

UDK:325.14:32](4)''1970/2000''
32:325.14](4)''1970/2000''
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 16. 10. 2003.
Prihvaćeno: 26. 11. 2003.

MILAN MESIĆ

*Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu,
Odsjek za sociologiju*

Harmonizacija europske migracijske politike: neuspjeh politika imigracijske kontrole sedamdesetih i osamdesetih godina 20. stoljeća

SAŽETAK

Migracijske politike razvijenih europskih zemalja od sredine sedamdesetih godina 20. stoljeća počivale su na pretpostavci da je kontrola imigracije moguća. Iz više razloga, o kojima se u radu raspravlja, one će se pokazati neuspješnima. Rezultat je bio povećan ukupni broj stranaca te promijenjen sastav imigrantskih zajednica u korist uzdržanih članova obitelji. Tijekom osamdesetih migracijske politike kako europskih, tako i tradicionalno imigracijskih zemalja sve više konvergiraju, usmjerujući se na sprečavanje ilegalnih imigracijskih tokova, na upravljanje izbjegličkim kretanjima te uravnoteženje radnih migracija s obiteljskima. Prekretnica u migracijskim politikama zapadnoeuropskih država primitka u smjeru »harmonizacije« začet je Šengenskim sporazumom (1985) o postupnom ukidanju kontrole na međusobnim granicama potpisnica (Francuska, Njemačka i zemlje Beneluxa). Strah od najezde istočnoeuroljana nakon sloma socijalizma 1989. dao je daljnji snažan poticaj harmonizaciji migracijskih politika u nastajućoj Europskoj uniji. Za razliku od migracijske kontrole, integracija imigranata dosad je praktički ostala zabran nacionalne države. U nastavku teksta daje se pregled migracijskih reformi u pojedinim zemljama članicama EU, kao i multilateralnog djelovanja. Post-1989. migracijski režim u Europi ima četiri glavna obilježja: 1) proširenje agende; 2) naglasak na zajedničkom djelovanju; 3) defanzivnost; 4) konfuzija i preopterećenost. Dok se EU nastoji zaštititi od nepoželjne vanjske imigracije, dalje teče proces regionalne integracije »brisanjem« međusobnih granica.

KLJUČNE RIJEČI: migracije, migracijska politika, migracijska kontrola, integracija, harmonizacija, Europska unija

Migracijsku politiku, sa stajališta imigracijske zemlje, Gary Freeman definirao je kao »stanje napora na reguliranju i kontroli ulaska na nacionalni teritorij, i utvrđivanja uvjeta za prebivanje osoba koje teže trajnom naseljavanju, privremenom radu ili političkom azilu«. Migracijske politike mogu sa sobom povlačiti širok popis programa i svrha, ali je najvažnije razlikovanje jesu li liberalne ili restriktivne, jesu li razvijene na aktivan, planski način, ili su reaktivne i *ad hoc* i, napokon, koliko su učinkovite. Imigracijska politika smještena je na raskrižju unutarnje i vanjske politike. Zato je za njezino razumijevanje potrebno uključiti analizu kako unutarnjih političkih odnosa, tako i međunarodnih okvira i ograničenja (Freeman, 1992: 1145).

Europske imigracijske politike od sredine sedamdesetih počivale su na pretpostavci da je kontrola imigracije moguća. One će doživjeti neuspjeh zbog različitih razloga, koje je Grete Brochmann sintetizirala u nekoliko točaka. Prvo, temeljna pretpostavka o *privremenom* karakteru europskih migracija pokazala se pogrešnom. Imigracijske

zajednice nastavile su rasti i nakon »zaustavljanja imigracije«, zahvaljujući ponajprije spajanju obitelji i vlastitoj reprodukciji. Drugo, zatečeni migranti (osim talijanskih, koji su od 1968. stekli slobodu kretanja unutar EEZ-a) mogli su, nakon uvođenja imigracijskih restrikcija, napustiti zemlje primitka samo uz rizik da se više neće moći vratiti, što je za većinu bilo neprihvatljivo. Treće, čini se da je *vrsta imigracije* koja dominira u nekoj zemlji u stanovitoj mjeri funkcija politika koje provode dotične vlasti. Ako je u mogućnosti, potencijalni migrant pokušat će odabrati najlakši put ulaska; u protivnom bit će prisiljen tražiti druge načine.

Lekcija koju je Europa dobila ogleda se u činjenici da je ukupni broj imigranata znatno povećan, a da se socijalni sastav imigrantskih zajednica promijenio u korist članova obitelji izvornih migranata, tražitelja azila, te ilegalnih migranata. Pokazalo se da su različite migracijske struje međusobno povezane. Kontrola ulaska radnih migranata na jedna vrata usmjerila je dotok tražitelja azila na druga preostala legalna vrata. Kako je ulazak onih koji su tražili azil postajao sve teži, a pritisak potencijalnih migranata sve veći, tako su se kao nadomjestak za legalne migracije proširili tajni imigracijski kanali koji vode na »podzemna« tržišta rada. Ilegalni radnici mogu, međutim, opstati samo ako ih traže »ilegalni« poslodavci u sektorima »skrivenog gospodarstva«, i zato je svaka *službena kontrola* migracijskih tokova nedjelotvorna dok postoji strukturna potreba na tržištu rada i interes pojedinih sekcija kapitala za jeftinom i obespravljenom radnom snagom. »Crna tržišta rada« širila su se u drugoj fazi u mnogim europskim zemljama (Brochmann, 1992: 8–10). Neformalna ekonomija ubrzo je zahvatila i dotad emigracijske južnoeuropske zemlje.

Migracijski su tokovi tekli i dalje, zahvaljujući postojanju velikih migrantskih zajednica u imigracijskim društvima koje stvaraju raznolike *mreže* za međusobnu pomoć i prihvata novih migranata, svojih zemljaka. One su i ranije, neposredno ili posredno, usmjeravale migracijske struje iz zemalja koje su slale migrante no, u situaciji »zastvorenih granica«, migrantske obitelji, prijateljske i poznaničke mreže dobile su, po svemu sudeći, pravu ulogu promotora migracija. Pokazalo se da potražnja za radnom snagom i formalni kanali njezina regrutiranja nisu nužni da bi se potencijalni migrant ili migrantica pokrenuli prema odredištu. Migranti se oslanjaju ne samo na *formalne* poticaje tržišta rada već i na *neformalne* informacije i pomoć rođaka i poznanika na mogućim odredištima, a ne ponašaju se kao »atomističke muhe« (kako reče Robin Cohen). Ispitivanja u Italiji pokazala su da je oko 90 posto migranata prije odlaska računalo na informacije koje su se odnosile na radne mogućnosti i tip prihvata u okolini u koju su dolazili (Barsotti & Lecchini, 1992: 3–4). Zato će se migracijski tokovi lakše nastaviti tamo gdje postoje snažne migrantske zajednice sa svojim mrežama, nego u zemljama gdje takve mreže ne postoje.

Politike kontrole i regulacije imigracije u zapadnoeuropskim zemljama međusobno se više ili manje razlikuju, ali je ipak svima zajedničko obilježje da su (bile) uvelike reaktivne, defenzivne i kratkoročno orijentirane. Regrutiranje strane radne snage od pedesetih do ranih sedamdesetih godina 20. stoljeća proizlazilo je iz neposredne potražnje na tržištu rada, uz očekivanje da će ona biti privremena, kao i boravak migranata. Gotovo univerzalna nastojanja na zaustavljanju daljnjih dotoka stranih radnika

bila su, pak, odgovor na ekonomsku recesiju izazvanu naftnom krizom (1973) i nelagodnom oko socijalnih, kulturnih i političkih implikacija dotadašnje imigracije. Migracijske politike vođene tijekom sedamdesetih i osamdesetih (restrikcija i regulacija obiteljske imigracije, ohrabrivanje povratka migranata u zemlje podrijetla, integracija trajno naseljenih) nastale su kao reakcija na tokove i politike prethodnog razdoblja. U osnovi, zemlje primitka u tom su razdoblju ostale u defenzivi spram kontinuirane imigracije i teško da se može govoriti o pojavi nekih pozitivnih dalekosežnih migracijskih strategija do kraja osamdesetih (Collinson, 1993: 35–36).

U međunarodnim stručnim i političkim raspravama o migracijama sve više raste spoznaja kako ograničenje ulaska potencijalnih migranata u razvijene zemlje može samo djelomično riješiti problem. Produbljivanje ekonomskoga i socijalnog jaza između Sjevera i Juga samo će dalje jačati migracijski pritisak i, osobito, ilegalne migracije. Sve veća kontrola i nadzor kojima se granice nastoje učiniti nepropusnima za nepoželjne pridošlice u neskladu je s općim trendovima u međunarodnoj razmjeni i komunikaciji, i teško može izbjeći sudaranje s građanskim slobodama. Otuda se, barem na razini retorike, svi slažu da se treba usmjeriti na »temeljne uzroke« masovnih migracija, podupirući ponajprije razvojne strategije emigracijskih zemalja. No to je lakše reći nego učiniti, budući da bogatstvo razvijenih dobrim dijelom počiva upravo na siromaštvu podrazvijenih.

Razvitak šengenskog režima »europske tvrđave«

Tijekom osamdesetih godina 20. stoljeća migracijske politike europskih i tradicionalno imigracijskih zemalja sve više konvergiraju, usmjerujući se na sprečavanje ilegalnih migracijskih tokova (što će devedesetih postati još dramatičnijim pitanjem), na upravljanje izbjegličkim kretanjima i izjednačavanje radnih i obiteljskih migracija. Kako u zemljama s inicijalnim modelom gostujućih radnika, tako i u zemljama s inicijalnom (post)kolonijalnom imigracijom, glavina tekućih imigracija vezana je za spajanje obitelji. Pokušaj nekih zapadnoeuropskih zemalja, ponajprije Francuske, da zaustavi obiteljsku imigraciju završio je neuspjehom, zbog pravnih obveza iz bilateralnih sporazuma i međunarodnih instrumenata, te Europske socijalne povelje.

S druge strane, problemi vanjske imigracije u Europu i nezaposlenost nisu smetali postupnoj ali postojanoj liberalizaciji kontrole kretanja državljana članica Evropske zajednice preko »unutarnjih« granica. Prekretnica u migracijskim politikama pojedinih zapadnoeuropskih zemalja primitka u smjeru »harmonizacije«, označena je *Šengenskim sporazumom* (1985) o postupnom ukidanju kontrole na međusobnim granicama, koji su inicijalno potpisale Francuska, Njemačka i zemlje Beneluxa. Naime, oko zajedničke migracijske politike teško su se mogle, zbog različitih interesa, složiti sve tadašnje zemlje članice EEZ-a (12), pa su pitanja usuglašavanja ostavljena za međuvladinu odnosno međuministarsku razinu neposredno zainteresiranih članica. Stupanje na snagu Sporazuma predviđeno je za kraj 1993., odnosno početak 1994. godine. Njemu će kasnije pristupiti i druge europske zemlje. Na neki način, na šengensku inicijativu gledalo se u Europskoj komisiji i kao na svojevrsan »test« usuglašavanja europske migracijske politike, koji predstoji Zajednici kao cjelini.

Dok se, dakle, Europska ekonomska zajednica nastojala zaštititi od nepoželjnih vanjskih imigracija, što je simbolički označeno pojmom »europske tvrđave«, istodobno je tekao proces daljnje integracije i »brisanja« unutarnjih granica. Jedinственим europskim aktom (1986) uveden je novi članak (8a) u Rimski ugovor EEZ-a kojim je do kraja 1992. predviđeno nastupanje unutarnjeg tržišta, »jednog područja bez unutarnjih granica, u kome je osigurano slobodno kretanje roba, osoba,¹ usluga i kapitala«. U popratnoj deklaraciji govori se i o potrebi njihove čvršće suradnje oko pitanja vanjske imigracije u Zajednicu, budući da su »ukidanjem« unutarnjih granica vanjske granice pojedinih članica postale i vanjske granice cijele Zajednice. Međutim, razlike među članicama glede vanjskih imigracija još su bile prevelike da bi prihvatile jedinstvenu migracijsku politiku i prenijele ovlasti za njezino provođenje na tijela Zajednice, pa je usuglašavanje ostavljeno *Ad hoc grupi za migracije*, koju su 1986. formirali ministri i viši javni službenici odgovorni za migracije u zemljama članicama.

»Harmonizacija« migracijske politike praktički je značila primjenu oštrije kontrole na svim »vanjskim« granicama prema trećim zemljama.

Otprilike 1,2 milijuna ljudi prešlo je tijekom dramatične i povijesne 1989. s Istoka na Zapad, i tako su »glasali nogama«. U svakom slučaju, to je izazvalo političku krizu u Istočnoj Njemačkoj, i potom, domino efektom, u cijelom istočnom bloku. No, bili su to zadnji masovni migranti s Istoka koji su u trenucima euforije u Zapadnoj Europi prihvaćani s dobrodošlicom.²

Zapad je u njima vidio masovne sljedbenike političkih migranata s Istoka, koji su potkopavali i najzad srušili protivnički socijalistički sustav u Istočnoj Europi. No, ubrzo se baš na te vjesnike željno očekivanih promjena na Istoku – migrante – počinje gledati kao na opasnost masovne »najeзде«, koja već s Juga ekonomski i kulturno ugrožava bogati Zapad. Manje od godine dana trebalo je, primjerice, talijanskim i grčkim vlastima da umjesto dobrodošlice pružene prvim skupinama albanskih »izbjeglica« pokušaju spriječiti dolazak novih, a one koji su ipak uspjeli ući u zemlju jednostavno deportiraju. U trenutku, dakle, kad su ljudi na Istoku napokon stekli slobodu izlaska iz zemlje, granice koje su za njih značile pojam te slobode naglo su za njih (kao potencijalne ekonomske migrante) praktički zatvorene.

Sve donedavno na međunarodne migracije nije se gledalo kao na važan državni ili međudržavni problem. Strah od recentnih migracija bolje se može razumjeti u kontekstu »novog svjetskog poretka« nakon »hladnog rata«, koji je, paradoksalno, u počecima označen upravo klimom nesigurnosti i neizvjesnosti, osobito u Europi, nakon raspada Sovjetskog Saveza i Jugoslavije. Stoga će međunarodne migracije devedesetih postati jedno od ključnih pitanja unutarnje i vanjske sigurnosti zemalja Europske unije. Dok su u prvoj fazi migracijski tokovi bili prvenstveno stvar ministarstava rada ili imigracije (gdje su takva ministarstva uopće postojala), danas su na dnevnom redu

¹ Pojam *osoba* ovdje se odnosi na državljane članica, ali ne i na trajne rezidente odnosno imigrante iz trećih zemalja

² Zaboravlja se pritom da su to mahom bili pripadnici njemačkih etničkih manjina iz Istočne Europe, koji su se »vraćali« u SR Njemačku, kao i etnički Grci u Grčku i Židovi u Izrael.

ministara unutarnjih poslova (Trevi grupa) ili čak šefova država i vlada najmoćnijih zemalja (Grupa sedmorice – G-7).³

Tekuće imigracijske politike

Tekuće imigracijske politike članica EU-a usmjerene su ponajprije na *kontrolu* migracijskih tokova. Grete Brochmann sustavno je, za potrebe komparativne analize europskih regulacijskih politika, odredila slojevitost imigracijske kontrole (Brochmann, 1999: 7–22). Termin se, kaže autorica, često upotrebljava i kao sinonim za »imigracijsku regulaciju«, ali ga ona koncipira u širem smislu. To uključuje pokretanje politike, sadržaje, primjenu, rezultate, kao i njihovu evaluaciju. U spomenutom istraživanju težište studija kontrole postavljeno je na *mehanizme* koji djeluju u međugri ili sivoj zoni između vanjske i unutarnje kontrole. »Javna imigracijska kontrola neke zemlje odnosi se na pravila i procedure koji upravljaju selekcijom, prihvaćanjem i deportacijom stranih državljana (stranaca), nakon što posjete ili uzmu prebivalište u zemlji imigracije, uključujući kontrolu njihovog zapošljavanja« (Brochmann, 1999: 9). Pritom intenzitet kontrole može varirati, u rasponu od njezina vidljivog nepostojanja do druge krajnosti – mogućnosti zaustavljanja svakog ulaska stranaca, ili okončanja njihova boravka u svakom trenutku. Stvarne politike kreću se negdje između krajnjih granica kontrole.

Kontrolna politika zemalja primitka provodi se na različitim točkama duž puta koji vodi od izvorišta migranata do trajnog naseljavanja i naturalizacije na odredištu. Za legalnu radnu migraciju može se tako razlikovati pet glavnih točaka: prva, politike na izvorištu – s ciljem utjecaja na formiranje emigracijskog *potencijala* (pri čemu su ga zemlje primitka u prvoj fazi nastojale povećati, a kasnije smanjiti); druga, politike na izvorištu – u cilju kontrole veličine nekog emigracijskog *toka* (vize, odvracanje neželjenih imigranata informativnim kampanjama); treća, kontrola pri ulasku u zemlju (vize, kontrole na granici, boravišne dozvole); četvrta, kontrola pristupa tržištu rada i zapošljavanja (radne dozvole); peta, povratne politike (novčani poticaji, prisilni povratak) (Brochmann, 1999: 7–8).

Imigranti mogu proći preko tri različite *brklje* kojima se regulira ulazak u europske države. Na prvoj se izdaju radne ili boravišne dozvole za kraća razdoblja, kojima se ulazi u kategoriju privremenih migrantskih radnika. One se mogu odnositi i na tražitelje azila i humanitarne izbjeglice. Drugi ulaz je za imigrante kojima se odobravaju radne i boravišne dozvole bez vremenskog ograničenja, i mogu se označiti statusno kao *denizens*,⁴ što im uglavnom osigurava socijalna i druga prava. Napokon, na trećoj brklji ili vratima stječe se državljanstvo i time se formalno pravno imigranti izjednačuju s domaćim stanovništvom.

³ Na konferenciji u Londonu 1991. lideri najrazvijenijih zemalja svijeta u zaključcima priznaju da su »međunarodne migracije davale i mogu davati vrijedne doprinose ekonomskom i socijalnom razvitku«, ali je konferencija ostala zapamćena po izraženoj »rastućoj brizi zbog svjetskih migracijskih pritisaka, do kojih dolazi iz različitih političkih, socijalnih i ekonomskih razloga«.

⁴ Taj termin predložio je Tomas Hammar za ljude »koji su strani državljani s legalnim i trajnim rezidentnim statusom« (Hammar, 1990: 15). U tu kategoriju pripadala je već krajem osamdesetih oko polovina svih stranaca u EU.

Rasprava o politikama kontrole često je ograničena na pitanje je li ulazak dopušten ili nije. Autorica se zalaže za proširenje polja pozornosti na suptilnije i neizravnije aspekte kontrole. Prvo i najvažnije, postoji međusobni utjecaj elemenata vanjske i unutarnje kontrole. Vanjska kontrola sastoji se od vidljivijih mjera koje poduzimaju vlade da bi kontrolirale ulazak u zemlju prije nego potencijalni migranti krenu na put, ili po njihovu dolasku (ograničenje viza na granicama i aerodromima, legislacija protiv pritažene imigracije i krijumčarenja ljudi). Unutarnja kontrola stranaca može se provoditi od njihova prvog ulaska do eventualnog stjecanja državljanstva. Ona uključuje mjere kao što su: evaluacija zahtjeva za azilom, zahtjev za boravišnom i radnom dozvolom, upotreba identifikacijskih iskaznica, sankcije za poslodavce, inspekcija radnih mjesta ili privatnih i javnih stanova, inspekcija jezičnih razreda, škola, bolnica itd. Ukratko, radi se o kontroli svih aspekata života na kojima se imigranti susreću s vlastima i službenim institucijama društva. K tome, politike kontrole mogu biti pod većim ili manjim uplivom nevladinih organizacija kao što su sindikati, humanitarne agencije, poslodavci i interesne skupine. Tradicionalno imigracijske zemlje (SAD, Kanada, Australija) težište stavljaju na vanjsku kontrolu, a malo se služe unutarnjom. U Europi se to uvelike odnosi na Britaniju, ali i neke druge europske države preferiraju vanjske kontrolne mjere, često zbog toga jer bi uvođenje identifikacijskih iskaznica bilo shvaćeno kao narušavanje osobnosti pojedinaca. Skandinavske zemlje, međutim, odavno rabe tu vrstu osobnih dokumenata za svoje državljane, pa ih je bilo lako uvesti i za imigrante. To je i jedan od razloga zašto je u njima mnogo teže ostati nakon isteka boravišnih dozvola ili raditi ilegalno (Brochmann, 1999: 12–13).

Dva su ključna pitanja migracijskih politika u zemljama Unije danas: kontrola imigracijskih tokova i integracija imigranata. U oba, a osobito u drugome, unatoč procesima integracije postoje još uvijek znatne razlike. Odnedavno južnoeuropske članice EU imaju obvezu prilagoditi svoje nacionalne regulacije imigracijske kontrole Šengenskom sporazumu, a na tome nastoje i zemlje u procesu pridruživanja. Većina vlada u EU i dalje, u načelu, ustraje na svome nacionalnom pravu određenja o tome tko ima pravo ulaska u zemlju, kao ključnom izrazu nacionalnog suvereniteta.⁵

Angenendt razlikuje tri skupine zemalja s obzirom na vrstu migracijske politike (Angenendt, 1999: 40–52). U prvoj su skupini zemlje koje su razvile širok i sveobuhvatan spektar migracijske i azilantske politike:⁶ Njemačka, Austrija, Belgija, Švedska i Nizozemska.

Od sredine osamdesetih *Njemačka* je provela nekoliko reformi svoje politike prema imigrantima i azilantima. Najtemeljnije promjene uvode se poslije 1993., nakon dramatična priljeva imigranata, osobito s Istoka. Prije svega ograničeno je ustavno pravo azila (odnosno revidiran je čuveni članak 16. njemačkog Temeljnog zakona) i pooštrena procedura utvrđivanja prava na azil. No istodobno su liberalizirani uvjeti stjecanja državljanstva. Potencijalni tražitelj izbjegličkog statusa treba pružiti vrlo uvjerljive ar-

⁵ Zanimljivo je da vlada Velike Britanije iz tog razloga još nije potpisala šengenski dokument, što bi je, među ostalim, obvezivalo na izdavanje osobnih identifikacijskih iskaznica, a to proturječi liberalnoj tradiciji Britanije.

⁶ Politika azila u širem smislu spada također u migracijsku politiku, pa ćemo je spominjati samo kada to želimo posebno naglasiti.

gumente o svom progonu zbog političkih, vjerskih, etničkih ili rasnih razloga, osobito ako dolazi iz neke »sigurne zemlje podrijetla«.⁷ Osim toga, Njemačka je postavila još jednu prepreku ulasku izbjeglica uvođenjem kategorije »sigurnih trećih zemalja«, uz koju je vezano pravo izručenja svakog tražitelja azila koji je stigao preko takve zemlje (gdje je, dakle, teoretski, mogao već ranije tražiti zaštitu). Ponajprije, sve su susjedne države sada proglašene »sigurnima« za izbjeglice, pa tražitelji azila kopnenim putem praktički više ne mogu legalno ući u Njemačku. Istodobno, na aerodromima je ubrzana procedura utvrđivanja izbjegličkog statusa, a deportacija »lažnih« izbjeglica zakonski je olakšana. Određene su čak i kvote za etničke Nijemce iz Istočne Europe. Velik dio izbjeglica iz Bosne i Hercegovine napustio je Njemačku (1997. godine – 27.000, 1998. godine – 84.000). Tijekom 1997. i 1998. donose se dodatne mjere s ciljem smanjenja opterećenja javnih fondova za pomoć izbjeglicama, odnosno demotiviranja potencijalnih (lažnih) izbjeglica, kao i izbjeglica zbog građanskog rata (koje ne podliježu individualnoj proceduri utvrđivanja statusa) da u Njemačku dolaze zbog socijalne pomoći.

Njemačka je 1999. napokon revidirala Zakon o državljanstvu, koji je bio na snazi od 1913., s ciljem pune integracije stranaca i njihovih obitelji s duljim prebivanjem u zemlji. Obvezno prebivanje u zemlji, kao pretpostavka naturalizacije, skraćeno je: odrasli stranci mogu ga zatražiti nakon osam godina (umjesto prijašnjih petnaest). Više od četiri milijuna stranaca (od ukupno 7,4) ispunjava taj zahtjev. Znatno važnija novost odnosi se na djecu stranih roditelja, od kojih je barem jedan rođen ili naseljen u Njemačkoj prije svoje četrnaeste godine. Ona automatski dobivaju državljanstvo. Time su uneseni, barem djelomično, elementi *ius soli*. Druga djeca stranih roditelja moraju u dobi između 18. i 23. godine izabrati koju će nacionalnost definitivno uzeti.

Austrija je također početkom devedesetih provela značajne reforme migracijske politike, kao odgovor na dramatičan porast istočnoeuropskih migracijskih tokova. Naravno, obrazac reforme se ponavlja (jer joj je cilj isti: smanjenje izbjegličkog pritiska) – restriktivnija i brža procedura. Novim imigracijskim zakonom ograničeni su imigracija i zapošljavanje stranaca te određene kvote za posebne skupine imigranata. Sada prednost pri ulasku imaju imigranti koje su pozvali bliski članovi obitelji koji već žive u Austriji, ili oni koji su potrebni austrijskim tvrtkama. Od 1996. kvote su još smanjene, kako za nove rezidentne dozvole, tako i za spajanja obitelji.

Novim zakonom iz 1996. uvodi se oštrija imigracijska kontrola i u *Belgiji*. On čak obvezuje prijevozne tvrtke na provjeravanje validnosti viza i novčane situacije pojedinih putnika za Belgiju. Otvoreni su novi centri za zadržavanje (*detention*) ilegalnih imigranata i odlučnije se deportiraju odbijeni tražitelji azila. Poseban status »raseljene osobe«, stvoren 1992. za izbjeglice iz »bivše Jugoslavije«, opozvan je. Kazne za ilegalno zapošljavanje znatno su povećane i uvedene su iskaznice zdravstvene zaštite.

Zaoštravanje imigracijske kontrole nije mimoišlo ni *Nizozemsku*, počevši od 1994. godine. U Zakon o azilu ugrađene su zaštitne kategorije »sigurne treće zemlje« i »sigurne zemlje podrijetla«, koje dopuštaju vraćanje tražitelja azila bez provođenja procedure o utvrđivanju statusa. Traži se i inspekcija putničkih dokumenata u slučajje-

⁷ Sve zemlje za koje se ocijeni da su »sigurne« – u smislu zaštite temeljnih ljudskih prava – ne mogu biti izvorište tražitelja azila, a to se prije svega odnosi na države Istočne Europe nakon političkih promjena 1989.

vima »visokorizičnih letova« (koji bi mogli dovesti izbjeglice) u Nizozemsku. Od poslodavaca se traži pomoć u otkrivanju ilegalnih imigranata. Zakonom o zapošljavanju stranaca iz 1995. imigranti su pravno diskriminirani, jer je njime osigurana prednost pri zapošljavanju za nizozemske državljane.

Jedinu iznimku u općem restriktivnom trendu migracijskih politika u EU unekoliko predstavlja *Švedska*. Imigracijski zakon usvojen 1997. proširio je prihvatljive kriterije za priznavanje izbjegličkog statusa. Tražitelji ne moraju dokazati da ih država progoni. Osim toga, imigranti mogu dobiti boravišnu dozvolu zbog humanitarnih razloga (primjerice ako su prošli torturu ili druge nehumane postupke), a izbjeglice od građanskog rata privremeni boravak od dvije godine. Međutim, sama procedura ustanovljenja prava na izbjeglički status postala je rigoroznija. Švedska je oko sprečavanja ilegalne imigracije razvila i suradnju s baltičkim državama.

U drugu skupinu država EU koje su se usmjerile ponajprije na politiku redukcije azila, spadaju Velika Britanija, Danska i Irska.

Velika Britanija još od 1985. poduzima korake s ciljem obuzdavanja izbjegličkih tokova, polazeći od Zakona o imigraciji iz 1971., kao osnove britanske migracijske politike. Postupno su proširivani zahtjevi za uvođenjem viza za države iz kojih dolaze veće skupine imigranata, najprije za područje Commonwealtha, zatim za Tursku i potom »bivšu Jugoslaviju« i Slovačku. Već 1987. zakonskim aktom nametnute su sankcije putničkim tvrtkama koje dovedu putnike bez odgovarajućih dokumenata. Od 1994. rabe se nove učinkovitije metode detektiranja ilegalaca u teretnim vozilima. U Zakonu o azilu i imigraciji iz 1996. Britanija je prilagodila svoju migracijsku politiku zahtjevima Europske unije, nastojeći istodobno, koliko je moguće, zadržati i svoju tradiciju. Ponajprije, ubrzan je postupak otkrivanja neutemeljenih zahtjeva za azilom. Otežano je dobivanje socijalnog osiguranja za one imigrante koji nisu deklarirali svoj zahtjev za azilom pri ulasku u zemlju ili su se žalili zbog odbijanja zahtjeva. I Britanija je, poput nekih drugih država, ozakonila grupno primanje »humanitarnih izbjeglica« (izbjeglih zbog građanskog rata ili druge iznenadne krize), koji ne prolaze individualno utvrđivanje prava na izbjeglički status temeljem Ženevske konvencije, i time smanjila opterećenost organa za utvrđivanje azila. Takav status koristile su izbjeglice iz Bosne i Hercegovine.

Danska također od početka devedesetih ubrzava izbjeglički postupak i zaoštava graničnu kontrolu. Danski Zakon o strancima iz 1997. čak dopušta pograničnim vlastima da prema vlastitu izboru mogu uzeti otiske prstiju ili fotografirati strance koji ulaze u zemlju te prisiliti imigrante na DNK test za provjeru srodstva članova obitelji za koje traže da im se pridruže. No, ratnim izbjeglicama iz »bivše Jugoslavije«, kao i konvencijskim izbjeglicama, generozno su priznata socijalna prava.

Irska pripada toj skupini zemalja tek odnedavno, otkad se suočila sa značajnijim porastom broja tražitelja azila, i istodobno se počela prilagođavati izbjegličkim standardima EU-a. U Zakon o izbjeglicama, usvojenom 1997., Irska je ne samo ugradila propozicije Ženevske konvencije, već ih je proširila i drugim razlozima progona, temeljenim na spolu, članstvu u sindikatima ili seksualnoj orijentaciji. S druge strane, prema istom zakonu, svatko tko radi u javnim djelatnostima dužan je sve strance bez valjanih dokumenata prijaviti sudskim vlastima.

Treću skupinu država karakterizira velik porast ilegalne imigracije u posljednje vrijeme, pa su u nastojanju bolje imigracijske kontrole sve pribjele njezinoj regulaciji. Tu spadaju Francuska, Grčka, Italija, Portugal i Španjolska.

Francuska je jedan regulacijski program provela još 1981./82. i potom 1997./98. Prvi je iskoristilo oko 121.000, a drugi 80.000 ilegalnih imigranata, i oba su izazvala velike političke kontroverze u zemlji. Zadnjih godina kontingenti novih imigranata ostaju stabilni i kreću se oko 100.000 godišnje.

Budući da *Portugal*, kao tradicionalno emigracijska zemlja, ima veliko iseljništvo diljem svijeta, svoju migracijsku politiku nastojao je temeljiti na načelu priznavanja strancima onih prava koje je Portugal tražio za svoje emigrante u drugim zemljama. U tom su kontekstu zamišljene i regulacijske kampanje 1992./93. i 1996., u kojima je otprilike 60.000 ljudi ozakonilo svoj boravak u zemlji.

Španjolska je od sredine osamdesetih provela čak tri regulacije boravišnog statusa ilegalnih imigranata koje su obuhvatile ukupno 180.000 ljudi: 1985/86., 1991. i 1995. Na putu u članstvo u EU i Španjolska je morala svoju migracijsku politiku prilagoditi općem obrascu, a to znači učiniti ju restriktivnijom. Već 1984. usvojen je prvi zakon o azilu, a iduće Zakon o pravima i slobodama stranaca, koji je zahtijevao da stranci moraju najprije osigurati radnu, prije dobivanja boravišne dozvole. Njime je, osim toga, za određene skupine imigranata ukinuto zapošljavanje uz državnu subvenciju. Upravo ta i druge mjere, pridonijele su porastu ilegalnog zapošljavanja, što će postati glavnim migracijskim »problemom« europske migracijske politike. Od 1993. izdaju se godišnje kvote radnih dozvola, ali se one mahom dodjeljuju migrantima koji se već nalaze u zemlji, i tako su zapravo neformalni dio regulacijskog programa.

Kako prema broju regulacijskih kampanja, tako i prema opsegu ilegalnih imigranata najvažnija je *Italija*. Kampanje su provedene 1987./88., 1990., 1996. i 1998./99., a preko njih je 834.000 neovlaštenih imigranata ozakonilo svoj boravak u zemlji. Da bi usuglasila svoje s europskim azilantskim zakonodavstvom, Italija je (1990.) ukinula diskriminaciju spram ne-europskih tražitelja azila (koji ranije nisu uopće mogli postaviti zahtjev za izbjegličkim statusom), i olakšala spajanje obitelji, pooštavajući istodobno graničnu kontrolu. Kontrola, osobito morskih granica, bila je u središtu novelacije migracijskog zakonodavstva u 1998. Njime je uveden i privremeni status za izbjeglice iz građanskog rata, pojačane su kazne za krijumčarenje ljudi i olakšano je deportiranje ilegalaca.⁸

Od EU članica posljednja je regulacijski program provela *Grčka*, tek 1998. On je izazvao ne samo javne rasprave i nesporazume, nego i otpore dijelova državne uprave, ponajprije Ministarstva javnoga reda, koje je u njemu vidjelo opasnost za ohrabivanje daljnje ilegalne imigracije, te poslodavaca, zbog doprinosa na legalno zaposlene. Više od 370.000 imigranata iskoristilo je ovu mogućnost ozakonjenja boravka, mada su traženi naknadni dokazi o zaradi koja garantira njihovu materijalnu neovisnost. Ipak,

⁸ Druge članice Unije često su kritizirale Italiju zbog zakonske odredbe prema kojoj su otkriveni ilegalni migranti dobivali privremenu boravišnu dozvolu u trajanju od petnaest dana, kako bi se pripremili na povratak u zemlju podrijetla, jer je većina u tom razdoblju nestajala, mahom na putu u druge zapadne države.

prema procjenama, nekih 150.000 ilegalaca to nije učinilo, ponajprije iz straha da bi ih u tom slučaju poslodavci otpustili.

Politike integracije stranaca

»Integracijska politika odnosi se na uvjete osigurane za naseljene imigrante. Ona se sastoji od svih aspekata koji utječu na položaj imigranata u zemlji primitika. Oni uključuju zakonska prava kao i društvene mogućnosti, te političku i kulturnu participaciju u širem društvu. Legalna integracija je proces koji osigurava imigrantskim pojedincima postupan napredak u statusu na putu ka punopravnom državljanstvu. Ona se istodobno ogleda i u smanjenju njihove izloženosti unutarnjoj migracijskoj kontroli« (Brochmann, 1999: 10). Stranci su podložni strožim oblicima kontrole jer se njihov boravak može lakše ograničiti nego boravak imigranata u statusu *denizena*. Tek državljanstvo pruža punu zaštitu u slobodi kretanja izvan zemlje i povratka u nju, pravo na spajanje obitelji i dr.

Za razliku od migracijske kontrole, integracija imigranata dosad je praktički ostala zabran nacionalne države i jedva da se može govoriti o nekoj europskoj harmonizaciji. O tome se, vjerojatno, najranije počelo govoriti i brinuti u Švedskoj. Prvi integracijski program u *Švedskoj* zamišljen je još tijekom šezdesetih godina 20. stoljeća. Unatoč tome švedska politika dijeli neke zajedničke proturječnosti i nedostatke s integracijskim politikama drugih članica EU. Prije nekoliko godina (1997.) donesen je poseban zakon s ciljem smanjenja nezaposlenosti stranaca, u nadi da će se tako smanjiti i nezadovoljstvo domaćeg stanovništva prema njima. Tako su dodatni socijalizacijski programi, uključujući tečajeve švedskoga jezika, kulture i društva, te praktične radne mogućnosti prošireni na nove imigrante. Ranije su takvi programi bili dostupni samo onim imigrantima koji se ni nakon duga boravka u zemlji nisu mogli socijalno integrirati. Poduzeti su i koraci za poboljšanje obrazovnih mogućnosti migrantske djece, oživljavanje tržišta zapošljavanja i obnovu trošnih kuća. Oni su više nego prijašnji usmjereni na pojedince. Valja istaknuti da su švedski integracijski projekti zamišljeni kao konstitutivni dio njezine politike multikulturalizma. U tom duhu, od imigranata i azilanata očekuje se aktivna suradnja na programima.

U *Njemačkoj* su prvi masovniji integracijski programi započeli sedamdesetih godina 20. stoljeća, kad se probija saznanje da rotacijski (*Gastarbeiter*) model ne funkcionira i da imigranti trajno ostaju. Prve integracijske mjere odnosile su se na škole, dodatno obrazovanje i stanovanje, ali sa slabim rezultatima, jer prema svim socioekonomskim pokazateljima imigranti zaostaju za domaćim stanovništvom. To se ne odnosi na *Aussiedlere* koji uživaju privilegiran legalni status i primaju mnogo veću novčanu pomoć.

Još početkom devedesetih političari su otvoreno izjavljivali da »Njemačka nije imigracijska zemlja«. Službeni vladini predstavnici stoga o imigracijskim problemima ne govore u smislu »imigracijske politike«, nego »politike prema strancima« (*Ausländerpolitik*). Tako se ta zemlja našla u paradoksalnoj situaciji »ne-imigracijskog društva« u koje su stigli i u njemu trajno ostali milijuni kulturno različitih imigranata i tako stvorili faktički multikulturalnu sredinu. U studenome 1993. šezdeset znanstvenika izdalo je manifest (*Das Manifest der 60*) javno analizirajući goruću temu, »Njemačka i imigracija«. U njemu tvrde da izražena ksenofobija, nasilničko neprijateljstvo prema strancima i prihvaćanje

nasilja u tom kontekstu tijekom procesa ujedinjenja ranih devedesetih, »nisu bile neizbježne posljedice imigracije i integracije, nego prije rezultati nedostatka političkog strukturiranja tih procesa, koji su se mogli izbjeći«, kao i »agresivnog odgovora na nedostatak migracijske politike« (Bade i Weiner, 1997: 30).

U novije doba povele su se ipak intenzivne rasprave oko reforme državljanstva, koje se smatra glavnim ključem integracije imigranata. Tradicionalni njemački koncept državljanstva počiva na krvnom nasljeđu (*ius sanguinis*), zajedničkom jeziku i kulturi, a stranci prema njemu nisu bili ohrabrivani da koriste čak ni vrlo restriktivne zakonske mogućnosti naturalizacije. Nova socijalno-demokratsko-zelena vlada koncipirala je po dolasku na vlast (1998.) radikalnu reformu državljanstva u duhu načela *ius soli* (prava tla) – stjecanje prava na državljanstvo nakon određene duljine boravka u Njemačkoj, a predviđeno je i uvođenje dvostrukog državljanstva. No, otpor koji je prijetio oštrim nacionalnim podjelama urodio je ublaženim kompromisnim rješenjem koje dvostruko državljanstvo dopušta samo stranoj djeci, i to privremeno.

Državljanstvo je u *Francuskoj* još od osamdesetih godina 20. stoljeća predmet spora domaćih političkih snaga, ljevice i desnice. Zakonska rješenja mijenjana su od tada nekoliko puta. Zakonom iz 1998. ponovno je olakšano stjecanje francuskog državljanstva i obnovljeno načelo *ius soli*, koje se primjenjivalo od 1945. do 1993. Uvjet je za dobivanje državljanstva glavno prebivalište u Francuskoj u razdoblju od pet godina. Istodobno je s dvije na jednu godinu skraćen period nakon kojega strana osoba – u braku s francuskim državljaninom, odnosno državljanicom – stječe pravo na naturalizaciju. Novim Zakonom o strancima liberalizirani su dotadašnji restriktivni uvjeti za spajanje obitelji. Njime je istodobno priznat status izbjeglica širem krugu tražitelja temeljem proširenja legalne osnove za to priznanje (nije nužno da je netko bio izložen državnom progonu, već progonitelj može biti i neka politička skupina).

U tijeku je ostvarenje plana (pokrenutog 1995.) ispravljanja problema »stranačkih geta«, za koje se sada vjeruje da su uvelike rezultat pogrešne politike stanovanja i urbanog planiranja u prethodnom desetljeću. Od novih se mjera očekuje smanjenje kriminaliteta i etničkih tenzija, pružanjem boljih izgleda za budućnost nezaposlenoj stranoj mladeži putem dodatnih obrazovnih i radnih mogućnosti. Valja istaknuti da vodeće političke snage u Francuskoj strahuju od razvitka zajedničke europske politike integracije, koja bi mogla potkopati njezin tradicionalan republikanski model, u kojemu nema mjesta za etničke i kulturne posebnosti. Zato Francuska (pa i neke druge države sa sličnim državljanjskim sustavom) teško može razvijati protudiskriminacijske mjere koje bi se oslanjale na pravnu i socijalnu zaštitu grupnih kulturnih prava etničkih imigrantskih zajednica. Tako su i na desnici i na ljevici odbačeni zahtjevi mladih potomaka sjevernoafričkih imigranata (*beurs*) za jačanjem »multikulturalističkog« društva i politiku afirmativne akcije.

U *Nizozemskoj*, kao uostalom i u svim imigracijskim zemljama, imigrantske zajednice prostorno su segregirane. Ovdje je to uvelike posljedica velike ovisnosti imigranata (koji mahom pripadaju donjim socioekonomskim slojevima) o socijalnim stanovima u nadležnosti gradskih uprava. To se ogleda i u velikoj koncentraciji stranih učenika u pojedinim gradskim četvrtima i školama. Nizozemski koncept multikultura-

lizma uključuje i državnu potporu islamskim školama (kojih je sada preko 30). Politika očuvanja i razvijanja migrantskih izvornih kultura iz sedamdesetih, koja je imala za cilj olakšati njihov povratak, lako je premetnuta u multikulturalističku promociju manjinskih grupnih prava, ali sada u cilju integracije (Entzinger, 1994: 102). Nizozemska je među rijetkim članicama Unije koja je, nakon Švedske (1985.), legalnim imigrantima priznala političko pravo sudjelovanja na lokalnim izborima. Novim imigrantima ponuđen je takozvani »integracijski ugovor« s gradskim upravama. Njime se oni obvezuju na pohađanje tečajeva iz nizozemskog jezika, kulture i društva. Taj koncept počiva na uvjerenju da se time olakšava socijalna integracija stranaca i njihovo uključivanje na tržište rada. Stoga, ako imigranti ne ispune te zahtjeve, gube socijalne beneficije.

U *Portugalu* je integracijska politika, kao i u nekim drugim državama EU, prvenstveno u nadležnosti općinskih uprava. To uključuje stanovanje, školovanje i novčanu pomoć imigrantima. U cilju integracije neke su općine inicirale lokalne migrantske savjete. Država, pak, podupire interkulturalističko obrazovanje na sveučilištima. I u portugalskim većim gradovima nastali su tipični slamovi naseljeni imigrantima i Portugalcima iz siromašne provincije.

Slično je u *Španjolskoj*; općinske uprave bez stvarne pomoći središnje ili provincijske vlade rijetko razvijaju integracijske programe, za što nedostaju novčana sredstva i infrastruktura. Vlada je, doduše, 1993. donijela načelni nacionalni plan unapređenja integracije te inicirala ustanovljenje Foruma za imigracije, od kojega se očekuje savjetodavna pomoć u promoviranju integracijske politike.

Italija je 1998. usvojila Zakon o regulaciji imigracije i životnim uvjetima stranaca, koji predviđa različite integracijske mjere. Posebna pozornost pridaje se velikodušnjoj dodjeli trajnih boravišnih dozvola. Većem broju imigranata dana su i prava političke participacije, zdravstvene zaštite te pristup javnim uslugama, ali se sve to, čak i u službenim krugovima, smatra neprimjerenim.

Nejednaka raspodjela stranaca (tipična i za druge zemlje) smatra se u *Danskoj* jednim od osnovnih integracijskih problema. Stoga je 1998. donesen zakon koji obvezuje imigrante da najmanje tri godine ostanu u mjestima koja su im određena; u protivnom, suočeni su sa značajnim gubitkom novčane pomoći. Istim zakonom primarna odgovornost za integraciju stranaca prenesena je na općinske vlasti. Jedan od njihovih novih zadataka, preko alokacije javnoga i privatnog stanovanja, odnosi se na izbjegavanje prostorne koncentracije imigranata. Imigrantska djeca mogu se upisati u javne ili privatne škole i, kao domaća, dobivati državnu pomoć. Trajni rezidenti, poput državljana, imaju pravo na obrazovanje i mogu pohađati tečajeve danskoga jezika i društva. Napokon, stranci koji u zemlji žive dulje od tri godine dobili su još 1981. aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima.

U *Belgiji* je od početka devedesetih pokrenuto nekoliko programa usmjerenih na unapređenje socijalne integracije strane populacije, ponajprije u područjima stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja (osobito za mlade). Budući da se naturalizacija smatra glavnim legalnim sredstvom socijalne integracije, uvjeti stjecanja belgijskog državljanstva nekoliko su puta liberalizirani. Tekuća rasprava vodi se o pitanju proširenja prava glasa na lokalnim izborima i na ne-europske imigrante, tim više što posljednji, za razliku od europskih, plaćaju poreze.

Austrijska integracijska politika zasad je praktički ograničena na izbjeglice. Ni dugogodišnji imigranti ne mogu se zaposliti u javnoj službi ni iznajmiti javno subvencionirane stanove. Zbog nesigurna zakonskog položaja mnogih imigranata u toj zemlji, većina njihove djece završava samo minimalno školovanje.

Još od Zakona o rasnim odnosima iz 1976., integracijska politika u *Velikoj Britaniji* usmjerena je na otklanjanje diskriminacije. Središnja institucija za provođenje te politike je Komisija za rasnu jednakost, oko čijeg se ustroja, ciljeva i financiranja vode aktualne rasprave. Jedan od njezinih novijih zadataka tiče se ispitivanja utjecaja privatizacije javnih usluga na jednakost mogućnosti za imigrante.

Razvitak europske migracijske politike od 1989.

Početu euforiju zbog stotina tisuća »glasača nogama«, koji su napuštali Istok pred njegovim potpunim slomom, ubrzo je zamijenio osjećaj neizvjesnosti, nelagode, pa i straha pred mogućim nekontroliranim masovnim migracijama. Zapravo je došlo do prave pometnje glede politike spram nesagledivih tranzicijskih procesa u bivšim socijalističkim zemljama. Na početku devedesetih napokon jača svijest o potrebi cjelovite, koordinirane (ako ne već jedinstvene), strateški orijentirane migracijske politike. Stoga je ona podignuta na rang političkih prioriteta. Rastuća važnost migracijske problematike u Europi ogledala se u pravoj eksploziji multilateralnih aktivnosti na tom području. Prvih godina posljednjega desetljeća migracijskim se pitanjima bavilo petnaestak međudržavnih foruma, dok ih je sredinom osamdesetih bilo tek pet (Collinson, 1993: 39–40).⁹

Prema Sari Collinson, multilateralno djelovanje izražava četiri središnja obilježja »post-1989 migracijskog režima« koji nastaje u Europi. Prvo je »proširenje agende«, što se ogleda u različitosti međunarodnih institucija koje su sada upletene u problematiku međunarodnih migracija. Ad hoc grupa za migracije u svom »Radnom programu« podnesenom Europskom savjetu u Maastrichtu (na kraju 1991.) utvrđuje pet kategorija »migracijske politike«: 1) harmonizacija politike primitka; 2) zajednički pristup problemu ilegalne imigracije; 3) politika radne migracije; 4) situacija državljana trećih zemalja; 5) migracijska politika »u širokom značenju termina«, uključujući djelovanje na otklanjanju migracijskih pritisaka (Collinson, 1993: 41–46).

Drugo obilježje tiče se novog naglaska na *zajedničkom djelovanju* na međunarodnoj razini. Sazrelo je, naime, shvaćanje da se razvijene zemlje sve teže same mogu učinkovito štititi od vanjskoga migracijskog pritiska, i da je u njihovu vlastitu nacionalnom interesu neposredna suradnja i koordinacija migracijske politike s drugim članicama Zajednice (kasnije Unije), pa čak i zemljama u njezinu okruženju. Doista, recentni razvitak na tom području usmjeren je na stvaranje širega europskog migracijskog »režima« koji prelazi okvire Schengena, Europske Unije ili EFTA-e. Stoga se odgovornost prenosi na općeeuropske institucije, kao što je Europski savjet i CSCE, čije je članstvo već

⁹ Uz Europsku zajednicu, šengensko i EFTA grupiranje, oni uključuju i posebne aktivnosti institucija i organizacija, kao što je Europski savjet, Međunarodna organizacija za migracije, UNHCR, OECD, Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi (CSCE), te novija grupiranja, poput tzv. »Bečke grupe« (1991.) i »Berlinske grupe« (1991), kasnije »Budimpeštanske grupe«.

prošireno na Središnju i Istočnu Europu i prostor bivšega Sovjetskog Saveza. Tako se u taj proces najprije uvlače države u pripreмноj fazi pridruživanja Uniji, i potom druge, identificirane kao primarna izvorišta »neželjene« migracije u Zapadnu Europu¹⁰ ili kao tranzitna područja, na putu prema Zapadu, za migracijske tokove iz udaljenijih siromašnih zemalja Istoka i Juga¹¹ On je institucionaliziran kroz tzv. »Berlinski proces«, pokrenut na Međuvladinoj konferenciji o europskoj kooperaciji na sprečavanju nekontrolirane migracije, održanoj krajem 1991. u Berlinu. Na njoj su, uz članice Zajednice i EFTA-e, sudjelovale i zemlje Srednjoistočne i Istočne Europe, uključujući još postojeći Sovjetski Savez. Na drugoj konferenciji u Budimpešti (1993.) usvojena je lista preporuka »o kriminalizaciji krijumčarenja ilegalnih migranata« te »procedura i standardi za unapređenje granične kontrole«. Zapadne zemlje pokrenule su i potpisivanje ugovora sa srednjoistočnim susjedima o međusobnom vraćanju ilegalnih migranata,¹² što će slijediti i druge zemlje, pa tako i Hrvatska. Prvi takav sporazum Šengenska skupina postigla je s Poljskom.

Druga karakteristika europskoga migracijskog režima u nastajanju upućuje na treću – prevladavajuću *defanzivnost* Zapadne Europe. Ona nastoji eksternalizirati migracijsku kontrolu izvan područja Unije i EFTA-e, s ciljem stvaranja »buffer zone«. Zemlje na njihovim vanjskim granicama (koje se uostalom pomiču dalje na europski Istok i Jug), suočene s rastućim migracijskim tokovima koji sve teže stižu na željeni Zapad, i same su prisiljene na sličnu restriktivnu migracijsku politiku. Defanzivnost se, osim prema okruženju, očituje i unutar Unije gdje se migracijska politika i dalje, prije svega, usmjeruje na pojačavanje kontrole ulaska i ograničavanja pristupa sustavu azila.

Četvrto obilježje, koje na neki način proizlazi iz prethodnih, izraženo je u stano-vitoj *konfuziji i preopterećenosti* u svezi s proširenom agendom migracijske politike. Na transeuropskoj se razini to ogleda u značajnom umnožavanju institucija ili proširenju nadležnosti već postojećih, koje se teško sinkroniziraju. To je također i izraz još uvijek različitih interesa i nejasnih vizija pojedinih vlada članica, koje se početkom devedesetih nisu mogle usuglasiti o jasnim i jedinstvenim ciljevima migracijske politike. Zato su zaključci multilateralnih foruma, umjesto ugovora koji pravno obvezuju, završavali »rezolucijama« i »preporukama«.

¹⁰ Što se tiče prvih, to su početkom devedesetih bile države iz tzv. Višegradske grupe: Češka, Slovačka, Poljska i Mađarska, a nedavno je u proces uključena i Slovenija, pa je »šengenski režim« pomaknut od austrijsko-slovenske na slovensko-hrvatsku granicu. Istodobno je u drugu skupinu spadala primjerice Rumunjska. Valja imati na umu da ugovori o pridruživanju Uniji za buduće nove članice iz Srednje i Istočne Europe sadrže vrlo ograničene mogućnosti za slobodno kretanje njihove radne snage na njezinu području (osim u slučaju samozapošljavanja), za razliku od starijih članica. Samo radnicima migrantima iz tih zemalja koji su već zaposleni u Zapadnoj Europi, ili se zaposle legalno, zajamčena su radna i druga prava: a) zaštita od diskriminacije glede radnih uvjeta, plaće ili otpuštanja s posla; b) pristup tržištu rada za bračne partnere i djecu legalnih rezidenata.

¹¹ Srednjoistočne zemlje, premda su neke od njih još uvijek emigracijske, devedesetih počinju privlačiti migrante, osobito tražitelje azila i ilegalce. Čini se da migracijski pritisak na te zemlje počinje rasti gotovo proporcionalno procesu njihova pridruživanja Europskoj uniji. Napokon, i Hrvatska se od sredine devedesetih suočava sa sve većim kontingentima ilegalnih (zasad uglavnom tranzitnih) migranata, što je odmah izazvalo veliku pozornost Unije.

¹² Ugovorom o readmisiji potpisnice se obvezuju primiti natrag migrante koji su s teritorija jedne države nelegalno ušli na teritorij druge, bez ikakvih formalnosti i odugovlačenja.

Ukratko, nakon 1989. u europskim zemljama primitka migranata sazrijeva svijest o potrebi cjelovita pristupa »problemu migracija« na međunarodnoj i, osobito, regionalnoj razini, ali se praktički njihove migracijske politike svode na uvođenje sve restriktivnijih kontrolnih mehanizama migracijskih kretanja.

Unatoč naporima na uvođenju strožih kontrola i ograničenja ulaska migranata, imigracija u Zapadnu Europu nastavljala se na početku devedesetih u raznim oblicima: neovlašteni ulasci (što prevladava u Južnoj Europi); azilantski tokovi, osobito u Njemačkoj; prtok novih radnih migranata (pretežito visokoobrazovanih stručnjaka); obiteljske imigracije ili »nacionalni« tokovi (etnički Nijemci iz Srednje i Istočne Europe). Dakle, što prijeći postizanje ciljeva i učinkovitost migracijskih politika tih zemalja? To se pita i Sarah Collinson, i utvrđuje nekoliko temeljnih razloga za to (1993: 46–57). Valja imati u vidu da autorica analizira rezultate novih migracijskih politika iz vrlo kratkoročne perspektive. Podaci o imigracijskim tokovima na područje EU-a i pojedinih zemalja iz druge polovine devedesetih nesumnjivo pokazuju opći trend opadanja ukupnih i pojedinih oblika imigracije, pa bi se moglo govoriti barem o djelomičnim i privremenim ciljanim učincima. No, kako problemi migracijskog pritiska i slabost politika kontrole koje je autorica detektirala ostaju, slijedimo dalje njezinu argumentaciju.

Nije sporno da osnovne uzroke tekućih migracijskih pritisaka na Europu valja tražiti u zemljama slanja migranata: u njihovim ekonomskim i političkim poteškoćama ili demografskom rastu. Međutim, usmjerenost na vanjske potisne činioce skreće pozornost s važnih unutarnjih ekonomskih, socijalnih i privlačnih činilaca, također odgovornih za nastavak imigracije. Prvo, time što su zapadnoeuropske države danas domaćini znatnih imigrantskih zajednica, važni imigracijski kanali već su otvoreni, barem za (ograničeno) spajanje obitelji, pa dijelom i za neovlaštene imigracije (koje slijede trag legalnih). Drugo, tržišta rada u Zapadnoj Europi i dalje su djelomice ovisna o imigrantskim radnicima, unatoč visokoj nezaposlenosti. Tekuća se potražnja s jedne strane tiče visokokvalificiranih stručnjaka,¹³ a s druge nekvalificiranih manualaca (što indicira segmentaciju tržišta rada). Treće, starenje stanovništva i opadanje prirodnog prirasta bilo bi još dramatičnije bez imigracije. Ukratko, poslijeratno europsko migracijsko iskustvo, ako ništa drugo, pokazuje da je migracije lakše pokrenuti nego zaustaviti, jer jednom pokrenute imaju tendenciju »lančanog« nastavljanja, čak i onda kad više ne postoje prvobitni poticaji i povoljni uvjeti.

Velike teškoće u ostvarenju ciljeva restriktivne migracijske politike navode političare da napokon postave pitanja »temeljnih uzroka« vanjskih imigracija. U Ujedinjenim narodima ona su otvorena još na početku osamdesetih, ali isključivo u svezi s izbjegličkim problemima, da bi se nakon »hladnog rata« potraga za »temeljnim razlozima« proširila i na radne migracije. U tom kontekstu govori se o potrebi djelovanja na međunarodnom planu u smjeru očuvanja mira i okončanja ratnih sukoba, zaštite ljudskih prava, stvaranja demokratskih društava, liberalizacije trgovine u svrhu poboljšanja ekonomskih uvjeta u zemljama emigracije, te koordinacije na području vanjske politike. No, kako primjećuje autorica, akcija hvatanja ukoštac s temeljnim uzrocima tretira se samo kao druga »solucija« za određeni migracijski »problem«, i stoga je u osnovi isto

¹³ Nedavno se u Njemačkoj počelo javno govoriti o nedostatku desetaka tisuća informatičara.

toliko reaktivna kao i akcija jačanja imigracijske kontrole (Collinson, 1993: 55). Pa čak i kad bi se uspjelo bitno popraviti ekonomske i socijalne uvjete u zemljama generiranja migranata (što je teško i zamisliti u kontekstu vladajućega svjetskog ekonomskog portekta), pogrešno je očekivanje da bi to imalo neposredne učinke na smanjenje migracijskih tokova. Zapravo, uz društvene promjene, ekonomski razvitak može, barem kratkoročno, čak potaknuti vanjske migracije iz neke zemlje (Stalker, 2000: 103).

Dok se Europska unija nastoji zaštititi od nepoželjne vanjske imigracije, što je simbolički označeno metaforom »europske tvrđave«, dalje teče proces regionalne integracije, »brisanja« međusobnih granica i harmonizacije imigracijske politike. Izvorno, Rimskim ugovorom predviđena je sloboda kretanja za državljane članica, ali ne i za državljane trećih zemalja, a to se odnosi i na imigrante. Sa stupanjem na snagu *jedinstvenog europskog tržišta*, 1993., koje upravo počiva na konceptu slobodna kretanja radne snage na cijelom području Unije, još je više zaoštreno pitanje nepokretnosti oko jedanaest milijuna imigranata izvan Unije (od ukupno sedamnaest milijuna), čiji položaj odudara od temeljnog načela modela. Jedinstvenim europskim aktom, kojim je 1987. godine revidiran Rimski ugovor, ostavljena je mogućnost i njihova uključivanja u jedinstveno tržište radne snage. Člankom 8a,¹⁴ naime, utvrđeno je da će »unutarnje tržište obuhvatiti područje bez unutarnjih granica, u kome je osiguran slobodan protok roba, osoba, usluga i kapitala...« Štoviše, Europska komisija dala je svoje tumačenje fraze »slobodno kretanje osoba« iz navedenoga članka, prema kojemu se ona odnosi na sve osobe, neovisno o nacionalnosti i aktivnome ekonomskom statusu. Međutim, neke članice, ponajprije Velika Britanija i Danska, protive se takvoj ekstenzivnoj interpretaciji, inzistirajući da se gornja fraza odnosi samo na državljane članica.

Sporazumom iz Dublina 1990. utvrđeni su kriteriji prema kojima se zahtjevi za izbjegličkim statusom razvrstavaju tako da je za svaki slučaj traženja azila na cijelom području Zajednice (kasnije Unije) odgovorna samo jedna članica. Time se onemogućuje da ista osoba podnese zahtjev više nego jednoj državi i da se koristi neujednačenosti procedura utvrđivanja statusa izbjeglica, ali se zato jamči upravo jednakost postupka za sve tražitelje azila.¹⁵ Njezinim stupanjem na snagu 1997. zamijenjene su slične odredbe Šengenskog sporazuma.

Ugovorom iz Maastrichta, 1993., ustanovljena je Europska unija. Njime je utvrđena suradnja na području zakonodavstva i unutarnjih poslova. U tzv. »trećem stupu«, potpisnice priznaju kao »stvari od zajedničkog interesa«: politiku azila, prelaženje vanjskih granica Unije, imigracijsku politiku i politike koje se tiču državljana trećih ze-

¹⁴ Materija toga članka prenesena je u članak 7a Ugovora iz Maastrichta.

¹⁵ Europski savjet još je 1992. prihvatio nekoliko rezolucija i zaključaka kojima se određuje »očito neutemeljen zahtjev za azilom«, »harmonizirani pristup pitanjima koja se tiču primajućih trećih zemalja« te identificiraju »zemlje gdje nema ozbiljne opasnosti od progona«. U osnovi, svaki je zahtjev neutemeljen ako ga podnosi osoba koja dolazi iz »sigurne zemlje« ili osoba koja je prošla preko neke zemlje gdje je mogla dobiti zaštitu (sigurne treće zemlje). Članice su bile dužne unijeti te odredbe u svoja zakonodavstva, a slijedili su ih i kandidati za pridruživanje. Od posljednjih se traži osiguranje vanjskih granica, poštivanje međunarodnih normi azila, izdavanja viza i imigracije. U tome su poduprte tehničkom pomoći koju je osigurala Unija putem programa PHARE. Program naglašava međuregionalnu suradnju i međudržavne aktivnosti, osobito u pitanjima koja se tiču obučavanja i izmjene programa u područjima kontrole granica, azila i imigracije, te suradnje u području zakonodavstva i policije.

malja (ulazak, kretanje i boravak), sudsku, carinsku i policijsku suradnju. Njime je na razinu Unije prenesena jurisdikcija nad odlučivanjem za koje su treće zemlje potrebne ulaze vize. No, zbog osjetljivosti pitanja (koja zadiru u područje tradicionalnoga nacionalnog suvereniteta) usvojeno je malo obvezujućih odluka u okviru »trećeg stupca«. Stoga se politika u toj sferi koordinira putem manje obvezujućih konvencija. Tako je konvencijom *Eurodac* uvedena zajednička baza podataka o otiscima prstiju tražitelja azila, a policijska suradnja poduprta je *Europol* konvencijom.

Ugovorom iz Amsterdama 1997., koji je stupio na snagu 1. svibnja 1999., pitanja imigracije i azila stavljena su pod jurisdikciju Unije. Njime je Šengenski sporazum inkorporiran u Ugovor o Europskoj uniji.¹⁶ Tim ugovorom, koji je probleme migracija i azila stavio u samo središte zajedničke europske politike, članice EU-a proklamirale su spremnost da suradnji na tom području daju visoki prioritet, pa čak i da se odreknu dijela nacionalnog suvereniteta. U tom se smislu preporuča: podjela tereta novih izbjeglica; zajednički standard za obiteljske i ekonomske imigrante; zajednički standardi pomoći tražiteljima azila i izbjeglicama; ujednačavanje građanskih prava državljana i imigranata; ublažavanje uvjeta za dobivanje državljanstva; unapređenje političke participacije imigranata; ukidanje diskriminacije, osobito u području stanovanja i zapošljavanja. Izgledi za zajedničku europsku migracijsku politiku postaju većima već time što Amsterdamski ugovor predviđa postupno uvođenje većinskog pravila u donošenju odluka na Europskom savjetu (Angenendt, 1999: 57–58).

LITERATURA

ANGENENDT, Steffen (1999). »Asylum and Migration in the EU Member States: Structures, Challenges and Policies in Comparative Perspective«, u: Steffen Angenendt (ur.). *Asylum and Migration Policies in the European Union*. Berlin: Europa Union Verlag, str. 40–52.

BADE, Klaus, MYRON, Weiner (1997). »Introduction«, u: Klaus Bade, Myron Weiner (ur.). *Migration Past, Migration Future: Germany and the United States*. Providence – Oxford: Bergham Books.

BARSOTTI, Odo & LECCHINI, Laura (1992). »Social and economic aspects of foreign immigration into Italy«, međunarodna konferencija IAS-IIASA-IF *Mass Migration in Europe. Implications in East and West*, Wien, 5–7. 3. 1992.

BROCHMANN, Grete (1992). »Control vs. Control in Immigration Policies: A Closed Europe in the Making?«, međunarodna konferencija IAS-IIASA-IF *Mass Migration in Europe. Implications in East and West*, Wien, 5–7. 3. 1992.

BROCHMANN, Grete (1999). »The Mechanisms of Control«, u: Grete Brochmann & Tomas Hammar (ur.). *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford – New York: Berg.

COLLINSON, Sarah (1993). *Beyond Borders: West European Migration Policy towards the 21st Century*. London: Royal Institute of International Affairs.

¹⁶ Ipak, Velikoj Britaniji, Danskoj i Irskoj dopušteno je da ne moraju odmah primjenjivati nove mjere koje se odnose na imigraciju, azil i kretanje osoba. Zemlje koje žele postati članicama moraju voditi računa o toj zajedničkoj europskoj migracijskoj politici i odgovarajuće mjere uključiti u svoje zakonodavstvo.

ENTZINGER, H. B. (1987). »Race, Class and the Shaping of a Policy for Immigrants: The Case of the Netherlands«, *International Migration*, Geneva, god. 25, br. 1, str. 5–20.

FREEMAN, Gary (1992). »Migration Policy and Politics in the Receiving States«, *International migration review*, New York, god. 26, br. 4, str. 1144–1167.

HAMMAR, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury: Aldershot Brookfield.

STALKER, Peter (2000). *Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. London: Lynne Rienner Publishers.

Milan Mesić

HARMONISATION OF EUROPEAN MIGRATION POLICIES: THE FAILURE OF IMMIGRATION CONTROL POLICIES IN THE SEVENTH AND EIGHTH DECADES OF THE 20th CENTURY

SUMMARY

Until the middle of the 1970s, the migration policies of developed European countries were based on the assumption that controlling immigration was possible. Due to various reasons discussed in this article, such policies proved unsuccessful. The result was an increase in the total number of foreigners and a change in the composition of immigrant communities, i.e. the proportion of supported family members increased. During the 1980s there was increasing convergence in the migration policies of European immigration countries and traditional overseas emigration countries. Policies were more and more oriented towards preventing illegal migration flows, on regulating refugee flows and on balancing labour migration with family migration. The turning-point in the direction of “harmonising” West European migration policies was marked by the Schengen agreement (1985) on gradual elimination of border controls between the signing parties (France, Germany and the Benelux countries). Fear in the face of a possible invasion of Eastern Europeans after the collapse of socialism in 1989 was a further strong stimulus towards the harmonisation of migration policies in the developing EU. As opposed to migration control, the integration of immigrants has remained so far the prerogative of nation-states. The text further presents an overview of migration policy reforms in individual member states of the EU and of multilateral actions. The post-1989 migration regime in Europe has four major traits: 1) an extension of the agenda; 2) an accent on joint actions; 3) defensiveness; 4) confusion and an overload of issues. While on the one hand the EU continues to seek ways of protecting itself from undesired external migration, on the other hand the process of regional integration continues to “erase” its internal borders.

KEY WORDS: migration, migration policy, migration control, integration, harmonisation, European Union

Milan Mesić

HARMONISATION DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPEENNE : L'ECHEC DES POLITIQUES DE CONTROLE DE L'IMMIGRATION DANS LES ANNEES 70 ET 80 DU 20^{ème} SIÈCLE

RÉSUMÉ

Les politiques migratoires des pays développés d'Europe dans le milieu des années 70 du 20^{ème} siècle reposaient sur la supposition que le contrôle de l'immigration est possible. Or, plusieurs raisons, dont le présent article ne traite pas, ont fait qu'elles se sont montrées inefficaces, avec pour résultat un plus grand nombre global d'étrangers et un changement de la structure des communautés d'immigrants en faveur des membres des familles assistés. Au cours des années 80, les politiques migratoires, tant des pays européens que des pays d'immigration traditionnels convergent de plus en plus, s'orientant vers la lutte contre les courants d'immigration clandestine, le contrôle des déplacements migratoires et la mise en équilibre des migrations économiques avec les migrations familiales. On assiste à un tournant dans les politiques migratoires des Etats d'Europe occidentale dans le sens d'une « harmonisation » avec l'Accord de Schengen (1985) sur la suppression graduelle des contrôles aux frontières des pays signataires (France, Allemagne et pays du Benelux). La peur de voir déferler un flot d'immigrants depuis l'Europe de l'Est après l'effondrement du socialisme en 1989 donna par la suite une forte impulsion en faveur de l'harmonisation des politiques migratoires dans l'Union Européenne émergente. A la différence du contrôle de l'immigration, l'intégration des immigrants est jusqu'à présent pratiquement demeurée la chasse gardée de l'Etat national. Dans la suite du texte, l'auteur donne un panorama des réformes migratoires dans les pays membres de l'UE, ainsi que de leur action multilatérale. Le régime migratoire en Europe après 1989 présente quatre grands traits : 1) élargissement de l'Agenda ; 2) accent sur l'action commune ; 3) attitude défensive ; 4) confusion et surcharge. Tandis que l'UE tente de se défendre contre l'immigration extérieure indésirable, on voit se poursuivre le processus d'intégration régionale, qui « efface » les frontières entre les pays.

MOTS CLÉS : migration, politique migratoire, contrôle de la migration, intégration, harmonisation, Union Européenne