

MIGRACIJSKA SITUACIJA V EVROPI PO DRUGI SVETOVNI VOJNI IN POSTOPNA (POLITIČNA) USKLAJEVANJA MED ČLANICAMI EGS (EU)

Marina Lukšič - Hacin*

COBISS 1.01

IZVLEČEK

Migracijska situacija v Evropi po drugi svetovni vojni in postopna (politična) usklajevanja med članicami EGS (EU)

Prispevek Migracijska situacija v Evropi po drugi svetovni vojni in postopna (politična) usklajevanja med članicami EGS (EU) postavlja v ospredje naslednja vprašanja: kako je potekal proces izoblikovanja skupne (kompromisne) politike na ravni EU, katera področja migracijske politike (v širšem pomenu) postavlja politika EU kot zavezujoča za države članice, katera so le kot priporočljiva? Kaže se, da se dogovori in sporazumi na ravni EU ukvarjajo predvsem z regulacijo novega priseljavanja v države članice EU ter s pravili, ki postavljajo režim gibanja priseljencev med državami. Kakšne so podobnosti in razlike med izbranimi nacionalnimi migracijskimi politikami (Nemčija, Francija, Švedska) po drugi svetovni vojni? Ali so bila zaradi dogovorov na ravni EU potrebna prilagajanja posameznih nacionalnih politik? Katerih in kakšne so bile spremembe?

KLJUČNE BESEDE: migracijska politika, Nemčija, Francija, Švedska, Evropska unija.

ABSTRACT

Migrational situation in Europe after World War II and progressive (political) adjustments between member states of the European Union

The contribution Migration situation in Europe after World War II and progressive (political) adjustments between EU member states sets in the forefront the following questions: How was the process of shaping a common (compromise) policy on the EU level developing? Which fields of migration policy (in a broader sense) does the EU policy set as mandatory for member states and which as recommendable? It turns out that agreements and treaties on the EU level are dealing mainly with the regulation of current immigration to the EU member states, and with regulations that set a regime of migration of immigrants among states. What are the similarities and differences between selected national migration policies (Germany, France, Sweden) after World War II? Were adjustments of individual national policies necessary due to EU level agreements? Of which and what were those changes?

KEY WORDS: migration Policy, Germany, France, Sweden, European Union

* Dr. sociologije, doc. socialne in politične antropologije, višja znanstvena sodelavka, predstojnica Inštituta za slovensko izseljenstvo ZRC SAZU, Novi trg 2, 1000 Ljubljana, Slovenija; e-pošta: luksic@zrc-sazu.si.

UVOD¹

Pospešena povojna akumulacija kapitala v državah zahodne Evrope je bila v veliki meri rezultat dela gostujočih delavcev oz. priseljencev in je bila predpostavka za prestrukturiranje evropskega gospodarstva. Konec petdesetih let je pet od tedanjih šestih držav skupnosti obnovilo svoja gospodarstva. Izjema je bila Italija, ki je bila država izseljevanja in ne priseljevanja (Mesić, Heršak, 1989, 9–10), in je šele pozneje postala cilj množičnih priselitev. Za migracijske politike držav zahodne Evrope se je uveljavila oznaka liberalistične (Klinar, 1985, 6) oziroma neoliberalistične (Mesić, 1993, 672). Med drugim je zanje značilna politika odprtih vrat za priseljevanje, postopno oblikovanje (nacionalnih) migracijskih politik v širšem pomenu besede² in iskanje skupnih stališč znotraj le-teh med državami članicami EGS oziroma pozneje EU.

V tem času se je v evropskih državah uveljavil t. i. model gostujočih delavcev. Navidezno enoten model se je pomembno razlikoval vsaj v treh različicah, ki so jih v praksi v odnosu do priseljevanja, predvsem pa pozneje do priseljencev in pogojev za življenje na t. i. ravni vsakdanjega življenja, postavile različne evropske države. Razlike se jasno pokažejo pri odnosih do naturalizacije in integracijske politike. Podrobneje bodo predstavljene v drugem delu prispevka, ko bo v ospredju primerjalna analiza po izbranih državah. Pričujoči prispevek postavlja v ospredje še naslednja vprašanja: Kako je potekal proces izoblikovanja skupne (kompromisne) politike na ravni EU? Katera področja migracijske politike (v širšem pomenu) postavlja politika EU kot zavezujoča za države članice, katera so le kot priporočljiva? Kaže se, da se dogovori in sporazumi na ravni EU ukvarjajo predvsem z regulacijo novega priseljevanja v države članice EU ter s pravili, ki postavljajo režim gibanja priseljencev med državami. Kakšne so podobnosti in razlike med izbranimi nacionalnimi migracijskimi politikami po drugi svetovni vojni? Ali so bila zaradi dogovorov na ravni EU potrebna prilagajanja posameznih nacionalnih politik? Katerih in kakšne so bile spremembe?

Proces oblikovanja skupne (i)migracijske politike na ravni EU

Pri oblikovanju skupnih stališč v migracijski politiki med različnimi nacionalnimi politikami držav zahodne Evrope moramo na normativno-deklarativni ravni najprej omeniti leto 1957, ko je bila formirana EGS in je bila podpisana Rimska pogodba.³

¹ Članek je rezultat raziskovalnega dela pri raziskovalnem programu Narodna in kulturna identiteta slovenskega izseljenstva in pri raziskovalnem projektu Izseljevanje Slovencev v Nemčijo 1880–1973.

² Migracijska politika v širšem pomenu besede zajema tako emigracijski kot imigracijski vidik. Zadnji zajema nadzor števila priselitev v državo, regulacijo gibanja priseljencev med državami članicami EU, politiko povratništva, odnos do naturalizacije, integracijsko, begunsko in azilno politiko. To področje je zaradi razlikovanja med t. i. notranjo in zunanjo migracijo na ravni EU še bolj kompleksno.

³ Pravni red in dokumenti, <http://evropa.gov.si/dokumenti/>.

Deset let pozneje je bil znotraj Evropske skupnosti realiziran dogovor (Mesić, Heršak, 1989, 10–15), s katerim je bil vzpostavljen skupni trg delovne sile, kar pomeni svobodno selitev in enakopravnost pri zaposlovanju državljanov članic EGS v drugih državah EGS. S sprejemom sporazuma o notranjih migrantih se je položaj zunanje migracije slabšal in zaostroval, za notranjo migracijo pa vprašanje o državljanstvu izgublja pomen.

Liberalna migracijska politika, po kateri so se ravnale države zahodne Evrope do naftne krize 1973/74, je bila izraz in seštevek nacionalnih migracijskih politik (Mesić, 1993, 672). Z naftno krizo pride do preloma migracijske liberalistične kontinuitete in zaustavljanja nadaljnega pritoka tuje delovne sile (Mesić, Heršak, 1989, 11). Vsa nadaljnja migracija je v celoti pogojena z (diferenciranimi) potrebami gospodarstva po delovni sili v državah, kamor so se priseljevali ljudje (delavci).⁴ Aktualna migracijska situacija se izraža prek trga dela, pravnega statusa, vračanja in reintegracije ter socialnopravnega položaja priseljencev in njihovih potomcev. Hkrati se je v tem trenutku pokazalo, da model migracijskih tokov ni deloval samodejno. Pokazala se je neučinkovitost modela gostujočih delavcev, ki je predpostavljala, da se bodo delavci po začasnem delu v tujini vrnili nazaj v izvorno okolje. Po letu 1973/74 število priseljencev narašča le še zaradi združevanja družin, rojstev in ilegalne migracije. V odnosu do novih priseljevanj nastopi čas t. i. družinske imigracije, v odnosu do priseljencev, ki so ostali, pa čas t. i. politike integracije. Navidezno ločena vidika se v praksi prepletata in pogojujeta, saj naj bi združevanje družin spodbujalo učinkovitejšo integracijo priseljencev v novo okolje.⁵ Družinska imigracija je že del nove politike v odnosu do priseljencev, ki je usmerjena v njihovo integracijo v novo okolje. V ospredje pridejo prizadevanja, da bi se imigranti, ki so ostali, integrirali v novo družbo. To se poimenuje integracijska migracijska politika (Klinar, 1985, 14). Za evropske migracije v osemdesetih letih se je uveljavil izraz »migracije v kriznih razmerah« (Klinar, 1985), vzporedno z njo pa so se pojavile tudi številne prisilne remigracije.⁶ Vzporedno s tem se krepí priseljevanje zaradi vojnih razmer in iz političnih razlogov – begunstvo in azilantstvo.

Začetki medvladnega sodelovanja so povezani z vprašanji notranje varnosti in segajo v sredino sedemdesetih let, to je čas, ko so se države zahodne Evrope soočale z močnimi terorističnimi dejavnostmi. Leta 1975 je bil ustanovljen forum za sodelovanje med notranjimi ministrstvi in policijami v boju proti terorizmu. To medvladno telo, ki so ga poimenovali skupina Trevi, formalno ni bilo del evropskih institucij.⁷ Sodelovanja in usklajevanja med državami članicami na področju politike do priseljevanja in

⁴ Glede na duh časa, o katerem govorimo, in na status, ki so ga imeli, bi bilo točneje reči, da so se priseljevali delavci in ne ljudje.

⁵ Več o tem v: Lukšič - Hacin, 1995.

⁶ Prisilne remigracije so lahko posredne ali neposredne. Povezane so z izdajanjem ali zavračanjem začasnih delovnih dovoljenj, zapleti pri pridobivanju pravic socialnega zavarovanja, omejevanjem pravic, diskriminacijo, brezposelnostjo in grožnjami (Klinar, 1985, 14).

⁷ Skupina je predstavljala možnost izmenjave informacij o terorističnih akcijah, varnosti letalskega prometa, jedrskih elektrarn in drugih morebitnih ciljev terorističnih napadov. V osemdesetih letih so se njene pristojnosti razširile še na boj proti organiziranemu kriminalu (Prvi začetki v 70. in 80. letih, <http://www.mnz.si/si/1931.php>).

podeljevanja azila za državljane zunaj EU segajo v osemdeseta leta. Bolj strukturirana so postala leta 1993 s sporazumom v Maastrichtu.⁸

Večina t. i. starih članic, ali bolje rečeno ustanovnih članic EU, je naredila prve korake k odpravljanju formalnosti na notranjih mejah v sredini osemdesetih. Prvi sporazum o postopni odpravi osebne kontrole in poenostavitvi medsebojnega pretoka blaga sta podpisali Nemčija in Francija (1984). Že naslednje leto (1985) so Nemčija, Francija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska podpisale Schengenski sporazum. Pozneje so k sporazumu pristopile še Italija (1990), Španija in Portugalska (1991), Grčija (1992), Avstrija (1995), Danska, Švedska in Finska (1996).⁹ Podpisali sta ga tudi dve državi, ki nista članici EU, Islandija in Norveška.¹⁰

Sporazum je bil usmerjen v lajšanje prehoda notranjih meja, kar je bilo povezano z odpravo utečenih mejnih kontrol in postavitvijo skupnih kontrolnih mest. S tem je bil omogočen hitrejši pretok oseb in blaga na t. i. notranjih mejah. Zaradi sprememb je bilo potrebno okrepiti sodelovanje med policijskimi in carinskimi organi držav članic, sploh na področju boja proti mednarodnemu kriminalu,¹¹ kjer je prišlo tudi do usklajevanja predpisov o prepovedani trgovini z drogami, orožjem in eksplozivi. Za migracijsko problematiko je najpomembnejše poenotenje predpisov o pogojih za vstop in podeljevanje vizumov. Nadzor nad t. i. dotokom oziroma priseljevanjem je prešel na zunanje meje pogodbenic, pri čemer so upoštevali interese vseh držav članic.¹²

V začetku devetdesetih let je prišlo do nadgradnje sporazuma s Schengensko konvencijo, ki je bila podpisana 19. junija 1990. Veljati je začela 1. septembra 1993, v praksi pa se je dejansko uveljavila šele marca 1995. Časovni zamik je povezan z iskanjem kompromisov pri razhajanju držav članic v stališčih do odprave mejnih kontrol na notranjih mejah za vse ljudi, ki meje prehajajo – torej tudi za državljane tretjih držav oziroma priseljence, ki niso pridobili državljanstva države, v kateri živijo in delajo.¹³

Z Amsterdamsko pogodbo je Schengenska konvencija postala sestavni del evropskega pravnega reda. Eden od kriterijev pogodbe predpostavlja, da morajo nove članice (tedaj še v fazi pridruževanja) v celoti prevzeti pravni red, torej morajo v celoti prevzeti tudi Schengenski sporazum – tako se temu določilo prilagaja tudi Slovenija, ki ima trenutno t. i. zunanjo mejo EU oziroma »schengensko mejo«. Kljub temu pa nekatere države odstopajo od omenjenega predpisa:¹⁴

1. Danska, Finska in Švedska so ob kandidaturi za pristop k Schengenu zaprosile za

⁸ EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eeu/e_eu.html. Sporazum je bil sicer podpisan 1992, a je začel veljati 1993 (Nastanek tretjega stebra v Maastrichtu, <http://www.mnz.si/si/1932>).

⁹ Schengenski sporazum <http://www.mnz.si/si/1921.php>.

¹⁰ Prvi začetki v 70. in 80. letih, <http://www.mnz.si/si/1931.php>.

¹¹ Izboljšanje policijskega sodelovanja, poenostavitev pravne pomoči, skrajšanje in poenostavitev izročitvenega postopka, dogovor o čezmejnem zasledovanju, spoštovanje prepovedi vstopa na celotnem območju držav pogodbenic (Schengenski sporazum, <http://www.mnz.si/si/1921.php>).

¹² Schengenski sporazum, <http://www.mnz.si/si/1921.php>.

¹³ Schengenski sporazum, <http://www.mnz.si/si/1921.php>.

¹⁴ Schengenski sporazum, <http://www.mnz.si/si/1921.php>.

posebno obravnavo, ki bi dopustila in ohranila svobodo gibanja oseb v okviru Nordijske unije potnih listov. Tako je bil 1996 podpisan poseben sporazum o sodelovanju med Islandijo in Norveško, ki se nista pridružili obravnavanemu sporazumu, in državami podpisnicami sporazuma. Sporazum je zaobjet in nadgrajen v Amsterdamski pogodbi.

2. Poseben položaj imata tudi Velika Britanija in Irska. Urejen je v posebnih protokolih in nadgrajen v Schengenskem protokolu k Amsterdamski pogodbi. Schengenski pravni red za ti dve državi ni zavezujoč. Obe še naprej opravljata nadzor na svojih mejah, druge države članice pa lahko izvajajo nadzor nad osebami, ki prihajajo z njunega območja.

Schengenski konvenciji je sledila Maastrichtska pogodba,¹⁵ podpisana 1992, veljati pa je začela 1993. Z njo je bilo medvladno sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah prvič postavljeno pod okrilje EU, in sicer kot tretji steber evropske integracije.¹⁶ Uvedeno je bilo novo ime integracije – Evropska unija. Za razliko od starega imena, ki postavlja v ospredje gospodarske vidike, se z novim imenom priključijo še politične razsežnosti evropske integracije. Le-te se dodatno izpostavijo s konceptom evropskega državljanstva,¹⁷ ki ga uvede obravnavana pogodba. Koncept državljanstva okrepi politično dimenzijo pri razlikah med notranjo in zunanjo migracijo. S pogodbo so bila opredeljena področja skupnega interesa in nekatera se neposredno ali posredno povezujejo z migracijsko situacijo: azil, priseljevanje, nadzor zunanjih meja, boj proti drogam, zatiranje mednarodnega finančnega kriminala, sodelovanje pravosodnih organov v civilnih zadevah, pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, sodelovanje med carinami, policijsko sodelovanje v preprečevanju terorizma in različnih oblik organiziranega kriminala. Sprejemanje odločitev o področjih skupnega interesa je še vedno ostalo medvladno. »Glavno besedo je imel svet ministrov, ki je odločitve sprejemal soglasno, medtem ko Evropska komisija, Evropski parlament in Sodišče evropskih skupnosti niso mogli odigrati vidnejše vloge. Tudi določila schengenske konvencije še niso dobila polne veljave in niso bila sprejeta kot sestavina evropskega pravnega reda.«¹⁸ To se je zgodilo šele z Amsterdamsko pogodbo.

¹⁵ Nastanek tretjega stebra v Maastrichtu, <http://www.mnz.si/si/1932>.

¹⁶ Prvi steber predstavljajo Evropska skupnost, EMU, skupni trg in carinska unija, drugi steber skupna zunanja in varnostna politika, tretji steber pa pravosodje in notranje zadeve (Nastanek tretjega stebra v Maastrichtu, <http://www.mnz.si/si/1932>).

¹⁷ »Državljanstvo Evropske unije, ne nadomešča nacionalnega, temveč ga dopolnjuje. Vsakdo, ki ima državljanstvo države članice, je hkrati državljan Unije in ima pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Če ena od držav članic nima predstavnštva na ozemlju neke tretje države, ima državljan omenjene članice pravico do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katerekoli druge države članice Unije. Ta pravica vključuje pomoč v primerih smrti, bolezni ali težje nesreče, zapora, pripora ali napada, kot tudi pomoč in vrnitev domov v težjih razmerah. Poleg tega ima vsak državljan Unije, ki ima prebivališče v državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli oziroma je voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah, in sicer pod enakimi pogoji kot državljan te države. Vsak državljan EU ima pravico nasloviti peticijo na Evropski parlament, kot tudi pravico obrniti se na evropskega ombudsmana ter pravico pisati katerikoli instituciji ali organu EU v enem od uradnih jezikov EU (od 1. maja 2004 tudi v slovenščini) in prejeti odgovor v istem jeziku.« (Državljanstvo EU, <http://www.mnz.si/si/195.php>).

¹⁸ Državljanstvo EU, <http://www.mnz.si/si/195.php>.

V Maastrichtu je bil ustanovljen Evropski policijski urad ali Europol,¹⁹ specializiran organ EU, ki služi izmenjavi informacij o kaznivih dejanjih. Njegova naloga je izboljšati učinkovitost in sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri boju proti hudim oblikam mednarodnega organiziranega kriminala. Neposredno na migracijsko problematiko se vežejo njegove pristojnosti pri različnih oblikah ilegalnih migracij, npr. tihotapljenje priseljencev, trgovina z ljudmi in kazniva dejanja, storjena pri terorističnih dejavnostih zoper življenje in telo, osebno svobodo ali lastnino.²⁰ Zaradi zapletov pri ratifikaciji konvencije o Europolu je dejansko začel delovati šele v drugi polovici devetdesetih let.²¹

Kot naslednjo je treba omeniti t. i. Dublinsko regulativo,²² ki se osredotoča predvsem na usklajevanje politik v odnosu do podeljevanja azila. Glavni cilj konvencije je zagotoviti, da se za status azila zaprosi v tisti državi članici, v katero je prosilec vstopil najprej ali je povezan z njo. Država, ki je po tem dogovoru odgovorna za razreševanje primera, je zavezana, da prevzame vlogo, če se je tak prosilec preselil v druge države članice. Vloga za dodelitev azila se v postopku rešuje v skladu z zakonodajo države, kjer je obravnavana. Eden od pomembnih ciljev Dublinske konvencije je preprečiti, da bi isti prosilec vložil prošnjo za podelitev azila v več državah hkrati, ter po drugi strani, da prosilci ne bi »potovali« po državah »sem in tja« ne da bi si uredili dovoljenje v eni od držav. Za lažje izvajanje Dublinske konvencije je bil ustanovljen Eurodac, centralna elektronska baza podatkov, ki omogoča primerjavo prstnih odtisov. S pomočjo baze je lažje odkriti, katera država mora obravnavati vlogo za azil, oziroma v katero državo je prosilec za azil vstopil najprej.²³

Za migracijsko politiko je zelo pomembna že omenjena Amsterdamska pogodba, podpisana 1997,²⁴ veljati pa je začela 1999.²⁵ Prinesla je pomembne spremembe na področju pravosodja in notranjih zadev, torej se nanaša predvsem na tretji steber, ki smo ga omenjali pri Maastrichtski pogodbi. Z novo pogodbo so zadeve, povezane s prostim pretokom oseb, prešle v prvi steber: vizumska politika in nadzor na zunanjih

¹⁹ Europol je bil ustanovljen 7. februarja 1992 z Maastrichtsko pogodbo. Sedež ima v Haagu na Nizozemskem. Začasno je začel delovati 3. januarja 1994, in sicer kot Europol – Služba za droge (ESD). Sprva je bilo delovanje osredotočeno le na boj proti drogam, postopoma pa so se njegove pristojnosti širile. S 1. januarjem 2002 so bile Europolove pristojnosti razširjene na obravnavo vseh hujših oblik mednarodnega kriminala, ki so našteje v Prilogi Konvencije o Europolu. Konvencijo so ratificirale vse države članice EU. Veljati je začela 1. oktobra 1998. Po sprejemu nekaterih pravnih aktov, povezanih s konvencijo, je Europol 1. julija 1999 začel opravljati svojo dejavnost v polnem obsegu. Slovenska vlada je sporazum o sodelovanju z Europolom podpisala 1. oktobra 2001 kot prva iz skupine držav kandidatk (Europol, <http://www.mnz.si/si/196.php>).

²⁰ Europol, <http://www.mnz.si/si/196.php>.

²¹ Državljanstvo EU, <http://www.mnz.si/si/195.php>.

²² EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eeu/e_eu.html.

²³ Baza je fizično locirana v Luksemburgu (EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eeu/e_eu.html).

²⁴ Pogodba je bila podpisana 10. 11. 1997 (Pravni red in dokumenti, <http://evropa.gov.si/dokumenti/>).

²⁵ EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eeu/e_eu.html.

mejah, azil in priseljevanje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, carinsko sodelovanje, boj proti finančnemu kriminalu. S prenosom se je spremenila vsebina tretjega stebra, predvsem pa so področja, prenesena v prvi steber, prišla pod večjo pristojnost odločitev, sprejetih na ravni EU. Obravnava naštetih področji je z medvladne ravni prešla na nadnacionalno, kar pomeni, da na tem področju EU sprejema odločitve, ki so zavezujoče za članice. S posebnim protokolom k Amsterdamski pogodbi je tudi schengenski pravni red postal del evropskega pravnega reda. Iz tega izhaja, da so ga države kandidatke morale sprejeti v celoti. Amsterdamska pogodba je dala EU pristojnosti na področju imigracijske politike, ki ni več v izključni domeni medvladnega dogovarjanja, in sklepi v določenih vidikih postanejo zavezujoči za posamezne države članice. Na področju migracijske politike so se s tem povečale pristojnosti EU v odnosu do držav članic.²⁶ Uveljavljale naj bi se postopno in ne takoj: »V prvih petih letih od uveljavitve Amsterdamske pogodbe si Evropska komisija deli pravico do podajanja zakonodajnih predlogov (funkcija zakonodajne pobude) z državami članicami, ministrski svet odloča soglasno, Evropski parlament pa izdaja mnenje o predlagani zakonodaji. Po izteku petletnega prehodnega obdobja leta 2004 naj bi Komisija pridobila samostojno pristojnost za sprožanje zakonodajnih pobud.«²⁷ In še: »Pet let po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe naj bi EU vzpostavila prostor svobode, varnosti in pravice. To pomeni, da mora Svet do tega datuma sprejeti pravne akte na področju azila, nezakonitega priseljevanja in vračanja oseb, ki nezakonito bivajo na ozemlju EU. Izjema so ukrepi, ki zadevajo pogoje za vstop in bivanje ter pravice državljanov tretjih držav, ki živijo v EU. (...) Iz skupne imigracijske politike je izvzeta Danska, Velika Britanija in Irska pa se ob vsakem primeru posebej odločata, ali bosta sodelovali ali ne.«²⁸

Oktobra 1999 je bilo zasedanje Evropskega sveta v Tampereju.²⁹ Pozornost so posvetili politiki azila in priseljevanja in oblikovali enoten sistem dodeljevanja azila. V ospredju so bili pogovori o skupnih pravilih, s katerimi bi preprečili dotok nezakonitih priseljencev in uveljavili skupen sistem razločevanja teh od beguncev. V preteklosti so bile zaradi različnih nacionalnih politik do azilantov najbolj izpostavljene države, kjer je bilo lažje dobiti dovoljenje za zatočišče. Po vstopu v države članice EU so prosilci za azil vlogo oddali v državah, kjer so imeli večje možnosti pridobitve statusa. V primeru zavrnitve so se lahko zaradi neenotnega sistema s prošnjo obrnili na drugo državo. Nova pravila naj bi to prakso prekinila in omogočila večji nadzor. Izvedbena politika priseljevanja tujcev iz tretjih držav je še naprej ostala v pristojnosti zakonodaj nacionalnih držav, čeprav naj bi nacionalne politike na področju migracij počasi konvergirale. Ustanovljen je bil Eurojust, specializiran organ Evropske unije, ki v boju proti organiziranemu kriminalu združuje preiskovalne in pravosodne stro-

²⁶ EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eec/e_eu.html; Nova struktura po Amsterdamu, <http://www.mnz.si/si/1955.php>.

²⁷ Nova struktura po Amsterdamu, <http://www.mnz.si/si/1955.php>.

²⁸ Migracije in azil; Prizadevanja za skupno imigracijsko politiko, <http://www.mnz.si/si/198.php>.

²⁹ Mejniki v Tampereju, <http://www.mnz.si/si/1933.php>.

kovnjake držav članic in omogoča čezmejni sodni pregon.³⁰ Od leta 2001 je Eurojust deloval kot začasni urad v Bruslju, nato pa se je decembra 2002 preselil v Haag, kjer ima sedež tudi Europol. S tem naj bi omogočili učinkovitejše sodelovanje med institucijama. Naloga Eurojusta je omogočanje ustrezne koordinacije nacionalnih organov kazenskega pregona in podpora pri preiskovanju primerov organiziranega kriminala. Eurojust je prvi organ EU, ustanovljen na področju pravosodja in je zametek centralizacije kazenskega pregona kaznivih dejanj, pomembnih za EU. Pristojen je tudi za odkrivanje trgovanja z ljudmi.³¹

Amsterdamska pogodba je prvič formalnopravno uredila koncept tesnejšega sodelovanja med članicami Unije, ki so bile na določenih področjih pripravljene poglobiti evropsko povezovanje.³² Pogodba iz Nice³³ (2002), ki je sledila, je še nekoliko omilila pogoje, pod katerimi lahko države članice uporabijo koncept tesnejšega sodelovanja, ter skupno zunanjo in varnostno politiko razširila tudi na drugi steber, izjema so ostala obrambna vprašanja.³⁴ Septembra 2002 je bila v Helsinkih na sestanku Sveta Evrope sprejeta sklepna deklaracija konference ministrov, odgovornih za migracijske zadeve. »V tej deklaraciji so ministri izpostavili skupna načela in postavili smernice integracijskih politik držav članic Sveta Evrope. V skladu z deklaracijo naj bi integracijske politike temeljile na načelih človekovih pravic, demokracije, pravne države, strpnosti in nediskriminacije. Deklaracija izpostavlja integracijo kot interaktiven proces, ki zadeva tako priseljence kot tudi večinsko družbo. Ministri so se v deklaraciji zavzeli za to, da naj države spodbujajo odprto družbo in sodelovanje legalnih priseljencev v gospodarskem, družbenem, kulturnem in političnem življenju, spodbujajo naj enak dostop priseljencev do zaposlitve ter poostrijo protidiskriminacijsko zakonodajo in ukrepe« (MMG-7 [2002] 1, v: Bešter, 2003, 17).

Če povzamemo predstavljene dokumente, vidimo, da migracijska politika na ravni EU ureja predvsem odnos med posameznimi državami članicami in pretok ljudi med njimi v primerih priseljencev, ki že živijo in delajo v državah EU, in v primerih novega priseljevanja. Osredotočena je predvsem na imigracijske vidike. Širša migracijska politika – letne kvote novih priseljencev v posameznih državah, odnos do (novih in starih)

³⁰ Junija 2000 je Nemčija vložila pobudo o sestavi in nalogah Eurojusta. Julija istega leta je bila predložena še pobuda štirih držav (Francije, Portugalske, Švedske in Belgije). Med pobudama so bile bistvene razlike. Nemški predlog je predvideval ohlapno strukturo s kontaktnimi predstavniki držav članic, ki bi v glavnem izmenjavali informacije. Predlog četverice pa je dal osrednjo vlogo novemu specializiranemu organu in predvidel tudi nekatere operativne naloge, kot je na primer možnost, da Eurojust od neke države članice zahteva začetek preiskave oziroma začne sodni pregon. Evropska komisija je nato predlagala kompromisno rešitev med obema pristopoma. V prvi fazi naj bi šlo za ohlapnejšo enoto, ki bi v glavnem zbirala informacije, v naslednji fazi pa bi Eurojust že pridobil konkretnije naloge, pravno podlago za svoje delovanje in ustrezno infrastrukturo. Za lažje komuniciranje med nacionalnimi pravosodnimi organi, zlasti sodišči, je bila na ravni EU ustanovljena Evropska pravosodna mreža (Eurojust, <http://www.mnz.si/si/197.php>).

³¹ Eurojust, <http://www.mnz.si/si/197.php>.

³² Nova struktura po Amsterdamu, <http://www.mnz.si/si/1955.php>.

³³ Pogodba je bila podpisana 10. 3. 2002 (Pravni red in dokumenti, <http://evropa.gov.si/dokumenti/>).

³⁴ Nova struktura po Amsterdamu, <http://www.mnz.si/si/1955.php>.

priseljencev ter integracijska politika – so še vedno predvsem v domeni nacionalnih politik. Na teh področjih se na ravni EU države članice samo dogovarjajo o smernicah in zelenih državah, ki naj bi jih uveljavili po posameznih državah, v posameznih (nacionalnih) migracijskih politikah. Pravica prostega gibanja državljanov članic EU je eden od (deklarativnih) temeljev politike EU. Iz tega sledi nujnost kooperativnosti in sodelovanja, usklajevanja, kompromisov pri urejanju tega področja med članicami na nadnacionalni ravni. Iz prikaza zgodovine migracijske situacije, političnega delovanja in sprejemanja dokumentov lahko razberemo, da se govori o treh skupinah prebivalcev:

1. O državljanih držav članic EU, njihovih pravicah in gibanju po celotnem prostoru EU.

2. O prebivalcih držav članic EU, ki imajo državljanstvo t. i. tretje države in imajo urejena dovoljenja za delo in bivanje v posameznih državah članicah EU, in njihovih (ne)pravicah prostega gibanja. Sem sodijo tudi dogovori o pravici do združevanja družin in dogovori o širši integracijski politiki, ki naj bi temeljila na postulatih multikulturalizma.

3. O novih priseljenicah iz t. i. tretjih držav, kontroli priseljevanja, sistemskem usklajevanju na tem področju med državami članicami EU in (ne)pravicah novih priseljencev do prostega gibanja med državami članicami EU. Države so se uskladile glede nadzora meja, politike podeljevanja azila in vizumov ter novega priseljevanja.

K 1.) Pogoji za delo in nastanitev za državljane članic EU:

Državljeni članic imajo pravico prostega gibanja, nastanitve, dela in študija po prostoru za krajše ali daljše časovno obdobje. Pravico nastanitve v drugih državah članicah imajo ne da bi pri tem imeli zaposlitev, če dokažejo, da se lahko preživljajo sami. Za nastanitev je potrebno pridobiti dovoljenje, če nameravaš ostati dlje kot tri mesece. Pri zaposlovanju delovna dovoljenja niso več potrebna,³⁵ kar pa trenutno drži za državljane starih članic EU. Po priključitvi novih članic je zgoraj napisano cilj, ki naj bi ga dosegli sčasoma. Do takrat velja t. i. prehodno obdobje, ko morajo državljani priključenih članic še vedno pridobiti delovna dovoljenja (sistemi letnih kvot). Po 1. maju 2004 je s priključitvijo Slovenije k EU prišlo do sprememb pogojev za bivanje slovenskih državljanov v državah članicah EU.³⁶ V t. i. prehodnem obdobju, ki se konča 2006. leta, velja, da nam za bivanje do treh mesecev v državah članicah EU praviloma ni treba imeti dovoljenja za bivanje. Za bivanje, daljše od treh mesecev, se moramo prijaviti na upravni enoti kraja, v katerem nameravamo bivati. Tam nas vpišejo v register prebivalstva. Hkrati je potrebno predložiti zahtevano dokumentacijo, ki je odvisna od

³⁵ EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eeu/e_eu.html.

³⁶ Prav tako so se po 1. maju 2004 spremenili pogoji za bivanje državljanov EU v Sloveniji. Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v Sloveniji je do tedaj urejal Zakon o tujcih, ki ima v prehodnih in končnih določbah tudi posebne določbe za državljane držav članic Evropske unije. Po določilu 100. člena Zakona o tujcih so z dnem polnopravnega članstva Slovenije v EU določbe zakona prenehale veljati za državljane držav članic EU, razen če so bile zanje ugodnejše. S tem dnem je začela Slovenija v celoti izvajati vse predpise EU glede prostega gibanja, vstopa in prebivanja državljanov držav članic EU. Dovoljenje za prebivanje se državljanom držav članic Evropske unije izda v skladu s pogoji, ki jih določajo direktive Evropske unije (Bivanje državljanov EU v Sloveniji po 1. maju 2004, <http://www.mnz.si/si/195.php>).

namena bivanja (delo, študij itd.) in pravil, ki jih določi vsaka država sama. Slovenski državljani za dovoljenje prebivanja v državah članicah EU potrebujemo predvsem urejeno zdravstveno zavarovanje in zadostna sredstva za preživljanje. Dovoljenje je lahko omejeno na pet let, vendar ga je mogoče obnoviti. Država pa lahko po prvih dveh letih ponovno preveri, če oseba izpolnjuje predpisane pogoje.³⁷ Režim bo veljal predvidoma do leta 2006, ko naj bi bila realizirana direktiva, ki predvideva, da od leta 2006 državljani članic EU ne bodo več potrebovali dovoljenja za bivanje, zadostovala bo že prijava pri ustreznem državnem organu. Bivalni bodo lahko v katerikoli članici EU, po petih letih nepretrganega življenja v drugi članici pa bo pravica do bivanja postala trajna.³⁸

K 2.) Prebivalci držav članic EU, ki imajo državljanstvo t. i. tretje države in imajo urejena dovoljenja za delo in bivanje v posameznih državah članicah EU:

Pogoji za življenje in delo teh prebivalcev so še vedno v domeni nacionalnih politik in so povezani predvsem z integracijsko politiko. V razpravah o integracijskih politikah, ki potekajo na ravni EU, so v ospredju (priporočeni) principi multikulturalizma v smislu pravice priseljencev do ohranjanja kulturne dediščine v novih okoljih ob hkratnem spoštovanju pravno-političnega reda države priselitve. Na načelni ravni se zagovarja integracijo priseljencev v skladu s postulati multikulturalne migracijske politike, v praksi pa se po drugi strani postopno postavljajo mehanizmi (pogodbe za določen čas, vezane na kvotni sistem), ki spominjajo na šestdeseta leta, ko se je v evropskih državah uveljavil model gostujočih delavcev na začasnem delu v tujini.

K 3.) Novi priseljenci iz t. i. tretjih držav:

S populacijo novih priseljencev so povezana prizadevanja za skupno imigracijsko politiko EU,³⁹ ki zajema vprašanja podeljevanja vizumov, azila, begunstva, (i)legalnih prehodov meja, mednarodnega trgovanja z ljudmi itd. Vse članice Evropske unije se soočajo z vprašanjem nedovoljenih migracij in nujnostjo usklajevanja potreb gospodarstva s priseljevanjem, zato se strinjajo o smotrnosti skupne imigracijske politike v EU. Le-ta se razvija na dveh ravneh. Na eni strani naj bi vzpostavili skupni pravni okvir glede pogojev za odobritev bivalnih dovoljenj državljanov tretjih držav, na drugi strani pa bi EU spodbujala postopno usklajevanje in konvergiranje sklopov imigracijskih politik držav članic, ki jih ne zajema evropski pravni red.

Primerjava migracijskih situacij v izbranih državah EU: Nemčiji, Franciji in Švedski

Za primerjavo so izbrane Francija, Nemčija in Švedska. To so države, ki so v preteklosti zelo različno urejale migracijsko situacijo, kar se pozna še danes. Najprej si v izbranih državah pogledjmo strukturo prebivalstva glede na državljanstvo, zatečeno v začetku leta 2002.

³⁷ Bivanje slovenskih državljanov v članici EU po 1. maju 2004, <http://www.mnz.si/si/195.php>.

³⁸ Leta 2006 konec dovoljenj za bivanje za državljane EU na ozemlju druge članice, <http://www.mnz.si/si/194.php?ID=271>.

³⁹ Prizadevanja za skupno imigracijsko politiko EU, <http://www.mnz.si/si/198.php>.

Tabela 1: Struktura prebivalcev v izbranih državah EU januarja 2002

	Prebivalci	%	Nedržavljeni iz EU	Tretje države	Skupaj	Državljeni
Avstrija	7.988.305	100	1,38 %	6,80 %	8,18 %	91,82 %
Nemčija	82.440.309	100	2,28 %	6,60 %	8,88 %	91,12 %
Finska	5.194.901	100	0,35 %	1,55 %	1,90 %	98,10 %
Francija	59.342.121	100	2,01 %	3,50 %	5,51 %	94,49 %
Italija	57.844.017	100	0,04 %	2,32 %	2,36 %	97,64 %
Švedska	8.909.128	100	2,47 %	2,87 %	5,34 %	94,66 %

Vir: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/population_by_chitizenship_en.pdf.

Tabela 2: Struktura prebivalcev ndržavljanov⁴⁰ po izvornih okoljih januarja 2002

	Nedržavljeni	%	Iz EU	Tretje države
Avstrija	653.079	100	16,84 %	83,16 %
Nemčija	7.318.215	100	25,68 %	74,32 %
Finska	98.577	100	18,41 %	81,59 %
Francija	3.269.612	100	36,39 %	63,61 %
Italija	1.362.630	100	1,64 %	98,36 %
Švedska	475.986	100	46,37 %	53,63 %

Vir: prav tam.

Podatki o strukturi prebivalstva po državah kažejo, da je bilo v Nemčiji 82.440.309 prebivalcev. Od tega jih je bilo 75.122.094 z državljanstvom, kar je 91,12 %. Prebivalcev brez nemškega državljanstva je bilo 7.318.215, kar je 8,88 % celotne populacije. Od tega je bilo 1.879.211 državljanov članic EU, kar je 25,68 % glede na vse prebivalce brez nemškega državljanstva in 2,28 % glede na vse prebivalce. Državljanov nečlanic EU je bilo 5.439.004, kar je 74,32 % glede na vse prebivalce brez nemškega državljanstva in 6,60 % glede na vse prebivalce.⁴¹

Francija je imela 59.342.121 prebivalcev. Od tega je bilo 56.072.509 prebivalcev z državljanstvom, kar je 94,49 %. Prebivalcev brez francoskega državljanstva je bilo

⁴⁰ S pojmom prebivalci brez državljanstva so mišljeni ljudje, ki po priselitvi v drugo državo niso zamenjali državljanstva in so ohranili državljanstvo izvornega okolja.

⁴¹ V nadaljevanju preglednice populacije prebivalcev z drugim državljanstvom kažejo strukturo po izvornih državah, pri čemer so izpostavljene predvsem države, iz katerih prihaja največje število ljudi, prebivalci držav članic EU (leta 2002) pa so združeni v eno skupino. Med priseljenci iz držav nečlanic EU predstavljajo največji delež priseljenci iz Turčije. Sledijo priseljenci iz Federativne republike Jugoslavije (danes Srbije in Črne gore), Poljske, Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. V manjših deležih sledijo državljani Ruske federacije, ZDA, Irana, Romunije in Ukrajine (http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/population_by_chitizenship_en.pdf).

3,269.612, kar je 5,51 % celotne populacije. Od tega je bilo 1,189.735 državljanov članic EU, kar je 36,39 % glede na vse prebivalce brez francoskega državljanstva in 2,01 % glede na vse prebivalce. Državljanov nečlanic EU je bilo 2,079.877, kar je 63,61 % glede na vse prebivalce brez francoskega državljanstva in 3,50 % glede na vse prebivalce.⁴²

Švedska je imela 8,909.128 prebivalcev. Od tega je bilo 8,433.142 prebivalcev z državljanstvom, kar je 94,66 %. Prebivalcev brez švedskega državljanstva je bilo 475.986, kar je 5,34 % celotne populacije. Od tega je bilo 220.735 državljanov članic EU, kar je 46,37 % glede na vse prebivalce brez švedskega državljanstva in 2,47 % glede na vse prebivalce. Državljanov nečlanic EU je bilo 255.251, kar je 53,63 % glede na vse prebivalce brez švedskega državljanstva in 2,87 % glede na vse prebivalce.⁴³

Primerjava podatkov o strukturi prebivalstva januarja 2002 bi nas lahko pripeljala do sklepa, da je Nemčija država z največjim deležem priseljencev (8,88 %), sledita ji Francija (5,51 %) in nato Švedska (5,34 %). Vendar to ne drži, saj nam podatki o strukturi prebivalstva po državljanstvu posredujejo le zatečeno število prebivalcev brez državljanstva, ne pa tudi informacije o zgodovini politike podeljevanja državljanstva in številu državljanov, ki so se priselili. Pri analizi priseljenjske situacije v različnih državah EU moramo biti pozorni na razlike med državami in na dejstvo, da število prebivalcev brez državljanstva največkrat ne predstavlja števila vseh priseljenih, sploh pa ne števila prebivalcev priseljenjskega porekla (pri tem so mišljeni tudi potomci). To bolj ali manj drži le za države, kjer je (bilo) zelo težko pridobiti državljanstvo. V nekaterih državah je bila naturalizacija za priseljence dolgotrajnejša ali celo nemogoča, v drugih tudi za njihove potomce, v tretjih državah pa je bila naturalizacija sicer nadzorovan in pogojevan proces, a priseljencem in njihovim potomcem relativno prijazen, in državljanstvo dostopno. Ko v analizi upoštevamo zgodovino priseljevanja po drugi svetovni vojni in politiko podeljevanja državljanstva, vidimo, da so velike razlike med francoskim, nemškim in švedskim modelom. Nemčija je država z velikim številom priseljencev, hkrati pa je znana po tem, da je bilo v njej v preteklosti zelo težko pridobiti državljanstvo (če nisi bil nemškega porekla), in to ne le za prvo generacijo priseljencev, to je veljalo tudi za

⁴² V nadaljevanju preglednice populacije prebivalcev z drugim državljanstvom kažejo strukturo po izvornih državah. Med priseljenci iz držav nečlanic EU predstavljajo največji delež priseljenci iz Alžirije in Maroka. To sta pravzaprav zgodovinsko pogojeno »tradicionalni državi« priseljevanja v Francijo. Sledijo priseljenci iz Turčije in Tunizije. V manjših deležih sledijo državljani Federativne republike Jugoslavije (sedanje Srbije in Črne gore), Senegala, Malija, Kitajske, Konga in Poljske (http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/population_by_citizenship_en.pdf).

⁴³ V nadaljevanju preglednice populacije prebivalcev z drugim državljanstvom kažejo strukturo po izvornih državah. Velik delež priseljencev predstavljajo državljani ostalih članic EU (46,4 %). Med priseljenci iz držav nečlanic EU predstavljajo največji delež priseljenci iz Iraka. Sledijo priseljenci iz Bosne in Hercegovine, Federativne republike Jugoslavije (danes Srbije in Črne gore), Poljske in Turčije. V manjših deležih sledijo državljani Irana, Somalije, Čila, ZDA in Hrvaške (http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/population_by_citizenship_en.pdf).

njihove potomce. Do velikih sprememb je prišlo pod vplivi dogovorov med državami EU. Leta 2000 je bil v Nemčiji sprejet nov zakon o državljanstvu, ki je močno omilil pogoje naturalizacije in vpeljal možnosti za pridobitev državljanstva mimo kriterija o etničnem poreklu.⁴⁴ Poleg tega omejeno omogoča status dvojnega državljanstva za izjemne situacije, v katerih se lahko znajdejo otroci, rojeni v Nemčiji, a se morajo med 18. in 23. letom odločiti za eno od obeh državljanstev, ki jih imajo (Bešter, 2003, 5). Francija sodi med države, kjer je bilo državljanstvo za priseljence dosegljivo pod določenimi pogoji in na daljši časovni rok,⁴⁵ medtem ko za potomce, rojene v Franciji, ni bilo težav in so državljanstvo pridobili avtomatsko. To se je sicer 1994 delno spremenilo, a Francijo še naprej lahko uvrščamo med relativno odprte države za naturalizacijo in Francija dopušča tudi možnost dvojnega državljanstva. Švedska družba se je po drugi svetovni vojni v dveh desetletjih iz monolingvalne in etnično homogene družbe spremenila v multilingvalno in etnično izredno pestro okolje (Immigrants in Sweden, 1994). Spremembe iz leta 1975 so povezane tudi z vprašanjem o podeljevanju državljanstva oziroma naturalizaciji. Na Švedskem se je uveljavil t. i. multikulturalni tip državljanstva. Pri tem tipu je državljanstvo lahko dostopno, četudi to vodi do dvojnega državljanstva, o čemer priča praksa na Švedskem. Čas naturalizacije je za Skandinavce dve leti, za Neskandinavce pa pet let. Otrokom priseljencev, rojenim na Švedskem, državljanstvo ni podeljeno avtomatično. Zanj morajo samo zaprositi, se pravi, da morajo izraziti željo po švedskem državljanstvu (Immigrants in Sweden, 1994; Castles, Miller, 1993: 39–40, 218–230). To se lahko na eni strani razume kot oviranje postopka podeljevanja državljanstva, po drugi strani pa kot spoštovanje pravice posameznika, da se sam odloči za državljanstvo, ki ga bo imel. Leta 2001 je bil sprejet nov zakon, ki še jasneje opredeljuje odnos do dvojnega državljanstva in ga dovoljuje.⁴⁶ Prav tako predvideva možnosti, ko lahko otroci pridobijo švedsko državljanstvo ne glede na državljanstvo svojih staršev.⁴⁷

Analize statističnih podatkov o podeljenih državljanstvih v preteklosti nam kažejo pomembne razlike med Nemčijo na eni strani ter Francijo in Švedsko na drugi. Podatki kažejo (Castles, Miller, 1998, 239), da je bila po stopnji naturalizacije leta 1988 Švedska

⁴⁴ »Leta 2000 pa je Nemčija sprejela nov zakon o državljanstvu in z njim precej omilila svojo naturalizacijsko politiko. Nov zakon daje priseljencem možnost, da za državljanstvo zaprosijo (že) po osmih letih bivanja v Nemčiji (ob izpolnjevanju ostalih pogojev). Prej je bil pogoj petnajst let. V nasprotju s starim zakonom je po novem nemško državljanstvo avtomatično podeljeno tudi vsem otrokom, rojenim v Nemčiji, katerih starši nimajo nemškega državljanstva, če vsaj eden od staršev zakonito prebiva v Nemčiji najmanj osem let in ima pravico do bivanja (Aufenthaltberechtigung) ali pa že tri leta neomejeno dovoljenje za bivanje (Aufenthaltsurlaubnis) ...« (Bešter, 2003, 5).

⁴⁵ Poseben položaj in režim so imeli priseljenci iz držav, ki so bile nekdanje francoske kolonije.

⁴⁶ Državljanstvo se lahko pridobi z rojstvom, posvojitvijo, poroko, naturalizacijo in notifikacijo. Dvojno državljanstvo je predvideno, ko gre za švedske državljane, ki želijo pridobiti drugo državljanstvo, in ni potrebno, da se staremu državljanstvu odpovedo, razen če tako ne zahteva država, ki podeljuje novo državljanstvo. Prav tako je predvideno za ljudi, ki prosijo za švedsko državljanstvo. Staremu državljanstvu se ni potrebno odreči, zato da bi pridobili švedsko državljanstvo (Swedish Citizenship, <http://www.migrationsverket.se>, 10).

⁴⁷ Swedish Citizenship, <http://www.migrationsverket.se>, 10.

takoj za Avstralijo, ki je imela najvišjo stopnjo. Francija je bila po naturalizacijski stopnji med evropskimi državami nekje v sredini, Nemčija pa je imela najnižjo stopnjo (za Švico). Podobno velja za leto 1995, ko se je Švedska po stopnji naturalizacije uvrstila na tretje mesto, za Nizozemsko in Avstralijo (vse tri po višini stopnje izrazito izstopajo navzgor), Francija v sredino, Nemčija pa ponovno na zadnje mesto z najnižjo stopnjo naturalizacije. Nemčija v primerjavi z drugimi evropskimi državami leta 1995 izrazito izstopa navzdol. Navedeno le dodatno potrjuje, da je bilo v Nemčiji zelo težko pridobiti državljanstvo brez nemškega porekla, torej bi lahko sklepali, da je velik delež prebivalcev brez nemškega državljanstva v Nemčiji »kumulativne« narave in zajema pretežen delež priseljencev za razliko od Francije, kjer je potekala naturalizacija priseljenih in njihovih potomcev. Še intenzivnejša je bila naturalizacija na Švedskem. Razpravo o podatkih, ki temeljijo na zatečenem stanju, lahko sklenemo z dejstvom, da nam taki podatki sicer posredujejo sliko o strukturi prebivalstva po državljanstvu, zalo malo pa nam povedo o migracijski situaciji po posameznih državah, če jim ne dodamo še informacij o naturalizaciji v zgodovinski perspektivi.

Vzroki razlik pri pogojih naturalizacije so povezani z razlikami v percepcijah naroda tako na teoretsko-konceptualni in normativni ravni kot na ravni vsakdanjega življenja. Castles (1998, 43) pravi, da se je v Franciji uveljavil t. i. republikanski, v Nemčiji etnični in na Švedskem multikulturalni model naroda.⁴⁸ Pomembna razlika med njimi je ravno v odnosu do manjšin, drugačnosti, tujcev priseljencev. Medtem ko prvi dopušča asimilacijo in vključevanje manjšine, jih drugi izključuje,⁴⁹ tretji pa pod določenimi pogoji združuje večino z različnimi manjšinami, ki naj bi jih delno integriral, hkrati pa omogočal kulturno heterogenost in enakopravnost. Razumevanje naroda določa pogoje naturalizacije in odnos, ki ga politika in večinsko okolje zavzame do priseljenih ljudi. V odnosu do priseljevanja se je v šestdesetih letih v Evropi uveljavil navidezno enoten model, ki se je na izvedbeni ravni pomembno razlikoval vsaj v treh različicah, ki so jih v praksi v odnosu do priseljevanja, predvsem pa pozneje do priseljencev in pogojev za življenje na t. i. ravni vsakdanjega življenja, postavile opazovane države: model tujih delavcev (*travailleurs étrangers* – Francija), model gostujočih delavcev (*Gastarbeiter* – Nemčija) in švedski model, kjer govorijo o priseljencih (*invandrare*).⁵⁰ Poimenovanja že sama po sebi nakazujejo na različne državne strategije v odnosu do priseljencev oz. začasnih delavcev. Razlike se jasno pokažejo v odnosih do naturalizacije, o katerih smo že govorili, in integracijske politike, kjer se ponovno pojavijo razlike.

Z začetkom naftne krize v sedemdesetih se zaustavi tok priseljevanja in začne se

⁴⁸ Opis modelov in več o tem glej v: S. Castles in M. J. Miller, 1998, 43.

⁴⁹ Lahko bi rekli, da model v preteklosti ni dopuščal niti možnosti popolne asimilacije, saj izključuje možnost naturalizacije za neetnične pripadnike. Po svojih konceptih in trditvah spominja na situacijo v ZDA v preteklosti in na stališča zagovornikov t. i. modela anglo-konformnosti, ki je nekaterim manjšinam pripisoval inherentno nesposobnost za asimilacijo. Več o tem v: Lukšič - Hacin, 1995.

⁵⁰ Več o tem glej v: Lukšič - Hacin, 1999.

krizno obdobje. V ta čas sodijo težnje po vračanju delavcev, ki so se priselili – P. Klinar npr. govori o prisilnih remigracijah. Edino možno doseljevanje, če odmislimo izjemne primere, je v osemdesetih letih možno v povezavi z združevanjem družine (politika združevanja družin). Vzporedno se v vseh treh državah v različnih stopnjah krepi priseljivanje iz humanitarnih razlogov: različni pogoji za življenje in delo, različne azilne politike in politike do beguncev, različne politike do (ne)vračanja beguncev v izvorno okolje in njihove možnosti za pridobitev državljanstva države priselitve. Za pozitivno selekcionirane priseljence se začne čas vključevanja v družbo priselitve in ponovno lahko govorimo o treh modelih (tokrat) integracijske politike. S. Castles in M. J. Miller govorita o modelu diferenciranega izključevanja (Nemčija), modelu asimilacije (Francija) in modelu multikulturalizma (Švedska). Modeli se pomembno razlikujejo v odnosu do življenja priseljencev in njihovih potomcev na t. i. ravni vsakdanjega življenja, v odnosu do njihovih društev, ohranjanja njihovih kultur in jezikov, izobraževanja otrok, socialnih in političnih pravic itd. (1998, 244–250)

Pod vplivi postavljanja skupne (i)migracijske politike na ravni EU je tudi tu prišlo do premikov v smeri vgrajevanja principov politike multikulturalizma v konkretne nacionalne politike posameznih držav, a to področje je še vedno v državnih pristojnostih, in odločitve, sprejete na ravni EU, so le priporočila o zelenih državah. Obravnavanim trem politikam pa je skupno, da se osredotočajo predvsem na integracijski vidik.⁵¹ V ospredju so vprašanja o učinkoviti integraciji priseljencev, ki zakonito bivajo v državi že daljši čas, regulacija in omejevanje dotoka nove delovne sile oz. novih priseljencev in begunska problematika – zagotavljanje pomoči in zaščita beguncev (žrtev vojnega nasilja, državljanske vojne ali političnih preganjanj in prevratov). Priseljivanje v države je dovoljeno iz razlogov, dogovorjenih na ravni EU: združevanje družin, študij, delo, humanitarni razlogi. V nadaljevanju si pogledjmo učinke te politike po omenjenih razlogih priseljivanja za leto 2001, pri čemer je priseljivanje iz humanitarnih razlogov izpuščeno, saj predstavlja specifično problematiko, ki je tu podrobneje ne obravnavamo.

Tabela 3: Učinki imigracijske politike za leto 2001 po razlogih priselitve

	Skupaj	Združevanje družin	Študij	Zaposlitev	Ostalo
Avstrija	24.840	20 %	20 %	3 %	57 %
Nemčija	2.514.634	3 %	2 %	91 %	4 %
Finska	39.365	28 %	12 %	44 %	16 %
Francija	81.936	28 %	49 %	23 %	0 %
Italija	271.517	27 %	6 %	53 %	14 %
Švedska	56.571	72 %	10 %	18 %	0 %

Vir: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/policy_legislation_migration_en.pdf.

⁵¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/policy_legislation_migration_en.pdf.

Podatki o številu se nanašajo na eno leto, ključne kategorije, uporabljene v analizi, pa so rezultat večletnih opazovanj: priselitve zaradi združevanja družin, zaposlovanja, študija in drugega. V Nemčiji je bilo leta 2001 2.565.688 obravnavanih primerov. Dovoljenje za bivanje je dobilo 2.514.634 prosilcev, 51.054 pa je bilo zavrnjenih.⁵² Glavni razlogi priselitve so bili zaposlitev (91 %), združevanje družin (3 %) in študij (2 %). Ostali razlogi priselitve zajemajo 4 %. V primerjavi z ostalimi državami Nemčija leta 2001 izstopa po relativno velikem deležu priselitev zaradi zaposlovanja in na drugi strani po relativno majhnem deležu zaradi združevanja družin in študija. V Franciji je bilo leta 2001 120.499 obravnavanih primerov. Dovoljenje za bivanje je dobilo 81.936 prosilcev, 38.563 pa je bilo zavrnjenih.⁵³ Glavni razlogi priselitve v Francijo so bili za razliko od ostalih držav povezani predvsem s študijem na univerzitetni ravni (49 %), sledilo je združevanje družin (28 %) in zaposlitev (23 %). Francijo postavlja delež, dosežen pri študiju kot razlogu priselitve, v poseben položaj v primerjavi z drugimi državami. V njem izrazito presega deleže ostalih držav. Na Švedskem je bilo leta 2001 59.816 obravnavanih primerov. Dovoljenje za bivanje je dobilo 56.571 prosilcev, 3.245 pa je bilo zavrnjenih.⁵⁴ Glavni razlogi priselitve so bili združevanje družin (72 %), zaposlitev (18 %) in študij (10 %). Švedska od drugih držav leta 2001 odstopa po relativno velikem deležu priseljevanja zaradi združevanja družin.

Tudi tu so očitne razlike med opazovanimi državami. V Nemčiji so dobili ljudje dovoljenja za priselitev predvsem zaradi zaposlovanja, v Franciji je v ospredju študij, za Švedsko pa združevanje družin. Na koncu je potrebno opozoriti še na veliko razliko v absolutni številki prosilcev, saj je v Nemčiji izrazito višja kot v Franciji in na Švedskem. Šele podrobnejša analiza bi pokazala, ali je ta številka povezana z novimi priselitvami, ali pa je morda rezultat dovoljenj za začasno bivanje in delo, ki jih je potrebno podaljševati, in so vloge vložili ljudje, ki že nekaj časa živijo in delajo v Nemčiji.⁵⁵

SKLEP

Dogovori in sporazumi med državami članicami EU, sprejeti in zavezujoči na meddržavni ravni, se navezujejo predvsem na regulacijo novega priseljevanja in gibanja prebivalcev, ki živijo znotraj posameznih članic, po celotnem prostoru EU. Pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz teh dogovorov, lahko delimo v tri skupine: pravice za državljane članic, dogovori o dotoku nove delovne sile iz držav nečlanic in (ne)pravice ostalih prebivalcev nedržavljanov. Slednje so priseljenci, ki živijo in delajo v državah članicah in v tem času

⁵² http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/refused_alien_citizenship_ms_en.pdf.

⁵³ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/refused_alien_citizenship_ms_en.pdf.

⁵⁴ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/refused_alien_citizenship_ms_en.pdf.

⁵⁵ V uporabljenih bazah ni bilo podatkov, ki bi odgovarjali na to vprašanje.

še niso pridobili državljanstva ene od držav EU, torej so državljani nečlanic EU in imajo dovoljenje za bivanje in delo. Če povzamemo predstavljene dokumente, vidimo, da se danes v okviru (i)migracijske politike na ravni EU ureja predvsem odnos med posameznimi državami članicami in pretok ljudi med njimi v primerih priseljencev, ki že živijo in delajo v državah EU in niso pridobili novega državljanstva, in v primerih novega priseljavanja. Sama migracijska politika (v širšem pomenu besede) – letne kvote novih priseljencev v posameznih državah, odnos do (novih in starih) priseljencev ter integracijska politika, pogoji podeljevanja državljanstva pa so še vedno predvsem v domeni nacionalnih politik. Na teh področjih se na ravni EU države le dogovarjajo o smernicah in želenih držah, ki naj bi jih uveljavili po posameznih državah, v posameznih (nacionalnih) migracijskih politikah. Temelji schengenskega pravnega reda so se izoblikovali že sredi osemdesetih let. Maastrichtska pogodba, kasneje dopolnjena z Amsterdamsko, uvaja volilno pravico, vrsto socialnih pravic (zdravstvo, pravico do izobraževanja, zaposlovanja itd.) in pravic iz dela (delovna doba, pokojnine, obdavčenje dohodkov), ki naj jih države članice spoštujejo za vse priseljene iz drugih držav članic in jim tako omogočijo enakopravnost z državljani in socialno integracijo. Amsterdamska pogodba in Evropski svet v Tampereju sta prinesla dogovore, ki so od evropskih ustanov in članic Unije zahtevali prilagoditve na področjih, povezanih z državljanskimi pravicami in nacionalno suverenostjo. Oboje predstavlja specifično in kompleksno problematiko, pri kateri je v preteklosti prihajalo do pomembnih razlik med posameznimi članicami EU. Razlika je največja prav v povezavi z migracijsko situacijo, točneje imigracijsko in integracijsko politiko in v politiki podeljevanja državljanstva. Izhod pri razhajanjih so članice našle v dogovorih o izjemah. Evropski svet v Tampereju je postavil ključne elemente skupne imigracijske politike EU. V EU je od polovice devetdesetih let naprej velik poudarek na vzpostavljanju skupnega prostora in s tem redefiniciji meja ter postavitvi razlike med t. i. notranjimi in zunanji mejami. Posledično tako lahko govorimo o notranjih in zunanjih migracijah. Pri tem je treba nujno omeniti še koncept evropskega državljanstva, ki še dodatno poudari razlike. Za notranje migracije se poleg pretoka blaga, kapitala in storitev uvaja svobodni pretok ljudi. »Države članice EU želijo predvsem omogočiti prost pretok delovne sile med nacionalnimi okolji, zato za notranje migracije veljajo mnogo milejši pogoji kot za zunanje. Dovolj je najava (osebna izjava, brez najemne ali lastniške pogodbe o stanovanju) stalnega bivališča, partnerska zveza, poroka, dokazila o možnosti preživljanja (nezaposleni, upokojnenci) ali o začasni zaposlitvi ne glede na strokovno izobrazbo in z minimalnimi urami tedensko, ustanavljanje podjetja ali vpis v izobraževalno ustanovo. Bivanje brez prijave bivališča (register prebivalcev) je dovoljeno za 6 mesecev, za državljane tretjih držav brez vize je bivanje omejeno na tri mesece« (Verlič Christensen, 2000, 1123). Dodati moramo, da opisano drži za stare članice EU. Po priključitvi novih članic je to le cilj, ki naj bi bil dosežen sčasoma. Do takrat velja t. i. prehodno obdobje, ko morajo državljani priključenih članic še vedno pridobiti delovna dovoljenja za delo v starih članicah EU. Od tega odstopajo Švedska, Irska in Velika Britanija. Pri pogojih se je velik del novih priključenih članic odločil za reciprociteto. Tako bo to področje tudi znotraj članic EU še nekaj časa v sferi bilateralnih pogajanj in sporazumov med posameznimi državami.

»Za zunanje migracije, torej priseljene iz tretjih držav, veljajo še posebno glede na koncept schengenskih meja, mnogo strožji pogoji. Priselitev in pridobitev pravice stalnega bivanja je možna na osnovi zaposlitve znotraj strokovnega področja prosilca in jo odobri delodajalcu Imigracijski urad v skladu z interesi nacionalne politike zaposlovanja« (Verlič Christensen, 2000, 1124). Hkrati pa Schengenski dogovor dovoljuje državam članicam EU oblikovanje lastnega programa zaposlitve tujih delavcev na podlagi bilateralnih dogovorov. Delovni vizum takih delavcev je veljavna samo v državi EU, v kateri je izdana, čeprav se lahko delavec prosto giblje po vsej Evropski uniji. Tak dogovor daje možnost državi članici EU, da »uvozi« veliko število »začasnih« delavcev, kar ji prinaša nekatere ekonomske koristi. Ti delavci namreč niso vključeni v socialno zavarovanje imigrantske države, kar je zanjo ceneje (prav tam).

Na ravni integracijske politike so v EU v ospredju (priporočeni) principi multikulturalizma, v smislu pravice priseljencev do ohranjanja kulturne dediščine v novih okoljih in ob hkratnem spoštovanju pravno-političnega reda države priselitve. Na načelni ravni se zagovarja integracijo priseljencev v skladu s postulati multikulturalne migracijske politike, v praksi pa se po drugi strani postavljajo mehanizmi, ki spominjajo na šestdeseta leta, ko se je v evropskih državah uveljavil model gostujočih delavcev oziroma začasnega dela v tujini, pozneje pa se je izkazalo, da je začasnost v večini primerov prešla v trajnost, torej se je zdomstvo spremenilo v izseljenstvo. Na to nas opominjajo tudi mehanizmi, ki jih postavljajo kot spodbujevalce vračanja v izvorno državo (kvotni sistem in zaposlovanje za določen čas). V tem so posebno izpostavljeni izobraženci, saj je govor o begu možganov iz gospodarsko manj razvitih v bolj razvite države članice EU. Kljub poenotenju stališč in državnih strategij držav članic EU na (i)migracijskem področju ključna vprašanja o pogojih življenja priseljencev ostajajo na ravni nacionalnih politik. Zgodovinsko pogojene razlike med državami članicami so še vedno velike, čeprav po drugi strani ne smemo spregledati sprememb, do katerih je prišlo v posameznih državah prav zaradi pritiskov skupnih dogovorov na ravni EU.

LITERATURA

- Bevc, M., Verlič Christensen., B., Prevolnik Rupel, V. (2000): Migracije v Sloveniji v luči vključitve v EU. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
- Bevc, M., Zupančič, J., Lukšič - Hacin, M. (2004): Migracijska politika in problem bega možganov. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
- Bešter, R. (2003): Migracijska politika Slovenije in EU. Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Castles, S., Miller, M. J. (1993, 1998): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. MacMillan, London.
- Immigrants in Sweden, 1994.
- Klinar, P. (1976): Mednarodne migracije. Obzorja, Maribor.
- Klinar, P. (1985): Mednarodne migracije v kriznih razmerah. Obzorja, Maribor.
- Klinar, P. (1989): Sodobni konjunktivni procesi druge generacije. RONIM ISU, Ljubljana.

Lukšič - Hacin, M. (1995): Ko tujina postane dom. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

Lukšič - Hacin, M. (1999): Multikulturalizem in migracije. Založba ZRC, Ljubljana.

Mesić, M., Heršak, E. (1989): Evropa, integracija i (jugoslovenska) migracija. Migracijske teme 1, str. 5–20

Mesić, M. (1993): Strategije razvitih družb. Teorija in praksa 7–8, str. 671–674

Verlič Christensen, B. (2000): Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. Teorija in praksa 6, str. 1117–1131.

Verlič Christensen, B. (2002): Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Internetni viri:

Bivanje državljanov EU v Sloveniji po 1. maju 2004, <http://www.mnz.si/si/195.php>.

Bivanje slovenskih državljanov v članici EU po 1. maju 2004, <http://www.mnz.si/si/195.php>.

Državljanstvo EU, <http://www.mnz.si/si/195.php>.

EU and the migration policy, http://www.migrationsverket.se/english/eeu/e_eu.html.

Eurojust, <http://www.mnz.si/si/197.php>.

Europol, <http://www.mnz.si/si/196.php>.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/policy_legislation_migration_en.pdf

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/policy_legislation_ilegal_entry_en.pdf.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/policy_legislation_migration_en.pdf

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/refused_alien_citizenship_ms_en.pdf.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/residence_permits-en.pdf.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/population_by_citizenship_en.pdf.

Leta 2006 konec dovoljenj za bivanje za državljane EU na ozemlju druge članice, <http://www.mnz.si/si/194.php?ID=271>.

Migracije in azil, Prizadevanja za skupno imigracijsko politiko, <http://www.mnz.si/si/198.php>.

Mejnik v Tampereju, <http://www.mnz.si/si/1933.php>.

Nastanek tretjega stebra v Maastrichtu, <http://www.mnz.si/si/1932>.

Nova struktura po Amsterdamu, <http://www.mnz.si/si/1932.php>.

Pravni red in dokumenti, <http://evropa.gov.si/dokument/>.

Prizadevanja za skupno imigracijsko politiko EU, <http://www.mnz.si/si/198.php>.

Prvi začetki v 70. in 80. letih, <http://www.mnz.si/si/1931.php>.

Schengenski sporazum, <http://www.mnz.si/si/1921.php>.

Swedish Citizenship, <http://www.migrationsverket.se>.

SUMMARY

MIGRATIONAL SITUATION IN EUROPE AFTER WORLD WAR II AND PROGRESSIVE (POLITICAL) ADJUSTMENTS BETWEEN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Marina Lukšič-Hacin

In the contribution, I am attempting to answer these questions: how was the course of the process of forming a common (compromise) policy on the EU level developing? Which fields of migration policy (in a broader sense) does the EU policy set as mandatory for member states, and which as recommendable only? What are the similarities and differences between selected national migration policies after World War II? Were conformation of separate national policies needed because of agreements on the EU level? Of which, and what were those changes? In my study, I focus on a comparison between Germany, France and Sweden, which were after World War II managing their migration situations by different methods; today they are because of agreements on the EU level, drawing near in certain aspects while the broader migration situation remains in the competence of national policies. In those fields, member states are on the EU level merely conferring on outlines and preferred standpoints that are to be carried into effect in individual (national) migration policies.

Treaties and agreements between EU member states that are adopted and binding on the interstate level are linked above all to the regulation of recent immigration and migration of the population living within individual members states, in the entire EU space. Rights and obligations resulting from those agreements can be divided into three groups: rights of citizens of member states, agreements on inflow of new labour force from non-member states, and (non)rights of the rest of the inhabitants non-citizens. The latter are immigrants who live and work in the EU member states and have not yet acquired citizenship of one of EU member states; thus, they are citizens of non-members of the EU and have permit for staying and for work. The foundations of the Schengen legal order were shaped as early as in the mid eighties. The Maastricht treaty, later supplemented with the Amsterdam one, introduces the right to vote and a number of social rights deriving from labour. The Amsterdam treaty and the European Council in Tampere have given agreements, which demanded from EU member states adjustments in the fields connected with civil rights and national sovereignty. In the EU, there is from the middle of the 90s on, a strong emphasis on the establishing of a common space and thus on a redefinition of borders, and on defining the difference between the so-called internal and external borders. The concept of European citizenship additionally emphasised those differences. Despite uniformity of viewpoints and state strategies of the EU member states in the (im)migration field, key questions on the conditions of the life of immigrants remain on the level of national policies. Historically conditioned differences between member states are still large, although on the other hand we should not overlook changes in individual states that were realised because of the pressures of collective agreements on the EU level.