

---

*Policy analiza*

---

Pregledni rad  
UDK 325+314.7+325.1+342.7

---

**Politologija migracija<sup>1</sup>**

---

ANDELKO MILARDOVIĆ

*Institut za migracije i narodnosti, Zagreb**Sažetak*

Autor fenomenu migracija pristupa politologijski, odnosno kao predmetu policy analize. Migracijska politika je skup mjera koje neka vlada promiče spram stranih radnika. Takva politika može imati različite ciljeve: integraciju, asimilaciju ili isključivanje, a može biti poticajna ili restriktivna. Autor opisuje najznačajnije subjekte i aktore u migracijskoj politici, polja istraživanja (politička participacija, ljudska prava itd.), ideologijske okvire politika, posebice ukazujući na neokonzervativizam i netoleranciju prema strancima. Autor se zalaže za razvoj policy pristupa istraživanju suvremenih migracija, odnosno za interdiscipliniranost i kombiniranje makro i mikro politologijske orijentacije.

**NA PUTU KA SPECIJALIZACIJI**

U razvijenim društveno-humanističkim znanostima poodavno je izvedena znanstvena discipliniranost. Utemeljene su zasebne discipline koje su, koristeći opće teorijsko-metodologijske pretpostavke, bile orijentirane na uže ili posebno područje istraživanja. Čini se da filozofija, a posebno sociologija, predstavljaju takav primjer. U filozofiji imamo filozofiju politike, filozofiju morala, religije, umjetnosti, a u sociologiji discipline kao što su sociologija politike, kulture, masovnih komunikacija, pokreta, industrijsku sociologiju, sociologiju migracija itd. To je samo znak razvijenosti i potrebitosti specijalizacije.

Dok su navedene znanosti poodavno krenule putem specijalizacije i ustanovile mali corpus disciplina, s politologijom nije tako. Ona sadrži niz nedoumica teorijske i metodologijske prirode, kao što su historijski izvori, korijeni, predmet i metoda odnosa prema drugim srodnim znanostima i disciplinama, struktura itd. Kod nje sve ostaje otvoreno i upitno. U izgrađivanju vlastitog identiteta nije se povodila za specijalizacijom. Zato do sada nisu konstituirane

<sup>1</sup> Ulomak s projekta: Migracije i društveni razvoj. Institut za migracije i narodnosti Sveučilišta u Zagrebu.

politologija religije, politologija djelovanja, politologija migracija, iako za specijalizacijom postoje sve veći zahtjevi. Zaustavimo se na mogućnosti konstituiranja *politologije migracija*. Mišljenja smo da migracije pored društvenog, (sociologijskog), kulturologijskog, lingvističkog i psihologijsko/psihopatologijskog imaju i politologijsko značenje.

Politologija migracija mora početi od pretpostavke razlikovanja politike i policy, a s metodologijskog aspekta pored predmeta valja odrediti i ulogu policy analize u istraživanju migracija i značenje temeljnih pojmova. Ovako strukturirana ona se može prihvatiti istraživanja migracija unutar političkog sustava.

Moguća su različita određenja pojma politike. Politika je djelatnost orijentirana na posredovanje interesa unutar političke zajednice, ili: politika je jednostavno borba za moć i osvajanje vlasti. U tom smislu potrebno je razlikovati individualne i grupne procese u sferi političkog poretka i borbe grupa unutar potonjeg za zadobijanje moći. S druge strane, postoji niz politika kojima nije cilj osvajanje vlasti.

To su kulturna, sportska, ekološka, privredna, migracijska i ine politike. Za ovaj tip politika u literaturi se koristi izraz »policy«, pa tako na primjer govorimo o migration policy.<sup>2</sup>

Politologija se bavi političkim procesima i djelovanjima aktera koji se bore za moć i izradom pojedinačnih politika ili policy. Izrada politika (policy) do sada je uglavnom bila prepuštena stručnjacima izvan politologije. Možda nije neskromno pitanje tko bi bolje mogao izrađivati ekološku, nuklearnu, kulturnu, sportsku, migracijsku politiku od politologa? Kod nas su te ideje<sup>3</sup> tek u začetku, dok je policy analiza u SAD gotovo stara stvar. Izrada politika, a ovdje je riječ upravo o migracijskoj politici zahtijeva primjenu politologijskog znanja u određenoj političkoj sferi djelovanja.

Izrada politike pretpostavlja da se djelovanje aktera u nekoj sferi života ne prepušta voljnom već racionalnom djelovanju. Analiza pretpostavlja optimalnu mogućnost njezine recepcije od strane političara. Odnos politologa i političara uvijek je opterećen prenapetošću, jer akter moći pretpostavlja da je jači i ne želi intervencije analitičara. Do sada je kod nas rijedak slučaj izrade i recepcije politike (policy), što zapravo ukazuje na voluntarističko djelovanje. Zasnivanjem analize u području migracija pretpostavlja se mogućnost predviđanja rezultata predviđenih mjera.<sup>4</sup>

Smisao izrade pojedinačnih politika, uključujući i migracijsku, jest u mogućnosti znanstvenog (politologijskog) predviđanja ponašanja aktera migracijske

<sup>2</sup> O značenju termina »policy«: Arnold J. Heidenheimer, »Politics Policy, as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences, *The Review of Politics*, 1/1986.

<sup>3</sup> Zahvaljujući naporu mladih politologa Ivana Grdešića, Mirjane Kasapović i Nenada Zakošekića policy analiza promaknuta je i u jugoslavensku politologiju. Posebna zasluga pripada Ivanu Grdešiću. Usp. *Politička misao*: »Politička znanost i policy analiza«, br. 3/1987. U Americi vodeći politolog policy orijentacije je Harold Lasswell.

<sup>4</sup> Usp. Žan Mejno, *Uvod u političku nauku*. Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1960, str. 241.

politike. Ukoliko se pri izradi uzmu svi valjani podaci, odnosi, subjekti, tada se može teorijski pretpostaviti ponašanje aktera migracijske politike, dakle onih koji je provode i onih na koje se odnosi. Uz optimalne uvjete funkcioniranja takva, znanstveno izrađena, politika može donijeti više učinaka negoli ona koja je plod voluntarističkih, stihijskih, nekontinuiranih poteza, i koja naposljetku ne pogoda cilj.

Uloga politologa u izradi politike (policy) je izrada i pripremanje načela akcije/djelovanja u sferi pojedinačnih politika. On mora biti nepristran i precizan u konstrukciji akcije. Ovdje moramo razlikovati migracijski policy proces i migracijsku policy zajednicu. Migracijski policy proces predmet je istraživanja, ali i njegova znanstvenog oblikovanja članova migracijske policy zajednice, tj. svih onih koji sudjeluju u kreiranju migracijske politike, od istraživača do predstavnika političkih elita, vladinih institucija i socijaliziranih tijela.

Od presudnog je značenja komunikacija istraživača i predstavnika elita/političara koji bi oblikovani policy proces trebali primijeniti u praksi. Baskin<sup>5</sup> je na primjeru vrlo krivudave, neodređene jugoslavenske migracijske politike pokazao poteškoću komunikacije predstavnika policy migracijske zajednice i političkih procesa. U prekidu komunikacije istraživači ili izrađivači migracijske policy gube mogućnost utjecaja na migracijske procese u sklopu općih političkih procesa. Time se ne postižu mogući efekti u korist nosilaca političkih procesa, ali se i ne mijenjaju uvjeti života onih na koje se odnosi migracijska policy.

## PREDMET POLITOLOGIJE MIGRACIJA

### *Migracijska politika*

U zemljama s velikim brojem stranih radnika vlade su prisiljene oblikovati migracijsku politiku. Odnos prema strancima ovisi o ukupnim odnosima u društvu, posebice ponudi i potražnji radne snage, stabilnosti ili nestabilnosti neke privrede, kulturnim razlozima itd.

Migracijsku politiku mogli bismo odrediti kao skup mjera koje neka vlada promiče spram stranih radnika. Vlada i njezine institucije obično određuju ciljeve migracijske politike, koji su u kontekstu njezine politike. Ciljevi se mijenjaju ovisno o globalnoj politici, a odnose se na uvjete zapošljavanja stranaca, stope rasta, zakonske uvjete boravka stranaca, demografsku politiku, koristi od migracija, položaj djece i obitelji stranih radnika itd. »Imigracijske zemlje raspolažu brojnim sredstvima da usklade migracijske tokove sa svojim promjenljivim potrebama i ciljevima.«<sup>6</sup>

Pri oblikovanju migracijske politike vlade i njezine policy institucije uzimaju u obzir *ekonomske, pravne, socijalno-psihološke, obrazovne, kulturne i političke aspekte*. Ekonomski/gospodarski aspekti odnose se na količinu robe strane radne

<sup>5</sup> Mark Baskin, »Politički proces i policy zajednica u jugoslavenskoj politici«. *Politička misao* 3/87.

<sup>6</sup> Zvonimir Baletić, »Medunarodne migracije u modernom ekonomskom razvitku«, *Ekonomski pregled*, 3—4/1982, str. 133.

snage koju može apsorbirati nacionalno tržište. O odnosima na tržištu ponude i potražnje vlada može oblikovati poticajnu i restriktivnu migracijsku politiku.

Poticajna migracijska politika je ona kada vlada, uslijed povoljnih uvjeta na tržištu radne snage, ne ograničava priliv stranaca jer u prilivu, migracijama vidi nacionalnu korist. Mjere poticanja uvijek su aktualne u uvjetima privredne izgradnje ratom razrušene privrede i konjunktturnog ciklusa.

Teorijski i praktično vlade ponajčešće počinju zastupati restriktivnu migracijsku politiku, tj. zakonskim putem ograničavaju priljev stranaca, kako bi se smanjila nezaposlenost i pri zapošljavanju dala prednost domaćem radniku. Pravnim aspektom migracijske politike vlada uglavnom nastoji normativnim putem jamčiti okvire za realizaciju postavljenih ciljeva i ponašanje stranaca, što obično čini putem *Zakona o strancima*<sup>7</sup> Zakon regulira uvjete prava stjecanja, priskrblijanja dozvole boravka, što je u nadležnosti ministarstava unutrašnjih poslova, dužnosti stranaca, mogućnosti izгона itd.

Budući da se privremenost sve više pretvara u stalnost, kreatori migracijske politike moraju voditi računa o socijalnim i obrazovnim aspektima, koji se odnose na članove obitelji stranaca, njihovu socijalnu zaštitu, uvjete obrazovanja koji su pretpostavka uključivanja stranaca u društvo prijema, jer na osnovi obrazovanja zadobivaju ulogu i status u novom društvu. Ni politički aspekt, koji podrazumijeva sudjelovanje stranaca u političkom životu, mogućnost političke participacije i artikulacije interesa, ne smije biti zanemaren. Kao što se vidi, migracijska politika zahvaća veoma širok spektar preko ministarstva rada, socijalne zaštite, obrazovanja i omladine itd.

Vlade i partije mogu promicati tri modela migracijske politike: *integraciju, asimilaciju i isključivanje*.

Integracija podrazumijeva uključivanje stranaca u društva prijema s osnovnom nakanom osiguranja uvjeta rada, obrazovanja i življenja, uz pretpostavku uvažavanja kulturnih i religioznih razlika i visoku toleranciju. Teoretičari smatraju da postoji nekoliko oblika integracije. U *monističkoj integraciji* povezivanje manjine u društvu cjelinu odvija se kroz pokoravanje, podjarmlijanje.<sup>8</sup> U tom slučaju odvija se prisilna integracija u kojoj se manjina nastoji uključiti, povezati u interese većine ili cjeline. Taj tip integracije primjeren je totalitarnim društvima.

Drugi tip predstavlja *pluralistička integracija*, koja odgovara i pluralističkom ustrojstvu društva. Ona se pokazuje u obliku partnerstva u kojem partneri (manjina-većina) zadržavaju svoje temeljne životne i kulturne karakteristike, i zapravo koegzistiraju u zajednici bez nasilja.

*Interakcijska integracija* je treći tip integracije koja se temelji na modelu prilagodavanja partnera koji međusobno jedni na druge utječu. U ovome modelu postoje zajedničke točke, ali se uvažavaju i međusobne razlike.

<sup>7</sup> Primjerice u SR Njemačkoj *Ausländergesetz* od 28. travnja 1965.

<sup>8</sup> Bingermer/Meistermann-Seeger/Neubert, *Leben als Gastarbeiter*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1972, str. 19.

Različiti tipovi, modeli i teorije ne pridonose praktičnom rješenju integracije.<sup>9</sup> Svaka vlada, ali i stranke, ima različit pristup konceptu integracije. To naravno otežava položaj stranaca. Na primjeru zapadnonjemačke migracijske politike mogu se navesti slučajevi odbijanja integracijskog modela, i to kod neokonzervativaca tvoraca Hajdelberškog manifesta. Oni su mišljenja da je nemoguće ostvariti integraciju. »Narodi su (biološki i kibernetički) živi sistemi višeg reda, a svojstva tih sistema koja se prenose genetski i tradicijom, razlikuju se od naroda do naroda. Stoga nije moguća integracija velikih masa stranaca (koji nisu Nijemci), a da se istodobno sačuva i naš narod. To bi dovelo do dobro nam poznatih etničkih katastrofa višekulturnih država.«<sup>10</sup>

Takva razmišljanja idu u krug umjerenih radikalnih rješenja koja se zasnivaju na etnocentričnom narcizmu, rasizmu, za razliku od ekstremno desnih migracijsko-političkih shvaćanja, koja a priori odbacuju integraciju.

Integraciju kao model migracijske politike pokušajmo konkretizirati na primjeru SR Njemačke,<sup>11</sup> koja pored Francuske ima najveći broj stranaca. Ona ih je u početku svoje migracijske politike tretirala privremenim. Produžavanje boravka, dovodenje članova obitelji neumitno je vodilo pretvaranju privremenosti u trajnost. S obzirom na činjenično stanje privremena integracija kao model migracijske politike bila je nerealna. Poradi toga pristupilo se preinaci *privremenog*<sup>12</sup> u trajni model integracije.

Orijentacija na trajni model integracije oblikovana je »spajanjem obitelji« i porastom novorođene strane djece, i relativno visoke opredjeljenosti prve generacije za povratak i reintegraciju u svoje domovine.

Migracijska politika privremenosti ili ograničene integracije oblikovala se prema zakonima ponude i potražnje na tržištu robe radne snage. U tomu razdoblju reguliranje prava boravka i rada stranaca bilo je prepušteno »širokoj slobodi djelovanja administracije«. Takav tip migracijske politike omogućavao je ele-

<sup>9</sup> Usp. Petar Pušić, »Suvremeni oblici integracije stranaca u SR Njemačkoj«, *Rasprave o migracijama*, Zagreb, br. 67/1980, str. 50.

<sup>10</sup> Mjesečnik Centra za istraživanje migracija, Zagreb, br 3/83, vol. XI. U krajnje morbidnom shvaćanju integracija je smrt naroda. Tako smatra Wolfgang Seeger. Usp. *Ausländerfeindlichkeit, Rechtstextremismus...*

<sup>11</sup> Za SR Njemačku vrijede ovi tipovi migracijske politike: 1. 1955—1974, »privremena integracija« ili faza »Gastarbeiters«; odnosno rotacije izmjene radne snage s tendencijom privremenosti; 2. faza integracije od 1974—1980; i 3. faza reintegracije od 1981. Usp. Lutz Hoffmann/Herbert Even: *Soziologie der Ausländerfeindlichkeit*. Weinheim und Basel, 1984, str. 140—153.

<sup>12</sup> »Nediferencirane koncepcije 'privremene' integracije proturječne su i nerealne, a stvarne ih činjenice neprekidno opovrgavaju«. Dokumenti o politici integracije migranata u SR Njemačkoj i Francuskoj. *Rasprave o migracijama* br. 64. Zagreb, 1980.

S obzirom na karakter trajnosti promiče se ovakva politika integracije orijentirana na: 1. priznanje stvarnog doseljavanja (uz zadržavanje dosadašnje obustave zapošljavanja stranih radnika); 2. znatno jačanje integracijskih mjera, prije svega za djecu i omladinu, osobito u predškolskom, školskom i stručnom obrazovanju; 3. ukidanje svih mjera segregacije na području školstva...; pravo mladih na neometano natjecanje na radna mjesta i stručno obrazovanje; pravo mladih koji su rođeni i odrasli u Saveznoj Republici Njemačkoj na izbor državljanstva; opće preispitivanje prava stranaca i postupaka dodjeljivanja državljanstva radi njihove veće pravne sigurnosti i većeg obzira posebnim legitimnim interesima stranih radnika i njihovih obitelji; jačanje političkih prava davanjem općeg biračkog prava poslije duljeg boravka; jačanje socijalnih savjetova lišta koja se bave problemima stranih radnika«. Isto, str. 14.

mentarne uvjete adaptacije, ali ne i integraciju u socijalni sustav. Prihvatanje modela trajne integracije značilo je da sudbina ne smije i ne može više zavisiti o stanju na tržištu rada i slobodnoj igri administracije, već su uvjeti rada i života moraju normativno urediti. Od slobodnog, neograničenog kretanja i povećavanja radne snage nova migracijska politika odlučila se, naravno, opet iz ekonomskih razloga (kriza), na kontroliranje migracija, zapravo na jedan tip restriktivne migracijske politike, ograničavanje priliva strane radne snage.

Model trajne integracije podstiče se i zbog priznavanja kategorija »stvarnog useljenja«, a ne privremenog boravka (dio prve, osobito druga, a o trećoj generaciji da i ne govorimo; što će biti s četvrtom?).

Trajno uključenje pretpostavlja jednakost stranaca i domorodaca. To se posebno odnosi na drugu i treću generaciju. Skup mjera uključivanja/integracije odnosi se na sekundarnu socijalizaciju (obrazovanje), o kojoj ovise uloga i status, socijalna promocija mladih stranaca; sređivanje administrativnih uvjeta boravka; problemi treće generacije; savjetodavna pomoć obiteljima itd. Integracijske mjere polaze od uključivanja djece u predškolski proces socijalizacije, i to poticanjem roditelja na taj čin, i uklanjanjem straha od gubitka kulturnog i nacionalnog identiteta obrazovanjem odgojitelja.

Model integracijske migracije politike pretpostavlja »zajednički odgoj«. Zastupnici takove politike smatraju da je nemoguća integracija ako se odgoj odvija po načelu nacionalne grupiranosti. Zajednički odgoj omogućuje znanje jezika, što je uvjet integracije u društvo. Budući da prva generacija slabo poznaje jezik i da ga teško može prenositi i nadograđivati, potonja integracijska politika zalaže se za uključivanje u učenje njemačkog jezika.

Integracija socijalizacijom predviđa se i kroz školovanje djece. Situacija u području stjecanja naobrazbe, pohađanja škola, vrlo je nepovoljna. Mladi stranci nerijetko se statusno zaustave gdje i njihovi roditelji. Uspjeh učenika u školovanju vrlo je nizak, što im onemogućuje socijalnu promociju. Tome su krivi socijalizacijski propusti u primarnoj i sekundarnoj socijalizaciji (predškolski odgoj) i organizacija razreda, integracijskih i reintegracijskih. Integracijska politika zagovara odbacivanje tzv. dvojne strategije obrazovanja jer je smatra ne-realnom, nepovredivom,<sup>13</sup> ali zadržava mogućnost nastave na materinskom jeziku. No prava integracija je moguća tek u tzv. regularnim razredima. Međutim da bi se ona postigla, potrebno je dodatno obrazovanje pedagoških kadrova. Integracijska migracijska politika vodi računa i o stručnom osposobljavanju migranata. S obzirom da velik broj djece ne završava školovanje, a u radno sposobnoj dobi potrebuje posao, oni se stručnim i jezičnim tečajevima osposobljavaju za neko zanimanje, odnosno za dobivanje kvalifikacije. Uspješno provođenje integracije ovisi o pravnim propisima, reguliranju radne i bora-višne dozvole.

Pored integracije kao modela migracijske politike moguća je i *asimilacija*. Sama integracija sadrži elemente asimilacije i zapravo je blaži oblik procesa

<sup>13</sup> Dakle, teži se integracijskom modelu zajedničkog obrazovanja bez nacionalnih razreda. Takva koncepcija krije mogućnost gubitka kulturnog, nacionalnog identiteta, odnosno asimilacijske ambicije.

asimilacije. Jer, ako se pojedinac i grupa integriraju u neko društvo, postoji mogućnost da će se s vremenom asimilirati i izgubiti identitet. Asimilacija je vrsta izjednačavanja, stapanja manjih dijelova u cjelinu, koja se odvija nasilnim putem: isključivanjem nacionalnih posebnosti, kulture i tradicije neke društvene grupe prisilno ugrađene u većinsku socijalnu kulturu.

U procesu asimilacije manjinska grupa gubi nacionalni kulturni identitet. Razlika između integracije i asimilacije u tome je što integracijski model pretpostavlja zadržavanje nacionalnog identiteta. To znači da se pojedinačne nacionalne grupe uključuju u život društva uz toleranciju kulturnih raznolikosti i tendenciju stvaranja multikulturalnog društva.

Asimilacijski proces zadire u cjelokupno stanje manjine i podvrgava je većini. Treći model migracijske politike je *isključivanje* stranaca. Isključivanje znači odbacivanje integracijskog i asimilacijskog modela. Zastupnici takvih shvaćanja pripadaju neokonzervativnom i desnom radikalnom krugu. Neokonzervativci<sup>14</sup> u SR Njemačkoj integraciju stranaca smatraju nemogućom i opasnom. Njima se, s naglašenim radikalnim zahtjevima, pridružuju desne radikalne grupe i partije, ksenofobijske orijentacije. U tome kontekstu ksenofobija je samo jedna ekstremna varijanta migracijske politike koju provode desne radikalne partije u SR Njemačkoj, Austriji, Švicarskoj, Francuskoj i Švedskoj. Isključivanje znači da se stranci moraju vratiti svojim kućama. Stranci se nikako ne smiju asimilirati, jer asimilacijom kvare nacionalni identitet zemalja prijema. Oni ugrožavaju kulturu i tradiciju, i predstavljaju strano tkivo u visokorazvijenim kulturama. Asimilacija i integracija su nepojmljive i zbog, kako oni kažu, rasnih razloga. Nemoguće je da neki Afrikanac postane Nijemac. Isključivanje stranaca proizlazi iz razloga njihove »preplavljenosti« i »ugroženosti« domaćeg stanovništva. Isključivanju pridonosi niz predrasuda o strancima kao nemoralnim, prljavim osobama, kriminalcima i autoritarnim ličnostima. Takav odnos prema strancima izvodi se iz kolektivnih predrasuda, neuroza i frustracija, te etnocentričnosti, grupne narcisoidnosti. Mehanizme isključivanja vlade mogu podupirati restriktivnim migracijskim politikama te sredstva javnih komunikacija u pravilu desnih ekstremističkih grupa i partija. Riječ je o netoleranciji.

### *Subjekti migracijske politike u političkom sustavu*

Svaki politički sustav kao skup institucija nastoji, preko istih, oblikovati određenu politiku prema strancima. Ta politika, posredovana zakonskim instrumentima, predstavlja skup postupaka koje podređeni sustav poduzima prema strancima. Stranci u nekom političkom sustavu mogu biti tolerirani ili netolerirani. To ovisi o tome da li migracijska politika određenog političkog sustava uvažava prisutnost stranaca i njihove kulture ili je pak jedan od segmenata političkog sustava netolerantan, primjerice ekstremističke partije. Politički sustavi postupaju prema migrantima ovisno o prilikama na tržištu, ponudi i potražnji radne snage, strategiji razvoja, populacijskoj politici, poštivanju ili

<sup>14</sup> Riječ je o tvorcima Hajdelberškog manifesta.

kršenju ljudskih prava itd. U svakom slučaju svaki politički sustav nastoji oblikovati primjerenu migracijsku politiku.

Politolog istraživač mora imati na umu kreatore i provoditelje migracijske politike u nekoj zemlji. To znači da prije svega mora dobro poznavati socijalni i politički sustav neke zemlje kako bi mogao utvrditi subjekte. U svakom sustavu, uz njegove temeljne institucije koje oblikuju ili utječu na oblikovanje migracijske politike, postoje specijalizirane vladine institucije koje se bave pitanjima migranata, stranaca. Pokušat ćemo prikazati glavne subjekte migracijske politike u nekom političkom sustavu.

#### *Vlada*

Vlada kao organ društvenog rada, pored ostalih, uz pomoć specijalista kreira migracijsku politiku neke zemlje. Ona na neki način utječe na cjelinu mjera kojima se utvrđuje položaj stranaca u nekom političkom i socijalnom sustavu.

#### *Zakonodavno tijelo*

Zakonodavno tijelo utvrđuje norme ili pravila ponašanja državnih i socijalnih institucija spram stranaca te status stranaca u nekom društvu. Obično to tijelo donosi zakon o strancima, koji reguliraju socijalna, kulturna i politička prava stranaca. On je ujedno i materijalizirani oblik migracijske politike koji regulira ponašanje države i stranaca. Njegovu donošenju prethodi parlamentarna rasprava u kojoj sudjeluju predstavnici različitih stranaka, zapravo interesa, nastojeći iz aspekta svoje stranačke politike utjecati na konačno oblikovanje zakona.

#### *Stranke*

U pluralističkim društvima stranke su političke organizacije koje na izborima nastoje utjecati na oblikovanje političke volje građana poradi zadobivanja glasa za ulazak u parlament odnosno osvajanje vlasti. Svaka partija u svojim programima ima migracijsku politiku. Migracijske politike partija razlikuju se prema partijskim politikama i ideologijama. Stoga partijske migracijske politike možemo podijeliti na *socijaldemokratske, liberalne, zelene, konzervativne i desno radikalne*. Socijaldemokratska migracijska politika vodi računa o interesima stranih radnika i u većini slučajeva, kao što se to može vidjeti na primjeru SR Njemačke i drugih evropskih država, zastupa model integracije stranaca, tj. integracijsku migracijsku politiku. Njoj su sklone i liberalne stranke. Svaka stranačka pozicija razlikuje se po stupnju tolerancije ili netolerancije. Može se pretpostaviti da će socijaldemokratske, liberalne i ekološkičke stranke biti liberalne i tolerantnije spram stranaca od konzervativnih i desno radikalnih, koje su u pravilu isključive, netolerantne ili čak rasističke. U posljednje vrijeme u Zapadnoj Evropi kao gljive poslije kiše počele su nicati desne radikalne stranke koje promiču isključivost. Drugo područje istraživanja su stranačke borbe i utjecanje na građane putem migracijske politike prema strancima. To znači da se netko može baviti samo aspektima međustranačkih borbi i uključivanja politike spram stranaca u te borbe.



### *Interesne grupe*

Interesne grupe kao grupe za utjecanje na parlament veoma su važne unutar nekog političkog sustava. Na primjeru migracije one mogu utjecati na pojedine parlamentarne zastupnike ili komisije da donesu takve zakone i mjere koji će odgovarati nekim društvenim grupama (interesima) koje oni zastupaju (primjerice neke grane industrije u kojima su zaposleni stranci).

### *Sindikati*

Sindikati su klasne i strukovne organizacije radnika, koje se bore za interese predstavnika faktora rada. Budući da je u svim sindikatima u inozemstvu mnoštvo inozemnih članova, sindikati nastoje voditi takvu migracijsku politiku koja će jamčiti ravnopravnost domaćih i stranih posloprimaca. U posljednje vrijeme sindikati, naročito zapadnonjemački, veoma su agilni u obrani interesa i prava stranih posloprimaca, a naročito u borbi protiv ksenofobije i neorasizma.

### *Crkva*

Crkva, naročito evangelistička, brine se za položaj stranaca u socijalnom i političkom sustavu. Uz matične, domaće crkve, aktivnu politiku vode i crkvene misije iz onih zemalja iz kojih je najviše stranih posloprimaca. Relevantnu ulogu u socijalnom zbrinjavanju stranaca ima i Karitas.

Crkva, pored socijalne, kulturne, ima i političku funkciju.

### *Mediji*

Mediji u političkom sustavu imaju integracijsku, kohezivnu ulogu. Preko njih se prenose poruke koje javnosti upućuju vladine, zakonodavne i parlamentarne grupe. U slučaju migracijske politike mediji imaju orijentacijsku i manipulacijsku ulogu. Orijentacijska je ona koja pravovremeno i korektno obavještava strance o svemu što se tiče njihova života i boravka u nekoj zemlji. Manipulacijsku, ili čak neprijateljsku, ulogu mediji imaju u slučaju zagovaranja netolerancije, agresivnog ponašanja domorodaca spram stranaca. U tom slučaju oni su sredstva za poticanje socijalne temperature i eksplozije.

Politolozi istraživači moraju imati na umu razliku između medija i dotičnog sustava i specijaliziranih medija koje osnivaju sami stranci. Na tom području, o položaju stranaca u medijskom sustavu, bilo je nekoliko zapaženih istraživanja. Ta istraživanja valjalo bi približiti domaćoj javnosti, koja je nedovoljno upoznata s rezultatima.

### *Politička participacija*

To je posebno područje istraživanja. U mnogim zapadnoevropskim sustavima ili se raspravlja o mogućnosti političke participacije ili ona već postoji na komunalnoj razini. Politička participacija predstavlja mogućnost sudjelovanja stranaca/migranata na izborima. U raspravama o političkoj participaciji predstavnici

sustava smatraju da građani imaju pravo sudjelovati u političkoj participaciji jer kao građanin tih zemalja podmiruju sve obaveze prema državi. Različita su shvaćanja o tom pitanju. Jedni misle da stranci ne mogu sudjelovati na izborima ako nisu državljani dotične države, a drugi se zalažu za njihovo sudjelovanje bez obzira na državljanstvo, pa čak idu do zahtjeva za izmjenom ustava. Mišljenja partije o tome su oprečna. Dok se neke zalažu za komunalnu razinu, druge žele vidjeti strance i na izborima za savezni parlament (Zeleni u SR Njemačkoj).

### *Ljudska prava*

Sasvim je izvjesno kršenje ljudskih prava i u demokratskim sustavima. Netolerancija, nepoštivanje zakonskih normi i širenje rasizma bitno ugrožavaju ljudska prava migranata. Jedno od njih je i pravo na azil. U posljednje vrijeme azilanti su postali zanimljivi evropskoj javnosti. Istraživanje prava migranata spada u istraživanje temeljnih ljudskih prava.

### *Nacionalsocijalizam i migracije*

Nacionalizam i ostale ideologije totalitarizma bile su krajnje netrpeljive prema strancima, stranim radnicima i protivnicima. Većina antinacističkih intelektualaca iz Njemačke poput Th. Manna, Klause Manna, Maxa Horkheimera, T. W. Adorna, Marcusea i ostalih predstavnika kritičke teorije društva emigrirala je izvan Njemačke. Institut za socijalne istraživanja selio se od Švicarske do SAD.<sup>15</sup> Istraživanja tog aspekta migracija pokazala da su strani radnici i intelektualci bili griješni jarci koje je trebalo protjerati ili su sami emigrirali. Suvremena migrantologija jedva da posvećuje pozornost fenomenu totalitarnih ideologija i njihovoj vezi s migracijama. Nije samo nacionalsocijalizam uzrokovao prisilne migracije onih koji se nisu slagali s totalitarnim poretom. Staljinistički sustavi ili lijevi, sada već bivši, istočnoevropski realsocijalizmi nagnali su mnoštvo intelektualaca u migraciju. Problemi nedostataka slobode i kršenja ljudskih prava mnoge intelektualce navelo je na bijeg u demokratska društva.<sup>16</sup> Ovo je jedno od mogućih područja politologije migracija koje je samo po sebi interdisciplinirano jer pored politologije, uključuje filozofiju, teoriju književnosti, itd.

### *Nove desnice i migracije*

Nove desnice predstavljaju metapolitički koncept Velike Evrope. One se, između ostaloga bave eugenikom, biopolitikom i ispitivanjem ponašanja. Iza tih pojmova zapravo skriva se neorasizam. One u svakom pogledu inspiriraju desne radikalne grupe koje operacionaliziraju njihov nauk u praktični rasizam prepoznatljiv u mržnji spram stranaca. Osim toga, nove desnice izravno se bave problemom migracija u njemačkom i francuskom društvu. Ne na tako drastičan način kao zastupnici desnog radikalizma, osporavaju strance iz neevropskih

<sup>15</sup> Usporedi: Martin Džej: *Dijalektička imaginacija*, Sarajevo, »Svjetlost«, »Globus«, Zagreb, s.a.

<sup>16</sup> Navodimo samo neke: Solženjcin, Brodski, Kundera, C. Miloš, ili od naših, Pekić, donekle i Kiš.

zemalja. To stajalište proizlazi iz njihove antropocentričnosti i glorifikacije indoevropske kulture i evropske civilizacije.

### *Ksenofobija — desni radikalizam*

Ksenofobija ili netrpeljivost prema strancima, mržnja prema strancima svakako je fenomen suvremenog svijeta. Najrašireniji je u zapadnoevropskim zemljama, tamo gdje je koncentracija stranaca najveća. Uglavnom je promiču desne radikalne/ekstremističke grupe. Naravno, ksenofobija nije karakteristična samo za Zapadnu Evropu. U Jugoslaviji trenutno smo preplavljeni ksenofobijskim ponašanjem. Ksenofobija je društveno uvjetovana i ima opće, antropologijsko porijeklo. Zadatak politoloških istraživanja bio bi da zajedno s (političkom) antropologijom istraži strukturalno antropologijsko porijeklo ksenofobije, jer je poznato da je svatko pomalo nesiguran, podozriv, sumnjičav spram stranaca. Političko-antropologijski aspekt ksenofobije, tj. njegovo istraživanje, trebao bi pokazati što je to u ljudskom biću što ga čini sumnjičavim spram stranca. Na drugoj razini, politologijska analiza trebala bi pokazati kako politički sustav sa svojim mjerama i potezima utječe na proizvodnju neprijateljstva stranaca i koje su institucije i grupe najagilnije u promicanju odnosa prijatelj-neprijatelj, tj. domorodac-stranac. U prenapregnutim odnosima odnos domorodac-stranac, zapravo prijatelj-neprijatelj prerasta u građanski rat. Stranac je zapravo neprijatelj. Carl Schmitt o tomu kaže: »Neprijatelj je u snažnom smislu egzistencijalno tuđin i stranac, s kojim možemo u krajnjem slučaju doći u egzistencijalne sukobe.«<sup>17</sup> Domorodac i stranac/migrant u današnjim sustavima u kojima vlada kriza zaposlenja, stambenog prostora, stvarno su neprijatelji, stvarno su u egzistencijalnom sukobu.

### *Tolerancija i netolerancija stranaca ili onih koji se razlikuju*

Migranti ili, kako ih negdje nazivaju, stranci, strani građani uglavnom predstavljaju manjinu. Odnos većine prema manjini pokazuje koliko je jedno društvo demokratsko. Tolerancija je, kako je to pokazao Voltaire u svom čuvenom spisu<sup>18</sup>, trpeljivost onih drugih, ili spram drugih. Netolerancija je isključivanje, mržnja koja može dovesti do fizičke likvidacije drugačijih i različitih. Tolerancija ili netolerancija ovise o odnosima u društvu i elementarnoj, političkoj kulturi, trenutnim prilikama u društvu. Suvremena kretanja pokazuju da je netolerancija, kada je riječ o migrantima, azilantima, stranim radnicima, u porastu. Netolerancija stranaca predstavlja samo nastavak netolerancije tijekom povijesti spram ljudi različite boje kože, religije, kulture ili su jednostavno mislili i govorili drugačije od vladajuće ideologije pa su zbog toga bili uništavani ili prisilno iseljavani ili nisu emigrirali. Današnja netolerancija spram stranaca pokazuje se u velikoj mjeri kao isključivanje ljudi koji ne potječu iz evropskog kulturnog, civilizacijskog kruga, koji pripadaju »stranim kulturama«. Tolerancija i netolerancija spram stranaca ovisi prije svega o zemlji porijekla, i kulturnom

<sup>17</sup> Carl Schmitt, *Pojam politike i ostale rasprave*, Zagreb, Matica Hrvatska, 1943, str. 2.

<sup>18</sup> Voltaire, *Rasprava o toleranciji*, Školska nauka, Zagreb, 1988.

krugu. Najbliži i najrodniji se toleriraju, a najdalji i pomalo bliski domorodačkoj kulturi se isključuju. Tako pokazuju istraživanja.

### *Metode istraživanja*

U istraživanjima politologija migracija služi se metodama društvenih znanosti. Ako se istraživač hoće baviti ispitivanjem mišljenja i stavova, može se koristiti metodom ankete ili izravnog intervjua. S druge strane, pomoći mu mogu statističke metode, metode kvantitativne analize, ovisno o aspektu istraživanja. Metoda analize sadržaja dolazi u obzir onda kad politolog istraživač hoće analizirati programe vlada, država, partija, sindikata, političkih emigrantskih grupa, novina, časopisa, itd. S druge strane, komparativna metoda svakako je najprimjerenija ukoliko se žele rezultati komparativnih studija, primjerice položaja stranaca u političkom sustavu SR Njemačke, Francuske i Švedske, ili pak ako se hoće istražiti migracijska politika evropskih i nekih prekomorskih zemalja. Upotreba određene metode ovisi o samom tipu i nakani istraživanja. Istraživač odabire metodu ovisno o predmetu istraživanja.

### *Zaključak*

U ovom radu pokušali smo podastrijeti opis politologije migracija kao zasebne politološke discipline. Suvremenost nalaže interdisciplinirano istraživanje problema svijeta. Politologija je interdisciplinarna društvena znanost. Dosad se bavila globalnim makroaspektima političkog. Vrijeme je da se uz makroaspekt, zagovara i mikroaspekt. Naš rad upravo to i čini. Migracije su složen i višeslojan fenomen. Za njihovu socijalnu dimenziju zainteresirana je sociologija migracija; kulturnu dimenziju pokrivaju kulturna antropologija, lingvistika, pedagogija; ekonomsku — znanost o privredi i, konačno, politička dimenzija je predmet politologije. Politologija migracija satkana je od makro i mikro sadržaja. Makro sadržaj je *politički sustav*, a mikro migranti u njemu. Kao specijalizirana politologija koristi znanja iz opće i političke teorije sustava, koja aplicira na mikro problematiku, migrante u političkom sustavu. Posvema je shvatljivo da je migrantska problematika kompleksna. To znači da se specijalna politologija neumitno koristi znanjima iz ekonomije, kulturne antropologije, sociologije, prava, jer migracijska politika predstavlja skup djelovanja orijentiranih na uvjete i status migranata unutar društvenog i političkog sustava. Naše istraživanje pokušalo je odrediti predmet i metode politologije migracija, prikazati subjekte migracijske politike u političkom sustavu, određivanju polja istraživanja kao što su: politička participacija stranaca u političkom sustavu, ljudska prava i ideologija migracija. Politologijsko istraživanje migracija opravdavamo procesima suvremenog svijeta. Unutrašnje migracije (Jugoslavija) sve više postaju predmetom političko-ideologijskih raspr; vanjske migracije u Zapadnoj Evropi, posebice u SR Njemačkoj, aktualne su zbog odnosa dviju njemačkih država, prisilnih migracija iz istočne u zapadnu Njemačku; naposljetku nije nevažno istraživanje prisilnih migracija s Istoka na Zapad u vrijeme totalitarnih poredaka, te migracija iz ratnih žarišta, iz trećega svijeta, u pravcu Evrope. Ne manje zanimljivo za nas je istraživanje i položaja naših migranata, nakon 1922. Te činjenice još

više opravdavaju zagovor konstituiranja politologije migracija kao specijalne politološke discipline.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Ivan Grdešić, *Policy analiza*. Politička misao, 3/87.
2. Mark Baskin, »Politički proces i policy zajednice u jugoslavenskoj politici«, *Politička misao* 3/87.
3. Harold Lasswell, »Policy orijentacija«, *Politička misao* 3/87.
4. Mejno, Žan, *Uvod u političku nauku*, Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, 1960.
5. Arnold J. Heidenheimer, »Politics, Policy and Policy as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences«, *The Review of Politics* 1/1986.
6. Zvonimir Baletić, »Medunarodne migracije u modernom ekonomskom razvitku«, *Ekonomski pregled*, 3/4, 1982.
7. Verena McRae, *Die Gastarbeiter*, München, C. H. Beck, 1981.
8. *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, München, Franz Ehrenwirth, 1983.
9. Bingermer/Meistermann-Sseger/Neubert, *Leben als Gastarbeiter*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1972.
10. Reinhart Beck, *Sachwörterbuch der Politik*, Stuttgart, Kroner Verlag, 1977.
11. Dokumenti o politici integracije migranata u SR Njemačkoj i Francuskoj. *Rasprave o migracijama* br. 64, Zagreb, Centar za istraživanje migracija, 1980.

Andelko Milardović

## THE POLITICAL SCIENCE OF MIGRATIONS

## Summary

The author approaches the phenomenon of migrations in terms of political science, i.e. as an object of policy analysis. The policy of migration is a sum of measures which a government adopts in relation to foreign labour. Such a policy may have different aims: integration, assimilation, or exclusion, and can be either stimulative or restrictive. The author describes the various participants in the creation of migration policy, areas of research (political participation, human rights, etc.), ideological frameworks of policies, and he points in particular to neoconservatism and towards intolerance towards foreigners. The author takes a stand in favour of a development policy approach towards research into contemporary migrations, i.e. he advocates interdisciplinary procedure and the combining of macro and micro-orientation in political science.