

Evropski migracijski procesi – refleksije preteklosti in dileme prihodnosti

Izveček: V članku ponazarjamo, kako se je Evropa iz emigracijskega spremenila v močno imigracijsko območje. Čedalje bolj je razširjena percepcija, da je Evropa pravzaprav območje EU, in vse bolj postaja ciljna destinacija vse večjega števila migrantov in vse raznovrstnejših migracijskih tokov. Članek odpira tudi ključen problem, ali so migracije pravzaprav privilegij razvitih, kar pomeni oblikovanje dvotirnega ekonomskega razvoja, kjer “razviti” (p)ostajajo “razviti” zaradi izčrpanja “manj razvitih”, pri čemer se politike multikulturalizma vse bolj nadomeščajo s spornimi integracijskimi praksami in neuspešnimi asimilacijskimi pritiski.

Ključne besede: migracije, ekonomska kriza, EU, Slovenija, migracijske politike, krožne migracije

UDK 314.151:338.124.2

European Migration Processes: Reflections on the Past, Dilemmas in the Future

Abstract: The article depicts the transition of Europe from a region of emigration to one of immigration. The increasingly prevailing perception is that Europe is in fact the EU region, and that it is ever more frequently the main destination of a growing number of migrants and diversified migration flows. Moreover, the article raises

¹ Dr. Karmen Medica je predavateljica na *Institutum Studiorum Humanitatis*, Fakulteti za podiplomski humanistični študij v Ljubljani in predavateljica na Fakulteti za humanistične študije v Kopru ter raziskovalka na Znanstveno raziskovalnem središču PU. E-naslov: karmen.medica@zrs.upr.si.

a crucial issue: Is migration in fact a privilege of the developed countries? This would result in a two-track economic development, where the 'developed' countries become and remain 'developed' by exploiting the 'less developed' ones, while the policies of multiculturalism are increasingly replaced by controversial integration practices and unsuccessful assimilation pressures.

Key words: migration, economic crises, the EU, Slovenia, migration policy, circular migration



Uvod

Več kot dve stoletji so bile države zahodne Evrope predvsem emigracijske države. V zadnjih 60 letih pa se je tok obrnil in te države so postopoma postale končna postaja mednarodnih migrantov. Prvo pomembno prelomnico v evropskem migracijskem procesu pomeni konec druge svetovne vojne, ko se je pričelo množično preseljevanje na ozemlje današnje Evrope. Vojna je povzročila največje prisilne in begunske selitve v zgodovini tega prostora. Ljudje so se selili zaradi prilagoditve povojnim razmeram in zaradi dekolonizacije. Drugi mejnik pa so 50. in 60. leta. Nezdostna rast prebivalstva in primanjkljaj delovne sile so v nekaterih državah severne in zahodne Evrope povzročili odprtje trga dela in okrepitev domače delovne sile s tujimi delavci. Glavne države izvora tuje delovne sile so bile države južne Evrope (Italija, Grčija, Portugalska, Španija, Turčija in nekdanja Jugoslavija) in severne Afrike (Maroko in Tunizija). Pomembnejše ciljne države pa so bile Francija, Nemčija, Velika Britanija, Švica, Belgija in Nizozemska. Tukaj so gostujoči delavci nadomestili pomanjkanje delovne sile na trgu dela, kar je močno

prispevalo k hitremu gospodarskemu razvoju in rasti v Evropi med letoma 1945 in 1975.²

Začetki evropskega združevanja

Leta 1957 je šest evropskih držav (Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska) s podpisom Rimske pogodbe ustanovilo gospodarsko skupnost (EGS). Eno izmed načel iz te pogodbe je med drugim določalo prosto gibanje ljudi med državami podpisnicami pogodbe, kar je imelo za posledico, da se je povečalo preseljevanje znotraj teh držav. V tem obdobju je bilo podpisanih tudi več dvostranskih dogovorov med posameznimi državami. Ti sporazumi so omogočali državam sprejemnicam, da so ohranjale stopnjo gospodarske rasti, podjetja v teh državah pa so tako prišla do poceni delovne sile. Potrebe po delovni sili so se kazale predvsem na tistih področjih zaposlovanja, na katerih delovne razmere in dohodki niso bili več privlačni za domače delavce. Za tuje delovne migrante, ki so bili vajeni slabših razmer iz matičnih držav, pa je to pomenilo možnost zaslužka in boljšega življenja kot v matičnih državah.³

Po obdobju množičnih delovnih migracij je sledila ostra prelomnica v evropskem migracijskem procesu, in sicer prva naftna kriza iz leta 1973, ki je krepko prizadela evropsko gospodarstvo. Dvig cene nafte je povzročil upad gospodarske rasti, kar je glavne priseljitvene države spodbudilo k omejevanju priseljevanja in najemanja tuje delovne sile. Naftnemu šoku je sledila še socialna napetost, posledica pa je bila velika brezposelnost. Prav zaradi tega so se nekatere evropske države odzvale s poostrenimi ukrepi, da bi zmanjšale pritok mednarodne delovne sile in da bi tujce vrnili nazaj v matične države. To omejevanje je bilo le delno uspešno, saj so dosegle prav nasprotno, število emigrantov je namreč postopoma začelo še na-

² O tem: Garson, 2003.

³ Prav tam, 2003.

raščati. Namesto delovnih migracij so se v tem obdobju razširile nove migracije, ki so bile posledica združevanja družin. Tuji delavci so si v gostujočih državah ustvarili dom in postopoma postali del družbenega, kulturnega in ekonomskega sistema zahodne Evrope.⁴

Za to obdobje je značilno, da so se države, ki so bile prej glavni vir delovne sile za sprejemne države, tudi same začele spreminjati v države sprejemnice priseljencev. Tako se je mnogo evropskih držav na prehodu iz 70. v 80. leta spremenilo v države sprejemnice, kar pomeni, da je število trajnih priselitev v državo preseglo število izselitev iz države. Med te države sodijo predvsem Italija, Grčija, Španija in Portugalska. V teh državah se je namreč zaradi slabih delovnih in plačnih razmer pojavila potreba po nadomestnih delavcih, ki so jo odpravili z najemanjem tuje delovne sile iz Afrike in Azije, kjer so bile še slabše možnosti za zaslužek.⁵

Po razpadu socialističnega sistema v državah vzhodne Evrope ob koncu 80. in v začetku 90. let so zahodno Evropo zaznamovali migracijski tokovi z vzhoda. Temu obsežnemu migracijskemu toku so se pridružili še begunci iz nekdanje Jugoslavije ter begunci iz Afganistana, Iraka in Turčije. V tem obdobju so se v Evropi pojavili novi tipi migracij, kot so etnično oblikovane migracije (vračanje ljudi nemškega porekla iz držav vzhodne Evrope v Nemčijo), tranzicijske migracije, migracije prosilcev za azil,časne delovne migracije, nedokumentirane migracije in beg možganov oz. odhod visokokvalificirane delovne sile.⁶

Z letom 1998 so te migracije postale pomemben del migracijske politike držav članic EU, velik poudarek pa je bil namenjen predvsem novim pristopom do problema preseljevanja.

⁴ Bade, 2005, 347-357.

⁵ Bade, 2005, 358-366.

⁶ Bade, 2011.

Evropa – EU

V evropskih krogih se vse bolj dojema Evropa in 'evropskost' skozi prizmo držav (in ekonomije) članic EU. Zaradi spreminjajočih se ekonomskih in gospodarskih razmer so države članice začele gledati na migracije kot na pozitiven in pomemben pojav predvsem zaradi prisotnosti objektivnih dejavnikov (staranje prebivalstva, upad aktivne delovne sile, globalizacija in tehnološki razvoj). Na znanju in inovacijah temelječa družba ter bliskovit razvoj evropskega gospodarstva na različnih področjih sta povečali povpraševanje po izobraženih in visokokvalificiranih migrantih. V tej fazi razvoja je vse bolj primanjkovalo domačih strokovnjakov, zlasti v zdravstvu, informatiki in izobraževanju. Iz tega razloga je veliko držav članic uvedlo posebne programe za dodelitev delovnih dovoljenj visoko izobraženim tujcem.⁷ To velja za ZDA, Kanado, Avstralijo in Novo Zelandijo ter posamezne države v Evropi, kjer poteka boj za visokokvalificirano delovno silo, ki ustreza potrebam gospodarstva in trgu dela. Poleg začasnih migracij visokokvalificirane delovne sile so narasle tudičasne nekvalificirane delovne migracije za potrebe v kmetijstvu, gradbeništvu, gostinstvu in gospodinjskih storitvah. Nova demografska situacija (npr. staranje prebivalstva) in trendi (npr. beg možganov) v Evropi so privedli do današnjih selektivnih in fleksibilnih migracijskih programov, ki poskušajo slediti potrebam domačega gospodarstva in trga dela. Vendar je bilo za Evropo značilno, da je vsaka država članica z upoštevanjem splošno dogovorjenih načel sama določala in izvajala migracijsko politiko, ki je urejala položaj migrantov. Ta raznolikost je predstavljala velik problem, zato je EU poskušala uskladiti in izoblikovati temelje za enotno migracijsko politiko, da bi v povezavi s pospeševanjem gospodarskega razvoja in ohranitvijo družbene kohezije vzpostavila tudi nadzor nad migracijski tokovi.⁸

⁷ Bade, 2005, 334-335.

⁸ Bevc, 2000.

Migracijske strategije EU

Temelje skupni migracijski politiki EU sta postavili Amsterdamska pogodba (začne veljati leta 1999) ter zasedanje Evropskega sveta v Tampereju (1999). Ta dva dogodka sta pomembna, ker sta poskušala migracijsko problematiko prenesti z nacionalnega nivoja posamezne članice na raven EU. Evropski voditelji so potrdili zavezanost sodelovanju na področju migracij in vzpostavili štiri elemente skupne migracijske politike: partnerstvo z izvornimi državami, skupno evropsko azilsko politiko, pravično obravnavanje državljanov tretjih držav in uravnavanje migracijskih tokov. Rdeča nit obeh mejnikov so kontrola nad migracijskimi tokovi, nadzor zunanjih meja, urejanje problema nedokumentiranih migracij, zakoni o preprečevanju diskriminacije migrantov itd. Bistvo ekonomskega dela nove migracijske politike je prilagajanje potrebam gospodarstva in trgu dela ter izpolnjevanje pogojev za ohranjanje konkurenčnosti evropskega gospodarstva in tehnološkega razvoja. Države članice same regulirajo pretok kvalificirane delovne sile glede na svoje potrebe. Tako so tujci vedno izpostavljeni nevarnosti diskriminacije, izgube dela, omejevanju pravic in zlorabam, zato se znotraj EU vse bolj govori o potrebi po vključevanju oz. o programih za integracijo migrantov. Pri tem je treba omeniti, da obstajajo tudi druge politike, ki posegajo na področje migracij (npr. prost pretok ljudi znotraj meje EU). Ena od teh je tudi večletni haaški program, ki je bil sprejet na zasedanju Evropskega sveta novembra 2004. Program določa 10 prednostnih nalog EU, povezanih s krepitvijo območja svobode, varnosti in pravic, ki izhajajo na podlagi petletnega bivanja na prostoru posameznih držav EU. Pomembne naloge programa, ki jih je vredno omeniti in so povezane z migracijsko problematiko znotraj EU, so: vzpostavitev učinkovite vizumske politike, urejanje problema nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi, ustanovitev skupnega azilskega postopka,

nadzor zunanjih meja in pospešitev vključevanja priseljenskih skupnosti v večinsko družbo.⁹

Kot odgovor na haaški program o migracijski politiki je Evropska komisija leta 2005 sestavila politični načrt, v katerem navaja, da bo upad števila delovno aktivnega prebivalstva v Evropi do leta 2030 negativno vplival na gospodarsko rast, delovni trg in konkurenčnost evropskih podjetij. Zato je predlagala, da je treba staro paradigmo o trajnih migracijah zamenjati z idejo o krožnih migracijah, ki bi povzročila pomemben premik v selitvenih vzorcih.¹⁰ Podobnega mnenja je bila tudi mednarodna organizacija za migrante (IOM)¹¹, ki je ugotovila, da bi krožne migracije prinašale več koristi, zlasti za države v razvoju. Krožnost bi evropske države dosegle tako, da bi migrantom omogočile ponovne zaposlitve ali pa lažje administrativne postopke (npr. dvojno državljanstvo ali nove vizumske režime) za vstop v države EU, v katerih so že bili. Tudi nedavni politični dokumenti nakazujejo, da bi krožne migracije lahko pozitivno prispevale h gospodarskemu razvoju in kroženju človeškega kapitala ter pomagale pri pomanjkanju delovne sile, negativnem javnem mnenju in tudi pri preprečitvi nezakonitih migracij in "bega možganov". Tovrstne migracije so bile opredeljene kot nekakšna čarobna palica pri spreminjajočih se demografskih in gospodarskih razmerah v Evropi.¹² Rotacijski koncept krožnih migracij se je kmalu pokazal kot problematičen, v teoriji kot kontradiktoren, v praksi pa kot dolgoročno neuporaben. Najem delavcev za določen čas s predpostavko vrnitve v matično državo pomeni kratkoročno rešitev, sploh pa tedaj, ko je jasno, da EU dolgoročno potrebuje dodatno delovno silo na različnih področjih.

⁹ Medved, 2008.

¹⁰ Castles, 2006.

¹¹ Mednarodna organizacija za migracije, IOM (2010): *World Migration Report 2010*.

¹² Vertovec, 2007.

Na tej točki se odpira tudi vprašanje, koliko se ti novi pristopi o krožnih in o začasnih migracijah razlikujejo od trajnih migracij pred letom 1974. Podobnosti so razvidne iz naslednjih elementov:

- oboje vključuje začasnost brez možnosti pridobitve statusa stalnosti;
- oboje vključuje možnosti širšega neformalnega ali formalnega dvostranskega sodelovanja;
- pogosto vključuje države, ki se močno razlikujejo v socialnem in ekonomskem razvoju;
- vrnitev je nujna – prostovoljna ali prisilna;
- zagotavljajo se podobne prednosti: denarna nakazila, sposobnosti, znanja, manjši je *brain drain*.

Razlike pa so:

- programi krožnih migracij omogočajo večkratno začasno bivanje v tujini, pri začasnih je bivanje v tujini enkratno;
- ponovitev gibanja je možna v spontanah krožnih migracijah in urejenih programih krožnih migracij;
- krožne migracije ponavadi vključujejo iste skupine oseb, začasne migracije pa različne;
- krožne migracije temeljijo na sofisticiranih mehanizmih za selektivno organiziranje mobilnosti tujih delavcev z zagotovilom njihove vrnitve domov.¹³

Začasna naselitev današnjih tujih priseljencev se v praksi evropskih državah sčasoma spremeni v trajno bivanje. To se je pokazalo tudi pri nemškem migracijskem sistemu (t. i. gastarbajterski sistem), katerega prvotni namen je bil zagotoviti delovno silo v

¹³ Več o tem: Wickramasekara P. (2011). Dostopno na: <http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end>

razvijajočem se nemškem gospodarstvu – kasneje pa vrnitev delavcev v matične države, ko niso bili več potrebni. Dejansko do tega ni nikoli prišlo, saj se je večina tujih priseljencev trajno naselila v nemškem okolju. Drugi tak primer je bil ameriški “bracero program”, ki je bil vzpostavljen leta 1942 s sklenjenim sporazumom med ZDA in Mehiko, na podlagi katerega so ZDA načrtno zaposlile nekaj sto tisoč mehiških delavcev v kmetijskem in železarskem sektorju. Oba sistema sta imela tako pozitivne kot negativne vplive. V obeh primerih je razvidno, da sta sistema dajala poudarek le pozitivnim vplivom tuje delovne sile na domače gospodarstvo, nista pa predvidela, da bosta migracijska procesa imela posredne učinke tudi na socialno, družbeno, demografsko in kulturno področje. Prav tako so bile zanemarjene človekove pravice tujih delavcev, ki so bili pogosto podplačani, živeli pa so v slabih razmerah.

Glede na pretekle izkušnje in na trenutno evropsko stanje si države članice v okviru EU prizadevajo vzpostaviti sistem krožnih migracij, ki temelji na konceptu, ki bo pozitiven za vse (“win-win-win”). Ta politika se zavzema, da bi vsi ključni akterji, države izvora, države sprejema in migranti, od sistema krožnih migracij imeli pozitivne učinke na različnih področjih (gospodarski razvoj, javno mnenje domačih prebivalcev o tujih migrantih, zmanjševanje nedokumentiranih migracij, izboljšanje socialnega položaja migrantov itd.). Oblikovalci te politike so mnenja, da bi lahko bil sistem krožnih migracij nekakšna čarobna palica pri spreminjajočih se ekonomskih, demografskih in gospodarskih razmerah v Evropi. Vendar, kot pravi Steven Vertovec,¹⁴ je pri sistemu krožnih migracij potrebna previdnost, saj koncept “win-win-win” ni tako vzajemen, kot se prikazuje, kajti izpostavljajo se samo gospodarski interesi držav sprejema (torej samo prvi “win”), medtem ko je premajhen poudarek namenjen drugim akterjem te politike, predvsem migrantom.

¹⁴ Vertovec, 2007, 7.

EU je z Amsterdamsko pogodbo, z zasedanjem v Tampereju ter z drugimi programi ali načrti postavila temelje skupni migracijski politiki, vendar so sklepi bolj ali manj ostajali na papirju. Vse jasneje postaja, da je politika migracij še vedno v rokah posameznih držav članic, ki same določajo in izvajajo migracijsko zakonodajo v skladu s svojo tradicijo in ekonomskimi potrebami, medtem ko migranti še vedno ostajajo poglavitni mehanizmi za zapolnjevanje manka na trgu delovne sile.¹⁵

Odnos do migrantov: asimilacija, integracija ali nadzor

Migracije v države članice EU že desetletja povzročajo velik političen problem, saj rastoče ekonomske potrebe po tuji delovni sili spremlja močno družbeno nasprotovanje.

Vse očitnejše je, da se migranti, ki se za stalno naselijo v državah sprejema, ne asimilirajo kar tako. Integracijski procesi so v marsikaterem pogledu sporni in podobnejši poskusom prikrite asimilacije kot dejanskega vključevanja v večinsko družbo. Po drugi strani postaja jasno, da imajo državljani EU vse bolj odklonilen odnos do emigrantov predvsem zaradi strahu pred spremembo lastnega ekonomskega in socialnega položaja v družbi, zaradi občutkov ogroženosti lastne varnosti in zaradi strahu pred tujim oz. drugačnim. Negativen odnos evropske javnosti do migracij je v osnovi posledica prevelikega poudarjanja ekonometričnega gledanja na migracije, ki je ves čas sistematično zanemarjalo vzpostavitev učinkovitih integracijskih programov, saj večina držav ni primerno poskrbela za družbeno, kulturno in ekonomsko integracijo tujih priseljencev.

Nejasno oblikovana migracijska politika in strog nadzor nad priseljevanjem sta v zadnjih letih povečala število nedokumentiranih migracij ter prosilcev za azil, kar je dodatno usmerilo domače prebivalstvo proti tujim emigrantom. Temu se pridružujejo še politika

¹⁵ Verlič Christensen, 2002.

in mediji, ki tujce prikazujejo kot grožnjo Evropejcem, ter ustvarjajo negativno javno mnenje o migrantih, ki odvzemajo delovna mesta, ogrožajo njihovo kulturo in povečujejo kriminal.¹⁶ Na odklonilen odnos domačega prebivalstva do priseljencev je dodatno vplivala še gospodarska kriza, ki je poslabšala življenjske in delovne razmere, zmanjšala zaposlitvene možnosti ter povečala negativno mnenje o priseljencih in priseljevanju na sploh.

Od leta 1974 naprej je večina zahodnoevropskih držav še dodatno uvajala zakone, ki naj bi zmanjševali diskriminacijo migrantov, vendar so se demografski, ekonomski in socialni pritiski na migrantske delavce v praksi le še bolj povečevali. Castles pravi, da imajo današnji programi nekaj skupnih točk s programi iz preteklosti in to lahko vodi do negativnih rezultatov tako za države, iz katerih prihajajo migranti, kot za države, v katere pridejo.

Evropska komisija medtem razmišlja, da bi se vrnila k politiki sistematičnega vstopa migrantskih delavcev. Program začasnih oz. sezonskih delavcev je v nekaj zahodnoevropskih državah že vpeljan, medtem ko so južnoevropske države uporabile zelo obsežno legalizacijo programov, s katerimi bi migrante spremenile v običajne delavce. Sodobni programi se od preteklih razlikujejo v tem, da drugače obravnavajo visokoizobražene delavce.

Vse zahodnoevropske države so na neki točki skušale ponovno vzpostaviti sistematičnost prihajanja začasnih delavcev. Velika Britanija, Francija, Švica in Belgija so to naredile prve v 40. letih, Nemčija, Nizozemska in Avstrija pa so jim sledile kasneje. Nemčija je s svojim sistemom hotela zagotoviti rotacijo oz. izmenjavo delavcev, zato jih je tudi zaposlovala le začasno ter omejila njihove pravice in srečanja z družino. Ekonomisti so večinoma že opozarjali, da je prihod dodatne delovne sile ključni element zahodnoevropske ekonomije. Leta 1973 je Nemčija ustavila prihod migrantov, leta 1974 pa

¹⁶ Brücker, 2001.

so ji sledile preostale zahodnoevropske države. Navidezni razlogi so bili naftna kriza, ekonomska stagnacija in visoka stopnja brezposelnosti, v resnici pa je bilo veliko industrij odvisnih od tujih delavcev. Družine migrantov so rasle, potrebovale so hiše, šole, zdravstveno oskrbo in socialne olajšave. Migrantski delavci so se združili v skupnostih, ki so predstavljale obliko upora v zgodnjih 70. letih. Delo migrantov ni bilo več tako podcenjeno, pa tudi njihove socialne in kulturne pravice so postale jasnejše. Poleg tega se je veliko migrantov za stalno naselilo. Mladi delavci, ki so najprej želeli ostati le nekaj let, so si v državah sprejema ustvarili družine, s tem pa so se njihovi prvotni načrti spremenili. Recesija je bila v Turčiji in Severni Afriki veliko večja, tako da so k stalni naselitvi prispevali tudi ekonomski razlogi. Tretji razlog je delna udeležba pri blaginji države sprejema: pravice do ugodnosti za brezposelne, izobrazba, socialne ugodnosti. V liberalnodemokratskih družbah vlade niso smele tujcev preprosto izključiti, saj imajo pravico do bivališča in življenja z družino. Peti razlog pa je koalicija imigrantskih sil, ki zajema gospodarske skupnosti, cerkve, organizacije za državne pravice in politiko.

Sistem migrantov je bil zasnovan na podrejenosti in ločevanju tujcev. Migranti niso bili integrirani kot enakovredni, ampak kot ekonomsko šibki in raso diskriminirani. Rezultat tega je, da so se imigranti naselili v specifičnih soseskah. Evropejci so postajali zaskrbljeni zaradi trendov, ki so vplivali na etnične manjšine (npr. socialna izključitev, trg dela, vse večja bivanjska segregacija in visoka brezposelnost).

V zgodnjih 90. letih so migracije zaradi razpada večnacionalnih držav spet v ospredju dogajanj v EU. Prihajali so vojni begunci iz bivše Jugoslavije, iskalci azila iz Sovjetske zveze, Bližnjega vzhoda, Afrike, Azije in Latinske Amerike. Evropska politika je želela zatesniti migracije in razširiti meje. Razlog za to je strah, da bi začasni

migranti sprožili nastanek novih etničnih manjšin v evropskem prostoru. Drugi razlog pa so nove tehnike komuniciranja v gospodarstvu, ki so omogočile premik množične proizvodnje v države z nizkimi plačami in omejenimi pravicami delavcev. Evropske vlade so zaradi tega verjele, da v zahodni Evropi ne bodo več potrebovale nižje izobraženih migrantov. V 90. letih se je politika o migrantih zaostila, kljub temu pa so prihajali tuji delavci kot člani družin ali kot iskalci azila. Celo države južne Evrope, ki so bile 'zakladnice' migrantov v preteklosti, so postale države, v katere migranti vstopajo. Zgodilo se je kar nekaj preobratov. Leta 2001 se je v Süßmuthu sestala komisija za integracijo, ki je ugotovila, da se bo morala Nemčija v prihodnosti zanašati na delo migrantov, tako manj kot bolj izobraženih. Vladalo je prepričanje, da razvite države ne morejo izvažati nižje izobraženih delavcev, da bi delali za nizko plačo v nižje razvitih državah. Proizvodnja avtomobilov, računalnikov in oblačil se lahko premesti v Kitajsko, Brazilijo ali Malezijo. Gradnja hotelov, restavracij in bolnišnic pa naj ostane v državah njenih strank.

Novo politiko imigracijskega dela podpira še nekaj dejavnikov. Prvi je delo na črno, ki se je v zadnjih letih še bolj razširilo. Demografske spremembe lahko vodijo do velikih socialnih sprememb. Vzorec otrok, starih do 14 let, v EU 25 lahko pade s 16,4 % (l. 2004) na 13,4 % (l. 2050). Manjše število mladih pomeni večje možnosti za izobraževanje, s tem pa manj ljudi za dela, ki zahtevajo nižjo izobrazbo. Tretji razlog je globalizacija, ki povečuje neenakost. Države, v katere prihaja veliko migrantov, imajo tudi do 66-krat večji BDP od držav, v katere pride malo migrantov. Prizadevanja bolj razvitih držav, da bi povečale delež višje izobraženih ljudi iz manj razvitih držav so povzročala beg možganov in primanjkljaje ključnega osebja v zdravstvu, izobraževanju, ekonomiji in administraciji, kar je še dodatno upočasnilo ekonomski razvoj in odpiranje novih delovnih mest v manj razvitih državah.

Evropska komisija skuša to rešiti z različnimi programi, ki obravnavajo perspektive migracijskih politik. Eden od zelo populariziranih je bil politični načrt Evropske komisije iz leta 2005, imenovan *Green Card* – zelena karta.

Zelena karta in načrti evropske komisije

Zelena karta je glede na pristop EU k uravnavanju ekonomskih migracij pomenila vsaj delni odgovor komisije iz januarja 2005 na haaški program o migracijski politiki, ki ga je sprejel Evropski svet leta 2004. Zelena karta je bila ustvarjena, da sproži poglobljeno diskusijo o najprimernejši obliki skupnih pravil sprejemanja ekonomskih migrantov in dodane vrednosti, ki se sprejme s takšnim skupnim okvirom. Komisija je ugotovila, da bo v EU 25 delovno sposobna populacija med 2010 in 2030 upadla za 20 milijonov, kar bo imelo ogromen vpliv na celotno gospodarsko rast, delovanje notranjega trga in konkurenčnost podjetij. Komisija torej meni, da je čas, da premislimo o smiselnosti omejevanja priseljevanja, predvsem zato, ker lahko odsotnost primernih političnih prijemov vodi do nerednega pritoka delovne sile. Čeprav priznava, da je odločitev in sprejem ekonomskih migrantov odločitev vlade posamezne članice, pa vseeno zagovarja “transparentna in bolj harmonizirana skupna pravila in kriterije na nivoju EU glede sprejemanja ekonomskih migrantov”.

Zelena karta je vsekakor usmerjanje k zelenemu stanju, tako z javnimi razpravami junija 2005 kot z množico dokumentov uradnih agencij in nevladnih organizacij (kot je Amnesty International). Vrh razprave je bila objava *Policy plan on legal migration* decembra 2005. Ta načrt definira karto za preostali čas haaškega programa (2006–2009) in navaja dejanja in zakonske pobude, ki jih namerava izvesti komisija, da bi dosegla koherenten razvoj legalne migracijske politike EU. Iz tega je razvidno, da je ekonomsko priseljevanje odziv na potrebe v državah članicah, ki že sedaj občutijo pomanjkanje delovne in iz-

obražene sile. To pomanjkanje bo zagotovo še večje, spekter potreb po migrantih pa bo še širši: od nekvalificiranih delavcev do akademskih profesorjev, zdravnikov, računalniških strokovnjakov in drugih intelektualnih kadrov. Zaradi tega bi bilo smiselno pričakovati racionalno selitveno politiko, ki zajema vsa področja strokovnosti. Čeprav zelena karta podaja idejo "horizontalnega okvira za sprejem vseh ljudi iz držav t. i. tretjega sveta, ki želijo vstopiti na trg dela držav članic"¹⁷, pa je nekaj članic EU ta predlog zavrnilo. Namesto tega plan vsebuje "generalno okvirno direktivo" in štiri "specifične instrumente".

Posebne direktive zadevajo naslednje tipe migracijskih delavcev:

- visokoizobraženi delavci, za katere bi bili uvedeni posebni postopki izbiranja in sprejemanja, ponujene pa jim bi bile privlačne življenjske in delovne razmere;
- sezonski delavci za kmetijstvo, gradbeništvo in gostinstvo, ki bi lahko prišli za določeno število mesecev na leto v 4-5 letih – možnost trajne zaposlitve zanje ni predvidena;
- notranji delavci, ki prehajajo znotraj mednarodnih podjetij – imeli bi zagotovljeno začasno bivališče;
- tisti, ki se izobražujejo za delo – dobili bi začasno bivališče, medtem ko so na izobraževanju (ki lahko vključuje plačano delo) v podjetjih EU.¹⁸

Generalna okvirna direktiva bi bila ustvarjena tako, da bi "zagotavljala skupen okvir pravic za vse državljane tretjega sveta v že sprejetih primerih zaposlitve (če so že tu in delajo), a še nimajo urejenega prebivališčnega statusa. To bi lahko bilo povezano s "skupnim delovno/bivalnim dovoljenjem, ki bi ga imel delavec in bi vsebovalo najnovejše biometrične identifikatorje",¹⁹ ki bi bili pove-

¹⁷ Castles, 2006.

¹⁸ Castles, 2006.

¹⁹ Prav tam.

zani z obstojem legalne delovne pogodbe. To bi lahko povečalo varnost glede prebivališčnega statusa za nekatere migrante in jim omogočalo mobilnost znotraj EU, ne bi pa bilo relevantno za nove priseljene delavce. Poleg tega bi začasni migranti izgubili službo in dovoljenje za prebivališče, če bi se njihova delovna pogodba prekinila. To poveča ranljivost migracijskih delavcev.

Glavni namen načrta je, da pritegne visokoizobražene delavce, kar se sklada s trenutno prakso številnih držav članic. To je lahko problem, če vodi v "beg možganov" ključnih delavcev in človeškega kapitala iz revnih držav. Seveda mnogi izobraženi delavci že "krožijo" med razvitimi državami, vendar narašča skrb glede ključnih profesionalcev, ki bi lahko bili pomembni za ekonomski razvoj in socialno blaginjo svojih izvornih držav. To se predvsem nanaša na medicinsko osebje. V VB, ZDA, Kanadi, Avstraliji in Novi Zelandiji je med 1/4 in 1/3 zdravnikov izobraženih v tujini. Glavne izvorne regije so Afrika, Karibi, jugovzhodna Azija in južna Azija. Britanska državna zdravstvena oskrba je v letu 2002 imela 30.000 medicinskih sester iz tujine in je močno odvisna od najemanja izobraženega osebja iz Afrike in Azije. Gana je izgubila 61 % tistih, ki so končali zdravstvene šole v obdobju 1986–1996. Po raziskavi GCIM je več zdravnikov iz Malavija trenutno zaposlenih v Manchestru kot v celotnem Malaviju.²⁰

Vendar je še pomembnejše to, česar ni v načrtu. Popolnoma je namreč izpuščen eden ključnih dolgoročnih problemov delovnega trga EU – t. i. pričakovane prihodnje potrebe po delovni sili vseh tipov. Prav tako ni odpravljen porast nedokumentiranih selitev, tveganja, izkoriščanja in diskriminacije migrantov na vseh področjih življenja in dela v državah sprejema.

Načrt vsebuje tudi predloge za izboljšanje virov informiranja za migrante in za izboljšanje ekonomske in socialne integracije prisel-

²⁰ Parekh, 2009.

jencev, ki so že v EU. Poudarja potrebo po sodelovanju z državami tretjega sveta (državami izvora), da bi našli ustrezne rešitve tako za migrante kakor tudi za države izvora. Prepoznavanje in odpravljanje negativnih učinkov "bega možganov" je le en aspekt procesa. Predlogi za ustanovitev povratne migracije in krožne migracije, kar je v ospredju EU (predvsem z dolgoročnimi, večvstopnimi vizumi), se po ugotovitvah strokovnjakov skladajo s predlogi iz novejših o migraciji in razvoju.

Odprta vprašanja v EU

Trenutna razprava o ekonomskih migracijah v EU postavlja nekatera pomembna vprašanja.

Prvič – ali tovrstni (politični) načrt Evropske komisije ponuja realne rešitve (zeleno karto, razvojni načrt) glede evropskih potreb po delovni sili? Morda res, vendar le v zelo omejenih kategorijah: visokoizobraženi delavci, sezonski delavci, delavci mednarodnih podjetij in plačani vajenci (učenci). Tukaj bi lahko načrt prinesel harmonizacijo in večjo notranjo mobilnost v EU. Vendar gre za sektorje, ki jih dokaj učinkovito obravnavajo zakoni držav članic. Potencialno pomembnejši cilj za ustvarjanje zakonskih kanalov za manj izobražene delavce je iz načrta izpuščen. Potreba po migrantih je jasno izražena, vendar se glede tega nič ne premakne. Očitno je pritisk močnejših držav članic prisilil komisijo, da je opustila svoj osnovni poziv k razumnemu sistemu menedžmenta in ekonomske migracije. Te države članice upajo, da lahko migranti iz pridruženih članic zapolnijo prihodnji primanjkljaj delovne sile. Omejitve glede delavskih selitev iz pridruženih članic, sprejete v 2004, so bile kmalu odpravljene v večini starih članic EU. Vendar je tudi to problematično, saj imajo vzhodno- in srednjeevropske države prav tako demografski upad in bodo verjetno potrebovale svojo lastno delovno silo. Celu sprejetje Turčije (ki je

negotovo in vsaj še desetletje oddaljeno) dolgoročno ne bi zadovoljilo potreb po delovni sili.

Drugič – ali lahko začasni delavski programi zadovoljijo bodoče potrebe po delovni sili v EU, če te nisočasne, temveč so rezultat dolgoročnih premikov v demografskih in ekonomskih strukturah? Analiza preteklih evropskih izkušenj s programi tuje delovne sile razkriva paradoks takih pristopov. Evropski (v glavnem nemški, nizozemski, avstrijski in švicarski) delodajalci so zaposlovali delavce s kratkotrajnimi dovoljenji, vendar potreba po delavcih ni bila kratkotrajna. 'Uradna' rotacija je propadla, ker so delodajalci želeli zadržati izkušene delavce. Projekcije glede EU potrjujejo, da večina potreb po delovni sili ni kratkotrajna aličasna. S pomanjkanjem delovne sile na celotni ravni bodo delodajalci na vsak način želeli obdržati izkušene delavce in ni razloga, da bi verjeli, da bo v prihodnje kaj drugače.

Tretjič – kako bo vpeljava tega načrta vplivala na pravice delavcev migrantov? Lahko vodi do nekaterih izboljšav v zvezi z zakonskimi pravicami in notranjo mobilnostjo v EU za priseljence, ki so že v EU (legalno), ni pa verjetno, da bo načrt izboljšal pravice bodočih priseljenih delavcev. Relativno majhno število legalnih, nizkoizobraženih delavcev bo obravnavanih kotčasna delovna sila s prisilno "rotacijo" brez pravice do naselitve. Večji kontingenti nizkoizobraženih delavcev se bodo odzvali na povpraševanje po delovni sili in bodo prišli v države brez dokumentov in bodo delali na črno. Ostali bodo marginalizirani in izkoriščani, prepuščeni na milost in nemilost tihotapcem z ljudmi in nepoštenim delodajalcem. Povečan mejni nadzor bo spodbudil še več nedokumentirane migracije, tisti, ki nimajo možnosti za pridobitev vizumov za vstop v EU, pa bodo še v slabšem položaju.

Četrto – ali bo ta politika vodila k boljšemu sodelovanju z državami t. i. tretjega sveta in s tem k pozitivnim rezultatom tako za države izvora kakor za ciljne države, pa tudi za migrante? Načrt

sicer predvideva omejitve, ki bi preprečile škodljiv 'beg možganov', vendar te omejitve niso podrobno izdelane in je videti, da so v dokumentu bolj zaradi 'umetniškega vtisa'.

Z nadaljevanjem obstoječih neravnotežij moči in pomanjkanjem sodelovanja je težko doseči koristi v razvoju migracij, to pa lahko privede do velikih političnih in socialnih napetosti.

Zdaj sicer obstajata dve alternativni doslejšnji migracijski politiki. Prva odpira vprašanja, ali visoko razvite države resnično potrebujejo veliko število nižje kvalificiranih delavcev. Argument je, da so takšna dela slabše plačana (kmetijski delavci, gradbeni delavci, čistilke in strežno osebje). Če bi se status teh delovnih mest bistveno izboljšal (to pa pomeni tudi spodobno plačilo), bi jih bili domači delavci bolj pripravljeni sprejeti. Odprava nizkokvalificiranega dela in izboljšava njegovega socialnega statusa bi bila odvisna od stroge ureditve trga dela za uveljavljanje minimalnih plač in boljših delovnih razmer. Če posamezna družba potrebuje delavce migrante, morajo ti imeti pravico do zamenjave (tj. izbire drugih) delovnih mest ter možnost združitve z družino in pridobitve statusa stalnega bivališča. To bi bila lahko podlaga za funkcionalno kroženje migrantov, ker dosti priseljencev ne želi stalnega bivanja, dokler imajo možnost vrnitve. To bi seveda bilo koristno za vse države v razvoju. Toda takšni ukrepi bi bili v nasprotju z močnimi gospodarskimi in političnimi interesi.

Druga alternativa predvideva, da bi vlade in civilne družbe sodelovale v boju proti zlorabi in izkoriščanju migrantov ter poskrbele za korist držav izvora in držav sprejema migrantov. Migracija naj bi pomenila stimuliranje razvoja in bi morala postati sestavni del nacionalnih, regionalnih in globalnih strategij za gospodarsko rast tako v državah v razvoju kot tudi v razvitem svetu. Ustvarjeni bi morali biti uresničljivi predlogi za povečanje koristi mednarodnih migracij, za preprečevanje tihotapljenja in trgovanja, za spodbujanje pretoka nakazil in za krepitev vloge diaspor kot dejavnikov razvoja.

Vendar pa mednarodno sodelovanje zahteva dve stvari, ki smo ju pogrešali v preteklosti. Predvsem gre za pripravljenost držav (izvora in sprejema migrantov), da sodelujejo zaradi skupne gospodarske koristi. Treba pa je uvesti tudi učinkovite sisteme ureditve trga dela in poskrbeti (finančno) za najem potrebnih inšpektorjev za delo. Potrebe po migracijski delovni sili bi morale biti ustrezno predstavljene tudi v širši javnosti, ki je na splošno dokaj skeptična glede tega.

Namesto sklepa

Evropska ekonomska in socialna realnost je v zadnjem času prehitela migrantske politike, kar se jasno kaže tudi v zakonodajnem procesu. Svetovna gospodarska kriza dobiva nove, tako rekoč alarmantne dimenzije: recesija, kršenje temeljnih človekovih pravic in pravic iz dela, (dodaten) padec številnih migrantov na socialni lestvici in ujetost v past revščine, kar vse vpliva na socialno, statusno, etnično in ekonomsko segmentacijo na trgu dela in popolnoma spreminja razmerja med domačo (rezidentno) in migrantsko populacijo v posameznih nacionalnih skupnostih. Slovenija pri tem ni nobena izjema, kakor so pokazale dosedanje raziskave migracijskih problematik. Vse bolj se postavlja vprašanje, ali so današnje migracije v Sloveniji (pa tudi širše v EU) pravzaprav privilegij razvitih in ali to pomeni oblikovanje dvotirnega ekonomskega razvoja, kjer “razviti” (p)ostajajo “razviti” na račun izčrpavanja “manj razvitih”, pri čemer se politika multikulturalizma vse bolj nadomešča s spornimi integracijskimi praksami in neuspešnimi asimilacijskimi pritiski.

Bibliografija

BADE, K. (2005): *Evropa v gibanju. Migracije od poznega 18. stoletja do danes*, *cf, Ljubljana.

BADE, K., BLECH, J., ELGER, K., FELDENKIRCHEN, M., FLEISCHHAUER, J., HICKMANN, C., KLEINHUBBERT, G., KURBJUWEIT, D., MÜLLER, P., PAULY, C., PFISTER, R., SAUGA, M., SCHWENNICKE, C., STARK, H., WENSIERSKI, P., WINDMANN, A. (2011): *The Man Who Divided Germany*. Dostopno na: <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,715876,00.html>.

BEVC, M. (2000): *Notranje in zunanje selitve v Sloveniji v devetdesetih letih po regijah*. Teorija in praksa let. 37, 6/2000, Ljubljana.

BRÜCKER, H. (2001): *Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*. Dostopno na: http://www.eabcn.org/research/documents/boeri_brucker.pdf.

CASTLES, S. (2006): *Guestworkers in Europe: A Resurrection?*, v: IMR Volume 40, Number 4 (Winter 2006).

GARSON, J. P., LOIZILLON, A. (2003): "Changes and challenges: Europe and migration from 1950 to present", v: Bonifazi, C., et al., ur., *International migration in Europe: new trends and new methods of analysis*, Amsterdam University Press.

IOM (2010): *World Migration Report 2010*, International Organisation for Migration, Geneva. Dostopno na: http://publications.iom.int/7F5A32F5-DEB8-42CE-8BB1-E2F089439B76/FinalDownload/DownloadId-99ED4A1A79070B96629562C66B79C042/7F5A32F5-DEB8-42CE-8BB1-E2F089439B76/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf.

MEDVED, F. (2008): *Je migracija grožnja ali priložnost?*, <http://www.predsedovanje.si/Medkulturni-dialog/-Je-migracija-gro%C5%BEnja-ali-prilo%C5%BEnost.html> (21. 12. 2008).

PAREKH, B. (2009): *Effective Arguments for an Immigration Debate*, House of Commons, 'Immigrants Contribution to the UK', 24. november 2009. Dostopno na: <http://peacedevelopmentnetwork.wordpress.com/2009/11/24/prof-lord-bhikhu-parekh-effective-arguments-for-immigration-debate/>.

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

VERTOVEC, S. (2007): *Circular Migration: the way forward in global policy?*: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>.

WICKRAMASEKARA, P. (2011): *Circular Migration - A Triple Win or a Dead End*. Dostopno na: <http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end>.