

**Priseljevanje:
Izzivi in
priložnosti na
območjih
ERLAIM-a**



European Regional and Local Authorities
for the Integration of Migrants

Evropski regionalni in lokalni organi
oblasti za integracijo migrantov

**Delovni Paket 1
Končno poročilo**



CREDITS

ERLAIM Project co-funded by European Commission, DG J.L.F., INTI Preparatory Actions 2005

Authors: Asher Daniel Colombo (University of Bologna), Martina Cvajner (University of Trento), Giuseppe Sciortino (University of Trento)

Editors: Chiara Rossetti e Marzio Barbieri

Contribution from Partners: Berlin Senate, Comunidad Valenciana-Region Europea, Diputacio de Barcelona, Junta de Andalusia, Nicosia Municipality, Prefecture of Ileia, Regione Emilia-Romagna, Yorkshireurope, Slovenian Philantrophy.

April-August 2008

1. Predstavitev rezultatov

Delovni paket 1 projekta ERLAIM podrobno analizira nekatere politike vključevanja, ki jih oblikujejo in uresničujejo nekatere evropske regije. Študija kaže, kako se nekateri problemi, povezani z mednarodno mobilnostjo ljudi, pojavljajo po vsej Evropi, čeprav v različnih oblikah in v različni meri. Enakost teh problemov zahteva povečanje sodelovanja in izmenjave med regijami: lokalna raven je tista, na kateri praktične izkušnje ponujajo plodna tla za inovativne rešitve. Obenem študija razkriva, da takšnih problemov ne moremo obravnavati na standardiziran, enotno predpisan način. Med Ciprom in Berlinom, Andaluzijo in Yorkshirom, Olimpijo in Slovenijo, obstaja toliko razlik v migracijskih sistemih, v sprejemanju tujcev ter njihovi demografski in socioekonomski adaptaciji, da bi se standardizirane rešitve prav gotovo kmalu izkazale za negativno omejitvev.

Poročilo zagovarja razvoj skupnega konceptualnega okvirja za diskusijo o nekaterih problemih migracije v teh regijah. Tak okvir potrebujemo, da bi potrdili obstoj nekaterih strukturnih enakosti, ki se med poudarjanjem specifičnih značilnosti konteksta pogosto izgubijo. Na lokalni ravni se morajo strokovni delavci in načrtovalci politike pogosto soočati s podobnimi problemi znotraj podobnih omejitev. Kadarkoli je mogoče, bomo v poročilu uporabili dostopne empirične dokaze, da bi podrobneje določili značilnosti migracijske situacije, ki je, kot se zdi, po celi Evropi prisotna v podobni, četudi ne identični obliki.

Pravzaprav ne bi smeli nikoli pozabiti, da gotovo obstaja določena mera konvergence med vključenimi evropskimi družbami.

Pred ne več kot tremi desetletji bi bilo poročilo, kakršnega predstavljamo, nepredstavljivo. Tedaj bi nekatere regije, vključene v naš projekt, dojemali kot »klasične« izseljenske države, ki pogosto pošiljajo znaten delež svojega prebivalstva v druge države. Danes imajo vse vključene države - čeprav se zelo razlikujejo glede navzočnosti tujcev, od 50.000 v Sloveniji do 7.000.000 v Nemčiji - precejšnjo populacijo tujih rezidentov, od 2 % v Sloveniji do 13 % na Cipru. Med državami, ki jih vključuje to poročilo, ima le Ciper tujo populacijo, kjer so državljani EU v večini. V vseh drugih primerih je število državljanov tretjih držav ogromno in še raste, čeprav različno hitro.

Pred ne več kot dvema desetletjema so bile migracijske skrbi določenih držav skoraj izključno posledica nezakonitih migracij delavcev na osi jug-sever, medtem ko so se drugod borili s pritokom iskalcev azila in beguncev, kot tudi z dediščino gostujočih delavcev in postkolonialnih migracij. Leta 2006 je bilo prošenj za azil v EU manj kot 200.000. Bile so tudi bolj enakomerno porazdeljene med državami članicami EU.¹ Obenem so obstoj velikega segmenta nezakonitih tujih rezidentov prepoznale tudi države EU, ki so ga do nedavnega definirale kot problem nekoga drugega. V Svetu Evrope so celo pereče vprašanje zakonske ureditve še nedavno obravnavali kot tehnično

¹ Glej Eurostat, 2007, *Statistics in Focus. Asylum Applications in the European Union, 110/2007*, Bruselj: Eurostat.

možnost, o kateri bi morale premisliti vse države, če je potrebno.² Takšna konvergenca se kaže v vprašalnikih, ki jih izpolnjujejo partnerji ERLAIM-a. Vsi so zaskrbljenost nad nezakonitimi migracijami navedli kot vodilno prioriteto tako na nacionalni kot na lokalni ravni. Daleč od tega da bi bile vključene v ločene migracijske režime, so države EU danes vpete v vrsto različnih migracijskih situacij, med katerimi se mnoge na različne načine prekrivajo. Ne preseneča, da kaže področje migracijske politike po celi Evropi hiter trend h konvergenci.³

Pred desetimi leti se je geografska distribucija tokov priseljevanja precej razlikovala glede na regije: nekatere so bile močno vključene v mediteranski migracijski sistem, druge v postkolonialne poti, spet druge so se ukvarjale zlasti z migracijami vzhod-zahod. Zdaj je situacija bolj zapletena, saj se različni tokovi usmerjajo v različne regije po celi Evropi.

Migracijsko dozorevanje držav s krajšo zgodovino priseljevanja je prav tako prispevalo k vse večji konvergenci. Pred ne več kot desetimi leti si je bilo ključne skrbi določenih regij - na primer tiste, povezane z družbeno vključitvijo članov tujega porekla - v drugih regijah težko predstavljati. Kakor bo dokazalo poročilo, obstaja danes agenda problemov in skrbi, ki je skupna javnemu mnenju, načrtovalcem politik in civilni družbi v regijah, vključenih v projekt ERLAIM.

Obenem skupna agenda ne pomeni skupnega pogleda, še manj pa skupne rešitve. Analiza kaže na obstoj peščice razločevalnih migracijskih vzorcev po celi Evropi, povezanih z vrsto dolgoročnih dejavnikov, pa tudi razločevalne razlike med institucionalnim in družbenim okoljem, ki sprejema migrante. Kakor bomo videli, so številne evropske regije še vedno vključene v precej različne migracijske sisteme. Imajo izjemno raznoliko zgodovino migracij, kar se kaže v pomembnih razlikah v deležu tujcev v celotni populaciji (tab. 1), pa tudi v različni sestavi njihove populacije tujih rezidentov (tab. 2).

Tab. 1 – Populacija domačinov in tujcev v državah, vključenih v projekt ERLAIM

| | Nemčija | Grčija | Španija | Italija | Ciper | Slovenija | Velika Britanija |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|---------|-----------|------------------|
| <i>Populacija</i> | 82.437.995 | 11.125.179 | 43.758.250 | 58.751.711 | 766.000 | 2.003.358 | 60.393.000 |
| <i>Tujci</i> | 7.289.149 | 884.000 | 4.002.509 | 2.670.514 | 98.000 | 48.968 | 3.425.000 |

Vir: Eurostat (2007).

² *Assembly debate*, 1. oktobra 2007 (29. zasedanje) (glej dok. 11350, poročilo Odbora za migracije, begunce in prebivalstvo, poročevalec: g. John Greenway).

³ Za analizo glej Sciortino G., Pastore F., »Immigration and European immigration policy. Myths and realities.« V: *Justice and home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*. Apap J., Cheltenham: Elgar, 2004, str. 191-209.

Tab. 2 – Državljeni in tujci v državah, vključenih v projekt ERLAIM (2006)

| | državljeni | tujci | državljeni EU | državljeni Evropa | Afrika | Amerika | Azija | Oceanija |
|-----------------------------|------------|-----------|------------------|----------------------|---------|-----------|---------|----------|
| <i>Nemčija</i> | 75.148.846 | 7.289.149 | 77.405.690 | 80.524.026 | 274.929 | 208.200 | 826.432 | 10.157 |
| <i>Grčija</i> | 10.241.000 | 884.000 | : | : | : | : | : | : |
| <i>Španija</i> | 39.755.741 | 4.002.509 | 41.081.869 | 41.244.509 | 762.273 | 1.522.081 | 226.123 | 2.534 |
| <i>Italija</i> | 56.081.197 | 2.670.514 | 56.620.050 | 57.343.161 | 694.988 | 255.661 | 454.793 | 2.486 |
| <i>Ciper</i> | 668.000 | 98.000 | : | : | : | : | : | : |
| <i>Slovenija</i> | 1.954.390 | 48.968 | 1.957.138 | 2.002.092 | 72 | 401 | 727 | 41 |
| <i>Velika Britanija</i> | 56.968.000 | 3.425.000 | : | : | : | : | : | : |

Vir: Eurostat (2007)

Teh razlik ne moremo imeti za posledico skupne migracijske dinamike, ki bi se v različnih državah neenakomerno razvila. Čeprav zagotovo obstaja konvergenca v nekaterih vidikih migracijske situacije, empirični dokazi kažejo, da drugi vidiki pojava ohranjajo precej specifična pričakovanja:

- trdni dokazi strukturne konvergence med evropskimi državami, kar zadeva državo izvora migrantov, destinacije in individualne značilnosti, ne obstajajo;
- obstajajo le šibki dokazi strukturne konvergence med migracijskimi trendi, z malo državami, ki so v zadnjem desetletju izkusile dramatične spremembe v naravi migracijskih tokov;
- obstajajo pozitivni dokazi trajnih, nekoliko naraščajočih razlik med državami glede na sestavo populacije tujih rezidentov, njenega sodelovanja na trgu dela in njenega zaposlovanja po sektorjih. Vedno ko najdemo določeno konvergenco, jo navadno razloži prikrita konvergenca med poklicnimi strukturami držav;
- obstajajo pozitivni dokazi, da so podnacionalne in mednacionalne homogenosti zelo omejene in se skoraj nikoli ne pojavijo med sosednimi enotami;
- zdi se, da so vabljuje značilnosti držav, še posebej njihovih podregij, po celi Evropi izjemno različne.⁴

Glede na strukturne in zgodovinske razlike med evropskimi državami in regijami je takšna situacija daleč od presenetljive. Večina migracijskih sistemov, ki vključuje evropske države, je že dosegla stopnjo kumulativne vzročnosti, in tako deloma postala neodvisna od sistemske ureditve. Razvoj drugih je izjemno odvisen od preteklih odločitev, zaradi česar so bolj občutljivi za pogoje, ki temeljijo na desetletja

⁴ Vse te zaključke redno dokumentirajo poročila, kakršna so tista, ki jih ustvarja OECD-jeva serija *International Migration Outlook, Current Trend* Evropskega odbora za migracije in Eurostat v svojem *Pattern and Trends in International Migration in Western Europe*.

trajajočem procesu. Pri migracijskih vprašanjih je zgodovina pomembna. Daleč od tega, da bi bilo presenetljivo, je izjemna heterogenost migracijskih pogojev v evropskih regijah točno to, kar bi pričakovali, glede na katerokoli sofisticirano teorijo migracije.⁵ Zato je primerno, da zagotovimo kratek uvodni oris migracijske situacije v različnih državah, ki bo bralca napravil občutljivega za vrsto situacij in kontekstov, ki jih morajo upoštevati lokalne in regionalne uprave.

Na **Cipru** je 6 % populacije, ki ima državljanstvo tretje države, pri čemer znaten delež med njimi predstavljajo iskalci azila in mednarodni študenti. Tujci imajo velik vpliv na ciprski trg dela, saj je njihova stopnja delovne aktivnosti višja kot pri domačinih. Glavne države izvora so Rusija, Šrilanka in Filipini. Javno mnenje na Cipru je izjemno kritično do brezposelnih migrantov in skeptično do ocene pomena kulturne raznolikosti;

Nemčija, ki sicer v zadnjih letih beleži postopno upadanje dolgotrajnega priseljevanja, dokazuje, da velik delež njene populacije predstavljajo državljani tretjih držav (6 %) in rezidenti, rojeni v tujini (13 %). Nemčija ima tudi najmočnejši dotok oseb, zaposlenih za določen čas - večinoma sezonskih delavcev - v Evropi. Tujci so izrazito manj aktivni na trgu delovne sile kot domači državljani, in je verjetneje, da bodo prejeli socialno pomoč. Glavne države izvora so Turčija, Srbija, Črna gora in Hrvaška. Nemško javno mnenje je izjemno kritično do brezposelnih priseljencev in skeptično do pomena kulturne raznolikosti;

V **Grčija** je 7 % populacije državljanov tretjih držav. Večinoma so tuji delavci, kot kaže zelo visoka stopnja zaposlenosti v primerjavi z domačini. V zadnjih letih je bila Grčija deležna velikih novih dotokov tujcev, ki jih nekateri ocenjujejo na skoraj pol milijona prihodov na leto. Glavne države izvora so Albanija, Bolgarija in Romunija, zaradi česar so dinamike po širitvi EU še posebej kritične. V splošnem grško javno mnenje ocenjuje, da kulturna raznolikost bogati družbo, čeprav ima precejšnja večina neizprosna stališča glede brezposelnih priseljencev;

V **Italiji** okoli 4 % populacije predstavljajo državljani tretjih držav. Večinoma gre za tuje delavce, kot kaže visoka stopnja zaposlenosti med tujo populacijo, ki je znatno višja kot pri domačinih. Čeprav je migracijska zgodovina Italije precej dolga, je država prejela veliko novih prišlekov, kar je posledica ponovne združitve družin in razvoja novih migracijskih sistemov. Glavne države izvora so Albanija, Maroko, Kitajska in Ukrajina. Italijansko javno mnenje podpira stroge ukrepe za brezposelne priseljence, vendar ima precej liberalen pogled na kulturno raznolikost;

Slovenija je - med državami ERLAIM-a - tista z najmanjšim odstotkom državljanov tretjih držav. Tujci rezidenti, pogosto begunci iz devetdesetih let, so brezposelni

⁵ Za tekoči pregled teorij migracij glej: Massey, D. S., J. Arango, Hugo G., A. Kouaouci, Pellegrino A. in J. E. Taylor. 1998. *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press; Brettel, C. B. in J. F. Hollifield, 2000, *Migration Theory*, Routledge, London.

pogosteje kot domačini, in so pogosteje zaposleni začasno. Glavne države izvora so države bivše Jugoslavije. Slovensko javno mnenje je zelo skeptično do kulturne raznolikosti.

Španija je močna država prejemnica, saj kar 7 % populacije predstavljajo državljani tretjih držav. Tuja populacija je zelo aktivna, saj je stopnja zaposlenosti opazno višja kot pri domačinih. Glavne države izvora so Maroko in države Latinske Amerike, izvoznice delovne sile. Znatno manjšinski del španskega javnega mnenja podpira ostre ukrepe za brezposelne priseljence, medtem ko obstaja širok konsenz glede tega, da kulturna raznolikost bogati družbo.

Velika Britanija ima dolgo in kompleksno migracijsko zgodovino, ki traja že stoletja. Je velika prejemnica priseljencev iz tretjih držav (4 %), kot tudi ena glavnih destinacij migracij po širitvi EU. Stopnja zaposlenosti državljanov tretjih držav v Veliki Britaniji je znatno nižja kot v primeru domačinov. Glavne države izvora so Indija, Južna Afrika in Avstralija. Javno mnenje v Veliki Britaniji izraža široko soglasje glede kulturne raznolikosti kot dejavnika bogatitve, čeprav prevladuje precej restriktiven pogled glede novih priseljevanj.

Kot razkriva ta površen opis, obstajajo med državami ERLAIM-a pomembne razlike, ki se tičejo velikosti populacije tretje države in njene sestave glede na državo izvora. Še bolj odločilno pa je, da države ERLAIM-a občutijo pomembne razlike v vlogi, ki jo igrajo državljani tretjih držav na posameznem trgu delovne sile, in v načinih, na katere se migracije izražajo v javnem mnenju države.

Razlike se pojavljajo še v večji meri, ko primerjamo raven podnacionalnih regij. V projektu ERLAIM sodelovanje vključuje mesta (mestne občine), regionalna telesa in (delno) avtonomne politike. Zaradi tega lahko pričakujemo določeno stopnjo razlik. Tudi kadar je institucionalni okvir podoben, lahko pričakujemo, da se bodo pojavile mnoge druge razlike. Poleg tega vsi migracijski tokovi reagirajo na strukturo priložnosti, ki je skoraj vedno vpeta v lokalne pogoje. Celo v podnacionalnih enotah lahko opazimo znatne razlike v prostoru. Leta 2007 so na primer 10 % andaluzijske populacije predstavljali tujci, kar je več kot nacionalno povprečje. Porazdelitev tuje populacije po pokrajinah pa variira od 18 % v Almeriji do 2 % v Cordobi. V Kataloniji tujci predstavljajo več kot 12 % populacije. Medtem ko jih je 70 % nakopičenih v pokrajini Barcelona, jih je na drugih področjih Katalonije manj. Enako velja za nezakonita priseljevanja. Kakor dokazuje partner ERLAIM-a, so leta 1998, v času grške amnestije, prejeli 44 % prijav v eni sami prefekturi Hlie. Migracijska situacija (geografsko bližnjih) ozemelj se lahko zaradi tega zelo razlikuje glede na strukturo priložnosti, povezanih s ponudbo dela, ponudbo stanovanj, migracijske infrastrukture in socialnih omrežij. Kratka analiza migracijske situacije nekaterih partnerjev ERLAIM-a poudarja vključitev tistih področij v različnih vrstah migracijskih sistemov, ki istočasno proizvajajo podobnosti in razlike:

- 10 % prebivalstva **Andaluzije** ima tuje državljanstvo, približno polovica od tega so državljani tretjih držav. Glavni pokrajini koncentracije sta Almeria in Malaga. Čeprav je glavna država izvora ena sama, Maroko, je na tem področju aktivnih več neodvisnih migracijskih sistemov. Velika večina zaposlenih tujcev so moški, ki

delajo v kmetijstvu, predelovalni industriji in gradbeništvu. Ženske so zlasti aktivne v kmetijstvu, gostinstvu in gospodinjskih storitvah. Andaluzija prejema nezakonite migrante, ki nezakonito prečkajo špansko pomorsko mejo, čeprav se njihov vpliv v zadnjih letih zmanjšuje. Pogostost nezakonitega vstopa se odraža v precejšnjem številu iskalcev azila in mladoletnikov brez spremstva. Lokalna vlada daje še zlasti velik poudarek na vključitev migrantov v sistem univerzalnih storitev, pa tudi na spopadanje s predsodki domačinov;

- **Barcelona** (pokrajina) je zagotovo osrednje področje koncentracije tujcev v Kataloniji. Velik delež njenega prebivalstva predstavljajo državljani tretjih držav, njihova navzočnost pa zadnja leta hitro raste. Zdi se, da je splošna sestava po spolu uravnotežena, čeprav številni posebni migracijski tokovi niso. Glavne države izvora so Maroko, Ekvador, Kolumbija in Kitajska. Tuji delavci so v glavnem zaposleni v storitvenem sektorju (vključno z velikim deležem v gospodinjskih storitvah), precej jih je v gradbeništvu, medtem ko jih je v predelovalni industriji zanemarljivo malo;
- **Berlin** je bil vedno priseljsko področje. Tujci trenutno predstavljajo 14 % mestnega prebivalstva, med njimi pa je četrtnina turških državljanov. Druge pomembne države izvora so Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Srbija, Črna gora in Ruska federacija. Precej prisotni so tudi azijski priseljenci, vključno z Vietnamci, kar je dediščina vzhodnonemških zdomskih programov. Precej velik segment tuje populacije se je dejansko rodil v Berlinu oziroma v Nemčiji. Glavni sektor zaposlovanja je storitveni sektor, toda za tujce v Berlinu je tudi bolj verjetno, da bodo dobili socialno pomoč, kot za domačine. Berlinsko javno mnenje spoštuje kulturno raznolikost, vendar obstaja tudi resna zaskrbljenost glede pretirane rabe socialne pomoči in kriminalitete, ki še posebej zadeva drugo generacijo;
- V **Emilii-Romagni** okoli 7 % prebivalstva sestavljajo tujci, ki so skoraj v celoti državljani tretjih držav ali novih članic EU. Emilia-Romagna je prve dotoke tujih delavcev zabeležila na začetku 70-ih let. Ti delavci so se zaposlili večinoma v predelovalnem sektorju, kmetijstvu in gospodinjskih storitvah. Velik porast so zabeležili na začetku devetdesetih, stopnja rasti populacije državljanov tretjih držav pa se je v zadnjih letih še okrepila. Tujci so izjemno aktivni na trgu dela, kjer njihova ponudba lajša hudo pomanjkanje delovne sile v mnogih sektorjih. Javno mnenje v Emilii-Romagni kaže na sprejemanje preoblikovanja regije v območje priseljevanja in ima precej napredno stališče glede pravic priseljencev. Seveda pa obstaja precej strahov glede prispevanja priseljencev k stopnji kriminala, v zadnjem času pa tudi glede domnevne prevelike rabe socialne pomoči;
- **Ileia** sprejema številne vrste migrantov, vključno z upokojenci iste etnične pripadnosti, družinskimi člani in tujimi delavci. Glavna država izvora je Albanija, ločeni tokovi pa izvirajo iz nekdanje ZSSR in Južne Azije. Sestava po spolu variira. Albanski delavci imajo uravnoteženo spolno sestavo, kar kaže tudi prisotnost precejšnjega števila družin. V vzhodnoevropskih tokovih prevladujejo ženske,

zaposlene v sektorju gospodinjskih storitev. Kakor poroča partner ERLAIM-a, migracijska situacija Iles je ni dosti drugačna od splošne situacije v Grčiji;

- **Mestna občina Nikozija** gosti več kot tretjino tujcev, ki živijo na Cipru in (domnevno) večji delež velike, nedokumentirane populacije tujcev na otoku. Glavni državi izvora sta Indija in Pakistan (za moške) ter Šrilanka in Filipini (za ženske). Obstaja tudi precej družin pontskih korenin. V starem delu z obzidjem obdane Nikozije so domačini verjetno dejansko postali manjšina. Glavni sektorji zaposlovanja so gospodinjske storitve, gostinstvo in gradbeništvo, čeprav se zdi, da jih je precej tudi v predelovalni industriji.
- **Valencija** ima dolgo zgodovino migracij, vendar je število migrantov v zadnjih letih močno poraslo. Valencija korenini v dveh različnih migracijskih sistemih: sistemu upokojujencev EU, ki živijo v tujini (v regiji je več kot četrtnina celotne navzočnosti EU-15 v Španiji), in sistemu tujih delavcev. Večina tujcev živi v pokrajini Alicante, kjer je tuje populacije skoraj 20 %. Tok državljanov tretjih držav izvira iz Ekvadorja, Maroka in Kolumbije. Ekonomski sektorja, kjer je navzočnost najbolj vidna, sta gradbeništvo in storitve, medtem ko je njihova navzočnost v predelovalni industriji zanemarljiva;
- V **Yorkshiru in Humberju** izhaja velika stopnja migracij iz petdesetih let. Dediščina tako dolge zgodovine je močna navzočnost etničnih manjšin, ki so se še posebej skoncentrirale na urbanih območjih. V Bradfordu šteje populacija etničnih manjšin 20 % vseh rezidentov. Velik delež jih izhaja iz Pakistana, Indije in Kitajske. Ženske prevladujejo. Regiji gostita približno petino iskalcev azila v Veliki Britaniji. Vključitev etničnih manjšin v trg dela je daleč od optimalne; veliko je primerov brezposelnosti, podzaposlenosti in nestabilnih zaposlitev. V Yorkshiru in Humberju je javno mnenje pokazalo določeno zaskrbljenost nad ekonomsko in socialno integracijo etničnih manjšin, v zadnjem času pa tudi strahove glede kulturne integritete regije.

Čeprav so ti kratki opisi migracijskih situacij na območjih ERLAIM-a precej površni, poročilo kaže, da na različnih področjih precej različno definirajo strukturni položaj in družbene prioritete. Strokovni delavci in načrtovalci politik na teh področjih se morajo ukvarjati z vrsto specifičnih procesov, ki se razlikujejo tako glede situacije v drugih državah kot glede situacije v drugih regijah iste države. Če upoštevamo razhajanja po regijah, postane očitno, da lokalnih vlad ne moremo razumeti kot tistih, ki zgolj uresničujejo standardno migracijsko politiko centralne vlade. Glede na strukturne razlike med subnacionalnimi regijami bi bilo predpisovanje standardizirane migracijske politike izjemno neučinkovito, če že ne napačno.

2. Vrste nacionalnih pravnih okvirjev

Razlike med različnimi migracijskimi sistemi so samo ena plat zgodbe. Druga je obstoj velikih razlik v institucionalnih in političnih okvirih, vpetih v različne evropske države. V pravnem okviru in upravni infrastrukturi držav ERLAIM-a v zvezi z migracijami obstajajo velike razlike.

Pomembno je tudi poudariti, da imajo lokalne oblasti, vključene v projekt ERLAIM, zelo različne stopnje avtonomije in virov, in so odvisne od institucionalne definicije organov upravljanja. Evropski politični sistemi so poleg tega na vseh ravneh močno odvisni od vrste različnih filozofij integracije, o katerih se pogosto ne govori ali jih jemljejo za samoumevne.⁶ Vse večja koordinacija tega problema prek institucij EU samo deloma zmanjšuje vpliv osrednjega mesta nacionalne ravni. Z izjemo politik zunanjega nadzora - ki so v šengenskem sistemu izjemno usklajene - ohranja večina evropskih držav precej razločevalne politike pri obravnavanju priseljenjskih populacij. Šele nedavno - od srečanja na vrhu v Tampereju - je na področju integracijske politike postala pomembna evropska raven z različnimi direktivami, ki očrtujejo osnovo skupne strategije vključevanja.⁷

Glavne poudarke integracijske politike vsake države seveda še vedno načrtujejo na nacionalni ravni, čeprav podnacionalni in nadsionalni akterji lahko uveljavljajo določeno stopnjo vpliva, in se zdi, da le-ta raste.

Da bi zagotovili širši pregled politike vključevanja v različnih državah ERLAIM-a, je glavni izziv, da identificiramo primerljive podatke in informacije. V tem poročilu smo se odločili, da bomo našo izvorno analizo na ravni države utemeljili na podatkih, ki jih ponuja raziskava *Indeks politike vključevanja migrantov (IPM)*.⁸ Takšni podatki imajo štiri pomembne prednosti:

- So posodobljeni, saj je drugo poročilo izšlo v drugi polovici leta 2007;
- Izvirajo iz primerjalne analize, ki pravne okvire vsake države primerja s skupnim sklopom standardov, določenih z najvišjim evropskim standardom (izvlečenim iz evropskih konvencij in direktiv);
- Pokriva vse države, vključene v projekt ERLAIM;
- Proizvaja jih mreža uveljavljenih in cenjenih raziskovalnih in zagovorniških organov priseljencev, zaradi česar zagotavljajo najbolj neodvisne in zanesljive primerjalne ocene, ki so trenutno na voljo.⁹

⁶ O tem vprašanju glej Adrian Favell, *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London, St. Martin's Press, 1998, in William Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press, 1992.

⁷ Za posodobljen pregled aktivnosti Komisije na tem področju glej http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm

⁸ Glavna poročila lahko najdete na spletni strani: <http://www.integrationindex.eu>

⁹ Evropski partnerji IPM so: Univerza v Sheffieldu, Université Libre de Bruxelles, Danski inštitut za človekove pravice, Friedrich Ebert Stiftung, Ined, Poljski inštitut za javne zadeve, Fundació Cidob,



Da bi razumeli tabelo, se je treba zavedati, da smo tako razvrščanje kot rezultate, ki smo jih prejeli od posameznih držav, ocenili v primerjavi z normativnim idealom, ki ga nobena država ne dosega popolnoma. V tem pogledu moramo vse zbrane tabele, ki uporabljajo rezultate *Indeksa politike vključevanja migrantov*, razumeti kot tabele, ki so merile oddaljenost od hipotetičnega števila 100, ki kaže na popolno skladnost z večino zahtevanih standardov za politiko vključevanja migrantov. Tabele, v katerih so zbrane informacije o razvrščanju, kažejo položaj vsake države v razmerju do drugih.

Upoštevati je treba tudi dejstvo, da meri *Indeks politike vključevanja migrantov* vsebino normativnega okvira različnih držav, ne pa dejanskega uresničevanja teh okvirov v praksi. Država, ki se na *Indeksu politike vključevanja migrantov* uvršča visoko, se lahko v praksi izkaže za dosti manj dosledno, in sicer zaradi birokratske inercije, pomanjkanja denarnih sredstev ali nizke upravne prioritete vpeljanih ukrepov. Nasprotno lahko države z nizkimi rezultati izvajajo svoje politike učinkovito in sistematično, manj radodaren sklop pravil pa uporabljajo primerjalno bolje. Potem ko smo podali omenjena svarilna opozorila, lahko vidimo, da *Indeks politike vključevanja migrantov* še naprej zagotavlja najboljši primerjalni vir, izvlečen iz neodvisne ekspertize. To je gradivo, ki ga potrebujemo, da bi pokazali, kakšen je primerjalni položaj različnih držav ERLAIM-a v pravnih okvirjih, saj morajo lokalni akterji delovati znotraj tako določenih meja nacionalnih normativov.

Kot lahko vidimo v tabeli 3, nobena država, vključena v projekt ERLAIM, ne slovi po dosledni politiki vključevanja v primerjavi z evropskimi normativnimi standardi. Čeprav se določene države ERLAIM-a uvrščajo med najboljše pri določenih posebnih vprašanih politike, nobena država ERLAIM-a ni dosledno med najboljšimi. Ista tabela tudi razkriva obstoj velikih razlik v pravnih okvirjih, znotraj katerih morajo delovati in vzajemno delovati različni lokalni akterji, ki sodelujejo v projektu ERLAIM. Nekatere države, posebej Španija in Italija, zagotavljajo razmeroma ugodno vključitev na trg dela v primerjavi s položajem domačinov. Španija, Italija in Velika Britanija so uvedle tudi pravni okvir, ki ima za cilj stabilizacijo nastanjenih migrantov, tako da jim dajejo določene pravice, ki temeljijo na trajanju bivanja. Velika Britanija ima očitno tudi najbolj inkluziven pristop do naturalizacije, vsaj kar se tiče segmentov prebivalstva državljanov tretjih držav. Kot bomo videli v odstavku 3.3, ima Nemčija pravni okvir, ki migrantom omogoča, da v javni sferi sodelujejo bolj sistematično kot v mnogih drugih evropskih državah.

Fundacija kralja Badoina, Irski nacionalni posvetovalni odbor za rasizem in medkulturalizem, E2, Helenistična liga za človekove pravice, Synigoros, Menedék, Fondazione Ismu, ASTI, Inštitut za medkulturni razvoj, Norveški odbor za stike med priseljenci in oblastmi, fundacija Calousta Gulbenkiana, Ceifo, Švicarski forum za preučevanje migracij in prebivalstva, Komisija za rasno enakost. Znanstveno svetovalni odbor projekta IPM sestavljajo prof. Joaquín Arango (Instituto Universitario Ortega y Gasset), prof. Virginie Guiraudon (Evropski univerzitetni inštitut), prof. George Kolankiewicz (Visoka šola), prof. Marco Martiniello (CEDEM) in prof. Rainer Baubock (Evropski univerzitetni inštitut).



Tab. 3 - Razvrščanje držav ERLAIM-a v primerjalni analizi *Indeksa politike vključevanja migrantov*

| | dostop do trga dela | ponovno združene družine | dolgoročno prebivališče | politična participacija | dostop do državljanstva | nediskriminacija |
|------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Ciper | 22 | 28 | 26 | 22 | 20 | 12 |
| Nemčija | 16 | 12 | 19 | 7 | 18 | 17 |
| Grčija | 22 | 24 | 16 | 24 | 26 | 13 |
| Italija | 4 | 3 | 5 | 10 | 22 | 11 |
| Slovenija | 12 | 5 | 13 | 23 | 14 | 8 |
| Španija | 2 | 8 | 4 | 14 | 14 | 17 |
| Velika Britanija | 12 | 12 | 5 | 15 | 5 | 5 |
| <i>EU-15</i> | 9 | 16 | 13 | 7 | 9 | 11 |
| <i>EU-25</i> | 12 | 17 | 16 | 15 | 12 | 12 |

Vir: Poročilo o indeksu IPM, 2007

Z vidika projekta ERLAIM je pomembno poudariti, da so vse sodelujoče države daleč od standardov Evropske konvencije in političnih ciljev. V nekaterih primerih je razlika velika. Ta vrzel lahko služi temu, da prikaže potrebo po različnih ciljih, ki bi jim morali slediti s pomočjo okrepljenega delovanja na lokalni ravni. Obenem je dejavnik slabitve, ki lahko na različne načine ovira ali oslabi delovanje lokalne uprave v reševanju perečih problemov na svojem ozemlju.

3. Politika vključevanja na lokalni ravni: pregled strategij, organizacije in najboljših praks

Naslednji odstavek vsebuje pregled področij načrtovanja lokalnih politik, ki jih je projekt ERLAIM predhodno spoznal za posebej plodne pri navzkrižnem sodelovanju med lokalnimi organi oblasti¹⁰:

- sodelovanje in politične pravice (odst. 3. 3);
- medkulturna komunikacija (odst. 3. 4);
- politike do otrok priseljencev in priseljskih otrok (odst. 3. 5);
- ženske (odst. 3. 6)
- nastanitev in območja kritičnih problemov (odst. 3. 7);

Preden razčlenimo prednosti in pomanjkljivosti različnih izkušenj na teh področjih, je pomembno, da zagotovimo analizo konteksta politike, ki zadeva priseljevanje, na različnih območjih ERLAIM-a, da bi izpostavili pomembne strateške usmeritve tako v političnem procesu (odst. 3. 1) kot strategiji uresničevanja (odst. 3. 2).

3. 1 Splošne strategije in dodatni ukrepi

Lokalni organi oblasti po vsej Evropi imajo pri opravi z migracijami težavno nalogo. Po eni strani sodobni migracijski tokovi zahtevajo nove odgovore, celo od uprav, ki imajo dolgotrajne izkušnje z upravljanjem posledic mobilnosti ljudi. Po drugi strani morajo oblikovati svoje politično delovanje na način, ki ustreza ustaljenim splošnim upravnim in političnim okvirjem. Zaradi tega se lahko različni organi lokalnih oblasti ukvarjajo z migracijskimi temami prek razvoja posebnih načrtov in infrastrukture, medtem ko drugi poskušajo vključiti migracijo v splošnejša načrtovalna orodja, ki imajo manj specifične cilje.

Prva strategija se navadno osredotoča na priseljence kot na specifičen segment prebivalstva, medtem ko druga migrante razume kot enega izmed raznoterih družbenih položajev z velikim tveganjem družbene izključitve. Prva strategija upošteva celosten pristop, ki ga včasih imenujejo »holističen«, druga zmanjšuje nevarnost, da bi proizvedla ločen, navadno šibkejši okvir za tuje prebivalstvo. Način, kako iz obeh okolij potegniti najboljše, je, da sprejmemo posebne načrte za priseljsko prebivalstvo, vseeno pa skušamo doseči univerzalno vključitev migrantov v splošni sistem lokalnega življenja in storitev.

Tak primer je odločitev, sprejeta z *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*, ki razvija posebne službe za migrante v posebnih okoliščinah in promovira »normalización«,

¹⁰ Osnovo za projekt ERLAIM opisuje ločen dokument, ki so ga pripravili koordinatorji projekta.

vklučitev priseljencev v splošni sistem služb na enaki osnovi, kot jo zagotavljajo domačinom. Regija Emilia-Romagna je razvila sistematični glavni načrt glede priseljevanja, ki se osredotoča na tri glavne cilje: spodbujanje pozitivnih odnosov med priseljenci in domačini, boj proti diskriminaciji in krepitev pravne zaščite migrantov. Ti cilji se prenašajo v sklop prioritet politike, ki jih skušajo doseči z vpeljevanjem različnih programov za deželo Emilia-Romagna in za zasebne partnerje. Nekoliko drugačno perspektivo je razvila Valencia: tu so lokalni organi oblasti ustanovili posebno telo - svet za vključitev migrantov -, ki ima svetovalno funkcijo. Takšni sveti ponujajo informacije in nasvete za načrtovanje lokalne integracije, hkrati pa delujejo kot zagovorniška telesa pri uveljavljanju enakih pravic.

Andaluzija in Emilia-Romagna sta izdelali sistematični načrt, ki naj bi ponudil okvir vodenja delovanja uprave. Valencia daje večji poudarek glavnim načrtom na ravni mesta.

Drugi partnerji ERLAIM-a, na primer Berlin, so izbrali drugačno orodje, in se odločili izdelati bolj fleksibilen načrtovalni dokument, ne pa zakonodajni akt. *Das Berliner Integrationkonzept* je platforma, ki ponuja podrobno interpretacijo strateških vizij načrtovalcev politike, pa tudi sistematične informacije o pojavu in tekočih projektih. Čeprav je *Integrationkonzept* bolj fleksibilen, ni nenatančen. Pravzaprav je eden izmed redkih načrtovalnih dokumentov, ki ponuja natančno določene, merljive cilje, ki naj bi jih dosegli v določenem časovnem okvirju. Vzpostavitev sistematične načrtovalne strategije pa ni edina možnost, ki jo imajo na voljo načrtovalci politike.

V drugih primerih regionalne in lokalne oblasti izberejo dodatno strategijo, ki temelji na razvoju sklopa neodvisnih projektov. V tem primeru različne agencije in oddelki neodvisno načrtujejo svoje aktivnosti, ki so podvržene ohlapnejši koordinaciji. V mestni občini Ljubljana, na primer, tako Oddelek za zdravje in socialno varstvo kot Urad za mladino zagotavljata sredstva za projekte, ki jih na svojih področjih predlagajo NVO-ji. Glavne prednosti tega pristopa so, da je bolj fleksibilen in se lažje poveže z možnostmi financiranja na nacionalni ravni in ravni EU, hkrati pa je mogoče postopoma izdelati strategijo za situacijo, v kateri poznavanje pojava ni popolno in politične prioritete niso povsem določene. Lahko tudi dodamo, da je tak pristop - ocena projektov od primera do primera - navadno najbolj učinkovit tam, kjer so organizacije na področju vključevanja zasebna telesa, na primer dobrodelne organizacije ali NVO-ji. Podoben pristop najdemo v mestni občini Nikozija.

Drži tudi, da je politika vključevanja v večji meri prioriteta centralne države, ki jo nato uresničujejo regionalne veje centralne države. V tem primeru je vloga lokalnih akterjev predvsem uresničevanje in zagovorništvo. To velja v primeru Hlie in Slovenije.

Kot smo videli, je proces načrtovanja med partnerji ERLAIM-a zelo različen. Važno pa je poudariti, da je ta analiza odkrila pomembne podobnosti med integracijskimi politikami partnerjev. Vsi partnerji ERLAIM-a spodbujajo kulturno heterogenost, pri čemer uporabljajo medkulturni pristop, namesto da bi podpirale asimilacijo ali multikulturalizem. Načrtovalci politik imajo očitno skupen cilj pospeševati okolje, v katerem domačini in tujci spoštujejo kulturne posebnosti drug drugega in se

identificirajo s človeškimi in demokratičnimi vrednotami. To usmeritev z zelo podobnim izrazjem opredeljujejo politični dokumenti, ki jih partnerji ERLAIM-a proizvajajo neodvisno drug od drugega, in predstavlja plodna tla za skupni poskus.

3.2 Uresničevanje lokalnih politik: izziv javno - zasebnih partnerstev

Čeprav akterji ERLAIM-a delujejo v različnih kontekstih, se zdi, da se njihove politike pri uresničevanju srečujejo z nekaterimi skupnimi problemi. Ne glede na to, kako različni so, se morajo vsi akterji ERLAIM-a pri obravnavanju problemov migracije spoprijeti z nezadostnostjo denarnih sredstev, kadrov in organizacijskih virov. Prav tako je vredno poudariti, da so mnoga območja, ki jih pokriva projekt, postala območja priseljevanja v času hudega omejevanja proračuna. V tem kontekstu priseljevanje ne zahteva le inovativnosti na ravni strateškega razmišljanja, pač pa tudi na ravni metod uresničevanja ciljev politike. Med najpomembnejšimi področji inovativnosti je oblikovanje javno-zasebnih partnerstev, pot, po kateri so se podali mnogi ERLAIM-i organi, ki odločajo o politiki.

Razvoj javno-zasebnih partnerstev lahko na splošno razumemo kot način premagovanja treh glavnih ovir pri vključevanju migrantov, in sicer pomanjkanja denarnih sredstev, vednosti in zaupanja.

Kar zadeva denarna sredstva, se zdi logično vključiti sredstva iz virov, ki ne izhajajo samo iz javnega sektorja. Tu lahko skušajo javne agencije vzpostaviti povezave s človekoljubnimi ustanovami, kot so zasebne fundacije, dobrodelne ustanove, družinski spominski skladi in donatorji. Takšne človekoljubne ustanove lahko zagotovijo neposredno financiranje javnih projektov. Še večkrat lahko z lastnim kadrom, sredstvi in pripomočki zagotavljajo storitve na določenih območjih. Zagotavljajo pa lahko tudi storitve za segmente prebivalstva, ki jih javne službe ne morejo obravnavati, na primer za nezakonite priseljence. Prav tako zagotavljajo hitrejše, fleksibilnejše in stroškovno učinkovite načine razbremenjevanja določenih služb. V vseh teh primerih je glavna osnova partnerstva koordinirati ponudbo ter zmanjšati presežek in prekrivanje ponudbe storitev. Problem je v tem, da je evropska človekoljubna ponudba omejena, zlasti, a ne izključno v mediteranskih državah. Na območjih ERLAIM-a je le majhen delež izvedenih projektov, pri katerih znaten delež stroškov pokriva človekoljubni denar. Večji del teh projektov namreč temelji na prostovoljnem delu, ki se pogosto izkaže za ključni vir. Pogosteje morajo javni organi financirati javno-zasebna partnerstva, bodisi s pomočjo EU ali vladnih sredstev, kot pa da bi slednji financirali njih.

Toda proračunski problem je le eden od problemov, ki sprožajo oblikovanje javno-zasebnih partnerstev. Enako pomembne so omejitve védenja. Te omejitve so zlasti prisotne na Cipru, v Grčiji in Španiji, kjer se migracijski sistemi pogosto spreminjajo in kjer je velik del tuje populacije nezakonit ali je bil nezakonit v bližnji preteklosti. Problem obstaja celo v državah z dolgo zgodovino migracij, saj je zaradi dinamične narave migracijskih tokov le-te težko spremljati prek ustaljenih kanalov.

Naslednja pomembna omejitev vedenja je rezultat dejstva, da tujcev v običajnih kanalih političnega posvetovanja in zastopanosti pogosto ni (gl. odst. 3. 3). Takšna odsotnost predstavlja problem za kakovostno načrtovanje politike, saj načrtovalci politik ne morejo vnaprej »preizkusiti« svojih odločitev na (domnevnih) zastopnikih prizadete kategorije. Iz neokorporativistične literature je znano, da takšni vnaprejšnji preizkusi niso le način, kako zmanjšati konflikte, ampak tudi kako decentralizirati nadzor in razviti skupno vizijo »problema«. Takšni stranski produkti v primeru politike vključevanja pogosto manjkajo. Takšne težave sprožajo močno željo po razumevanju, ki lahko pripomore k procesu načrtovanja politike in ga pogosto ni mogoče zagotoviti prek uradnih poti. To pojasni, zakaj imajo na mnogih območjih REALM-a lokalne oblasti pogosto bolj ali manj trdna partnerstva z raziskovalnimi ustanovami, kot so univerze, raziskovalni centri in poklicni raziskovalci. Tovrstno partnerstvo je zelo ustaljeno v Grčiji, vendar vsi partnerji ERLAIM-a poročajo, da raziskovalna telesa nimajo pomembne vloge samo v produkciji vednosti, pač pa tudi pri posvetovanju, svetovanju na področju politike in zagovorništvu. Podobna partnerstva najdemo tudi na drugih območjih ERLAIM-a, kakor dokazuje specializiran observatorij v Andaluziji.

Tretji razlog, da javna uprava vzpostavlja partnerstva, je potreba, da dosežemo posameznike, ki se ne menijo za javne organe oblasti ali so do njih sumničavi. Mnogi priseljenci v Evropi so izolirani, poznajo razmeroma malo domačinov in ne zaupajo namenom državnih agencij. V primeru številnih programov lahko ukrepamo šele po tem, ko se vzpostavi osnovno osebno zaupanje med strokovnjakom in žrtvijo. V mnogih drugih primerih obstaja potreba po delovanju, prilagojenem posamezniku, ki ponovno temelji na določeni stopnji osebnega vedenja ter jezikovnega in kulturnega razumevanja. To je pomemben razlog za posredno delovanje prek financiranja priseljskih društev in društev za pomoč priseljencem, četrtnih odborov ali raznih dobrodelnih organizacij v zameno za zagotavljanje storitev določenega standarda in kakovosti. V drugih primerih lahko partnerstvo vključuje upravljanje kritičnih faz znotraj določenega programa. V zdravstvenem sektorju, na primer, obstajajo primeri, kjer so se različni pridruženi organi vključili v razširjanje informacij glede dostopa do zdravstvenih storitev. V drugih primerih, na primer v Barceloni, lahko sindikati postanejo partnerji lokalnih oblasti pri postavljanju centrov za pomoč pri problemih, povezanih z delom, ki jih ima priseljska populacija. To se povezuje s še enim praktičnim argumentom za vzpostavljanje javno-zasebnih partnerstev. V mnogih pogledih je integrativne dejavnosti težko voditi znotraj običajne strukture javne administracije. Čas in prostor, denimo, pogosto omejujejo ustaljene procedure različnih pisarn. Vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva je v teh primerih pogosto način, s katerim damo fleksibilnosti več prostora. Tak primer najdemo v Nemčiji, kjer je berlinski Senat vpeljal program, ki ga izvajajo na pol neodvisne ekipe, določene v soseski, ki lahko sodelujejo z vrsto organizacij glede na problem, ki se pojavlja.¹¹

Problemi vedenja, zaupanja in proračuna si delijo skupno značilnost - da so »negativna« razloga za vzpostavljanje javno-zasebnih partnerstev, utemeljenih na tem, kar javni

¹¹ <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/english/the-socially-integrative-city-program/integration-and-equality-of-opportunity/>

upravi in lokalnim oblastem »manjka« ali »ne morejo nadzorovati.« Kakorkoli pomembni že so, je važno poudariti, da številni akterji v projektu ERLAIM občutijo tudi obstoj močnih »pozitivnih« razlogov za delovanje prek vzpostavitve javno-zasebnih partnerstev. Ta podjetja razumejo tudi - in včasih predvsem - kot način krepitve moči migrantov in lokalnih skupnosti, premostitev in povezav, ki so dragocene same po sebi. Ta partnerstva dojemajo tudi kot učinkovit način, kako upravljati priseljevanje, saj vključevanje zanje ni samo ciljno stanje, ampak tudi trajajoči proces. Dojemajo jih tudi kot učinkovit način vključevanja državljanov v pojav, ki močno vpliva na lokalno skupnost. Diputació de Barcelona, na primer, definira vzpostavljanje javno-zasebnega partnerstva kot namerno politiko, ki jo povzroča prepričanje, da lahko vključitev velikega števila lokalnih akterjev na vseh stopnjah politike vključevanja zagotavlja boljši in bolj vključujoč politični proces. Cilj vzpostavljanja mrež stabilnih partnerstev med različnimi akterji je ključen korak tudi v *Il Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*, kjer delovanje na različnih področjih poteka prek vzpostavljanja sporazumov o sodelovanju med javnimi in zasebnimi organi. Vključitev v načrte družbene organizacije različnih vrst se smatra za strateško načelo, ki ga je vredno uvrstiti med glavne značilnosti načrta (*Socializació*). Praktična primera sta izpeljava ukrepov na področju zdravstva in sociale s podpisom sporazumov o sodelovanju med javnimi agencijami in NVO-ji, in podpis specifičnih sporazumov o sodelovanju s strani krovne organizacije društev za pomoč priseljencem, ki jim je bila zaupana naloga razširjanja medkulturnega izobraževanja v šolah in soseščini.

Javno-zasebno partnerstvo je mogoče pospeševati z vpeljevanjem programov, ki zagotavljajo financiranje projektov, za katerimi stojijo lokalne oblasti v sodelovanju z neprofitnimi organizacijami. Z vpeljavo teh programov zagotavlja agencija, zadolžena za financiranje, spodbudo za učinkovito sodelovanje javnih in zasebnih organov, ne da bi se preveč vmešavala v vsebino takšnih sodelovanj. Regija Emilia-Romagna ima vsakoletni program za financiranje projektov vključevanja, ki jih predložijo lokalne oblasti v sodelovanju z NVO-ji. Mestna občina Nikozija je s svojo multifunkcionalno fundacijo uvedla program, ki spodbuja sodelovanje lokalnih oblasti s širokim razponom akterjev, da bi razvila projekte za vključitev žensk z vzdrževanimi otroki v delovni proces. Zadnji način, na katerega se vzpostavljajo javno-zasebna partnerstva, je z ustanavljanjem posebnih zasebnih organizacij pod vplivom in s podporo javnih agencij.

Te izkušnje so obetajoče, saj lahko pomagajo zagotoviti, da bo dodeljevanje nezadostnih sredstev učinkovito. Javno-zasebna partnerstva lahko zmanjšajo prekrivanje, ki obstaja na nekaterih področjih, in pomanjkanje, ki ga beležijo drugod. Poleg tega je prek javno-zasebnega partnerstva mogoče zagotoviti, da se v proces grajenja skupnosti vključi večji in bolj raznolik sklop akterjev. Razvoj javno-zasebnih partnerstev pa ni zdravilo za vse bolezni. Vedno obstaja tveganje, da postane združenje odvisno od javnega denarja do točke, ko postane *de-facto* podizvajalec javne uprave. Javna uprava je po drugi strani pogosto v nevarnosti, da prioritete svoje politike ne določi glede na prioritete njenih družbenih okolij, pač pa glede na vrste ukrepov in perspektiv, vpetih v že obstoječe partnersko omrežje. Še ena pomembna nevarnost je, da se lahko zaradi razvoja partnerstev začnejo določena združenja ali organi obnašati, kot da so zastopniki priseljske populacije.

Glavni problem pri javno-zasebnih partnerstvih je povezan z dolgoročno ponudbo določenih storitev. Problem pri tem je dvojen. Javno-zasebna partnerstva skoraj v vseh primerih temeljijo na projektih, ki jih pogosto podpirajo programi EU, načrtovani za dobo nekaj let. Vendar to ni nujno slabost, na primer takrat, kadar so ukrepi začasni ali eksperimentalni. Projektno financiranje je dejansko pomemben vir za večino inovativnih ukrepov evropske javne uprave. Istočasno pa se lahko takšna metoda financiranja izkaže za obveznost, kadar naj bi storitve, ki jih zagotavlja partnerstvo, odgovarjale dolgoročni potrebi. Da bi zajamčili stabilnost in zanesljivost socialne službe, je potrebna povsem drugačna strategija na ravni kadrov, organizacije in financiranja. Ko se projekt konča, je tudi partnerstvo pogosto v nevarnosti, da se bo prekinilo. Druga dolgoročna nevarnost je organizacijska. Ko se sklop zagotavljanja storitev stabilizira, je treba v skladu s tem ponovno razmisliti o partnerstvu. Številne službe, ki temeljijo na prostovoljnem delu, so na primer izjemno dragocene, ko se ukvarjajo s strukturno fazo migracijskega sistema, vendar pa ne morejo zagotoviti stabilne ponudbe paketa standardiziranih storitev, ki jih potrebuje zrel migracijski sistem.

3.3. Sodelovanje in politične pravice: prednosti in slabosti

V evropskem kontekstu obstaja močna skrb za sodelovanje naseljenih tujcev v političnem življenju držav naselitve. Obstaja splošno soglasje, da bi morali imeti naseljeni tujci možnost, da se njihov glas sliši v javni debati in pri odločitvah, ki zadevajo splošne zadeve. Istočasno je obstajala - in še obstaja - zaskrbljenost, da bo takšna politična participacija povzročila probleme za zunanjo politiko države kot tudi za njene notranje zadeve. Od 19. stoletja dalje so izseljenci pogosto igrali pomembno vlogo v politični transformaciji njihovih matičnih držav: politične aktivnosti diaspore so zaradi tega pogosto dejavnik napetosti v mnogih državah pošiljateljicah.¹² Politične pravice v evropski politični kulturi pogosto povezujejo z najbolj cenjenimi privilegiji državljanov, kar sproža mnoga vprašanja, kdaj veljajo za nedržavljanke. Po našem mnenju je ta debata dosegla vrhunec leta 1992, ko je Svet Evrope sprejel dobro znano konvencijo, ki njegovim članicam nalaga, da ustrezno premislijo ta vidik vključevanja migrantov.¹³

Politična participacija se nanaša na kompleksen sklop prekrivajočih se plasti participacije v javnih zadevah države. Najbolj osnovna plast je svoboda govora in združevanja, ki zagotavlja osnovni pogoj za sprejemanje informacij, oblikovanje stališč in izvajanje vpliva na druge pripadnike države. Druga plast zadeva različne oblike reprezentacije z obstojem formaliziranih procedur posvetovalne vrste. Tretjo plast predstavlja volilna pravica na enaki osnovi kot pri ostalih pripadnikih države. Svoboda

¹² Za obsežen pregled politične razsežnosti diaspore glej Robin Cohen, *Global Diasporas: An Introduction*, London: Routledge, 1997, in Nana Poku, David T. Graham, *Redefining Security: Population Movements and National Security*, Praeger. Greenwood, 1998.

¹³ Svet Evrope, Konvencija o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, Strasbourg, 1992.

govora in združevanja se lahko pojavlja v različnih oblikah in ima različne omejitve. Posvetovanja lahko potekajo na prizoriščih, ki so zelo različno določena glede na sestavo in področje delovanja. Volilna pravica je lahko v celoti združena z naturalizacijo ali pa jo ločimo glede na različne vrste političnih organov na lokalni, regionalni in nacionalni ravni. Glede na tolikšno zapletenost smo se odločili, da bomo spet uporabili indeks IPM, da bi povzeli glavne razlike med državami, ki jih pokriva ta študija, pa tudi za primerjalno analizo trenutne situacije v preučevanih državah v primerjavi z optimalno evropsko prakso (ki pa je ni dosegla še nobena država). Bralec se bo iz tabele 3 spomnil, da države, ki sodelujejo v projektu ERLAIM, v zvezi z dostopom do državljanstva za naseljene tujce niso najbolj liberalne. Po izračunih strokovnjakov IPM so - z delno izjemo Velike Britanije¹⁴ - v zvezi s tem vprašanjem bolj restriktivne kot večina drugih evropskih držav. Zaradi tega je v teh državah veliko tujih rezidentov, ki ne smejo voliti niti kot naturalizirani državljani niti kot tuji rezidenti. Temu je treba dodati, da obstajajo naseljeni tujci, ki jih naturalizacija ne zanima, bodisi zaradi subjektivnega občutka lojalnosti do matične domovine ali, pogosteje, zaradi hudih sankcij, ki v njihovi matični državi obstajajo za tiste, ki se odrečejo prvotnemu državljanstvu. Zaradi te situacije je razlikovanje lokalnih političnih pravic v mnogih kontekstih še bolj pomembno. Vendar tabela 4 prikazuje, da tudi na tem področju države ERLAIM-a zaostajajo za normativnimi standardi, določenimi v konvencijah in dokumentih EU, kot kaže primerjalna analiza strokovnjakov IPM. Področje največje konvergence so politične svoboščine, kjer večina držav ERLAIM-a migrantom zagotavlja popolno svobodo, da se združujejo in sodelujejo v javnih debatah. Samo Slovenija postavlja posebne omejitve za njihove združevalne aktivnosti in omejuje njihovo možnost, da bi postali polnopravni člani političnih strank.

Tab. 4 – Dostop do državljanstva in politične participacije v državah ERLAIM-a.

| | dostop do državljanstva | volilne pravice | politične svoboščine | Posvetovalni organi | Uresničevanje politike |
|-------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|------------------------|
| <i>Ciper</i> | 36 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| <i>Nemčija</i> | 38 | 0 | 100 | 69 | 90 |
| <i>Grčija</i> | 25 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| <i>Italija</i> | 33 | 0 | 100 | 44 | 80 |
| <i>Slovenija</i> | 41 | 25 | 25 | 0 | 20 |
| <i>Španija</i> | 41 | 33 | 100 | 50 | 40 |
| <i>Velika Britanija</i> | 62 | 50 | 100 | 0 | 60 |

Vir: Vir: Poročilo o indeksu IPM, 2007

¹⁴ Liberalni rezultat, dosežen v Veliki Britaniji, je v veliki meri del obstoja posebnih predpisov za nekatere kategorije državljanov Commonwealtha.

Slovenija dovoljuje državljanom tretjih držav, da volijo (ne pa da kandidirajo) na lokalnih volitvah. Ta način politične participacije priznavajo samo tu in v Španiji (na osnovi recipročnosti, kar trenutno v osnovi velja samo za Norvežane) ter Veliki Britaniji (za državljane Commonwealtha).¹⁵ Nobena sodelujoča država v projektu ERLAIM volilne pravice državljanov tretje države ne priznava v zadostni meri. Praksa, ki jo preizkušajo v nekaterih državah ERLAIM-a, je vzpostavljanje posebnih posvetovalnih organov za naseljene priseljence, ki jim omogočajo, da se njihov glas sliši v zvezi z različnimi lokalnimi in nacionalnimi vprašanji. Samo nekatere države pa so z mešanimi rezultati poskušale resno slediti takšni strategiji. Nekateri nemške dežele so ustanovile svetovalne sosvete migrantov, ki so jih v nekaterih primerih neposredno izvolili priseljenci, v drugih pa so jih imenovali politično, celo na nacionalni ravni. V Italiji so obstajali različni eksperimenti z izvoljenimi organi v obliki dodatnih članov lokalnih svetov (navadno samo s posvetovalnim vplivom) in posebej oblikovanih svetov. Nekateri organi obstajajo tudi na nacionalni ravni, kjer člane imenujejo s pomočjo politične odločitve. V Španiji obstajajo posvetovalni organi, katerih člane izberejo in imenujejo država in regionalni organi oblasti, za katere civilna družba verjame, da so najbolj reprezentativni.

Kritična spremenljivka, ki zadeva politično participacijo migrantov, je vključevala stopnjo vloženega truda, da bi vplivali na migrante v političnem procesu, in vprašanje, ali je bil pri tem uporabljen sistematični pristop. Celo najbolj napisani zakoni se lahko izkažejo za neučinkovite, če si ves čas ne prizadevamo, da bi vključili in okrepili moč migrantov. Kakor vidimo v tabeli 4, se položaj v državah ERLAIM-a precej razlikuje. Nekateri države so zelo aktivne; Nemčija in Italija ustanavljata priseljska združenja in jim skušata zagotoviti potrebno infrastrukturo za učinkovito delovanje. Velika Britanija in Španija sta izvedli precej pomembne kampanje, pogosto celo v tujih jezikih, da bi priseljence informirali o njihovih pravicah ter skušali okrepiti njihovo participacijo. Druge države ERLAIM-a niso s tem v zvezi oblikovale nobenega posebnega ukrepa. Kakorkoli, tu je nekaj izkušenj, ki so lahko zanimive:

- **Andaluzija** je ustanovila *Foro Andaluz de la Inmigración*, ki se s svetovalnimi in zagovornimi funkcijami širi na pokrajinsko raven. Organizacije, ki pripadajo temu forumu, so tako združenja priseljskih organizacij in združenja za pomoč priseljencem, ki jih imenujejo regionalne oblasti v skladu z njihovimi aktivnostmi in povezovalno močjo.¹⁶ V Andaluziji obstaja tudi aktivna politična kampanja različnih socialnih in političnih gibanj, ki skušajo pridobiti volilne glasove za vse tujce, živeče v Španiji.
- **Emilia-Romagna** je razvila pravni regionalni okvir za zagotavljanje politične participacije migrantov. Regija je vzpostavila regionalni posvetovalni organ, ki ga sestavlja 18 zastopnikov tujih državljanov in 16 kandidatov iz vrst organizacij socialnih partnerjev, lokalnih oblasti in NVO-jev. Regionalni okvir prav tako

¹⁵ Nemško zvezdni posvetovalni odbor je leta 2005 predlagal, da državljani tretjih držav smejo voliti na lokalnih volitvah.

¹⁶<http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/PoliticMigratorias/ContenidosEspecificos/ForoAndaluzInmigracion?entrada=tematica&tematica=63>

zagotavlja podporo različnim oblikam zastopanja priseljencev na lokalni ravni. Ta vrsta zastopanja ima lahko različne oblike. Obstajajo voljeni organi v obliki priseljskih svetov ali dodatnih članov mestnih svetov s svetovalno močjo, pa tudi sveti organizacij, ki jih imenujejo lokalne oblasti.

- **Valencija** je ustanovila občinske svete za integracijo migrantov s posvetovalno, svetovalno in zagovorniško funkcijo.
- **Yorkshire in Humber** ima Svet za črnce in etnične manjšine, ki je aktiven predvsem v zagovorniških zadevah. Lahko ga razumemo kot glas za različne lokalne organizacije in aktivnosti.

3.4. Medkulturna komunikacija: Prednosti in slabosti

Omenili smo že, da je vsem partnerjem ERLAIM-a pri vključevanju priseljencev skupna strateška odločitev za medkulturni pristop. Težnja vračanja k asimilaciji kot optimalnemu pristopu k vključevanju migrantov, ki se je pojavila v različnih evropskih državah, trenutno na območjih ERLAIM-a¹⁷ ni priljubljena. Obenem pa nobeden izmed partnerjev ERLAIM-a ni uvedel ali zagovarjal multikulturnih politik, ki bi temeljile na priznavanju ločenih kolektivnih pravic. Medkulturni pristop se usmerja zlasti k pospeševanju pozitivnega okolja za interakcijo med domačini in priseljenci, pri čemer slednje spodbuja, da podprejo svojo vključitev v lokalno okolje s pozitivnim vrednotenjem lastne kulturne dediščine.

Glavna posledica medkulturnega pristopa je zanimanje načrtovalcev politike za odkrito naslavljanje morebitnih predsodkov med domačim prebivalstvom. Načrtovalci politik skušajo pri tem oblikovati komunikacijske kampanje, usmerjene k širitvi poštenega in uravnoteženega pogleda na priseljevanje, ter zgraditi komunikacijsko infrastrukturo, ki bi lahko izboljšala medijsko poročanje o dogodkih, povezanih s priseljevanjem, na tem območju. Hkrati skušajo s komunikacijo vplivati na priseljsko populacijo in jo informirati o njenih pravicah ter obstoječih priložnostih za ustrezno, aktivno sodelovanje.

- **Andaluzija**, poleg kampanj o bolj specifičnih problemih na lokalni ravni aktivno sponzorira radijske in televizijske oddaje, ki razširjajo novice in debate o priseljevanju v regijo.
- **Barcelona** je vzpostavila posebno vejo lokalne oblasti, ki se ukvarja s kulturno raznolikostjo. Barcelona sponzorira televizijsko oddajo, namenjeno priseljencem iz Latinske Amerike, ki pokriva informacije za in o migrantih.

¹⁷ Glej Rogers Brubaker, 2001, The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States, »Ethnic and Racial Studies«, let. 24, št. 4, julij 2001, str. 531-548, in C. Joppke, 2007, *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, »Western European Politics«, let. 30, št. 1, januar 2007, str. 1-22.

- **Emilia-Romagna** je razvila medkulturne aktivnosti na dveh frontah. Vzpostavila je mrežo več kot 17-ih lokalnih medkulturnih središč, ki promovirajo kulturne aktivnosti in izmenjavo med domačini in tujci, pa tudi med različnimi skupinami tujcev. Po drugi strani sponzorira nekatere medijske vsebine, ki jih proizvajajo priseljske skupine in priseljska društva.
- **Valencija** ima zavirljivo preteklost v izdelavi poklicnih profilov, povezanih z medkulturnim posredovanjem na mnogih področjih.
- **Yorkshire in Humber** sta razvila aktivnosti na dveh področjih. Prvič, aktivnosti, namenjene izboljšanju dostopa priseljencev do lokalnih socialnih in javnih služb. Drugič, aktivnosti, usmerjene k promociji stikov onkraj meja skupnosti. To se dogaja s pomočjo programov, ki povezujejo različne šole v istem mestu, s prirejanjem vrste vodstvenih seminarjev za mladino iz različnih verskih in kulturnih okolij. Še ena zanimiva izkušnja pa je uvedba nagrad za prispevek posameznikov, skupin in organizacij, ki povezujejo ljudi iz različnih skupnosti.

Pomembno vprašanje na področju medkulturne komunikacije je težnja, ki se je pojavila na različnih območjih ERLAIM-a - da bi namreč medkulturno posredovanje dobilo bolj uraden status. Z vključitvijo migrantov v lokalna okolja se mora vrsta poklicnih vlog ukvarjati s problemi, povezanimi s kulturnimi razlikami (vključno z dejanskimi in domnevnimi razlikami). Številni poklici v številnih sektorjih, od izobraževanja do zdravstva, posredovanja zaposlitev in športa, morajo upoštevati medkulturno razsežnost vsakodnevnih dejavnosti. To širjenje poklicnih kompetenc pa v mnogih krajih spremlja pojav ločene profesionalne vloge, ki naj bi olajšala interakcijo med priseljenci in domačini v mnogih lokalnih okoljih, pa tudi podpirala vključitev migrantov v lokalni sistem javnih služb. Ta vloga se razvija kot rezultat najbolj perečih nalog, kakršna je zagovorništvo in delo na primeru. Sektor, v katerem je poklicno medkulturno posredovanje najbolj običajno, je trenutno izobraževanje, vendar se posredovanje znatno povečuje tudi na področju zdravstva in delovanja v soseski.

- V **Andaluziji** ocenjujejo, da obstaja okoli tisoč kulturnih posrednikov, ki jih zaposluje regionalna in lokalna uprava, pa tudi zasebne skupine in podjetja. Medkulturno posredovanje so uradno priznali leta 2005, trenutno pa tečaji usposabljanja potekajo v šestnajstih šolah, med katerimi so tri zasebne.
- V **Barceloni (pokrajina)** zagotavljajo določene storitve posredovanja glede državljanstva znotraj občinskih služb in prek partnerstva z zasebnimi telesi, na primer društvi (navadno prek financiranja s strani Diputació de Barcelona).
- V **Emilii-Romagni** trenutno obstaja okoli 250 poklicnih medkulturnih posrednikov, ki delajo v šolah, socialnih službah, informacijskih središčih in zdravstvenih organizacijah. Kot poklicni profil so medkulturno posredovanje priznali leta 2005, v regiji pa obstajajo različni tečaji usposabljanja.
- V **Valenciji** je vse več medkulturnih posrednikov, aktivnih v dveh pomembnih profesionalnih združenjih. Ti strokovnjaki so se posebej uspešno utrdili v izobraževalnem sektorju, kjer so razvili in preizkusili posebna gradiva in tehnike.

Število tovrstnih strokovnjakov se je povečalo v socialnih službah, v zadnjem času pa tudi na področju zdravstva.

Razvoj poklicnega medkulturnega posrednika ni edini način, na katerega lahko dosežemo pozitivno interakcijo med priseljenci in domačini. Na drugih območjih ERLAIM-a to funkciji večinoma podpirajo tako, da jo bodisi vključijo v paket splošnejših projektov (tako kot v Berlinu) ali z vključitvijo strukturiranih organizacij in civilnodružbenih akterjev, tako kot v Yorkshiru in Humberju.

V Yorkshiru in Humberju je medkulturno posredovanje močno povezano z lajšanjem reševanja konfliktov na lokalni ravni, da bi se izognili ustvarjanju nepotrebnih konfliktov. Izkušnja organizacije Community Accord je zlasti pomembna kot sistematičen način, na katerega lokalne oblasti lahko pomagajo pri konstruiranju pozitivnega in varnega okolja za interakcijo.¹⁸

Na drugih območjih ERLAIM-a izvajajo aktivnosti medkulturne komunikacije predvsem civilnodružbeni akterji, ki lahko prejemajo javna denarna sredstva ali priznanje za takšne aktivnosti ali pa ne. Tako je v Sloveniji, Nikoziji in v prefekturi Hlia.

3.5 Politike do otrok priseljencev: prednosti in pomanjkljivosti

Položaj mladoletnikov-tujcev kot tudi mladoletnikov tujega porekla, zbuja vse večjo zaskrbljenost tako na ravni EU kot na nacionalni ravni. V marsičem so otroci priseljencev najpomembnejša zapuščina migracijskega procesa in njihova integracija je kritični del dolgoročnih premislekov o prihodnosti Unije. To jasno sporočajo *Skupna osnovna načela za integracijsko politiko priseljencev v EU*, kjer je izpostavljeno, da:

"vsestranske politike integracije vključujejo izobrazbo in usposabljanje kot osnovna elementa procesa integracije, zato bi morali obravnavati tudi specifične izzive, s katerimi se soočajo priseljski otroci in mladina." (*Skupna osnovna načela 5*)¹⁹

Poleg tega je raziskava pokazala, da na številne kritične dogodke v življenju tujih mladoletnikov vplivajo specifične lokalnega družbenega okolja. To je področje, kjer ima lokalno delovanje precejšen vpliv. Ti vidiki pojasnjujejo, zakaj smo vprašanju otrok priseljencev v tem poročilu namenili tolikšno pozornost.

Najprej je potreben premislek o terminologiji. V vsakdanjem jeziku politike o otrocih priseljencev navadno govorimo kot o »drugi generaciji« ali »priseljskih otrocih.« To dvoje se med sabo iz večih razlogov v resnici precej razlikuje. V mnogih državah Unije danes obstaja velik segment tujega prebivalstva, ki ga sestavljajo posamezniki, rojeni in vzgojeni v državi. Odvisno od zakonov o državljanstvu lahko ti posamezniki, »druga

¹⁸

http://www.bradford.gov.uk/environment/environmental_protection/community_accord/community_accord_helping_to_resolve_community_conflict.htm

¹⁹ Dokument Sveta 14615/04.

generacija« v ožjem smislu, še vedno veljajo za tujce, ali pa v nasprotnem primeru njihov obstoj izgine iz uradnih statistik, čeprav ostaja pomemben v socialnem in kulturnem smislu. Vendar ti ljudje, glede na svoje življenjske zgodbe, sploh niso več priseljenci. Po drugi strani pa zaradi trenutnega pomena ponovnega združevanja družin po vsej EU obstaja veliko priseljskih otrok, ki so v svojem življenju neposredno izkusili mednarodne migracije. Na naslednjih straneh bomo izraz »otroci priseljencev« uporabljali kot splošno oznako, izraz »druga generacija« samo za posameznike, vzgojene v državi gostiteljici (najsaj gre za tujce ali ljudi tujega porekla), izraz »priseljski otroci« pa za posameznike, ki so jih vsaj deloma vzgojili v drugi državi od te, v kateri živijo. Otroci priseljencev imajo nekaj skupnih značilnosti, vendar niso homogena skupina. Različne migracijske zgodovine, ki jih imajo, implicirajo zelo različne okoliščine za proces integracije. Otroci druge generacije navadno tekoče govorijo jezik držav gostiteljic, medtem ko so jezikoslovni izzivi verjetno najtežji za novo priseljene otroke. Nasprotno pa se je, zlasti v Severni Ameriki, pojavila trditev, da so pogoji za socializacijo otrok druge generacije pogosto težji kot v primeru otrok, ki pridejo v državo gostiteljico nekoliko starejši, z dovolj okrepljenim osnovnim občutjem osebnostne identitete.²⁰ To drži tudi za mnoge skupine mladih druge generacije v Evropi.

Trenutno ni nobene konsistentne primerjalne raziskave, ki bi obsegala položaj otrok priseljencev v vseh državah članicah. Sistematični statistični podatki so še posebej pičli v primeru nekaterih novih držav priseljevanja, ki sodelujejo v projektu ERLAIM. Celo najbolj osnovne evidence o tem vidiku trenutne migracijske situacije v Evropi je pogosto težko primerjati po državah, vzrok za to pa tiči v raznolikih zakonodajah in različnih migracijskih zgodovinah. Vemo, da v določenih državah, zlasti v tradicionalnih zahodnoevropskih uvoznih delovne sile, velik in včasih prevladujoč segment otrok priseljencev predstavljajo otroci druge generacije. V sredozemskih državah, ki so trenutno največje sprejemnice novega dotoka delovne sile, mladoletniki predstavljajo do 20 % tujega prebivalstva, pri čemer je med njimi velik delež priseljskih otrok. Zategadelj je verjetno, da se bo politika osredotočila predvsem na otroke iz ponovno združenih družin, saj so številni delavci, ki so se priselili pred kratkim, šele nedavno poklicali svoje družine ali to nameravajo v bližnji prihodnosti.²¹ Posledica tega je, da nekatere države članice otroke priseljencev opredeljujejo znotraj splošnih politik vključitve in družbene kohezije, medtem ko drugod to vprašanje še vedno sodi predvsem v specializirano polje priseljske politike. Obstajajo tudi države kot so nekatere nove članice, kjer migracijska tranzicija še ni končana. Problem zato še ni tako kritičen kot v drugih državah, četudi ga že lahko jasno predvidimo v bližnji prihodnosti.²²

²⁰ Portes, Alejandro, Ruben Rumbaut, 2001, *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkeley, University of California Press.

²¹ Ker vse države članice priznavajo ponovno združitev družine kot pravico migrantskega delavca, lahko pričakujemo, da bodo tovrstni tokovi pomembni še vrsto let. Consiglio dell'Unione Europea, 2003, *Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22. settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, *Gazzetta ufficiale*, št. 251, z dne 03. 10. 2003, str. 0012-0018.

²² Ne smemo pa pozabiti, da imajo mnoge države dolgo zgodovino politik, ki se ukvarjajo z otroci avtohtonih manjšin in z »vrnjenimi« otroci. Čeprav si cilji (in pravice) očitno precej drugačni, obstajajo tudi skupne teme, s katerimi se je treba ukvarjati.

Vredno pa je poudariti, da obstaja veliko empiričnih raziskav o otrocih priseljencev z znanstveno relevantnimi rezultati, ki opozarjajo na pomembne probleme politike. Prvi je ta, da so otroci priseljencev po vsej Uniji skoraj povsem brez dvoma izpostavljeni izrazitemu tveganju, da jim bo šlo v šoli slabše kot domačinom. Zato je verjetneje, da bodo manj kot optimalno sodelovali na trgu delovne sile in da bodo tvegali višjo stopnjo brezposelnosti, verjetnejša pa je tudi široka medgeneracijska reprodukcija neenakosti med otroci domačinov in otroci priseljencev. Izvedena raziskava, ki je uporabila mednarodno primerljive baze podatkov - kot je baza Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (OECD PISA)²³ - in baze znotraj nacionalnih okvirjev, je očitno konvergentna pri naslednjih zaključkih:

- Otroci tujega porekla doživljajo pristransko povračilo vlaganja v človeški kapital v skoraj vseh zahodnoevropskih državah (pravzaprav v vseh razvitih državah.) Takšno prikrajšanost zlahka prepoznamo celo ob upoštevanju drugih dejavnikov, kot je razred, iz katerega izhajajo. Večina skupin neevropskega izvora pravzaprav še naprej, v drugi (in naslednjih) generacijah, občuti precejšnje etnične sankcije, povezane s trgom delovne sile. V mnogih zahodno-evropskih državah so skoraj vse skupine neevropskega porekla v slabšem položaju tako na ravni brezposelnosti kot glede dostopa do višjih položajev na trgu delovne sile.²⁴
- Otroci tujega porekla je več v poklicnem usposabljanju. Zanje je verjetneje, da šole ne bodo končali, šolska izobrazba, ki jo na splošno dosežejo, pa je nižja. Raziskava na mnogih področjih dosežene šolske izobrazbe dokazuje jasno razliko med otroci domačinov in otroci priseljencev. Isti podatki kažejo, da v zahodnoevropskih državah ni konsistentnega vzorca glede etničnega izvora, čeprav skoraj v vseh državah obstajajo zelo različni nivoji dosežkov učencev različnega etničnega izvora. Etnične razlike poleg tega močno variirajo po spolu.²⁵

Te raziskave na splošno kažejo, kako odločilno in nujno je, da bi si evropske družbe skupaj prizadevale upreti strukturnim in sistemskim težnjam po reprodukciji medgeneracijske neenakosti glede na etnično pripadnost, ali vsaj poskušale zmanjšati njihovo resnost. Toda vzroke za takšne procese je težko prepoznati, še posebej zato ker priseljske družine v zahodnoevropski družbeni strukturi niso enakomerno razvrščene. Priseljskih družin je pravzaprav mnogo več med družinami delavskega razreda, znano pa je, da igra družbeni razred družine precej pomembno vlogo pri doseženi šolski

²³ OECD v okviru Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) primerja 15-letnike v vodilnih industrializiranih državah. Vsake tri leta oceni, v kolikšni meri so učenci, ki končujejo obvezno šolanje, pridobili nekatera znanja in spretnosti, nujna za polno sodelovanje v družbi.

²⁴ Glej, na primer, Heath Anthony, *Sin Yi Cheung, 2007, Unequal Chances: Ethnic Minorities in Western Labour Markets*, London: British Academy.

²⁵ Najnatančnejši in najsodobnejši pregled dostopne literature o tem vprašanju je v okviru Evropske mreže odličnosti Equalsoc podala Catherine Rotheron, *The Educational Achievements of the Second Generation in Europe: A Review of the Literature*, Equalsoc-Soccult, *State of the Art Report 2006*, fotokopije.

izobrazbi učencev.²⁶ Zato se je pojavila trditev, da se zabeleženi obseg etničnih razlik v doseženi šolski izobrazbi močno zmanjša ali celo izgine, ko začnemo nadzorovati družbeni razred. Medtem ko obstaja splošno soglasje o tem, kako pomembno je razredno ozadje, pa mnoge druge študije dokazujejo, da lahko obstajajo še dodatne oblike prikrajšanosti za (vsaj) nekatere podskupine otrok priseljencev v izobraževalnem sistemu in na trgu delovne sile. Zato bi morale politike socialnega vključevanja upoštevati, da večina zabeleženih neenakosti pravzaprav izhaja iz razrednega, ne iz etničnega položaja, toda pri tem ne bi smele pozabiti, da migracijska zgodovina vsaj v primeru nekaterih skupin v resnici proizvaja dodatne težave.

To sta dve izmed pomembnih ugotovitev dostopnih družbenih raziskav o otrocih priseljencev, ki vsebujeta ključne politične implikacije.

Prva je, da ni jasne povezave med trajanjem bivanja v državi ter izobraževalno in socioekonomsko vključitvijo. Kot so že prikazali za ZDA, obstaja veliko primerov, ko se nedavno priseljeni otroci odrežejo bolje kot otroci druge generacije iz istega socio-ekonomskega okolja. Če rečemo drugače: stopnja socio-kulturne in jezikovne asimilacije sama po sebi v nasprotju s pričakovanji ne zagotavlja boljših možnosti za izobraževalni in poklicni uspeh. Zato obstaja potreba po specializiranih ukrepih socialne in izobraževalne politike za otroke druge generacije in otroke priseljencev.

Drug vidik se nanaša na strukturiranje institucij, ki se ukvarjajo z mladimi v večini zahodnoevropskih držav, zlasti v šolah. V zadnjih desetletjih je nastalo precej etnografskih raziskav, ki dokumentirajo procese etnične diskriminacije s strani učiteljev in drugih izobraževalnih delavcev. Istočasno pa je bilo težko zbrati trdne dokaze o ukoreninjenih vzorcih diskriminacije v zahodnoevropskih šolah, ki bi temeljili na predsodkih.²⁷ Bolj sistematična raziskava je razkrila, da gre prej za obstoj različnih možnosti, kako institucionalni postopki številnih izobraževalnih sistemov vsaj v primeru nekaterih skupin otrok tujega porekla vzpostavljajo nenamerne načine razlikovanja. Prvega in najpomembnejšega med temi mehanizmi očitno omogoča neizpolnjevanje obveznosti, in ne delovanje. Izobraževalni sistemi, ki vsebujejo precej samostojnih domačih nalog na primer diskriminirajo mnoge priseljske družine, kjer starši pogosto nimajo jezikovnega znanja, potrebnega, da bi pomagali svojim otrokom, ali pa jih pogosteje ni doma v času, ko otroci delajo domačo nalogo. Na enak način lahko prakse poučevanja, ki dajejo prednost »klasičnemu« poučevanju za katedrom pred bolj fleksibilnim delom v laboratoriju, proizvedejo rezultate, ki diskriminirajo otroke s slabšim načinom šolskega izražanja. Navsezadnje številni izobraževalni sistemi v Evropi ne zagotavljajo ustrezne posebne pomoči za novo priseljene otroke ter na ta način mnoge izmed njih silijo v dolge ure napornega učenja, da bi nadoknadili zamujeno. Ustvarjanje sistema večje vključenosti pogosto zahteva intenzivnejše ukvarjanje s temi posrednimi mehanizmi kot s samimi etničnimi predsodki.

²⁶ Y. Shavit in H.-P. Blossfeld (ur.), 1993, *Persistent Barriers. A comparative study of educational inequality in thirteen countries*. Boulder (Kolorado), Westview Press.

²⁷ Za pregled evidenc glej: P. Foster, R. Gomm, M. Hammersley, 1996, *Constructing Education Inequality: An Assessment of Research on School Process*, London, Falmer.

Četudi so izobraževalni sistemi v Evropi v nekaterih pogledih izjemno podobni, imajo navadno precej posebnosti. Čeprav lahko zaznamo določene znake koordinacije v visokem šolstvu - na primer v bolonjskem procesu -, pa nimamo trdnih dokazov o konvergenčnih trendih v izobraževalnih sistemih evropskih držav na splošno.²⁸

Zato ne preseneča, da je primerjava vključitvenih ukrepov v različnih izobraževalnih sistemih težavna. To drži še zlasti v primeru, ko se posebnosti različnih izobraževalnih sistemov združijo z velikimi razlikami v migracijski situaciji in integracijski miselnosti posameznih držav. V Evropi lahko opazimo različne strategije, namenjene pomoči in vključevanju otrok priseljencev (kot tudi otrok avtohtonih ali neprostovoljnih manjšin).

Seveda obstaja nekaj skupnih korenin in nekaj splošnih teženj. Prva in najpomembnejša med temi težnjami je opustitev ideje o specializiranem šolanju otrok priseljencev, pristop, ki je v izobraževalni perspektivi prevladoval v času programov za gostujoče delavce. Pravzaprav so »priseljenske šole« - z učnim programom, ki se osredotoča na matično državo, in poukom, ki ga (v precejšnji meri) izvajajo v maternem jeziku - skoraj povsod po Evropi izginile.²⁹ Te vrste šol so v tradicionalnih uvoznih delovne sile odpravili, v novih mediteranskih državah priseljevanja pa jih razen nekaj izjem niso nikoli sprejeli.³⁰ Ponekod zagotavljajo poučevanje v jeziku matične države, toda samo kot dodatek ustaljenemu urniku poučevanja ali z namenom odpravljanja pomanjkljivosti v obdobjih prehoda. Specializirani učitelji, dvojezični asistenti v razredu in izobraževalni posredniki so danes še vedno vključeni v množstvo šolskih aktivnosti, vendar ravnajo v skladu s pričakovanjem, da se bo otrok-tujec hitro vključil v »navaden« razred, in ne, da se bo vrnil v matično državo. V zadnjih letih se je skrb za splošno izobrazbo v različnih učnih načrtih, ki jih poučujejo v nacionalnem jeziku, znatno okrepila. Ta sprememba v splošni naravnosti je bila tako radikalna, da bi danes sam predlog vpeljave posebnih šol za priseljenske otroke, ki bi bile specializirane za prenos »kulture« matične države, sprožil precejšen konflikt in strastne debate. V manj kot štirih desetletjih so vsi evropski izobraževalni sistemi sprejeli in začeli uresničevati idejo vključevanja otrok priseljencev v iste izobraževalne ustanove, kot jih uporabljajo otroci domačinov, v skupne razrede in z enakim učnim načrtom za heterogeno učno uspešnost.

Vse bolj heterogena skupina učencev lahko že obremenjene izobraževalne sisteme podvrže dodatnemu pritisku. Zato ima večina evropskih držav članic programe, ki zagotavljajo posebno podporo, vključno s financiranjem, da bi olajšale integracijo otrok

²⁸ Za splošni kontekst glej Steven Brint, 2006, *School and Societies*, Stanford, Stanford Social Sciences. Pomemben vir primerjalnih podatkov o evropskih izobraževalnih sistemih je OECD, še posebej njena serija *Education at glance*.

²⁹ Delna izjema je Grčija, ki ima po celi državi 26 medkulturnih šol. Država tem šolam zagotavlja učitelje, specializirane za jezikovno pomoč. Nekateri so dokazovali, da ima obstoj takšnih šol svojo temnejšo plat, saj se monokulturna oblika preostalih šol med tem v osnovi ne spremeni. Od 70-ih let dalje je v Italiji šola Mazza del Vallo, ki jo vodijo v soglasju s tunizijskimi oblastmi in sledi učnemu načrtu, ki je prilagojen zahtevam obeh držav.

³⁰ Kot vemo, je bila v zadnje polemike o vprašanju različnih izobraževalnih poti za otroke priseljencev leta 1989/90 vključena zvezna dežela Bavarska. Danes so redke šole v Evropi, ki uporabljajo drugačen jezik od nacionalnega, navadno šole za potomce elite ali za strokovnjake na dolgoročnih pogodbah v drugi državi članici.

priseljencev in se borile proti diskriminaciji tujih otrok. Takšna podpora lahko izhaja iz posebnih programov ali standardnih mehanizmov, ki upoštevajo število tujih otrok pri dodelitvi sredstev med različnimi šolami.³¹

Pričakovanje, da bodo obiskovali »navadne« šole poleg tega pospešuje potrebo, da se novo priseljeni mladoletniki-tujci in otroci druge generacije hitro naučijo nacionalnega jezika. Pomembna skupna značilnost v tem pogledu je, da vse evropske države trenutno prevzemajo del odgovornosti za tekoče jezikovno sporazumevanje tujih učencev v njihovem nacionalnem jeziku. Vse zahodnoevropske države zagotavljajo financiranje, gradiva in usposabljanje učiteljev za šole, čeprav lahko intenzivnost takšnih poskusov variira. Glavni problem je v tem, da je ustrezno poučevanje jezika na kratek rok precej draga naloga, jezikovno znanje, potrebno, da bi sledili učnemu načrtu, pa je precej visoko. V Veliki Britaniji se posebna denarna sredstva in šolska gradiva, določena za priseljence, šolski upravi zagotavljajo v okviru desetletje trajajoče strategije za nadgrajevanje kakovosti poučevanja in zmanjševanje potencialne izgube človeškega kapitala.³² V Španiji skoraj polovico državnega proračuna, namenjenega sprejemu, integraciji in izobraževanju, porabijo za šolske programe. Slovenija od leta 2004 predstavlja katalog svetovalnih služb za šole, ki do določene mere svetuje šolskim upravam, ki želijo izboljšati svoje medkulturno izobraževalno klimo. V Grčiji obstaja namera po okrepitvi sprejema in tutorskih ur za otroke priseljencev.³³ V Italiji je ministrstvo za šolstvo decembra 2006 ustanovilo nacionalni observatorij za vključevanje tujih učencev, ki mu je zaupalo nalogo razvoja strategij, izvedljivih v šoli.³⁴ Drugačna strategija temelji na dejstvu, da je učenje jezika enostavnejše v mlajših letih: zvezna dežela Berlin se je zato odločila, da bo vpeljala izobraževalne programe že v vrtcu, ki ga bi morali otroci iz vseh etničnih manjšin obiskovati vsaj dve leti.³⁵ Nadaljnji problem je v tem, da v nekaterih državah nimajo sistema standardiziranih preizkusov znanja, da bi lahko natančno izmerili jezikovno znanje tujih mladoletnikov. Zaradi tega je težje določiti ustrezne ukrepe za izboljšanje.

Ob upoštevanju gornjih podobnosti v državah naletimo tudi na razlike, vredne omembe:

- Nekaterе države imajo strategije, ki se bolj osredotočajo na šolo, kot druge. Medtem ko je delovanje *prek šole* (po pričakovanju) splošno razširjeno, še vedno obstajajo razlike v obsegu takšnega vključevanja. V nekaterih državah so politike do otrok priseljencev v osnovi politike do tujih učencev. V drugih državah obstaja tudi skrb za socialno življenje otrok priseljencev v družini in soseščini. Slednje vlagajo več v programe, usmerjene k proizvodnji dogodkov,

³¹ Sedanja politika na Cipru na primer določa nekatera *prednostna področja izobraževanja* glede na sklop kriterijev, med katerimi je število učencev, za katere grščina ni materni jezik. Šole na teh področjih prejema posebno pozornost in sredstva.

³² To je strategija »visokih ciljev.« Glej http://www.hm-treasury.gov.uk/media/2/6/cyp_tenyearstrategy_260707.pdf

³³ Glej Komisija evropskih skupnosti, 2007, *Third Annual Report on Migration and Integration*, Bruselj, 11. 9. 2007 COM (2007) 512 končen.

³⁴ Glej gradiva, dostopna na <http://www.pubblica.istruzione.it/dgstudente/intercultura.shtml>

³⁵ To je alternativa, ki ji lahko sledijo samo otroci priseljencev, ki so se rodili v državi ali so se z družino ponovno združili v zgodnji starosti.

ki bodo morda okrepili socialne stike med otroki iz istega okolja, in v komunikacijo, usmerjeno k ustvarjanju bolj pluralističnega okolja;

- Države se precej razlikujejo glede na vlogo, ki so jo v tem pogledu zaupale civilni družbi in NVO-jem - pa tudi cerkvam in drugim verskim telesom. V nekaterih državah večina politik deluje predvsem s pomočjo javnih - pogosto državnih - organizacij. V drugih večina programov dodeli znaten odstotek denarnih sredstev (bolj ali manj konkurenčnim) projektom, ki jih predstavljajo neprofitne organizacije ali javno-zasebna partnerstva.
- V nekaterih državah trenutno vlada močan interes za kulturne razlike in veliko pozornosti namenjajo doseganju pravega ravnovesja med spoštovanjem etnične identitete tujih učencev in želenim ciljem, da bi jim posredovali, karkoli je definirano kot jedro nacionalne kulture. V drugih državah glavno skrb namenjajo ravni usposobljenosti in veščin, ki so jih pridobili tuji učenci. Ta dva pristopa lahko mirno koeksistirata, toda v nekaterih primerih lahko med njima pride do konflikta, kar proizvede mešane rezultate.
- V nekaterih državah ima šolska uprava pooblastila, da sprejme tudi otroke, katerih starši v državi nimajo zakonitega statusa, in jim zagotovi zahtevano izobrazbo. Čeprav se vedno upošteva pravice otroka, pa naj bi drugod šolska uprava vpisala učenca, vendar naj bi istočasno primer prijavila pristojnim organom.

Partnerji ERLAIM-a so poudarili pomen ustrežnejših ukrepov za vključitev otrok priseljencev v lokalno družbo. Vse regije v raziskavi skrbijo dosežena šolska izobrazba otrok priseljencev. Čeprav različno intenzivno, vse regije sprejemajo ciljno usmerjene ukrepe za zagotavljanje finančne in tehnične pomoči šolam, da bi olajšale in pospešile vključevanje tujih otrok. Na nekaterih področjih - posebej v Italiji, Španiji in Grčiji - je glavno žarišče delovanja usmerjeno k mladim otrokom v osnovni šoli in prvih letnikih srednje šole. Glede na demografsko situacijo ne preseneča, da se večina sprejetih ukrepov nanaša na obvezno šolanje. V drugih državah - denimo v Nemčiji in Veliki Britaniji - so pozorni na vse izobraževalne stopnje. Ti dve državi imata kompleksnejši sklop ciljev: povišati morata doseženo šolsko izobrazbo otrok migrantov, pa tudi znižati stopnjo osipa med njimi na področju prostovoljnega izobraževanja.³⁶

Pomembno področje delovanja v izobraževalnem sistemu je zagotavljanje pomoči tujim učencem, ki potrebujejo posebno pomoč. Integracijo otrok v šole z univerzalnimi storitvami mora spremljati zagotovitev sredstev, ki lahko pomagajo prikrajšanim učencem - če so tujci ali ne -, da prebrodijo težave in si okrepijo samozavest. To lahko zahteva začasno prilagoditev ur, namenjenih intenzivnemu učenju nacionalnega jezika, ali uporabo dvojezičnih ali specializiranih asistentov v razredu. Obstajajo pa tudi primeri, kjer je potrebna razširjena pomoč, prilagojena posamezniku, kakršno zagotavljajo tutorji ali mentorji. Upoštevajoč občutljive vidike *nekaterih* izmed naštetih

³⁶ V skladu s programom *integracije s pomočjo izobraževanja* je zvezna dežela Berlin kot glavna cilja sprejela tako povečanje sodelovanja tujih učencev do enake ravni sodelovanja domačinov primerljive starosti kot 50 odstotno zmanjšanje stopnje osipa med otroci priseljencev.

aktivnosti obstaja dovolj prostora za delovanje NVO-jev in prostovoljcev. Njihovo delovanje lahko koordinirajo posebni programi, ki zagotavljajo ustrezna gradiva in vodstvo tistih, ki so pripravljeni pomagati,³⁷ ali pa javni organi oblasti to delovanje zaupajo specializiranemu filantropskemu NVO-ju.³⁸

Pomembno je vprašanje vrste pomoči, ki jo lahko otroci priseljencev prejmejo pred vstopom in po končani šoli. Kar zadeva izbiro ustrezne izobrazbene poti, imajo v nekaterih regijah posebne projekte, ki temeljijo na zgodnjem stiku s priseljenjskimi družinami, da bi izvedli individualizirane ocene otrokovih aspiracij in dosežkov ter zagotovili svetovanje glede izobraževanja po končanem obveznem šolanju.³⁹ Obstajajo tudi ukrepi, ki naj bi spodbujali otroke priseljencev, naj nadaljujejo izobraževanje po končanem obveznem šolanju.⁴⁰ Na nekaterih področjih je potrditvev, da otroci priseljencev težko vstopajo na trg delovne sile, tudi če imajo ustrezno izobrazbo, sprožila vpeljavo programov, ki naj bi olajšali prehod iz šole v službo.⁴¹

Ukrepi, ki naj bi pripomogli k sodelovanju otrok priseljencev v univerzalnih ustanovah, morajo včasih upoštevati obstoj zakoreninjenih vzorcev ločenosti in predsodkov. V nekaterih primerih so načrtovalci politik čutili, da morajo uvesti ukrepe, izrecno usmerjene h krepitvi medskupinskega stika, tako s pomočjo protirasističnih kampanj kot spodbud za premoščanje kulturnih pobud. V drugih primerih so vprašanje prepustili predvsem neformalnemu sodelovanju na ravni šole, do formalnih ukrepov pa je prišlo samo, ko so konflikti zmotili didaktično dejavnost. Obširna dodatna strategija je vzpostaviti specializirana središča, ki bi zagotavljala brezplačno in vsestransko usposabljanje, pa tudi gradiva za šole, ki morajo s tem v zvezi ukrepati.⁴² Osnova takšne strategije je zagotoviti specializirane resurse, ki bi jih sicer zmogle zagotoviti le redke šole. Pogosto se zgodi, da tovrstna središča tako kot v Yorkshiru in Cataloniji sodelujejo z lokalnimi univerzami in raziskovalnimi centri.

Kompleksno vprašanje teh izobraževalnih ukrepov je ravnotežje med skupnimi značilnostmi in razlikami v poučevanju. Obstajajo denimo izrazite razlike v integracijskih strategijah različnih regionalnih izobraževalnih teles. Na nekaterih področjih, denimo v Andaluziji, obstaja eksplicitni cilj pomagati tujim otrokom, da

³⁷ Kot primer glej mentorske projekte, ki so jih razvili pri Službi za občinsko partnerstvo in prostovoljno delo Metropolitanske univerze v Leedsu, http://www.leedsmet.ac.uk/cpv/index_66BB0FD50F43451FA7D736F0EBF9669D.htm.

³⁸ To je primer *Slovenske filantropije* in *Mozaika* v Sloveniji, *Federacion Andalucia Acoge* v Andaluziji, *Barnarda* ter *Zveze otrok* v regijah Yorkshire in Humber.

³⁹ Glej projekt »Spodbujanje samozavesti pri begunskih otrocih«, ki ga promovira Metropolitanska univerza v Leedsu.

⁴⁰ *Plan Andaluz de Education de Immigrantes* si za svoj prvi cilj zadaja povečanje sprejema tujih učencev v dopolnilne organizacije in stanovanja v *residencias escolares*, da bi jih spodbudila, naj izobraževanje nadaljujejo po zaključku obveznega šolanja.

⁴¹ Dober primer je *Berufsqualifizierungsprojekt*, ki ga sponzorira komisar berlinskega senata za integracijo in migracije.

⁴² Za primer v Yorkshiru glej predstavitev EMTAS (Ethnic Minority and Traveller Achievement Service) na

http://www.doncaster.gov.uk/Learning_in_Doncaster/Teacher_and_School/school_support/Multicultural_Education_Centre.asp



ohranijo materni jezik, kot način, da bi se izognili izgubi njihove izvirne kulture. Na drugih področjih prevladuje bolj »nevtralen« pristop, kjer organi oblasti tovrstnega ohranjanja jezika in kulture ne promovirajo niti ga ne preprečujejo (ampak ga raje prepuščajo družinam in etničnim skupnostim). Drugod, npr. v Grčiji, dojemajo takšno ohranjanje kot možen vir napetosti. Dober primer ponujajo pogosti konflikti, ki jih beležijo v Grčiji glede naslednjega vprašanja: ali naj tuji otroci nosijo nacionalno zastavo na šolskih proslavah?

Navsezadnje obstajajo tudi prioritete, ki še vedno niso prejele ustrezne pozornosti. V Grčiji in Italiji se ukvarjajo z odklonskostjo mladih priseljencev (in tujcev priseljskega izvora). Takšni interesi se razširjajo v tri smeri. Prva, včasih najbolj razgreta, je iskanje politike, ki bi zmogla preprečiti odklonska dejanja tuje mladine. Druga zadeva posledice socialnega procesa etiketiranja in stigmatizacije, ki lahko pripomore k oblikovanju družbenega okolja, v katerem bo integracija tujcev težja. Nazadnje pa obstaja še problem vodenja procesa reševanja mladoletnikov, ki so jih obsodili za kriminalna dejanja. V Sloveniji, Andaluziji in Emiliji Romagni je problem mladoletnikov brez spremstva med prioritetami, saj so nekatere občine odgovorne za to, da jih gostijo v večjem številu, v položaju, ki je pravno zapleten in ga je težko reševati z obstoječimi socialnimi službami.

Mnogokrat je bilo poudarjeno, da obstajajo posebnosti v izobraževalnih sistemih, zaradi katerih je prenos najboljših praks prek meja še posebej težak. Toda nekateri ukrepi, ki smo jih izvedli v regijah, vključenih v projekt ERLAIM, lahko zagotovijo vsaj nekaj spodbudnih idej za izvajalce, ki delajo na drugih področjih.

Prvi predlog zadeva potrebo po boljši informiranosti. Dejstvo je, da je področje izobraževanja in služb za delo z mladino izjemno decentralizirano in luknjičavo, z velikim številom teles in strokovnjakov, ki zagotavljajo usluge različnih vrst in pogosto prejemajo denarna sredstva iz različnih ustanov. V tem kontekstu vzajemnega poznavanja in spremljanja ne bi smeli jemati kot dano dejstvo. Celo v ozemeljsko zamejenih regijah se lahko različni projekti in aktivnosti dogajajo drug ob drugem brez vidnejše interakcije. Redno prizadevanje za urejanje praktičnega programa, kakršnega je nedavno izdelal komisar Berlinskega senata za integracijo in migracije, je preprosta in razmeroma poceni zamisel za krepitev informacijskih tokov med različnimi akterji znotraj ozemlja, kakor tudi pomoč za načrtovalce politik pri prepoznavanju manjkajočih ali šibkih področij. Uporaba dostopnih informacijskih in komunikacijskih tehnologij bi lahko pomagala spremeniti takšne praktične programe v dinamična, nenehno posodablajoča se podjetja.

Malo je dvomov, da je potreba po učenju jezika nujna. Zaradi neustreznega poznavanja jezika so otroci priseljencev v resnici prikrajšani. Glavni problem pri tem je, da v mnogih kontekstih manjka zanesljiv sistem izobraževalnih kazalcev, da bi lahko nadzorovali situacijo in posredovali v primeru težav. Med parterji ERLAIM-a je zvezna dežela Berlin prva, ki je razvila sklop natančnih in zavezujočih ciljev, ki jih meri s standardiziranim preizkusom jezikovne usposobljenosti učencev, zavezanih k vstopu v sistem obveznega šolanja v Berlinu. Sprejetje natančno določenih ciljev in formalizirani

preizkusi so brez dvoma nekaj, kar se lahko izkaže kot koristno v mnogih drugih regijah in državah.

Zaradi poudarka na jezikovni usposobljenosti pa izobraževalni delavci ne bi smeli pozabiti, da je za uspešno obiskovanje šole potrebno še kaj več kot jezik. Otroci priseljencev, zlasti tistih, ki so prispeli v travmatičnih okoliščinah, imajo morda izkušnje precej drugačnega učnega okolja od tistega, ki je v veljavi - in ga imamo pogosto za samoumevnega - v ustanovah sprejemnicah. Morda bodo morali pridobiti tudi paket učnih spretnosti.⁴³ Nadaljnji možni vir omejitev tiči v pogostem konfliktu med nekaterimi vidiki socialne identitete tujih učencev in kulturnimi podobami, ki so se uveljavile v lokalni kulturi. Gre za upravljanje težavnega procesa, saj odraščas kot otrok tujih priseljencev *in* kot legitimem udeleženec lokalne kulture. Takšnih procesov morda ne bo mogoče rešiti s pedagoškimi sredstvi. Vseeno pa lahko priznamo njihov obstoj in jih nekoliko ublažimo z vpeljavo socialnih programov, ki te probleme obravnavajo sistematično znotraj konsistentne izobraževalne vizije.

Programi, ki se osredotočajo zgolj na šolsko okolje, lahko zaidejo v težave, saj številne spremenljivke, ki vplivajo na šolske dosežke, ležijo zunaj šolskega sveta. Zato obstaja več poskusov, da bi našli bolj vsestransko strategijo, ki učenca ne bi izolirala, ampak bi ga umestila kot člana priseljske družine z lastno vlogo pri izkušnji šolanja potomcev. Med partnerji projekta ERLAIM so tudi poskusi, da bi povezali šolsko pomoč otrokom priseljencev s širšo pozornostjo, namenjeno njihovim družinam. V Kikleesu so razvili projekt, ki naj bi zagotovil vsestransko podporo multikulturni družini tako za učence kot za družine.⁴⁴ V Bologni je projekt, ki ga podpira zasebna fundacija v partnerstvu z različnimi šolami, zagotovil integrirani paket šolskih štipendij, učiteljske pomoči in družinskega svetovanja številnim priseljskim družinam, ki so pristale na »izobraževalni pakt« s projektom.⁴⁵ V Andaluziji teži sprejeta politika k povezovanju izobraževalnih ukrepov za otroke priseljencev in razvoja ustreznih načrtov izobraževanja odraslih za njihove starše.⁴⁶ V Berlinu sedanji program poudarja potrebo po krepitvi odnosa med šolskimi ustanovami in izseljenskimi starši s pomočjo različnih načinov, na primer s podaljšanimi govorilnimi urami, sestanki med staršem in učiteljem in celo ponudbo za starše, ki bi se radi naučili jezika.

Pri vprašanju mladoletnikov brez spremstva je dobro znano, da imajo takšni segmenti priseljske mladine specifične in neizbežne probleme vključitve. Združenje Sevilla Acoge je v zadnjih letih razvilo inovativni nastanitveni center za mladoletnike brez spremstva, Assalama, kjer se zavetišče prepleta s specializiranimi pedagoškimi projekti, ki so namenjeni valorizaciji etničnega okolja mladoletnikov v njihovem procesu

⁴³ Programi, ki so jih razvili v Metropolitanski univerzi v Leedsu lahko v tem pogledu nudijo navdih drugim izvajalcem, ki se ukvarjajo z istim problemom v različnih vrstah in vejah njihovega izobraževalnega sistema.

⁴⁴ Glej predstavitev projekta na: <http://www.barnardos.org.uk/khandaanidhekbhal.htm>.

⁴⁵ Glej predstavitev projekta na: <http://www.fondazioneelmonte.it/Progetti/Progetto-SeiPi%3%b9.aspx>

⁴⁶ Glej šesti cilj: http://www.juntadeandalucia.es/averroes/lasvinas/colegio/interculturalidad/plan_edinmigrantes.htm.

integracije v Andaluziji.⁴⁷ Alternativa institucionalizirani nastanitvi je seveda zatočišče pri družinah, ki so pripravljene gostiti mladoletnike v stiski. Mladoletniki brez spremstva pa se srečujejo s precejšnjimi težavami pri tem, da bi jih sprejeli v družine-gostiteljice. Poleg tega da so tujci, so navadno precej stari, zaradi česar jih mnoge potencialne družine gostiteljice ne želijo sprejeti ali jih glede tega obhajajo dvomi. Trenutno skušajo s projektom Sveta mesta Parme doseči, da bi priseljske družine sprejele in gostile priseljence iz iste matične države. Tu je mnogo težav, vendar bi lahko ta način zelo olajšal gladko vključitev v lokalno strukturo.

3.6. Politike do priseljenk

Področje skupne politike partnerjev ERLAIM-a je posledica posebnosti ženskih migracij in izziva, ki ga takšne posebnosti predstavljajo za politiko do vključevanja priseljencev. Pomemben segment ženske priseljske populacije na območjih ERLAIM-a sestavljajo ženske, ki so se ponovno združile s svojo družino. Njihov prihod zahteva preoblikovanje vključevalne strategije celotne družine, korenito spremembo družinskega proračuna, zelo pogosto pa tudi obširno integracijo v območne službe. Glavni problem pri ponovno združenih ženah – vsaj v določenih skupinah – je, da je njihova stopnja zaposlenosti razmeroma nizka. To lahko hudo obremeni družinski proračun, zaradi česar so potrebni višji socialni prejemki. To tudi pomeni, da številni, z delom povezani načini vključevanja v družbo v primeru teh priseljenk ne delujejo, saj imajo slednje pogosto manj družabnih stikov in bolj omejene jezikovne sposobnosti pri razumevanju jezika države.

Drugi segment žensk sestavljajo hčerke moških priseljencev, ki prihajajo iz matične države ali so se rodile v državi prejemnici. Tukaj je glavno torišče napetosti možnost konfliktov in pritiskov, povezanih z obstojem dveh generacij znotraj posamezne družine, posebej tedaj, ko je dekle zaradi odraščanja v državi prejemnici podvrženo dvojnemu pritisku vključevanja na ravni stališč, želja in življenjskega sloga.

Ta dva segmenta priseljenk sta bila v migracijskih sistemih vedno prisotna, četudi sta bila različno razširjena in sta imela različen pomen. V zadnjih desetletjih pa opazamo, da se migracijski tokovi, v katerih prevladujejo ženske, vse bolj usmerjajo k ponudbi delovne sile na področju gospodinjskega in skrbstvenega dela, ki ustreza vse večjemu povpraševanju v mnogih zahodnoevropskih državah. Tovrstni tokovi so še zlasti pomembni v mediteranskih državah, kjer tovrstni migracijski sistemi zagotavljajo znaten segment trga delovne sile na področju skrbstvenega dela.⁴⁸ Obstoj migracijskih sistemov, v katerih večino tokov tvorijo hišne pomočnice, ustvarja na območjih sprejema pogosto situacije, ki jih je težko reševati s pomočjo ustaljenih metod

⁴⁷ Glej dokumentacijo, dostopno na:

http://www.sevillaacoge.org/components/com_docman/dl2.php?archive=0&file=TUVNT1JJQV9TRVZJTEsBXOFDT=dFXzlwMDUucGRm.

⁴⁸ Francesca Bettio, Annamaria Simonazzi, Paola Villa, 2006, *Change and Care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean*, »Journal of European Social Policy«, let. 16, št. 3, 271-285.

lokalnega upravljanja migracij. Mnoge izmed teh žensk na primer živijo – vsaj v začetni fazi naselitve – v istem gospodinjstvu kot njihovi delodajalci, zaradi česar so osamljene in težko vplivamo nanje. Kot poroča Hlia, partnerica ERLAIM-a, tiči nadaljnji vir težav v tem, da mnoge priseljenke, zaposlene v skrbstvenem delu, pogosto živijo tam, kjer je veliko starejših domačinov. V Grčiji je to običajno na ruralnih območjih, še posebej v sorazmerno izoliranih krajih. Drugi vir težav pri izvajanju ukrepov na tem področju predstavlja dejstvo, da delež žensk, vključenih v te migracijske sisteme, prakticira različne oblike krožnih migracij z večkratnimi obdobji vračanja v matično državo ali v tretjo državo.

Če je politike do priseljenk težko uresničevati, pogosto drži tudi to, da jih je težko načrtovati. Mnogi načrtovalci politik menijo, da je načrtovanje politik glede priseljenk prepogosto posledica etničnih predsodkov, ki jih politike na koncu reproducirajo, namesto da bi jim nasprotovale. Obstaja na primer tveganje, da vzamejo politike socialno šibkost priseljenk za samoumevno – in na ta način postanejo pokroviteljske – ali pa kot »probleme vključevanja« označijo nekaj, kar številnim ženskam v resnici pomeni vrednoto. Po drugi strani lahko neupoštevanje posebnosti ženskih migracij in načrtovanje splošnih politik proizvede neučinkovite politike in nizko stopnjo participacije med samimi ženskami. Številni partnerji ERLAIM-a so poudarili, da je za vsako politiko glede priseljenk nujno potrebno ustrezno, medkulturno razumevanje. Osredotočiti se morajo tudi na krepitev moči samih žensk, ne pa da jih zgolj ščitijo.

Čeprav ni enostavno, so skoraj vsi partnerji ERLAIM-a izoblikovali politike, namenjene izrecno priseljenkam. Vsebine nekaterih izmed njih so precej specifične; nekatera območja bolj poudarjajo participacijo na trgu delovne sile, medtem ko sta drugod v ospredju jezik in vključitev v družbo. Toda nekateri cilji politike so bolj ali manj skupni: zaščita tujk pred različnimi vrstami nasilja v družini, krepitev moči, boj proti trgovini z ženskami in zaščita žrtev te trgovine, vzpostavitev pogojev, ki prispevajo k varnosti in avtonomiji v interakciji z okoliščinami sprejema. V mnogih primerih je prisotna tudi namera, da bi olajšali poklicno kariero hišnih pomočnic, ki imajo v posameznih primerih precej visoko izobrazbo in dragocene delovne izkušnje. Aktivnosti, ki jih izvajajo partnerji ERLAIM-a, se osredotočajo na vključitev žensk v lokalne okoliščine na načine, ki so pogosto povezani s programi za otroke priseljencev ali s splošnejšimi aktivnostmi medkulturnega posredovanja.

- **Andaluzija** je sponzorirala televizijske programe in specifične oblike medkulturnega posredovanja, da bi učinkovito vplivala na priseljenke. Uvedla je programe za zaščito priseljenk pred spolnim nasiljem in trgovino z ženskami. Te politike do priseljenk si želijo spodbujati znotraj skupnega okvira politike o enakosti spolov in na ta način prepoznati temeljne podobnosti mnogih procesov, s katerimi se srečujejo priseljenke in domačinke.
- **Barcelona** ima univerzalistično politiko, ki skuša, kolikor se le da, izdelati raznovrstne oblike pomoči in politike do različnih segmentov prebivalstva. Obstaja torej dosledna namera spodbujanja aktivnosti glede priseljenk znotraj splošnih upravnih politik. Zavedajoč se obstoja značilnih posebnosti je državna administracija izdelala posebna informativna gradiva in organizirala informativni

sestaneke ter sponzorirala dogodke, namenjene tako priseljenkam kot boljšemu poznavanju vprašanj ženskih migracij med domačini.

- V **Berlinu** je ključna naloga politike izboljšanje trga delovne sile za priseljenke. Druga, s tem povezana naloga je izboljšanje znanja nemščine med priseljenkami. Obstaja tudi množica projektov, ki jih izvajajo NVO-ji s podporo javnih sredstev in služijo preprečevanju nasilja v družini ter krepitvi moči priseljenk v njihovi skupnosti kot tudi v družbi na sploh.
- **Emilia-Romagna** podpira lokalne pobude, namenjene priseljenkam, na različnih področjih. Zagotavlja financiranje jezikovnih tečajev, ki potekajo tako, da so združljivi z družinskim življenjem in službo, financiranje usposabljanja za delo in nastanitve, kot tudi financiranje vzdrževanja središč za socializacijo zaposlenih v skrbstvenem delu. Regija podpira tudi središče za zaščito preganjanih žensk, tako tujk kot domačink, kakor tudi aktivnosti na področju zdravstva. Imajo zanimive izkušnje pri podpori medkulturnih društev, ki vključujejo priseljenke iz različnih družbenih okolij in domačinke.
- **Slovenija** beleži različne aktivnosti, povezane z vprašanji spola, ki jih večinoma izvajajo NVO-ji in dobrodelne organizacije s podporo javnih sredstev. Obstajajo tudi aktivnosti, ki naj bi ščitile tujke pred nevarnostjo trgovine z ljudmi zaradi spolnega izkoriščanja. Posebno področje aktivnosti je zaščita pred nevarnostmi, povezanimi s spolom, ki so jim povržene iskalka azila in begunke.
- **Valencija** večino svojih aktivnosti usmerja na področje usposabljanja ter socialne vključitve in vključitve na trg dela. Glavno žarišče aktivnosti je usklajevanje družinskih in službenih aktivnosti, njihov cilj pa je dvigniti stopnjo zaposlenosti priseljenk. Mnoge izmed teh aktivnosti izvajajo v koordinaciji z društvi priseljenk, pogosto po zaslugi sredstev EU.
- **Yorkshire in Humber** imata določeno število programov, namenjenih črnkam in Azijkam, zlasti na področju zaščite in zatiranja zlorab v družini. Ti programi ponujajo informacije, svetovanje in, kadar je potrebno, zaščito v obliki varne nastanitve. V različnih mestih so središča z izčrpnimi informacijami za ženske iz etničnih manjšin in priseljenke. Slednjim zagotavljajo tako svetovanje in zaščito kot tudi usposabljanje in zagovorništvo. Obstaja tudi pobuda, namenjena izrecno iskalkam azila, ki jim skuša olajšati vstop na trg delovne sile. Vidik spola na tem področju, ki ga še niso ustrezno obdelali, je položaj žensk, ki prispejo v državo prek dogovorjenih porok, kot tudi položaj žensk iz etničnih manjšin, ki jih prisilijo v dogovorjene poroke.

3.7. Kaj manjka: Stanovanjsko in druga področja nezadostnega delovanja

Prejšnji sestavki so pokazali bogastvo političnih pobud in dejavnosti socialnih služb v državah, ki jih zajema projekt ERLAIM. Mnoga področja ERLAIM-a poskušajo reševati migracijsko situacijo s krepitvijo ustaljenih politik in z različnimi vrstami inovacij. Vsi

partnerji ERLAIM-a priznavajo, da je treba storiti še marsikaj, preden bodo lahko rekli, da so razvili ustrezno priseljsko politiko. V zadnjem delu poročila se spleča izpostaviti področja, na katerih se partnerji ERLAIM-a srečujejo z največjimi težavami zaradi same narave pojava ter omejitev, znotraj katerih partnerji delujejo.

Prvič, vsi partnerji ERLAIM-a se soočajo s težavami, ki zadevajo ustrezen dostop do primernih stanovanj za priseljence. Priseljevanje ima velik vpliv na stanovanjski sklad, saj gre za proces, ki po definiciji poveča povpraševanje po dostopnih stanovanjih na katerem koli območju. Poleg tega priseljevanje narašča dosti hitreje kot gradnja, kar vodi do tržnega neskladja. Tudi če bi bil stanovanjski trg popolnoma prilagodljiv, bi še vedno ostalo nesorazmerno število priseljencev s srednje visokimi ali nizkimi prihodki, ki bi vztrajali pri segmentu stanovanjskega trga, ki je skoraj povsod v kritičnem stanju. Zaradi strme rasti cen stanovanj zadnja leta mnoge družine - domače in tuje - še težje pridejo do primerne stanovanja. Zaradi tega je stanovanjska situacija za priseljence na vseh območjih ERLAIM-a kritična. Novejša študija, ki so jo opravili v mestni občini Nikozija, je pokazala, da mnogi tujci živijo v prenatrpanih stanovanjih, ki jim manjkajo nekatere pomembne značilnosti kakovosti. Hkrati je ista študija dokazala, da morajo tujci za svoja stanovanja plačati precej visoko najemnino. Druga območja ERLAIM-a so opisala probleme na svojem ozemlju, na primer nastanek preprostih barakarskih naselij, preprostih taborišč in pojav družin, ki živijo v zelo uničenih stanovanjih. Stanovanjski problem se zdi še posebej močno razširjen med najnovejšimi prišleki. Hkrati pa so vsi partnerji ERLAIM-a prepoznali stanovanje kot ključno spremenljivko v procesu integracije migrantov: njihovi stanovanjski pogoji so eden glavnih dejavnikov, ki določa njihovo prisotnost v družbi in njihovo nadaljnjo migracijsko pot. Med partnerji ERLAIM-a obstaja veliko aktivnosti na področju stanovanjske politike.

Andaluzija je uvedla operativni okvir politike, ki poudarja pravico priseljskega prebivalstva, da dobi primerno stanovanje na enaki osnovi kot domačini. Sprejeli so ukrepe za povečanje ponudbe najemniških stanovanj, prav tako pa eksperimentirajo tudi z namestitvami, primernimi za sezonske in začasno zaposlene delavce. Emilia-Romagna je uvedla normo, ki tujcem omogoča dostop do subvencioniranih stanovanj pod enakimi pogoji kot domačinom. Uvedli so tudi posebne ukrepe, da bi se izognili preveliki koncentraciji priseljencev v posameznih vaseh. Problem pa je, da je ponudba subvencioniranih stanovanj tako za tujce kot za domačine pičla. Pred kratkim so se pojavili poskusi, da bi povečali dostopnost stanovanj za migrante s pobudami podpore »auto-costruzione«, procesom, s pomočjo katerega javna uprava sponzorira projekte, v katerih bodoči lastniki aktivno sodelujejo v procesu gradnje. Ker ima Velika Britanija dolgo tradicijo v stanovanjski politiki, ne preseneča, da je debata o tem, kako zagotoviti primerna stanovanja za priseljence in etnične manjšine, v tej državi zelo razvita.⁴⁹ Yorkshire in Humber ponujata zanimiv primer na tem področju, kjer javno-zasebno partnerstvo, *Stanovanjsko partnerstvo Leeds*, vključuje predstavnike zasebnih hišnih lastnikov, prostovoljnih stanovanjskih organizacij in člane lokalnih organov oblasti. *Stanovanjsko partnerstvo Leeds* je izdelalo organizacijsko strukturo kot prispevek k

⁴⁹ Dober pregled je dostopen v Bob Blackaby in Kusminder Chahal, 2000, *Black and Minority Housing Strategies: A Good Practice Guide*, London: The Chartered Institute of Housing.

splošni urbanistični politiki, vključno z izdelavo *Stanovanjske strategije za črnce in etnične manjšine ter delovni načrt*, ki bo usmerjal delovanje na tem področju med letoma 2005-2010.⁵⁰ Delovni načrt določa več ukrepov, ki jih bodo partnerji sporazumno izvrševali v času veljavnosti načrta.

Tudi če upoštevamo zgoraj omenjene primere, je stanovanjska politika področje, kjer je težko biti zadovoljen z rezultati. Najosnovnejši razlog za tak izid je v tem, da vsak večji poseg na stanovanjsko področje zahteva precejšnjo količino finančnih sredstev. Poleg tega ima večji poseg na to področje opraviti z izjemno togim omrežjem organiziranih interesov, ki so tipični za urbanistično politiko.

Poleg stanovanjskih težav obstajajo na lokalni ravni še drugi problemi, ki zadevajo integracijsko politiko in ki po mnenju partnerjev ERLAIM-a še niso doživeli ustrezne obravnave. Kratek pregled teh področij lahko ponudi koristen zaključek tega poročila, saj opisuje, katere bodo prioritete v prihodnosti.

Vse večji problem na skoraj vseh območjih ERLAIM-a so nezakonite migracije in težave pri razvijanju ustrezne integracijske politike na lokalni ravni, ko velikemu segmentu tujega prebivalstva manjkajo pravni predpogoji za stabilno sodelovanje v lokalnem življenju. Obstajajo strahovi, da lahko ponudba nelegalnih delavcev okrepi neformalno ekonomijo ali zmanjša varnost. Učinkovito reševanje tega problema s strani nacionalnih vlad je v mnogih pogledih predpogoj za ustrezne integracijske politike na regionalni in lokalni ravni.

Drugi preteči problem je vse večja verska heterogenost lokalnih območij, kjer privrženci manjšinskih religij, še posebej islama, pogosto naletijo na precej odkrito nasprotovanje ali vsaj na globoko sumničavost s strani večinske populacije domačinov. Gradnja verskih objektov je v mnogih regijah ERLAIM-a izjemno sporna in sproža ostre debate.

Na mnogih področjih na primer obstaja strah med načrtovalci politike, da bi lahko rast priseljskega prebivalstva - glede na trenutne proračunske omejitve - povzročila znižanje kakovosti javnih služb, saj vse večjemu povpraševanju ne sledi primerljivo povečanje ponudbe. Za tem strahom pogosto tiči dejstvo, da institucionalni okvir mnogih akterjev ERLAIM-a ne prispeva sorazmernega deleža stroškov, povezanih s priseljenci, lokalnim organom oblasti, medtem ko velik del podpore, povezane z migracijami, prihaja bodisi iz proračuna nacionalne vlade ali proračuna delodajalcev.

Obstajajo tudi drugi problemi, za katere se zdi, da se z njimi srečujemo samo na določenih območjih ERLAIM-a in so odvisni od njihove migracijske zgodovine in ekonomske strukture. Kot kaže odstavek 3.5, se mnoga območja ERLAIM-a, zlasti v Mediteranu, začenjajo soočati z vprašanjem uspešne integracije potomcev priseljencev, pojavom, ki zahteva kompleksno prestrukturiranje lokalnih politik na mnogih področjih. Na drugih območjih bosta nizka stopnja zaposlenosti med priseljenci in prevelika zastopanost med družinami, ki prejemaajo finančno pomoč, verjetno najbolj pereči problem nadaljnjih premislekov.

⁵⁰

Glej: <http://www.leedshousingpartnership.co.uk/>

Dodatek 1 - Splošno zanimive spletne strani za projekt ERLAIM

Dodatek 2 - Bibliografija (izbor publikacij, ki jih predlagajo partnerji ERLAIM-a)

Dodatek 3 -Viri informacij o državah in območjih ERLAIM-a

Dodatek 4 - (polnjeni vprašalnik, ki ga partnerji so objavljene v www.erlaim.eu)

Dodatek 1

Splošno zanimive spletne strani za projekt ERLAIM

Center za evropske politične študije

<http://www.ceps.eu>

Center za priseljske študije

<http://www.cis.org>

Evropska mreža odličnosti za ekonomsko spremembo, kakovost življenja in socialno kohezijo - podskupina za kulturno in socialno diferenciacijo

<http://www.equalsoc.org>

Evropska migracijska mreža

<http://www.european-migration-network.org>

Evropski univerzitetni inštitut - Evro-mediteranski konzorcij za uporabne raziskave v zvezi z mednarodno migracijo

<http://www.carim.org>

Europäisches Migrationszentrum

<http://www.emz-berlin.de>

Evropski raziskovalni center za migracije in etnične odnose

<http://www.uu.nl/uupublish/onderzoek/onderzoekcentra/ercomer/24638main.html>

Projekt Eurosphere

<http://www.eurosphere.uib.no/>

Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Prisilna migracija na spletu

<http://www.forcedmigration.org/>

Freudenberg Stiftung

<http://www.freudenbergstiftung.de/>

Globalna komisija za mednarodne migracije

http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html



Pravosodje in notranje zadeve

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/doc_intro_en.htm

Evropska mreža odličnosti za notranje migracije, vključevanje in socialno kohezijo

<http://www.imiscoe.org/index.html>

Mednarodni center za razvoj migracijske politike

<http://www.icmpd.org>

Mednarodna organizacija za migracije

<http://www.iom.int>

Vir informacij o migracijah

<http://www.migrationinformation.org/index.cfm>

Indeks politike vključevanja migrantov

<http://www.integrationindex.eu>

Skupina za migracijsko politiko

<http://www.migpolgroup.com/>

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

<http://www.oecd.org>

Platforma za mednarodno sodelovanje pri nezakonitih priseljencih

<http://www.picum.org>

Réseau scientifique TERRA (Travaux, Etudes, Recherches sur les Réfugiés et l'Asile)

<http://terra.rezo.net>

Program transnacionalnih skupnosti

<http://transcomm.ox.ac.uk>

Dodatek 2

Bibliografija (izbor publikacij, ki jih predlagajo partnerji ERLAIM-a)

AGUELO, PASCUAL: "Los derechos y libertades de los extranjeros: análisis crítico del marco jurídico español", CENTRO PIGNATELLI (ur.): *La inmigración, una realidad en España*. Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza, 2002: 325-369.

AJA, Eliseo in ARANGO, Joaquín (ur., 2006). »*Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica*.« Barcelona, Fundación CIDOB/Bellaterra, Barcelona.

ANTONIOU, T. (1993) 'Issues and Problems in the Greek Law of aliens.'

APARICIO, Rosa in TORMOS, Andrés (2006). »*Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos*.« Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración (MTAS.), Madrid.

BACAS, L. J. (2002), Greece and its New Immigrants, Features and Consequences of the Recent Immigration to Greece, *Ethnologia Balcanica, Politics/Policy Studies*, let. 6.

BALDWIN-EDWARDS, M. (2001a) Semi-reluctant hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration, *Delovni dokument MMO št. 3*, november 2001, http://www.mmo.gr/publications_working_papers.htm

-(2001b) Southern European Labour Markets and Immigration. A Structural and Functional Analysis, *Delovni dokument MMO št. 5*, dostopen na http://www.mmo.gr/pdf/publications/mmo_working_papers/MMO_WP5.pdf

-(2004a) [v tisku]. *Albanian Emigration and the Greek Labour Market: Economic Symbiosis and Social Ambiguity*. South East Europe Review.

-(2004b) *Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European Paradigm?* Predstavitev za posvet: "International Migration: Promoting Management and Integration." [na spletu]. Atene: Mediteranski migracijski observatorij. www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/UNECE%20paperV3.pdf

BALDWIN-EDWARDS, Martin in Constantina SAFILOS-ROTHSCHILD. (2000). Immigration and Unemployment in Greece: Perceptions and Realities. V: *Unemployment in Southern Europe: Coping with the Consequences*. (ur.) Nancy Bermeo. London: Frank Cass.

BAUBOCK, R. PERCHINIG, B. SIEVERS W. (ur.), (2007), Nationality and Citizenship in Cyprus since 1945: Communal Citizenship, Gendered Nationality and the Adventures of a Post-Colonial Subject in a Divided Country, *Citizenship in the new Europe*, Amsterdam University Press.

BEŠTER, R. DROLC, A. KOVAČ, B. MEŽNARIČ, S. ZAVRATNIK ZIMIC, S.: (2002) *Migracije, globalizacija, Evropska unija*, Mirovni inštitut, Zbirka EU monitor, Ljubljana.

BLACK, R. (1994), 'Livelihoods under stress: a case study of refugee vulnerability in Greece.'

CAVOUNIDIS, J. (2002) Migration in Southern Europe and the Case of Greece, *International Migration*, 40, 1, 45-69.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN (2006), Marco Jurídico del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Sevilla.

Current Issues in UK Asylum Law and Policy; NICHOLSON, F. (ur.), TWOMEY, P. M. (ur.); ISBN-10: 1840141808.

DE LUCAS, J. in DÍEZ, L. (2006). La integración de los inmigrantes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Diamanti KARANOU, P. (2003) Migration of Ethnic Greeks from the Former Soviet Union to Greece, 1990-2000: Policy Decisions and Implications, *Southeast European and Black Sea Studies*, 3, 1, 25-45.

Einaudi, Luca, 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, Laterza.

Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (2004), *Tretje poročilo o Grčiji* [na spletu]. Strasbourg: Svet Evrope. www.coe.int

FAKIOLAS R. (1997), Recent efforts to regularise undocumented immigrants, *WP/97/40/EN*, *Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev*, Dublin, Irska.

-(2003), Regularising undocumented immigrants in Greece: procedures and effects. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, let. 29, št. 3: 535-557.

GARCÍA-CALABRÉS Cobo, F. (2006), Regimen laboral de los trabajadores extracomunitarios. Ur. Estudios y monografías 3. Junta de Andalucía Consejería de Gobernación. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.

GEORGIADIS, O. (ur.) (2002) Πρακτικός Οδηγός για το Δίκαιο σχετικά με τους Αλλοδαπούς, Bibliolega, Lefkosia.

GONZÁLEZ PIÑEIRO, M. (2005): »Comunicación y diversidad lingüística en la Unión.« Grški Helsinški monitor, (1995-1996) Hate Speech in the Greek media, Atene, kopije.

GUALDA, E. (2007), Hacia un trabajo decente. Inserción sociolaboral de la población extranjera en Andalucía. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla.

HARAKIS K., SITAS, A., SOTIRIADES, K., DEMETRIOU, L., CHARAKIS, C., ALEXANDROU, E. (2005), *Antiokoinoniki Symperifora TON Neon tis Kyprou- Ratsistikes tasis*, Atene: Sakoulas [v grščini].

HATZIPROKOPIOU, P. (2003), Albanian immigrants in Thessaloniki, Greece: processes of economic and social incorporation, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 6, 1033-57.

International Organization for Migration (2003), *World Migration: Managing Migration-Challenges and Responses for People on the Move*. Ženeva: Mednarodna organizacija za migracije.

IZQUIERDO, A. (koord.) (2007), *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Madrid: Fundación BBVA.

JANDL, M. (2003), *Estimates on the Numbers of Illegal and Smuggled Immigrants in Europe*. Prezentacija na 8. mednarodni konferenci Metropolis [na spletu] Dunaj: Mednarodni center za razvoj migracijske politike, www.icmpd.org/uploadimg/Metropolis%20Presentation%2D9%2D2003%2DMJ%2D1.pdf

JORDAN, B. STRETH, B. TRIANAFYLLIDOU, A. (2003a), 'Comparing Cultures of Discretion', posebna številka, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 2, 373-97.

-(2003b), 'Contextualising Immigration Policy Implementation in Europe', posebna številka, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 2, 195-224.

KASIMIS C. KASSIMI C. (2004), Greece: A History of Migration, *Vir informacij o migracijah*, junij 2004, www.immigrationinformation.org

KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (2000), (ur.) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Basingstoke: Macmillan.

KIPRIANOS, P. BALIAS, S. PASSAS, V. (2003), Greek Policy towards Immigration and Immigrants, *Social Policy and Administration*, 37, 2, 148-64.

KOMAC, M.; MEDVEŠEK, M. (2005a), Percepcija slovenske integracijske politike:



zaključno poročilo. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.

-(2005b), Simulacija priseljevanja v ljubljansko urbano regijo: zaključno poročilo. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.

LAZARIDIS, G. in J. POYAGO-THEOTOKY (1999), Undocumented Migrants in Greece Issues of Regularisation. *International Migration*, let. 37, št. 4: 715-738.

L'Estat de la immigració a Catalunya. Januar 2005. Anàlisi jurídica i sociodemogràfica. Maria JESÚS LARIOS in Mònica NADAL (ur.), Fundació Bofill, (2006), Institut d'Estadística de Catalunya: <http://www.idescat.cat>.

LIANOS T. P., SARRIS A. H., KATSELI L. T. (1996), Illegal Immigration and Local Labour Markets: The Case of Northern Greece, *International Migration*, 34, 3, 449-484.

LIANOS, T. (2001a), Illegal Migrants to Greece and their Choice of Destination, *International Migration*, 39, 2, 3-28.

- (2001b), *Understanding Greek Immigration Policy*. Delovni dokument. Skupina dodiplomskih študentov Kokkalis.

LYBERAKI A. in MAROUKIS T. (2004), »Supply of And Demand For Immigrant Labour: Comparing Albanians in Athens and Emilia Romagna«, delovni dokument za projekt IBEU, ki ga koordinira ELIAMEP, http://www.eliamep.gr/_admin/upload_research/306958242_10_RESEARCH.PDF

LYKOVARDI, K. PETROULA, E. (2003), Greece, v: J. Niessen, Y. Schibel in R. Magoni (ur.), *EU and US approaches to the management of immigration*, Bruselj: Skupina za migracijsko politiko, www.migpolgroup.com/publications/default.asp?action=publication&pubid=95

LYKOVARDI, KALLIOPI in Eleni PETROULA (2003), *EU and US Approaches to the Management of Migration: Greece* [na spletu]. Ur. Jan Niessen et. al. Bruselj: Skupina za migracijsko politiko, www.migpolgroup.com/uploadstore/Greece.pdf

LYKOVARDI, K. (2002), *General Overview of Discrimination in Greece* [na spletu]. Ženeva: Mednarodna organizacija za migracije, www.iom.fi/anti-discrimination/pdf/Greece%20II%20January%202003.PDF

MARTÍN ROJO, L. (ur.) (2003), *¿Asimilar o integrar? Dilema ante el multilingüismo en las aulas*. Madrid, MEC, CIDE.

MARTÍN, J. in TRINIDAD, M. L. (2005), *Una nueva forma de ordenar la inmigración en España*. Barcelona: Lex Nova.



MARVAKIS A., PARSANOGLU D., PAVLOU M., (2001) (ur.), Μετανάστες στην Ελλάδα, Ellinika Grammata: Atene.

Minas Atlas über Migration (2007), Integration und Asyl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

MIKRAKIS, A. TRIANDAFYLLIDOU A., (1994), Greece: the "others", Social Science Information, ssi.sagepub.com.

MOLINA NAVARRETE, C. ESTEBAN DE LA ROSA, G. ARCE JIMENEZ, E. (2005), La Inmigración Extranjera. Comentarios sistemáticos del Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre. Centro de Estudios Financieros.

MORENO CARBERA, J. C. (2006): *De Babel a Pentecostés. Manifiesto plurilingüista*. Barcelona, Horsori Editorial.

MOYA ESCUDERO, M. (koord.), (2001), Comentario sistemático a la Ley de Extranjería. Comares. Granada.

MÜNZ, R. (1999), Zuwanderung nach Deutschland. Campus Verlag.

Observatorio valenciano de la inmigración (2006). *Radiografía de la inmigración en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Fundación CEIM.

OECD Secretariat (2000), Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. V: *Combating the illegal Employment of Foreign Workers*, 53-70 [na spletu]. Pariz: OECD. www.oecd.org

OLTMER, J. (2004), Normalfall Migration. Bundeszentrale für Politische Bildung.

PAPANTONIOU-FRANGOULI, Maria in KLEIO Maria Levanti (2000), *The legalization of aliens in Greece*. International Migration Review, let. 34, št. 13: 950.

PÉREZ YRUELA, M.; RINKEN, S.(2005), *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Córdoba: CSIC-IESA.

Pravni dokumenti o zaščiti tujcev, prosilcev za azil in beguncev (1999), Visoki komisariat združenih narodov za begunce, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope, Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana.

PSIMMENOS, I. KASSIMATI, K. (2002) *The Greek Case: Immigration Control Pathways: Organisational Culture and Work Values of Greek Welfare Officers*, poročilo o projektu, Atene, julij 2002, glej <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>

R.E-R. *Quaderni di statistica: l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano (dal 2002 al 2005)

R.E-R. *Quaderni di statistica: l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, CLUEB, Bologna (dal 2006 al ...)

RAKOČEVIČ, S.; DEBELAK, S. (1999), *Predpisi o tujcih in azilu*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

REYNERI, E. (2001), *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union* [na spletu]. Ženeva: Mednarodna organizacija dela.

www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf

SAMOKHALOV, V. (2004), *Greece and Migrants: The Process of Integration*. Delovni dokument. Atene: Mednarodni center za črnomske študije.

SITAROPOULOS, N. (2003), *Immigration Law and Management in Greece. Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy*. Atene: Sakkoulas publishers, Center za mednarodno in evropsko gospodarsko pravo, Delovni dokument, št. 3.

SOPEMI (1999-2006), *Trends in International Migration*. Pariz: OECD.

SOTIROPOULOS D.A., (februar 2004), *Formal Weakness and Informal Strength: Civil Society in Contemporary Greece*, Dokument za diskusijo št. 16, Helenistični observatorij, LSE.

Mark Symes and Peter Jorro *The Law Relating to Asylum in the UK*.

TRIANDAFYLIDOU, A. (1996), *Greek migration policy: A Critical Note*, *Synthesis: Review of Modern Greek Studies*, 1, 1, 15-22.

- (1999), *Nation and Immigration: a Study of the Italian Press Discourse - Social Identities*, Taylor & Francis.
- (2000), *The Political Discourse on Immigration in Southern Europe: A Critical Analysis*, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 10, 5, 373-89.
- (2001), *Immigrants and National Identity in Europe*, London: Routledge.
- (2002a), *Greece*, inter Wal, J. (ur.) *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000*, Dunaj: EUMC, februar 2002, str. 149-72.
- (2002b), *Negotiating Nationhood in a Changing Europe: Views from the Press*, Ceredigion, Wales and Washington D. C.: Edwin Mellen Press. *Greek sources and literature on migration in the Greek language*.



TRIMIKLINIOTIS, N. (1999), "New Migration and Racism in Cyprus: The Racialisation of Migrant Workers", poglavje v knjigi, ki sta jo uredila Anthias, F. in Lazarides, G. Naslov: *Into the Margins: Migration and Exclusion in Southern Europe*, Avebury.

TRIMIKLINIOTIS, N. in DEMETRIOU, C. (2007), Ciper: Civic Participation and New Migration, poglavje v: *European Immigration: A sourcebook*, ur. Anna Triandafyllidou in Ruby Gropas, Ashgate, Aldershot.

TRIMIKLINIOTIS, N. in FULIAS-SOUROULLA, M. (2006), Mapping of policies affecting female migrants and policy analysis: the Cyprus Case, *Integration of Female Immigrants in Labour Market and Society. Policy Assessment and Policy Recommendations, Delovni dokument št.1*, za Delovne dokumente FEMIPOL, http://www.femipol.uni-frankfurt.de/docs/working_papers/wp2/Cyprus_.pdf

TRIMIKLINIOTIS, N. and PANTELIDES, P. (pomlad 2003), Mapping Discrimination in Cyprus: Ethnic Discrimination in the Labour Market, *The Cyprus Review*, 9, let. 15 : 1, str. 121-148.

TRIMIKLINIOTIS, N. ΡΑΤΣΙΣΜΟΣ, ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΕ ΜΙΑ »ΜΕΤΑ-ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΧΩΡΑ«, (2008) *Μετανάστες, Εργάτες, Εργασία κι Εμείς: Για ένα Νέο Εργασιακό και Μεταναστευτικό, Υπόδειγμα και την Ανανέωση του Κυπριακού Συνδικλισμού*, εκδ. Πολύτροπον, Atene.

TRUJILLO SÁEZ, F. (2004), »La actuación institucional en atención al alumnado inmigrante y la enseñanza del español como segunda lengua«, v *Glosas Didácticas*, 11, str. 16-46.

Edmond Gabbay *UK Immigrant Laws*;

UK Immigrant Rules Bible;

Oddelek za prebivalstvo pri Združenih narodih. *World Population Prospects: the 2002 Revision Population Database* [na spletu]. <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

ZAVRATNIK ZIMIC, S.(2003), *Migrational Trends in Selected Applicant Countries. Letnik VI - Slovenia: The perspective of a Coountry on the 'Schengen Periphery'*, Mednarodna organizacija za migracije, Ljubljana.