

INTEGRACIJSKI PROGRAMI ZA PRISELJENCE V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

INTEGRATION PROGRAMS FOR IMMIGRANTS IN SELECTED EU MEMBER STATES

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

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

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

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

UVOD

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

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

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



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

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

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

INTEGRACIJSKI PROGRAMI NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

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

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



3 Dokument Sveta 14615/04.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Glej Carrera (2006: 16).

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CILJNE SKUPINE INTEGRACIJSKIH PROGRAMOV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



18 Zuwanderungsgesetz.

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

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

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

PROSTOVOLJNI ALI OBVEZNI INTEGRACIJSKI PROGRAMI

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



21 Glej Prilogi 3 in 4 k Uredbi o integraciji tujcev: Potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih učenja slovenskega jezika (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P003-0000.PDF, 21. 11. 2008) in Potrdilo o izpolnjevanju pogojev za udeležbo v programih seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo (http://www.uradni-list.si/files/RS_-2008-065-02821-OB~P004-0000.PDF, 21. 11. 2008).

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

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

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

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



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

23 Aufenthaltsgesetz.

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

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

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

STROŠKI

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

28 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF.

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

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

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

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

SPODBUDE IN SANKCIJE

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SKLEP

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

und Flüchtlinge 2008a).

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

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

LITERATURA IN VIRI

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

grammes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland (http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Integration/Final_INTI_Report.pdf, 20. 11. 2008).

Liebig, Thomas (2007) "The Labour Market Integration of Immigrants in Germany," OECD Social, employment and migration working papers no. 47 (<http://www.oecd.org/dataoecd/28/5/38163889.pdf>, 20. 10. 2008).

Marinelli, Vera (2005) "The Netherlands." V: Jan Niessen, Yongmi Schibel in Cressida Thompson (ur.) *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (http://www.migpol-group.com/public/docs/141.EMD_Netherlands_2005.pdf, 29. 6. 2009).

Musso-van der Velde, Sandrine (2004) "Immigrant integration policy - the case of the Netherlands." (Draft Version 13 December 2004) (http://www.pcb.ub.es/idp/esp/2_recerca/immig/pdf/tj_vandervelde.pdf, 20. 11. 2008).

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

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

Penninx, Rinus (2005) "After the Fortuyn and Van Gogh murders: Is the Dutch integration model in disarray?" Lecture in the international seminar for experts "Integrating migrants in Europe - Comparing the different national approaches", organised by the Cicero foundation in the series great debates, Paris, 9-10 June 2005 (http://www.cicerofoundation.org/pdf/lecture_penninx.pdf, 23. 10. 2008).

Perista, Pedro (2004) "Reception and integration of new migrants." Comment Paper, Portugal (http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/the-reception-platforms-to-promote-the-integration-of-immigrants/04_FR_com_PT_en_041028.pdf, 17. 11. 2008).

Prokofjeva, Violeta (2008) "Czech as a Foreign Language Courses: Necessary, Scarce and Expensive" (<http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=2117120>, 21. 11. 2008).

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

DOKUMENTI

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

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

