja, da se v Evropski uniji vse premalo ljudi odloča za poklice, ki so na dnu piramide delovne sile. Gre na primer za manj privlačna, slabo plačana dela z zahtevnimi delovnimi urniki ali fizično naporna dela, kot na primer delo natakarja ali voznika tovornjaka.

Na visoko povpraševanje po določenih kadrih in poklicih na trgih dela držav članic EU vpliva več dejavnikov. Strietska (2007) na primer navaja, da imajo Finska, Nizozemska in Portugalska majhno zalogo delovne sile, ki je sad visoke stopnje zaposlenosti in neugodnih demografskih trendov.³ Enako velja za določene regije in skupine poklicev v Nemčiji (Strietska 2007). Neusklajenost med potrebami trga dela in kvalifikacijami posameznikov pa je pomemben dejavnik, ki vpliva na visoko povpraševanje po določenih kadrih. To je težava, s katero se v večji ali manjši meri soočajo vse države članice EU: Portugalska, Finska, Nemčija in Grčija imajo s tem velike težave, tako kot tudi številne nove članice EU (EU 10) (Strietska 2007).

● ● ●
3 O tem glej tudi (2009) *Shaping the future: a Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa*. Poročilo mednarodne banke za obnovo in razvoj, Svetovna banka, Washington D.C. (http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Shaping_Future_Overview-ENG.pdf, 1. 9. 2009).

Zaposlovanje državljanov tretjih držav je podrejeno potrebam trga delovne sile izbranih držav članic EU. To nam potrdi že bežen pregled pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko državljan tretje države zaposli v poljubni državi članici EU (Groenendijk 2005). Trenutne potrebe po kadrih torej močno vplivajo na možnosti zaposlitve državljanov tretjih držav.

Vendar proces vplivanja *de facto* poteka tudi v obratni smeri. Mobilnost delovne sile in priseljevanje državljanov tretjih držav pomembno vplivata na delovanje evropskih trgov delovne sile in jih spreminjata. Kljub protekcionističnim težnjam posameznih držav članic EU pri nadzorovanju ponudbe na njihovem trgu delovne sile se na trgih dela praviloma povečuje negotovost in vse hitreje se spreminjajo tudi pogoji dela. Povezanost trgov delovne sile izbranih držav članic EU s trgi delovne sile drugih držav je namreč vse večja zaradi globalizacijskih tokov in naraščajoče povezanosti in soodvisnosti posameznih držav. Protekcionistične težnje držav pri uravnavanju kadrov na lastnem trgu delovne sile pa se lahko dokaj hitro pretvorijo v odločitve delodajalcev, da delovna mesta preselijo v drugo državo, kjer je primernih kadrov bistveno več, izbira med njimi lažja, njihova cena pa nižja.

Flexicurity, torej 'kombinacija fleksibilnosti in varnosti' je recept, s katerim v večji ali manjši meri države članice EU nadomeščajo starejše vzorce delovanja socialne države, ki so v času vse večje povezanosti svetovnih gospodarstev zastareli (Philips in Eamets 2007). S takim pristopom poskušajo ohraniti pozitivne plati socialne države in hkrati vnesti elemente, ki omogočajo hitrejšo odzivanje na potrebe po kadrih v gospodarstvu.

Že podatek, da v Evropski uniji prebiva skupaj sedemindvajset milijonov ljudi – priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah (Münz idr. 2007), veliko pove o znatnosti populacije, ki se je iz tretjih držav preselila v Evropsko unijo. Čeprav ne moremo ljudi, ki so se rodili v tretjih državah (*v nadaljevanju priseljenci, ki so se rodili v tretjih državah*), enačiti z državljanji tretjih držav, nam ti podatki kljub temu veliko povedo o sestavi delovne sile v državah članicah Evropske unije. Zato bom v nadaljevanju navedla nekaj temeljnih podatkov o priseljencih, ki so se rodili v tretjih državah in zdaj sodelujejo na trgu dela izbranih držav članic EU.

Sedemindvajset milijonov priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah in prebivajo v Evropski uniji, predstavlja približno 5,6 odstotka populacije Evropske unije (Münz idr. 2007). Hkrati je to približno dvakrat toliko, kolikor je ljudi, ki so se rodili v eni državi članici EU in zdaj prebivajo v drugi. Med izbranimi državami članicami EU zasledimo največje deleže priseljencev, rojenih v tretjih državah, na Nizozemskem (8,4 odstotka), na Portugalskem (5,6 odstotka), v Grčiji (6,8 odstot-

ka), v Litvi (4,5 odstotka) in v Sloveniji (7,8 odstotka).⁴ Nižje deleže priseljencev, rojenih v tretjih državah, pa imata Češka (1,1 odstotka) in Finska (1,8 odstotka).⁵

Porast zaposlitev priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah, je bila v izbranih državah članicah EU med letoma 2000 in 2007 zelo različna: rast nad povprečjem Evropske unije je bilo mogoče zabeležiti le na Portugalskem (60 odstotkov). V Grčiji so zabeležili nad 20-odstotno rast, na Nizozemskem nad 10-odstotno, na Finskem, Češkem in v Sloveniji pa manj kot 10-odstotno rast. V vseh petih naštetih državah je bila rast zaposlitve priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah, pod povprečjem Evropske unije.⁶

Da se lahko državljan tretje države zaposli na trgu dela izbrane države članice EU, mora pridobiti ustrezna dovoljenja. Kljub prizadevanjem Evropske komisije, da bi vzpostavila skupen okvirni režim priseljavanja v Evropsko unijo, in kljub ugotovitvam, da je sedemindvajset imigracijskih politik enostavno preveč (Carrera 2007), je trenutna ureditev področja priseljavanja pri državah članicah EU zelo raznolika. V nadaljevanju bom poskusila orisati temeljne razlike med izbranimi državami članicami EU na tem področju.

ZAPOSLOVANJE DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Med izbranimi državami članicami EU lahko pri zaposlovanju državljanov tretjih držav zasledimo temeljno razliko že pri številu dovoljenj, ki jih morajo državljani tretjih držav pridobiti, da se lahko zaposlijo v izbrani državi članici EU.

4 Ker sta Slovenija in Litva pred osamosvojitvijo predstavljali del SFRJ in Sovjetske zveze, so bili ljudje, ki jih trenutno prištevamo med "rojene v tretjih državah", rojeni v skupni državi SFRJ in Sovjetski zvezi. V obeh primerih torej podatka zajemata tudi migrante znotraj iste (skupne) države in verjetno nista popolnoma primerljiva s podatkom o Nizozemski, Portugalski ali Grčiji. Primerljivi podatki za Nemčijo niso dostopni.

5 Podatki so povzeti po podatkih OECD (2006), OZN (2006) in državnih statističnih uradov (Employment in Europe 2008: 56).

6 Employment in Europe 2008 (2008: 76), povzeto po podatkih Direktorata za zaposlovanje pri Evropski komisiji, Eurostata in raziskave "Delovna sila v EU".

Tabela 1: Dovoljenja, ki so potrebna zato, da se lahko državljan tretje države zaposli v izbrani državi članici EU, in njihovo trajanje⁷

Država	Delovno dovoljenje	Začasno dovoljenje za bivanje (ali podobno)	Enotno dovoljenje (za bivanje in delo hkrati)	Trajanje dovoljenja
Češka	+	+		Največ eno leto (obnovljivo).
Finska			+	Eno leto (obnovljivo za obdobja od enega leta do treh let).
Nemčija			+	Eno leto (ne glede na trajanje pogodbe o zaposlitvi).
Grčija			+	Eno leto (obnovljivo).
Litva	+	+		Največ dve leti.
Nizozemska	+	+		Največ tri leta.
Portugalska			+	Eno leto (obnovljivo za obdobja po dve leti).
Slovenija	+	+		Največ eno leto (obnovljivo).

Vir: Prirejeno po podatkih, dostopnih v publikacijah *Employment in Europe* (2008) in Adam in Devillard (2008).

Iz Tabele 1 je razvidno, da je mogoče izbrane države članice EU v grobem razvrstiti v dve skupini. Za vstop na trg delovne sile na Češkem, v Litvi, na Nizozemskem in v Sloveniji sta potrebni dve dovoljenji: delovno dovoljenje⁸ in neka oblika dovoljenja za (začasno) bivanje, ki se med izbranimi državami članicami nekoliko razlikuje.⁹ Na Finskem, v Nemčiji, Grčiji in na Portugalskem pa je za vstop na trg delovne sile potrebno le eno dovoljenje. Takšno enotno dovoljenje nosi različna imena: dovoljenje za bivanje z namenom dela, dovoljenje za bivanje za delo, dovoljenje za bivanje za zaposlitev. V nadaljevanju bom za takšno enotno dovoljenje uporabila naziv dovoljenje za bivanje in delo.

• • •

7 Tabele v pričujočem besedilu so pripravljene na podlagi podatkov, ki so dosegljivi v publikacijah *Employment in Europe* (2008) in Adam in Devillard (2008). V omenjenih publikacijah so podatki povzeti po podatkih Direktorata za zaposlovanje pri Evropski komisiji, podatkih Eurostata, podatkih nacionalnih statističnih uradov in raziskave "Delovna sila v EU".

8 Temu dovoljenju v Sloveniji pravimo dovoljenje za zaposlitev.

9 Izbrane države članice EU poznajo dovoljenje za bivanje, dovoljenje za začasno bivanje, dovoljenje za stalno bivanje in 'dovoljenje za zadrževanje' (*permission to stay*).

Večina izbranih držav članic EU izdaja dovoljenja za eno leto z možnostjo podaljšanja ali ponovne izdaje. Mednje sodijo Češka, Portugalska, Finska, Nemčija, Grčija in Slovenija. Posebej zanimiv primer na tem področju je Nizozemska, ki izdaja dovoljenja za največ tri leta, po treh letih pa ima državljan tretje države prost dostop do trga delovne sile in ne potrebuje drugih (novih oziroma podaljšanih) ustreznih dovoljenj (Adam in Devillard 2008: 36).

Izbrane države članice EU se med seboj precej razlikujejo tudi v postopkih, s katerimi državljanu tretje države izdajajo delovno dovoljenje, dovoljenje za (začasno) bivanje ali dovoljenje za bivanje in delo (Tabela 2). Nekatere od izbranih držav članic EU, kot na primer Češka, nalagajo delodajalcu odgovornost, da pridobi dovoljenje za zaposlitev državljanov tretjih držav. Na Finskem, v Nemčiji, Litvi in na Nizozemskem pa mora delodajalec zaposliti za delovno dovoljenje ali za dovoljenje za bivanje in delo za osebo, ki jo namerava zaposliti. Le na Portugalskem in v Grčiji delojemalec v celoti spelje postopek pridobivanja ustreznih dovoljenj.¹⁰ To lahko stori le ob pogoju, da ima podpisano pogodbo o zaposlitvi, na Portugalskem pa zadošča predpogodba o zaposlitvi. Na področju socialnega varstva je smiselno opozoriti, da je v Grčiji sklenitev zdravstvenega zavarovanja šele prvi pogoj za pridobivanje ustreznega dovoljenja.¹¹

Breme postopka za pridobivanje ustreznih dovoljenj si v preostalih državah delita delodajalec in delojemalec, z izjemo Nemčije in Nizozemske, kjer je breme v celoti prenešeno na delodajalca (Tabela 2).

10 V besedilu označujem z besedo ustrezno dovoljenje tisto dovoljenje oziroma tista dovoljenja, ki jih je treba pridobiti v državi, ki je predmet razprave: to je lahko torej delovno dovoljenje, dovoljenje za (začasno) bivanje ali dovoljenje za bivanje in delo.

11 Glej drugi odstavek 11. člena Zakona 3386/2005 (vstop na grško ozemlje in bivanje ter socialna integracija državljanov tretjih držav na grškem ozemlju).

Tabela 2: Postopki pridobivanja ustreznih dovoljenj za delo v izbranih državah članicah EU

Država	Obveznosti delodajalca	Obveznosti delojemalca
Češka	Delodajalec mora od Urada za delo pridobiti dovoljenje, da lahko kadruje zaposlene iz tujine.	Ko je delodajalec pridobil dovoljenje pri Uradu za delo, mora delojemalec: 1) pridobiti individualno delovno dovoljenje in 2) pridobiti dovoljenje za začasno bivanje.
Finska	Delodajalec mora predložiti Uradu za zaposlitev informacije o delu (in pogojih dela), ki bi ga opravljal državljani tretje države. Urad za zaposlitev izda pozitivno ali negativno mnenje na podlagi zmožnosti državljanov tretje države, da se preživlja, in na podlagi obstoječih politik na področju trga delovne sile. Če Urad za zaposlitev ugodno prošnji delodajalca, Direktorat za imigracijo izda državljanu tretje države delovno dovoljenje. Nato delodajalec ali delojemalec lahko zaprosita za »dovoljenje za bivanje za zaposleno osebo« na predstavništvu Finske v tujini, na Uradu za zaposlovanje ali na lokalni policijski postaji.	Če Urad za zaposlitev ugodno prošnji delodajalca, Direktorat za imigracijo izda državljanu tretje države delovno dovoljenje. Nato delodajalec ali delojemalec lahko zaprosita za dovoljenje za bivanje za zaposleno osebo na predstavništvu Finske v tujini, na Uradu za zaposlovanje ali na lokalni policijski postaji.
Nemčija	Zaposlitev državljanov tretjih držav je možna le v primeru, da je to smiselno glede na potrebe trga delovne sile. Zvezna agencija za zaposlovanje izdaja delodajalcem dovoljenja za bivanje in delo za obdobje enega leta na podlagi lastne presoje, ali je zaposlitev državljanov tretje države smiselna glede na trenutno politiko trga delovne sile in integracijsko politiko.	

Država	Obveznosti delodajalca	Obveznosti delojemalca
Grčija		<p>Državljan tretje države lahko zaprosi za dovoljenje za bivanje in delo. Predložiti mora:</p> <p>1) kopijo pogodbe o zaposlitvi, iz katere je razvidno, da bo njegov osebni dohodek enak vsaj dohodku nekvalificiranega delavca v Grčiji. Ta pogoj ne velja za državljane tretjih držav, ki se nameravajo zaposliti v kmetijstvu, gradbeništvu, kot pomoč v gospodinjstvu in kot bolniške sestre.</p> <p>2) potrdilo o sklenitvi zdravstvenega zavarovanja.</p>
Litva	<p>Delodajalec zaprosi za delovno dovoljenje lokalni Urad za izmenjavo dela, saj mora biti delovno dovoljenje izdano pred vstopom državljana tretje države v Litvo.</p> <p>Lokalni Urad za izmenjavo dela preda prošnjo litvanskemu Uradu za izmenjavo dela skupaj z lastnim priporočilom o (morebitni) izdaji delovnega dovoljenja. Litvanski Urad za izmenjavo dela izdaja delovna dovoljenja.</p>	<p>Če ima državljan tretje države delovno dovoljenje, lahko zaprosi za začasno dovoljenje za bivanje.</p> <p>Začasno dovoljenje za bivanje se izda tudi v primeru, ko državljan tretje države nima delovnega dovoljenja, če pripada skupini, ki je izvzeta iz splošnega postopka pridobivanja delovnega dovoljenja.</p>
Nizozemska	<p>Delodajalec mora zaprositi za delovno dovoljenje pri Centru za delo in dohodek, ki dovoljenje izda na podlagi »prioritetne lestvice ponudbe delovne sile« in le v primeru, da so izpolnjeni drugi pogoji (na primer pogoji zaposlitve in dela).</p> <p>Vsaka prošnja za izdajo delovnega dovoljenja je povezana s specifičnim delovnim mestom in zahteva uspešno opravljen test, ki je posebej pripravljen za prav to delovno mesto.</p>	

Država	Obveznosti delodajalca	Obveznosti delojemalca
Portugalska		Delojemalec lahko zaprosi za dovoljenje za bivanje za uslužbenca v primeru, da: <ol style="list-style-type: none"> 1) je podpisal pogodbo o zaposlitvi ali 2) ima predpogodbo o zaposlitvi ali 3) ima potrebne veščine, znanja in kvalifikacije, ki jih letno opredeljuje portugalska vlada glede na potrebe trga delovne sile in je delodajalec izkazal zanimanje, da bi ga zaposlil.
Slovenija	Načeloma delodajalec zaprosi za delovno dovoljenje, čeprav obstajajo razlike glede na vrsto delovnega dovoljenja.	Delojemalec, ki ima delovno dovoljenje, lahko zaprosi za dovoljenje za (začasno) bivanje. Trajanje dovoljenja za (začasno) bivanje je enako trajanju delovnega dovoljenja, v vsakem primeru pa ne presega dobe enega leta.

Vir: Povzeto po Adam in Devillard (2008: 523–562).

Pri postopkih pridobivanja ustreznih dovoljenj v Nemčiji, Sloveniji, na Finskem in Nizozemskem se odločitev o izdaji ustreznega dovoljenja sprejme na podlagi vnaprej določenih kriterijev. V Tabeli 3 sem strnila ugotovitve o tem, katerega kriterija ali kombinacije kriterijev se posamezne izbrane države članice EU držijo pri izdajanju ustreznih dovoljenj. Preverjala sem upoštevanje naslednjih treh kriterijev: prvič, ali izbrana država članica EU uporablja kvote, s katerimi opredeljuje število oziroma delež državljanov tretjih držav, ki se lahko zaposlijo na njenem ozemlju; drugič, ali na odločitev izbrane države članice EU o izdaji dovoljenja neposredno vplivajo stanje na njenem trgu delovne sile ter njene politike na področju zaposlovanja in integracije priseljencev; in tretjič, ali na odločitev izbrane države članice EU o izdaji dovoljenja vpliva nezmožnost delodajalca, da bi našel primerne kandidata za prosto delovno mesto oziroma t. i. obstoj deficitarnega poklica.

Iz Tabele 3 je razvidno, da kvote uporabljajo Grčija, Litva, Portugalska in Slovenija, medtem ko Češka, Finska in Nemčija upoštevajo le stanje na trgu delovne sile in državne politike na področju zaposlovanja in migracije. Na podlagi zapsanega lahko sklepamo, da sta uporaba kvot in ocena stanja na trgu dela v bistvu dve podobni, na prvi pogled vsaj deloma zamenljivi sredstvi za doseganje istega cilja. Zato izbrane države članice EU uporabljajo v večji meri eno ali drugo sredstvo.

Zanimivo prakso pri določanju kvot je mogoče zaslediti na Portugalskem: tu vlada letno določi splošno kvoto delovnih mest in lahko izvzame določene panoge ali aktivnosti, za katere meni, da ne potrebujejo dodatne delovne sile. Na tak način portugalska vlada usmerja in vodi imigracijsko politiko na področju zaposlovanja "z izjemami" in ne predpisuje števila delovnih dovoljenj za vsako panogo ali dejavnost posebej. Prepušča torej mehanizmom trga, da to počnejo namesto nje (Adam in Devillard 2008: 383–390).

Tabela 3: Elementi pri odločanju državnih organov za izdajo ustreznih dovoljenj, ki omogočajo zaposlitev državljanov tretjih držav¹²

Država	Kvota	Stanje na trgu delovne sile	Prosto delovno mesto
Češka		(Se upošteva)	Če delovnega mesta ni mogoče zapolniti, ker ni kandidatov ali ker nihče ni ustrezno usposobljen.
Finska		Urad za zaposlitev oceni stanje na trgu delovne sile tako, da podpira ponudbo trga dela in štiti delovno silo, ki je že na finskem trgu delovne sile.	
Nemčija		Urad za zaposlitev izvaja testiranja na trgu delovne sile, da bi preprečil negativni vpliv migracij na trg delovne sile.	Če v Nemčiji ni nobenega primerno kvalificiranega kandidata za delo (nemškega državljana ali tujca), Zvezni urad za zaposlitev izda dovoljenje za bivanje in delo.
Grčija	Letne kvote za dovoljenja za bivanje in delo na podlagi: 1) letnega poročila Komisije na regionalni ravni o potrebah na trgu delovne sile 2) interesov/prioritet za razvoj grškega gospodarstva + ...		Letne kvote za dovoljenja za bivanje in delo na podlagi več dejavnikov, med katerimi so: + ... 3) razpoložljivost kvalificiranih grških državljanov ali tujcev s stalnim bivališčem v Grčiji.
Litva	Letne kvote za delovno dovoljenje v skladu s potrebami na trgu delovne sile.		Delovno dovoljenje se izda le v primeru, da na litvanskem trgu delovne sile ni kandidatov, ki ustrezajo zahtevam delodajalca.



12 V tabeli so navedeni le tisti dejavniki, ki so relevantni za vsebino pričujočega besedila. Drugi dejavniki niso navedeni. Njihov obstoj pa je v tabeli označen z + ...

Država	Kvota	Stanje na trgu delovne sile	Prosto delovno mesto
Nizozemska			<p>Delodajalec mora objaviti prosto delovno mesto in izvajati aktivnosti za pridobivanje novega kadra vsaj pet tednov preden zaprosi za delovno dovoljenje za državljana tretje države.</p> <p>Plača državljana tretje države ne sme biti nižja od minimalne plače na Nizozemskem, pogoji za zaposlitev pa morajo biti v skladu z v panogi veljavnimi standardi.</p>
Portugalska	Vlada letno določi splošno kvoto za delovna mesta in lahko izvzame določene panoge ali aktivnosti, za katere meni, da ni potrebe po dodatni delovni sili.		
Slovenija	<p>Vlada letno določi kvoto, vključno s podkvotami, glede na namen (npr. za sezonske delavce, delavce na usposabljanju ali izobraževanju, zaposlene delavce, ipd.).</p> <p>Kvota ne more biti višja od petih odstotkov populacije v starosti, ki je primerna za delo.</p> <p>Vlada lahko omeji ali prepove zaposlitev državljanov tretjih držav v določenih panogah ali prepove zaposlitev državljanov nekaterih tretjih držav, če je to v javnem interesu.</p>		Delovno dovoljenje se izda v primeru, da na trgu delovne sile ni ustreznih kandidatov.

Za Nizozemsko je značilen izrazito individualistični pristop, ki temelji na potrebah enega delodajalca ali skupine delodajalcev. Nizozemska je tudi edina država, ki za usklajevanje potreb po kadrih s ponudbo delovne sile državljanov tretjih držav ne uporablja niti prvega niti drugega zgoraj navedenega sredstva (Adam in Devillard 2008: 357, 361). Vodilno vlogo torej prepušča delodajalcem (Adam in Devillard 2008: 361) in uporablja nekakšen pristop od spodaj navzgor (Tabela 3).

Druga skrajnost je Slovenija, ki uporablja pristop od zgoraj navzdol. V slovenskem primeru se namreč ustrezna dovoljenja izdajajo na podlagi s kvotami opredeljenih potreb trga delovne sile in brez neposrednega sodelovanja delodajalcev (Tabela 3).¹³ Tak sistem se verjetno težje hitro prilagaja potrebam delodajalcev, čeprav omogoča lažje usmerjanje politik na področju trga delovne sile in politik integracije državljanov tretjih držav.

Obstaja še en mehanizem, s katerim izbrane države članice EU usmerjajo oziroma omejujejo zaposlitev državljanov tretjih držav na svojem ozemlju. Ustrezno dovoljenje za delo nekatere izbrane države članice EU tako pogojujejo z enim, dvema ali celo s tremi dejavniki: prvič, trajanje ustreznega dovoljenja za delo povezujejo s trajanjem zaposlitve pri le enem delodajalcu ali pri skupini delodajalcev, kot na primer v Nemčiji (Adam in Devillard 2008: 258). V tem primeru državljan tretje države v izbrani državi članici EU ne more enostavno zamenjati delodajalca, kot to počnejo državljani držav članic EU. Drugič, izdajo in ohranitev ustreznega dovoljenja za delo povezujejo z opravljanjem določenega poklica ali dela oziroma z zaposlitvijo na določenem delovnem mestu ali položaju. V tem primeru je ustrezno dovoljenje povezano z vrsto dela, ki naj bi ga državljan tretje države opravljal v izbrani državi članici EU. Zato državljan tretje države ne more enostavno zamenjati vrste dela, ki ga opravlja. Tretjič, izdajo in ohranitev ustreznega dovoljenja za delo nekatere izbrane države članice EU povezujejo s krajem, z regijo ali okolišem, v katerem mora delati državljan tretje države (Adam in Devillard 2008: 254–259).

13 Podrobneje je režim na področju dela državljanov tretjih držav opredeljen v Zakonu o tujcih (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 71/2008, glej predvsem člen 32, in Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 4/2006.

Tabela 4: Pogojevanje izdaje/obstoja/trajanja delovnega dovoljenja z ...

Država	... enim delodajalcem	... določenim tipom dela, pozicijo, poklicem, delovnim mestom, ipd.	... določenim krajem dela	Opombe in pojasnila
Češka	+	+	+	
Finska	(+)	+		Le izjemoma z enim delodajalcem.
Nemčija	+		+	Velja za specifične delodajalce ali regije.
Grčija		+	+	To velja le za prvo leto (tudi v prvem letu se dopuščajo izjeme).
Litva	+	(+)	(+)	Velja za zaposlitev tako, kot je opredeljeno v pogodbi.
Nizozemska	+	+		Po treh letih ima državljan tretje države prost dostop do nizozemskega trga delovne sile in ne potrebuje delovnega dovoljenja.
Portugalska				Ni posebnih določil.
Slovenija	+	(+)		Poleg dovoljenja za zaposlitev, ki je omejeno na enega delodajalca, lahko državljan tretje države pridobi osebno delovno dovoljenje ali dovoljenje za delo.

Vir: Povzeto po Employment in Europe (2008).

Med izbranimi državami EU je Češka edina, ki pogojuje delo priseljencev z vsemi tremi dejavniki. Pogojevanje z vsemi tremi dejavniki se lahko pojavi tudi v Litvi, vendar le v primeru, da tako določa pogodba o zaposlitvi (Tabela 4). Finska in Nizozemska pogojujeta obstoj ustreznega dovoljenja za delo s trajanjem zaposlitve pri enem delodajalcu in z opravljanjem določene vrste dela. Ker je Nemčija zvezna država, se poleg pogojevanja z enim delodajalcem ali vrsto njih uporablja tudi pogojevanje s krajem (z regijo), kjer je državljan tretje države zaposlen (Tabela 4). Le v Grčiji in na Portugalskem se izdaja ustreznih dovoljenj za delo ne pogojuje z zaposlitvijo pri enem delodajalcu (Tabela 4). Pri tem je treba poudariti, da je med izbranimi državami članicami EU Portugalska edina, ki ne pogojuje trajanja delovnega dovoljenja z nobenim od naštetih treh delavnikov (Tabela 4). Čeprav Slovenija pogojuje izdajo dovoljenja za zaposlitev s pogodbenim razmerjem z enim delodajalcem, predstavljata možnosti pridobitve osebnega delovnega dovoljenja in dovoljenja za delo omilitev omejitve o delu pri enem delodajalcu (Tabela 4).

Če predstavljene podatke o ukrepih izbranih držav članic EU za zaposlovanje državljanov tretjih držav strnemo v skupno sliko, ugotovimo, da si z izjemo Portugalske in v manjši meri tudi Grčije vse izbrane države članice EU s številnimi sredstvi prizadevajo, da bi zagotovile zaposlenost in zaposljivost državljanov tretjih držav. Zdi se namreč, da z ukrepi poskušajo zagotoviti, da bi bili državljani tretjih držav med bivanjem na ozemlju EU dejansko zaposleni.

Ker je pravnoformalni okvir zaposlovanja državljanov tretjih držav v številnih članicah EU večkrat takšen, da brez zaposlitve enostavno ne smejo/morejo ostati v državi članici EU, bi bili podatki o njihovi brezposelnosti v primerjavi z brezposelnostjo državljanov EU sila nezanesljiv kazalec o njihovi vključenosti na trg delovne sile. Zato je smiselno primerjati stopnjo brezposelnosti priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah, in ljudi, ki so se rodili v eni od držav članic EU. Ta podatek nam veliko pove ne le o položaju priseljencev na trgu delovne sile izbranih držav članic EU, temveč posredno tudi o položaju državljanov tretjih držav.

Iz Tabele 5 je razvidno, da obstajajo nezanemarljive razlike med deležem brezposelnih oseb, ki so se rodile v državah EU, in med deležem brezposelnih priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah. Primerjava namreč kaže na večjo brezposelnost priseljencev (Tabela 5). Delež brezposelnih oseb med priseljenci je v vseh državah večji od deleža brezposelnih med osebami, rojenimi v EU. Razlike so posebej velike na Finskem (18,9 proti 6,7) in Nizozemskem (8,7 proti 3,1). Nekoliko manjše so na Češkem (8,2 proti 5,3) in Portugalskem (10,1 proti 7,8), bistveno manjše pa v Sloveniji (5,9 proti 4,7) in Grčiji (8,6 proti 8,2).

Tabela 5: Brezposelnost oseb, rojenih v državah članicah EU, in priseljencev¹⁴

Država	Delež brezposelnih oseb med rojenimi v EU (v %)	Delež brezposelnih oseb med priseljenci (v %)
Češka	5,3	8,2
Grčija	8,2	8,6
Litva	4,2	(6,7)
Nizozemska	3,1	8,7
Portugalska	7,8	10,1
Slovenija	4,7	5,9
Finska	6,7	18,9

Vir: povzeto po Employment in Europe 2008 (2008: 105).¹⁵

Priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah, ne moremo enačiti z državljani tretjih držav. Vendar lahko utemeljeno sklepamo, da se z istimi ovirami pri dostopu do trga delovne sile, s katerimi se očitno srečujejo priseljenci in ki povzročajo njihovo večjo brezposelnost, srečujejo tudi državljani tretjih držav. Zato bom v nadaljevanju poskusila osvetliti, s katerimi ovirami se srečujejo priseljenci, ki so se rodili v tretjih državah in zdaj prebivajo v EU.

OVIRE PRI DOSTOPU DO TRGA DELOVNE SILE V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Na to, kako enostavno lahko priseljenci, ki so se rodili v tretjih državah, dostopajo do trga delovne sile izbrane države članice EU, vpliva več dejavnikov. Med njimi je treba omeniti predvsem način prihoda v državo prejemnico, državo izvora, prisotnost ali odsotnost ukrepov za pomoč priseljencem ob prihodu v državo prejemnico, (ne)poznavanje delovanja trga delovne sile, omejitve pri vstopu na trg delovne sile, strukturno okornost/prožnost trga delovne sile v državi prejemnici in diskriminacijo pri zaposlovanju.

Študije in prijave primerov diskriminacije na etnični podlagi kažejo, da sta rasizem in diskriminacija dejavnika, ki pomembno vplivata na delovanje trga delovne sile in uspešnost na delovnem mestu. Pri ugotavljanju etnične diskriminacije na trgu dela je Agencija Evropske unije za temeljne svoboščine (FRA) v



¹⁴ Primerljivih podatkov za Nemčijo ni.

¹⁵ Podatki so povzeti po podatkih Direktorata Evropske komisije za zaposlovanje, Eurostata in raziskave "Delovna sila v EU" (Employment in Europe 2008: 105).

svojem letnem poročilu za leto 2007 zapisala, da se diskriminacija v državah EU pojavlja pri zaposlovanju in odpuščanju ter da vključuje fizično nadlegovanje in zmerjanje na delovnem mestu (FRA 2008: 9–10).¹⁶ Med izbranimi državami članci EU lahko tako v Sloveniji zasledimo primere nadlegovanja in zmerjanja na delovnem mestu, na Finskem diskriminacijo pri višini plač in delovnih pogojih, na Nizozemskem pa diskriminacijo v postopku odpuščanja (FRA 2008: 45). Čeprav FRA ugotavlja, da so diskriminatorna dejanja v glavnem nevidna in jih je mogoče odkriti predvsem skozi postopke preiskovanja ali skozi raziskovanje, je etnična diskriminacija po mnenju FRA v nekaterih državah "šokantno vidna" (FRA 2008: 9–10, 45). Tak primer so oglašili za delo, ki vsebujejo stavek, naj se "tujci ne prijavljajo" (FRA 2008: 9–10).

Številne študije (VDAB 2007; Andriessen, Dagevos idr. 2007; Burkert in Seibert 2007; Langerberg in Lautenbach 2007; Botscherby 2006) kažejo, da je mogoče z diskriminacijo pojasniti različne stopnje brezposelnosti med priseljenci, njihovimi potomci in drugimi manjšinami na eni strani ter avtohtonim prebivalstvom na drugi. To sta potrdili tudi študiji na Nizozemskem in v Nemčiji, ki sta primerjali dostop do trga dela med enako usposobljenimi pripadniki manjšin in priseljencev ter večinskim prebivalstvom (Burkert in Seibert 2007; Langerberg in Lautenbach 2007). Na Nizozemskem je Urad za družbeno in kulturno planiranje izdal poročilo raziskave o diskriminaciji na trgu delovne sile, ki je zajemala kvantitativno analizo položajev na trgu delovne sile, intervjuje s priseljenci in prejete prijave domnevnih primerov diskriminacije (Andriessen, Dagevos idr. 2007). Raziskava je pokazala, da je diskriminacija pomemben zaviralec dostopa do trga delovne sile in da je mogoče večjo brezposelnost pri priseljencih le deloma pojasniti z značilnostmi, ki so relevantne za trg delovne sile (Andriessen idr. 2007).

Poleg etnične diskriminacije in drugih navedenih dejavnikov, ki priseljencem zavirajo dostop do trga delovne sile, so tu še dejavniki, ki v posredni obliki vplivajo na dostop do trga delovne sile izbranih držav članic EU. To so na primer znanje jezika države, v kateri bi se priseljenec rad zaposlil. Ta dejavnik je verjetno posebej pomemben v državah, kjer je uradni jezik v svetovnem merilu manj pomemben, manj znan ali manj soroden drugim jezikom, ki jih priseljenec že pozna.

Tudi pomanjkljivo priznavanje nazivov, izobrazbe in kvalifikacij, ki so jih priseljenci pridobili zunaj EU, lahko posredno vpliva na dostop do trga delovne sile izbranih držav članic EU (Suter in Jandl 2006).



¹⁶ Ob tem je treba poudariti, da se poročilo FRA za leto 2007 nanaša na "migrante in manjšine", ki so opredeljeni kot imigranti prve generacije in begunci, osebe druge, tretje in drugih generacij, ki so imigrantskega porekla, čeprav imajo državljanstvo države, kjer stalno prebivajo, in skupine, kot so Romi, Sintí, Potujoči (FRA Annual report 2007, 2008: 15).

Primerjava med priseljenci, ki so se v države EU preselili v zadnjih sedmih letih, in tistimi, ki so v državah EU že več kot sedem let, je na primer pokazala, da se je kvalificiranost priseljencev v zadnjih sedmih letih nekoliko zmanjšala v primerjavi s kvalificiranostjo tistih, ki so se priselili pred več kot sedmimi leti (Employment in Europe 2008: 82). Delež nizkokvalificiranih priseljencev je namreč nekoliko večji kot v preteklosti, delež visokokvalificiranih pa se ni bistveno spremenil (Employment in Europe 2008: 82). Ta podatek je posebej pomenljiv, saj nakazuje, da gre trend priseljavanja v EU v smer povečevanja delovne sile, ki opravlja slabše plačane in manj zaželenih poklice, medtem ko ni večjih sprememb pri privabljanju visokokvalificiranih in izobraženih kadrov; delež teh se namreč bistveno ne povečuje. Tako stanje je mogoče pojasniti tudi s pomanjkanjem naporov izbranih držav članic EU, da bi pritegnile visokokvalificirane in izobražene kadre.

Iz Tabele 6 je razvidno, da le polovica izbranih držav članic EU izvaja posebne ukrepe, s katerimi poskuša olajšati zaposlovanje visokokvalificirane delovne sile na lastnem trgu delovne sile. Mednje sodijo Portugalska, Nemčija, Nizozemska in Češka.

Tabela 6: Prisotnost ukrepov za olajšanje zaposlovanja visokokvalificirane delovne sile

Država	Posebni ukrepi	Ni posebnih ukrepov
Češka	+ (Pilotski)	
Finska		+
Nemčija	+	
Grčija		+
Litva		+
Nizozemska	+	
Portugalska	+	
Slovenija		(+)

Vir: povzeto po podatkih iz publikacije Adam in Devillard (2008).

Portugalska ponuja posebne olajšave pri pridobivanju dovoljenja za delo za raziskovalce v znanosti in visokokvalificirane strokovnjake (Pinto 2004: 3). V Nemčiji pa lahko visokokvalificirani kadri dobijo takoj po prihodu v Nemčijo dovoljenje za stalno bivanje v Nemčiji.¹⁷ Med visokokvalificirane kadre v Nemčiji prištevajo znanstvenike s posebnimi tehničnimi znanji in učitelje ali znanstveni-

17 Introduction to immigration to Germany (<http://www.workpermit.com/germany/employer1.htm>, 4. 5. 2009).

ke na izjemnih položajih.¹⁸ Do iste ugodnosti so upravičeni tudi strokovnjaki in vodilni kadri s posebnimi strokovnimi znanji, katerih dohodek presega nek vnaprej določen znesek.¹⁹

Nad vse zanimiv pristop do privabljanja visokokvalificiranega kadra je ubrala Češka s pilotskim projektom, v katerega so vključeni visokokvalificirani kadri iz devetih izbranih tretjih držav.²⁰ Kandidati morajo za sodelovanje v tem projektu imeti vsaj srednješolsko izobrazbo, vstop na trg delovne sile na Češkem pa jim je omogočen po uspešno opravljenem računalniško podprtem testu, ki ugotavlja njihovo visoko kvalificiranost.

Poseben primer dobre prakse predstavlja Nizozemska, kjer so uvedli poseben program za kategorijo visokokvalificiranih kadrov s statusom 'kvalificiranega migranta' (*skilled migrant status*).²¹ Program je primeren za državljane tretjih držav, katerih letni dohodek znaša najmanj 49.087 EUR ali 35.997 EUR, če so mlajši od 30 let.²² Izjeme, kjer višina dohodka ni pomembna, so nekateri položaji v raziskovalni panogi in šolstvu. Priseljenci, ki so vključeni v ta program, lahko v primeru, da so z delodajalcem na Nizozemskem sklenili pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, prejmejo dovoljenje za petletno bivanje.²³ Tu je pomembno poudariti, da za take kadre delodajalcem ni treba zaprositi za delovno dovoljenje, postopek odobritve prošnje za omenjeni program pa traja le dva tedna. V programu lahko sodelujejo le podjetja, ki so sklenila poseben sporazum in izpolnjujejo določene pogoje.²⁴ Finska, Grčija, Litva in Slovenija ne uporabljajo primerljivih posebnih institucionaliziranih ukrepov za olajšanje zaposlovanja visokokvalificiranih državljanov tretjih držav.

Poudariti je treba, da so ukrepi za privabljanje visokokvalificirane delovne sile iz tretjih držav le en vidik uspešnega zaposlovanja tovrstnih kadrov na trgih delovne sile v izbranih državah članicah EU. Posebej zaskrbljujoče je namreč dejstvo, da izbrane države članice EU večkrat ne uspejo izkoristiti znanj in veščin visokokva-

18 The Immigration Act

(<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/en/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht.htm>, 23. 5. 2009).

19 *Ibidem*.

20 Glej The past and current migration patterns – in brief. V Migration citizenship education, Czech Republic (<http://www.migrationeducation.org/21.0.html>, 30. 5. 2009).

21 Glej Work Permit Information (<http://www.carecrsinholland.com/work-permit-info.html>, 3. 5. 2009).

22 *Ibidem*.

23 Glej Immigratie -en Naturalisatiedienst, Office for Labour and Highly Skilled Migrants: <http://www.ind.nl/en/inbedrijf/wononenwerken/kennismigranten/index.asp>, 30. 11. 2008, in Immigratie -en Naturalisatiedienst, Procedures

(<http://www.ind.nl/en/inbedrijf/overdeind/veelgestelde vragen/procedures.asp>, 3. 5. 2009).

24 *Ibidem*.

lificirane delovne sile, ki je na razpolago na njihovem ozemlju. Že med prebivalci, ki so rojeni v državah EU, je namreč 19 odstotkov visokokvalificiranih kadrov, ki opravljajo delo, za katero so previsoko kvalificirani (Employment in Europe 2008: 86). Delež visokokvalificiranih priseljencev, ki opravljajo delo, za katero so previsoko kvalificirani, pa je približno trikrat večji od deleža prebivalcev, rojenih v državah EU (Employment in Europe 2008: 86).

Delež zaposlenih priseljencev, ki so previsoko kvalificirani za delo, ki ga opravljajo, je posebej visok v Grčiji (Employment in Europe 2008: 86). Med priseljenci, rojenimi v tretjih državah, in osebami, ki so rojene v državah članicah EU, znaša razlika pri zaposlitvi na delovnem mestu, za katerega so previsoko kvalificirani, 15 odstotnih točk ali več tudi na Finskem, Portugalskem in Nizozemskem (Employment in Europe 2008: 86). Portugalska in Nizozemska sta torej dve med izbranimi državami članicami EU, ki sicer uporabljata posebne ukrepe za privabljanje visokokvalificirane delovne sile iz tretjih držav, hkrati pa imata nezanemarljive težave pri izkoriščanju njihovih znanj in veščin.

Zdi se torej, da težava ni le v privabljanju visokokvalificirane delovne sile v izbrane države članice EU, v zaposlovanju priseljencev, ki so se rodili v tretjih državah, ali v zaposlovanju državljanov tretjih držav. Gre namreč tudi za vprašanje, kakšno zaposlitev imajo priseljenci, ki so se rodili v tretjih državah, ali državljani tretjih držav: v kolikšni meri jim delovno mesto, ki ga zasedajo, omogoča, da izkoristijo svoje sposobnosti, lastna znanja in veščine (Employment in Europe 2008: 86).

SKLEP

Na podlagi zapisanega je mogoče potrditi, da so državljani tretjih držav na področju dostopa do trga delovne sile izbranih držav EU v bistveno slabšem položaju v primerjavi z državljani EU.

Pri vstopu na evropske trge delovne sile se priseljenci iz tretjih držav soočajo s številnimi ovirami, med katerimi je treba omeniti predvsem diskriminacijo na etnični osnovi, ki ne zavira le njihove zaposlitve, temveč povzroča, da se zaposlujejo na delovnih mestih, za katera so previsoko kvalificirani. Utemeljeno lahko sklepamo, da se s podobnimi ovirami soočajo tudi državljani tretjih držav.

Dostop državljanov tretjih držav do posameznih trgov delovne sile izbranih držav članic EU pogojujejo različni in raznoliki kriteriji, s katerimi poskušajo izbrane države članice EU nadzirati in uravnjavati lastni trg delovne sile. Nekatere na tem področju uporabljajo kvote, ocenjevanje potreb na trgu delovne sile ali politike na področju zaposlovanja in migracije. Druge, med katerimi je treba ome-

ni predvsem Nizozemsko, pa prepuščajo večji manevrski prostor delodajalcem in njihovim neposrednim potrebam po specifičnem kadru.

V veliki večini primerov je usoda možnosti zaposlitve državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU v celoti odvisna od njihove sposobnosti, da že pred selitvijo v izbrano državo članico EU prejmejo ponudbo za zaposlitev. Zaposlitev v Grčiji, Nemčiji, Finski in Portugalski pa postane realnost šele takrat, ko pridobijo dovoljenje za bivanje in delo; v Litvi, Sloveniji, Češki in na Nizozemskem pa takrat, ko pridobijo dve dovoljenji – delovno dovoljenje in dovoljenje za (začasno) bivanje.

LITERATURA IN VIRI

- (2008) *Employment in Europe 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2008) FRA - *European Union Agency for Fundamental Rights. Annual Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2009) Shaping the future: a Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa. Poročilo mednarodne banke za obnovo in razvoj, Svetovna banka, Washington D.C. (http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Shaping_Future_Overview-ENG.pdf, 1. 9. 2009).
- Adam, Christine in Alexandre Devillard (2008) *Comparative study on the laws in the 27 EU member States for Legal Immigration. Including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers*. International Migration Law and Legal affairs Department, IOM, Directorate General Internal Policies of the Union (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>, 20. 10. 2008).
- Andersson, Paul (2008) Tackling the shortage of skilled labour in industry. Oxford Research (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/01/articles/se0801029i.htm>, 1. 9. 2009).
- Andriessen, I., J. Dagevos idr. (2007) *Ciscriminatie en monitor niet westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag in Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau/Art 1.
- Botscherby S. (2006) Pakistani, Bangladeshi and Black Caribbean women in employment survey: aspirations, experiences and choices. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Burkert, C. in H. Seibert (2007) "Labour market outcomes after vocational training in Germany. Equal opportunities for migrants and natives?" *IAB Discussion Paper*, št. 31/2007.
- Carrera, S. (2007) Building a common policy on labour immigration: towards a comprehensive and global approach in the EU? CEPS Working Documents No. 256.
- Cho, Karen (2009) Re-skilling Europe for the new global knowledge economy. Predstavljeno na The 7th European Business Summit was held v Bruslju 26. in 27. marca 2009 (<http://knowledge.insead.edu/EBSreportonskillsshortage.pdf>, 1. 9. 2009).

- Drydakis N. in M. Vlassis (2007) *Ethnic Discrimination in the Greek Labour Market: Occupational Access, Insurance Coverage, and Wage Offers*. University of Crete Working Paper (<http://econpapers.repec.org/paper/crtwpaper/0715.htm>, 30. 10. 2008).
- ElAmin Ahmed (2007) *Foreign worker proposals target easing EU's skills shortage* (<http://www.foodproductiondaily.com/Processing/Foreign-worker-proposals-target-easing-EU-s-skills-shortage>, 1. 9. 2009).
- European Commission (2004) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Annual Report on migration and integration*, Luxembourg, COM (2004) 508.
- European Commission (2007) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strategic Report on the renewed Lisbon Strategy for growth and jobs: launching the new cycle (2008–2010)*, Luxembourg, COM(2007)803 final.
- Fernandez Cristina in Carolina Ortega (2008) "Labor market assimilation of immigrants in Spain: employment at the expense of bad job-matches?" *Spanish Economic Review* 10(2): 83–107.
- Groenendijk, K. (2005) "Access of third country nationals to employment under the new EC migration law." V O. Edstrom, F. Julien-Lapierre H. in Labayle (ur.) *The European Immigration and asylum policy: a critical assessment five years after the Amsterdam treaty*. Paris: Obysseus.
- Immigratie -en Naturalisatiedienst, Office for Labour and Highly Skilled Migrants (<http://www.ind.nl/en/inbedrijf/wonenenwerken/kennismigranten/index.asp>, 30. 11. 2008).
- Immigratie -en Naturalisatiedienst, Procedures (<http://www.ind.nl/en/inbedrijf/overdeind/veelgesteldevragen/procedures.asp>, 3. 5. 2009).
- Introduction to immigration to Germany (<http://www.workpermit.com/germany/employer1.htm>, 4. 5. 2009).
- Kalleberg L. Arne, Barbara F. Reskin in Ken Hudson (2000) "Bad Jobs in America: Standard and Nonstandard Employment Relations and Job Quality in the United States." *American Sociological Review* 65, april: 256–278.
- Langenberg H. in H. Lautenbach (2007) "Neroepsniveau niet-westerse allochtonen lager." V *Sociaaleconomische trends*, 1 kwartaal: 37–45.
- McGovern Patrick, Deborah Smeaton in Stephen Hill (2004) "Bad Jobs in Britain." *Work and Occupations* 31(2), 225–249.

- Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean in N. Vadean (2007) What are the migrants contribution to employment and growth? A European approach, Migration research Group, Hamburg Institute of International Economics.
- Philips, Kaia in Raul Eamets (2007) Approaches to flexicurity: EU models. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Pinto, Andrea Sofia (2004) Portugal's Immigration and Asylum Law. Paper Deliveres at the II Congress of Young Researchers on Migration and Asylum Law, University of Barcelona, 18th December 2004 (http://www.pcb.ub.es/idp/esp/2_recerca/immig/pdf/tj_pinto.pdf, 30. 5. 2009).
- Strietska, Iilina O. (2007) "Skill Shortages." V Descy, P. in M. Tessaring M. (ur.) *Modernising vocational education and training. Fourth report on vocational training research in Europe: background report*. Luxembourg: EUR-OP. Cedefop reference series.
- Suter, B in M. Jandl (2006) Comparative study on policies towards foreign graduates: study on admission and retention policies towards foreign students in industrialised countries. International Centre for Migration Policy Development.
- TheImmigrationAct (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht.html>, 23. 5. 2009).
- The past and current migration patterns - in brief. V Migration citizenship education, Czech Republic (<http://www.migrationeducation.org/21.0.html>, 30. 5. 2009).
- VDAB (2007) *VDAB ontcijfert nummer 3m* (<http://www.vdab.be/trends/ontcijfert/ontcijfert2007nr3>, 10. 11. 2008).
- Work Permit Information <http://www.careersinholland.com/work-permit-info.html>, 3. 5. 2009.
- Zakon 3386/2005 (Vstop, bivanje in socialne integracija državljanov tretjih držav na grško ozemlje).
- Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 71/2008.
- Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 4/2006.
- (2009) Shaping the future: a Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa. Poročilo mednarodne banke za obnovo in razvoj, Svetovna banka, Washington D.C. (<http://siteresources.world>

bank.org/INTMENA/Resources/Shaping_Future_Overview-ENG.pdf, 1. 9. 2009).

VKLJUČEVANJE IMIGRANTSKIH OTROK V IZOBRAŽEVALNI SISTEM

INTEGRATING IMMIGRANT CHILDREN INTO EDUCATIONAL SYSTEM

This article provides an overview and comparison of policies for integrating immigrant children into educational systems in selected EU Member States. It focuses in particular on the following questions: Do immigrant children have the same rights (and duties) to education as children who are citizens of host countries? Are there special programs for the admission of immigrant children into schools and for their integration into the regular educational process? Do immigrant children have the possibility to learn their mother tongue and the history and culture of their country of origin? Do the countries promote intercultural approach to education? Comparative analysis showed that the majority of countries studied allow all immigrant children (whatever their legal status) to have access to compulsory primary education. Also, all countries provide certain measures to assist in the integration of immigrant children into the regular educational process. Formally, the possibility for immigrant children to learn their mother tongue exists in most of the studied countries, in practice, however, several problems arise. Similar problems also occur in the transfer of the formally promoted intercultural approach and intercultural contents into the actual educational process.

Keywords: immigrant children, immigrants, educational system, school, integration, EU

Članek ponuja pregled in primerjavo politik vključevanja imigrantskih otrok v izobraževalne sisteme v izbranih državah članicah EU. Osredotoča se zlasti na naslednja vprašanja: Ali imajo imigrantski otroci enake pravice (in dolžnosti) do izobraževanja kot otroci, ki so državljani države sprejema? Ali v proučevanih državah obstajajo posebni programi za sprejem imigrantskih otrok v šolo oziroma za pomoč pri njihovem vključevanju v redni izobraževalni proces? Ali je imigrantskim otrokom omogočeno učenje njihovega maternega jezika ter spoznavanje zgodovine in kulture njihove izvorne države? Ali države spodbujajo medkulturni pristop k izobraževanju? Primerjalna analiza je pokazala, da večina proučevanih držav omogoča vsem imigrantskim otrokom (ne glede na njihov pravni status) dostop do obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Prav tako imajo vse države predvidene določene ukrepe za pomoč imigrantskim otrokom pri vključevanju v redni izobraževalni proces. Možnost učenja maternega jezika imigrantskih otrok v večini držav formalno obstaja, na izvedbeni ravni pa se večkrat pojavijo težave. Podobne težave se pojavljajo tudi pri prenosu formalno predvidenega medkulturnega pristopa in medkulturnih vsebin v izobraževalni proces.

Ključne besede: imigrantski otroci, imigranti, izobraževalni sistem, šola, integracija, EU

UVOD

Izobraževanje je ključnega pomena za proces integracije imigrantskih otrok v novo okolje. V izobraževalnem procesu imigrantski otroci pridobijo nekatere ključne veščine, znanja in socialne vezi, ki jih potrebujejo za uspešno vključitev v družbo. Žal rezultati študij, ki so proučevale uspešnost učencev v različnih državah,¹ kažejo zaskrbljujočo sliko, saj se je izkazalo, da učenci, ki so bili rojeni v tujini, dosegajo bistveno slabše rezultate v primerjavi z njihovimi vrstniki domačini. Vzroki za to so različni in kompleksni. Le delno je mogoče razlike pripisati različnim sposobnostim in prizadevnosti otrok. Slabši rezultati imigrantskih otrok so pogosto povezani z manj spodbudnim socialnim okoljem, v katerem ti pogosto odraščajo, s slabšim socialnoekonomskim položajem družine, s slabšim znanjem jezika države, v katero so se priselili, in na splošno s slabšim poznavanjem kulturnih praks v novem okolju.

Države lahko s svojimi politikami vključevanja imigrantskih otrok v izobraževalni sistem bistveno vplivajo na njihov uspeh v šoli in na njihovo nadaljnjo integracijo v družbo. Glede na naraščanje števila imigrantskih otrok v številnih šolah v državah EU in glede na rezultate iz študije PISA (OECD 2006), ki so pokazali, da obstajajo velike razlike med uspehom imigrantskih otrok in njihovih vrstnikov domačinov, postaja integracija imigrantskih otrok v izobraževalni sistem vse pomembnejša tema za oblikovalce politik v vseh državah članicah EU. Evropska unija nima skupne politike o integraciji imigrantskih otrok v šolske sisteme. Obstaja nekaj direktiv, ki se nanašajo na izobraževanje imigrantskih otrok, vendar nobena tematike ne obravnava celovito – nobena ne naslavlja celotnega sklopa problemov, povezanih z izobraževanjem imigrantskih otrok:

Direktiva o izobraževanju otrok delavcev migrantov iz leta 1977 (77/486/EC) od držav članic zahteva, da otrokom delavcev migrantov iz drugih držav članic na njihovem ozemlju zagotovijo brezplačno poučevanje, ki mora biti prilagojeno posebnim potrebam otrok in lajša začetni sprejem, zlasti poučevanje uradnega jezika ali enega od uradnih jezikov države gostiteljice. Države članice morajo zagotoviti tudi usposabljanje učiteljev, ki te otroke poučujejo. Poleg tega naj bi v sodelovanju z državami izvora sprejele ukrepe, ki bi otroke delavcev migrantov spodbujali k učenju maternega jezika in kulture države izvora. To učenje naj bi potekalo v skladu z običajnim izobraževanjem. Evropska komisija je julija 2008



1 Na primer študija TIMSS (The Trends in International Mathematics and Science Study), ki jo je izvedla IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) v letih 1995, 1999 in 2003 v približno 50 državah, in študija PISA (Program for International Student Assessment) (PISA), ki jo je organizirala OECD v letih 2000 in 2003 – v vsaki sodelujoči državi je bilo anketiranih približno 4.000 učencev v približno 170 šolah (Schneeweis 2006: 4).

v Zeleni knjigi² pozvala k razmisleku o prihodnosti omenjene Direktive. Kot je zapisano v Zeleni knjigi (glej 9. odstavek), se je s sprejemom Direktive 77/486/EGS “/i/zobraževalni problem, s katerim se srečujejo šolski sistemi, /.../ močno spremenil. Ker se Direktiva nanaša samo na izobraževanje otrok, ki so državljani EU, se ne loteva pomembnega dela tega problema, namreč izobraževanja otrok, ki so državljani tretjih držav.”

Direktiva o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (2000/43/ES) vzpostavlja pravni okvir za boj proti diskriminaciji na podlagi rase ali narodnosti na različnih področjih, tudi v izobraževanju. Vendar Direktiva ne zajema različnega obravnavanja, ki temelji na državljanstvu, in ne posega v določbe in pogoje v zvezi z vstopom in bivanjem državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva na ozemlju držav članic ter v obravnavanje, ki izhaja iz pravnega položaja državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva.

Direktiva o statusu rezidentov za daljši čas (2003/109/ES) države članice obvezuje, da v skladu z nacionalno zakonodajo rezidentom za daljši čas zagotovijo enake pogoje glede izobraževanja in poklicnega usposabljanja, kot jih imajo njihovi državljani, vključno s štipendijami za študij. Vendar pa države članice za dostop do izobraževanja in usposabljanja lahko zahtevajo dokazilo o ustreznem znanju jezika.

Direktiva o pravici do združitve družine (2003/86/ES) zagotavlja družinskim članom imigranta (sponzorja) pravico dostopa do izobraževanja pod enakimi pogoji, kot veljajo za sponzorja.

Namen pričujočega prispevka je prikazati, na kakšen način je urejeno vključevanje imigrantskih otrok v izobraževalni sistem v osmih državah članicah EU: Češki, Finski, Litvi, Grčiji, Nemčiji, Nizozemski, Portugalski in Sloveniji.³ Glavna pozornost bo posvečena primerjavi normativnih ureditev tega področja v izbranih državah. Primerjava bo temeljila na analizi relevantnih pravnih dokumentov, opirala pa se bo tudi na podatke iz različnih raziskovalnih poročil, znanstvenih in strokovnih člankov in monografij. Cilj primerjalne študije je odgovoriti na naslednja vprašanja: Ali imajo imigrantski otroci enake pravice (in dolžnosti) do izobraževanja kot otroci, ki so državljani države sprejema? Ali v proučevanih



2 “Migracije in mobilnost: izzivi in priložnosti za izobraževalne sisteme v EU” (COM(2008) 423 konč.) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0423:FIN:SL:PDF>, 10. 11. 2008).

3 Izbor držav je povezan z vsebino raziskovalnega projekta “Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU”, na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. V projektu sta bila glavna kriterija izbora držav določena sorodnost ali primerljivost s slovensko situacijo. Podrobneje so kriteriji izbora in metodologija pojasnjeni v končnem poročilu o projektu (glej Bešter idr. 2008). Projekt je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav ter sredstev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije.

državah obstajajo posebni programi za sprejem imigrantskih otrok v šolo oziroma za pomoč pri njihovem vključevanju v redni izobraževalni proces? Ali je imigrantskim otrokom omogočeno učenje njihovega maternega jezika ter spoznavanje zgodovine in kulture njihove izvirne države? Ali države spodbujajo medkulturni pristop k izobraževanju?

V prispevku bom z izrazom "imigrantski otroci" označevala vse otroke, ki živijo v eni od obravnavanih držav članic EU, pa v tej državi niso bili rojeni, ne glede na to, ali so državljani druge države članice EU, državljani katere od tretjih držav ali pa so po priselitvi pridobili državljanstvo države, v kateri trenutno živijo.

DOSTOP IMIGRANTSKIH OTROK DO IZOBRAŽEVANJA

Imigrantski otroci v državah članicah EU naj bi bili v skladu z zgoraj omenjenimi direktivami deležni enake obravnave glede dostopa do izobraževanja kot njihovi vrstniki domačini. Direktiva 77/486/EC o izobraževanju otrok delavcev migrantov se sicer nanaša zgolj na državljane EU, kljub temu pa imajo otroci državljanov tretjih držav zagotovljen dostop do izobraževanja na podlagi enake obravnave z otroki, ki so državljani države članice gostiteljice, če se zanje uporabljata Direktiva 2003/86/ES o pravici do združitve družine in Direktiva 2003/109/ES o statusu rezidentov za daljši čas (Zelena knjiga 2008: 4). Vse proučevane države so tudi podpisnice Konvencije o otrokovih pravicah (OZN),⁴ v skladu s katero morajo zagotavljati obvezno in vsem brezplačno dostopno osnovno izobraževanje brez kakršnegakoli razlikovanja glede na raso, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, narodno, etnično ali družbeno poreklo, premoženje, invalidnost, rojstvo ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika (2. in 28. člen Konvencije).

Pregled situacije v proučevanih osmih državah pokaže, da je praktično v vseh zagotovljena možnost dostopa do obveznega izobraževanja (ponekod pa tudi do izobraževanja na višjih stopnjah) za vse imigrantske otroke pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane. Odstopanja med državami obstajajo glede pravice dostopa do izobraževanja za imigrantske otroke brez veljavnega dovoljenja za bivanje. Nekatere države izrecno dovoljujejo vpis otrok brez veljavnega dovoljenja za bivanje (Grčija), druge ga dopuščajo implicitno, vpis v šolo na primer dovoljujejo vsem otrokom brez zahtev po dokazilih o njihovem statusu glede bivanja v državi (Nemčija, Finska, Slovenija), tretje pa na zakonski ravni podeljujejo pravico dostopa

● ● ●
⁴ Sprejela jo je Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo št. 44/25 z dne 20. novembra 1989. Veljati je začela 2. septembra 1990 v skladu z 49. členom. Seznam držav, ki so ratificirale konvencijo, je dostopen na spletnem naslovu <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>, 12. 11. 2008.

do izobraževanja le otrokom priseljencev z dovoljenjem za stalno ali začasno bivanje, čeprav v praksi praviloma vsem imigrantskim otrokom omogočajo obiskovanje šole (Litva, Finska).

Na Češkem je bil decembra 2007 sprejet amandma k Zakonu o izobraževanju, ki je podelil vsem otrokom pravico do osnovnošolskega izobraževanja. Pred tem je zakon dovoljeval vpis v šole le tujcem, ki so bili državljani EU ali so imeli dovoljenje za stalno bivanje.⁵

Na Finskem so v skladu z Zakonom o osnovnem izobraževanju⁶ vsi otroci, ki so stalno naseljeni na Finskem, dolžni obiskovati osnovno šolo (1. točka 26. člena). Stalno bivališče pomeni, da otrok živi na Finskem, namerava ostati v državi in ima dovoljenje za bivanje vsaj za eno leto. Kljub temu vsi otroci, ne glede na njihov status, lahko obiskujejo osnovno šolo in so deležni vseh podpornih ukrepov, ki jih izvajajo šole v pomoč imigrantskim otrokom pri čim lažji integraciji v šolski sistem (Euridyce – Finska 2004: 3).⁷

V Grčiji je pred nekaj leti potekala polemika o tem, ali imajo otroci brez veljavnega dovoljenja za bivanje pravico do vpisa v grške šole. Septembra 2003 je grški minister za notranje zadeve izdal okrožnico, ki je imigrantskim otrokom brez veljavnega dovoljenja za bivanje v Grčiji prepovedovala vpis v javne šole. Ministrstvo za izobraževanje je v odgovor na to izdalo svojo okrožnico, v kateri je trdilo, da imajo vsi otroci pravico dostopa do obveznega izobraževanja v skladu s Konvencijo o otrokovih pravicah. Po posredovanju grškega Ombudsmana je Ministrstvo za notranje zadeve umaknilo svojo okrožnico (Avramopoulou idr. 2005: 11).⁸ V skladu z novim grškim imigracijskim zakonom iz leta 2005 so vsi imigrantski otroci dolžni obiskovati šolo pod enakimi pogoji kot otroci, ki so grški državljani. Pri vpisu v javno šolo morajo predložiti enake dokumente kot vsi grški otroci, razen če so begunci, prosilci za azil ali če pravni status njihovih staršev ali skrbnikov še ni rešen (Samaras 2006).



5 "Amendment approved granting more foreigners right to education" (<http://www.radio.cz/en/news/98628>, [12.12.2007 19:16 UTC], 12. 11. 2008).

6 Basic Education Act 628/1998, Amendments up to 1136/2004 (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>, 12. 11. 2008).

7 V okviru omrežja za izmenjavo informacij o izobraževanju v Evropi (Eurydice) je bila leta 2004 izdelana študija o vključevanju imigrantskih otrok v šole. Poleg primerjalne študije so bila za večino evropskih držav izdelana tudi posamezna nacionalna poročila. Kadar bodo v besedilu povzeti podatki iz omenjenih nacionalnih poročil, bo vir označen kot (Eurydice – ime države 2004: stran). Podrobnejši podatki o vsaki posamezni nacionalni študiji so v seznamu literature na koncu besedila.

8 Glej tudi: <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/greece.html#Education>, 24. 11. 2008.

Zakon o izobraževanju v Republiki Litvi⁹ (z zadnjimi amandmaji z dne 13. junija 2006) zagotavlja vsem tujcem s stalnim ali z začasnim bivališčem v Litvi enako pravico dostopa do izobraževanja, kot jo imajo državljani Litve (na katerikoli stopnji izobraževanja).

V Nemčiji naj bi po poročanju Eurydice-a (Eurydice – Nemčija 2004: 3) imeli vsi imigrantski otroci, stari šest let ali več, enake pravice in dolžnosti glede obiskovanja šole kot njihovi nemški vrstniki. Vendar je sredi leta 2007 nemško zvezno ministrstvo v internem poročilu ugotovilo, da imajo le v petih zveznih deželah¹⁰ otroci nezakonitih imigrantov pravico (ali dolžnost) obiskovati šolo. V preostalih enajstih deželah je šolsko vodstvo dolžno nezakonite imigrante prijaviti pristojnim oblastem.¹¹ V nacionalnem integracijskem planu,¹² ki so ga leta 2007 skupaj pripravili predstavniki zveze, posameznih dežel, občin, civilne družbe in imigrantov, so se zavzeli za to, da mora biti vsem imigrantskim otrokom, ne glede na njihov pravni status, omogočen dostop do izobraževanja.

Na Portugalskem imajo imigrantski otroci, tudi otroci imigrantov brez veljavnega dovoljenja za bivanje, enake pravice do izobraževanja kot njihovi portugalski vrstniki (Eurydice – Portugalska 2004: 3–4). Na Nizozemskem so dolžni obiskovati šolo vsi otroci od petega leta starosti, vključno z otroki prosilcev za azil in nezakonitih imigrantov (Eurydice – Nizozemska 2004: 3).

V Sloveniji pravni okvir zagotavlja tujcem dostop do obveznega osnovnošolskega izobraževanja pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane Republike Slovenije.¹³ Prav tako zagotavlja tujcem tudi možnosti dostopa do srednješolskega¹⁴ izobraževanja in izobraževanja na višjih stopnjah,¹⁵ pri čemer so določene

9 Law on Education of the Republic of Lithuania (as last amended on 13 June 2006 – No X-689).

10 Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Bayern (Bavarska) in Nordrhein-Westfalen.

11 "Kinder von illegal in Deutschland lebende Ausländer", 8. junij 2007 (<http://wireltern.eu/news/kinder-von-illegal-deutschland-lebende-auslaender.html>, 20. 1. 2009).

12 Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen (2007) (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-08-30-nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf>, 23. 1. 2009).

13 Zakon o osnovni šoli (Ur. l. RS, št. 12/96, ..., 102/07) v 10. členu določa, da imajo otroci, ki so tuji državljani oziroma osebe brez državljanstva in prebivajo v Republiki Sloveniji, pravico do obveznega osnovnošolskega izobraževanja pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije.

14 Zakon o gimnazijah (Ur. l. RS, št. 1/07 – UPB) v 9. členu določa, da se državljani drugih držav članic Evropske unije lahko izobražujejo v gimnazijah pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije. Enako velja za Slovence brez slovenskega državljanstva (Slovenci brez slovenskega državljanstva so po tem zakonu potomci staršev slovenske narodnosti do tretjega kolena v ravni črti.) Prav tako se lahko pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije v gimnazijah izobražujejo tudi tuji državljani, kadar se izobražujejo po načelu vzajemnosti.

15 Zakon o visokem šolstvu (Ur. l. RS, št. 67/93, ..., 64/08) v 7. členu določa, da se lahko Slovenci brez slovenskega državljanstva na visokošolskih zavodih v Republiki Sloveniji izobražujejo pod enakimi pogoji kot drža-

skupine tujcev v pogojih izenačene s slovenskimi državljani (na primer Slovenci brez slovenskega državljanstva in državljani držav članic EU), pri drugih tujcih pa je to odvisno od načela vzajemnosti med državama ali drugih pogojev.

POSEBNI PROGRAMI ZA SPREJEM IMIGRANTSKIH OTROK V ŠOLO OZIROMA ZA POMOČ PRI NJIHOVEM VKLJUČEVANJU V REDNI IZOBRAŽEVALNI PROCES

Nekatere države organizirajo posebne programe za sprejem imigrantskih otrok v sistem obveznega izobraževanja, druge nudijo imigrantskim otrokom pomoč v obliki ukrepov, ki niso namenjeni le imigrantom, temveč vsem ranljivim skupinam učencev. Posebni ukrepi za pomoč imigrantskim učencem so v večini primerov usmerjeni zlasti v učenje jezika sprejemne družbe, v katerem poteka izobraževanje. Načini vključevanja imigrantskih otrok v redni izobraževalni proces, ki poteka v uradnem učnem jeziku, se razlikujejo od države do države, lahko pa tudi med šolami znotraj države. V maloštevilnih primerih so otroci priseljencev z namenom intenzivnega učenja uradnega učnega jezika na začetku razvrščeni v posebne skupine. Pri nekaterih predmetih so lahko združeni s preostalimi učenci (na primer pri likovni, glasbeni in športni vzgoji). Takšno obliko vključevanja/izključevanja imigrantskih otrok poznajo ponekod v Grčiji. Možnost, da se začetno izobraževanje imigrantskih otrok organizira v posebnih pripravljalnih skupinah, obstaja tudi na Finskem in v Nemčiji. Prevladujoče mnenje strokovnjakov se danes sicer nagiba v smer, da segregacija imigrantskih otrok v posebnih razredih ali celo v posebnih šolah ni ustrezna rešitev.¹⁶ Takšno stališče zavzema tudi Evropska komisija v Zeleni knjigi (COM (2008) 423 konč.: 10):

vljani Republike Slovenije (Slovenci brez slovenskega državljanstva so po tem zakonu potomci oseb slovenske narodnosti do tretjega kolena v ravni vrsti). Tuji državljani se lahko izobražujejo na visokošolskih zavodih v Sloveniji pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije pod pogojem, da se uporablja načelo vzajemnosti. Podrobnejše pogoje v zvezi s številom prostih vpisnih mest, plačilom šolnine, z bivanjem v študentskih domovih ter drugimi pravicami in dolžnostmi študentov v skladu s tem zakonom za izobraževanje Slovencev brez slovenskega državljanstva in za tujce določi minister, pristojen za visoko šolstvo. S statutom javnega visokošolskega zavoda se za Slovence brez slovenskega državljanstva lahko določijo ugodnejši pogoji za vpis. V skladu z novelo zakona iz leta 1999 imajo pravico do izobraževanja na visokošolskih zavodih v Sloveniji pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije tudi državljani članic Evropske unije. Tudi Zakon o višjem strokovnem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 86/04) določa, da se Slovenci brez slovenskega državljanstva in državljani članic Evropske unije lahko izobražujejo v šolah pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije. Tuji državljani pa se lahko izobražujejo pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije, kadar se izobražujejo po načelu vzajemnosti (4. člen).

¹⁶ Raziskave kažejo, da segregacija imigrantskih otrok v posebnih razredih ali celo šolah negativno vpliva na njihove šolske dosežke. Imigrantski otroci so manj uspešni v razredih z veliko koncentracijo imigrantskih vrstnikov kot v razredih z mešano strukturo imigrantske in neimigrantske populacije (Heckmann 2008: 49).

Vse oblike šolske segregacije oslabijo zmožnost izobraževanja, da bi doseglo enega svojih glavnih ciljev – doseči socialno vključenost, prijateljstvo in socialne vezi med otroki migrantov in njihovimi vrstniki. Na splošno velja, da bodo izobraževalne izkušnje tem boljše, čim bolj šolske politike nasprotujejo vsem oblikam dejanske segregacije migrantskih učencev.

Kljub temu obstajajo tudi nasprotna mnenja. Na Portugalskem je pred nekaj leti skupina učiteljev v mesečniku *Página da Educação* objavila pismo, v katerem so zagovarjali idejo, da naj bi bili imigrantski otroci, ki ne obvladajo dovolj dobro portugalski jezik, v vsakem mestu združeni v eni sami šoli, ker naj bi to pripomoglo k izboljšanju njihovega učnega uspeha (Dias idr. 2005: 20–21). Rezultati empiričnih študij takšnih predvidevanj ne podpirajo.¹⁷

V večini proučevanih držav so otroci priseljencev največkrat vključeni v redne oddelke, ob tem pa se jim nudi dodatna individualna pomoč, zlasti v obliki intenzivnega učenja uradnega jezika države sprejema. Nekatere šole (na primer na Finskem) nudijo v redne oddelke vključenim imigrantskim učencem tudi možnost dopolnilnega učenja različnih predmetov v njihovem maternem jeziku.

Na Češkem Zakon o izobraževanju¹⁸ (5. točka 20. člena) predvideva le posebne pripravljalne tečaje za šoloobvezne otroke, ki že dlje časa živijo na Češkem in katerih starši so državljani EU. Ti tečaji vključujejo tudi učenje češkega jezika. Za organizacijo omenjenih tečajev so odgovorne regionalne oblasti. Zakonska obveznost za organizacijo takšnih tečajev za otroke drugih tujcev (nedržavljanov EU) ne obstaja, vendar jih nekatere šole kljub temu organizirajo same ali v sodelovanju z zasebnimi organizacijami (običajno podjetji, v katerih so zaposleni starši otrok).¹⁹ Prav tako posamezne šole izrabijo možnost, da specializirane učitelje, ki jih lahko zaposlijo za svetovanje in delo z otroki z vedenjskimi težavami, zadolžijo za natančno spremljanje izobraževanja imigrantskih otrok (Eurydice 2009: 16).

Na Finskem je posebno pripravljalo izobraževanje za imigrantske otroke organizirano že za predšolske otroke. To izobraževanje sledi splošnim ciljem predšolskega izobraževanja, hkrati pa je večji poudarek na učenju finskega/švedskega jezika, pa tudi na učenju maternega jezika imigrantskih otrok. Šole, ki jih obiskujejo tudi imigrantski otroci, zanje pogosto kot koordinatorje ali svetovalce določijo nekaj učiteljev. Ponekod so za pomoč priseljenim otrokom odgovorni učenci tutorji ali pa šola zaposli posebne asistente. Izobraževanje za novopriseljene otroke se lahko organizira v posebnih pripravljalnih skupinah ali pa v okviru

17 Glej COM (2008) 423 konč.: 9.

18 ACT No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education (the Education Act).

19 "Education" (<http://www.helcom.cz/download/integrace/education.doc>, 27. 6. 2008).

rednih oddelkov z zagotavljanjem individualne pomoči v skladu z otrokovimi potrebami. Šestletnim imigrantskim otrokom in tistim, ki so že šoloobvezni, je na voljo posebno pripravljano izobraževanje za osnovno šolo, v katerem je poudarek na finski kulturi, različnih osnovnošolskih predmetih, učenju finščine ali švedščine kot drugega jezika in tudi na učenju maternega jezika priseljencev. Pripravljano izobraževanje za otroke med šestim in 10. letom starosti obsega vsaj 450 ur, za starejše učence pa vsaj 500 ur. Učenci so tudi med pripravljanim izobraževanjem že lahko integrirani v finske ali švedske razrede pri predmetih, kot so športna, glasbena ali likovna vzgoja. Imigrantski otroci, katerih znanje finskega (ali švedskega) jezika ni na ravni njihovega maternega jezika, se učijo finščino (ali švedščino) kot drugi jezik. Finski (ali švedski) jezik in literaturo običajno spoznavajo v rednih oddelkih, poleg tega pa še dodatno v posebnih skupinah. Država zagotavlja dodatna sredstva za dopolnilno poučevanje različnih predmetov v maternem jeziku imigrantskih otrok, vendar le za tiste otroke, ki so na Finskem manj kot štiri leta. Lahko sodelujejo tudi preostali imigrantski otroci, vendar zanje vlada ne zagotavlja dodatnega financiranja. Imigrantski otroci so upravičeni tudi do posebnega (prilagojenega) načina ocenjevanja. Nacionalni odbor za izobraževanje je ustanovil mrežo osnovnošolskih in srednješolskih učiteljev, ki pomagajo/svetujejo pri zadevah, povezanih z izobraževanjem imigrantskih otrok. Nacionalni odbor za izobraževanje zagotavlja tudi učna in dodatna gradiva za šole, v katerih se izobražujejo imigrantski otroci (Eurydice – Finska 2004: 5–6).

Grški izobraževalni sistem je posebne ukrepe za podporo imigrantskim učencem uvedel leta 1999. Imigrantskim otrokom sta v skladu z njihovimi potrebami na voljo dva tipa "sprejemnih razredov". Prvi tip so razredi, v katerih so učenci organizirani v posebne učne skupine. Imigrantski učenci se v teh skupinah sistematično učijo grški jezik in druge učne predmete, pri predmetih, kot so glasbena, športna in likovna vzgoja ter tuji jezik, pa se pridružijo rednim oddelkom in se učijo skupaj z grškimi vrstniki. Otroci so lahko vključeni v takšno obliko sprejemnih razredov največ dve leti, odločitev o njihovi vključitvi pa sprejme šola v sodelovanju z otrokovimi starši. Pri drugi obliki sprejemnih razredov imigrantski otroci niso organizirani v posebne učne skupine pri nobenem predmetu, temveč obiskujejo redne oddelke skupaj z grškimi otroki. Ob tem jim je na voljo dodatna individualna pomoč učiteljev. Imigrantskim otrokom je na voljo še dodatna pomoč v obliki dopolnilnega pouka zunaj rednega šolskega urnika. Do te pomoči so upravičeni tako otroci, ki obiskujejo posebne sprejemne razrede, kot tudi drugi, ki potrebujejo dodatno pomoč pri učenju. Učitelji, ki izvajajo kateregakoli od zgoraj omenjenih podpornih ukrepov za imigrantske otroke, morajo biti za to posebej usposobljeni, poznati morajo jezik imigrantskih otrok in kulturo države, iz katere otroci prihajajo (Eurydice – Grčija: 5–6).

V Litvi so občine v skladu z ukrepi za izobraževanje imigrantskih otrok, sprejetimi leta 2003, dolžne zaposliti osebo, ki koordinira izobraževanje imigrant-

skih otrok v občini, ravnatelj šol pa morajo imenovati svojega namestnika, ki je odgovoren za organizacijo izobraževanja imigrantskih otrok (Eurydice 2009: 15–16). V skladu z Zakonom o izobraževanju²⁰ (sprejetim junija 2003) je vsakemu imigrantu, ki ima dovoljenje za stalno ali začasno bivanje v Litvi, zagotovljeno izobraževanje v litvanskem jeziku ali možnost učenja litvanskega jezika (30. člen). Imigrantski otroci so vključeni v redne oddelke in se učijo po enakem programu kot drugi učenci. Za tiste, ki želijo obiskovati litvanske šole, a ne obvladajo litvanskega jezika oziroma ga obvladajo slabo, so na voljo različne oblike pomoči. Za predšolske otroke se lahko oblikujejo posebne skupine, na primer v okviru predšolskih pripravljalnih skupin, v katerih so dodatne aktivnosti posvečene učenju litvanskega jezika. Število učencev v skupinah, ki jih obiskujejo učenci s slabim znanjem litvanskega jezika, je omejeno na največ petnajst. Dodatna pedagoška pomoč zunaj rednega šolskega urnika je na voljo imigrantskim učencem, ki so prestopili v šolo z drugačnim učnim jezikom. Učencem, ki začnejo obiskovati litvansko osnovno šolo brez znanja litvanščine oziroma je njeno znanje slabo, so na voljo intenzivni tečaji litvanskega jezika. Ti tečaji so organizirani znotraj običajnega šolskega urnika. Obstaja tudi možnost, da se določeno število ur v okviru t. i. mobilnih skupin znotraj osnovnošolskega učnega programa nameni za zapolnitev morebitnih vrzeli v znanju imigrantskih otrok, ki so bili premeščeni v šolo z drugačnim učnim jezikom (Eurydice – Litva 2004: 5).

V Nemčiji so šoloobvezni imigrantski otroci, ki nimajo težav z nemškim jezikom, vključeni v redne oddelke glede na njihovo starost in sposobnosti. Delež imigrantskih otrok v razredu naj ne bi presegal ene petine, razen kadar imigrantski učenci nimajo težav z nemškim jezikom. V večini nemških dežel so pred nekaj leti uvedli posebne predšolske programe za učenje nemškega jezika, ki so namenjeni imigrantskim otrokom, katerih poznavanje nemškega jezika ni tolikšno, da bi lahko nemoteno sledili pouku. Ob vpisu v osnovno šolo eno leto pred dejanskim začetkom pouka morajo otroci opraviti ustni test iz nemškega jezika. Če se pri testu izkaže, da je njihovo znanje pomanjkljivo, se morajo pred začetkom šolanja udeležiti tečaja nemškega jezika v okviru vrtca ali (v nekaterih primerih) osnovne šole. Jezikovni tečaj obsega približno šest ur tedensko, potrebuje pa ga približno polovica vseh imigrantskih otrok. Če delež imigrantskih otrok močno presega eno petino učencev v razredu, se lahko oblikujejo posebni razredi za imigrantske otroke, v katerih se učijo v nemškem jeziku v skladu z učnim programom za nemške šole. Imigrantskim otrokom so v šoli na voljo tri vrste jezikovnih tečajev: osnovni, nadaljevalni (druga stopnja intenzivnega tečaja nemščine kot drugega jezika) in podporni tečaji. Po koncu nadaljevalnega tečaja naj bi bili učenci pri vseh predmetih sposobni slediti rednemu pouku. Podporni tečaji so povezani



20 Law on Education of the Republic of Lithuania.

z učenjem rednih predmetov in naj bi učencem pomagali razumeti specifično terminologijo posameznih predmetov (Eurydice – Nemčija 2004: 4). Šolam je odobreno financiranje dodatnih ur za pomoč imigrantskim učencem, ki slabo obvladajo nemški jezik. Način porabe dodatnih ur se med šolami zelo razlikuje, saj šole lahko samostojno odločajo, na kakšen način jih bodo uporabile. Pogosti pristopi so: razdelitev razredov v manjše skupine pri nekaterih predmetih, zagotovitev dodatnih ur za izvedbo rednega učnega programa, zagotavljanje tečajev nemščine kot drugega jezika. Povprečno dobijo imigrantski učenci eno do dve uri dodatne jezikovne pomoči tedensko (OECD 2006: 141).

Na Nizozemskem se ukrepi, namenjeni podpori imigrantskih učencev, razlikujejo od šole do šole in/ali od občine do občine. Nacionalna vlada zagotavlja občinam določena sredstva, ki so namenjena različnim ukrepom v podporo učencem, ki so iz takšnih ali drugačnih razlogov v slabšem položaju od svojih vrstnikov. Ena od ciljnih skupin takšnih ukrepov so tudi imigrantski otroci. Občine in šole pa so dokaj avtonomne pri odločitvah, kakšne ukrepe v podporo imigrantskim otrokom bodo sprejele. Med običajne ukrepe sodijo: organiziranje sprejemnih razredov (v osnovnih šolah) ali mednarodnih prehodnih razredov (v srednjih šolah) za imigrantske otroke, ki se priselijo na Nizozemsko (občine organizirajo takšne razrede v sodelovanju s šolami); posebni jezikovni tečaji, ki se organizirajo v obdobju prehoda med osnovno in srednjo šolo (namenjeni so sposobnim in motiviranim učencem, ki imajo težave z obvladovanjem nizozemskega jezika) – gre za enoletno intenzivno učenje nizozemskega jezika. Šole z visokim deležem 'učencev s posebnimi potrebami' (*disadvantaged pupils*) dobijo dodatna sredstva (*staffing hours*), ki jih lahko uporabijo na različne načine: lahko zmanjšajo velikost razredov, organizirajo dopolnilni pouk ali imenujejo razredne asistente. Podobno so tudi srednje šole upravičene do dodatnih sredstev (za učitelje ali drugo osebje) za pomoč imigrantskim učencem pri premagovanju jezikovnih ovir. Višina dodatnih sredstev, ki jih prejme šola, je odvisna od tega, iz katere države prihajajo imigranti in kako dolgo že živijo na Nizozemskem (Eurydice – Nizozemska 2004: 3–6).

Na Portugalskem so imigrantski otroci takoj vključeni v redni izobraževalni sistem, pri čemer jim je na voljo posebna učna pomoč. Učna pomoč je prilagojena posameznemu učencu in njegovi specifični situaciji, odvisna pa je od virov, ki jih ima šola na voljo. Učna pomoč mora biti usmerjena k odpravljanju ovir, s katerimi se srečuje imigrantski učenec, posebej še glede znanja portugalskega jezika. Šole so dolžne zagotoviti možnosti za učenje portugalsščine kot tujega jezika za učence, katerih materni jezik ni portugalsščina (Dias idr. 2005: 20; Eurydice – Portugalska 2004: 4).

V Sloveniji Zakon o osnovni šoli v 8. členu določa, da se za otroke slovenskih državljanov, ki prebivajo v Republiki Sloveniji in katerih materni jezik ni slovenšči-

na, v skladu z mednarodnimi pogodbami organizira pouk njihovega maternega jezika in kulture, lahko pa se dodatno organizira tudi pouk slovenskega jezika. Zakon o osnovni šoli pa do pred kratkim ni predvideval dodatnega učenja slovenščine oziroma dodatne pomoči pri učenju slovenščine za otroke tujcev. Šele spremenjeni Zakon o osnovni šoli iz novembra 2007 za otroke, ki prebivajo v Sloveniji, a so tuji državljani ali osebe brez državljanstva in potrebujejo pomoč pri učenju slovenščine, ob vključitvi v osnovno šolo omogoča organiziranje tečaja slovenščine (10. člen Zakona o osnovni šoli). Sredstva za učenje slovenščine za tujce, vključene v redno osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje, se zagotavljajo iz državnega proračuna (81. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja). Določba, ki se nanaša na učenje slovenščine za tujce, je tudi v Zakonu o višjem strokovnem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 86/04), kjer je v 3. členu zapisano: "Tujcem ali tujkam [...] in Slovincem ali Slovenkam [...] brez slovenskega državljanstva se omogoči učenje slovenščine." Učencem migrantom je prvo leto po vključitvi v šolo na voljo določeno število ur individualne ali skupinske pomoči, ki jih odobri Ministrstvo za šolstvo (Eurydice - Slovenija 2004: 7). Praviloma gre za pomoč v obliki dodatnega pouka slovenščine. Obseg ur dodatnega pouka določi Ministrstvo za šolstvo glede na individualne potrebe posameznega otroka (do največ eno uro tedensko oziroma 35 ur letno), način izpeljave pouka pa izberejo šole same (Strategija ... 2007: 4). Učitelj, ki v svoj razred sprejme učenca tujca, mora zanj pripraviti individualni učni načrt, v okviru katerega načrtuje tudi ocenjevanje in predvidi ocenjevalna merila. Ta merila so prilagojena sposobnostim učenca in vsebujejo elemente njegovega motiviranja (Eurydice - Slovenija 2004: 7). V Strategiji vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ki je bila sprejeta maja 2007, so predlagani številni ukrepi, ki naj bi omogočili čim uspešnejše vključevanje imigrantskih otrok v slovenski šolski sistem. Predlogi se nanašajo na oblikovanje ustreznih normativnih aktov, prilagajanje kurikula, pripravo strategij za delo s starši migranti, vzpodbujanje medkulturnega učenja, umestitev slovenščine kot drugega jezika, poučevanje maternih jezikov otrok migrantov, izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev in pripravo letnih akcijskih načrtov relevantnih institucij za izvajanje ukrepov (Strategija ... 2007: 16-18).

UČENJE MATERNEGA JEZIKA IN SPOZNAVANJE KULTURE IZVORNE DRŽAVE

Učenje maternega jezika oziroma spodbujanje dvojezičnosti imigrantskih otrok je lahko koristno z različnih vidikov. Sposobnost tekočega sporazumevanja v več jezikih lahko imigrantskim učencem odpira dodatne možnosti na področju izobraževanja in profesionalnega razvoja, izboljšuje njihove možnosti na trgu dela

ter s tem, da jim omogoča ohranjati stike s člani njihove imigrantske skupnosti in tudi z rezidenti v njihovi izvorni državi, povečuje njihov družbeni kapital. Poleg tega naj bi znanje maternega jezika imigrantskim otrokom omogočalo, da se lažje naučijo druge jezike. O odnosu med znanjem otrokovega maternega jezika in znanjem drugega jezika (na primer jezika sprejemne države) obstajajo različna, tudi nasprotujoča si mnenja, tako med strokovnjaki kot med oblikovalci politik. V preteklosti je prevladovala hipoteza o soodvisnosti, ki je predvidevala, da učenci lahko dobro obvladajo drugi jezik le v primeru, če pred tem že dobro obvladajo svoj prvi (materni) jezik. Danes se malokdo strinja s tako strogo verzijo omenjene hipoteze, a kljub temu ima predpostavka, da je znanje maternega jezika ključni pogoj za dobro znanje drugega jezika, še vedno široko podporo. Empirični dokazi v podporo tej domnevi pa so šibki in še vedno ni jasno, ali se imigrantski otroci hitreje naučijo učni jezik v državi sprejemnici z dvojezičnim ali enojezičnim pristopom (OECD 2006: 145, 147).

Nekateri šolski sistemi v proučevanih državah dovoljujejo, da se v ločenih skupinah ali v posebnih šolah organizira izobraževanje pretežno ali v celoti v maternem jeziku imigrantov (Finska). V nekaterih šolskih sistemih je imigrantskim otrokom (vsaj v prvih letih šolanja v sprejemni državi) omogočeno dopolnilno učenje različnih predmetov v njihovem maternem jeziku (Finska). Najpogosteje je v šolskih sistemih proučevanih držav imigrantskim otrokom omogočeno učenje maternega jezika v okviru izbirnih ali dopolnilnih predmetov. Ponekod so za organizacijo takšnega učenja odgovorne šole ali pristojna ministrstva, drugod ga organizirajo imigrantske skupnosti same ali v sodelovanju s šolami.

Na Češkem Zakon o izobraževanju²¹ predvideva učenje maternega jezika in spoznavanje kulture porekla samo za otroke državljanov EU, po možnosti v sodelovanju z državami izvora (20. člen, točka 5b). Takšno učenje poteka v obliki tečajev, za njihovo organizacijo so odgovorne regionalne oblasti. Zakonska obveznost za organizacijo takšnih tečajev za otroke drugih tujcev (nedržavljanov EU) ne obstaja, vendar jih nekatere šole kljub temu organizirajo – same ali v sodelovanju z zasebnimi organizacijami (običajno podjetji, v katerih so zaposleni starši otrok).²²

Na Finskem je učenje maternega jezika predvideno že v okviru pripravljalnega izobraževanja za imigrantske otroke. Kot je bilo že omenjeno, država zagotavlja dodatna sredstva za dopolnilno poučevanje različnih predmetov v maternem jeziku imigrantskih otrok, vendar le za tiste otroke, ki so na Finskem manj kot štiri leta. Drugi imigrantski otroci lahko prav tako sodelujejo, vendar zanje ni predvideno

21 ACT No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education (the Education Act).

22 "Education" (<http://www.helcom.cz/download/integrace/education.doc>, 27. 6. 2008).

dotatno financiranje (Eurydice – Finska 2004: 6). Finski zakon o osnovnošolskem izobraževanju²³ v 12. členu med ključnimi vsebinami učnega programa omenja učenje maternega jezika in literature. V 16. členu je opredeljeno, da je v okviru predmeta materni jezik učence možno poučevati katerikoli jezik, ki je njihov prvotni jezik. Poučevanje maternega jezika se lahko organizira tudi na drugačen način, pogosto v okviru posebnih ur – dve uri tedensko za vsako skupino. Zakon od šol ne zahteva, da imigrantskim otrokom zagotovijo učenje maternega jezika, vendar se precejšnje število šol (ali občin) zanj kljub temu odloči (Eurydice – Finska 2004: 6). Zakon o osnovnošolskem izobraževanju dovoljuje tudi, da se v ločenih skupinah ali v posebnih šolah organizira izobraževanje pretežno ali v celoti v katerikoli jeziku (10. člen), torej tudi v maternem jeziku imigrantov. Nekatere šole na Finskem so zato ponudile dvojezično izobraževanje ali pa izobraževanje zgolj v jeziku imigrantov (npr. v arabskem, somalijskem, ruskem, vietnamskem in estonskem jeziku) (Eurydice – Finska 2004: 7). Finski vladni program za izobraževanje in raziskave v obdobju 2007–2012 poudarja, da je pomembno upoštevati prisotnost imigrantskih otrok v šolah, in uvaja ukrepe, ki naj bi imigrantskim otrokom med drugim omogočili tudi učenje njihovega maternega jezika (Eurydice 2009: 27).

V Grčiji je zakonsko (L. 2910/2001) predvidena možnost, da se v šolah v okviru dodatnega pouka organizira tudi učenje maternega jezika imigrantskih otrok ter spoznavanje njihove kulture oziroma kulture njihove izvirne države. Učenje maternega jezika (in spoznavanje kulture izvirne države) je prostovoljno, poteka kot obšolska dejavnost in lahko obsega do štiri ure tedensko, organizira pa se ga na zahtevo najmanj sedmih učencev. Sredstva za učenje maternega jezika zagotavlja v glavnem država, delno pa se financira tudi iz sredstev EU (Eurydice – Grčija 2004: 3, 6).

V Litvi je junija 2003 minister za izobraževanje in znanost sprejel uredbo (No ISAK-789), ki je poudarila nujnost oblikovanja pogojev, da bi se vsi imigrantski otroci lahko učili litvanski jezik, se v njem izobraževali in se (po možnosti) hkrati učili tudi svoj materni jezik, do česar so upravičeni v skladu z Zakonom o izobraževanju²⁴ (8. točka 30. člena). Kot je specificirano v izobraževalnih načrtih za šole v okviru splošnega izobraževalnega sistema, se na zahtevo učencev, katerih materni jezik je drugačen od učnega jezika, organizira poučevanje maternega jezika, če so na razpolago za to kvalificirani učitelji in se oblikuje skupina vsaj petih učencev (Eurydice – Litva 2004: 7). V praksi se imigrantski otroci v Litvi materni jezik največkrat učijo tako, da obiskujejo šole, namenjene etničnim manjšinam, ki

23 Basic Education Act 628/1998 (Amendments up to 1136/2004).

24 Law on Education of the Republic of Lithuania (as last amended on 13 June 2006 – No X-689).

govorijo njihov jezik. V večini omenjenih primerov gre za poljski, beloruski ali ruski jezik (Eurydice 2009: 20).

V Nemčiji je učenje maternega jezika na voljo le nekaterim imigrantskim učencem, odvisno od tega, v kateri zvezni deželi živijo in kateri imigrantski skupnosti pripadajo. V nekaterih zveznih deželah je za organizacijo in financiranje učenja maternih jezikov odgovorno Ministrstvo za izobraževanje, v nekaterih drugih deželah pa je organizacija tečajev maternih jezikov prepuščena veleposlaništvom in konzularnim predstavništvom držav, iz katerih prihajajo priseljenci. Ministrstva v tem primeru podpirajo učenje maternega jezika imigrantskih otrok tako, da dajejo na razpolago učilnice in morda delno sofinancirajo plače učiteljev. Učenje maternega jezika je organizirano v osnovnih in nižjih srednjih šolah, vključuje pa tudi spoznavanje države izvora in njene kulture (Eurydice - Nemčija 2004: 5). Podpora nemških oblasti učenju maternih jezikov imigrantskih otrok je v zadnjih letih upadla, hkrati pa narašča podpora oziroma poudarjanje pomena učenja nemškega jezika (Intercultural Education in Schools: 10).

Na Nizozemskem je vlada leta 2004 ukinila učenje maternih jezikov imigrantskih otrok v osnovnih šolah z utemeljitvijo, da naj bi bilo učenje jezika v osnovni šoli prvenstveno usmerjeno v poznavanje oziroma obvladovanje nizozemskega jezika (Eurydice - Nizozemska 2004: 7).

Na Portugalskem lahko v skladu s sklepom ministra (No. 4 123/ME/89) iz leta 1989 šole v sodelovanju z državami izvora organizirajo pouk maternega jezika za imigrantske otroke in spoznavanja kulture njihove izvorne države (Eurydice - Portugalska 2004: 7). Leta 2005 je Ministrstvo za šolstvo izdalo dokument s splošnimi priporočili za spodbujanje učenja maternih jezikov in spoznavanja kultur izvornih držav (Eurydice 2009: 27).

V Sloveniji Zakon o osnovni šoli v 8. členu določa, da se za otroke slovenskih državljanov, ki prebivajo v Republiki Sloveniji in katerih materni jezik ni slovenski jezik, v skladu z mednarodnimi pogodbami organizira pouk njihovega maternega jezika in kulture. 10. člen istega zakona pa določa, da se za otroke, ki so tuji državljani oziroma osebe brez državljanstva in prebivajo v Republiki Sloveniji, organizira pouk maternega jezika in kulture v skladu z mednarodnimi pogodbami. Pouk maternega jezika poteka v sodelovanju z državami izvora imigrantov in je organiziran kot (prostovoljen) dopolnilni pouk. Nekatere najpogostejše imigrantske jezike (hrvaški, srbski, makedonski jezik) pa se v zadnjem času lahko otroci učijo tudi v okviru rednega pouka, in sicer kot izbirne predmete v zadnji triadi devetletne osnovne šole.²⁵ Od aprila 2008 je v Zakonu o organizaciji in financira-



25 Seznam izbirnih predmetov v osnovni šoli je dostopen na spletni strani Ministrstva za šolstvo in šport: http://www.mss.gov.si/si/delovna_podrocja/osnovnosolsko_izobrazevanje/program_osnovne_sole/izbirni_

nju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS, št. 12/96, ..., 36/08) določeno, da se sredstva za poučevanje maternega jezika za tujce, vključene v redno osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje, zagotavljajo iz državnega proračuna (81. člen).

MEDKULTURNO IZOBRAŽEVANJE

Izobraževalni sistem, ki odseva kulturno raznolikost v družbi in jo predstavlja kot nekaj običajnega in pozitivnega, naj bi med otroki in mladostniki, pa tudi odraslimi,²⁶ spodbujal odprtost do različnosti in pozitivno naravnost do kulturnega pluralizma. Na ta način se ustvarja družbeno vzdušje, v katerem je manj prostora za diskriminacijo, rasizem in ksenofobijo in v katerem imajo priseljenci in osebe imigrantskega izvora ter nasploh pripadniki manjšin boljše možnosti za dejansko enakopravno sodelovanje v vseh sferah družbenega življenja (Bešter 2006: 94).

Izraz "medkulturno" implicira interakcije, izmenjavo, rušenje pregrad, recipročnost in solidarnost med različnimi skupinami, ki živijo v določeni skupnosti (CDMG (98) 2 E rev Final Brochure). Medkulturni pristop k izobraževanju, kot ga definira Council for Cultural Co-operation pri Svetu Evrope,²⁷ bi moral izpolnjevati naslednje kriterije:

- temeljiti bi moral na enakopravnosti različnih posameznikov in skupin;
- sprejemati bi moral kulturno in jezikovno raznolikost kot vir, iz katerega črpa snov za učenje;
- izogibati bi se moral etnocentrizmu;
- usmerjen naj bi bil k zagotavljanju enakih možnosti in zato naravnani proti diskriminaciji, ksenofobiji in rasizmu.

Evropska Komisija v Zeleni knjigi opisuje medkulturno vzgojo kot vzgojo, ki

predmeti_v_devetletni_osnovni_solji/, 22. 6. 2009.

26 V tem kontekstu velja omeniti dvosmernost medgeneracijskega prenosa vrednot in kulturnih vzorcev ter vlogo otrok pri prenašanju (zlasti novih) kulturnih vzorcev na starejše generacije. Vrednote in kulturne vzorce, ki jih v izobraževalnem sistemu posredujemo otrokom, ti s svojim vedenjem in z delovanjem lahko prenašajo tudi na starejše generacije, ki jih izobraževalni sistem ne doseže več neposredno (Bešter 2006: 94).

27 CDMG (98) 2 E rev Final Brochure

(http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1998_CDMG%20%2898%292E_rev.asp#P554_68035, 14. 9. 2005).

/v/ prvi vrsti vključuje oblikovanje vzajemnega spoštovanja, razvoj razumevanja negativnih učinkov predsodkov in stereotipov ter negovanje sposobnosti za upoštevanje različnih mnenj ob hkratnem boljšem poznavanju in prizadevanjih za spoštovanje bistvenih vrednot in temeljnih pravic družbe gostiteljice (COM (2008) 423 konč.: 12).

Medkulturno izobraževanje kot cilj izobraževalnih (in integracijskih) politik lahko zasledimo v večini proučenih držav. Na Češkem je v Konceptu integracije imigrantov²⁸ (gre za dokument, ki je okvir za integracijsko politiko na Češkem) zapisano, da je treba posvetiti veliko več pozornosti medkulturnemu in multikulturnemu izobraževanju. Multikulturno izobraževanje naj bi bilo vključeno v izobraževalne programe vseh šol. Prvi koraki v to smer naj bi bili že narejeni.

V učnih programih na Finskem ni standardiziranih programov za medkulturno izobraževanje (Council of Europe/ERICarts 2007a), vendar pa je bil v Programu za globalno izobraževanje leta 2007 medkulturni dialog opredeljen kot eden od njegovih elementov. V Programu je tudi zapisano, da bi moralo postati multikulturno izobraževanje bistven del ne le splošnega izobraževanja, temveč tudi poklicnega izobraževanja in usposabljanja za odrasle (Program za globalno izobraževanje 2007: 13).

V Grčiji učni programi splošnih šol ne vključujejo medkulturnih vsebin. Tri grške univerze so se v skupnem projektu lotile priprave učbenikov z medkulturno vsebino in drugih učnih gradiv, ki bi bolj pluralistično (ne etnocentrično) predstavili zgodovino in literaturo JV Evrope. Pripravljena gradiva so bila uspešno testirana v eksperimentalnih izobraževalnih okoljih, niso pa še postala del rednih učnih programov (Council of Europe/ERICarts 2007b). Od leta 1996 je bilo v Grčiji odprtih nekaj t. i. medkulturnih šol, ki so prilagojene otrokom, katerih materni jezik ni grški. Javna šola je proglašena za medkulturno, kadar število tujih učencev doseže ali preseže 45 odstotkov vseh učencev na šoli (Children's Rights: Greece). Medkulturne šole uživajo znatno avtonomijo glede oblikovanja učnega programa in organizacije šolskega življenja. Čeprav so te šole del javnega sektorja in sledijo splošnim izobraževalnim ciljem v Grčiji, je njihov dodatni namen, da zadovoljijo izobraževalne potrebe skupin, ki se v družbenem, kulturnem ali verskem smislu razlikujejo od večinskega prebivalstva. Medkulturne šole lahko zato svobodno odločajo o obogatitvi učnega programa in šolskih aktivnosti, da kar najbolj zadovoljijo potrebe zgoraj omenjenih skupin (Eurydice – Grčija 2004: 6).

28 Updated concept of immigrant integration (http://www.cizinci.cz/files/clanky/329/Concept_of_II.pdf, 15. 10. 2008).

V Litvi 'okvir splošnega učnega programa' (*General Curriculum Framework*) izhaja iz načel in ciljev, ki spodbujajo medkulturni pristop v vzgoji in izobraževanju (Eurydice – Litva 2004: 8). Vprašanje pa je, koliko so vsebine, ki so predvidene v tem dokumentu, dejansko prenesene v izobraževalni proces.

V nemških učnih programih medkulturni pristop k izobraževanju ni poudarjen. Stalna konferenca ministrstev za izobraževanje (KMK) je v svojih priporočilih koncept medkulturnega izobraževanja prvič uporabila leta 1996. Ker pa so v šolstvu zvezne dežele avtonomne in suverene, imajo zakoni in učni programi posameznih dežel večjo težo kot priporočila KMK. V javnih razpravah se v zadnjem času koncept medkulturnega izobraževanja praktično ne omenja. Prevladujoče vzdušje v nemški družbi in institucijah ni naklonjeno politiki integracije imigrantskih učencev, ki bi temeljila na spoštovanju različnih kultur in jezikov. Poudarja se zlasti pomen učenja nemščine kot glavnega instrumenta za pomoč imigrantskim otrokom pri uspešnejšem vključevanju v nemški izobraževalni sistem (*Intercultural Education in Schools*: 7–10, 35).

Na Nizozemskem so med cilji, ki naj bi jih dosegli učenci v okviru osnovnošolskega izobraževanja, poudarki tudi na medkulturnem izobraževanju, vendar pa je konkretna vključitev medkulturnih vsebin v izobraževalni proces odvisna od posameznih šol in založnikov oziroma izdajateljev šolskih učbenikov. V praksi se kaže, da to ni preveč pogosto (Eurydice – Nizozemska 2004: 7–9).

Na Portugalskem je bil leta 1991 v okviru Ministrstva za izobraževanje ustanovljen poseben Sekretariat za programe multikulturnega izobraževanja. Njegova glavna naloga je bila zagotoviti enake možnosti dostopa do izobraževanja in doseganja enakega učnega uspeha za vse učence ne glede na njihov etnični izvor, poleg tega pa tudi razvijati medkulturno izobraževanje v okviru osnovnošolskega izobraževanja. Leta 2001 je omenjeni Sekretariat nadomestil drug Sekretariat – *Secretariado Entreculturas* – ki nadaljuje z misijo in aktivnostmi prejšnjega. V okviru njegovih aktivnosti se je izvajal tudi Projekt medkulturnega izobraževanja, v katerega je bilo vključenih 52 šol in v katerem se je približno 200 učiteljev usposabljal za medkulturno izobraževanje (Teixeira in Albuquerque 2005: 14–15).

Medkulturni pristop ali vsaj njegovi posamezni elementi so opredeljeni praktično v vseh dokumentih, ki so podlaga za uresničevanje vzgojno-izobraževalnih dejavnosti v Sloveniji (Eurydice – Slovenija 2004: 8): v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju (1996), Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakonu o osnovni šoli, Zakonu o gimnazijah in nenazadnje v Strategiji vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji (2007). Strategija kot cilje medkulturne vzgoje opredeljuje: "spodbujanje razumevanja, da je svet soodvisen, preseganje negativnih predsodkov, etničnih stereotipov, spodbujanje pozitivnega vrednotenja razlik in raznolikosti, iskanje in osvetljevanje podobnosti in različnosti med kulturami in razvijanje

pozitivnih odnosov in obnašanja do ljudi iz drugih družb in kultur" (Strategija ... 2007: 15). Lahko torej rečemo, da slovenski šolski sistem na načelni ravni podpira medkulturni pristop k vzgoji in izobraževanju in v učnih načrtih predvideva tudi medkulturne vsebine. Vendar pa večina medkulturnih vsebin o(b)staja zgolj na deklarativni ravni. V praksi je iniciativa za izbiro medkulturnih tem prepuščena učiteljem, ki pa dostikrat nimajo ustreznega znanja in niso ustrezno usposobljeni za delo z učenci (in s starši) iz kulturno različnih okolij.

SKLEP

Integracija imigrantskih otrok v izobraževalni sistem postaja vse bolj pomembna tema za oblikovalce politik v vseh državah članicah EU. Rezultati študije PISA (OECD 2006), ki so opozorili na velike razlike med uspehom imigrantskih otrok in njihovih vrstnikov domačinov, spodbujajo države k premisleku o izobraževalnih politikah in obstoječih modelih vključevanja imigrantskih otrok v njihove šolske sisteme. EU nima skupne politike na tem področju, če izvezemo Direktivo 77/486/EGS, ki se nanaša le na izobraževanje otrok imigrantov, ki so državljani držav članic EU. Marca 2008 je Evropski svet pozval države članice, naj sprejmejo ukrepe za izboljšanje učnih uspehov imigrantskih otrok, Evropska komisija pa je že julija 2007 predložila Zeleno knjigo z naslovom *Migracije in mobilnost: izzivi in priložnosti za izobraževalne sisteme v EU*. V Zeleni knjigi poziva k razmisleku o prihodnosti Direktive 77/486/EGS glede na močno spremenjene okoliščine od časa njenega sprejema. Poleg tega vabi vse zainteresirane, "naj prispevajo svoje zamisli o tem, kako bi lahko EU v prihodnje podprla države članice pri oblikovanju njihovih izobraževalnih politik na tem področju ter kako bi lahko organizirali morebiten prihodnji proces izmenjav in vzajemnega učenja in kaj naj bi vključeval" (COM (2008) 423 konč.).

Neenotnost politik vključevanja imigrantskih otrok v izobraževalne sisteme v državah članicah EU je razvidna tudi iz pričujočega prispevka. Primerjalna analiza je pokazala, da obstajajo različni pristopi (ali kombinacije pristopov) ne le med državami, ampak tudi znotraj njih. Praktično vse proučevane države omogočajo imigrantskim otrokom ne glede na njihov pravni status (brezplačen) dostop do obveznega osnovnošolskega izobraževanja. To je temeljni pogoj, da sploh lahko razpravljamo o enakopravnem vključevanju imigrantskih otrok v izobraževalni sistem. Na kakšen način v praksi poteka vključevanje, pa je drugo vprašanje. Pokazalo se je, da imajo vse proučevane države predvidene določene ukrepe za pomoč imigrantskim otrokom. Ti ukrepi so v večini primerov usmerjeni zlasti na učenje uradnega jezika, v katerem poteka izobraževanje. Načini poučevanja uradnega jezika pa so zelo različni, od posebnih (pripravljalnih) oddelkov za

imigrante do individualne pomoči imigrantom. Skoraj v vseh državah formalno obstaja tudi možnost, da se imigrantski otroci učijo svoj materni jezik, vendar se na izvedbeni ravni pri tem večkrat pojavljajo težave. Običajno šole niso odgovorne za izvajanje tečajev maternega jezika, temveč je zakonsko predvidena le možnost, da to storijo. Pogosto je izvedba tečajev maternega jezika predvidena v sodelovanju med šolo in državami izvora ali imigrantskimi društvi, kar običajno tudi pomeni, da država (sama) ne zagotavlja sredstev za izvajanje tečajev. Poleg tega je izvedba tečajev odvisna od zadostnega števila zainteresiranih učencev in razpoložljivosti kvalificiranih učiteljev. Vse to pa so pogoji, ki jih ni vedno enostavno zagotoviti. V večini proučevanih držav se težave pojavljajo tudi pri vpeljevanju medkulturnega izobraževanja. Praviloma se zatika pri prenosu medkulturnega pristopa z deklarativne ravni v dejanski izobraževalni proces, ker učitelji nimajo ustreznega znanja niti ustreznih učnih gradiv, s pomočjo katerih bi medkulturne vsebine in medkulturni dialog vpletli v redni pouk in druge šolske aktivnosti.

Pričujoči prispevek na podlagi opravljene primerjalne analize ne more ponuditi odgovorov na vprašanja o tem, kateri pristopi so boljši oziroma uspešnejši od drugih. Vsak med njimi se lahko izkaže kot uspešen v določenih okoliščinah, ni pa nujno prenosljiv v druga okolja. Pri iskanju najboljših rešitev je smiselno upoštevati rezultate različnih do sedaj opravljenih raziskav na področju izobraževanja imigrantskih otrok²⁹ in proučiti različne pristope v drugih okoljih, vendar pa je treba vse te informacije in spoznanja prilagoditi individualnim situacijam. Le tako lahko pridemo do rešitev, ki bodo v največji možni meri koristile tako imigrantskim otrokom kot družbi, v kateri ti otroci živijo.

● ● ●
29 Z vprašanjem, katere politike ali pristopi spodbujajo oziroma pozitivno vplivajo na izobraževalne dosežke imigrantov, so se ukvarjale že številne študije (glej npr. Glenn 1996; Entorf in Minoiu 2005; OECD 2006; Schneeweis 2006; Heckmann 2008).

LITERATURA IN VIRI

- “Amendment approved granting more foreigners right to education” (<http://www.radio.cz/en/news/98628>, [12.12.2007 19:16 UTC], 12. 11. 2008).
- Avramopoulou, Irini, Leonidas Karakatsanis in Pavlou Miltos (2005) “Greece.” V Jan Niessen, Yongmi Schibel in Cressida Thompson (ur.) *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3043/DocumentName/EMD_Greece_2005.pdf, 12. 11. 2008).
- Bešter, Romana (2006) *Integracijska politika – politika integracije imigrantov: teoretični model in študija primera Republike Slovenije*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kejžar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- CDMG (98) 2 E rev Final Brochure (http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1998_CDMG%20%2898%292E_rev.asp#P554_68035, 14. 9. 2005).
- Children’s Rights: Greece. The Library of Congress (<http://www.loc.gov/law/help/child-rights/greece.html#Education>, 25. 11. 2008).
- Council of Europe/ERICarts (2007a) “Report on Intercultural Dialogue and Cultural Policies – Policies and Strategies: Finland.” The Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 8th edition (<http://www.cultural-policies.net/web/intercultural-dialogue-policies.php>, 26. 11. 2008).
- Council of Europe/ERICarts (2007b) “Report on Intercultural Dialogue and Cultural Policies – Policies and Strategies: Greece.” The Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 8th edition (<http://www.cultural-policies.net/web/intercultural-dialogue-policies.php>, 26. 11. 2008).
- (2007) Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-08-30-nationaler-integrationsplan,property=publicationFile.pdf>, 23. 1. 2009).
- Dias, Bruno, Tiago Farinha, Isabel Freitas, Mónica Ribeiro, Edite Rosário, Hugo Seabra in Elisa Silva (2005) *The situation of migrants and ethnic minorities in Portugal in 2005: Annual report for the European monitoring*

centre on racism and xenophobia (<http://www.numena.org.pt/ficheiros/RAXEN%20Annual%20Report%202005.pdf>, 12. 11. 2008).

“Education.” (<http://www.helcom.cz/download/integrace/education.doc>, 27. 6. 2008).

Entorf, Horst in Nicoleta Minoiu (2005) “What a Difference Immigration Policy Makes: A Comparison of PIS Scores in Europe and Traditional Countries of Immigration.” *German Economic Review* 6(3): 355–376.

Eurydice (2004) *Integrating immigrant children into schools in Europe*. Country reports 2003/04:

Češka: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_CZ_EN.pdf

Finska: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_FI_EN.pdf

Grčija: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_EL_EN.pdf

Litva: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_LT_EN.pdf

Nemčija: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_DE_EN.pdf

Nizozemska: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_NL_EN.pdf

Portugalska: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_PT_EN.pdf

Slovenija: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/044DN/044_SI_EN.pdf

Eurydice (2009) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe: Measures to foster communication with immigrant families and heritage language teaching for immigrant children. Comparative study* (http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/101EN.pdf, 15. 6. 2009).

Glenn, Charles L. z Ester J. de Jong (1996) *Educating Immigrant Children: Schools and Language Minorities in twelve nations*. New York in London: Garland Publishing, Inc.

Heckmann, Friedrich (2008) *Education and Migration: Strategies for integrating migrant children in European schools and societies*. A synthesis of

research findings for policy-makers. Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, April 2008 (http://www.nesse.fr/nesse/nesse_top/activites/education-and-migration, 28. 11. 2008).

“Intercultural Education in Schools.” (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=en>, 17. 10. 2008).

“Kinder von illegal in Deutschland lebende Ausländer”, 8. junij 2007 (<http://wireltern.eu/news/kinder-von-illegal-deutschland-lebende-auslaender.html>, 20. 1. 2009).

OECD (2006) *Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003* (<http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf>, 15. 10. 2008).

Program za globalno izobraževanje (Finska) / Programme for Global Education (2007) (<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/opm12.pdf?lang=en>, 26. 11. 2008).

Samaras, June (2006) ATHENS NEWS, 13/01/2006, page: A15 Article code: C13165A151 (<http://maillists.uci.edu/mailman/public/mgsa-l/2006-January/006664.html>, 12. 11. 2008).

Schneeweis, Nicole (2006) “On the integration of immigrant children in education.” (<http://www.eale.nl/conference2006/Papers%20Friday%2017.00%20-%2019.00/add15042.pdf>, 1. 10. 2008).

Teixeira, Ana in Rosana Albuquerque (2005) *Active Civic Participation of Immigrants in Portugal*. Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg (<http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Portugal.pdf>, 17. 11. 2008).

Updated concept of immigrant integration (Češka) (http://www.cizinci.cz/files/clanky/329/Concept_of_II.pdf, 15. 10. 2008).

DOKUMENTI

- ACT No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education (the Education Act) (Češka) (<http://www.msmt.cz/uploads/soubory/IMzakon561ponovelach.pdf>, 24. 11. 2008).
- Basic Education Act 628/1998 (Finska), Amendments up to 1136/2004 (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>, 12. 11. 2008).
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju (1996) (<http://www.mszs.si/slo/ministrstvo/publikacije/ministrstvo/bela/uvod.asp>, 14. 4. 2004).
- COM (2008) 423 konč. Zelena knjiga. Migracije in mobilnost: izzivi in priložnosti za izobraževalne sisteme v EU (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0423:FIN:SL:PDF>, 28. 11. 2008).
- Direktiva Evropskega sveta 77/486/EGS z dne 25. julija 1977 o izobraževanju otrok delavcev migrantov (UL L št. 199 z dne 6. avgusta 1977, str. 32–33) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:01:31977L0486:SL:PDF>, 10. 11. 2008).
- Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (http://www2.arnes.si/~ljmiri1s/slo_html/novosti/Direktiva%20Sveta%202000-43-EC.doc, 10. 11. 2008).
- Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL L, št. 16; 23. 1. 2004, str. 44) (http://www.zds.si/si/podrocja_delovanja/zaposlovanje_tujcev/direktive_es/direktiva_2003_8260109_8260es/, 10. 11. 2008).
- Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L, št. 251; 3. 10. 2003, str. 12) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF>, 10. 11. 2008).
- Konvencija o otrokovih pravicah (OZN). Sprejela jo je Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo št. 44/25 z dne 20. novembra 1989. Veljati je začela 2. septembra 1990. (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=105>, 12. 11. 2008).
- Law on Education of the Republic of Lithuania (as last amended on 13 June 2006 - No X-689) (http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=281043, 24. 11. 2008).
- Strategija vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji. Maj 2007. Ministrstvo za šolstvo in šport (<http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/>

podrocje/razvoj_solstva/projekti/Strategija_vkljucevanje_migrantov.doc,
24. 11. 2008).

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96, ..., 36/08).

Zakon o gimnazijah (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo).

Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 12/96, ..., 102/07).

Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93, ..., 64/08).

Zakon o višjem strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 86/04).

RAZLIČNE OBLIKE POLITIČNE PARTICIPACIJE IMIGRANTOV V ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

DIFFERENT FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION OF IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES

This article attempts to answer the question, in which ways can third country nationals in their new homelands express their interests, requests, demands and participate in political decision-making processes. In the context of comparative analysis of different forms of political participation in selected European countries, the author focuses on direct political participation in the electoral process, in which she analyzes voting rights at local and national level, and she also addresses certain other forms of political participation in a civil society (eg. a right to form associations, a right to membership in political parties and right to form their own political party) and possibilities of consultation with local and national authorities. The author notes that political participation is no longer a privilege reserved only for citizens of receiving societies. There are more and more different forms of participation in the context of the political decision-making process now available to immigrants. But at the same time, the author points out that there are still different national interpretations of the concept of political participation. Thus, some countries are approaching to this issue from a liberal perspective, as for example Finland, which has maintained for its citizens only a right to vote at the national level, while other countries (for example Greece) still stress their position that the political dimension of integration processes and hence also political participation are still reserved only for (naturalized) citizens.

Keywords: political participation, immigrants, European Union, international migrations

Članek poskuša odgovoriti na vprašanje, na kakšne načine lahko državljani tretjih držav v svojih novih domovinah izražajo svoje interese, želje in zahteve ter sodelujejo v procesih političnega odločanja. Avtorica se v okviru primerjalne analize različnih oblik politične participacije imigrantov v izbranih evropskih državah osredotoča na neposredno politično participacijo v volilnem procesu, v okviru katere analizira volilno pravico na lokalni in nacionalni ravni, obravnava pa tudi določene druge oblike političnega udejstvovanja v civilni družbi (npr. pravico do ustanavljanja društev, pravico do članstva v politični stranki in pravico do ustanovitve lastne politične stranke) in možnosti posvetovanja z lokalnimi in nacionalnimi oblastmi. Avtorica v članku ugotavlja, da politično udejstvovanje ni več privilegij, rezerviran le za državljane države sprejema, temveč je imigrantom praviloma na voljo vedno več različnih oblik sodelovanja v procesu oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev. A hkrati avtorica opozarja, da še vedno obstajajo različne nacionalne interpretacije pojma politična participacija. Tako v nekaterih državah k temu pristopajo zelo liberalno, kot npr. Finska, ki je za svoje državljane ohranila le še volilno pravico na nacionalni ravni, v drugih državah (npr. Grčiji) pa še nadalje vztrajajo pri stališču, da je politična dimenzija integracijskega procesa in s tem tudi politično udejstvovanje rezervirano le za (naturalizirane) državljane.

Ključne besede: politična participacija, imigranti, Evropska unija, mednarodne selitve

kjer bom postavila v ospredje predvsem zgodovinsko-razvojni aspekt omenjenega vprašanja in podala pregled mednarodnih standardov v tem polju, pri čemer bom poudarila predvsem smernice, podane s strani Evropske unije in Sveta Evrope. Ta del bom zaokrožila z opredelitvijo temeljnih definicij in metodoloških predpostavk primerjalne analize. V drugem delu prispevka pa bom predstavila rezultate primerjalne analize na podlagi izbranih kazalnikov politične participacije in podala relevantne sklepe.

POLITIČNE PRAVICE TUJCEV: OD PREPOVEDI DO POSTOPNE RAZŠIRITVE

Kot je že skoraj pred tremi desetletji ugotavljal švedski politolog Tomas Hammar (1990: 127), tuji državljani pravzaprav nikoli niso popolnoma izključeni iz političnega življenja svoje nove države. Imigranti namreč v svojih kovčkih prinesejo tudi svoja politična prepričanja in vrednote, ki se ne ozirajo na obstoj nacionalnih meja in zakonskih omejitev. Čeprav torej ne morejo formalno sodelovati v političnih zadevah, lahko o tem praviloma svobodno izražajo svoje mnenje in sodelujejo v najrazličnejših oblikah neformalnega političnega udejstvovanja, kot so npr. prijateljski pogovori ob kavi, razna srečanja v okviru svojih etničnih skupnosti, prostovoljna kulturna društva, itd. Omejevanje takšnega udejstvovanja je torej težko izvedljivo ali celo nerealistično, ob upoštevanju prepletenih ekonomskih interesov, pretoka kapitala in trgovine pa takšna prepoved postane celo problematična (Medved 2002: 28).

Kljub tem spoznanjem se je v evropskem prostoru pojavljalo mnogo poskusov omejitve in prepovedi političnih aktivnosti tujcev. Kot ugotavlja Medved (2002: 28), sta bila glavna razloga za takšne omejitve zaščita državne varnosti (še posebej v vojnem ali izrednem stanju, če bi obstajala nevarnost terorističnega napada) ter zaščita pred vmešavanjem v notranje zadeve s strani tujih držav. Hammar (1990: 129) dodaja, da se še pomembnejši razlog za omejevanja skriva v tedanjem razumevanju ideje reprezentativne demokracije in koncepta politične skupnosti. Pripadnost politični skupnosti je bila namreč razumljena skozi optiko državljanškega statusa, povezanega z idejo nacionalne države in nedeljive nacionalne pripadnosti.³ V tem okviru so politično telo neke države sestavljali le njeni državljani in le oni so lahko enakopravno sodelovali pri oblikovanju in sprejemanju pomembnih političnih odločitev, ki so izražale njihove interese in prepričanja. Tujim državljanom ni bilo dovoljeno voliti, se vmešavati v politične debate ali na kakršenkoli način izražati svojih političnih prepričanj (Hammar 1990: 129).

● ● ●

3 Več o nacionalnem razumevanju državljanstva npr. v Deželan idr. (2007: 52-54).

Takšen odnos do političnega udejstvovanja tujcev je podkrepila tudi akademska sfera z zagovarjanjem teze o politični apatiji tujih državljanov. Kot navaja Martiniello (2006: 86), sta bili za tovrstno politično neaktivnost tujcev uveljavljeni predvsem dve razlagi. Prva razlaga, ki so jo zagovarjali predvsem marksistično usmerjeni avtorji, je tovrstno apatijo povezovala z dejstvom, da so bili tujci izključeni iz volilnega procesa – imeli niso namreč ne aktivne ne pasivne volilne pravice – kar jim je onemogočalo, da bi imeli kakršnokoli pomembno vlogo v političnem življenju svoje nove države. Poleg tega so bili imigranti usmerjeni predvsem k doseganju kratkoročnih ekonomskih ciljev in jih zato politično udejstvovanje ni pretirano zanimalo. Čeprav je bila takšna interpretacija delno pravilna, pa Martiniello (ibid.) ugotavlja, da je bila nenatančna predvsem z dveh aspektov: prvič, relevantne politične participacije ni mogoče zožiti le na volilni proces, saj so imigranti običajno aktivnejši v manj konvencionalnih oblikah participacije, kot so npr. razni sindikati, združenja, društva, ipd.; drugič, imigrantov ni mogoče razumeti le v ekonomskem in skoraj mehanskem smislu kot delavcev brez vsakih političnih prepričanj, ki stremijo le za ustreznim delom in plačilom. Problematična pa je bila tudi druga interpretacija politične apatije imigrantov, ki je kot razlog poudarjala predvsem pomanjkanje politične in demokratične kulture imigrantov – prihajali naj bi večinoma iz avtoritativnih režimov ali mladih demokracij – saj je odražala zelo paternalističen pristop, ki je razumel imigrante kot kulturno manj razvite in zato tudi politično manj aktivne.

Vendar pa vse te omejitve in prepovedi niso dosegle želenega učinka. Pravzaprav se je zgodilo ravno obratno: različne družbene spremembe v mednarodni skupnosti kot tudi nova teoretična razmišljanja o tej tematiki so vodili do procesa prevrednotenja in širjenja političnih pravic tujcev, ki v različnih državah z večjo ali manjšo intenzivnostjo poteka že nekaj desetletij (Medved 2002: 29). Pomembno je k temu procesu nedvomno prispeval sprejem temeljnih mednarodnih dokumentov s področja človekovih pravic, v okviru katerih so bile temeljne politične pravice opredeljene kot univerzalne in pripadajoče vsakemu posamezniku ne glede na njegov državljanski status ali etnični izvor. Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948 tako določa, da ima vsak pravico do svobode mnenja in izražanja, mirnega združevanja in sodelovanja v javnih zadevah svoje države.⁴ Porast pomena človekovih pravic je prispeval tudi k pomembnemu premiku pri razumevanju razmerja med političnimi pravicami in državljanstvom ter s tem povezano opredelitvijo politične skupnosti. Kot ugotavljata Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 42), se je mnogo političnih pravic, ki so bile prej vezane

● ● ●
4 Glej 19., 20. in 21. člen Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki jo je 10. decembra 1948 sprejela in razglasila Generalna skupščina Organizacije združenih narodov z resolucijo št. 217 A (III). Podobna določila najdemo tudi v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah (19.-22. člen), ki ga je 16. decembra 1966 sprejela Generalna skupščina Organizacije združenih narodov z resolucijo št. 2200 A (XXI).

izključno na državljanški status, ločilo od koncepta državljanstva in so sedaj dodeljene tujim državljanom na podlagi njihovega zakonitega bivanja in zaposlitve ali na podlagi univerzalnih človekovih pravic. Državljanstvo sicer še vedno ostaja pomembna ločnica na področju volilne pravice in dostopa do javnih služb, vendar v luči novih teoretičnih koncepcij in opredeljevanj omenjenega statusa⁵ ni več glavni kriterij za dodelitev političnih pravic in nujni pogoj za pripadnost določeni politični skupnosti. Nadalje je na proces širitve političnih pravic imigrantov vplivala tudi spremenjena slika priseljavanja v mnogih evropskih državah, ko se je vedno več gostujočih delavcev odločilo za stalno bivanje in s procesi združevanja in oblikovanja družine postalo del stalnega prebivalstva teh držav. Kot ugotavlja Medved (2002: 30), se je demokracija številnih evropskih držav znašla v nelagodni situaciji, v kateri je bil pomemben del odraslega stalnega prebivalstva izključen iz političnega življenja in predstavnštva, argument za njihovo izključenost pa je temeljil le na dejstvu, da so tujci. Nenazadnje pa tudi tujci niso (p)ostali politično pasivni ali povsem brez glasu. Prav protesti imigrantov brez političnih pravic so bili še posebej odmevni, pa naj je šlo za proteste za izboljšanje stanovanjskih razmer imigrantov v Franciji ali pa stavke turških delavcev, ki so se v Zvezni republiki Nemčiji borili za izboljšanje delovnih pogojev. Omenjene politične aktivnosti so privedle do večjih naporov zahodnoevropskih oblasti za institucionalizacijo predstavnštva tujih delavcev, do povečanega zanimanja sindikatov za problematiko tujih delavcev in s tem posledično do izoblikovanja zunajparlamentarne opozicije za pridobitev formalnih političnih pravic za tujce (Hammar 1990: 138–139; Miller 1989: 129–143).

Tujci imajo tako danes v mnogih evropskih državah večino političnih pravic, ki so nekdaj pripadale le državljanom: svobodo izražanja misli, govora, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja, pravico do zbiranja in združevanja, javnega zborovanja, druženja in članstva v političnih strankah, ponekod celo volilno pravico na lokalni ravni (Medved 2002: 29). Edini pravici, ki sta skoraj izključno rezervirani le za državljanke določene države, sta volilna pravica na nacionalni ravni in dostop do nekaterih najvišjih javnih funkcij v državi. Države so sicer zadržale legalne instrumente ter diskrecijske moči policije, imigracijskih oblasti in vlade za omejitve ali prepoved političnih dejavnosti, vendar so v skladu z mednarodnim pravom človekovih pravic upravičene "le tiste omejitve, ki jih določa zakon in so v demokratični družbi potrebne v interesu nacionalne in javne varnosti ter javnega reda ali varstva javnega zdravja ali morale ali pa pravic in svoboščin drugih".⁶ Prepovedi in omejitve, ki so utemeljene le na podlagi tuje-ga državljanstva imigrantov, niso več sprejemljive. Temeljno vodilo na področju



5 Več o redefiniciji koncepta državljanstva npr. v Deželan idr. (2007: 61–74).

6 21. (pa tudi 22. člen) omenjenega Mednarodnega pakta o državljanških in političnih pravicah.

politične participacije tujcev naj torej ne bi bila več prikrita diskriminacija na podlagi državlanskega statusa, temveč zagotavljanje enakih pogojev političnega udejstvovanja tako za imigrante kot tudi za domače prebivalstvo. Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 47) ugotavljata, da obstajata dva načina za doseg take enakosti: prvič, države lahko razširijo obseg političnih pravic imigrantov, in sicer vključno z volilno pravico na lokalni ali celo nacionalni ravni; ali drugič, države lahko liberalizirajo pogoje pridobitve državljanstva in tako omogočijo imigrantom, da kot državljani svoje nove domovine pridobijo polne politične pravice, vključno z volilno pravico na nacionalni ravni.

Podobnih trendov pa ni mogoče zaslediti le v nacionalnih zakonodajah, temveč so prisotni tudi na evropski ravni, natančneje v smernicah in standardih, ki sta jih v zadnjih desetletjih predlagala in uveljavila Evropska unija (EU)⁷ in Svet Evrope. Eden od pomembnejših dosežkov EU na tem področju je nedvomno vzpostavitev koncepta državljanstva EU,⁸ ki med drugim podeljuje vsem državljanom držav članic Unije aktivno in pasivno volilno pravico na občinskih volitvah in na volitvah v Evropski parlament v tisti državi članici, kjer imajo svoje stalno prebivališče, čeprav to ni država njihovega državljanstva.⁹ Vendar, kot ugotavlja Medved (2002: 35), ta korak ni imel ravno pozitivnega učinka na pravice državljanov tretjih držav, ki so bili izključeni iz te ureditve. Nekatere države so se namreč oddaljile od liberalnodemokratskega modela, poziv po uveljavitvi načela domicila kot temeljnega kriterija pri podeljevanju političnih pravic tujcem pa je izgubil mnogo moči in legitimacije. Medved (ibid.) dodaja, da je EU šele po ratifikaciji Amsterdamske pogodbe¹⁰ začela resno razmišljati, da bi bilo državljanom tretjih držav v vseh državah članicah treba podeliti določene pravice, ki bi bile v največjem možnem obsegu izenačene s tistimi, ki jih uživajo državljani EU. Evropska komisija je tako v skladu s sklepi zasedanja Evropskega sveta leta 1999 v Tampereju novembra 2000 podala predlog uvedbe "civilnega državljanstva",¹¹ ki ga je pozneje, leta 2003, v eni od svojih komunikacij še nadalje elaborirala in ga opredelila kot sklop izbranih temeljnih pravic in obveznosti, ki bi jih imigranti pridobili glede na dol-



7 Ker je Evropska unija temu vprašanju posvetila kar nekaj pozornosti, bom v nadaljevanju predstavila le najpomembnejše dokumente in koncepte. Za natančnešo predstavitev ureditve tega vprašanja na ravni EU glej npr. Geyer (2007).

8 Natančneje o različnih vidikih državljanstva Evropske unije, vključno s kritično analizo, v Martiniello (2000) in Deželan idr. (2007: 75–102).

9 Člen 8b Pogodbe o Evropski uniji, podpisane leta 1992 v Maastrichtu. Natančneje aktivno in pasivno volilno pravico državljanov EU na lokalni ravni ureja Direktiva Sveta št. 94/80/EC z dne 19. 12. 1994, dopolnjena z Direktivo Sveta št. 96/30/EC z dne 13. 5. 1996 in Direktivo Sveta št. 2006/106/ES z dne 20. 11. 2006.

10 Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, veljati pa je začela 1. maja 1999.

11 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, COM(2000) 757 final, str. 19–20.

žino bivanja in bi se tako sčasoma izenačili z državljani države sprejema.¹² Kot ugotavlja Perchinig (2006: 82), ima tako zasnovan koncept civilnega državljanstva zmožnost, da seže preko ukrepov politične integracije, ki so utemeljeni na posedovanju državljankega statusa (kot npr. toleranca dvojnega državljanstva), in kot temeljni kriterij za dodelitev političnih pravic uveljavi načelo domicila.¹³ Tako opredeljeni državljanški status lahko pripomore tudi k harmonizaciji statusa tretjih državljanov z državljani Unije in zagotovi enoten pravni status za imigrante v vseh državah članicah. Vendar, kot dodaja Perchinig (ibid.), je zaenkrat koncept civilnega državljanstva zelo nedoločno opredeljen in ni jasno, ali naj bi bilo civilno državljanstvo le začasni status pred naturalizacijo ali pa stalni pravni status, ki bi ga podeljevale in odvzemale institucije EU.

Spodbujanje politične participacije tujcev je postalo tudi eno od temeljnih načel skupne evropske politike o vključevanju državljanov tretjih držav v države sprejema. Novembra 2004 sprejeta temeljna načela politike vključevanja imigrantov v EU tako med drugim vključujejo tudi načelo, da "participacija imigrantov v demokratičnem procesu in pri oblikovanju integracijskih politik in ukrepov, še posebno na lokalni ravni, spodbuja njihovo vključevanje".¹⁴ V nadaljevanju omenjenega dokumenta je Komisija navedla natančnejše instrumente in ukrepe za implementacijo tega načela: sodelovanje imigrantov pri oblikovanju vseh politik, ki se jih neposredno tičejo; sodelovanje imigrantov v vseh fazah demokratičnega procesa; strukturirani dialog med imigrantskimi skupnostmi in vladami z namenom spodbujanja participacije imigrantov in oblikovanja vzajemnega razumevanja; če je le mogoče, tudi sodelovanje v volilnem procesu, in sicer s pridobitvijo volilne pravice in z možnostjo včlanitve v politične stranke.¹⁵ Tudi Evropski parlament se je pri svojem spodbujanju politične participacije tujcev osredotočil večinoma na volilni proces, saj je v več dokumentih predlagal uvedbo volilne pravice na lokalni ravni in na volitvah v Evropski parlament za vse tuje državljane (Geyer 2007: 3–4).

Pomembno vlogo pri postavljanju standardov in smernic na tem področju pa moramo pripisati tudi Svetu Evrope. Najpomembnejši dosedanji prispevek na tem področju je leta 1992 podpisana Konvencija o udeležbi tujcev v javnem



12 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment, COM(2003) 336 final, str. 23.

13 Več o konceptih t. i. rezidenčnega državljanstva, utemeljenih na načelu domicila (*tus domicili*), v Bauböck (2006: 21); Benhabib (2007); Kostakopoulou (2003); Spiro (2003); Carens (2002); itd.

14 Council of the European Union (2004) Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, 14615/04, str. 23.

15 Ibid.

življenju na lokalni ravni,¹⁶ ki že v preambuli poudarja pomen aktivne politične participacije tujcev v lokalni skupnosti, v nadaljevanju (natančneje v prvem delu Konvencije) pa opredeli ukrepe, ki naj bi spodbudili politično participacijo tujcev: pravico do izražanja, mirnega zbiranja in zborovanja ter združevanja v različna društva (poglavje A); zagotovitev pogojev in spodbujanje ustanavljanja različnih lokalnih posvetovalnih teles na tistih področjih, kjer je velik delež tujega prebivalstva (poglavje B); aktivno in pasivno volilno pravico na lokalni ravni ob pogoju petletnega zakonitega bivanja v državi sprejema (poglavje C); obveščenost tujih državljanov o njihovih političnih pravicah in dolžnostih na lokalni ravni (8. člen). Kljub mlačnemu odzivu držav na to Konvencijo¹⁷ je Svet Evrope tudi v svojih nadaljnjih dokumentih¹⁸ s tega področja pozival k ratifikaciji omenjene Konvencije in uveljavitvi predlaganih standardov na področju lokalne politične participacije tujcev (Geyer 2007: 3). Tudi v svoji resoluciji št. 1618¹⁹ je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope leta 2008 ponovno pozvala k izboljšanju integracije in demokratične udeležbe imigrantov po Evropi in predlagala najrazličnejše konkretne ukrepe za odpravo ovir in spodbuditev politične participacije imigrantov v državah članicah Sveta Evrope.²⁰ Nenazadnje pa naj v kontekstu dejavnosti Sveta Evrope omenimo še pomembno vlogo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti,²¹ ki je svoj trud usmeril predvsem v oblikovanje in uveljavitev lokalnih posvetovalnih teles za tuje državljanke (Gsir in Martiniello 2004).

Če povzamemo, danes pri politični participaciji tujcev ni več aktualna dilema, ali podeliti politične pravice tudi imigrantom, temveč v kakšnem obsegu in pod



16 Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni [Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level], CETS št. 144. Podpisana v Strasbourgu 5. 2. 1992, stopila v veljavo 1. 5. 1997.

17 Do 19. 5. 2006 so omenjeno Konvencijo ratificirale Albanija, Danska, Finska, Islandija, Italija, Nizozemska, Norveška in Švedska. Naj na tem mestu še omenim, da je brez kakršnihkoli zadržkov Konvencijo podpisala le Finska. Druge države so izvajanje določil Konvencije omejile le na določene pravice (npr. Italija je izjavila, da ne bo izvajala določil poglavja C o volilnih pravicah) ali na določen teritorij (npr. Švedska, Danska in Nizozemska, ki so izvajanje Konvencije omejile le na celinsko območje svojih držav, otoki so izvzeti iz Konvencije). Pregled podpisov in ratifikacij je sicer dostopen na spletni strani Sveta Evrope: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=5/19/2006&CL=ENG>.

18 Npr. priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1500 (2001) "Udeležba imigrantov in tujih rezidentov v političnem življenju držav članic Sveta Evrope" [Participation of Immigrants and Foreign Residents in Political Life in the Council of Europe Member States] z dne 26. 1. 2001 in Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1625 (2003) "Politike za vključevanje imigrantov v državah članicah Sveta Evrope" [Policies for the Integration of Immigrants in Council of Europe Member States] z dne 30. 9. 2003.

19 Resolucija Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1618 (2008) "Stanje demokracije v Evropi: ukrepi za izboljšanje demokratične udeležbe imigrantov" [State of Democracy in Europe: Measures to Improve the Democratic Participation of Migrants] z dne 25. 6. 2008.

20 Glej točko 9 omenjene Resolucije.

21 Natančnejše informacije o delovanju Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti so dostopne na spletni strani: http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp, 29. 6. 2009.

kakšnimi pogoji. Florian Geyer (2007: 6–9) v svoji analizi evropskih trendov na tem področju ugotavlja: prvič, države so sicer povečale obseg političnih pravic tujcev – mnoge med njimi so tujcem podelile celo volilno pravico na lokalni ravni – vendar dejansko uresničevanje omenjenih pravic pogosto pogojujejo z dodatnimi omejitvami ali pogoji; drugič, države podeljujejo različen obseg političnih pravic različnim kategorijam tujcev (npr. stalni prebivalci, začasni prebivalci, begunci, itd.); tretjič, države so dosegle zelo malo napredka glede volilne pravice na lokalni ravni, nobenega napredka pa ni zaznati glede volilne pravice na nacionalni ravni; četrtič, v nekaterih evropskih državah nadaljnji razvoj otežujejo ustavne ovire, kot npr. v Nemčiji, kjer je oktobra 1990 nemško ustavno sodišče razglasilo, da so poskusi uveljavitve volilne pravice na lokalni ravni za tuje državljane v zveznih deželah Hamburg in Schleswig-Holstein neskladni z ustavo. Naj na tem mestu dodamo še eno očitno značilnost politične participacije tujcev: očitno obstajajo velike variacije glede na posamezne nacionalne ureditve, ki segajo vse od izjemno liberalnih (npr. Švedska) do zelo restriktivnih (npr. Grčija), kar bo razvidno tudi iz primerjalne analize izbranih evropskih držav v nadaljevanju prispevka.

TEORETIČNE OPREDELITVE IN METODOLOŠKE PREDPOSTAVKE ANALIZE

Razne znanstvene discipline, predvsem politologija in politična sociologija, so na najrazličnejše načine skušale razložiti fenomen političnega udejstvovanja ljudi.²² Kot razlaga Martiniello (2006: 87), je proučevanje politične participacije tradicionalno potekalo v kontekstu spora med teorijami racionalne izbire in teorijami identitete, danes pa raziskovalci skušajo pojasniti predvsem upad političnega udejstvovanja in umik državljanov v njihovo zasebno sfero. Vse aktualnejša tema raziskovanja postaja tudi politično udejstvovanje imigrantov, kjer poskušajo znanstveniki razložiti različne pojavne oblike tovrstne participacije ter odgovoriti na mnoga vprašanja, kot na primer kako razložiti politično mobilizacijo imigrantov zunaj uradnih političnih institucij; kako razložiti variabilno intenzivnost političnega udejstvovanja imigrantov; kako razložiti strategije in motive imigrantov pri izbiri oblik političnega udejstvovanja; kako razložiti uspešnost ali neuspešnost posvetovalnih teles (ibid.). A iskanje ustreznih odgovorov na tovrstna vprašanja je zelo kompleksno in obsežno opravilo, ki presega namene prispevka. V nadaljevanju se bom zato osredotočila le na opredelitve teoretičnih pojmov, ki mi bodo rabili kot orodje primerjalne analize, ter na pojasnitev metodoloških predpostavk analize.



22 Več o opredelitvah politične participacije tudi v Lavtar in Brezovšek (2007: 8–18).

Politično participacijo bom za potrebe analize definirala v širšem kontekstu, kot ga ponuja klasična in pogosto citirana opredelitev politične participacije, ki sta jo ponudila Verba in Nie (1972: 2), in ki pravi, da se "politična participacija nanaša na tiste dejavnosti državljanov, ki so bolj ali manj neposredno usmerjene na vplivanje izbire članov vlade in/ali njihova delovanja". Na podlagi take opredelitve bi namreč politično participacijo jasno ločila od pojma družbene participacije, ki se nanaša na različne aktivnosti in participacijo v sferi civilne družbe. A kot ugotavlja Medved (2005: 485), takšna ločitev ni ustrezno konceptualno orodje za razumevanje oblik in načinov politične participacije etničnih skupin v današnjih družbah, saj se politične aktivnosti etničnih skupin pogosto odvijajo prav na meji med civilno in politično sfero javnega življenja, ko na primer skupine imigrantov poskušajo doseči svoje politične cilje z mobilizacijo iz kulturnih društev. V luči tega spoznanja razumem politično participacijo v njenem širšem pomenu, ki se ne osredotoča zgolj na neposredno sodelovanje v volilnem procesu oziroma procesih odločanja, temveč posega tudi na področje civilne sfere, natančneje na aktivnosti, ki so oblike posrednega sodelovanja v političnem življenju neke družbe. Na podlagi te opredelitve sem oblike politične participacije imigrantov v državi sprejema razdelila na elektorske in neelektorske oblike politične participacije.²³ Za posebno obravnavo oblik neposrednega sodelovanja v volilnem procesu sem se odločila zaradi dejstva, da je tak način političnega udejstvovanja najpomembnejša, čeprav ne tudi najpogostejša oblika politične participacije imigrantov, saj v največji meri pripomore k izenačevanju pogojev političnega delovanja med imigranti in domačimi državljani in tako spodbuja politično integracijo imigrantov. Natančnejša razdelitev oblik politične participacije imigrantov v državi sprejema in pripadajoči kazalniki, izbrani za primerjalno analizo, so predstavljeni v tabeli na naslednji strani:



23 Omenjeno delitev politične participacije sem povzela po Lavtar in Brezovšek (2007: 13–14). V znanstveni literaturi se sicer pojavljajo tudi druge delitve, med katerimi je najpogostejša delitev na konvencionalne in nekonvencionalne oblike politične participacije. Več o tem Lavtar in Brezovšek (2007: 13); Martiniello (2006: 84–85, 90–98).

Tabela 1: Oblike politične participacije imigrantov v državi sprejema in pripadajoči kazalniki

<i>Oblike politične participacije</i>	<i>Kategorije</i>	<i>Osnovni kazalniki</i>
<i>Elektorska</i>	Volitve na nacionalni ali regionalni ravni	Pravica voliti ali biti izvoljen na nacionalnih parlamentarnih in predsedniških volitvah ter na regionalnih volitvah
	Volitve na lokalni ravni	Pravica voliti ali biti izvoljen na občinskih volitvah
<i>Neelektorska</i>	Politične svoboščine	Svoboda izražanja, mirnega zbiranja in zborovanja, združevanja
	Svoboda združenja	<ul style="list-style-type: none"> • Pravica ustanovitve lastnega (političnega) združenja • Pravica do članstva v politični stranki • Pravica do ustanovitve politične stranke
	Posvetovalna telesa	<ul style="list-style-type: none"> • Obstoj/neobstoj posvetovalnih teles • Raven posvetovanja • Oblike posvetovalnih teles

Prirejeno po Martiniello (2006: 90–98) ter Lavtar in Brezovšek (2007: 12–17).

Naj pred predstavitvijo rezultatov primerjalne analize opozorim še na nekatere omejitve, postavljene v tej analizi. Prvič, v okviru cilja analize preučiti normative in sistemske ureditve na obravnavanem področju, se bom osredotočila večinoma le na to, kako omenjene kategorije političnega udejstvovanja urejajo nacionalne zakonodaje, čeprav se bom na nekaterih področjih dotaknila tudi njihove implementacije v vsakdanjem življenju. Drugič, analizirala bom politično participacijo imigrantov le v državi sprejema, ne pa tudi v njihovi izvorni državi, prav tako pa ne bom analizirala morebitnih oblik transnacionalne politične participacije,²⁴ ker to ni predmet analize. Tretjič, omejila se bom na tiste državljane tretjih držav (izjemoma tudi na državljane Evropske unije), ki še niso pridobili državljanstva države sprejema, saj me primarno zanimajo oblike politične participacije (kot element procesa politične integracije), do katerih so posamezniki upravičeni še pred pridobitvijo državljanstva.

• • •

24 Več o transnacionalni politični participaciji npr. v Martiniello (2006: 98–101).

ANALIZA RAZLIČNIH OBLIK POLITIČNE PARTICIPACIJE IMIGRANTOV V IZBRANIH DRŽAVAH

V nadaljevanju prispevka bom predstavila temeljne ugotovitve primerjalne analize različnih oblik političnega udejstvovanja imigrantov v izbranih evropskih državah. Temeljno vprašanje, ki me je vodilo pri izvedbi analize, je naslednje: katere oblike politične participacije so dosegljive za imigrante, ki (še) niso pridobili državljanstva države sprejema. Pri tem se ne nameravam osredotočiti na opis celotnega stanja v vsaki posamezni državi, temveč bom trende predstavila po posameznih področjih politične participacije in ob uporabi ustreznih kazalnikov, predstavljenih v zgornji tabeli (Tabela 1).

ELEKTORSKA POLITIČNA PARTICIPACIJA

Kot ugotavljata Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 46), razprave o volilnih pravicah imigrantov ni mogoče začeti brez upoštevanja enega temeljnih načel demokracije, ki bi moral veljati v vsaki demokratični družbi, in sicer da vsi odločajo o vsem. Natančneje, noben posameznik, ki je dolžan spoštovati zakone določene države in na življenje katerega bodo vplivale prihodnje politične odločitve, ne bi smel biti izločen iz političnega procesa odločanja. Tako bi tudi imigranti, ki dalj časa živijo v neki družbi, morali imeti možnost sodelovanja v političnem procesu in vplivanja na sprejemanje pomembnih političnih odločitev. Najpomembnejša in hkrati najvplivnejša oblika takega sodelovanja je nedvomno udeležba na volitvah, ne glede na to, ali oseba nastopa kot volivec ali pa kot kandidat. Države omenjeno obliko politične participacije zagotavljajo predvsem na dva načina: z liberalizacijo politik državljanstva, ki omogoča lažji dostop do državljanstva večjemu številu tujcev, ali s širitvijo volilne pravice na določene kategorije tujcev. Liberalizacija politik državljanstva naj bi spodbudila imigrante k pridobitvi državljanstva in s tem tudi vseh političnih pravic in svoboščin ter posledično rešila problem demokratičnega deficita pri priseljenih prebivalcih (Aleinikoff in Klusmeyer 2002: 47; Faist 2007: 178–179). Vendar, kot poudarja Waldrauch (2003: 4), imajo še posebej imigranti prve generacije pogosto popolnoma legitimne razloge, da se v državi sprejema ne odločijo za naturalizacijo. V mnogih primerih bi se namreč morali odreči državljanstvu svoje nekdanje domovine,²⁵ zaradi česar bi lahko izgubili določene že pridobljene materialne pravice,²⁶ zanemariti pa ne smemo niti simboličnega pomena odreka prvotnemu državljanstvu, ki ga nekateri enačijo z



25 V svetu sicer beležimo trend naraščajoče tolerance do dvojnega državljanstva, in to v veliki meri prav zaradi ovire, ki jo predstavlja odpoved predhodnemu državljanstvu v procesu naturalizacije (Aleinikoff in Klusmeyer 2002; Faist 2007; Faist in Kivisto 2007).

26 Npr. pravica do dedovanja, pravica do pokojnine in drugih socialnih prejemkov iz države predhodnega bivanja, lastninska pravica. Več o tem v Kežar (2007: 166–167).

odpovedjo določenemu delu svoje identitete. V luči teh spoznanj se države vse bolj odločajo za drugo alternativo, in sicer za širitev aktivne in pasivne volilne pravice na lokalni ali regionalni ravni tudi na tuje državljane, ki prebivajo v teh državah. Volilna pravica na nacionalni ravni, natančneje na parlamentarnih in predsedniških volitvah, pa z izjemo redkih primerov še vedno ostaja rezervirana za državljane države sprejema (Waldrauch 2003: 26).²⁷ Podobne trende lahko opazimo tudi v izbranih analiziranih državah, kar je razvidno iz spodnje tabele (Tabela 2). Pri tem naj poudarim, da bom v prikaz volilnih pravic vključila zgolj pravice državljanov tretjih držav, saj imajo državljani držav članic EU poseben status, ki izhaja iz njihovega državljanstva EU. Kot sem zapisala že v zgornjih vrsticah, imajo državljani EU pravico voliti in biti voljeni na lokalnih volitvah in na volitvah v Evropski parlament tudi v drugih državah članicah EU, v kolikor imajo tam prijavljeno stalno prebivališče, čeprav to ni država njihovega državljanstva.²⁸ Vse izbrane države so omenjene pravice prenesle v svoje pravne rede, čeprav se tudi tu pojavljajo določene razlike pri natančnejših zakonskih ureditvah omenjenega vprašanja (Waldrauch 2003: 6).²⁹

27 Waldrauch (2003: 26) našteva primere držav, kjer določeni kategoriji tujcev priznavajo volilno pravico tudi na nacionalni ravni: irski državljani in državljani držav Commonwealtha lahko volijo na nacionalnih volitvah v Veliki Britaniji; britanski državljani imajo pravico voliti na volitvah v spodnji dom irskega parlamenta; določeni brazilski državljani lahko volijo na portugalskih parlamentarnih volitvah; Nova Zelandija pa pravico voliti na nacionalnih volitvah priznava vsem tujim državljanom po enem letu bivanja v državi.

28 Pravni red EU o lokalnih volitvah, vključno z različnimi mnenji in poslanskimi vprašanji, je dosegljiv na spletni strani Eur-Lexa:

<http://eurlex.europa.eu/Result.do?direct=yes&lang=sl&where=EUROVOC:000699&whereihm=EUROVOC:lokalne%20volitve>, 21. 11. 2008.

29 Natančneje o tem, kako so volilno pravico za državljane držav članic EU na lokalni ravni uredile države članice EU, v Waldrauch (2003: 6–14).

Tabela 2: Volilna pravica na lokalni in nacionalni ravni za državljane tretjih držav v izbranih državah

Države	Volilna pravica za državljane tretjih držav		
	Volilna pravica na lokalni ravni		Volilna pravica na regionalni/nacionalni ravni
	Aktivna	Pasivna	
Češka	Da ^{a)}	Da ^{a)}	Ne
Finska	Da	Da	Ne
Grčija	Ne	Ne	Ne
Litva	Da	Da	Ne
Nemčija	Ne	Ne	Ne
Nizozemska	Da	Da	Ne
Portugalska	Da ^{b)}	Da ^{c)}	Da ^{d)}
Slovenija	Da	Ne ^{e)}	Ne

Komentarji:

- Volilno pravico na lokalni ravni naj bi imeli državljani tistih tretjih držav, s katerimi ima Češka sklenjen mednarodni sporazum, a tak sporazum zaenkrat še ne obstaja (Waldrauch 2006: 110).
- Volilna pravica je podeljena na podlagi načela recipročnosti in kulturnih podobnosti med državami, zato lahko na lokalnih volitvah volijo le državljani naslednjih držav: Argentine, Brazilije (le tisti s priznanim posebnim političnim statusom), Čila, Estonije, Izraela, Norveške, Peruja, Urugvaja, Venezuele in Zelenoortskih otokov (Teixeira in Albuquerque 2005: 20).
- Pravico biti voljen na lokalnih volitvah imajo le državljani Brazilije, Zelenoortskih otokov, Peruja in Urugvaja (Waldrauch 2006: 112).
- Pravico udeležbe na volitvah na regionalni in nacionalni ravni imajo le brazilski državljani, ki jim je zagotovljen poseben politični status, poleg tega pa lahko le volijo, in še to le na parlamentarnih volitvah (Geyer 2007: 8).
- Pravica biti voljen za člana občinskega sveta je v Sloveniji rezervirana le za slovenske državljane in državljane držav članic Evropske unije (5. člen Zakona o lokalnih volitvah).

Viri: Geyer (2007: 6–8); Teixeira in Albuquerque (2005: 20); Waldrauch (2003: 14–30; 2006: 110–112); Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/93, ..., 45/08).

Če se osredotočim le na volilne pravice državljanov tretjih držav, lahko na podlagi določb v zgornji tabeli ugotovim, da volilna pravica na predsedniških in parlamentarnih volitvah na nacionalni ravni tudi v teh državah še vedno ostaja rezervirana le za domače državljane. Manjša izjema pri tem je le Portugalska, ki zaradi ohranjanja nekdanjih kolonialnih vezi oziroma uradno zaradi kulturnih podobnosti med državama³⁰ dodeljuje brazilskemu državljanom volilno pravico na nacionalni ravni, vendar pa je ta podvržena številnim omejitvam: gre le za aktivno



³⁰ Kulturno podobnost med Portugalsko in drugimi državami (trenutno Brazilijo in Zelenoortskimi otoki) predstavlja predvsem portugalsčina kot uradni jezik (Waldrauch 2003: 23).

pravico, ki jo uživa le določena skupina brazilskih državljanov s posebnim statusom, omejena pa je le na parlamentarne volitve (Geyer 2007: 8). Pomembnejše razlike v zakonskih ureditvah se pojavijo na področju volilne pravice na lokalni ravni, kjer so uveljavljeni tako liberalni kot tudi restriktivni režimi. Med restriktivne države nedvomno spadata Nemčija in Grčija, ki zaradi različnih razlogov ne priznavata nikakršne lokalne volilne pravice omenjeni kategoriji imigrantov.³¹ V to skupino lahko prištejemo tudi Češko, saj zagotavlja lokalno volilno pravico tujim državljanom le na podlagi načela recipročnosti, vendar do sedaj še ni podpisala takšnega sporazuma s katerokoli tretjo državo. Podobno ureditev pozna tudi Portugalska, ki utemeljuje podeljevanje volilnih pravic tujim državljanom na načelu recipročnosti in načelu kulturnih podobnosti med državami, poleg tega pa ločuje še med upravičenci do aktivne volilne pravice in upravičenci do polne volilne pravice (Teixeira in Albuquerque 2005: 20). Tudi Slovenija pozna le delno ureditev tega vprašanja, saj lahko državljani tretjih držav v Sloveniji le volijo, ne morejo pa na lokalnih volitvah kandidirati za člana občinskega sveta.³² Med liberalnejše države pa lahko štejemo Finsko, Nizozemsko in Litvo, saj vse omenjene države omogočajo državljanom tretjih držav, da volijo in nastopajo kot kandidati na lokalnih volitvah.

Vendar je, kot ugotavlja Waldrauch (2003: 14), dejanska implementacija omenjenih pravic omejena z določenimi pogoji, zato pravzaprav te pravice uživa le manjši odstotek tuje populacije. Kot je razvidno iz spodnje tabele, države pogosto pridobitev volilne pravice na lokalni ravni s predpisano minimalno dolžino bivanja v državi ali s pridobljenim dovoljenjem za stalno bivanje.

● ● ●

31 V Nemčiji je ovira za uveljavitev omenjene pravice nemško ustavno sodišče, ki je npr. leta 1994 razglasilo podeljevanje aktivne lokalne volilne pravice tujcem v zveznih deželah Hamburg in Schleswig-Holstein kot neskladno z ustavo, ker nerezidenti po mnenju sodišča ne pripadajo nemškemu suverenemu telesu (Geyer 2007: 8; Cyrus 2005: 17). V Grčiji pa so sicer v okviru razprave o integraciji imigrantov vse opozicijske stranke sicer predlagale dodelitev političnih pravic za stalne prebivalce tako na lokalni kot nacionalni ravni, vendar s tem ni soglašala vladajoča stranka Nea Dimokratia, ki je bila pripravljena imigrantom dodeliti le pravico do volitev v okrožne svete, ki pa kot lokalna vladna svetovalna telesa niso preveč vplivna (Avramopoulou, Karakatsanis in Pavlou 2005: 9). Vendar pa gre v zadnjem času očitno tudi Grčija v pozitivnejšo smer, saj tretje letno poročilo Evropske komisije o migracijah in integraciji (COM (2007) 512 konč: 17) omenja, naj bi Grčija kmalu uvedla volilno pravico na lokalni ravni tudi za državljane tretjih držav.

32 Peti člen Zakona o lokalnih volitvah.

Tabela 3: Omejitve, povezane z dodelitvijo volilne pravice na lokalni ravni za državljane tretjih držav

Država	Pogoji za pridobitev volilne pravice na lokalni ravni
Češka	Stalno bivanje v izbrani občini ^{a)}
Finska	Zakonito bivanje v državi vsaj dve leti, brez pogoja bivanja za državljane nordijskih držav; vpis v register prebivalstva
Litva	Stalno bivanje v izbrani občini ^{a)}
Nizozemska	Neprekinjeno zakonito bivanje v izbrani občini zadnjih pet let
Portugalska	Temeljni pogoj: zakonito bivanje. Različne ureditve za različne kategorije tujcev in različne ravni volilne pravice: ^{b)} a) lokalna aktivna volilna pravica: državljani Zelenoortskih otokov in Brazilije dve leti bivanja, državljani Argentine, Čila, Izraela, Norveške, Peruja, Urugvaja in Venezuele pa tri leta bivanja; b) lokalna pasivna volilna pravica: državljani Brazilije in Zelenoortskih otokov štiri leta bivanja, državljani Peruja in Urugvaja pa pet let bivanja; c) regionalna in nacionalna volilna pravica: brazilske državljani s posebnim statusom po dveh letih bivanja.
Slovenija	Stalno prebivališče v Republiki Sloveniji ^{c)}

Komentarji:

- Za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje je zahtevanih pet let zakonitega bivanja.
- Za državljane iz kulturno podobnih držav so pogoji ugodnejši kot za državljane iz držav, s katerimi je Portugalska podpisala sporazume o recipročnosti.
- V skladu z 41. členom Zakona o tujcih se dovoljenje za stalno bivanje lahko izda tujcu, ki pet let neprekinjeno prebiva v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno bivanje in izpolnjuje druge pogoje, določene s tem zakonom.

Viri: Waldrauch (2003: 14-30; 2006: 110-112); Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/93, ..., 45/08); Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99, ..., 41/09).

NEELEKTORSKA PARTICIPACIJA

v drugem delu analize se bom osredotočila na obravnavo oblik političnega udejstvovanja državljanov tretjih držav, ki niso neposredno povezane z volilnim procesom v državi sprejema in sem jih zato poimenovala neelektorska politična participacija. Zanimalo me bo predvsem, do katerih političnih svoboščin so upravičeni državljani tretjih držav, s posebnim poudarkom na možnosti ustanavljanja lastnih (političnih) združenj in sodelovanja v političnih strankah. Poleg tega bom poskušala ugotoviti, ali so državljanom tretjih držav na voljo kakršnekoli (institucionalne) oblike posvetovanja z lokalnimi ali nacionalnimi pristojnimi oblastmi.

POLITIČNE SVOBOŠČINE

V mnogih državah sprejema imigranti danes uživajo določene politične svoboščine, ki so bile nekoč rezervirane le za državljane, kot npr. svobodo do izražanja, svobodo mirnega zbiranja in zborovanja ter svobodo združevanja v različne organizacije. Te svoboščine, ki so prvi pogoj pogoj za politično udejstvovanje imigrantov, sedaj spadajo v sklop univerzalnih človekovih pravic, do katerih so upravičeni vsi posamezniki ne glede na njihov državljanski status. Zgornje ugotovitve veljajo tudi za večino analiziranih držav, ki omenjene svoboščine zagotavljajo v posebnih poglavjih svojih ustav³³ ali v okviru izpolnjevanja svojih mednarodnih obveznosti, saj so vse podpisnice Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah,³⁴ poleg tega pa so se vse zavezale k spoštovanju Splošne deklaracije človekovih pravic, ki je tudi prevedena v vse uradne jezike analiziranih držav.³⁵ Kot ugotavljata Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 45), so te svoboščine zelo pomembne za imigrante predvsem zato, ker jim omogočajo, da se sami organizirajo in nato prek svojih organizacij izražajo svoje interese in na politični dnevni red postavljajo svoje zahteve. Poleg tega dovoljujejo svobodno izražanje različnih interesov in identitet med imigranti in tako opozarjajo, da imigranti niso homogena skupina (ibid.). Neizvedljive pa takšna združenja prispevajo k ustrežnejšemu zastopanju interesov imigrantov, saj jih zaradi možnosti ustanavljanja lastnih organizacij ne predstavljajo zgolj organizacije, ki so sicer ustanovljene z namenom promoviranja interesov imigrantov, a jih vodijo izključno predstavniki večinske populacije (ibid.). Določene države so tako že v zgodnji fazi priseljevanja v njihovo družbo prepoznale pomen pravice do ustanavljanja lastnih združenj in se lahko danes pohvalijo z razvejano strukturo imigrantskih organizacij in združenj, ki delujejo na različnih področjih, med drugim tudi na političnem področju. Zanimiv primer predstavlja Portugalska, ki se po drugih kazalnikih glede političnih pravic imigrantov ne uvršča ravno med liberalne države, a je že od srede sedemdesetih let dopuščala ustanavljanje in delovanje združenj imigrantov, ki so večinoma prihajali iz njenih nekdanjih kolonij (Teixeira in Albuquerque 2005: 23). Do začetka devetdesetih let je bilo število omenjenih organizacij sicer majhno, osredotočale pa so se predvsem na pomoč pri reševanju najrazličnejših vsakdanjih težav imigrantov, ki so nedavno prišli v državo, in na nudenje opore pri premagovanju domotožja in osamljenosti ob novem začetku v tuji družbi (ibid.). V devetdesetih



33 Npr. 17., 19. in 20. člen Listine o temeljnih pravicah in osnovnih svoboščinah Republike Češke (kot integralni del češke ustave) ali 12. in 13. člen Ustave Republike Finske. Nekateri od analiziranih držav pa v svojih ustavah te svoboščine podeljujejo izključno svojim državljanom, kot npr. Grčija (11. in 12. člen grške ustave).

34 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2004) "Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties" (<http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>, 29. 6. 2009).

35 Prevodi deklaracije v kar 337 jezikih so dostopni na spletni strani Visokega komisariata Združenih narodov za človekove pravice: <http://www.unhcr.ch/udhr/navigate/alpha.htm>, 21. 11. 2008.

letih prejšnjega stoletja se je število združenj močno povečalo. Zaradi zaostrovanja politike priseljavanja v omenjenem obdobju so se ta združenja začela intenzivneje zavzemati tudi za politične cilje, natančneje za regularizacijo nelegalnega priseljavanja in razširitev državljskih pravic imigrantskih skupnosti, in se do danes uveljavila kot pomemben lobist v procesu političnega odločanja v državi (Teixeira in Albuquerque 2005: 24).³⁶ Državi s pomembno tradicijo delovanja imigrantskih združenj sta tudi Nemčija³⁷ in Nizozemska,³⁸ kar izhaja predvsem iz njunega tradicionalnega statusa držav priseljavanja.³⁹ Vendar pa prisotnost razvejanih struktur organiziranosti imigrantov ni značilna le za države z dolgo tradicijo priseljavanja, saj so različne oblike združevanja imigrantov prisotne tudi v državah, ki so šele nedavno postale tranzicijske ali celo ciljne države. Tak primer je Finska, kjer je do razcveta imigrantskih združenj prišlo šele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, danes pa naj bi tam delovalo že približno 600 najrazličnejših imigrantskih združenj (Sagne, Saksela in Wilhelmsson 2005: 24). Večina združenj je v večjih mestih, kjer živijo imigranti, vendar pa so zaenkrat zaradi njihovega kratkotrajnega obstoja in okrnjenega financiranja bolj slabo organizirana (Sagne, Saksela in Wilhelmsson 2005: 4).⁴⁰ Tudi Slovenija na tem področju spada med države z bolj liberalno ureditvijo.⁴¹ Tako je že s prejšnjim Zakonom o društvih njihovo ustanavljanje dovoljevala tujim državljanom s stalnim prebivališčem ali z več kot leto trajajočim začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji.⁴² Poleg tega je omenjeni zakon določal, da tujec lahko postane član društva, če je tako določeno v temeljnem aktu društva.⁴³ Novi Zakon o društvih, ki je nadomestil prejšnjega, pa odpravlja še pogoj bivanja in tako določa, da lahko društvo ustanovijo tri poslovno sposobne fizične oziroma pravne osebe.⁴⁴ Preostale v analizo vključene države pa ne spodbujajo (Češka)⁴⁵ ali celo ne dovoljujejo (Grčija in Litva) imigrantom, da bi

36 Natančneje o zgodovini imigrantskih združenj na Portugalskem in nekaterih primerih današnjih združenj glej Teixeira in Albuquerque (2005).

37 Več o organiziranosti in delovanju imigrantskih združenj v Nemčiji v Cyrus (2005).

38 Več o organiziranosti in delovanju imigrantskih združenj na Nizozemskem v Ter Wal (2005).

39 Nemčija sicer do konca prejšnjega stoletja ni uradno priznala, da je država priseljavanja.

40 Konkretni primeri imigrantskih združenj različnih etničnih skupnosti na Finskem so predstavljeni v Sagne, Saksela in Wilhelmsson (2005).

41 Pri tem naj omenimo, da Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije v okviru podpore kulturnih dejavnosti manjšinskih skupnosti v Sloveniji vsako leto objavi javni poziv ali javni razpis za sofinanciranje kulturnih projektov, ki jih prijavi imigrantska združenja. Vir: spletna stran Ministrstva Republike Slovenije za kulturo: http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/kulturne_pravice_manjsin_in_razvoj_kulturne_raznolikosti/predstavitev_podrocja/pravice_manjsin/, 29. 6. 2009.

42 Drugi člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o društvih – Zdru-A (Ur. l. RS, št. 89/99).

43 Šesti člen Zakona o društvih – Zdru (Ur. l. RS, št. 60/1995, ..., 89/1999).

44 Osmi člen Zakona o društvih – Zdru-1 (Ur. l. RS, št. 61/06, ..., 102/08).

45 Administrativna praksa češkega Ministrstva za notranje zadeve, v okviru katere so postopki pridobitve

ustanovili svoja lastna združenja, kar je razvidno tudi iz spodnjega pregleda pravice državljanov tretjih držav do ustanavljanja svojih lastnih (političnih) združenj.

Tabela 4: Pravica do ustanavljanja združenj za državljane tretjih držav

<i>Država</i>	<i>Pravica do ustanavljanja združenj</i>
Češka	Da
Finska	Da
Grčija	Ne
Litva	Ne
Nemčija	Da
Nizozemska	Da
Portugalska	Da
Slovenija	Da

Viri: Cyrus (2005: 18); Černík (2005: 19); Gropas in Triandafyllidou (2005: 17); Niessen, Huddleston in Citron (2007: 113, 131); Sagne, Saksela in Wilhelmsson (2005: 18); Teixeira in Albuquerque (2005: 17); Zakon o društvih (Ur. l. RS, št. 61/06, ..., 102/08).

Posebno poglavje pri zagotavljanju pravice do združevanja sta pravica do članstva v politični stranki in možnost ustanovitve lastne politične stranke. Kot navajata Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 43–44), se v nekaterih državah pojavljajo dvomi o dovoljevanju take oblike neposrednega sodelovanja imigrantov v procesu političnega odločanja, saj naj bi takšne aktivnosti domnevno vodile k uvozu nasilnih etničnih konfliktov iz izvornih držav imigrantov. Vendar omenjena avtorja (2002: 44) pravilno opozarjata, da je pogojevanje uživanja teh pravic z državljanstvom države sprejema nesmiselno, saj prisotnost takih konfliktov ni odvisna od državljanskega statusa imigrantov. Primernejši način za reševanje tovrstnih težav so ustrezni zakoni, ki prepovedujejo teroristične dejavnosti ter sankcionirajo nasilne proteste in sovražni govor. Tudi zagovarjanje argumenta, da sta članstvo v nacionalnih parlamentih in kandidatura na nacionalnih volitvah prav tako rezervirana le za državljane, se zdi neutemeljeno v primeru članstva v političnih strankah, saj to ni javna funkcija (ibid.). Obe omenjeni možnosti delovanja v okviru političnih strank je torej treba razumeti predvsem kot pomembni obliki reprezentativnosti imigrantov, ki jim omogočata izražanje svojih političnih stališč in postavljanje svojih posebnih zahtev, ki v okviru strukturiranega političnega dialoga dobijo tudi

dovoljenja za ustanovitev društva negotovi in dolgotrajni, v veliki meri ovira ustanavljanje imigrantskih združenj. Če se tujci želijo izogniti temu postopku, morajo najti tri češke državljane, ki privolijo, da bodo sodelovali pri ustanovitvi društva. Ti trije državljani se morajo podpisati na prijavo za registracijo društva in biti med člani pripravljalne komisije za njegovo ustanovitev (Černík 2005: 19).

večjo politično težo.⁴⁶ Kakšno stališče do članstva v politični stranki zavzemajo analizirane države, je prikazano v spodnji tabeli.

Tabela 5: Pravica do članstva v politični stranki za državljane tretjih držav

<i>Država</i>	<i>Članstvo v politični stranki</i>	<i>Morebitne omejitve ali dodatni pogoji</i>
Češka	Ne	Ta prepoved velja tudi za EU državljane.
Finska	Da	/
Grčija	Ne	Tuji državljani, z izjemo ciprskih državljanov, uradno ne morejo postati člani politične stranke, a se povečuje pomen neformalnega članstva.
Litva	Ne	/
Nemčija	Da	Tujci so večinoma izključeni iz internih strankarskih procedur za imenovanje kandidatov na politične položaje, ker nimajo volilne pravice.
Nizozemska	Da	/
Portugalska	Da	/
Slovenija	Ne	Tujci lahko postanejo le častni člani stranke, če tako določa strankin statut. Izjema so le državljani držav članic EU.

Viri: Cyrus (2005: 17); Černík (2005: 20); Gropas in Triandafyllidou (2005: 17); Niessen, Huddleston in Citron (2007: 47, 77, 113, 131, 149); Sagne, Saksela in Wilhelmsson (2005: 18); Zakon o političnih strankah (Ur. l. RS, št. 62/94, ..., 103/07).

Stališča držav o pravici imigrantov do članstva v politični stranki so glede na zgornje rezultate očitno deljena. Finska, Nemčija, Nizozemska in Portugalska so naklonjene članstvu imigrantov v svojih političnih strankah. V Nemčiji imigranti sicer nimajo zakonske pravice do članstva v političnih strankah, vendar glede na prevladujočo pravno interpretacijo pristojni zakon te možnosti izrecno ne izključuje (Robbers v Cyrus 2005: 17). Imigranti brez nemškega državljanstva se torej lahko včlanijo v večino nemških političnih strank – z izjemo bavarske Krščansko-socialne unije – a se glede na dostopne podatke za to možnost odločijo le redki tuji državljani (Cyrus 2005: 32). V zadnjih letih so se nemške politične stranke sicer začele vse bolj zavedati, da so imigranti pomembna in vplivna skupina znotraj



46 Vendar pa Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 44) opozarjata, da preveč vneto spodbujanje imigrantov k povezovanju v lastne politične stranke lahko vodi tudi do nasprotnih učinkov, ki se izražajo predvsem v še večji segregaciji in izoliranosti od večinske populacije.

volilnega telesa,⁴⁷ zato vse več pozornosti namenjajo včlanjevanju in vključevanju politikov imigrantskega izvora v strankarske strukture (ibid.). Določeni rezultati so že vidni, saj politiki imigrantskega izvora zasedajo pomembnejše položaje v strankarskih hierarhijah⁴⁸ in so javno bolj izpostavljeni, vendar njihova zastopnost glede na večinsko populacijo še vedno ostaja pod povprečjem (ibid.). Druga polovica držav – Češka, Grčija, Litva in Slovenija – pa (vsaj uradno) tujcem ne dovoljuje članstva v političnih strankah. Zanimiv primer pri tem je Grčija, ki sicer v skladu s svojo restriktivno politiko uradno ne podeljuje te pravice, a sodeč po ugotovitvah avtoric Gropas in Triandafyllidou (2005: 17) grške politične stranke k svojim aktivnostim vse pogosteje privabljajo tudi imigrante. V zadnjih letih je tako veliko parlamentarcev v svoje ekipe vključilo imigrante, politične stranke pa so več pozornosti namenile krepitvi neformalnih vezi z imigranti, ki so tesno povezani s stranko in na njenih konvencijah nastopajo kot podporniki stranke (ibid.). Med restriktivnejše države v tem primeru spada tudi Slovenija. V skladu s 7. členom Zakona o političnih strankah⁴⁹ tujci v Sloveniji ne morejo postati člani politične stranke. Če tako določa strankin statut, lahko sodelujejo zgolj kot njeni častni člani.⁵⁰ Stranko, ki včlani tujca, se za prekršek celo kaznuje z globo od 4.150 do 20.850 EUR.⁵¹ Izjema glede članstva v političnih strankah so le državljani držav članic EU, ki jim je v Sloveniji z zakonom priznana volilna pravica.⁵²

Nadalje opažam, da tiste izbrane države, ki niso naklonjene članstvu tujih državljanov v večinskih političnih strankah, praviloma niso naklonjene niti ustanavljanju lastnih političnih strank tujih državljanov. Listina o temeljnih pravicah in osnovnih svoboščinah,⁵³ ki je integralni del češke ustave, v drugi točki 20. člena določa, da lahko politične stranke in politična združenja ustanavljajo le češki državljani. Podobno pogojevanje z državljanskim statusom države sprejema najdemo tudi v 35. členu litvanske ustave,⁵⁴ ki svobodo ustanavljanja društev, združenj in političnih strank zagotavlja le litvanskim državljanom. Tudi že omenjeni slovenski Zakon o

47 V primeru tesnega izida, kot npr. na federalnih volitvah leta 1998 (le 0,3 odstotka razlike med prvima dvema strankama), imajo lahko takšne skupine celo odločilen vpliv na izid volitev (Cyrus 2005: 32).

48 Nedavno je bil na kongresu nemške stranke Zelenih na mesto sopredsednika izvoljen poslanec Cen Özdimir, nemški državljan turškega porekla, kar pomeni, da je prvič v nemški parlamentarni zgodovini na čelu politične stranke tujec. Vir: "Prvi tujec na čelu nemške stranke" (http://www.siol.net/svet/novice/2008/11/prvi_tujec_na_celu_nemske_stranke.aspx, 17. 11. 2008).

49 Zakon o političnih strankah (Ur. l. RS, št. 62/94, ..., 103/07).

50 Sedmi člen omenjenega zakona.

51 Peta točka 28. člena omenjenega zakona.

52 Sedmi člen omenjenega zakona.

53 Listina o temeljnih pravicah in osnovnih svoboščinah je bila skupaj z ustavo Republike Češke sprejeta 16. februarja 1992.

54 Ustava Republike Litve je bila potrjena na ljudskem referendumu 25. oktobra 1992, v veljavo pa je stopila 2. novembra 1992.

političnih strankah v svojem 4. členu jasno določa, da lahko stranko ustanovijo le polnoletni državljani in državljanke Slovenije. Nekatere države pa so tej možnosti malce bolj naklonjene, čeprav obenem za njihovo delovanje postavljajo različne omejitve. V Nemčiji tuji državljani tako lahko ustanovljajo politična združenja, torej tudi politične stranke, vendar se v primeru, da je večina članov tujih državljanov, tako združenje ne more registrirati kot politična stranka (Geyer 2007: 12). Poleg tega so delovanja takšnih imigrantskih političnih strank v kontekstu povečanega poudarka na nacionalni varnosti zaradi morebitnih terorističnih napadov podvržena marsikateri zakonski omejitvi (Cyrus 2005: 18). Politične aktivnosti so tako prepovedane v primeru ogrožanja nacionalne varnosti, v primeru podpiranja nasilnih sredstev za doseg političnih ciljev, ogrožanja mirnega soobstoja Nemcev in tujih prebivalcev, ogrožanja obstoja določene skupine tujih prebivalcev, ogrožanja zunanjepolitičnih interesov Nemčije ali javnega reda in miru (ibid.). Poleg tega morajo imigrantska združenja na zahtevo nemških oblasti poročati o svojih dejavnostih in v primeru zasledovanja političnih ciljev sporočiti tudi imena svojih članov ter zneske in vire financiranja njihovega združenja (ibid.). Edina država v okviru primerjalne analize, ki tujcem brez večjih omejitev dovoljuje ustanavljanje političnih strank, je Finska.

POSVETOVALNA TELESA

v mnogih državah dialog med večinsko skupnostjo in imigranti ne poteka le v okviru aktivnosti različnih združenj in organizacij, ki jih ustanovljajo imigranti sami, temveč tudi v okviru bolj ali manj formalnih demokratičnih institucij, ki so običajno vzpostavljene na lokalni ravni in rabijo kot forum za dialog in posvetovanje med imigranti, drugimi člani (lokalne) skupnosti in predstavniki (lokalnih) oblasti (Gsir in Martiniello 2004: 7, 11). Organiziranost in delovanje omenjenih institucij sta odvisna od posebnosti družbene in politične situacije v določeni državi ali v lokalni skupnosti, zato poznamo raznolike oblike teh teles, ki se razlikujejo glede na cilje, dejavnosti, strukturo pa tudi članstvo.⁵⁵ Kot navaja Martiniello (2006: 95), se sicer pojavljajo določena kritična razmišljanja, da vzpostavljanje posebnih posvetovalnih teles za imigrante le še pogloblja marginalizacijo imigrantov, ker pri njih vzbuja iluzijo neposredne politične udeležbe. A v primeru odsotnosti takih posvetovalnih forumov in teles bi po mojem mnenju imigranti izgubili kanal, prek katerega lahko predstavijo svoje specifične zahteve in interese, in bi tako postali nevidni v okviru večinske populacije, kar pa nedvomno ni med zelenimi cilji uspešne politike integracije imigrantov v družbo sprejema. Tega se očitno zavedajo tudi analizirane države, saj večina, z izjemo Grčije in Litve, pozna vsaj nekakšno obliko posvetovanja in dialoga s predstavniki imigrantskih skupnosti. Kot je razvidno iz spodnje tabele, pa so te ureditve seveda zelo raznolike.



⁵⁵ Natančneje o možnih ciljih, dejavnostih, članstvu in organiziranosti lokalnih posvetovalnih teles v Martiniello in Gsir (2004).

Tabela 6: Oblike posvetovalnih teles

Država	Raven posvetovanja	Natančnejši opis
Češka	Lokalna in regionalna	Leta 2000 je Ministrstvo za notranje zadeve naročilo županom glavnih mest okrožij in izbranih večjih mest, naj ustanovijo okrožne posvetovalne svete za integracijo tujcev. Njihov namen je bilo spremljanje položaja tujcev na lokalni ravni, vključevali pa so predstavnike lokalnih oblasti, imigrantov in lokalnih nevladnih organizacij. Žal so bili ti sveti z reformo državne administracije leta 2002 ukinjeni. Taki sveti so sedaj le še v izbranih večjih mestih, kot so Praga, Brno, Ostrava in Plzeň, kjer je tudi največji delež tujega prebivalstva. Drugod poteka posvetovanje z imigrantskimi skupnostmi na <i>ad hoc</i> podlagi. V večini svetov predstavnike imigrantov imenuje oblast in jih ne volijo imigrantske skupnosti.
	Nacionalna	<i>Posvetovalna komisija za integracijo tujcev</i> pri Ministrstvu za delo in socialne zadeve - nedavno so njen mandat razširili tudi na oblikovanje politik, v okviru katere sodelujejo tudi predstavniki imigrantskih skupnosti. <i>Odbor za pravice tujcev</i> pri Vladnem odboru za človekove pravice, v katerem predstavniki imigrantov sodelujejo kot predstavniki nevladnih organizacij.
Grčija	Lokalna in nacionalna	Ne na lokalni ne na nacionalni ravni ne obstajajo posvetovalni odbori ali druge oblike institucionaliziranega dialoga med imigrantskimi skupnostmi in oblastmi.
Litva	Lokalna in nacionalna	Ne na lokalni ne na nacionalni ravni ne obstajajo posvetovalni odbori ali druge oblike institucionaliziranega dialoga med imigrantskimi skupnostmi in oblastmi.

<i>Država</i>	<i>Raven posvetovanja</i>	<i>Natančnejši opis</i>
Finska	Lokalna	V nekaterih večjih mestih so ustanovili posvetovalne svete za tujce, npr. Multikulturni posvetovalni svet v mestih Espoo in Vantaa in Posvetovalni svet za tujce v Helsinkih. Njihova temeljna cilja sta koordinacija in svetovanje različnim delegacijam o vprašanih imigracije ter spremljanje učinkovitosti integracijskih politik na lokalni ravni. Večino predstavnikov imigrantov v teh svetih imenujejo lokalne oblasti in nimajo pravice odločanja.
	Regionalna	<i>Regionalni odbori za etnične odnose</i> , ki se enkrat letno sestanejo v okviru Forum za etnične odnose v organizaciji nacionalnega Svetovalnega odbora za etnične odnose. ⁵⁶
	Nacionalna	<i>Svetovalni odbor za etnične odnose</i> v okviru Ministrstva za delo (trenutno teče njegov tretji mandat za obdobje 2005–2008), katerega temeljna naloga je "razviti interakcijo med oblastmi, nevladnimi organizacijami in političnimi strankami, predstavljenimi v parlamentu, ter imigrantskimi in etničnimi manjšinami na nacionalni, regionalni in lokalni ravni". ⁵⁷

• • •

56 Ministry of Employment and the Economy of the Republic of Finland (2008) »Advisory Board for Ethnic Relations« (http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/02_ethnic/02_board/index.jsp, 21. 11. 2008). Poleg tega je delo omenjenega Odbora predstavljeno tudi na spletnih straneh finskega Ministrstva za notranje zadeve, ker je bilo področje migracij v okviru vladnih reform 1. januarja 2008 uvrščeno med delovna področja omenjenega ministrstva. Natančnje o tem: Ministry of the Interior of the Republic of Finland (2008) »Advisory Board for Ethnic Relations ETNO« (<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/A6DAD54E3A9379A2C22573B50030FDAA?opendocument>, 21. 11. 2008).

57 Ministry of Employment and the Economy of the Republic of Finland (2008) »Advisory Board for Ethnic Relations« (http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/02_ethnic/02_board/index.jsp, 21. 11. 2008).

Država	Raven posvetovanja	Natančnejši opis
Nemčija	Lokalna in regionalna	Na regionalni in lokalni ravni so za vzpostavljanje posvetovalnih teles za tujce pristojne vlade zveznih dežel, ki pa že od začetka sedemdesetih let, ko so se pojavili prvi tovrstni odbori, na različne načine urejajo to vprašanje. Nekatere države so ustanovile institucionalizirane oblike posvetovanj s tujci, spet drugod potekajo takšna posvetovanja na <i>ad hoc</i> podlagi. V nekaterih deželah so v te organe vključeni le tuji državljani, medtem ko so v drugih državah vključeni tudi predstavniki lokalnih svetov in administracije. Tuje državljane včasih imenujejo lokalne oblasti, ponekod pa jih volijo registrirane lokalne tuje populacije. Edina skupna lastnost vseh posvetovalnih teles je po mnenju Norberta Cyrusa (2005: 17) njihova politična nepomembnost, saj te institucije nimajo pravega vpliva na sprejemanje odločitev in so le krinka za dejansko politično izključenost tujih državljanov.
	Nacionalno	<i>Zvezni urad za migracije, begunce in integracijo</i> – njegov direktor je uradno minister zvezne vlade, ki vladi neodvisno svetuje o vprašanjih integracije ter mirnega sobivanja Nemcev in tujcev. Vendar pa v okviru omenjenega Urada ni rednih in strukturiranih posvetovanj z imigrantskimi skupnostmi, za kar naj bi si prizadevali v prihodnje. ⁵⁸

58 Tak je bil eden od sklepov zveznega srečanja na temo integracije tujcev, ki je bilo 6. novembra 2008 in sta se ga med drugimi udeležili tudi nemška kanclerka Angela Merkel in takratna direktorica Urada za migracije, begunce in integracijo Maria Böhmer. Več o tem v Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2008).

<i>Država</i>	<i>Raven posvetovanja</i>	<i>Natančnejši opis</i>
Nizozemska	Lokalna	V osemdesetih letih prejšnjega stoletja so oblasti aktivno spodbujale ustanavljanje različnih združenj in sodelovanje v obliki iniciativ, katerih namen je bilo omogočiti posvetovanje z imigranti v procesu političnega odločanja, in sicer predvsem na nacionalni ravni. V devetdesetih letih pa se je njihov cilj spremenil, zato je bila večja pozornost posvečena financiranju lokalnih pobud, katerih namen je učinkovitejša integracija tujcev. V njihovem okviru so v nekaterih večjih mestih nastala tudi multikulturna posvetovalna telesa, ki so imela predvsem funkcijo svetovanja, njihov vpliv v procesu odločanja pa je bil praviloma zelo omejen. V zadnjih letih pa so nekatera mesta (npr. Amsterdam in Haag) začela te svete ukinjati, drugi pa so jih začeli preoblikovati v splošna posvetovalna telesa, namenjena celotni lokalni populaciji. ⁵⁹
	Nacionalna	Obstaja več različnih nacionalnih svetovalnih odborov, ustanovljenih s podporo nizozemske vlade, kot npr. Kontaktno telo za muslimane in vlado (CMO).
Portugalska	Lokalna	Nekatera mesta z večjim deležem tujega prebivalstva so z namenom večje vključenosti imigrantov v lokalne strukture in lokalno skupnost ustanovila posebna posvetovalna telesa. Nekatera mesta (npr. Amadora, Lizbona) so ustanovila t. i. mestne svete za posvetovanja z imigrantskimi skupnostmi, katerih namen je vključiti v lokalno politiko najpomembnejše imigrantske skupnosti, braniti njihove pravice ter preprečevati rasizem in diskriminacijo. Druga mesta (npr. Loures, Santarém) pa so ustanovila posebne občinske oddelke, ki naj bi delovali kot tehnična in logistična podpora za iniciative imigrantov in spodbujali komunikacijo med imigrantskimi skupnostmi in lokalnimi oblastmi.
	Nacionalna	<i>Visoki komisar za migracije in etnične manjšine</i> (ACIME ⁶⁰ – ustanovljen leta 1996, leta 2003 so bile njegove pristojnosti še razširjene) s svetovalno vlogo pri portugalski vladi za vprašanja migracij in etničnih manjšin, deluje pa tudi kot politični mediator med vlado in imigrantskimi skupnostmi.

59 Kot zapiše Jessica ter Wal (2005: 17), naj bi občine utemeljevale ukinjanje teh svetov z nekorektnostjo poudarjanja etničnega izvora določenega dela lokalnega prebivalstva v smislu »vsi smo Amsterdamčani«, poleg tega pa naj bi bilo delovanje teh svetov ocenjeno kot neučinkovito.

60 Spletna stran Visokega komisarja za migracije in etnične manjšine (<http://www.acime.gov.pt/>, 21. 11. 2008).

<i>Država</i>	<i>Raven posvetovanja</i>	<i>Natančnejši opis</i>
Slovenija	Lokalna	Ni nobenih institucionaliziranih oblik dialoga z imigrantskimi skupnostmi na lokalni ravni.
	Nacionalna	<i>Sosvet za vključevanje tujcev</i> , katerega ustanovitev je slovenska vlada potrdila na svoji seji 9. oktobra 2008. ⁶¹

Viri: Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2008); Cyrus (2005: 17); Černík (2005: 21–22); Geyer (2007: 10); Gropas in Triandafyllidou (2005: 17); Ministry of Employment and the Economy of the Republic of Finland (2008); Ministry of the Interior of the Republic of Finland (2008); Niessen, Huddleston in Citron (2007: 47, 65, 83, 113); Sagne, Saksela in Wilhelmsson (2005: 19) ter Wal (2005: 15–17), Teixeira in Albuquerque (2005: 15–17); Urad vlade za komuniciranje (2008).

SKLEPI ANALIZE

V kolikšni meri se torej v analiziranih državah slišijo glasovi imigrantov? Že hiter pregled obstoječih zakonskih ureditev, ki jih obravnavane države poznajo na področju političnega udejstvovanja državljanov tretjih držav, razkriva, da je kljub obstoju mednarodnih smernic in standardov na tem področju še vedno veliko različnih nacionalnih rešitev, ki segajo vse od liberalnih do restriktivnih. Trenutno je pri podeljevanju političnih pravic državljanom tretjih držav najradodarnejša Finska, ki je za svoje državljane zadržala le še volilno pravico na nacionalni ravni. Njeno največje nasprotje je Grčija, ki svojo restriktivno politiko uveljavlja prav na vseh obravnavanih področjih in ne dovoljuje nikakršnega aktivnejšega političnega udejstvovanja državljanov tretjih držav. Zanimivo pri tem je dejstvo, da nobena od omenjenih držav ni tradicionalna država priseljevanja, kar v določeni meri nakazuje, da izkušnje države s priseljevanjem ne vplivajo nujno pozitivno na njen odnos do političnega udejstvovanja tujcev. Ali povedano z drugimi besedami, ni nujno, da v državah, kjer že dalj časa živijo imigranti, sčasoma priznajo tujcem tudi pravico do političnega udejstvovanja in jim podelijo določene politične pravice, saj bi po tej logiki morali biti med najliberalnejšimi državami tudi Nizozemska in Nemčija. Nadalje ugotavljam, da nekatere države podeljujejo politične pravice tujim državljanom le na deklarativni ravni, zaplete pa se pri njihovi implementaci-

61 V sporočilu za javnost je vlada sporočila, da bo omenjeni sosvet »skrbel za usklajeno in učinkovito izvajanje ukrepov za integracijo tujcev. Njegove naloge bodo predvsem podajanje mnenj in priporočil k nacionalnim programom, pomembnim za vključevanje tujcev, podajanje mnenj in priporočil ter sodelovanje v postopkih priprave zakonov in drugih predpisov, ki urejajo področje tujcev. Naloga sveta bo tudi spremljanje izvajanja integracijskih ukrepov, analiziranje stanja in letno poročanje vladi« (Urad vlade za komuniciranje 2008).

ji. Češka in Portugalska tako državljanom tretjih držav sicer priznavata volilno pravico na lokalni ravni, vendar njeno uresničevanje omejujeta z načeli recipročnosti in bilateralnimi sporazumi. Podobno nesorazmerje med deklarirano politiko in dejansko implementacijo smo zaznali tudi pri posvetovalnih telesih, kjer države državljanom tretjih držav sicer nudijo priložnost sodelovanja v tovrstnih telesih, a je možnost dejanskega vpliva na proces političnega odločanja v njihovem okviru zelo okrnjena. Prav tako opažam, da države na različne načine interpretirajo in razumejo koncept politične participacije. Nekaterе države, kot je npr. Litva, očitno še vedno vztrajajo na tradicionalnem razumevanju politične participacije, ki se je osredotočalo zgolj na volilni proces, in podeljujejo le volilno pravico na lokalni ravni, zanemarjajo pa druge vidike političnega udejstvovanja tujcev. Pri drugih državah (npr. Nemčija) pa zaznavamo ravno obraten trend, saj tujim državljanom podeljujejo predvsem politične svoboščine in omogočajo sodelovanje v posvetovalnih svetih, preprečujejo pa jim neposredno sodelovanje v volilnem procesu. A takšnih primerov ni veliko, saj presenetljivo mnogo držav podeljuje tujim državljanom volilno pravico na lokalni ravni, ki je bila še do nedavnega rezervirana le za domače državljane. Razlog za takšno "radodarnost" se verjetno skriva v vse bolj uveljavljajočih se standardih Evropske unije in Sveta Evrope, ki sta bila najdejavnejša prav na področju neposrednega sodelovanja v lokalnih zadevah.

In kam lahko v tem primerjalnem kontekstu umestimo Slovenijo? Slovenija glede na rezultate primerjalne analize spada v tisto skupino držav, ki se še ni resneje soočila z izzivom političnega udejstvovanja tujih državljanov. Slovenska država pri reševanju omenjenega izziva zaenkrat zgolj sledi uveljavljenim mednarodnim normam ali pa izpolnjuje obveznosti, ki izhajajo iz evropskega pravnega reda. Tujim državljanom tako priznava svobodo do združevanja in ustanavljanja društev, ki spada med mednarodno uveljavljene politične svoboščine vsakega posameznika. Poleg tega tujim državljanom podeljuje volilno pravico na lokalni ravni, pri čemer so v privilegiranim položaju državljani držav članic EU, ki uživajo tako aktivno kot pasivno volilno pravico na lokalni ravni (in na volitvah v Evropski parlament), kar pa je najverjetneje le rezultat izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz evropskih direktiv in ustanovnih pogodb. Državljanı tretjih držav so upravičeni sicer le do aktivne volilne pravice na lokalni ravni, a kljub temu lahko to označimo za eno svetlih točk te ureditve, saj ni le posledica doslednega izpolnjevanja mednarodnih obveznosti. Leta 2008 je sicer slovenska država storila korak naprej z ustanovitvijo Sosveta za vključevanje tujcev, a njegovih dejanskih pristojnosti in možnosti vplivanja na proces političnega odločanja še ne poznamo, zato tudi ne morem oceniti uspešnosti tega dejanja za politično udejstvovanje imigrantov. Glede na zapisane ugotovitve ocenjujem, da je Slovenija na področju političnega udejstvovanja državljanov tretjih držav zaenkrat še daleč od najboljše prakse, ki jo v tem primeru predstavlja Finska.

LITERATURA IN VIRI

- Aleinikoff, Alexander T. in Douglas Klusmeyer (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Avramopoulou Irini, Leonidas Karakatsanis in Miltos Pavlou (2005) "Greece." V Jan Niessen, Yongmi Schibel in Cressida Thompson (ur.) *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*. Bruselj: Migration Policy Group (http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3043/DocumentName/EMD_Greece_2005.pdf, 21. 11. 2008).
- Bauböck, Rainer (2006) "Citizenship and Migration – Concepts and Controversies." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 15–31.
- Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2008) "Integration kommt voran" (http://www.bundesregierung.de/nn_56546/Content/DE/Artikel/2008/11/2008-11-06-integrationsgipfel.html, 21. 11. 2008).
- Benhabib, Seyla (2007) "Rethinking Citizenship in Volatile Times." V Thomas Faist in Peter Kivisto (ur.) *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. Houndmills, Basingstoke in Hampshire: Palgrave Macmillan: 247–271.
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kežzar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Carens, Joseph H. (2002) "Citizenship and Civil Society: What Rights for Residents?" V Randall Hansen in Patrick Weil (ur.) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: the Reinvention of Citizenship*. New York in Oxford: Berghahn Books: 100–118.
- Cyrus, Norbert (2005) "Active Civic Participation of Immigrants in Germany", nacionalno poročilo v okviru projekta POLITIS (<http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Germany.pdf>, 29. 6. 2009).
- Černík, Jan (2005) "Active Civic Participation of Immigrants in the Czech Republic", nacionalno poročilo v okviru projekta POLITIS (<http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/czechRepublic.pdf>, 21. 6. 2009).
- Deželan, Tomaž, Danica Fink-Hafner, Mitja Hafner-Fink in Samo Uhan (2007) *Državljanstvo brez meja?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Faist, Thomas, ur. (2007) *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*. Aldershot in Burlington: Ashgate.
- Faist, Thomas in Peter Kivisto, ur. (2007) *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. Houndmills, Basingstoke in Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Geyer, Florian (2007) Trends in the EU-27 Regarding Participation of Third-Country Nationals in the Host Country's Political Life. Bruselj: Directorate-General for Internal Policies, Directorate C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs (http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_EST17153.pdf, 29. 6. 2009).
- Gropas, Ruby in Anna Triandafyllidou (2005) "Active Civic Participation of Immigrants in Greece", nacionalno poročilo v okviru projekta POLITIS (<http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Greece.pdf>, 29. 6. 2009).
- Gsir, Sonia in Marco Martiniello (2004) *Local Consultative Bodies for Foreign Residents – a Handbook*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Hammar, Tomas (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- Kejžar, Barbara (2007) "Dvojno državljanstvo kot element integracijske politike." V Miran Komac (ur.) *Priseljenci: študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja: 153–186.
- Kostakopoulou, Dora (2003) "Why Naturalization?" *Perspectives on European Politics and Society* 4(I): 85–115.
- Lavtar, Roman in Marjan Brezovšek (2007) *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Martiniello, Marco (2000) "Citizenship of the European Union." V Alexander T. Aleinikoff in Douglas Klusmeyer (ur.) *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace: 342–380.
- Martiniello, Marco (2006) "Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and Their Offspring in Europe." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 83–105.
- Medved, Felicita (2002) "Volilna pravica tujcev s stalnim prebivališčem kot prispevek integraciji in lokalni samoupravi." *Razprave in gradivo* 40: 22–39.

- Medved, Felicita (2005) "Politična integracija, državljanstvo, politična participacija in reprezentacija." V Miran Komac in Mojca Medvešek (ur.) *Percepcije slovenske integracijske politike: zaključno poročilo projekta*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja: 453–558.
- Miller, Mark J. (1989) "Political Participation and Representation of Noncitizens." V William Rogers Brubaker (ur.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham in London: The German Marshall Fund of the United States, University Press of America, Inc.: 129–143.
- Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije (2009) "Kulturne pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti, romske skupnosti ter drugih manjšinskih etničnih skupnosti in priseljencev v Sloveniji" (http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/kulturne_pravice_manjsin_in_razvoj_kulturne_raznolikosti/predstavitev_podrocja/pravice_manjsin/, 29. 6. 2009).
- Ministry of Employment and the Economy of the Republic of Finland (2008) "Advisory Board for Ethnic Relations" (http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/02_ethnic/02_board/index.jsp, 21. 11. 2008).
- Ministry of the Interior of the Republic of Finland (2008) "Advisory Board for Ethnic Relations ETNO" (<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/A6DAD54E3A9379A2C22573B50030FDAA?opendocument>, 21. 11. 2008).
- Niessen, Jan, Thomas Huddleston in Laura Citron (2007) *Migrant Integration Policy Index*. Bruselj: British Council, Migration Policy Group.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2004) "Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties" (<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>, 29. 6. 2009).
- Perchinig, Bernard (2006) "EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 67–82.
- "Prvi tujec na čelu nemške stranke" (http://www.siol.net/svet/novice/2008/11/prvi_tujec_na_celu_nemske_stranke.aspx, 17. 11. 2008).
- Sagne, Silvain, Sanna Saksela in Niklas Wilhelmsson (2005) "Active Civic Participation of Immigrants in Finland", nacionalno poročilo v okviru projekta POLITIS (<http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Finland.pdf>, 29. 6. 2009).
- Spiro, Peter (2003) "Political Rights and Dual Nationality." V David A. Martin in Kay Hailbronner (ur.) *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and*

- Prospects*. The Hague, London in New York: Kluwer Law International: 135-152.
- Teixeira, Ana in Rosana Albuquerque (2005) "Active Civic Participation of Immigrants in Portugal", nacionalno poročilo v okviru projekta POLITIS (<http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Portugal.pdf>, 29. 6. 2009).
- Ter Wal, Jessika (2005) "Active Civic Participation of Immigrants in the Netherlands," nacionalno poročilo v okviru projekta POLITIS <http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Netherlands.pdf>, 29. 6. 2009).
- Urad vlade za komuniciranje (2008) "Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 182. seji, 9. oktobra 2008" (http://arhiv-cns.gov.si/index-arhiv-cns.php?&i1=UVI&i2=slo&i3=1&i4=sjv&i5=ter_dvl_021&i10=artic&i12=F44FA38DCC3AF556C12574DD004F00B7&i15=on&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4=, 29. 6. 2009).
- Verba, Sydney in Norman H. Nie (1972) *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York in London: Harper&Row Publisher.
- Waldrauch, Harald (2003) "Electoral Rights for Foreign Nationals: a Comparative Overview of Regulations in 36 countries", National Europe Centre Paper No. 73 (http://dspace.anu.edu.au/manakin/bitstream/1885/41780/2/waldrauch_paper.pdf, 21. 11. 2008).
- Waldrauch, Harald (2006) "Voting Rights of Third Country Nationals in Western Europe (25 EU States, Norway and Switzerland)." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 110-112 (priloga).

DOKUMENTI

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, COM(2000) 757 final. Bruselj, 22. 11. 2000 (<http://www.statewatch.org/docbin/com/30.00757.pdf>, 21. 11. 2008).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment, COM(2003) 336 final. Bruselj, 3. 6. 2003 (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf, 21. 11. 2008).

Council of the European Union (2004) Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, 14615/04. Bruselj, 19. 11. 2004 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf, 21. 11. 2008).

Direktiva Sveta št. 94/80/ES z dne 19. decembra 1994 o podrobnih ureditvi uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na lokalnih volitvah za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, katere niso državljani (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:SL:NOT>, 21. 11. 2008).

Direktiva Sveta št. 96/30/ES z dne 13. maja 1996 o spremembi Direktive 94/80/ES o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0030:SL:NOT>, 21. 11. 2008).

Direktiva Sveta 2006/106/ES z dne 20. novembra 2006 o spremembi Direktive 94/80/ES o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva, zaradi pristopa Bolgarije in Romunije (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:363:0409:01:SL:HTML>, 21. 11. 2008).

Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni [Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level], CETS št. 144. Strasbourg, 5. 2. 1992 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=144&CM=1&DF=10/30/2008&CL=ENG>, 21. 11. 2008).

Listina o temeljnih pravicah in osnovnih svoboščinah [Listiny základních práv a svobod], sprejeta 16. februarja 1992, angleška verzija (http://angl.concourt.cz/angl_verze/rights.php, 21. 11. 2008).

- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, sprejet z resolucijo Generalne skupščine Organizacije združenih narodov št. 2200 A (XXI) dne 16. 12. 1966 (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=104>, 21. 11. 2008).
- Pogodba o Evropski uniji, Ur. l. RS - MP št. 27/2004.
- Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1500 (2001) "Udeležba imigrantov in tujih rezidentov v političnem življenju držav članic Sveta Evrope" [Participation of Immigrants and Foreign Residents in Political Life in the Council of Europe Member States]. Strasbourg, 26. 1. 2001 (<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/erec1500.htm#1>, 21. 11. 2008).
- Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1625 (2003) "Politike za vključevanje imigrantov v državah članicah Sveta Evrope" [Policies for the Integration of Immigrants in Council of Europe Member States]. Strasbourg, 30. 9. 2003 (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1625.html>, 21. 11. 2008).
- Resolucija Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1618 (2008) "Stanje demokracije v Evropi: ukrepi za izboljšanje demokratične udeležbe imigrantov" [State of Democracy in Europe: Measures to Improve the Democratic Participation of Migrants]. Strasbourg, 25. 6. 2008 (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1618.html>, 21. 11. 2008).
- Splošna deklaracija človekovih pravic, sprejeta z resolucijo Generalne skupščine Organizacije združenih narodov št. 217 A (III) dne 10. 12. 1948 (<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102>, 21. 11. 2008).
- Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Tretje letno poročilo o migraciji in vključevanju, COM (2007) 512 konč. Bruselj, 11. 9. 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:SL:PDF>, 21. 11. 2008).
- Ustava Republike Finske (angleška verzija) (http://www.om.fi/uploads/54begu60narbnv_1.pdf, 21. 11. 2008).
- Ustava Republike Grčije (angleška verzija) (<http://www.ministryofjustice.gr/eu2003/constitution.pdf>, 21. 11. 2008).
- Ustava Republike Litve (angleška verzija) (<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>, 21. 11. 2008).
- Zakon o društvih - Zdru, Ur. l. RS, št. 60/95, ..., 89/99.
- Zakon o društvih - Zdru-1, Ur. l. RS, št. 61/06, ..., 102/08.

Zakon o lokalnih volitvah, Ur. l. RS, št. 72/93, ..., 45/08.

Zakon o političnih strankah, Ur. l. RS, št. 62/94, ..., 103/07.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o društvih - Zdru-A, Ur. l. RS, št. 89/99.

Zakon o tujcih, Ur. l. RS, št. 61/1999, ..., 41/09.

**PRAVNOFORMALNI OKVIR BOJA ZOPER
DISKRIMINACIJO NA ETNIČNI OSNOVI**

LEGAL FRAMEWORK AIMED AT FIGHTING DISCRIMINATION ON ETHNIC GROUNDS

The paper provides an overview and comparison of the legal framework aimed at fighting discrimination on ethnic grounds in a selection of EU member states. On the basis of the provisions of the Council Directive 2000/43/EC implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, the author compares the situation of non-EU citizens in Slovenia, the Czech Republic, Lithuania, Greece, the Netherlands, Finland, Portugal and Germany. The article explores, to what extent the above mentioned states comply with the provisions of the Directive, or even exceed them, and seeks for answers to the following questions: how do selected member states define discrimination, which bodies have they established for the promotion of equality, what kind of procedures have they put in place to deal with cases of alleged discrimination and what are their difficulties in the implementation of antidiscrimination law? The analysis has shown that the antidiscrimination legal framework is, in general, adequate in Finland, Germany, the Netherlands, Portugal, Slovenia and to a certain extent also in Greece.

Keywords: antidiscrimination law, ethnic discrimination, discrimination in EU, racial directive

Članek ponuja pregled in primerjavo pravnoformalnega okvira boja zoper diskriminacijo tujcev v izbranih državah članicah EU na podlagi določil Direktive Ministrskega Sveta 2000/43/EC o enaki obravnavi oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo. V članku avtorica ugotavlja, v kolikšni meri osem izbranih držav članic izpolnjuje določila omenjene direktive in ali jih na katerem področju presegajo. Pri primerjavi pravnoformalnega okvira zoper diskriminacijo v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski se osredotoča na naslednja vprašanja: kako izbrane države članice EU opredeljujejo etnično diskriminacijo, katera telesa so vzpostavile za promocijo načela enakosti, kakšne postopke obravnavanja primerov etnične diskriminacije so vzpostavile in s kakšnimi težavami se soočajo pri implementaciji protidiskriminacijske zakonodaje. Analiza je pokazala, da je pravnoformalni okvir boja zoper diskriminacijo v glavnem ustrezen na Finskem, v Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji, v manjši meri pa tudi v Grčiji.

Ključne besede: protidiskriminacijska zakonodaja, etnična diskriminacija, diskriminacija v EU, Rasna direktiva

UVOD

Ministrski svet Evropske unije je 29. junija 2000 sprejel Direktivo 2000/43/EC o enakem obravnavanju oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo (*v nadaljevanju Rasna direktiva*). Z direktivo je Ministrski svet Evropske unije želel vzpostaviti skupne minimalne standarde za preprečevanje in odpravljanje etnične diskriminacije v državah članicah Evropske unije. Z analizo primarnih in sekundarnih virov, predvsem pravnih aktov in raziskovalnih poročil, bom raziskala, v kolikšni meri osem izbranih držav članic EU izpolnjuje določila omenjene direktive in ali jih na katerem področju presega. Pri primerjavi pravnoformalnega okvira zoper diskriminacijo na etnični osnovi v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski¹ se bom osredotočila na naslednja vprašanja: kako izbrane države članice EU opredeljujejo etnično diskriminacijo, katera telesa so vzpostavile za promocijo načela enakosti, kakšne postopke obravnavanja primerov etnične diskriminacije so vzpostavile in s kakšnimi težavami se soočajo pri implementaciji protidiskriminacijske zakonodaje.

Čeprav *Rasna direktiva* varuje katerokoli osebo na ozemlju Evropske unije pred diskriminacijo, bom v prispevku obdelala predvsem tiste vidike boja zoper diskriminacijo, ki so pomembni za le eno posebej ranljivo skupino ljudi: to so državljani tretjih držav, torej prebivalci ozemlja Evropske unije, ki so državljani držav, ki niso članice Evropske unije.

MEDNARODNI IN NADDRŽAVNI PRAVNOFORMALNI OKVIR BOJA ZOPER DISKRIMINACIJO NA ETNIČNI OSNOVI

Zajeten pravnoformalni okvir, ki predstavlja temelj za oblikovanje politik za preprečevanje in odpravljanje etnične diskriminacije v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski² (*v nadaljevanju izbrane države članice EU*), lahko razdelimo na dva temeljna segmenta. V prvega sodijo medna-

1 Izbor držav je povezan z vsebino raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. V projektu je bil glavni kriterij izbora držav določena sorodnost ali primerljivost s slovensko situacijo. Podrobneje so kriteriji izbora in metodologija pojasnjeni v končnem poročilu o projektu (glej Bešter idr. 2008). Tu je pomembno poudariti, da je prispevek nastal v začetku leta 2009 in da ne zajema zakonodaje na področju boja zoper diskriminacijo, ki je bila sprejeta po 1. 6. 2009. To je še posebej pomembno v primeru Češke, saj je ta 18. 6. 2009 sprejela protidiskriminacijski zakon, s katerim se je izognila sankcijam Evropske komisije zaradi neizpolnjevanja določil Rasne direktive.

2 Zaradi lažje berljivosti besedila v sestavku združujem Slovenijo, Češko, Litvo, Finsko, Grčijo, Portugalsko, Nemčijo in Nizozemsko v besedno zvezo "izbrane države članice EU".

rodne obveznosti in zaveze, ki so jih te države ali njihove predhodnice³ sprejele s pristopom k mednarodnim vladnim organizacijam ali s podpisom in z ratifikacijo listin in drugih pravnih aktov na naddržavni ravni. V drugi segment sodijo ustavna, zakonska in druga pravna določila, ki so jih posamezne države zasnovale in sprejele s posameznimi zakoni pri urejanju razmerij v lastni družbi.

Pravica posameznikov, da ne doživljajo diskriminacije na osnovi etničnega ali rasnega porekla ter verske pripadnosti, je že dolgo uveljavljeno načelo številnih mednarodnih vladnih organizacij. Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948), Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (1966), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), Konvencija o diskriminaciji pri zaposlovanju in delu (1958), Evropska socialna listina (1961) in Evropska socialna listina (spremenjena) (1996)⁴ so temeljne listine, ki skupaj sestavljajo zajeten naddržavni pravnoformalni okvir za odpravljanje in preprečevanje etnične diskriminacije v državah članicah EU. Tem listinam je treba prišteti še rzsodbe sodišč, predvsem pa rzsodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, ki dopolnjujejo mednarodni pravnoformalni okvir.

Za razumevanje razlik v pravnoformalnem okviru boja zoper etnično diskriminacijo med izbranimi državami članicami EU pa so na naddržavni ravni posebej pomembni predvsem ukrepi Evropske unije po letu 1996. Vse naštete države so namreč članice Evropske unije, Evropska unija pa je bila v preteklem desetletju v odnosu do držav članic *spiritus agens* boja zoper diskriminacijo. S številnimi ukrepi, skupnimi listinami, uredbami, akcijskimi plani in direktivami je prispevala k promociji enakih možnosti in enakega obravnavanja ne glede na rasno in etnično poreklo, še posebej aktivno pa je v državah članicah spodbujala boj zoper diskriminacijo na etnični in rasni osnovi. Leto 1997 je na primer Evropska unija proglasila za Evropsko leto boja proti rasizmu, leto 2007 pa za leto enakih možnosti. Leta 1998 je Evropska unija pripravila prvi Akcijski plan boja proti rasizmu in v naslednjih letih strogo preučevala njegovo uresničevanje in ocenjevala njegove

3 Kot npr. Češkoslovaška v primeru Češke, Sovjetska zveza v primeru Litve, SFRJ v primeru Slovenije.

4 Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948) [Universal Declaration of Human Rights], ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 217 A (III) 10. decembra 1948; Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3]; Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 999 U.N.T.S. 171]; Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), Ur. l. RS-MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994) [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 5]; Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in delu (1985), Mednarodna organizacija dela, Ur. l. SFRJ, št. 3/65 [Discrimination (Employment and Occupation Convention (Revised))]; Evropska socialna listina [European Social Charter] (1961), ETS No. 035, Evropska socialna listina (spremenjena) (1996), Ur. l. RS-MP, št. 7/99 [European Social Charter (revised)], ETS No. 163.

učinke.⁵ Leta 1997 je Ministrski svet Evropske unije sprejel uredbo,⁶ s katero je ustanovil Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije (*v nadaljevanju EUMC*). Od leta 2000 pripravlja Evropska komisija poročila o delovanju EUMC-ja, sam EUMC pa pripravlja številne publikacije o svojem delu in študije o etnični diskriminaciji v državah članicah EU (Petraou in Dimitrakopoulos 2003; Dias idr. 2002; Honekopp idr. 2002; Houtzager in Rodrigues 2002). Poleg tega EU financira še izdelavo številnih poročil o diskriminaciji, ki jih pripravljajo raziskovalci in drugi strokovnjaki.

S širitvijo svojih pristojnosti na področju diskriminacije v Amsterdamski pogodbi (1997)⁷ je Evropska skupnost stopila korak dlje. Z Direktivo Ministrskega sveta 2000/43/EC o enaki obravnavi oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo je postavila pravno podlago svojim dejavnostim na področju odpravljanja in preprečevanja etnične diskriminacije. Tu je pomembno poudariti, da je ta pravna podlaga nek standard, ki se ga morajo držati vse države članice EU. Od tega standarda naj ne bi odstopale v negativno, lahko pa odstopajo v pozitivno smer – torej so lahko bolj aktivne v boju zoper diskriminacijo na etnični osnovi, kot to predpisuje omenjena direktiva.

Direktiva Ministrskega sveta 2000/43/EC o enaki obravnavi oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo⁸ (v nadaljevanju Rasna direktiva) prepoveduje diskriminacijo na osnovi etničnega porekla ali rase med prebivalci Evropske unije.⁹



5 Glej (2006) About the Community Action Program. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society (http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/prog_en.htm, 1. 1. 2006) in (2006) Analysis and evaluation. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society (http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/aneval_en.htm, 1. 1. 2006).

6 Glej Uredbo Ministrskega sveta Evropske komisije, št. 1035/97, z dne 2. junija 1997.

7 Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo pa je stopila 1. maja 1999, OJ 1997 C340/1.

8 V nadaljevanju Rasna direktiva.

9 Na tem mestu je smiselno opozoriti, da v besedilu ves čas uporabljam pojem etnična diskriminacija, čeprav bi bil kdaj sprejemljiv ali celo bolj primeren tudi pojem rasna diskriminacija, saj se Rasna direktiva nanaša na diskriminacijo na osnovi rasnega ali etničnega porekla. – Ratcliffe (1994: 6) ponuja naslednje pojasnilo o uporabi pojmov etnična diskriminacija in rasna diskriminacija: v nekaterih okoljih se etničnost ali etnična pripadnost uporabljata kot sinonima za raso ali rasno pripadnost. Tako Ratcliffe (1994: 6) ugotavlja, da obstaja v Veliki Britaniji nekakšna sramežljivost na področju javne politike pri uporabi pojma rasa, in zato se Pakistance, Indijce, Nemce, Kitajce naslavlja z nazivom etnične manjšine ali manjšinske etnične skupnosti. V državah, kot sta npr. Nemčija ali Izrael, se zaradi holokavsta striktno izogibajo pojmu rasna pripadnost in uporabljajo pojem etnična pripadnost (Ratcliffe 1994: 6). V nasprotju s tem pa se v Združenih državah Amerike, od koder izvira tudi veliko študij in teoretičnih okvirov o diskriminaciji, govori predvsem o rasni diskriminaciji. – V skladu z Ratcliffovo razlago se mi zdi torej smiselno – glede na izbor držav, ki so predmet primerjalne študije – uporabiti kot sinonima besedni zvezi **etnična diskriminacija** ali **diskriminacija na osnovi etničnega porekla** in z njima zajeti tudi rasno diskriminacijo oziroma diskriminacijo na osnovi rasnega porekla.

Direktiva tako varuje katerokoli osebo na ozemlju Evropske unije pred diskriminacijo, ki temelji na etničnem poreklu, torej tudi državljane tretjih držav, ki se nahajajo na ozemlju držav članic Evropske unije. Tako direktiva varuje tudi na primer državljana Srbije, ki je zaposlen v Nemčiji, čeprav ima stalno prebivališče v Moskvi. Varstvo pred etnično diskriminacijo na ozemlju EU tako ne pogojujejo niti državljanstvo niti narodnost niti kraj stalnega bivališča (Bell idr. 2007: 32).¹⁰

Ker so vse države, ki jih zajema primerjalna analiza, članice Evropske unije, predstavlja v teh državah Rasna direktiva resnični skupni imenovalec in minimalni standard boja zoper etnično diskriminacijo. Zato bom pri primerjavi definicij etnične diskriminacije v izbranih državah članicah EU kot podlago uporabila definicijo iz Rasne direktive.

KAJ JE ETNIČNA DISKRIMINACIJA?

Rasna direktiva med pojavi etnične diskriminacije loči neposredno in posredno diskriminacijo. Poleg tega sestavljata etnično diskriminacijo še nagovarjanje k diskriminaciji in nadlegovanje.

V skladu s prvim odstavkom 2. člena Rasne direktive prihaja do neposredne diskriminacije takrat,

<p>“ko se z eno osebo ravna manj ugodno na osnovi etničnega porekla, kot se ravna / je ravnalo / bi ravnalo z drugo v primerljivi situaciji”.</p>	<p>“where one person is treated less favourably than another is, has been or would be treated in a comparable situation on grounds of [...] ethnic origin”.</p>
---	---

Prepoved neposredne diskriminacije je torej v bistvu prepoved različnega obravnavanja na osnovi etničnega porekla. Vsem izbranim državam članicam EU je skupno, da neposredne diskriminacije ni mogoče u/opravičiti.



¹⁰ Ob tem velja poudariti naslednje: drugi odstavek 3. člena Rasne direktive določa, da se direktiva ne ukvarja z različno obravnavo na osnovi državljanstva. Ne glede na to je v številnih EU državah državljanstvo prepovedana podlaga za diskriminacijo. Mednje sodita npr. Nizozemska in Portugalska. Pri nekaterih državah (npr. Grčija) pa so iz implementacije protidiskriminacijske zakonodaje izvzeli diskriminacijo na osnovi državljanstva (Bell idr. 2007: 44).

Finska, Nemčija, Grčija, Litva, Portugalska in Slovenija uporabljajo v svoji zakonodaji definicijo diskriminacije, ki je podobna definiciji v Rasni direktivi in ki običajno zajema naslednje tri elemente:

- Manj ugodno obravnavo je treba dokazati.
- Primer osebe, ki je domnevno utrpela etnično diskriminacijo, je treba primerjati z osebo v podobni situaciji, ki pa je drugega etničnega porekla.
- Dano situacijo v sedanosti je možno primerjati s podobno situacijo v preteklosti. Položaj trenutnega uslužbenca je mogoče na primer primerjati s položajem uslužbenca v preteklosti (povzeto po Bell idr. 2007: 24).

Vse našete države pri ugotavljanju etnične diskriminacije omogočajo tudi uporabo potencialnih primerjav.

V češkem pravnem redu je mogoče zaslediti prepoved neposredne diskriminacije v več zakonodajnih aktih. Nekatero od teh definicij so dokaj blizu definiciji neposredne diskriminacije v Rasni direktivi.¹¹ Na Nizozemskem je neposredna diskriminacija prepovedana, v zakonodajnih aktih pa ni nikjer definirana (Houtzager 2001; Houtzager in Rodrigues 2002).¹²

Pomembno je poudariti, da definicija diskriminacije, ki je podobna definiciji v Rasni direktivi, v izbranih državah EU večkrat soobstaja z drugimi definicijami diskriminacije. Ta namreč ni edina definicija etnične diskriminacije v notranjem pravnem redu države, ker so bile druge definicije etnične diskriminacije večkrat vključene v posamezne zakonodajne akte že pred prenosom določil Rasne direktive v pravni red izbrane države. Kot primer naj navedem Slovenijo, ki je definicijo etnične diskriminacije po Rasni direktivi povzela v Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Ur. l. RS, št. 50/2004), medtem ko je Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/2002)¹³ že pred tem zajemal prepoved neposredne diskriminacije: prvi odstavek 6. člena prepoveduje "iskalca zaposlitve ali delavca v delovnem razmerju in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi postavljati v neenakopraven položaj zaradi spola, barve kože [...], verskega, političnega ali drugega prepričanja [...] ali drugih osebnih okoliščin". Prepoved diskriminacije se torej nanaša na iskalce zaposlitve, na kandidate za zaposlitev, na uslužbence na določenem delovnem mestu in na postopke prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Ob tem je treba opozoriti, da prvi odstavek 6. člena Zakona o delovnih razmerjih posebej ne navaja etničnega porekla ali narodnosti, temveč le barvo kože, versko prepričanje in druge osebne okoliščine, ki jih posebej ne našteva. Vendar tretji

11 Glej npr. Zakon št 65/1965, Delovni zakonik ali Zakon o zaposlovanju, št. 435/2004.

12 Glej prvi člen Splošnega zakona o enakem obravnavanju.

13 V nadaljevanju Zakon o delovnih razmerjih.

odstavek 6. člena Zakona o delovnih razmerjih prepoveduje posredno in neposredno diskriminacijo na osnovi rase, verskega prepričanja in nacionalnega porekla (Brezigar 2007: 189–190). K temu velja dodati, da Zakon o delovnih razmerjih uvršča med diskriminacijo le neposredno in posredno diskriminacijo, ne zajema pa nadlegovanja in nagovarjanja k diskriminaciji, ki po Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja prav tako sodi v diskriminacijo.

Poleg raznolikosti pri definicijah etnične diskriminacije je v izbranih državah članicah EU najbolj problematično to, da neposredna diskriminacija ni prepovedana konsistentno na vseh področjih, ki jih navaja in zajema Rasna direktiva. Tretji člen Rasne direktive namreč prepoveduje diskriminacijo na področju dela in zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja, socialne zaščite in socialnih ugodnosti ter dostopa do izdelkov in storitev, ki so na voljo javnosti (1. odstavek 3. člena Rasne direktive). S tem v bistvu Rasna direktiva širi običajen domet protidiskriminacijskih določil na socialno varstvo in vključuje zdravstvo, socialne ugodnosti, izobraževanje in usposabljanje, razpoložljivost in dostop do izdelkov in storitev, ki so dostopne javnosti, vključno z reševanjem stanovanjskega problema. Kljub temu so se nekatere države članice EU pri prenosu določil direktive v svojo zakonodajo osredotočile le ali skoraj izključno na področje zaposlovanja.¹⁴ Takšno odločitev je treba verjetno pripisati dejstvu, da je trg dela eno ključnih prizorišč, na katerih poteka vključevanje priseljencev v širšo družbo (Geddes in Bullen 2004: 2, v Bešter 2009: 166) in da je možnost zaposlitve ključnega pomena za produktivno vključevanje posameznikov v družbo. Boj zoper diskriminacijo naj bi torej omogočil boljše vključevanje na trg dela in s tem bolj produktivno prispevanje posameznikov k dobrobiti družbe, zato igra beseda *contribution* – torej 'prispevanje' – ključno vlogo pri številnih utemeljitvah boja zoper diskriminacijo v



¹⁴ Tudi pri implementaciji Rasne direktive na področju zaposlovanja je mogoče opaziti med izbranimi državami članicami določene pomanjkljivosti oziroma nekonsistentnosti. – Že površen pogled na ureditev zasebnega in javnega zaposlovanja in poklicev, vključno s pogodbenim delom, samozaposlitvijo, služenjem vojaškega roka in z opravljanjem javne funkcije jasno pokaže, da bo treba v izbranih državah članicah EU še korenito dopolniti obstoječi pravnoformalni okvir, da bosta črka in duh Rasne direktive v celoti prenesena v notranji pravni red izbranih držav članic EU. Trenutno namreč vse države med izbranimi državami članicami EU ne izpolnjujejo te zahteve Rasne direktive (Bell idr. 2007: 34): služenje vojaškega roka ni vključeno v grški pravni red v skladu z navodili Rasne direktive. V Grčiji, Litvi, na Portugalskem in Češkem se načelo enakosti v zakonodaji ne zagotavlja pri samozaposlovanju in/ali pri določenih poklicih (Bell idr. 2007: 34). Litvanska zakonodaja ne zajema protidiskriminacijskih določil na področju članstva ali vključitve v delodajalske ali delojemalske organizacije (Bell idr. 2007: 35). Nizozemska zakonodaja ne pozna samozaposlovanja, temveč le pojem "svobodni poklic", ki vključuje prvenstveno poklice, kot so zdravniki in odvetniki, ne pa podjetnikov, obrtnikov, ipd. (Bell idr. 2007: 34). Posebno slaba pa je implementacija Rasne direktive na Češkem, saj češka zakonodaja še vedno ne zagotavlja uporabe načela enakosti ne glede na etnično poreklo pri samozaposlovanju, pogodbenem delu in pridobivanju poklicev. Prav tako le deloma zagotavlja uporabo tega načela pri zaposlovanju v javnem sektorju (Bell idr. 2007: 34).

EU.¹⁵ Uporaba definicije diskriminacije iz Rasne direktive je tako včasih omejena le na nekaj področij, najpogosteje na zaposlovanje ali izobraževanje.

Med izbranimi državami članicami EU velja omeniti predvsem Češko, kjer etnična diskriminacija ni prepovedana na področju socialnega varstva. Češki primanjkuje protidiskriminacijske zakonodaje na področju izobraževanja in usposabljanja, reševanja stanovanjske problematike ali zdravstva. Prav tako tudi litvanska zakonodaja ne ščiti prebivalcev pred etnično diskriminacijo na področju socialnih ugodnosti.¹⁶

Poleg definicije neposredne diskriminacije so Finska, Nemčija, Grčija, Portugalska in Slovenija v svoj pravni red vključile tudi definicijo posredne diskriminacije, ki je precej podobna definiciji v Rasni direktivi. **Posredna diskriminacija** je v skladu z drugim odstavkom 2. člena Rasne direktive¹⁷

"na videz nevtralen predpis, kriterij ali postopek, ki postavlja osebe z določenim etničnim poreklom v poseben, manj ugoden položaj v primerjavi z drugimi osebami".	"where an apparently neutral provision, criterion, or practice would put persons of ethnic origin at a particular disadvantage compared with other persons".
--	--

Na Nizozemskem se definicija posredne diskriminacije v 1(c) členu Splošnega zakona o enakem obravnavanju¹⁸ pomembno razlikuje od definicije v Rasni direktivi (Houtzager 2001; Houtzager in Rodrigues 2002; Simon 2004). Kljub temu

15 V preambuli Rasne direktive tako npr. preberemo: (9) "Diskriminacija, ki temelji na rasi ali narodnosti, lahko oslabi doseganje ciljev Pogodbe ES, zlasti doseganje visoke ravni zaposlovanja in socialnega varstva, porast življenjskega standarda in kakovosti življenja, gospodarske in socialne kohezije ter solidarnosti. Poleg tega lahko oslabi cilj razvijanja Evropske unije kot območja svobode, varnosti in pravice."

16 Izjema je le 2. odstavek 29. člena Ustave Republike Litve, ki zagotavlja nediskriminacijo na podlagi socialnega položaja. Ustava Republike Litve, 25. 10. 1992, angleški prevod (http://www.servat.unibe.ch/icl/lh00000_.html, 1. 6. 2009).

17 Tu velja opozoriti, da definicija posredne diskriminacije v skladu z 2. členom Rasne direktive zajema le del De Schutterjeve razlage, kako Evropsko sodišče za človekove pravice pojmuje posredno diskriminacijo (De Schutter 2005:16-). Rasna direktiva namreč ne navaja posebej kot primera posredne diskriminacije tudi diskriminacijo zaradi neenakih učinkov in pomanjkanja različne obravnave posameznika ali skupine tako, da bi zanj(c) ustvaril izjemo pri uresničevanju splošnega pravila.

18 Act of 2 March 1994 laying down general rules for the protection against discrimination on grounds of religion, philosophy of life, political conviction, race, sex, nationality, hetero- or homosexual inclination or marital status (General Act on Equal Treatment). (http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=NLD&p_classification=05.01&p_origin=SUBJECT, 1. 6. 2009). Neuradni angleški prevod (http://www.stop-discrimination.info/fileadmin/pdfs/Nationale_Inhalte/Netherlands/NLGenEqualTreatAct.pdf, 1. 6. 2000). Glej tudi: http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eo/law/nether/1_geta.htm, 1. 6. 2009.

nizozemska sodna praksa kaže, da sodišča interpretirajo posredno diskriminacijo na zelo podoben način, kot ga predpisuje Rasna direktiva (Bell idr. 2007: 25; glej tudi Houtzager 2001; Houtzager in Rodrigues 2002; Simon 2004).

Številna zakonska določila na Češkem zajemajo definicijo posredne diskriminacije. Ta določila pokrivajo prepoved posredne diskriminacije na več področjih, posamezne definicije posredne diskriminacije pa med seboj niso konsistentne.¹⁹

Četrty odstavek 2. člena Rasne direktive opredeljuje, da sodi med oblike diskriminacije tudi "navajanje k diskriminaciji". Do navajanja k diskriminaciji prihaja takrat, ko

"drugi osebi dajemo napotek, naj diskriminira [...]".	"when another person is instructed to discriminate [...]".
---	--

Navajanje k diskriminaciji je sestavni del zakonodajnega korpusa vseh držav, bodisi neposredno²⁰ bodisi posredno v skladu s splošnima pravnima načeloma odgovornosti in soodgovornosti.

Četrta oblika diskriminacije, ki jo opredeljuje tretji odstavek 2. člena Rasne direktive je "nadlegovanje". To pa je definirano kot

"[...] nezaželeno ravnanje, ki je povezano z rasnim ali etničnim poreklom, katerega namen ali učinek je teptanje dostojanstva osebe ali ustvarjanje zastrašujočega, sovražnega, ponižujočega ali žaljivega okolja [...]".	"[...] unwanted conduct related to racial or ethnic origin takes place with the purpose or effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment [...]".
---	--

Tu je pomembno poudariti, da se kot nadlegovanje šteje le nezaželeno obnašanje. Domnevna žrtev diskriminacije mora torej pokazati, nakazati, sporočiti domnevni kršitelju prepovedane diskriminacije, da je tovrstno obnašanje nezaželeno. V primeru, da tega ne pokaže, pove ali sporoči, ne gre za diskriminacijo. Zaradi tega določila postanejo brezpredmetne vse obtožbe domnevne

¹⁹ Glej npr. ILO, Natlex, Czech Republic:

http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=en&p_country=CZE, 2. 6. 2009.

²⁰ V tem primeru je prepoved navedena podobno kot v Rasni direktivi, kot primer glej Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, Ur. l. RS, št. 50/2004.

diskriminacije, ki slonijo le na percepciji domnevne žrtve, da je bila nadlegovana, če ta ne pokaže, da je tovrstno vedenje nezaželeno, moteče ali žaljivo.

Finska, Nemčija, Grčija, Litva, Nizozemska, Portugalska in Slovenija so v svoj pravni red vključile definicije nadlegovanja, ki so podobne definiciji v Rasni direktivi (Bell idr. 2007: 26).

Posebej zanimivo je vprašanje nadlegovanja na področju zaposlovanja in delovnih razmerij. Kdo je namreč odgovoren v primeru, da je uslužbenec žrtev nadlegovanja na etnični osnovi? Ali je to pravna oseba oziroma organizacija, pri kateri je domnevna žrtev zaposlena? Ali je to fizična oseba, ki je domnevno žrtev nadlegovala? Ali pa oba – fizična oseba, ki je zagrešila nadlegovanje, in organizacija, ki domnevno žrtev v delovnem času ni varovala pred etnično diskriminacijo?

Čeprav Rasna direktiva v 16. členu narekuje, da morajo države članice EU vse fizične osebe na njihovem ozemlju ščititi pred diskriminacijo na etnični osnovi, ne pojasnjuje, kdo naj bo odgovoren za diskriminatorno delovanje/dejanje. Vprašanje odgovornosti je še posebej pomembno na področju zaposlovanja, saj delodajalec večkrat nosi odgovornost za dejanja svojih uslužbencev. To se na primer zgodi, ko delojemalec izvaja etnično diskriminacijo pri strankah delodajalca ali pa v primeru, ko eden od uslužbencev nadleguje drugega uslužbenca istega podjetja.

Na Nizozemskem je protidiskriminacijska zakonodaja na področju dela uperjena zoper delodajalce, in ponavadi oseba, ki je zagrešila diskriminatorno dejanje, zanj ni odgovorna, temveč to odgovornost prevzame njen delodajalec (Houtzager 2001). V nasprotju s tem pa je na primer v Litvi odgovornost stvar fizične osebe, ki je zagrešila domnevno diskriminatorno dejanje, in je po zakonu mogoče preganjati le fizično osebo, ki je zagrešila diskriminatorno dejanje, ne pa njenega delodajalca ali podjetje, pri katerem je zaposlena.²¹

Zanimiv primer dobre prakse je na tem področju Nemčija, ki je v Zakonu o enakem obravnavanju iz leta 2006 določila, da so delodajalci po zakonu odgovorni, da preprečujejo diskriminacijo, ki se dogaja v delovnem okolju.²² Po omenjenem zakonu morajo delodajalci varovati zaposlene tudi pred diskriminacijo tretjih oseb – torej pred dejanji etnične diskriminacije, ki bi jih zagrešile njihove stranke, dobavitelji, poslovni partnerji, najemniki, ipd.

● ● ●
21 Glej 5. in 7. člen Zakona št. IX-1826 z dne 18. novembra 2003 o enakem obravnavanju, ki ga je sprejel Parlament Republike Litve in je stopil v veljavo 1. januarja 2005.

22 Glej Zakon o enakem obravnavanju, 2006, § 12.4 AGG (Law to implement the European Directive on the realization the principle of equal treatment, Bundesgesetzblatt, Bundesanzeiger Verlag, Bonn, Germany, str. 1897–1910).

Vseobsegajoči koncept varstva pred etnično diskriminacijo v delovnem okolju, kot ga ima Nemčija, je med izbranimi državami članicami prej izjema kot pravilo. Države članice se redkeje odločajo za to, da bi bili delodajalci odgovorni za dejanja tretjih strank, kot so na primer najemniki, stranke ali gosti, ki se do zaposlenih te organizacije obnašajo diskriminatorno.

Na Portugalskem so na primer delodajalci odgovorni za dejanja tretje strani le v primeru, da obstaja med delodajalcem in tretjo stranjo posebno razmerje. Takšno je lahko na primer pogodbeno razmerje, v katerem je tretja stran podizvajalec delodajalca, pri katerem je uslužbenec doživel primer domnevne etnične diskriminacije (Bell idr. 2007: 32).

Na podlagi analize prenosa definicij pojavnih oblik etnične diskriminacije v notranji pravni red izbranih držav članic EU lahko potrdimo, da so Finska, Grčija, Portugalska, Nemčija, Slovenija, v manjši meri pa tudi Nizozemska, prenesle tipologijo pojavov etnične diskriminacije v svoj pravni red in tako ustvarile podlago za učinkovit prenos duha in črke Rasne direktive v njihov notranji pravni red. Češka in Litva sta tipologijo pojavov etnične diskriminacije in obseg področij, ki jih zajema Rasna direktiva, v svoj pravni red prenesli le delno.

Zanimivo je, da so Bell idr. (2007) prišli do podobne porazdelitve izbranih članic držav EU, ko so ocenjevali uspešnost prenosa določil Rasne direktive v notranji pravni red države. Tako so na primer ugotovili, da so Finska, Grčija, Portugalska, Nemčija in Nizozemska v glavnem, če še ne v celoti, prenesle vsebino direktive v svoj pravni red (Bell idr. 2007: 10). Češka in Litva pa sta določila Rasne direktive le delno prenesli v svoj pravni red, čeprav v omenjenih dveh državah pogrešamo še dovršen del zakonodaje, ki je povezana z Rasno direktivo (Bell idr. 2007: 10; FRA 2007; FRA Annual Report 2008).

Razlike pri prenosu ne le tipologije, temveč vseh določil Rasne direktive v notranji pravni red izbranih držav članic EU, je mogoče povezati tudi z metodo prenašanja določil Rasne direktive v notranji pravni red države (Tabela 1).

Tabela 1: Način prenosa Rasne direktive v notranji pravni red

Protidiskriminacijski zakoni, ki pokrivajo več področij kot direktive.	Finska, Nemčija, Nizozemska
Kombinacija zakonov, ki se bojujejo proti diskriminaciji na eni osnovi (na primer etničnost, rasa) in zakonov, ki se bojujejo proti diskriminaciji na več podlagah.	Nizozemska
Kombinacija specifične zakonodaje in zakonodaje na področju zaposlovanja.	Slovenija
Kombinacija specifične zakonodaje, kazenskega zakonika, zakonika na področju dela in nekaterih upravnih zakonov.	Litva Portugalska
Prenos le na področju zaposlovanja.	Češka

Vir: povzeto po Bell in dr. (2007: 11).²³

Utemeljeno lahko sklepamo o naslednjem: način prenosa vsebine direktive v pravni red, ki zajema spreminjanje večjega števila aktov – kot na primer na Portugalskem ali v Litvi, je verjetno kompleksnejši. Zato obstaja večja verjetnost, da se izbrano določilo Rasne direktive pri prenosu v notranji pravni red izgubi ali drugače vsebinsko zasnuje.

Prenos določil Rasne direktive le na področju zaposlovanja tako pojasnjuje, zakaj je protidiskriminacijska zakonodaja na Češkem osredotočena le na področje dela. Tako ostaja boj zoper etnično diskriminacijo na Češkem deloma ali v celoti pravnoformalno neurejen na preostalih področjih, ki jih navaja Rasna direktiva.

OD PREPOVEDI ETNIČNE DISKRIMINACIJE DO PROMOCIJE ENAKEGA OBRAVNAVANJA

Snovalci Rasne direktive so verjetno že na začetku predvideli, da bosta prenos določil Rasne direktive v notranji pravni red držav članic EU in nadaljnja implementacija Rasne direktive zahtevala dodaten napor na ravni posamezne države članice EU. Zato so naložili državam članicam EU, da ustanovijo telesa za promocijo enakega obravnavanja, ki bi *de facto* pomagala pri uveljavljanju črke in duha Rasne direktive v EU. Med izbranimi državami članicami EU so Finska,

23 Treba je opozoriti, da so Bell idr. (2007) pri svoji primerjalni analizi upoštevali tako prenos Rasne direktive kot prenos Direktive Ministrskega sveta 2000/78/EC o enakem obravnavanju pri zaposlovanju, ki se osredotoča na področje zaposlovanja in ki poleg diskriminacije na osnovi etničnega porekla upošteva še druge podlage diskriminacije, kot so npr. starost, invalidnost, spolna usmerjenost, ipd.

Grčija, Portugalska, Nemčija, Slovenija, Litva in Nizozemska takšno telo ustanovile, medtem ko je delovanje takšnega telesa na Češkem ocenjeno kot (še) nezadovoljivo.²⁴

Ker je tudi Direktiva Ministrskega sveta 2000/78/EC o enakem obravnavanju pri zaposlovanju zahtevala, da države članice EU ustanovijo podobno telo tudi za promocijo načela enakosti na drugih podlagah, kot so na primer invalidnost, spolna usmerjenost, starost, ipd., so se nekatere med izbranimi državami članicami EU odločile, da bodo promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah združile v eno samo telo (FRA 2008: 21–24). Mednje sodijo: Grčija, kjer je grški varuh pristojen za promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi; Litva, kjer je Urad varuha za enake možnosti pristojen za promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi; Slovenija, kjer je Urad za enake možnosti pristojen za koordinacijo promocij enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi; in Češka, kjer je Javni branilec pravic pristojen za promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi (Tabela 2).²⁵ Nekatere med izbranimi državami članicami EU so se odločile, da ustanovijo telo, ki bo pristojno izključno za promocijo enakosti na področju etničnega oziroma rasnega porekla (FRA 2008: 21–24). Mednje sodijo: Nemčija, Portugalska, Finska (Tabela 2).

Tabela 2: Uradi, organi in telesa za boj zoper etnično diskriminacijo po izbranih državah članicah EU

	Urad, organ ali telo	Diskriminacija na osnovi ...
Češka	(Javni branilec pravic)	(Diskriminacija na vseh podlagah.)
Nemčija	Komisar zvezne vlade za migracije, begunce in integracijo	Diskriminacija na osnovi rasnega in etničnega porekla.
Grčija	Grški ombudsman	Diskriminacija na vseh podlagah.
Litva	Urad ombudsmana za enake možnosti	Diskriminacija na vseh podlagah, ki jih zajemata direktivi.
Nizozemska	Komisija za enako obravnavo	Diskriminacija na vseh podlagah, ki jih zajemata direktivi + na osnovi spola + na drugih podlagah.

24 Poročila o implementaciji Rasne direktive, ki so jih po naročilu Evropske komisije v preteklih letih opravile številne institucije in raziskovalne skupine, ocenjujejo, da Češka ni ustanovila telesa za promocijo enakega obravnavanja in da javni branilec pravic ni primerna rešitev glede na zahteve Rasne direktive (FRA 2008; FRA Annual report 2008).

25 Glej op. 24.

Portugalska	Visoki komisar za imigracijo in etnične manjšine	Diskriminacija na osnovi rasnega in etničnega porekla.
Slovenija	Urad za enake možnosti	Diskriminacija na vseh podlagah.
Finska	Ombudsman za manjšine	Diskriminacija na osnovi rasnega in etničnega porekla.

Vir: prirejeno po Brezigar (2007: 212-213).

Temeljni namen omenjenih teles je pomagati domnevnim žrtvam diskriminacije na etnični osnovi. To počnejo na več načinov in analiza njihovega delovanja nam ponuja nekaj zanimivih primerov dobrih praks.

Nekatera telesa ponujajo domnevnim žrtvam pravno podporo. Primer takšnega telesa je finski Varuh za manjšine.²⁶ Druga telesa izdajajo mnenja o pritožbah o domnevni diskriminaciji, ki jim jih posredujejo domnevne žrtve. Takšna mnenja so ponavadi neobvezujoča, izdajajo pa jih nizozemska Komisija za enako obravnavo, litvanski Varuh za enake možnosti, grška Varuh in Komisija za enako obravnavo in slovenski Zagovornik načela enakosti (EU Action Against Discrimination 2009: 33-35). Tu je pomembno poudariti, da takšni postopki ne onemogočajo domnevni žrtvi, da bi pozneje sprožila sodni postopek (Bell idr. 2007: 68). Večina omenjenih teles tudi sodeluje pri postopkih conciliacije in lahko pregleduje ter daje pripombe k osnutkom zakonodaje in k reformam obstoječih zakonov, ki vplivajo na boj zoper diskriminacijo (EU Action Against Discrimination 2009: 33-35).

Strokovnjaki (FRA 2008: 24) opozarjajo, da so nekatera med ustanovljenimi telesi preblizu vladnim krogom. Zaradi tega bi bila lahko njihova neodvisnost ogrožena. Kot primer navajajo slovenskega Zagovornika načela enakosti, ki dela v okviru vladnega Urada za enake možnosti (FRA 2008: 24).

Za promocijo enakega obravnavanja so številne države med izbranimi državami članicami Evropske unije sprejele pravnoformalne ukrepe. V nekaterih državah imajo takšni ukrepi pravno podlago že v ustavi: 116(6) člen grške ustave na primer omogoča uporabo širokega spektra ukrepov za zagotavljanje enakosti.²⁷

26 Drugi člen Zakona št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004, Finska ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/\\$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).

27 Grška ustava je dostopna na: <http://www.parliament.gr/english/pdf/001-156%20aggliko.pdf>, 1. 6. 2009.

Druge države so promocijo enakosti zasidrle v zakonodaji. Litvanska zakonodaja na primer določa, da javne ustanove ne smejo delovati diskriminatorno in morajo pomagati pri implementaciji Zakona o enakem obravnavanju.²⁸

Posebej zanimiv primer dobre prakse je mogoče zaslediti na Finskem, kjer zakonodaja določa, da morajo vse javne ustanove spodbujati enakost in da morajo pripraviti akcijske načrte za spodbujanje enakosti na osnovi etničnega porekla (Bell idr. 2007: 48–49). Priprava akcijskih načrtov za spodbujanje določenega vedenja je že dolgo ustaljen način promocije določene družbene vrednote. Smisel takšnega ukrepa je, da se pristojni v organizacijah z načrtovanjem udeležanja načela enakosti ne glede na etnično poreklo zavedajo njegove pomembnosti. Priprava akcijskih načrtov jih namreč prisili, da razmislijo o tem, kaj lahko dejansko, v praksi, naredijo, da bi spodbudili spoštovanje načela enakosti, ne glede na etnično poreklo posameznika. S tem dejanjem pa načelo enakosti ni več (le) skupek črk na papirju, temveč v realnosti tudi zaživi.

Korak dlje od promocije enakosti je konkretna zahteva 14. člena Rasne direktive po diseminaciji informacij o etnični diskriminaciji, za katero so na svojem teritoriju odgovorne posamezne države članice EU. Osveščanje o diskriminaciji, družbeni in državljanski dialog sodijo torej med temeljne naloge, ki jih Rasna direktiva nalaga (tudi) izbranim državam članicam EU. Te so k širitvi informacij o etnični diskriminaciji pristopile zelo različno in posledično tudi v večji ali manjši meri uresničile omenjeno zahtevo Rasne direktive. Bell idr. (2007: 72) ocenjujejo, da so rezultati na področju osveščanja javnosti nezadovoljivi v Grčiji, Sloveniji in na Portugalskem.

POSTOPKI ZA OBRAVNAVANJE DOMNEVNIH PRIMEROV ETNIČNE DISKRIMINACIJE

Države članice EU v boju zoper etnično diskriminacijo uporabljajo tako zunajsodne kot tudi sodne postopke. V skladu z lastnim pravnim redom v boju zoper etnično diskriminacijo uporabljajo tako postopke na upravnih in delavskih sodiščih kot civilne, administrativne, upravne in kazenske postopke.

Izbrane države članice EU se med seboj zelo razlikujejo glede ravnanja v primeru domnevne kršitve prepovedi diskriminacije. Pestrost prijemov in ukrepov

28 Glej 3. člen Zakona št. IX-1826 z dne 18. novembra 2003 o enakem obravnavanju, Republika Litva (http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=245120, 2. 6. 2009).

je v največji meri možno pojasniti z razlikami med posameznimi pravnimi redi, ki temeljijo na različnih konceptih pravičnosti (Rawls 1971).²⁹

Nekateri zunajsodni postopki so splošni – tj., niso bili vzpostavljeni posebej za obravnavanje domnevnih primerov diskriminacije. Kljub temu so lahko učinkoviti forum za obravnavanje domnevnih primerov etnične diskriminacije. Med običajne zunajsodne postopke sodijo inšpektorati, varuhi za manjšine in človekove pravice in druge institucije, ki zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic.

Inšpektorati za delo na Finskem, v Litvi, Grčiji in na Portugalskem tako skrbijo za uresničevanje delovnega prava, vključno z določili o enakem obravnavanju na področju zaposlovanja in trga delovne sile. Posebno zanimiv primer na tem področju je Litva, ki v Zakoniku o delovnem pravu obvezuje delodajalce, da za razreševanje sporov v delovnem okolju ustanovijo Komisijo za reševanje delavskih sporov.³⁰ Komisije, ki jih sestavlja enako število predstavnikov delodajalcev in delojemalcev, so temeljno sredstvo razreševanja sporov na področju zaposlovanja in lahko v okviru svojih dejavnosti obravnavajo tudi domnevne primere diskriminacije v delovnem okolju.³¹

Poleg splošnih zunajsodnih postopkov so v nekaterih državah za obravnavanje domnevnih primerov etnične diskriminacije uvedli tudi alternativne ali komplementarne postopke. Na tem področju je smiselno opozoriti predvsem na tri izbrane države članice EU: na Portugalsko, Nizozemsko in Finsko.

Na Portugalskem je mediacija obvezen del sodnega postopka. Vlogo mediatorja igra že omenjeni Visoki komisar za imigracijo in etnične manjšine. Njegovo uspešno delovanje lahko nadomesti sodni postopek, sam pa lahko sproža tudi upravne postopke in določa denarne kazni (Bell idr. 2007: 52). Domnevni storilec ima pravico, da se zoper izrečeno denarno kazen pritoži na sodišču. Te pravice pa nima domnevna žrtev (Bell idr. 2007: 52). Na ta način so na Portugalskem zagotovili domnevnemu storilcu možnost pritožbe, če se z odločitvijo Visokega komisarja za imigracijo in etnične manjšine ne strinja. Funkcija mediatorja in pooblastilo Visokemu komisarju, da lahko sproža upravne postopke in določa denarne kazni, pa hkrati pomenita pospešitev postopka ugotavljanja domnevnih primerov diskriminacije.

29 Posebej zanimiva med izbranimi državami članicami EU je Portugalska, ki poleg denarne kazni uvršča med ukrepe zoper kršilca prepovedi diskriminacije tudi objavo odločitve, odvzem pravice sodelovanja na trgovinskih sejmih, odvzem pravice sodelovanja na javnih tržnicah, prepoved vstopa v njihove prostore, začasni odvzem licenc in drugih pooblastil, odvzem pravic, ki jih dodeljujejo javna telesa ali ponudniki uslužnostnih dejavnosti (Bell idr. 2007: 61).

30 Glej člene 102, 286–300 Zakonika o delovnem pravu, ki je bil sprejet z Zakonom št. IX-926 dne 4. 6. 2002, Litva (http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_c?p_id=191770, 1. 6. 2002).

31 Za druge primere dobrih praks na področju zaposlovanja glej FRA Annual report (2008: 66–70).

Naslednji zanimiv postopek obravnavanja domnevnih primerov etnične diskriminacije je mogoče zaslediti na Finskem. Tu se namreč vse prijave primerov etnične diskriminacije, če le niso povezane z zaposlovanjem, lahko predloži Varuhu za manjšine in/ali Sodišču za diskriminacijo.³² Varuh lahko izda mnenje o kateremkoli vprašanju, ki mu ga zastavijo v zvezi z etnično diskriminacijo. Ko je to potrebno, posreduje prijavo pristojnim službam, nudi pravno pomoč in v soglasju z domnevno žrtvijo lahko vodi postopke conciliacije.³³

Sodišče za diskriminacijo lahko potrdi sporazum med stranema ali prepove delovanje, ki je v nasprotju s prepovedjo diskriminacije ali viktimizacije.³⁴ Sodišče lahko odloči, da mora stranka izpolniti svoje dolžnosti in ji zagrozi z denarno kaznijo, če tega ne bo naredila. Sodišče lahko izda tudi mnenje o interpretaciji protidiskriminacijske zakonodaje na zahtevo ene ali obeh strank, na zahtevo Varuha za manjšine, drugega sodišča, javnega telesa ali nevladne organizacije.³⁵

Posebej zanimiva pa je naslednja ureditev v postopku obravnavanja domnevnih primerov etnične diskriminacije na Finskem: obravnava pred Sodiščem za diskriminacijo je brezplačna³⁶ in – kar je še posebej zanimivo – ne zahteva uporabe pravnega zastopstva. S takšnim pristopom so na Finskem dosegli, da je Sodišče za diskriminacijo dostopno vsakomur, ki meni, da je žrtev diskriminacije.

Mehkejši pristop pri obravnavanju domnevnih primerov etnične diskriminacije so ubrali na Nizozemskem. Tu Komisija enakih možnosti izdaja neobvezujoča mnenja. Njeno mnenje pa ne onemogoča vpletenim strankam, da poiščejo zavezujoče sodne odločbe o istem primeru. Pomembno pa je poudariti, da so v slednjem primeru sodišča dolžna uspoštevati mnenje Komisije enakih možnosti in morajo jasno navesti vzroke za drugačno odločitev v primeru razzsodbe, ki se razlikuje od mnenja komisije.³⁷

32 Glej 11. člen Zakona o enakem obravnavanju št. 21/2004 z dne 1. 4. 2004, ki vključuje popravke zakona št. 50/2006 (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>, 1. 6. 2009).

33 Glej člene 13–18 Zakona o enakem obravnavanju št. 21/2004 z dne 1. 4. 2004, ki vključuje popravke zakona št. 50/2006 (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>, 1. 6. 2009) in člene 2–6 Zakona št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004 ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/\\$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).

34 Viktimizacijo lahko definiramo kot stanje, ko je (so) diskriminirana oseba ali osebe, ki pomaga/jo domnevni žrtvi diskriminacije, izpostavljena/i neugodnim posledicam zaradi ukrepov, katerih cilj je uveljavitev prepovedi diskriminacije.

35 Glej 7. člen Zakona št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004 ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/\\$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).

36 Glej člen 7(k), *ibidem*.

37 Zakon o enakem obravnavanju z dne 2. 3. 1994, dopolnjen s spremembami Zakona o uresničevanju

Vzpostavitev teles in postopkov za obravnavo domnevnih primerov etnične diskriminacije predstavlja le majhen delček uspešnega prenosa določil Rasne direktive v notranji pravni red izbranih držav članic EU. Obstoj teles in postopkov je smiselno primerjati z njihovim dejanskim uresničevanjem. V nadaljevanju bom preverila, v kolikšni meri se zakonodaja na državni ravni uresničuje in predvsem kje so ovire za njeno morebitno pomanjkljivo uresničevanje.

OVIRE PRI URESNIČEVANJU PROTIDISKRIMINACIJSKE ZAKONODAJE

Sodna praksa na področju boja zoper diskriminacijo je zelo skopa, in sicer v vseh izbranih državah članicah EU. Vzrok za to so verjetno pomanjkanje ozaveščenosti in ovire, ki otežujejo obravnavanje domnevnih primerov etnične diskriminacije pri pristojnih institucijah.

Bell idr. (2007: 53) so opozorili na tri takšne pomembne ovire. Prvo oviro predstavlja dejstvo, da se pravna pomoč domnevnim žrtvam ponuja le v natančno določenih okoliščinah in je zato učinek brezplačne pravne pomoči zelo omejen. Takšne ovire je mogoče zaslediti predvsem na Češkem in v Litvi (Bell idr. 2007: 53).

Drugo oviro po njihovem mnenju predstavlja dokazno breme (Bell idr. 2007: 58). Osmi člen Rasne direktive določa, da mora domnevna žrtev pred sodiščem ali drugo pristojno institucijo predstaviti le dejstva, ki nakazujejo na možnost diskriminacije. V skladu z 8. členom Rasne direktive mora domnevni storilec dokazati, da ni kršil prepovedi diskriminacije. Vendar je v realnosti uporabnost 8. člena Rasne direktive precej manjša, kot se zdi na prvi pogled. To določilo se namreč ne uporablja v primerih kazenskega postopka (tretji odstavek 8. člena Rasne direktive) in države se lahko odločijo, da ga ne bodo uporabile v preiskovalnih sodnih postopkih (peti odstavek 8. člena Rasne direktive). Tako na primer portugalsko pravo določa, da se to določilo ne uporablja v kazenskih postopkih in primerih, ko je sodišče odgovorno za preiskavo. Na Nizozemskem je v sodnih postopkih dokazno breme preneseno na domnevnega storilca, vendar to ne velja za postopke pred Komisijo za enake možnosti, ki pa se lahko samostojno odloči, da bo dokazno breme prenesla na domnevnega storilca.³⁸ Zakonodaja v Litvi pa ne vsebuje posebnih določil za prenos dokaznega bremena v primerih diskriminacije, ki jo prepoveduje Rasna direktiva.

Direktive 2000/43/ES in Direktive 2000/78/ES, Uradni list, 30. 3. 2004, št. 119, str. 1–6.

38 *Ibidem*, glej tudi Houtzager (2001).

Tretja pomembna ovira pri uresničevanju določil Rasne direktive v izbranih državah članicah EU se pojavlja na področju prepovedi viktimizacije oziroma neugodnih povračilnih ukrepov, ki so jim izpostavljeni domnevna žrtev diskriminacije in vsi, ki ji pomagajo. Čeprav 9. člen Rasne direktive izrecno prepoveduje viktimizacijo, Bell idr. (2007: 53) ugotavljajo, da je uresničevanje omenjenega člena Rasne direktive v državah članicah EU zelo pomanjkljivo: Litva na primer ni prenesla v svoj pravni red določila o prepovedi viktimizacije, Češka in Portugalska pa sta ga prenesli le na področju zaposlovanja in delovnih razmerij. Tudi v tem primeru je zaščiten le oseba, ki se je pritožila (Bell idr. 2007: 60–61). Druge domnevne "žrtve" so iz prepovedi viktimizacije izvzete, čeprav Rasna direktiva eksplicitno določa varstvo uslužbencev – torej ne le uslužbenca, ki se je pritožil (Bell idr. 2007: 60–61). Dobro rešitev na področju prepovedi viktimizacije ponuja pravni red v Sloveniji. V primeru domnevne diskriminacije Zagovornik načela enakosti pisno pozove pravno osebo, ki je izvajala diskriminatorno dejanje, naj sprejme potrebne ukrepe, da zaščiti domnevno žrtev pred viktimizacijo. V kolikor domnevni storilec ne ravna v skladu z navodilom Zagovornika načela enakosti, je inšpekcija dolžna predpisati ukrepe, s katerimi bo domnevna žrtev zaščiten pred viktimizacijo.³⁹

SKLEP

Če primerjamo pravnoformalni okvir boja zoper diskriminacijo v izbranih državah članicah EU, ugotovimo, da je ta v glavnem ustrezen na Finskem, v Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji, v manjši meri pa tudi v Grčiji. Na temelju predstavljene analize pa je mogoče ugotoviti, da je protidiskriminacijska zakonodaja najpomanjkljivejša v Litvi.

Če primernost pravnoformalnega okvira boja zoper diskriminacijo ocenjujemo skozi uspešen prenos določil Rasne direktive v izbrane države članice EU, ugotovimo kar nekaj odstopanj. Enakost bi bilo treba v skladu z duhom in s črko direktive zagotavljati na vseh področjih, ki jih navaja direktiva, in ta področja zajeti celovito. Trenutno stanje v izbranih državah članicah EU, predvsem na Češkem in v Litvi, kaže, da se prepoved diskriminacije na etnični osnovi pomanjkljivo udejanja na številnih področjih, med katerimi je treba poudariti predvsem socialno varstvo. Na področju zaposlovanja, kjer so sicer izbrane države članice v večji meri prenesle v svoj pravni red duh in črko Rasne direktive, se pojavljajo izjeme pri pogodbenem delu (Češka), samozaposlovanju (Grčija, Litva, Portugalska,

39 Glej 20. in 21. člen Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (uradno prečiščeno besedilo) (ZUNEO-UJPB1), Ur. l. RS, št. 93/2007 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200793&stevilka=4600>, 4. 6. 2009).

Nizozemska, Češka), služenju vojaškega roka (Grčija) in opravljanju javnih funkcij. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da se protidiskriminacijska zakonodaja uporablja tako v javnem kot tudi zasebnem sektorju.

V analizi ugotovljena odstopanja kažejo, da bo treba v izbranih državah članicah EU obstoječi pravnoformalni okvir še korenito dopolniti, da bosta črka in duh Rasne direktive v celoti prenesena v notranji pravni red izbranih držav članic EU in predvsem da bo omogočeno njeno učinkovito izvajanje.

LITERATURA IN VIRI

- (2002) *Migrants, Minorities and Employment in Finland*. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). The Finnish league for Human Rights.
- (2006) *About the Community Action Program*. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society.
- (2006) *Analysis and evaluation*. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society (http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/aneval_en.htm, 1. 1. 2006).
- (2007) *FRA - Report on Racism and xenophobia in the Member States of the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2008) *FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. Annual Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/prog_en.htm, 1. 1. 2006).
- (2009) *EU Action Against Discrimination. Activity Report 2007-2008*. European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bell, Mark, Isabelle Chopin in Fiona Palmer (2007) *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 Member States compared*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kejžar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Brezigar, Sara (2007) *Pojavi etnične diskriminacije v delovnem okolju: primer javne uprave, vojske in policije v RS*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- De Schutter, Oliver (2005): *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law: Relevance for EU Racial and Employment Directives*. European Commission: Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Dostopno na medmrežju v: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and

Equal Opportunities, Fundamental Rights, Publications (http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisl_n/prohib_en.pdf, 25. 1. 2006).

- Dias, Bruno, Catarina Oliveira, Jose Carlos Marques in Pedro Gois (2002) Migrants, Minorities and Employment in Portugal. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Research Center on Human and Social Sciences (NUMENA).
- Honekopp, Elmar, Gisela Will in Stefan Ruhl (2002) Migrants, Minorities and Employment in Germany. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). EFMS Institute at the University of Bamberg.
- Houtzager, D. C. (2001) "Equal Treatment in The Netherlands." V: M. Miquel Sierra in K. Romberg (ur.) *From Principle to Practice – evaluation of legislation dealing with racial and ethnic discrimination in certain Eu Member States*. Bruselj: European Network Against Racism.
- Houtzager, Dick in Peter R. Rodrigues (2002) Migrants, Minorities and Employment in The Netherlands. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). DUMC.
- Petrakou, Elektra in Ioannis Dimitrakopoulos (2003) Migrants, Minorities and Employment in Portugal. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Athens: Information and Documentation Centre on Racism, Ecology, Peace and Non-Violence.
- Ratcliffe, Peter, ur. (1994): *"Race", Ethnicity and Nation: International Perspectives on Social Conflict*. London: University College London Press.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Harvard University Press: Cambridge, Mass.
- Simon, Patrick (2004): *Comparative Study on the Collection of Data to Measure the Extent and Impact of Discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands. Medis Project (Measurement of Discriminations)*. Brussels: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.3. Manuscript.

DOKUMENTI

- Direktiva sveta 2000/43/EC z dne 29. junija 2000 o enakem obravnavanju oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo [Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial and Ethnic Origin], OJ L 180, 19/07/2000, 0022–0026.
- Direktiva sveta 2000/78/EC o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu [Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation], OJ L303, 2/12/2000, 0012–0023.
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), Ur. l. RS-MP, št. 7–41/1994 (RS 33/1994) [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 5].
- Evropska socialna listina (spremenjena) (1996). Ur. l. RS-MP, št. 7/99 [European Social Charter (revised)], ETS No. 163.
- Evropska socialna listina [European Social Charter] (1961). ETS No. 035.
- Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in delu (1985), Mednarodna organizacija dela, Ur. l. SFRJ, št. 3/65 [Discrimination (Employment and Occupation Convention (Revised))].
- Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3].
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 999 U.N.T.S. 171].
- Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948) [Universal Declaration of Human Rights], ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 217 A (III) 10. decembra 1948.
- Uredba Ministrskega sveta Evropske komisije št. 1035/97 z dne 2. junija 1997.
- Ustava Republike Litve z dne 25. 10. 1992, angleški prevod (http://www.servat.unibe.ch/icl/lh00000_.html, 1. 6. 2009).
- Zakon o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 42/2002.
- Zakon o enakem obravnavanju št. 21/2004 z dne 1. 4. 2004, ki vključuje popravke zakona št. 50/2006, Finska (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>, 1. 6. 2009).

- Zakon z dne 2. 3. 1994 o enakem obravnavanju (Act of 2 March 1994 laying down general rules for the protection against discrimination on grounds of religion, philosophy of life, political conviction, race, sex, nationality, hetero- or homosexual inclination or marital status (Act on Equal Treatment)), dopolnjen s spremembami Zakona o uresničevanju Direktive 2000/43/ES in Direktive 2000/78/ES, Nizozemska, Uradni list, 30. 3. 2004, št. 119, str. 1-6. Neuradni angleški prevod (http://www.stopdiscrimination.info/fileadmin/pdfs/Nationale_Inhalte/Netherlands/NLGenEqualTreatAct.pdf, 1. 6. 2000).
- Zakon o enakem obravnavanju z dne 18. avgusta 2006 (§ 12.4 AGG) (Law to implement the European Directive on the realization the principle of equal treatment). Bundesgesetzblatt, Bundesanzeiger Verlag, Bonn, Germany, pp. 1897-1910.
- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (uradno prečiščeno besedilo) (ZUNEO-UPB1), Ur. l. RS, št. 93/2007 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200793&stevilka=4600>, 4. 6. 2009).
- Zakon št. 35/2004 z dne 29. julija 2004 (popravek k Delavskemu zakoniku), Portugalska.
- Zakon št. 435/2004 Coll., Zaposlovanje, Republika Češka.
- Zakon št. 65/1965 Coll., Delovni zakonik, Republika Češka.
- Zakon št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004, Finska ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/\\$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).
- Zakona št. IX-1826 z dne 18. novembra 2003 o enakem obravnavanju, Republika Litva (http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=245120, 2. 6. 2009).
- Zakonik o delovnem pravu, prejet z Zakonom št. IX-926 dne 4. 6. 2002, Litva (http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=191770, 1. 6. 2002).

VLOGA DRŽAVLJANSTVA V POLITIKAH INTEGRACIJE IMIGRANTOV V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

THE ROLE OF CITIZENSHIP IN IMMIGRANT INTEGRATION POLICIES IN SELECTED EU MEMBER STATES

The article offers insight into the interconnection of two important concepts of today's modern society: citizenship and the integration of immigrants. The author in the context of a comparative analysis of citizenship policies in selected European countries (including Slovenia) pursues two goals: firstly, to identify the characteristic elements of these policies and to establish, if they follow the trends of convergence and liberalization of policies, which are recognised at the global level; secondly, to determine what role these policies have in the context of the integration process of immigrants in receiving societies. Does citizenship appear only as a reward for successful completion of a process of immigrant's integration into receiving society or does it appear as an incentive factor already in the course of this process? The author on a basis of the analysis identifies certain trends of liberalization and convergence of citizenship policies in selected European countries, but at the same time points to the continuing importance of diversity of national arrangements. She also notes that citizenship policies to some extent already shape comprehensive approaches to the problem of integration of immigrants into receiving society. But currently citizenship remains only a promised reward for a successful performance at the test, which indicates a sufficient degree of integration into receiving society, and it still does not appear as an incentive factor to facilitate the integration into receiving society.

Keywords: citizenship, citizenship policies, integration, immigrants, European Union

Članek ponuja vpogled v prepletenost dveh pomembnih konceptov današnje moderne družbe: državljanstva in integracije imigrantov. Avtorica v okviru primerjalne analize politik državljanstva v izbranih evropskih državah (vključno s Slovenijo) zasleduje dva cilja: prvič, prepoznati temeljne elemente omenjenih politik in v tem kontekstu ugotoviti, ali sledijo trendom konvergence in liberalizacije politik, ki ju sicer zaznavamo na globalni ravni; drugič, ugotoviti, kakšno vlogo imajo omenjene politike v okviru procesa integracije imigrantov v družbo sprejema. Ali se državljanstvo pojavlja zgolj kot nagrada za uspešno opravljen proces integracije imigranta v družbo sprejema ali pa nastopa kot dejavnik spodbude že v samem procesu? Avtorica na podlagi opravljene analize prepoznava določene trende liberalizacije in konvergence politik državljanstva v izbranih evropskih državah, a hkrati opozarja na še vedno pomembno raznolikost nacionalnih ureditev. Prav tako ugotavlja, da politike državljanstva v določeni meri sooblikujejo celovite pristope k problematiki integracije imigrantov v družbo sprejema. A zaenkrat ostaja državljanstvo države sprejema zgolj obljubljen nagrada na koncu uspešno opravljenega testa, ki izkazuje zadostno stopnjo integriranosti v družbo sprejema, ne nastopa pa kot dejavnik spodbude za lažjo integracijo v družbo sprejema.

Ključne besede: državljanstvo, politike državljanstva, integracija, imigranti, Evropska unija

UVOD

Državljanstvo že tradicionalno predstavlja sinonim za enakopravno članstvo v posamezni družbi. A državljanstvo ne zagotavlja zgolj določenega pravnega statusa, ki posamezniku prinaša enakopraven položaj z drugimi posamezniki in mu podeljuje enake pravice in dolžnosti, temveč je do nedavnega veljal za enega odločujočih kriterijev pripadnosti določeni politični (nacionalni) skupnosti. Kot ugotavlja Bosniak (2001: 237), je bilo državljanstvo kot institucija locirano znotraj meja politične skupnosti nacionalne države. Meje nacionalne skupnosti so se prekrivale z mejami politične skupnosti državljanov, kot (edina) legitimna podlaga za članstvo v posamezni družbi pa se je uveljavila nacionalna pripadnost (Soysal 1996: 18). Takšno izključujoče razumevanje državljanstva, na podlagi katerega so številne države oblikovale svoje državljanske politike, je imigrante močno oviralo pri njihovi integraciji v družbo sprejema. Zaradi prevladujočega krvnega načela podeljevanja državljanstva in restriktivnih naturalizacijskih pogojev v teh politikah namreč niso uspeli pridobiti državljanstva države sprejema in so zato ostajali zgolj drugorazredni člani družbe, izključeni iz različnih možnosti sodelovanja pri oblikovanju in sprejemanju pomembnih družbenih odločitev in prikrajšani za marsikatero pomembno pravico.

Dandanes politike državljanstva večinoma niso več tako ekskluzivne, saj je obdobje intenzivnejših migracijskih tokov prineslo določene družbene spremembe, ki so spodbudile premislek o smiselnosti takšnega izključujočega koncepta državljanstva in vodile do posledičnega premika k liberalnejšim pristopom glede državljanstva imigrantov. Članstvo v modernih družbah v obdobju množičnih migracij postaja namreč bolj kompleksno in večplastno, zaradi česar se je meja med državljani in nedržavljeni zabrisala in ni več tako jasno opredeljena, kar nazorno dokazujejo že številni pravni statusi članstva v posamezni družbi, kot so na primer državljan, dvojni ali večkratni državljan, tujec s stalnim prebivališčem, tujec z začasnim prebivališčem, begunec, oseba z začasnim zatočiščem ali azilant, ki posamezniku prinašajo različne sklope pripadajočih pravic in dolžnosti (Aleinikoff in Klusmeyer 2002: 1–2). Poleg tega se je v zadnjih letih zaradi poudarjene vloge univerzalnih človekovih pravic, ki pripadajo posamezniku ne glede na njegov pravni status, razširil obseg ekonomskih, socialnih in političnih pravic, do katerih so upravičeni imigranti (Feldblum 2000: 476), kar pomeni, da državljanstvo ni več edini način za doseg enakopravnjšega položaja v družbi. Kot opažajo nekateri avtorji (npr. Hammar 1989: 81–84; Soysal 1996: 20), so se v družbah gostiteljicah oblikovale skupnosti imigrantov, ki sicer predstavljajo pomemben delež celotnega prebivalstva in so se po več letih ali celo generacijah bivanja že prilagodile družbi sprejema, obenem pa ostajajo zunaj skupnosti državljanov. Omenjene spremembe so postavile pod vprašaj obstoječe opredelitve članstva v posamezni družbi in spodbudile iskanje novih odgovorov na vprašanje, kako naj bodo opredeljene meje članstva znotraj določene politične skupnosti (Klusmeyer 2001: 1).

V zadnjih letih se je zato močno povečal obseg znanstvene literature, ki v kontekstu globalnih sprememb prepoznava trend "denacionalizacije državljanstva" (Bosniak 2001) in utemeljuje njegove najrazličnejše nove oblike: postnacionalno državljanstvo (Soysal 1994, 1996; Jacobson 1996), transnacionalno državljanstvo (Basch, Glick Schiller in Szanton Blanc 1994; Bauböck 1994), nadnacionalno državljanstvo, dvojno državljanstvo (Faist 2007; Faist in Kivisto 2007), itd.

Tudi na evropski ravni je mogoče zaznati premike k sodobnejšemu razumevanju koncepta državljanstva. Tu seveda prednjači Evropska unija (EU). Ta je že leta 1992 v Pogodbi o Evropski uniji opredelila nadnacionalno državljanstvo Evropske unije,¹ ki je sicer komplementarno nacionalnemu državljanstvu, vendar podeljuje slehernemu državljanu države članice Unije dodatne pravice, do katerih je posameznik upravičen ne glede na notranje meje Unije: pravica prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic; pravica voliti in biti izvoljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi stalnega prebivališča, tudi če nismo državljani omenjene države, in to pod enakimi pogoji kot državljani te države; pravica do celovite diplomatske in konzularne zaščite na veleposlaništvu ali konzulatu katerekoli druge države članice EU; pravica nasloviti peticijo na Evropski parlament; pravica pritožbe evropskemu varuhu človekovih pravic; pravica pisati katerikoli instituciji ali organu EU v svojem uradnem jeziku in prejeti odgovor v istem jeziku.² Kljub temu da je državljanstvo EU postavilo v enakopraven položaj vse državljane držav članic EU, pa ta korak ni imel ravno pozitivnega učinka na pravice državljanov tretjih držav, ki so iz tega koncepta izključeni (Medved 2002: 35). Evropska unija je to napako skušala popraviti z opredelitvijo t. i. civilnega državljanstva, vendar je zaenkrat ta koncept zelo nedoločno opredeljen in ni jasno, ali naj bi bilo civilno državljanstvo le začasni status pred naturalizacijo ali pa stalni pravni status, ki bi ga podeljevale in odvzemale institucije EU (Perchinig 2006: 82). Pomemben premik v razumevanju državljanstva je mogoče zaznati tudi v Svetu Evrope, pod okriljem katerega je bila leta 1997 sprejeta Evropska konvencija o državljanstvu,³ ki predstavlja odmik od nekdanj bolj ekskluzivnega

1 Natančneje o različnih vidikih državljanstva Evropske unije, vključno s kritično analizo, v Martiniello (2000) ter Deželan idr. (2007: 75–102).

2 Državljanstvo Evropske unije je v Pogodbi o Evropski uniji opredeljeno pod naslovom II, v drugem delu, v členih 8 do 8d. Unija je v poznejših ustanovnih pogodbah ta koncept še nagradila in dodala določene pravice. Amsterdamska pogodba iz leta 1997 je tako opredelila državljanstvo EU kot komplementarno nacionalnemu državljanstvu in dodala pravico pisati katerikoli instituciji ali organu Unije v svojem lastnem (uradnem) jeziku in prejeti odgovor v istem jeziku.

3 Evropska konvencija o državljanstvu je bila podpisana v Strasbourgu 6. 11. 1997, v veljavo pa je stopila 1. 3. 2000. Konvencijo so med analiziranimi državami ratificirale Češka, Finska, Portugalska, Nemčija in Nizozemska, Grčija jo je le podpisala, Litva in Slovenija pa je zaenkrat nista niti podpisali (seznam podpisov in ratifikacij konvencije je dosegljiv na spletni strani Sveta Evrope: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?N1=166&CM=1&DF=-&CL=ENG>, 29. 6. 2009).

razumevanja koncepta državljanstva, kot se je odražal v določilih Konvencije o zmanjšanju primerov večkratnega državljanstva iz leta 1963.⁴ A tudi sedanja konvencija o državljanstvu žal postavlja le nekatere smernice in temeljna načela politik državljanstva, natančnejšo ureditev tega področja pa v skladu z določili 3. člena⁵ prepušča državam podpisnicam.

Podrobnejša določitev pogojev za pridobitev ali izgubo državljanstva tako ostaja v pristojnosti posameznih držav in njihovih državljanskih politik, v okviru katerih je v zadnjem obdobju mogoče prepoznati trende v smeri večje konvergen-ce (Weil 2001; Kraler 2006: 44–51) in liberalizacije politik pridobitve državljanstva, ki jih zaznamujejo predvsem naslednji ukrepi: spodbujanje pridobitve državljanstva za drugo generacijo imigrantov z uvedbo načela teritorialnosti; znižanje zahtev za naturalizacijo prve generacije imigrantov; toleranca dvojnega državljanstva (Joppke v de Hart in van Oers 2006: 317).⁶ Vse te spremembe so v veliki meri rezultat spoznanj, da pridobitev državljanskega statusa pomembno spodbuja integracijo imigrantov v družbo sprejema, saj jim omogoča, da postanejo enakopravni člani družbe sprejema z vsemi pripadajočimi pravicami in dolžnostmi. V tem kontekstu lahko torej prepoznamo še en pomemben trend: državljanstvo postaja vse pomembnejši element integracije imigrantov v družbe sprejema, politike državljanstva pa vse pogosteje sooblikujejo celovit pristop k tej problematiki.

V kontekstu zgornjih uvodnih ugotovitev bom v prispevku s pomočjo primerjalne analize politik državljanstva v izbranih evropskih državah (Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Sloveniji, Nemčiji in Nizozemski)⁷ zasledovala dva



4 Konvencija o zmanjšanju primerov večkratnega državljanstva in o vojaških obveznostih v primerih večkratnega državljanstva je bila podpisana v Strasbourgu 6. 5. 1963, v veljavo pa je stopila 28. 3. 1968.

5 Tretji člen, 1. točka Konvencije se glasi: "Vsaka država naj v okviru svojega lastnega zakona določi, kdo so njeni državljani."

6 Avtorici Betty de Hart in Ricky van Oers (2006: 317–318) sicer opozarjata, da teze o liberalizaciji naturalizacijskih politik ne moremo posploševati na vse evropske države, saj v državah južne Evrope, ki so bile dolga desetletja primarno države emigracije, velikokrat zasledujemo ravno obratni trend v smeri večje restrikcije pogojev za pridobitev državljanstva. Ena redkih izjem je Portugalska, ki je leta 2006 s sprejetjem novega Zakona o državljanstvu uvedla liberalnejšo politiko glede podeljevanja državljanstva prvi in drugi generaciji imigrantov (de Queiroz 2008). Omenjeni avtorici de Hart in van Oers (2006: 318) nadalje ugotavljata, da trend v smeri liberalizacije državljanskih politik ni linearen, zato so zanj značilna tako obdobja poudarjanja liberalnejših elementov kot tudi obdobja sprejemanja restriktivnejših ukrepov. Ta zadnja faza se v nekaterih državah, kot je npr. Nizozemska, zadnje čase odraža predvsem v sprejemanju strožjih integracijskih zahtev in v uvajanju državljanskih testov, ki postavljajo dodatno oviro za pridobitev državljanstva države sprejema (Kraler 2006: 46–47).

7 Izbor evropskih držav, ki sem jih vključila v primerjalno analizo, je bil opravljen v okviru projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (financiran s strani Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav in Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije), na podlagi katerega je tudi nastal pričujoči prispevek. V okviru omenjenega projekta je bil temeljni kriterij za izbor držav primerljivost s slovensko migracijsko situacijo, Nemčija in Nizozemska pa sta bili vključeni kot primera dobre prakse. Kriteriji za izbor primerjalnih enot in metodologija so sicer natančneje pojasnjeni v končnem poročilu projekta (glej Bešter idr. 2008).

primarna cilja: prvič, prepoznati temeljne elemente omenjenih politik in v tem kontekstu ugotoviti, ali sledijo trendom konvergence in liberalizacije politik, ki ju sicer zaznavamo na globalni ravni; drugič, ugotoviti, kakšno vlogo imajo omejenjene politike v okviru procesa integracije imigrantov v družbe sprejema. Ali se državljanstvo pojavlja kot nagrada za uspešno opravljen proces integracije – pri čemer uspešnost ni odvisna od subjektivne percepcije imigranta, temveč “objektivno” ocenjena s strani pristojnih in kompetentnih institucij države sprejema – ali pa nastopa kot dejavnik spodbude že v samem procesu integracije imigranta v družbo sprejema? Pri predstavitvi rezultatov analize se bom naprej osredotočila na temeljne elemente politik pridobitve državljanstva, kjer bom posebno pozornost namenila načinom pridobitve državljanstva države sprejema tako za imigrante prve generacije kot tudi za imigrante druge in tretje generacije. Analizo bom zaokrožila s primerjavo določil glede izgube državljanstva, saj so ta pomemben kazalnik varnosti položaja imigrantov v družbi sprejema. A najprej naj na kratko predstavim teoretične in metodološke predpostavke primerjalne analize.

TEORETIČNE IN METODOLOŠKE PREDPOSTAVKE ANALIZE

Čeprav mnogi avtorji pravilno ugotavljajo, da koncept državljanstva vsebuje različne medsebojno komplementarne dimenzije,⁸ bom za potrebe primerjalne analize poudarila pravno dimenzijo koncepta in državljanstvo opredelila kot pravno vez med posameznikom in državo, ki je opredeljena z medsebojnimi pravicami in dolžnostmi (Deželan idr. 2007: 32). Takšna delovna definicija državljanstva mi bo omogočila, da se bom v okviru cilja analize, preučiti normativne in sistemske ureditve na obravnavanem področju, osredotočila le na to, kako izbrane oblike pridobivanja in izgube državljanstva urejajo nacionalne zakonodaje. Poleg tega si bom postavila nekatere omejitve, da bom lahko dosledneje sledila zadanemu ciljem in obsegu analize. Prvič, osredotočila se bom le na zakonska določila za državljane tretjih držav, ki želijo pridobiti (ali izgubiti) državljanstvo izbrane države sprejema, prezrla pa morebitna določila ali izjeme, ki se nanašajo na druge kategorije prosilcev, kot so na primer izseljenci ali državljani držav članic Evropske unije, prav tako pa ne bom upoštevala posebnih ureditev v kontekstu nasledstva držav (kot jih poznamo na primer v Sloveniji in na Češkem). Drugič, skušala bom predstaviti predvsem temeljne elemente ureditev na posameznih



⁸ Hammar (1989: 84–86) prepoznava naslednje dimenzije državljanstva: pravno, politično, socialno, kulturno, psihološko. Faist (2007: 8–13) pa poudarja predvsem dva med seboj povezana vidika tega koncepta, in sicer državljanstvo kot politični koncept in kot pravni konstrukt ter prepoznava naslednje dimenzije državljanstva: demokratično načelo enakosti, pravice in dolžnosti, kolektivno identifikacijo in lojalnost kolektivnemu telesu. Natančnejše o različnih definicijah in konceptih državljanstva v Deželan idr. (2007: 32–74).

področjih, zato v okviru analize ne bom upoštevala vseh najrazličnejših izjem za različne kategorije prosilcev, kot so na primer begunci, azilanti, osebe brez državljanstva, itd. Tretjič, v analizo ne bom v celoti vključila Portugalske, ker žal nisem uspela pridobiti ustreznega prevoda njihovega nedavno sprejetega zakona o državljanstvu, kljub temu pa bom pri posameznih področjih skušala predstaviti vsaj temeljna načela tega zakona.

ANALIZA POLITIK DRŽAVLJANSTVA V IZBRANIH DRŽAVAH

Pri predstavitvi temeljnih ugotovitev primerjalne analize zakonodajnih rešitev na področju podeljevanja in izgube državljanstva za državljane tretjih držav se ne nameravam osredotočiti na opis zakonodajnih rešitev, kot je to neredko značilno za tovrstne komparativne analize,⁹ temveč bom temeljne trende predstavila po izbranih področjih in ob uporabi ustreznih kazalnikov. Tako bom najprej obravnavala načine pridobitve državljanstva, ki so najpogosteje na voljo imigrantom v državi gostiteljici, analizo pa bom zaokrožila z obravnavo obstoječih ureditev glede izgube državljanstva, saj so te ustrezen kazalnik varnosti položaja imigranta v njegovi novi domovini.

PRIDOBITEV DRŽAVLJANSTVA OB ROJSTVU IN PO RODU

Klasična klasifikacija načel podeljevanja državljanstva opredeljuje dve temeljni načeli: 'načelo teritorialnosti' (*ius soli*), pri katerem je ključni pogoj za pridobitev državljanstva rojstvo na ozemlju določene države, ter 'načelo krvne zveze' (*ius sanguinis*), kjer je glavni kriterij za pridobitev državljanstva poreklo oziroma državljanstvo staršev (Aleinikoff in Klusmeyer 2002: 7). V vsakdanji praksi strogo ločevanje med obema načeloma pogosto ni smiselno, saj večina prebivalcev določene države pridobi državljanstvo na podlagi obeh načel: z rojstvom na ozemlju svoje države, in sicer staršem, ki so prav tako državljani te države. Razlikovanje med obema načeloma praviloma postane relevantno šele v primeru novoprišlih imigrantov, njihovih neposrednih družinskih članov in njihovih potomcev. A

● ● ●

9 Primer takšne analize je npr. analiza državljskih politik evropskih držav, izvedene v okviru projektne mreže IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), katere rezultat je tudi leta 2006 objavljeni zbornik *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 2: Country Analyses* (uredniki Rainer Bauböck, Eva Ersb ll, Kees Groenendijk in Harald Waldrauch). V okviru že omenjene projektne mreže je leta 2007 izšel še zbornik *Citizenship Policies in the New Europe* (uredniki Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig in Wiebke Sievers), ki posamično obravnava državljske politike t. i. novih članic Evropske unije in Turčije. Natančnejši podatki o izbranih bibliografskih enotah so v seznamu uporabljene literature na koncu prispevka.

tudi v primeru teh kategorij postajajo meje med obema načeloma vse bolj nejasne: nekatere države, kjer je prevladovalo načelo teritorialnosti, so dopolnile svoja pravila in sedaj podeljujejo državljanstvo otrokom, ki se rodijo njihovim državljanom ali stalnim prebivalcem; določene države, ki so utemeljevale svoje politike državljanstva na načelu krvne zveze, pa sedaj zagotavljajo državljanstvo tudi tretji generaciji imigrantov, rojeni na ozemlju te države (ibid.).

Kot ugotavlja Kraler (2006: 46), smo v zadnjem obdobju priča pomembnemu premiku k večji uveljavitvi načela teritorialnosti, ki je v naraščajočem številu držav eden pomembnejših instrumentov za učinkovitejšo integracijo druge in tretje generacije imigrantov. Temeljni argument v prid olajšanega postopka pridobitve državljanstva za otroke imigrantskega porekla se naslanja na tezo, da so ti otroci zaradi rojstva in odraščanja v državi že dovolj integrirani, da lahko državljanstvo te države pridobijo brez dodatnih zahtev in pogojev (de Hart in van Oers 2006: 320). Vendar pa takšnega pristopa k spodbujanju integracije druge in tretje generacije imigrantov ni mogoče zaznati v obravnavanih evropskih državah. Kot je razvidno iz spodnje tabele (Tabela 1), so države v svoje zakone sicer vključile določene elemente načela teritorialnosti, vendar ti v večini primerov nastopajo v funkciji preprečevanja apatridnosti.¹⁰ Večina držav namreč avtomatično podeljuje državljanstvo ob rojstvu le tistim otrokom, katerih starši so brez (znanega) državljanstva in bi zato tudi otroci ob rojstvu ostali brez državljanstva. Podobna določila veljajo tudi v primeru najdenčkov, čeprav države za takšne otroke velikokrat pogojujejo podelitev državljanstva z določenim časovnim obdobjem, v katerem se pravni status otroka še vedno lahko spremeni, če se izkaže, da bi lahko pridobil državljanstvo druge države. Edine države, ki načelo teritorialnosti uporabljajo tudi kot instrument za učinkovitejšo integracijo otrok imigrantskega porekla, so Nemčija, Nizozemska in Portugalska. Nemčija je to pomembno novost uvedla v znamenitem zakonu o državljanstvu, ki je začel veljati 1. januarja 2000 in v okviru katerega je nemška država ponudila možnost pridobitve državljanstva tudi drugi generaciji imigrantov. V skladu s 4. členom omenjenega zakona¹¹ lahko otrok tujih staršev pridobi državljanstvo, če je eden od staršev zakonito bival na ozemlju Nemčije vsaj osem let ter poseduje posebno obliko dovoljenja za bivanje.¹² Zaradi

10 Preprečevanje apatridnosti je ena od temeljnih mednarodnih norm, ki izhaja iz pravice vsakega posameznika, da ima državljanstvo. Glej npr. 4. člen Evropske konvencije o državljanstvu, ki med temeljna načela, ki bi jih pri opredeljevanju državljanskih pravil morala upoštevati vsaka država, vključuje tudi pravico vsakega posameznika do državljanstva in načelo preprečevanja apatridnosti.

11 Zakon o državljanstvu Republike Nemčije (Staatsangehörigkeitgesetz), sprejet 15. julija 1999, v veljavo je stopil 1. januarja 2000.

12 Kot navaja Hailbronner (2006: 213–214), je migracijski zakon iz leta 2004 sicer dvignil zahteve glede integriranosti tujih staršev, katerih otroci želijo pridobiti nemško državljanstvo na podlagi načela teritorialnosti. Omenjeni zakon je namreč zvišal integracijske zahteve (predvsem boljše znanje nemškega jezika) za pridobitev posebnega dovoljenja za bivanje, ki ga potrebuje omenjena skupina staršev.

dejstva, da otroci imigrantov pogosto pridobijo tudi državljanstvo svojih staršev, je Nemčija uvedla dodatno zahtevo (t. i. opcijski model), v skladu s katero se morajo otroci po dopolnjenem 18. letu starosti, a najpozneje do dopolnjenega 23. leta starosti, odločiti za eno od državljanstev.¹³ Še korak dlje je naredila Nizozemska, saj je možnost pridobitve državljanstva po načelu teritorialnosti uvedla tudi za tretjo generacijo imigrantov. V skladu s nizozemskim zakonom iz leta 1985¹⁴ otroci tujih državljanov, katerih starši so bili prav tako rojeni na ozemlju Nizozemske, Nizozemskih Antilov ali Arube,¹⁵ avtomatično pridobijo nizozemsko državljanstvo brez kakršnihkoli dodatnih zahtev.¹⁶ Druga generacija imigrantov pa lahko nizozemsko državljanstvo pridobi na dva načina: prvič, na podlagi t. i. postopka opcije,¹⁷ v okviru katerega lahko za nizozemsko državljanstvo zaprosijo otroci tujih državljanov, ki so rojeni na ozemlju Nizozemske, so tam živeli od rojstva in so med 18. in 23. letom starosti izrazili željo po nizozemskem državljanstvu;¹⁸ drugič, če so stari manj kot 18 let in postanejo nizozemski državljani v postopku naturalizacije njihovih staršev (Groenendijk 1999). Kot ugotavlja Groenendijk (1999), je drugi način pridobitve državljanstva veliko pogostejši, saj je bilo leta 1999 kar 27.000 otrok imigrantov naturaliziranih skupaj s svojimi starši, medtem ko se je za postopek opcije odločilo le 2.700 polnoletnih otrok imigrantov. Kot zadnja se je tej skupini držav pridružila Portugalska, ki je leta 2006 sprejela nov zakon o državljanstvu, v njem pa pri podeljevanju portugalskega državljanstva uvedla načelo teritorialnosti in se tako pomembno odmaknila od predhodne ekskluzivistično orientirane politike državljanstva. Kot navaja de Queiroz (2008), je portugalska država uvedla naslednja pravila o podeljevanju državljanstva otrokom imigrantskega porekla: vnuki imigrantov lahko pridobijo portugalsko državljanstvo, če je vsaj eden od njihovih staršev rojen na Portugalskem, otroci imigrantov pa imajo

13 29. člen omenjenega nemškega zakona o državljanstvu iz leta 2000.

14 Nizozemski zakon o državljanstvu je bil sprejet 19. decembra 1984, v veljavo pa je stopil 1. januarja 1985. Zakon je bil sicer leta 2003 dopolnjen, a te spremembe niso bistveno vplivale na možnost pridobitve državljanstva po načelu teritorialnosti. Natančnejši kronološki pregled nizozemske državljanške zakonodaje v van Oers, de Hart in Groenendijk (2006: 427–429).

15 Aruba in Nizozemski Antili so avtonomni deli Kraljevine Nizozemske, zato so tudi poudarjeni kot izjeme v vseh smiselnih določbah veljavnega nizozemskega Zakona o državljanstvu.

16 Tretji odstavek 3. člena omenjenega zakona.

17 T. i. postopek opcije se je v skladu z določili nizozemskega zakona iz leta 1985 od postopka naturalizacije razlikoval predvsem v tem, da je šlo v primeru opcije za enostransko priglasitev s strani prosilca, ki ni bila pogojena z dodatnimi pogoji, zato se prosilcu npr. ni bilo treba odreči predhodnemu državljanstvu, ni bilo zadržkov glede javnega reda in miru, ni bilo nobenih dodatnih integracijskih zahtev (van Oers, de Hart in Groenendijk 2006: 410). A omenjeni avtorji (2006: 412) ugotavljajo, da so dopolnitve Zakona o državljanstvu iz leta 2003 otežile pridobitev državljanstva v skladu s tem postopkom, ki sedaj ne predstavlja več neke srednje poti med *ex lege* pridobitvijo državljanstva in naturalizacijo, temveč zgolj olajšano obliko naturalizacije (brez integracijskih zahtev in zahteve po odpovedi predhodnega državljanstva).

18 Šesti (a) člen nizozemskega Zakona o državljanstvu iz leta 1985.

pravico do državljanstva v primeru, če je vsaj eden od staršev zakonito bival v državi vsaj pet let.

Tabela 1: Možnost pridobitve državljanstva ob rojstvu v izbranih državah

Država	Pridobitev državljanstva ob rojstvu (<i>ius soli</i>)
Češka	1. Otrok, katerega starši so brez državljanstva in je vsaj eden od njiju stalni prebivalec. 2. Najdenčki, če se pozneje ne izkaže, da lahko pridobijo državljanstvo druge države po rodu.
Finska	1. Otrok, ki je rojen na Finskem in bi ob rojstvu ostal brez kakršnegakoli državljanstva. 2. Najdenčki, če se do njihovega izpolnjenega petega leta ne izkaže, da lahko pridobijo državljanstvo druge države po rodu. 3. Otrok, če je rojen na Finskem in imata oba starša status begunca ali uživata kakšno drugo obliko zaščite pred oblastmi njenih držav državljanstva (ob izpolnitvi nekaterih dodatnih pogojev).
Grčija	Otrok, če je rojen v Grčiji in ob rojstvu ne more pridobiti nobenega tujega državljanstva ali pa je njegovo državljanstvo neznano.
Litva	1. Otrok, če je rojen v Litvi, oba starša pa sta brez kakršnegakoli državljanstva in zakonito živita v Litvi. 2. Najdenčki, če se naknadno ne ugotovi, da bi otrok lahko pridobil drugačen status. 3. Otrok, ki je najden ali živi na teritoriji Republike Litve in katerega starši ali starš so neznani, mrtvi ali razglašeni za pogrešane; če so starši oziroma starš v skladu z uradnimi postopki razglašeni za nesposobne in so jim za nedoločen čas odvzete starševske pravice, otroku pa je za stalno dodeljen skrbnik, razen če se naknadno ne ugotovi, da bi otrok lahko pridobil drugačen status.
Nemčija	1. Otrok tujih državljanov, če je eden od staršev osem let zakonito bival na ozemlju Nemčije in poseduje posebno obliko dovoljenja za bivanje (ali pa državljanstvo Švice, kar izhaja iz bilateralnega sporazuma). Vendar pa se morajo v primeru, da posedujejo več državljanstev, ti otroci med 18. in 23. letom starosti odločiti, ali bodo obdržali nemško državljanstvo ali državljanstvo svojih staršev (t. i. opsijski model). 2. Najdenček na ozemlju Nemčije, če se pozneje ne izkaže drugače.
Nizozemska	1. Najdenčki na ozemlju Nizozemske, Nizozemskih Antilov ali Arube (vključno z letali in ladjami, registriranimi na omenjenih območjih), če se v petih letih ne izkaže, da imajo pravico do drugega državljanstva po rodu. 2. Postopek opcije za drugo generacijo. 3. Avtomatična pridobitev nizozemskega državljanstva ob rojstvu za tretjo generacijo.

Portugalska	1. Tretja generacija: če je bil eden od staršev rojen na ozemlju Portugalske. 2. Druga generacija: če je vsaj eden od staršev zakonito bival na ozemlju Portugalske vsaj pet let.
Slovenija	Otrok, rojen ali najden na območju Republike Slovenije ter sta oče in mati neznana ali ni znano njuno državljanstvo ali pa sta brez državljanstva.

Viri: Auswärtiges Amt (2008); Baršová (2007: 169); de Queiroz (2008); Hailbronner (2006: 213-214); van Oers, de Hart in Groenendijk (2006: 409-412); Waldrauch (2006: 106); Zakon o državljanstvu Kraljevine Nizozemske; Zakon o državljanstvu Republike Finske; Zakon o državljanstvu Republike Grčije; Zakon o državljanstvu Republike Litve; Zakon o državljanstvu Republike Nemčije; Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 1/91, ..., 24/07).

Poleg obravnavanega načela teritorialnosti pa lahko otroci imigrantskega porekla v izbranih državah državljanstvo pridobijo tudi na podlagi zakonskih določil, ki so opredeljena po načelu krvne zveze, a kot je razvidno iz spodnje tabele (Tabela 2), mora biti v tem primeru vsaj eden od staršev državljan države sprejema ali pa mora biti otrok posvojen s strani vsaj enega državljana države, v kateri pride do posvojitve. Razlike v nacionalnih ureditvah se pojavljajo predvsem glede na zakonski status staršev ali/in starost otroka.

Tabela 2: Možnost pridobitve državljanstva po rodu v izbranih državah

Država	Pridobitev državljanstva po rodu (<i>ius sanguinis</i>)
Češka	1. Otrok, če je eden od staršev češki državljan, kraj rojstva ni pomemben, lahko ima tudi druga državljanstva. 2. Posvojen otrok, katerega posvojitelji so češki državljan.
Finska	1. Otrok, katerega mati je finska državljanica. 2. Otrok, katerega oče je finski državljan in a) je poročen z materjo otroka ali b) je otrok rojen na Finskem, oče pa prizna otroka (oba pogoja veljata tudi v primeru, če je oče pokojen). 3. Posvojen otrok do 12. leta, če je vsaj eden od posvojiteljev finski državljan.
Grčija	1. Otrok, rojen v zunajzakonski skupnosti, ki je prostovoljno ali s sodno odločbo zakonsko priznan s strani grškega državljana, postane grški državljan, če je v času priglasitve mladoleten (preden doseže starost 18 let). 2. Otrok, posvojen s strani grškega državljana.
Litva	Otrok, če je eden od staršev litvanski državljan, drugi pa tuji državljan ali pa brez državljanstva, ne glede na kraj rojstva.

Nemčija	<p>1. Otrok, če je eden od staršev nemški državljan (če je le oče nemški državljan, se v primeru zunajzakonske skupnosti v določenih primerih zahteva uradna ugotovitev očetovstva zaradi ugotavljanja porekla otroka), takšna prijava je mogoča do 23. leta otrokove starosti.</p> <p>2. Posvojen otrok do 18. leta, če je eden od posvojiteljev nemški državljan, ter njegovi potomci.</p>
Nizozemska	<p>1. Avtomatično: Če je eden od staršev nizozemski državljan in sta starša poročena (tudi če je otrok rojen v tujini); če je otrok neporočene nizozemske državljanke; če starša nista poročena, nizozemski oče pa otroka prizna še pred rojstvom.</p> <p>2. Opcija: V primeru uradnega ugotavljanja očetovstva in priznanja otroka s strani (neporočenega) nizozemskega očeta po rojstvu lahko otrok pridobi nizozemsko državljanstvo šele po preteku neprekinjenega obdobja treh let, ko ta nizozemski državljan zanj skrbi in ga vzgaja.</p> <p>3. Posvojen otrok na ozemlju Nizozemske, Nizozemskih Antilov ali Arube, če je vsaj eden od posvojiteljev nizozemski državljan in je otrok še mladoleten; v primeru posvojitve na tujem pa se dosledno uporabljajo določbe Haaške konvencije o mednarodnih posvojitvah iz leta 1993; pravico do pridobitve državljanstva imajo tudi potomci posvojenega otroka.</p>
Slovenija	<p>1. Otrok, če je vsaj eden od staršev slovenski državljan in je otrok rojen v Sloveniji.</p> <p>2. Otrok, če je eden od staršev slovenski državljan, drugi je neznan ali je neznanega državljanstva ali brez njega, otrok pa je rojen v tujini.</p> <p>3. Posvojenec – tujec, če je vsaj eden od posvojiteljev slovenski državljan in če se po predpisih države, katere državljan je posvojenec, s posvojitvijo vzpostavi med posvojiteljem in posvojencem enako razmerje, kot je razmerje med starši in otroki (popolna posvojitev).</p>

Viri: Baršová (2007: 169); Hailbronner (2006: 213–214); Zakon o državljanstvu Kraljevine Nizozemske; Zakon o državljanstvu Republike Finske; Zakon o državljanstvu Republike Grčije; Zakon o državljanstvu Republike Litve; Zakon o državljanstvu Republike Nemčije; Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 1/91, ..., 24/07).

PRIDOBITEV DRŽAVLIJANSTVA V POSTOPKU NATURALIZACIJE

pogost – včasih pa tudi edini – način pridobitve državljanstva države sprejema je postopek naturalizacije, ki je praviloma relevanten predvsem za prvo generacijo imigrantov, razen če država ne priznava možnosti pridobitve državljanstva na podlagi načela teritorialnosti in morajo po tej poti zaprositi za državljanstvo tudi otroci imigrantov in njihovi potomci. Ker je v primeru prve generacije imigrantov najpogostejši način pridobitve državljanstva postopek redne naturalizacije, se

bom v analizi osredotočila na ta postopek. Vendar naj na tem mestu poudarim, da lahko imigranti pridobijo državljanstvo tudi na podlagi postopka olajšane naturalizacije (na primer imigranti, poročeni z državljani države sprejema) ali na podlagi postopka izredne naturalizacije (na primer razni športniki ali umetniki).¹⁹

Postopek redne naturalizacije je načeloma najtežji način pridobitve državljanstva, saj morajo prosilci izpolnjevati številne pogoje, ki segajo vse od zahtevane dolžine bivanja v državi, opravljanja različnih testov, pa vse do odpovedi svojemu predhodnemu državljanstvu. Kot pravilno ugotavljata Aleinikoff in Klusmeyer (2002: 16–20), so nekateri zahtevani pogoji, kot sta na primer dolžina bivanja in poznavanje jezika, smiselni in legitimni, saj posameznik z njimi dokazuje stopnjo integritiranosti v družbo sprejema, nekaterim dodatnim pogojem (na primer dober ali moralni značaj posameznika) pa bi se bilo treba izogibati, saj je njihov namen zgolj oviranje postopka naturalizacije in odvrčanje posameznika od pridobitve državljanstva. V literaturi se sicer pojavljajo tudi nekateri radikalnejši predlogi, kot je na primer ideja Josepha H. Carensa (2002: 109), da je edini legitimni pogoj v postopku naturalizacije lahko le določena dolžina bivanja. Dora Kostakopoulou (v Bauböck 2006: 21) predlaga še bolj kontroverzno rešitev: ker je naturalizacija po njenem mnenju že zastarela institucija, bi jo bilo treba zamenjati z avtomatično civilno registracijo, ki bi temeljila na bivanju v neki državi in odsotnosti kazenskih obtožb. A te ideje zaenkrat ostajajo le del teoretičnih razmišljanj, saj države v postopku naturalizacije še vedno postavljajo številne dodatne pogoje za pridobitev državljanstva. V nadaljevanju si bomo pogledali, kakšne režime so na tem področju uvedle analizirane države.



19 Države torej poznajo različne postopke naturalizacije: redna naturalizacija, v okviru katere mora prosilec izpolniti vse zahtevane pogoje (npr. 10. člen slovenskega Zakona o državljanstvu); olajšana naturalizacija, v okviru katere se spregleda izpolnjevanje nekaterih pogojev redne naturalizacije, npr. krajše obdobje zahtevane dolžine bivanja (npr. 12. člen slovenskega Zakona o državljanstvu); izredna naturalizacija, v okviru katere se državljanstvo podeljuje izbranim osebam, če to koristi državi zaradi znanstvenih, gospodarskih, kulturnih, nacionalnih ali drugih razlogov, pri čemer tem osebam ni treba izpolnjevati nobenih dodatnih pogojev (npr. 13. člen slovenskega Zakona o državljanstvu).

Tabela 3: Pogoji za pridobitev državljanstva v postopku redne naturalizacije v izbranih državah

Pogoji	Države			
	Češka	Finska	Grčija	Litva
Bivanje	Pet let stalnega bivanja brez daljših obdobjih odsotnosti.	Šest let neprekinjenega bivanja ali osem let bivanja po dopolnjenem 15. letu starosti, pri tem zadnji dve leti neprekinjenega bivanja.	Deset let bivanja v Grčiji v zadnjih dvanajstih letih.	Deset let bivanja, posedovanje ustreznega dovoljenja.
Jezik	Da	Da (ustni in pisni test za finski ali švedski jezik).	Da	Da
Poznavanje družbe	Ne	Ne	Da (zgodovina, kultura).	Da (ustava).
Zadostna materialna Sredstva	Ne	Da	Ne	Da
Odsotnost kazenskih obtožb	Da	Da	Da	Da (posredno kot možen razlog za zavrnitev prošnje).
Odpoved predhodnega državljanstva	Da, a z vedno več izjemami.	Ne	Ne (a zahteva po odpovedi v praksi).	Da
Dober značaj	Ne	Ne	Ne	Ne
Prisega	Ne	Ne	Da	Da
Drugo	- Brez kršitev imigracijskih zakonov; - Izpolnitev nekaterih zakonskih dolžnosti (plačevanje davkov, socialnega in pokojninskega zavarovanja).	- Če je dopolnil 18 let ali se je pred tem poročil/a; - Redna naturalizacija ni možna v naslednjih primerih: ogrožanje nacionalne varnosti ali javnega reda; če je razlog za pridobitev državljanstva le uživanje koristi brez namena naselitve na Finskem; če je v nasprotju z državnimi interesi.	- Če ni v teku postopek za njegovo/njeno deportacijo.	- Opravljanja izpita iz poznavanja litvanskega jezika in ustave Republike Litve so oproščene naslednje kategorije posameznikov: starejši od 65 let; osebe, pri katerih je ugotovljena opravilna sposobnost od 0 do 55 odstotkov; osebe, ki so dosegle starost za upokojitve; osebe s posebnimi potrebami (ocenjena visoka ali srednja stopnja); osebe z resnimi kroničnimi mentalnimi boleznimi.

Viri: Baršová (2007: 169, 171); Czech Citizenship;²⁰ Zakon o državljanstvu Republike Finske; Zakon o državljanstvu Republike Grčije; Zakon o državljanstvu Republike Litve; Waldrauch (2006: 106–109).



20 Prispevek "Czech Citizenship" je dostopen na spletni strani Mednarodne organizacije za migracije v Pragi, kjer se nahajajo temeljne informacije, namenjene olajšanju življenja tujcev na Češkem (<http://www.en.domavcr.cz/advice-for-living-in-the-czech-republic/citizenship/czech-citizenship>, 21. 11. 2008).

Tabela 3: Pogoji za pridobitev državljanstva v postopku redne naturalizacije v izbranih državah (nadaljevanje)

Pogoji	Država		
	Nemčija	Nizozemska	Slovenija
Bivanje	Osem let (sedem let v primeru uspešnega obiskovanja integracijskih tečajev, šest let v primeru izkazane višje stopnje integriranosti).	Pet let neprekinjenega bivanja, veljavno dovoljenje za bivanje (v določenih primerih se ta pogoj zniža na tri leta ali dve leti ali pa se ga celo opusti).	Deset let dejanskega bivanja, od tega pet let neprekinjeno, urejen status tujca.
Jezik	Da	Da	Da
Poznavanje družbe	Da (zgodovina, politični in pravni sistem, kultura).	Da	Ne
Zadostna materialna sredstva	Da	Ne	Da
Odsotnost kazenskih obtožb	Da	Da	Da
Odpoved predhodnega državljanstva	Da, a s številnimi izjemami.	Da, a s številnimi izjemami. ²¹	Da
Dober značaj	Ne	Ne	Ne
Prisega	Da	Da (udeležba na naturalizacijski ceremoniji je obvezna v roku enega leta, v nasprotnem primeru je treba ponovno začeti postopek).	Da
Drugo	- Odsotnost dejstev, ki bi nakazovali, da prosilec podpira neustavne politične aktivnosti (sem spadajo tudi teroristične aktivnosti) ali je v njih celo udeležen in ogroža nacionalno varnost države. - Opravljanja izpita so oproščeni starejši in (duševno ali fizično) bolni.	- Ne predstavlja nevarnosti za javni red, javno moralo in varnost Kraljevine.	- Ni bila izrečena odpoved bivanja v Sloveniji; - Ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države; - Poravnane davčne obveznosti.

Viri: Auswärtiges Amt (2008); Hailbronner (2006: 214, 225); Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008a, 2008b, 2008c, 2008d); Ofoji (2008: 36); Waldrauch (2006: 106–109); Zakon o državljanstvu Kraljevine Nizozemske; Zakon o državljanstvu Republike Nemčije; Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št.1/91, ..., 24/07).

21 Vse izjeme so natančneje opisane na spletni strani nizozemskega urada za migracijo in naturalizacijo Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008d).

Kot je razvidno iz zgornje tabele (Tabela 3), vse države v postopku redne naturalizacije pogojujejo pridobitev državljanstva z določenim obdobjem (neprekinjenega) bivanja v državi in s posedovanjem dovoljenja za stalno bivanje, kjer pa je v zadnjem času mogoče zaznati določen trend uvajanja liberalnejših določil.²² Dolžina zahtevanega bivanja v izbranih državah se sedaj giblje med pet in deset leti bivanja, kar je tudi v skladu s priporočili Evropske konvencije o državljanstvu,²³ poleg tega pa nekatere države v določenih primerih dovoljujejo skrajšanje te dobe ali celo opustitev tega pogoja (na primer Nemčija in Nizozemska).²⁴ Naslednji pogoj, ki ga prav tako zahtevajo vse analizirane države, je uspešno opravljen test poznavanja jezika države sprejema, ki je eden od pomembnejših kazalnikov integriranosti posameznika v družbo. Kot zanimivost naj omenimo 13. člen finskega Zakona o državljanstvu, ki predvideva možnost uporabe znakovnega jezika pri opravljanju jezikovnega testa, če je prosilec gluhomem. Grčija, Litva, Nemčija in Nizozemska poleg jezikovnega testa od prosilcev zahtevajo tudi uspešno opravljen test o poznavanju družbe sprejema, ki praviloma vsebuje vprašanja o zgodovini ter pravnem in političnem sistemu.²⁵ Nadaljnji pogoj, ki se pojavlja v vseh obravnavanih zakonih o državljanstvu, je odsotnost kazenskih obtožb, a so pogoji za izpolnjevanje tega kriterija med državami zelo različni in odvisni od kazenske zakonodaje določene države. Pri vseh drugih pogojih, ki se pojavljajo pri postopku redne naturalizacije, pa imajo države očitno različna stališča o smiselnosti in upravičenosti takih zahtev, saj jih nekatere uvrščajo med pogoje redne naturalizacije, nekatere pa ne. Takšen primer je zahteva po odpovedi prejšnjemu državljanstvu. Čeprav se v mednaro-

22 Naj omenim le nekatere primere: Nemčija je drastično znižala zahtevano dolžino bivanja s petnajst na osem let (Hailbronner 2006: 214), Portugalska z deset na šest let (de Queiroz 2008).

23 Člen 6(3) omenjene konvencije priporoča, naj bo zahtevana dolžina bivanja v državi manj kot deset let.

24 Izjeme, ki jih glede tega predvideva Nizozemska, so natančneje opisane na spletni strani nizozemskega Urada za migracijo in naturalizacijo Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008c).

25 V Sloveniji opravljanje tovrstnega tečaja (zaenkrat) še ni pogoj za pridobitev državljanstva po postopku redne naturalizacije, temveč le ena od ponujenih možnosti za lažjo integracijo tujih državljanov, ki jih predvideva 82. člen Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99, ... , 41/09). V skladu z določili 3. člena Uredbe o integraciji tujcev (Ur. l. RS, št. 65/08) so do brezplačne udeležbe v programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo upravičene naslednje kategorije tujih državljanov: a) državljani tretjih držav, ki v Sloveniji prebivajo na podlagi dovoljenja za stalno bivanje, ter njihovi družinski člani, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za začasno bivanje zaradi združitve družine, ne glede na dolžino bivanja v Sloveniji in veljavnost dovoljenja; b) državljani tretjih držav, ki v Sloveniji najmanj dve leti bivajo na podlagi dovoljenja za začasno bivanje in imajo dovoljenje za začasno bivanje, izdano z veljavnostjo najmanj enega leta, ter njihovi družinski člani, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za začasno bivanje zaradi združitve družine, ne glede na dolžino bivanja v Sloveniji in veljavnost dovoljenja; c) ožji družinski člani, ki v Sloveniji bivajo na podlagi dovoljenja za začasno bivanje zaradi združitve družine, so do brezplačne udeležbe upravičeni taktat, če tujec, ki je uveljavil pravico do združitve družine, pripada eni od prej omenjenih kategorij. Samo izvedbo programov, vključno z učnim načrtom in preverjanjem znanja, pa natančneje določa Pravilnik o programih za integracijo tujcev (Ur. l. RS, št. 25/09).

dni skupnosti vse bolj uveljavlja načelo tolerance ali celo aktivnega sprejemanja dvojnega državljanstva,²⁶ nekatere države (Litva, Slovenija) še vedno vztrajajo pri zahtevi, da se posamezniki odrečejo predhodnemu državljanstvu ter prisežejo lojalnost in zvestobo svoji novi domovini. Druge države, kot so na primer Češka, Nemčija in Nizozemska, sicer zahtevajo odpoved predhodnemu državljanstvu, a pri tem prepoznavajo vedno več izjem, zaradi česar naraščajoče število naturaliziranih imigrantov ohranja dvojno državljanstvo. Za druge države, med njimi na primer Finsko, pa dokazovanje lojalnosti svoji novi domovini ni relevanten kriterij za pridobitev državljanstva, zato prosilcem dopuščajo, da ohranijo svoje predhodno državljanstvo, poleg tega pa od njih ne zahtevajo prisege. Edini pogoj, glede katerega pa se očitno vse obravnavane države strinjajo, da bi zelo verjetno oviral naturalizacijski postopek in odvrčal posameznika od pridobitve državljanstva – sploh če upoštevamo ugotovitve Aleinikoffa in Klusmeyerja (2002: 20), da pogojevanje postopka naturalizacije s tako nejasno definirano zahtevo zgolj podeljuje pristojnim oblastem dovolj diskrecijske pravice, da zavrnejo potencialnega novega državljana na podlagi popolnoma subjektivnih in arbitrarnih razlogov – je zahteva po dobrem in moralnem značaju posameznika, ki se ne pojavlja v nobenem od analiziranih zakonov o državljanstvu.²⁷

IZGUBA DRŽAVLJANSTVA

Analizo bom zaokrožila še s kratkim pregledom zakonskih določil, ki se nanašajo na izgubo državljanstva, v okviru katerega me bo zanimalo predvsem, na podlagi kakšnih razlogov lahko država posamezniku odvzame njegovo državljanstvo. V primeru imigrantov so takšna določila namreč pomemben kazalnik varnosti njihovega položaja v družbi, saj bi lahko bilo v primeru velike diskrecijske pravice države njihovo nedavno pridobljeno državljanstvo podvrženo arbitrarnim

26 Več o trendih na področju dvojnega državljanstva v Kejžar (2007).

27 Tudi odsotnost kazenskih določb bi lahko interpretirali kot enega od kazalnikov "dobrega" državljana, a pri analizi tega pogoja sem se osredotočila na zakonska določila, ki bi izrecno omenjala dober in moralni značaj posameznika kot enega od zahtevanih pogojev za redno naturalizacijo. Takšen primer je npr. ameriški Zakon o imigraciji in državljanstvu (Immigration and Nationality Act), ki kot enega od pogojev za redno naturalizacijo določa, da je oseba "dobrega moralnega značaja" (3. sklop, 2. poglavje, sekcija 316, odstavek a (3)). Zakon tega določila natančneje ne pojasnjuje, a po navedbah ameriške nevladne organizacije Pine Tree Legal Assistance, ki nudi brezplačno pravno pomoč tudi imigrantom, uradniki kot dokaz, da oseba ni dobrega moralnega značaja, lahko označijo tudi naslednja dejanja: kandidat ni vedno oddal dohodninske napovedi, čeprav je bil zaposlen; kandidat ima težave s prekomernim pitjem alkohola; kandidat ima otroka z osebo, s katero ni bil poročen; oseba ima otroke, a ne živi z njimi in zanje ne plačuje preživnine; kandidat je bil aretiran iz kateregakoli razloga, itd. (<http://www.ptla.org/immigrants/english/citizenship.htm>, 29. 6. 2009).

odločitvam državne administracije. A že na podlagi hitrega pregleda spodnje tabele (Tabela 4), ki prikazuje neprostovoljne načine izgube državljanstva,²⁸ opazam, da obravnavane države ne uporabljajo takšnih arbitrarnih načel. Še več, Češka celo z ustavo prepoveduje kakršenkoli odvzem državljanstva brez privolitve posameznika (Baršová 2007: 170). Druge analizirane države pa predvidevajo odvzem državljanstva na podlagi dveh skupin razlogov. Prvič, določene države odvzamejo posamezniku državljanstvo v primeru zadržka varnostne narave, torej če deluje v nasprotju z interesi te države. Pri tem nekatere države uporabljajo bolj splošne določbe, preostale države (na primer Grčija, Litva, Nemčija, Nizozemska) pa so pri tem bolj specifične in jasneje opredeljujejo delovanje v nasprotju z interesi države, kamor vključujejo na primer služenje v vojski druge države brez ustrezne privolitve pristojnih oblasti ali sprejetje pomembnih javnih funkcij v drugi državi brez ustrezne privolitve pristojnih oblasti. Drugič, določene države predvidevajo možnost odvzema državljanstva tudi v primeru napak v postopku naturalizacije, ki sprožajo dvom v pristnost vezi med posameznikom in državo. Finska, Litva in Nizozemska tako odvzamejo državljanstvo v primeru namernega navajanja zavajajočih ali napačnih podatkov v postopku naturalizacije. Poleg tega Litva in Nizozemska določata odvzem državljanstva tudi v primeru, če se posameznik v predvidenem časovnem obdobju ne odpove svojemu predhodnemu državljanstvu, čeprav je bilo to v postopku pridobitve državljanstva zahtevano.

Neprostovoljni odvzemi državljanstva s strani države načeloma torej niso podvrženi arbitrarni volji državne administracije, temveč so posredno povezani z voljo in dejanji posameznika. Tudi analiza možnosti izgube državljanstva v primeru naturalizacije v drugi državi potrjuje ugotovitev, da postaja temeljno načelo pri postopku izgube državljanstva lastna volja posameznika. Dvojno državljanstvo je bilo namreč še do nedavnega razumljeno kot negativen družbeni fenomen, ki ga je treba odpraviti, zato so številni mednarodni dokumenti in nacionalne zakonodaje vpeljali avtomatično izgubo državljanstva v primeru pridobitve državljanstva v drugi državi (Kejžar 2007). A nova spoznanja o pomenu dvojnega državljanstva so spodbudila države k večji toleranci in sprejemanju tega fenomena, kar se posledično odraža tudi v dejstvu, da države tovrstnega avtomatizma ne uveljavljajo več (ibid.). Tako le še nekatere države (Češka, Litva, Nemčija, Nizozemska) v primeru naturalizacije v drugi državi avtomatično odvzamejo državljanstvo, in še to le v primeru, da je posameznik sam na lastno željo zaprosil za drugo državljanstvo, pa še pri tem države prepoznavajo določene izjeme. Nenazadnje pa se pri vsem



²⁸ Odločitev, da tovrstne izgube državljanstva poimenujem kot "neprostovoljne", temelji predvsem na dejstvu, da tovrstne postopke običajno sprožijo pristojne državne institucije, v primerjavi s t. i. "prostovoljnimi" načini izgube državljanstva, kjer pa se postopek začne na izrecno željo posameznika. Za natančnejšo analizo prostovoljnih načinov izgube državljanstva v analiziranih državah glej Bešter idr. (2008: 153–154).

skupaj pojavlja tudi vprašanje učinkovite implementacije teh določil v praksi, saj med državami praviloma ni uveljavljena praksa medsebojnega obveščanja o državljanskih statusih svojih prebivalcev.

Tabela 4: Načini neprostovoljne izgube državljanstva v izbranih državah

Država	Neprostovoljni načini izgube državljanstva	
	Neprostovoljno	Naturalizacija v drugi državi
Češka	Ustava prepoveduje odvzem državljanstva proti volji posameznika; leta 2006 je bil podan predlog za možnost odvzema državljanstva v primeru navajanja napačnih dejstev med naturalizacijskim postopkom.	Avtomatično, če posameznik izrecno zaprosi za drugo državljanstvo (ne velja v primeru državljanstev, avtomatično pridobljenih zaradi porekla ali poroke).
Finska	1. Če je že ugotovljeno očetovstvo razveljavljeno, a le do dopolnjenega petega leta otrokove starosti; upošteva se vse okoliščine, vključno otrokovo starost in vezi s finsko državo. 2. V primeru podajanja napačnih ali zavajajočih informacij v postopku pridobitve državljanstva.	Le na željo posameznika.
Grčija	1. Če posameznik sprejme položaj v javnem sektorju tuje države in zavrne poziv pristojnega ministrstva, da se zaradi interesov grške države odpove temu položaju. 2. Če je posameznik med njegovim/njenim bivanjem v tuji državi deloval za interese tuje države, in sicer v nasprotju s svojim statusom grškega državljana in interesi Grčije. 3. Izguba grškega državljanstva je osebna in ne vpliva na državljanstva zakoncev ali otrok.	Le na željo posameznika.
Litva	1. Odrek v primeru, da posameznik služi v vojski druge države ali je zaposlen v državni upravi države nečlanice Evropske unije brez dovoljenja litvanske vlade. 2. Sodišče lahko razglasi odlok o dodelitvi litvanskega državljanstva kot neveljavnega, če se ugotovi: a) da je oseba v postopku pridobitve državljanstva predstavila ponarejene dokumente ali uporabila kakšno drugo prevaro; b) da se oseba ni odpovedala prejšnjemu državljanstvu; c) da je oseba poskusila storiti ali storila mednarodne zločine, kot so agresija, genocid, zločini proti človečnosti, vojne zločine ali pa kriminalna dejanja, naperjena proti Litvi; d) da je neupravičeno pridobila dovoljenje za bivanje. 3. V primeru, da je bila odločitev o dodelitvi državljanstva sprejeta v nasprotju z določili Zakona o državljanstvu ali drugih zakonov in z njihovo kršitvijo.	Da, a ne v primeru, če je posameznik pridobil drugo državljanstvo brez izrecne izjave svoje volje in mu ni bilo izdano potrdilo o državljanstvu druge države. Ne velja tudi v primeru, da je z določeno državo podpisan bilateralni sporazum o dvojnem državljanstvu. Takšna odpoved začne veljati z dnem pridobitve drugega državljanstva (posameznik mora v 30 dneh o tem podati pisno izjavo pristojnim oblastem).

Tabela 4: Načini neprostovoljne izgube državljanstva v izbranih državah (nadaljevanje)

Država	Neprostovoljni načini izgube državljanstva	
	Neprostovoljno	Naturalizacija v drugi državi
Nemčija	Če posameznik prostovoljno vstopi v vojsko tuje države brez predhodnega dovoljenja nemškega obrambnega ministrstva, hkrati pa poleg nemškega poseduje državljanstvo tudi te države.	Avtomatično, če posameznik sam zaprosi za državljanstvo druge države (tudi če ta oseba ohrani prebivališče na ozemlju nemške države), razen če posameznik pridobi dovoljenje pristojnih oblasti za ohranitev nemškega državljanstva.
Nizozemska	1. V primeru podajanja napačnih ali zavajajočih informacij in prikrivanja relevantnih informacij v postopku pridobitve državljanstva, če je to ugotovljeno v roku dvanajstih let. 2. V primeru, da se posameznik v predvidenem zakonskem roku ni odrekel svojemu predhodnemu državljanstvu. 3. V primeru, da se posameznik pridruži vojski tuje države, ki je vpletena v akcije zoper Kraljevino in/ali zoper zavezništvo, katerega članica je tudi Kraljevina.	Avtomatično, če posameznik na lastno željo pridobi državljanstvo druge države (z nekaterimi zanimivimi izjemami). ²⁹ Če posameznik pridobi državljanstvo Surinama (na podlagi bilateralnega sporazuma iz leta 1975).
Slovenija	Slovenskemu državljanu, ki dejansko živi v tujini in ima tudi tuje državljanstvo, se lahko odvzame državljanstvo, če s svojim delom škoduje mednarodnim ali drugim interesom Slovenije. Za delo, s katerim se škoduje mednarodnim in drugim interesom Republike Slovenije, se šteje: če oseba pripada organizaciji, katere aktivnost meri na rušenje ustavnega reda Republike Slovenije; če oseba kot pripadnik tuje obveščevalne službe škoduje interesom Republike Slovenije ali če tem interesom škoduje s svojim delom v državnem organu ali organizaciji tuje države; če je oseba pogost storilec kaznivih dejanj, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, in prekrškov zoper javni red; če oseba kljub pozivu pristojnega organa odkloni izpolnitev z ustavo in zakonom predpisane dolžnosti državljan Republike Slovenije.	Le na željo posameznika.

Viri: Baršová (2007: 170); Hailbronner (2006: 215); Zakon o državljanstvu Kraljevine Nizozemske; Zakon o državljanstvu Republike Finske; Zakon o državljanstvu Republike Grčije; Zakon o državljanstvu Republike Litve; Zakon o državljanstvu Republike Nemčije; Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 1/1991, ..., 24/2007).²⁹

• • •

²⁹ V skladu z določili nizozemskega Zakona o državljanstvu (15. člen, 2. točka) so izjeme naslednje: a) če je posameznik rojen v državi drugega državljanstva in ima tam stalno prebivališče že od pridobitve tega drugega državljanstva; b) če je posameznik pred dopolnjenim 18. letom imel v državi drugega državljanstva stalno prebivališče neprekinjeno pet let; c) če je posameznik poročen z osebo, ki ima državljanstvo te druge države.

SKLEPI ANALIZE

Namen pričujočega prispevka je bil s pomočjo primerjalne analize politik državljanstva v izbranih evropskih državah odgovoriti na dve temeljni vprašanji: prvič, ali v teh državah lahko zasledimo določene trende v smeri konvergence in liberalizacije teh politik, kot jih opažamo na globalni ravni; drugič, kakšna je umeščenost teh politik v proces integracije imigrantov v družbe sprejema. In kakšni odgovori se nam ponujajo glede na opravljeno komparativno analizo?

Na podlagi zgoraj predstavljenih ugotovitev lahko sicer z določenim zadržkom potrdim, da tudi v omenjenih državah zaznavamo trend konvergence in liberalizacije politik državljanstva. Pomemben kazalnik trenda konvergence je že samo dejstvo, da države kljub morebitnim različnim zakonodajnim rešitvam svoje politike državljanstva utemeljujejo na podobnih načelih. Največ podobnosti lahko prepoznamo na področju izgube državljanstva, kjer vse države utemeljujejo svoje politike praviloma na načelu spoštovanja volje posameznika, ki jo omejujejo zaradi mednarodno uveljavljenega načela preprečevanja apatridnosti, morebitnih varnostnih zadržkov ali neizpolnjenih državljanskih dolžnosti. Tudi na področju naturalizacije imajo države podobna stališča glede tega, kateri pogoji so najustrežnejši kazalniki posameznikove integriranosti v družbo in njegove dejanske povezanosti z državo sprejema, saj prav vse države v postopku naturalizacije kot temeljne pogoje določajo naslednje: dolžina bivanja v državi (ki se giblje med pet in deset leti), poznavanje jezika družbe in odsotnost kazenskih obtožb.³⁰ Obstajajo sicer določena razhajanja glede preostalih dodatnih pogojev, a tudi tu je v zadnjem obdobju mogoče zaznati približevanje stališč. Ta trend je trenutno najbolj očiten na področju tolerance dvojnega državljanstva, saj vse več držav odstopa od strogega uveljavljanja pogoja odpovedi prejšnjemu državljanstvu (na primer Nemčija, ki je uvedla številne izjeme tega pravila) ali pa ga celo ukinja. Največ razlik pa lahko ugotovimo na področju podeljevanja državljanstva drugi ali tretji generaciji, kjer se še vedno uporabljata obe temeljni načeli: načelo krvne zveze in načelo teritorialnosti. A hkrati lahko tudi tu zaznamo nekatere elemente konvergence, saj načelo krvne zveze, ki je nekdaj prevladovalo kot temeljno načelo podeljevanja državljanstva, sedaj vse pogosteje dopolnjuje tudi načelo teritorialnosti, ki se uveljavlja kot eden pomembnejših instrumentov spodbujanja integracije druge in tretje generacije imigrantov. Primer tega trenda sta na primer Nemčija, ki je po nekaj desetletjih vztrajnega zanikanja, da je imigracijska država, z novim zakonom leta 2000 le ponudila možnost drugi generaciji, da pridobi nemško državljanstvo na podlagi načela teritorialnosti, ter Portugalska, ki je prav

30 Tudi strokovna literatura omenjene pogoje opredeljuje kot temeljne pogoje, ki so v okviru postopka naturalizacije legitimen kazalnik povezanosti posameznika z določeno družbo. Glej npr. Aleinkoff in Klusmeyer (2002: 16–20).

tako po desetletjih vztrajanja le na načelu krvne zveze leta 2006 vpeljala načelo teritorialnosti za drugo in tretjo generacijo imigrantov. Druge države, ki še vedno vztrajajo na načelu krvne zveze, pa so večinoma nekdanje države emigracije, ki se šele v zadnjih letih soočajo z resnejšo imigracijsko izkušnjo in se zaenkrat še niso lotile izziva integracije druge generacije imigrantov. Med takšne države spada tudi Slovenija.

Odgovor na vprašanje o trendu liberalizacije pa je glede na ugotovitve analize v izbranih evropskih državah bolj kompleksen. Najustrezneje bi lahko stanje opisali s pomočjo teze avtoric Betty de Hart in Ricky van Oers (2006: 318), da trend liberalizacije državljanskih politik ni linearen, saj so zanj značilna tako obdobja poudarjanja liberalnejših elementov kot tudi obdobja sprejemanja restriktivnejših ukrepov. Na področju naturalizacije lahko namreč zaznamo prisotnost elementov tako liberalnega kot tudi restriktivnega trenda, ki so posredno povezani tudi s spremembami v drugih fazah integracijskega procesa. V analiziranih državah tako lahko opazimo trend zniževanja zahtev glede dolžine bivanja, kar je v veliki meri rezultat sprememb pogojev za pridobitev dovoljenj za bivanje, ter vse večjo toleranco dvojnega državljanstva, kar pa je predvsem posledica novih spoznanj o pomenu ohranjanja predhodnega državljanstva v procesu integracije posameznika.³¹ A obenem so nekatere države v svoje integracijske politike uvedle strožje zahteve glede stopnje integriranosti imigrantov v družbo sprejema, kar se posledično odraža v pogojevanju postopka redne naturalizacije z uspešno opravljenim državljanskim testom. Takšen primer je na primer Nemčija, ki je septembra 2008 kot pogoj za pridobitev državljanstva po redni naturalizaciji uvedla tudi uspešno opravljen državljanski test, ki vsebuje številna vprašanja o zgodovini ter političnem in pravnem sistemu nemške države, ki verjetno v nekaterih primerih presega znanje marsikaterega nemškega državljana (Ofoji 2008).³² Določene elemente liberalizacije prepoznavamo tudi v uvajanju načela teritorialnosti pri podeljevanju državljanstva drugi in tretji generaciji imigrantov, a je ta trend trenutno omejen na države, ki imajo že dalj časa izkušnje z imigracijami. Trend liberalizacije na področju izgube državljanstva pa se izraža predvsem v vedno bolj uveljavljenem načelu spoštovanja volje posameznika, zato je tudi vse manj oblik neprostoVOLjnega in avtomatičnega odvzema državljanstva, kar nakazuje na relativno varen status imigranta v družbi sprejema.

Kakšna pa je umeščenost obravnavanih politik državljanstva v proces integracije imigrantov v družbo sprejema? Nedvomno postajajo politike državljanstva in

31 Več o tem v Kejžar (2007).

32 Tudi Slovenija je z v letu 2008 sprejeto Uredbo o integraciji tujcev (Ur. l. RS, št. 65/08) uvedla takšne programe seznanjanja s slovensko kulturo, zgodovino in političnim sistemom, a zaenkrat le kot način za lažjo integracijo imigrantov v slovensko družbo. Več o tem v opombi št. 24.

politike vključevanja imigrantov vse bolj medsebojno prepletene in hkrati komplementarne, kar omogoča celovitejši in uspešnejši pristop k reševanju problematike integracije imigrantov v družbe sprejema. A žal to spoznanje še ni sprejeto v vseh obravnavanih državah, med drugim tudi v Sloveniji, ki še vedno vztraja na politiki ločevanja omenjenih področij. O tem nenazadnje priča tudi nedavna reorganizacija slovenskega Ministrstva za notranje zadeve, v okviru katere je bilo oblikovanje in izvajanje migracijske in integracijske politike dodeljeno novoustanovljenemu Direktoratu za migracije in integracije, področje državljanstva pa je ostalo v pristojnosti Oddelka za državljanstvo, ki deluje v okviru Direktorata za upravne notranje zadeve.³³ Nadalje ugotavljam, da pri večini obravnavanih držav, tudi tistih, ki prepoznavajo pomen politik državljanstva za integracijo tujcev, velja, da je pridobitev državljanstva še vedno primarno nagrada za uspešno opravljen proces integracije imigranta v družbo sprejema – uspešnost tega procesa seveda ocenjujejo pristojne oblasti na podlagi “objektivnih” kriterijev in je neodvisno od subjektivne percepcije imigranta – ne pa spodbuda med samim procesom, ki bi z zagotovitvijo enakopravnega položaja olajšala nadaljnje vključevanje imigranta v družbo. Takšen trend pa kljub enotnejšim in liberalnejšim načelom praviloma ne prispeva k učinkovitejši integraciji državljanov tretjih držav, saj jih državljanstvo in s tem enakopraven položaj z drugimi državljani čaka šele na koncu integracijskega procesa, ko dokažejo ustrezno stopnjo integriranosti (lojalnosti in zvestobe) v svoji novi domovini.

● ● ●
33 Natančnejši opis delovnih področij je dostopen na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve: http://www.mnz.gov.si/si/delovna_podrocja/, 29. 6. 2009.

LITERATURA IN VIRI

- Aleinikoff, T. Alexander in Douglas Klusmeyer, ur. (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Baršová, Andrea (2007) "Czech Citizenship Legislation Between Past and Future." V Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig in Wiebke Sievers (ur.) *Citizenship Policies in the New Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 163–184.
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller in Cristina Szanton Blanc (1994) *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Langhorne: Gordon and Breach.
- Bauböck, Rainer (1994) *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Bauböck, Rainer (2006) "Citizenship and Migration – Concepts and Controversies." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 15–31.
- Bauböck Rainer, Bernhard Perchinig in Wiebke Sievers, ur. (2007) *Citizenship Policies in the New Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk in Harald Waldrauch, ur. (2006) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 2: Country Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kejžar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Bosniak, Linda (2001) "Denationalizing Citizenship." V Alexander T. Aleinikoff in Douglas Klusmeyer (ur.) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace: 237–252.
- Carens, Joseph H. (2002) "Citizenship and Civil Society: What Rights for Residents?" V Randall Hansen in Partick Weil (ur.) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: the Reinvention of Citizenship*. New York in Oxford: Berghahn Books: 100–118.
- "Czech Citizenship" (<http://www.en.domavcr.cz/advice-for-living-in-the-czech-republic/citizenship/czech-citizenship>, 29. 6. 2009).

- De Hart, Becky in Ricky van Oers (2006) "European trends in nationality law." V Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk in Harald Waldrauch (ur.) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Trends, Volume 1: Comparative Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 317–357.
- De Queiroz, Mario (2008) "Portugal: Nationality Extended to Second and Third-Generation Immigrants" (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=32189>, 21. 11. 2008).
- Deželan, Tomaž, Danica Fink-Hafner, Mitja Hafner-Fink in Samo Uhan (2007) *Državljanstvo brez meja?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Dutch Ministry of Foreign Affairs (2008) "How can I acquire Dutch nationality?" (http://www.minbuza.nl/en/welcome/DutchCitizens,dutch_nationality/how_can_i_acquire_dutch_nationalityx.html#a2, 21. 11. 2008).
- Faist, Thomas, ur. (2007) *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*. Aldershot in Burlington: Ashgate.
- Faist, Thomas in Peter Kivisto, ur. (2007) *Dual Citizenship in Global Perspective: from Unitary to Multiple Citizenship*. Houndmills, Basingstoke in Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Feldblum, Miriam (2000) "Managing Membership: New Trends in Citizenship and Nationality Policy." V Alexander T. Aleinikoff in Douglas Klusmeyer (ur.) *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace: 475–499.
- Groenendijk, Kees (1999) "Dual Nationality in The Netherlands: Pragmatism and Stability" (<http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/mpf5/mpf5-groenendijk.htm>, 29. 6. 2009).
- Hailbronner, Kay (2006) "Germany." V Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk in Harald Waldrauch (ur.) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Trends, Volume 2: Country Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 213–251.
- Hammar, Tomas (1989) "State, Nation, and Dual Citizenship." V William Rogers Brubaker (ur.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America: 81–95.
- Immigratie-en Naturalisatiedienst (2008a) "Conditions in Respect of Naturalisation" (http://www.ind.nl/EN/verblijfwijzer/verblijfwijzer_mijnsituatie.asp?proc=komen&procedure=Obtaining%20Dutch%20nationality&procedureesta_pnaam=Conditions%20in%20respect%20of%20Naturalisation&land=&duur=1&lang=en, 21. 11. 2008).

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008b) "Naturalisation Ceremony" (http://www.ind.nl/EN/verblijfwijzer/verblijfwijzer_mijnsituatie.asp?proc=komen&procedure=Obtaining%20Dutch%20nationality&procedurestapnaam=Naturalisation%20ceremony&land=&duur=1&lang=en, 21. 11. 2008).
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008c) "5-year Term: When Does the 5-year Term Not Apply" (http://www.ind.nl/EN/verblijfwijzer/verblijfwijzer_mijnsituatie.asp?proc=komen&procedure=Obtaining%20Dutch%20nationality&procedurestapnaam=5-year%20term&land=&duur=1&lang=en, 21. 11. 2008).
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008d) "Exceptions" (http://www.ind.nl/EN/verblijfwijzer/verblijfwijzer_mijnsituatie.asp?proc=komen&procedure=Obtaining%20Dutch%20nationality&procedurestapnaam=Exceptions&land=&duur=1&lang=en, 21. 11. 2008).
- Kejžar, Barbara (2007) "Dvojno državljanstvo kot element integracijske politike." V Miran Komac (ur.) *Priseljenci: študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja: 153-186.
- Klusmeyer, Douglas (2001) "Introduction." V Alexander T. Aleinikoff in Douglas Klusmeyer (ur.) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace: 1-14.
- Kraler, Albert (2006) "The Legal Status of Immigrants and Their Access to Nationality." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 33-65.
- Martiniello, Marco (2000) "Citizenship of the European Union." V Alexander T. Aleinikoff in Douglas Klusmeyer (ur.) *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace: 342-380.
- Medved, Felicita (2002) "Volilna pravica tujcev s stalnim prebivališčem kot prispevek integraciji in lokalni samoupravi." *Razprave in gradivo* 40: 22-39.
- Ofoji, Charles (2008) "Germany Introduces Citizenship Test." *African Courier* 63(11): 36.
- Perchinig, Bernard (2006) "EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 67-82.
- Pine Tree Legal Assistance (2009) "Becoming a Citizen" (<http://www.ptla.org/immigrants/english/citizenship.htm>, 29. 6. 2009).

- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago in London: The University of Chicago Press.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1996) "Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State." V David Cesarani in Mary Fullbrook (ur.) *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London in New York: Routledge: 17-29.
- Van Oers, Ricky, Betty de Hart in Kees Groenendijk (2006) "The Netherlands." V Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk in Harald Waldrauch (ur.) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Trends, Volume 2: Country Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 391-434.
- Waldrauch, Harald (2006) "Acquisition of nationality at birth and by naturalisation in Western Europe (15 EU Member States, Norway and Switzerland)." V Rainer Bauböck (ur.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 106-109 (priloga).
- Weil, Patrick (2001) "Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws." V Alexander T. Aleinikoff in Douglas Klusmeyer (ur.) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace: 17-35.

DOKUMENTI

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (vključno s prečiščenima besediloma Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti), Ur. l. RS – MP št. 27/2004 (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2004-027-00024-MP~P015-0000.PDF, 29. 6. 2009).

Auswärtiges Amt (2008) "Law on Nationality" (<http://www.auswaer-tigesamt.de/diplo/en/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Staatsangehoerigkeitsrecht.html>, 21. 11. 2008).

Evropska konvencija o državljanstvu [European Convention on Nationality], CETS št. 166, Strasbourg, 6. 11. 1997 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>, 29. 6. 2009).

"Immigration and Nationality Act" – ameriški zakon o državljanstvu (<http://www.uscis.gov/pub/ProPubVAP.jsp?dockkey=c9fef57852dc066cfe16a4cb816838a4>, 29. 6. 2009).

Konvencija o zmanjšanju primerov večkratnega državljanstva in o vojaških obveznostih v primerih večkratnega državljanstva [Convention on Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality], CETS št. 43, Strasbourg, 6. 5. 1963 (<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/043.htm>, 29. 6. 2009).

Pogodba o Evropski uniji, Ur. l. RS – MP, št. 27/2004 (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2004-027-00024-MP~P014-0000.PDF, 29. 6. 2009).

Pravilnik o programih za integracijo tujcev, Ur. l. RS, št. 25/09.

Uredba o integraciji tujcev, Ur. l. RS, št. 65/08.

Zakon o državljanstvu Kraljevine Nizozemske (angleška verzija) (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4040d84d4>, 21. 11. 2008).

Zakon o državljanstvu Republike Finske (angleška verzija) (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030359.pdf>, 21. 11. 2008).

Zakon o državljanstvu Republike Grčije (angleška verzija) (http://athens.usembassy.gov/uploads/7z/Z4/7zZ4A6EyE4dMjph5dNxFew/citizenship_code.pdf, 21. 11. 2008).

Zakon o državljanstvu Republike Litve (angleška verzija) (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=326111, 21. 11. 2008).

Zakon o državljanstvu Republike Nemčije (Staatsangehörigkeitsgesetz, nemška verzija) (<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rustag/gesamt.pdf>, 21. 11. 2008).

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/91, 24/07.

Zakon o tujcih, Ur. l. RS, št. 61/1999, 41/2009.

AVTORJI / AUTHORS

1. Dr. Bešter Romana, Inštitut za narodnostna vprašanja / Institute for Ethnic Studies, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenija
romana.bester@guest.arnes.si
2. Dr. Brezigar Sara, Inštitut za narodnostna vprašanja / Institute for Ethnic Studies, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenija
sara.brezigar@guest.arnes.si
3. Kejžar Barbara, Inštitut za narodnostna vprašanja / Institute for Ethnic Studies, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenija
barbara.kejzar@guest.arnes.si
4. Dr. Pirc Janez, Inštitut za narodnostna vprašanja / Institute for Ethnic Studies, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenija
janez.pirc@guest.arnes.si

GUIDELINES FOR CONTRIBUTORS

Treatises and Documents, The Journal of Ethnic Studies (Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja) welcomes the submission of articles, other materials and documents on ethnic and minority studies – more specifically on ethnicity, racial and ethnic relations, ethnic identity, nationalism, xenophobia, protection of (ethnic, national, linguistic, religious, and other) minorities, migration, multiculturalism and related subjects.

Three issues of the journal are published every year, usually in April, September and December.

Papers are published in several languages, while the abstracts are always published both in English and in the original language of the paper.

The authors guarantee that their contents are original, unpublished material and are not being submitted for publication elsewhere.

The papers are subject to the evaluation of two reviewers before a decision is made on publication. The reviewers determine also the scientific categorization of the paper. It is preferable that the length of articles be 30,000–45,000 characters, including spaces. Reviews of books and journals, as well as notes, reports on scientific meetings and other subjects of interest to the journal, should be 5,400–9,000 characters.

Along with the paper should be submitted:

- the name of the author, the name and address of the institution in which he or she is employed, and his contact, to be published in the journal;
- the title of the paper in the language of the paper and in English;
- a summary in the language of the paper and a summary in English;
- key words (3-7) in the language of the paper and in English.

The title of the paper, the summary and the key words together should not exceed 1,600 characters in each language. The summary should contain the general presentation of the subject, the methods implemented, the main results and the conclusion(s).

Graphic materials (graphs, illustrations, tables, etc.) should be submitted (in black and white technique) according to standard modes of computer design. The author should secure copyright permission for graphic material from other sources.

Papers are to be submitted by e-mail to the Editor – Dr. Sara Brezigar (sara.brezigar@guest.arnes.si).

NOTES AND REFERENCES IN THE TEXT

Explanatory and bibliographic footnotes should be indicated serially within the paper. Papers should take into account the following guidelines of the style of footnotes and citations.

Authors should use the following method in the text:

(Author year: page)

Where there are no named authors, the name of the appropriate body or the title of the referred material should be placed in parentheses instead.

For two authors:

(Author and Author year: page)

For more than two authors:

(Author et al. year: page)

References to more than one publication by the same author in the same year should be distinguished alphabetically by a, b, c etc.

(Author year(a): page)

Quotes: use [...] when direct quote is changed

“[if] we wish to understand what is happening ‘in the periphery’, we must begin by looking at what is happening in the advanced capitalist world” (Lipietz 1987: 29–30).

Footnotes could be used for references when sources could not be referred to in the text as established in the former examples. Such sources could be, for example, legal documents and other type of documents, internet sources, etc. Such sources should be listed in footnotes, in accordance with the style of the list of references.

ALPHABETICAL LISTING OF ALL REFERENCES

The alphabetical listing of all References should be placed at the end of the text. Only works referred to in the text should be listed and conversely, all references given in the text must appear in the listing. The full names of all authors (initials only for the possible middle name) should be used in the listing.

The style of the list of references is as follows:

BOOKS:

Single authored books:

Lifton, Robert J. (1991) *The Genocidal Mentality: Nazi Holocaust and Nuclear Threat*. London: Macmillan.

Two or more authors:

Antze, Paul and Michael Lambek (1997) *Tense Past: Cultural Essays in Trauma and Memory*. London, New York: Routledge.

EDITED VOLUMES:

Komac, Miran, ed. (2007) *Priseljenci*. Ljubljana: Institute for Ethnic Studies.

CHAPTERS FROM MONOGRAPHS:

Mazrui, Ali A. (1999b) "Seek Ye First the Political Kingdom." In Ali A. Mazrui and Christophe Wondji (eds.) *General History of Africa*. Berkeley, Oxford, Paris: The University of California Press, James Currey Publishers, Unesco Publishing: 105–126.

JOURNAL ARTICLES:

Wallerstein, Immanuel (1995) "What Are We Bounding, and Whom, When We Bound Social Research." *Social Research* 62(4): 839–856.

Jeremic, Vuk (2005) "Serbian Democracy's Deal for Kosovo and Metohia." *Review of International Affairs* LVI(1118): 3–10.

NEWSPAPER ARTICLES:

Daalder, Ivo and James M. Lindsay (2003) "American Empire, Not 'If' but 'What Kind.'" *The New York Times* (10 May): B9.

MAGAZINE ARTICLES:

Kaplan, Robert (2003) "Supremacy by Stealth: Ten Rules for Managing the World." *The Atlantic Monthly* (July/August): 65–83.

Elliott, Michael (2002) "The Trouble With Saving the World." *Time* (30 December): 108.

RESEARCH REPORTS, PAPERS FROM CONFERENCE PROCEEDINGS, PhD THESIS:

Szokolzai, Árpád (1994) "Thinking Beyond the East-West Divide: Patocka, Foucault, Hamvas, Elias, and the Care of the Self." Florence: European University Institute, EUI Working Papers in Political and Social Sciences, No. 94/2.

Klopčič, Vera (2002) *Individualni in kolektivni elementi v mednarodnem varstvu človekovih pravic: dokumenti Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin*. PhD Thesis. Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Law.

ONLINE SOURCES:

All online sources should be equipped (in addition to the already described style of reference for different kinds of sources – e.g. books, journal articles, etc.) with the exact web page, location of the source and the date when the source was found.

Warner, Rachel (1989) "Angola: Country Studies – Historical Settings." In: Federal Research Divison, Library of Congress
([http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstudy:@field, 4. 4. 2006](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstudy:@field,4.4.2006)).

AUTHOR ISSUES

Authors receive two complementary copies of the issue in which their contribution appears.

COPYRIGHT

It is a condition of publication that authors vest copyright in their articles, including summaries and abstracts, in the Institute for Ethnic Studies. Authors may use the article elsewhere *after* publication without prior permission from the Institute, provided that acknowledgement is given to the *RIG* as the original source of publication and that Institute for Ethnic Studies is notified so that our records show that its use is properly authorized.