

IMIGRACIJA I INTEGRACIJA IMIGRANATA U ODABRANIM ZEMLJAMA EU15 I ŠVICARSKOJ (1945. – 2015.): POVIJEST I POLITIKE

Ilian Gogić

Sveučilište u Zagrebu
Filozofski fakultet
Ivana Lučića 3, 10 000 Zagreb
1. godina diplomskog studija sociologije
ilian.gogic@gmail.com

Sažetak

Od kraja Drugog svjetskog rata, ekonomski razvijenije europske države postale su atraktivne za migrante unutar kontinenta i izvan njega. S obzirom na to da su migracije još uvijek aktualan proces, korisno je analizirati na koji način su se one mijenjale kroz vrijeme, baš kao i imigracijske i integracijske politike koje su ih pratile. Analizirajući odabrane države EU15 i Švicarsku, ovaj rad sagledava način dolaska, sociodemografsku strukturu imigranata i različitost regulacijskih i provedbenih politika vezanih uz imigraciju i integraciju. U prvom dijelu rada opisuje se povijest imigracije u razdoblju od 1945. do 2015. godine, koje je podijeljeno u tri faze. Prva je faza karakterizirana radnom potražnjom u godinama poslijeratnog ekonomskog rasta; u drugoj dominira proces spajanja obitelji i povećanih izbjegličkih migracija; u trećoj fazi prevladavaju migracije iz bivših socijalističkih zemalja i konsolidacija južnoeuropskih zemalja kao imigrantskih destinacija. U drugom djelu rada opisuje se razvoj i različitost imigracijskih i integracijskih politika, koje u novije vrijeme postaju obavezne. U radu se pokazuje da se način dolaska i vrsta zanimanja koja imigranti biraju razlikuju s obzirom na razdoblje. Imigracijske politike razlikovale su se ovisno o državi, no s vremenom postaju sve sličnije. Potreba za integracijskim politikama prepoznata je relativno kasno, iako je prihvaćena kod velikog broja država članica.

Ključne riječi:

Europa, EU15, Švicarska, imigracija, integracija, politika

Abstract

Since the end of the Second World War, more economically developed European countries have become attractive for migrants both inside and outside the continent. Given that migration is still an actual process, it is useful to analyze how it has changed over time, just like the immigration and integration policies that followed it. Analyzing selected EU15 countries and Switzerland, this paper examines the method of arrival, the sociodemographic structure of immigrants and the diversity of regulatory and implementation policies related to immigration and integration. The first part of the paper describes the history of immigration in the period from 1945 to 2015, which is divided into three phases. The first phase is characterized by labor demand in the years of post-war economic growth; in the second, the family reunification process and increased refugee migration dominate; the third phase is dominated by migration from former socialist countries and the consolidation of southern European countries as immigrant destinations. The second part of the paper describes the development and diversity of immigration and integration policies, which have recently become mandatory. The paper shows that the way immigrants arrive and the occupations they take vary over time. Immigration policies have varied across countries, but have become increasingly similar over time. The need for integration policies was recognized relatively late, although it has been accepted by a large number of member states.

Keywords:

Europe, EU15, Switzerland, immigration, integration, policy

Uvod

Transnacionalna i transkontinentalna imigracija od Drugog je svjetskog rata do danas postajala sasvim uobičajen društveni fenomen u europskim zemljama, osobito u ekonomsko razvijenijima: takva su kretanja zemlje EU15 i Švicarsku učinile etnički i kulturno mnogo heterogenijima, što je osobito vidljivo u velikim gradovima. No, kako su i na koji način nastajale ove promjene? Na koji način i s kakvim motivima su dolazili useljenici? Postoji li varijabilnost u porijeklu imigranata među različitim europskim državama? Postoji li razlika među imigracijskim i integracijskim politikama koje su se provodile?

Prije svega, potrebno je objasniti vremenski i prostorni opseg ovog rada. Vremenski gledajući, migracije su oduvijek postojale – uključujući i međunarodne radne migracije koje su pojedine države (osobito Francuska i Švicarska) imale i u prvoj polovici 20. stoljeća (Bonifazi, 2008) – međutim, nakon Drugog svjetskog rata (1945.) može se uočiti intenzivniji trend migracije iz država periferije (europske ili izvaneuropske) u države europskog centra (Haas et al., 2020), baš kao i heterogenije porijeklo imigranata. Kao završna godina odabrana je 2015. godina ponajprije zbog izbjegličke i migrantske krize, koju možemo smatrati početkom sljedećeg poglavlja povijesti suvremenih migracija u Europi. Prostorno gledajući, analizirat će se odabrane države EU15 (članice EU do proširenja 1995. godine) i Švicarsku. Odabrane su zemlje, uz nekoliko iznimki, bile i ostale ekonomski najrazvijenije na kontinentu. S obzirom na vrijeme postajanja imigrantskim odredištem, države unutar EU15 možemo podijeliti na „stare” i „nove” imigrantske države. „Stare” su Belgija, Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Nizozemska, Njemačka i Švicarska; ali i Austrija, Danska, Luksemburg i Švedska, koje neće biti predmet detaljnije analize. Što se tiče „novijih” imigrantskih država, u radu će se analizirati samo južnoeuropske države – Portugal, Španjolska, Italija i Grčka – jer dijele mnoge zajedničke karakteristike, iako njima također pripadaju još Irska i Finska.¹

¹ Termine „stare” i „nove” imigrantske države, koji su već dugo vremena prisutni u literaturi o povijesti suvremenih migracija u Europi, u današnje

Rad će biti podijeljen na dva dijela. U prvom će se opisati migracijsku povijest kroz tri faze koje su se razlikovale po političko-ekonomskom kontekstu i etničkoj strukturi imigranata. Drugi će dio rada govoriti o imigrantskim i integracijskim politikama, odnosno načinima na koje su se one razlikovale među odabranim državama i mijenjale tijekom vremena.

Povijest suvremene imigracije u Europi (1945. – 2015.)

Imigracijska povijest ovog vremenskog okvira bit će podijeljena na tri manja dijela. Prvi dio obuhvaća razdoblje od kraja Drugog svjetskog rata (1945.) do zaustavljanja državno organizirane radne migracije u starim imigrantskim državama (1970. – 1974.) potaknutog ekonomskom restrukturacijom u Europi i gospodarskim posljedicama Naftne krize (1973.). Drugi se dio odnosi na drugu polovicu 70-ih godina i razdoblje do konca 80-ih kada, povezano uz restriktivnije migracijske politike, do izražaja dolazi mobilnost putem instituta spajanja obitelji i traženja azila, ali i prvim znacima transformacije južnoeuropskih zemalja u zemlje destinacije imigranata. Posljednja, treća faza, od pada Željezne zavjese (1989.) do migrantske i izbjegličke krize (2015.), obilježena je povećanim kretanjima iz istočne Europe, pretvaranjem južnoeuropskih u imigracijska odredišta, stvaranjem EU i njezinim kasnijem proširenjem na bivše socijalističke države².

Prva faza (1945. – 1974.)

Počevši završetkom Drugog svjetskog rata, prva je faza karakterizirana ekonomskim faktorima, poput poslijeratnog rasta industrije, i demografskim, poput ratne depopulacije i porast razine obrazo-

je doba potrebno redefinirati s obzirom na trenutno pojavljivanje najnovijih imigracijskih odredišta (npr., Hrvatska i Srbija). Međutim, u okviru vremenskog raspona ovog rada ti termini i dalje imaju relevantno značenje.

² Neki autori razlikuju četiri perioda. Primjerice, Penninx (2016) tvrdi da je četvrti period započeo nakon proširenja Europske unije 2004. godine, dok Haas et al. (2020) kao početak uzimaju Svjetsku financijsku krizu 2008. godine.

vanja među domaćim stanovništvom, čime se smanjio lokalni interes za niskokvalificirane poslove u rastućim industrijama poput industrijskog rada, rudarstva, graditeljstva i poljoprivrede (Doomerik i Bruquetes-Callejo, 2015). Rješenje za nedostatak radne snage bile su migracije iz europske i izvaneuropske periferije (Doomerik i Bruquetes-Callejo, 2015; Haas et al., 2020). Dva glavna idealna tipa modela radne imigracije gostujuće su i kolonijalne migracije (Hansen, 2004; Haas et al., 2020) – mnoge su države kombinirale oba tipa. Osim dva navedena tipa, u manjoj su mjeri utjecaj imali i prvi oblici međudržavne radne mobilnosti. Prije svega, 1954. među nordijskim je državama postignut dogovor o zajedničkom tržištu rada (*Common Nordic labor market*) (Haas et al., 2020), koji je omogućio značajnu migraciju finških radnika u Švedsku. Osim toga, pojavljuju se i prvi znakovi europske mobilnosti, iako ona u to vrijeme nije bila od ogromnog značaja: 1951. omogućena je migracija visokoobrazovanih stručnjaka iz područja industrije i rudarstva među državljanima šest članica Europske zajednice za ugljen i čelik, dok je 1968. u Europskoj ekonomskoj zajednici ta mogućnost proširena na sve vrste radnika (Penninx, 2014).

Model gostujućih migracija, kao što naziv implicira, bio je zamišljen kao kratkotrajni boravak strane radne snage koja bi se padom potražnje vratila u matičnu državu. U svakoj je državi nominalno postojala središnja uloga države u regrutaciji radne snage, najčešće u suradnji s državama porijekla radnika, koje su, potpisavši bilateralne ugovore, definirale prava i obaveze gostujućih radnika (Penninx, 2016:20). Osim što su države primitka time osiguravale radnu snagu u deficitarnim sektorima, države porijekla radnika također su imale koristi jer su na ovaj način osiguravale doznake iz inozemstva i smanjivale stopu nezaposlenosti, osobito s obzirom na to da su mnogi radnici dolazili iz siromašnih dijelova svoje države (Van Mol i de Valk, 2016). U nekim su državama (Njemačka, Austrija, Nizozemska i Švedska) ulogu u sklapanju pregovora imali i radnički sindikati (Penninx, 2018).

Među državama su postojali različiti oblici ovog modela. U nekima su poslodavci – uz nadležnost državnih institucija – sami tražili radnike (Švicarska i Nizozemska), dok bi u drugima poslodavci najprije trebali konzultirati državne institucije, koje su imale autoritet nad

selekcijom (Belgija do 1963. g., Njemačka). U Francuskoj je, s druge strane, država imala mnogo slabiji autoritet: tamo je 1945. osnovan ured za migraciju „ONI” (*Office national d’immigration*), ali je usprkos njegovu postojanju dominirao iregularan ulazak (osobito kako je vrijeme prolazilo) koji bi država tek naknadno regularizirala. U tom su slučaju novi radnici dolazili putem turističkih viza, pa bi nakon pronalaženja posla status radnika bio regulariziran dobivanjem dozvole za rad i boravak. Slično je bilo i u Belgiji, gdje je vlada službeno provodila regrutaciju do 1963. godine, dok je kasnije radništvo dolazilo neregularnim putevima (Castles, 1986). Broj je gostujućih radnika, prema Cohenu (1987:111-112 prema Pennix, 2018:79), 1974. godine za Njemačku iznosio 2.2 mil.; Francusku 1,9 mil.; Švicarsku 1 mil.; Belgiju 0,22 mil.; i za Nizozemsku 0,12 mil. Ovaj su model također koristile Švedska, Austrija, Luksemburg i Danska.

Države porijekla radnika mijenjale su se s vremenom: do ranih 1960-ih, među imigrantima dominiraju radnici iz zemalja koje se tipično kategoriziraju kao „južnoeuropske”. Najprije je to bila Italija, potom Portugal, Španjolska, i Grčka. U drugoj polovici 1960-ih godina, dominantno su zastupljeni radnici iz drugih mediteranskih zemalja poput Turske, Maroka³ i Jugoslavije⁴. Imigranti su dolazili pretežito iz ruralnih krajeva te su većinom bili muškarci, iako je bilo i žena, u tekstilnoj industriji (Haas et al., 2020). Osim ekonomskih razloga, postojali su i politički motivi, kao na primjer bijeg od autoritarnih režima u Portugalu i Španjolskoj (Penninx, 2018).

Drugi tip su kolonijalne migracije, koje se u ovom kontekstu odnose na kretanje iz kolonijalne periferije u njezin centar, intenzivirane tijekom procesa dekolonizacije. Države poput Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske, Nizozemske i Portugala⁵ još su tijekom posjedovanja kolonija unutar matičnih teritorija imale stanovnike iz tih kolonija, no dobivanjem neovisnosti odvija se migracija

³ Postojala su i značajna migracijska kretanja iz Alžira u Francusku koja su na početku pripadala kolonijalnom tipu migracije, ali se nakon alžirske neovisnosti migracija nastavila u obliku gostujućih migracija putem bilateralnih ugovora dvaju država.

⁴ Jugoslavija je zbog politike nesvrstanosti bila jedina socijalistička država s gostujućim radnicima u zapadnoj i sjevernoj Europi.

⁵ Iako je držala današnju D.R. Kongo, Ruandu i Burundi, Belgija je imala vrlo nisku kolonijalnu migraciju – u njoj su značajno dominirale radne migracije.

prema europskim državama. Tada su iz kolonija odlazili stanovnici europskog porijekla, ali i populacija koja etnički pripada kolonijalnim državama ili je potomstvo interetničkih brakova Europljana i domaćeg stanovništva. Europski kolonijalisti brojčano su dominirali u ovim migracijskim tokovima, te ih se između 1945. i 1975. godine preselilo oko 7 milijuna, dok je broj migranta neeuropskog porijekla nepoznat (Bade, 2003:222). Primjer kolonijalnog modela koji je najbliži njegovoj idealtipskoj predodžbi je model Ujedinjenog Kraljevstva, koje je nakon nekoliko godina primjene napustila gostujući model u korist slobodnih migracija iz država Commonwealtha. Godine 1948. donesen je zakon (*British Nationality Act, 1948*) koji je, stupanjem na snagu godinu kasnije, omogućio državljanima članica Commonwealtha automatsko stjecanje državljanstva pri dolasku u UK, što nije bio slučaj u modelu gostujuće migracije u drugim zemljama. To je dovelo do spontanog dolaska novih radnika (te često i njihovih obitelji) sa Karipskog otočja, južne Azije, Afrike i drugih dijelova bivšeg Britanskog Carstva (Haas et al., 2020). Ipak, zbog politizacije migracija, 1961. godine je na snagu stupio akt (*The Immigration and Nationality Act of 1961*) koji je postrožio migracije u ovoj državi: kretanje je bilo i dalje dozvoljeno, ali otežano, baš kao i zadobivanje državljanstva (Hansen, 2004). Druge države, poput Francuske i Nizozemske često su imale hibridni model: u Francuskoj i Nizozemskoj su živjeli, kako kolonijalni migranti, tako i oni koji su došli putem bilateralnih ugovora. Hibridan model možemo pronaći i kod Portugala, iako su u tom slučaju kolonijalne i radne (migracije) započele kasnije, tek 1970-ih odnosno 1990-ih, ovisno o tipu migracija⁶.

Kraj prve faze dogodio se početkom 1970-ih i potaknut je dvjema ekonomskim promjenama. Europsko je gospodarstvo doživjelo restrukturaciju: kapital SAD-a i multinacionalnih kompanija sve se više investira u prekomorske zemlje s jeftinijom cijenom rada, zbog čega dolazi do deindustrijalizacije u starim imigracijskim zemljama, u kojima sve više dominira uslužni sektor (Castels, 1986; Haas et al., 2020:125). Osim toga, u preostaloj industriji sve je više zastupljena automatizacija, što je također utjecalo na smanjenje potražnje

⁶ U Portugalu i drugim južnoeuropskim državama su se radne migracije odvijale neorganizirano i neregularno. Više o tome u kasnijem dijelu teksta.

za radnicima (Haas et al., 2020). Druga ekonomska promjena je na gospodarstvo vrlo negativno utjecala uslijed Naftne krize 1973. godine, kada su države OPEC-a povisile cijenu nafte za Visokorazvijene zemlje, među kojima su i europske. Cijena nafte povišena je četverostruko, što je povisilo stope inflacije i nezaposlenosti (Milward, 2005:2170). Tijekom 1974. i 1975. godine, BDP zemalja EU15+CH je stagnirao: 1973 g. rast je BDP-a bio od 3.2 do 11.2%, u 1975. taj je raspon iznosio od -6.7 do 6.4% (OECD, 2025). Svi navedeni faktori doveli su do uvođenja restriktivne politike, najprije u Švicarskoj 1970. godine, kako bi u nadolazećim godinama sve stare imigracijske države učinile isto. Posljednje su bile Francuska⁷ i zemlje Beneluksa u 1974. godini (Van Mol i De Valk, 2015).

Osim radnih migracija, u ovom započinje politika azila kakvu danas poznajemo. Ženevski je sporazum iz 1951. bio potpisan kako bi se omogućila zaštita političkim izbjeglicama iz istočne Europe, a Protokolom iz 1967. g. ukinuta je geografska selektivnost na državu porijekla (Bade, 2003). U ovom su se vremenu dogodila dva velika vala: Mađarska revolucija 1956. i intervencija Varšavskog pakta u Čehoslovačkoj 1968. U prvom valu izbjeglo je 194 000, a u drugom 170 000 ljudi. Neki od izbjeglica ostali su u Europi, dok je drugi dio otišao prema drugim državama (najčešće SAD-u) (Bade, 2003). Sve do gradnje Berlinskog zida 1961. godine, Nijemci iz Njemačke Demokratske Republike (tj., Istočne Njemačke) također su bili čest profil izbjeglica: do te je godine na zapadnu stranu pobjeglo oko 4 milijuna Nijemaca, a sve do pada Berlinskog zida pobjeglo je još 300 000 (Thur, 2019). Osim toga, u Zapadnu su i Istočnu Njemačku, u godinama poslije rata, dolazili Nijemci iz zemalja istočnog bloka i Jugoslavije, koji su u tim zemljama bili višestoljetne etničke manjine. U Zapadnu je Njemačku do 1961. došlo oko 8 milijuna Nijemaca (Thur, 2019).

Druga faza (1974. – 1989.)

Iako su države zaustavile protok novih radnih migracija, imigrant-ska populacija svejedno je rasla, ali na druge načine. Očekivanje da

⁷ Francuska je zadržala shemu sezonskih migracija koju je imala sa nekim državama (npr., Španjolskom) (Castels, 1986).

će se imigranti vratiti u svoje matične države pokazalo se netočnim. Iako su se neki vratili – najčešće europski imigranti – mnogi su ostali zbog zadržavanja prava na boravak. U ovoj je fazi do izražaja došao institut spajanja obitelji⁸ – imigranti su putem Europske socijalne povelje (1961) i međudržavnih bilateralnih ugovora imali pravo na dovođenje supružnika i djece nakon određenog boravka (Van Mol i De Valk, 2015). Na taj je način, između ostalog, olakšan i prirodni priraštaj imigrantske populacije⁹.

Kompozicija tražitelja azila ovoj fazi postaje heterogenija po etnicitetu i zemljama porijekla, pa umjesto dotadašnjeg smjera kretanja „istok-zapad” počinje dominirati kretanje „jug-sjever”. Početkom desetljeća (1970. – 1974.), zemlje EU15 zaprimile su svega 65 000 prijava, a taj je broj u narednom periodu porastao na 214 000 (1975. – 1979.), zatim na 540 000 (1980. – 1984.) i konačno na preko milijun prijava krajem desetljeća (Penninx, 2016). S obzirom na proširenje geografskog doseg porijekla izbjeglica pod Ženevskom konvencijom, tražitelji azila ovaj su put dolazili iz izvaneuropskih država obuhvaćenih nasilnim političkim promjenama poput ratova, državnih udara i/ili političkih protjerivanja. Iz tog razloga možemo, uz val poljskih emigranata ranih 1980-ih godina, vidjeti i val migracija iz Vijetnama, Irana, Šri Lanke, Ugande, Turske, Čilea, itd. (Bade, 2003; Penninx, 2016). U mnogim su slučajevima azil tražili etničke manjine iz navedenih zemalja: primjerice, među izbjeglicama iz Vijetnama žrtve su progona bili i vijetnamski Kinezi, dok su ugandski Indijci dolaskom Idi Amina na vlast, bili ciljano prognani. Za razliku od doseljenika iz prijašnjih izbjegličkih valova, ovi nisu dobili veliku simpatiju u državama primitka kao prijašnji doseljenici, a to se odnosi i na izbjeglice iz Poljske (Bade, 2003).

Sredinom 1980-ih godina pojavljuju se prvi znakovi transformacije južnoeuropskih zemalja, dosadašnjih emigracijskih zemalja, u imigrantske destinacije (King, 2000; Peixoto, 2012; Penninx, 2016).

⁸ Ova je mogućnost postojala i za vrijeme regrutacije radnika, ali završetkom radničkih migracija ona postaje sve izraženija.

⁹ Prirodnom priraštaju je kasnije, tijekom treće faze, pomoglo i to da je druga generacija nekih imigrantskih skupina, poput Marokanaca i Turaka u Nizozemskoj i Francuskoj, nerijetko imala endogamne brakove sa partnerima iz svojih zemalja porijekla, nakon čega bi se zajedno doselili u europske zemlje (Joppke, 2007).

Rast radnih migracija odnosi se na Italiju i Španjolsku, dok se u Portugal uselilo mnogo stanovnika bivših kolonija (etničkih Portugalaca, autohtonih stanovnika kolonija i međuetničkog potomstva dvaju grupa). Ove su se države 1970-ih godina politički transformirale iz autoritarnih režima u liberalnu demokraciju, a desetljeće kasnije doživjele su pridruživanje Europskoj zajednici 1980-ih i gospodarski rast¹⁰. Te su promjene potaknule povratničke migracije prema matičnim zemljama, baš kao i radnu imigraciju iz sjeverne Afrike, Latinske Amerike i jugoistočne Azije (osobito Filipina). Više o obilježjima južne europskih država bit će u poglavlju o sljedećoj fazi, kada doživljavaju svoj vrhunac.

Treća faza (1989. – 2015.)

Treću fazu prije svega karakterizira pad Željezne zavjese 1989. godine. Time su omogućene migracije s istočne u ostatak Europe, dok je ekonomska recesija u bivšim socijalističkim državama služila kao dodatni potisni faktor. Iako su postojali bilateralni ugovori za sezonske, ali i dulje boravke (mnoge su države imale ugovore s Poljskom), ove su migracije često bile neregularne.

Devedesetih godina južne europske se države intenzivnije transformiraju u nove imigrantske destinacije, kada osim izvan-europskih dolaze i imigranti iz istočne Europe. Kao i na sjeveru, migranti su vrlo često imali neregularan status. Ulazak imigranta često je bio zakonit i provodio se putem turističkih viza (King, 2000), dok bi veliki broj neregularnih statusa bio popraćen politikama kojima su sve dozvole bile regulirane. Takve su politike svaki put smatrane jednokratnima, iako su se događale svakih nekoliko godina, što pokazuje neorganiziranost južne europskih država u reguliranju migracijskih tokova (Peixoto, 2012). Etnička struktura imigranta bila je mnogo heterogenija od prijašnje imigracije u „starim državama” (koje su imale bilateralne ugovore). Također, rodna je struktura drugačija: s obzirom na visoku zastupljenost sektora turizma i njege starijih, tržište je zahtijevalo više ženskih radnika u usporedbi s mi-

¹⁰ Italija je iznimka u smislu da je već bila liberalne demokracija i član (tj. suosnivač) Europske zajednice. Grčka će svoj početak migracija imati tek 1990-ih, ali je u ovo vrijeme također prošla kroz ove političke i ekonomske transformacije.

gracijama u „starim imigracijskim zemljama“. Zanimljivo je da među nekim etničkim grupama postoji rodna asimetričnost s obzirom na sektor rada: iz katoličkih zemalja poput Filipina, Zelenortskih Otoka i Dominikanske Republike migranti su većinom bile žene koje su radile u sektoru kućanstva i njege, dok su iz muslimanskih zemalja Afrike i Azije pretežito dolazili muškarci koji su radili u sektoru građevinarstva (King, 2000:12-13). Novost u usporedbi sa svojim europskim prethodnicama je i obrazovna struktura: dok su u ranijim fazama dolazili većinom neobrazovani ljudi iz ruralnih područja, u južnoeuropske države također su dolazili i obrazovaniji imigranti, premda su usprkos tome najčešće svejedno radili u niskokvalificiranim zanimanjima (King, 2000). Sektori u kojima su imigranti radili bili su graditeljstvo, industrija, ali i tercijarni sektor poput poslova u turizmu, domaćinstvu i njezi (King, 2000). Po pitanju gospodarske strukture, južnoeuropske države karakterizira visok udio neformalne ekonomije¹¹: procjenjuje se da je početkom 2000-ih čak 22 – 28% prometa, ovisno o državi, pripadalo ovom tipu gospodarstva (Peixoto, 2012). Zbog ranjivog boravišnog statusa, imigranti su bili vrlo ugroženi, a sindikati nisu mogli utjecati na poboljšanje radnih uvjeta (King, 2000).

Također, u ovoj se fazi odvijalo mnogo više prisilnih migracija uzrokovanih ratovima. To se najviše odnosi na države bivše Jugoslavije, ali i na izvaneuropske države poput Somalije i Afganistana. U prvoj polovici 1990-ih godina bilo je čak 2.400.000 prijava za azil, a u drugoj 1.600.000. Početkom 21. stoljeća taj se broj smanjuje, iako je migracija bilo i uslijed rata u Iraku i Arapskog proljeća (Penninx, 2016). Najveći broj izbjeglica dolazio je iz država bivše Jugoslavije. Iako su vlasti europskih država na početku bile skeptične prema prihvaćanju izbjeglica iz novonastalih balkanskih država, pristup je ubrzo postao humanitarniji. Najviše su izbjeglica, kako apsolutno tako relativno za populaciju, prihvatile Njemačka, Austrija i Švedska. Sveukupno, u zemlje EU bilo je prihvaćeno 700 000 izbjeglica

¹¹ Prema Hrvatskoj Enciklopediji, definiciju neformalne ekonomije možemo vidjeti u opisu sive ekonomije: „neslužbeno gospodarstvo, ekon. aktivnosti koje pridonose stvaranju bruto domaćega proizvoda, ali nisu službeno registrirane jer se obavljaju izvan pravne regulative (neformalna ekonomija) ili protivno propisima (ilegalna ekonomija)“ (Hrvatska Enciklopedija, 2025; kurziv dodao autor).

iz bivše Jugoslavije. Integracija ovih izbjeglica u tržište rada nije bila jednaka u svim zemljama: u Austriji i Švedskoj izbjeglice su lako mogle doći do zaposlenja, dok je u Njemačkoj to bilo teže zbog institucionalnih barijera. Upravo je u Njemačkoj politika repatrijacije izbjeglica bila snažnija nego u Švedskoj i Austriji (Ther, 2019).

U ovom je periodu Sporazumom u Maastrichtu 1993. iz Europske zajednice nastala Europska unija. Tim je putem nastalo i europsko državljanstvo, koje je omogućavalo slobodu kretanja i rada u zemljama članicama. Uslijedio je i niz drugih dokumenata koji su utjecali na ovo: Schengenskim su sporazumom, od 1995. nadalje, države stupale u zonu kretanja bez unutarnjih granica. Države su odlučile i staviti veću zaštitu vanjskih granica Unije. Uslijedila je europeizacija politika azila: 1997. na snagu stupa Dublinski sporazum (potpisan 1990.). Prema njemu, prva država u koju azilant stupi ima obavezu njegova zbrinjavanja. Kasnije je drugim međunarodnim dokumentima (poput Amsterdamskog i Lisabonskog sporazuma) uvedena politika migracija i azila kojoj je cilj stvoriti i oblikovati jedinstvenu europsku politiku (Penninx, 2014). Novopridružene članice ulaskom u EU prihvaćaju i spomenute ugovore.

Značajan su trenutak bila i tri proširenja Europske unije: u 2004. pridružilo se deset novih članica, u 2007. Rumunjska i Bugarska, a 2013. godine i Hrvatska. Pridruživanje tih zemalja značilo je da su njihovi državljani mogli živjeti i raditi u svim zemljama EU, što se odnosilo i na dijasporu tih zemalja u državama EU15. S obzirom na to da EU migraciju među članicama pretvara u „unutarnju mobilnost“, europski imigranti postali su u potpunosti regularizirani. Broj je kretanja unutar EU rastao, ali se većinom radilo o cirkularnim migracijama, što znači da je iz perifernih država istovremeno postojala i emigracija i povratništvo u matičnu državu (Haas et al., 2020). Također, za razliku od imigracije nakon 1989. godine, kada je većina imigranta radilo niskokvalificirana istraživanja, ovaj put u prostor EU15 dolazi sve više visokoobrazovanog stanovništva koje radi u svojoj struci (Galgoczi i Laschke, 2015 prema Penninx, 2018).

Veliki je utjecaj na unutareuropsku mobilnost imala Ekonomska kriza 2008./2009., koja je nakratko usporila stopu imigracije u starim imigracijskim državama, ali i nakratko ponovno potaknula

emigraciju domaćeg stanovništva u zemljama južne Europe (poput Grčke i Španjolske), koje su bile posebno pogođene. Kriza je potaknula i povratničke migracije među nekim europskim migrantima (Rumunji iz Italije i Poljaci iz UK-a), dok su one bile vrlo niske među izvan europskim migrantima, koji bi napuštanjem zemlje izgubili boravišnu dozvolu (Haas et al., 2020).

Imigracijske i integracijske politike

Države su se razlikovale po svojim politikama prema imigraciji i integraciji, osobito na početku. Sve do kraja dvadesetog stoljeća imigrantske politike – načine na koje država regulira status i prava imigranata – možemo sagledavati kroz tipologiju (Castles, 1995) koja razlikuje idealtipske reakcije nacija-država na imigraciju: diferencijalno isključenje, asimilacija i pluralizam. Ove modele politika smatramo idealtipovima te u svakoj državi možemo pronaći elemente svakog tipa. Također, oni nisu fiksni i kroz vrijeme mogu postajati permissivniji ili restriktivniji.

Prvi je tip diferencijalno isključenje (*differential exclusion*) u kojem su „imigranti bili uključeni u neke dijelove društva (tržište rada), ali isključeni u drugima (poput sustava blagostanja, državljanstva i političke participacije)” (Castles, 1995:294). Ovaj je model tipičan za Njemačku, Austriju i Švicarsku, gdje se restriktivnim politikama nastojalo spriječiti trajno naseljavanje: boravišne dozvole su restriktivne, a proces spajanja obitelji otežan (Castles, 1995:294-295). U ovim je zemljama stjecanje političkih prava poput državljanstva i mogućnosti glasanja znatno teže, a u ranijim desetljećima ona nisu dodjeljivana ni potomcima imigranta (tj. drugoj generaciji). Primjerice, u Njemačkoj je tek 1993. omogućeno pravo na odabir njemačkog državljanstva za djecu imigranta, uz uvjet da odbace državljanstvo svojih roditelja. Godine 2000. na snagu je stupio novi zakon koji je omogućio stjecanje državljanstva drugoj generaciji, ako barem jedan roditelj ima trajnu dozvolu i 8 godina boravka (Castles, 1995, Papparuso, 2021).

U drugom, asimilacijskom modelu stjecanje državljanstva i jednakih prava mnogo je jednostavnije, ali su „inkorporirani kroz jednostrani proces adaptacije: očekivano je da odbace svoje distinktivne jezične, kulturalne i društvene karakteristike i postanu neprepoznatljivi od većinske populacije” (Castles 1995:297-298). Ovom modelu pripada Francuska, koja ima građanski oblik nacije utemeljen Francuskom revolucijom, prema kojem nacija nije utemeljena na etnicitetu, nego jednakopravnosti svih građana i građanskim vrijednostima. To ujedno znači da se nisu prepoznavale etničke različitosti. S druge strane, državljanstvo se stjecalo boravkom od pet godina, a djeca imigranata navršavanjem 18 godina imaju pravo zatražiti francusko državljanstvo, istovremeno dopuštajući i dvojno državljanstvo.

Pluralistički model, s druge strane, koji je tipičan za Švedsku i Nizozemsku, karakterizira priznavanje kulturnih i religijskih osobina manjina. Dok je u nekim državama etnička različitost *laissez-faire* tolerirana (SAD), u navedenim se europskim državama radilo o aktivnom i državno podržanom promicanju različitosti. U Nizozemskoj su obrazovne i religijske institucije (osobito islamske škole i džamije za marokansku i tursku zajednicu) bile financirane javnim novcem, što je u skladu s nizozemskom organizacijom društva gdje su protestanti i katolici imali svoje vlastite institucije (poput škola) i prije imigracije (Joppke, 2007). Ovaj se tip politike može vidjeti i u socijalnoj politici: Švedska je za razliku od mnogih drugih država još 1960-ih i 70-ih uključila imigrante u sustav javnog stanovanja (Mustred et al. 1998 prema White, 1999:171; Kempen & Ozuekren 1998). Također, obje su države imigrantima omogućile i političku participaciju, odnosno pravo glasa na izborima.

Ipak, iako politike različitih zemalja i dalje sadržavaju neke svoje elemente koji njihove politike razlikuju od politika ostalih zemalja, one 1990-ih i 2000-ih postaju sve sličnije. Primjerice, Njemačka je početkom 2000-ih godina dodijelila političko pravo glasa potomcima imigranata (drugoј generaciji) (Paparusso, 2021), dok je Nizozemska pod pritiskom politizacije multikulturalizma uvela umjereniju vrstu takvih politika: na primjer, u slučaju ujedinjenja supružnika uvedeno je obavezno poznavanje nizozemskog jezika (Joppke, 2007).

U ovu klasičnu tipologiju Alexandra Paparusso (2021) dodaje i južnoeuropski model, namijenjen mediteranskim državama koje su u vrijeme nastanka tipologije tek postale imigrantske destinacije. Južnoeuropski model karakterizira „manjak selektivnih migracija, velika siva ekonomija koja privlači nedokumentirane migrante, snažna segmentacija tržišta rada i naknadno dodjeljivanje statusa” (npr., regularizacijom) (Paparusso, 2021:28).

Usprkos nekoliko desetljeća imigracijskog procesa, integracijske su politike prepoznate kao važne tek sredinom 2000-ih godina. S obzirom na to da se imigracija smatrala prolaznim fenomenom, države su ignorirale potrebu za društvenom i kulturnom prilagodbom imigrantske populacije. Sve do 2004. godine, nacionalne integracijske politike bile su prisutne samo u tri države: Švedskoj (1970-ih), Nizozemskoj (1980-ih) i Austriji (1990-ih). Među tim trima državama, jedino je Austrija provodila obaveznu politiku, dok su Nizozemska i Švedska uvele obaveznost krajem 1990-ih. Usprkos nevoljkosti nacionalnih država za integracijom imigranata, lokalne samouprave (gradovi), suočene s posljedicama nedostatka integracije, osmišljavale su i provodile integracijske politike još 1990-ih godina. Primjerice, mnogi gradovi – poput Züricha, Basela i Berna u Švicarskoj (Penninx, 2015) i Rima u Italiji (Alexander, 2007) – pokrenuli su politike koje su se na nacionalnoj razini počele uvoditi desetljeće kasnije. U Rimu se primjerice to očitovalo u vidu informacijskih centara, pružanja akomodacije, usluga kulturnih medijatora, besplatnih tečajeva jezika, itd. (Alexander, 2007).¹² Važnost lokalne integracije prepoznata je i danas, i to na višerazinskom upravljanju (*multilevel governance*): gradovi često dobivaju potporu Europske unije za provedbu politika, a putem programa *Integrating Cities* europski gradovi dijele znanja i iskustva.

Ključan trenutak za razvoj nacionalnih integracijskih politika bio je dokument Europskog vijeća *The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*, objavljen u studenom 2004. godine. U njemu je izneseno 11 točaka koje predstavljaju ciljeve

¹² Osim direktnog angažmana lokalne vlasti, Rimu treba pripisati veliku ulogu nevladinih udruga koje su obavljale mnoge integracijske usluge prije postojanja lokalne politike, kojeg je progresivna lokalna vlada 1990-ih godina dodatno financijski osnažila.

integracijskih politika, koje su državama služile kao predložak za autonomnu izradu nacionalnih strategija (Joppke, 2007). Do 2015. godine, veliki broj država imao je nacionalnu integracijsku strategiju (Neureitter, 2018). Čak i nakon uvođenja nacionalnih integracijskih politika, EU radi na direktnom financijskom osnaživanju lokalnih politika, bez posredstva država u kojima se nalaze.

Integracijske su se strategije provodile kroz tečajeve i/ili ispit u dva aspekta: prvi je poznavanje jezika, a drugi građansko obrazovanje (*civil education*), čiji je cilj imigranta podučiti kulturu, povijest i funkcioniranje državnih institucija. Zahtjevi država razlikovali su se u raznim aspektima: je li ispunjenje obaveza potrebno već pri ulazu u državu (Danska), za naturalizaciju (Španjolska) ili samo za dobivanje trajnog boravka (Grčka); je li integracija kao financijski teret imigranata (Nizozemska) ili lokalnih, regionalnih i nacionalnih vlasti (Njemačka); koliko traju tečajevi i koliki se jezični stupanj zahtijeva (A2 u Grčkoj i B1 u Njemačkoj); kakvi su penali za neispunjavanje obaveza (smanjivanje socijalne pomoći u Njemačkoj ili gubitak boravišne dozvole u Belgiji) (Joppke, 2007; Neureitter, 2018).

Zaključak

Imigracija se u državama europskog centra događala u više etapa i na različite načine - gostujućim i kolonijalnim migracijama, ujedinjenjem obitelji i sustavom azila. U starim i novim imigracijskim državama nalaze se raznovrsne manjinske zajednice koje su dolazile različito vrijeme i na različite načine. Slijed migracija bio je pod utjecajem velikih ekonomskih i političkih događaja: dekolonizacije, Naftne krize, ekonomske restrukturacije, pada Željezne zavjese, različitih ratova i državnih udara, proširenja Europske unije, svjetske financijske krize 2008. godine, itd. Neki su događaji potaknuli i povratne migracije radnika u svoju matičnu zemlju. Kao odgovor na migracije kreirale su se različite imigracijske politike, koje su se razlikovale po stupnju prihvaćanja novih stanovnika i kulturne različitosti koju nose sa sobom. Ipak, prepoznat je dugotrajan karakter imigracija, zbog čega su države članice EU15 i Švicarska obratile pozornost na osmišljavanje integracijskih politika u cilju kvalitetnog uključivanja imigranata u društvo.

Ovaj rad ima svoje nedostatke. Analiza velikog broja država je zahtijevala izostanak detalja u korist pronalaska zajedničkih karakteristika. Osim toga, nisu sve države podjednako istražene, zbog čega su jedne često referirane, dok su druge u potpunosti izostavljene (što je primarni razlog selektivnog odabira zemalja EU15). Ovaj rad je tek *summa summarum* povijesnog tijeka i iskustava drugih zemalja, ali je za detaljniju analizu ili usporedbu nekog elementa (npr., učinkovitosti određene politike) preporučljivo analizirati manji broj država.

Rad je vremenski ograničen iz praktičnih razloga, no u budućnosti je preporučljivo u analizu uključiti i promjene nakon 2015. godine: migracije potaknute građanskim ratom u Siriji (baš kao i tema povratka izbjeglica nastala povodom završetka rata), izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU (gdje je upravo tema imigracije bila jedan od motiva Brexita), rat u Ukrajini koji je još uvijek traje, itd. Isto vrijedi i za prostornu ograničenost, tj. selektirane države, tako da bi u buduća istraživanja bilo poželjno uključiti i preostale EU15 države i države EGP-a, kao i istočnoeuropske države koje su se pridružile nakon 2004. godine: države bivše Čehoslovačke koje su tijekom Hladnog rata regrutirale vijetnamske radnike (Doomerik & Bruquetas-Callejo, 2015:58), do Hrvatske koje tek krajem 2010-ih i početkom 2020-ih ima značajnije valove imigracije iz susjedstva i izvan europskih zemalja (Gregurović et al., 2024). Radne se migracije događaju i u zemljama izvan EU: Srbija namjerava izdati 100 000 radnih dozvola (Radio Slobodna Evropa, 2025).

Upravo transformacijom Hrvatske u imigrantsko odredište imamo priliku sagledati iskustvo naših europskih prethodnika: kako karakteristike različitih imigracijskih procesa, tako i imigrantske i integracijske politike koje su im prethodile. Na taj način možemo prepoznati trendove koje možemo očekivati u Hrvatskoj – npr. spajanje obitelji, utjecaj ekonomske krize, donošenje nacionalne i lokalnih integracijskih politika, itd. – te imamo priliku za učenje iz pozitivnog i negativnog iskustva drugih država. S druge strane, Hrvatska je po mnogim karakteristikama različita od prethodnih imigrantskih država. Primjerice, Hrvatska je unutar EU poprilično periferno pozicionirana, zbog čega određen dio stranih državljana u Hrvatskoj ima namjeru migrirati u razvijenije europske države (na

legalan ili ilegalan način), na što već upućuju medijski članci (Večernji list, 29.01.2025.), ali i znanstvena istraživanja provedena među stranim radnicima (Balabanić et al., 2025). Stoga je u cilju razumijevanja imigracije i donošenja odgovarajućih provedbenih politika u Hrvatskoj potrebno provoditi, kako empirijska istraživanja na terenu radi razumijevanja hrvatskog konteksta, tako i komparativna istraživanja višedesetljetnog iskustava europskih zemalja u njihovim različitim aspektima.

Literatura:

Alexander, M. (2007). *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. London: Routledge.

Balabanić, I., Perić Kaselj, M., Rubić, M., Ružić, N. K., Turk, M., Nimac, D., Šimunić, N., Dabo & Tadić, I. (2025). Istraživački izvještaj anketnog istraživanja o kvaliteti života i obrascima života stranih radnika iz Azije i Afrike u Hrvatskoj. Institut za istraživanje migracija.

Bonifazi, C. (2008). Evolution of regional patterns of international migration in Europe. U: C. Bonifazi, M. Okólski, J. Schoorl, & P. Simon (ur.), *International Migration in Europe: New Trends and New Methods of Analysis* (str. 107–128). Amsterdam University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mv64.9>

Castles, S. (1986). The Guest-Worker in Western Europe -- An Obituary. *The International Migration Review*, 20(4), 761–778. <https://doi.org/10.2307/2545735>

Castles, S. (1995). How nation-states respond to immigration and ethnic diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21(3), 293–308. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.1995.9976493>

Haas, H. d., Castles, S., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: international population movements in the modern world*. Sixth edition. The Guilford Press.

Doomernik, J., Bruquetas-Callejo, M. (2016). National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973. U: Garcés-Mas-careñas, B., Penninx, R. (ur.) *Integration Processes and Policies in Europe*, (str. 57-76). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_4

Gregurović, S., M. Gregurović, S. Klempić Bogadi, S. Podgorelec, and S. Kuti (2024). Radne migracije na rubu EUrope: dolazak stranih radnika u Hrvatsku. U: S.K. Bogadi, S. Gregurović, and D. Mlinarić (ur.), *Migracije Na Rubu Europe: Trendovi, Politike i Izazovi*, (str. 191–205). Zagreb: Institut za istraživanje migracija.

Hansen, R. (2004). Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons. *The Political Quarterly*, 74: 25-38. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2003.00579.x>

Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380601019613>

Kempen, R. van and Özüekren, A. S. (1998) Ethnic minority housing in the European Union: case study of Turks. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 89, 459–466.

King, R. (2000). Southern Europe in the Changing Global Map of Migration. U: King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis, C. (ur), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe* (str. 3-26). Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780333982525_1

Milward, Alan S. (2006). „Recession of 1970s”. U: Lagrou, P., Merriman J.M. i Winter J. (ur.) *Europe since 1914. Encyclopedia of the Age of War and Reconstruction (4)*, (str. 2170-2172). New York: Thomson/Gale.

Neureiter, M. (2018). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(15), 2779–2800. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1505485>

Paparusso, A. (2021). Immigrant Integration Policies in Europe. *Immigrant Integration in Europe: A Subjective Well-Being Perspective*, 23-42. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-78505-5_2

Peixoto, J., Arango, J., Bonifazi, C., Finotelli, C., Sabino, C., Strozza, S., & Triandafyllidou, A. (2012). Immigrants, markets and policies in Southern Europe. U: Okólski, M. (ur.) *European immigrations: Trends, structures and policy implications* (str. 107-147). Amsterdam: University Press.

Penninx, R. (2014). Regional Economic Integration and Migration: Lessons from the Case of Europe. U: Battistella, G. (ur.), *Global and Asian Perspectives on International Migration. Global Migration Issues*, (4). (str. 183-195). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-08317-9_10

Penninx R. (2016). International migration and related policies in Europe 1950 – 2015. *Glasnik Srpskog geografskog društva*. 96(2)18-41. DOI: <https://doi.org/10.2298/GSGD1602014P>

Penninx, R. (2018). Old Wine in New Bottles? Comparing the Post-War Guest Worker Migration and the Post 1989 Migration from CEE-Countries to EU-Member Countries. U: Scholten, P., van Ostaïjen, M. (ur.), *Between Mobility and Migration* (str. 77-97). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77991-1_5

Ther, P. (2019). *The outsiders: Refugees in Europe since 1492*. Princeton University Press.

Van Mol, C., de Valk, H. (2016). Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective. U: Garcés-Mas-careñas, B., Penninx, R. (ur.), *Integration Processes and Policies in Europe* (str. 31-55). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_3

White, P. (1998). Minority residential histories in the city: context, process and outcome. U: Peixoto, J. (ur.), *Metropolis International*

Workshop-Proceedings (str. 155-186). Lisabon: Luso-American Development Foundation.

Izvori:

Komarčević, D. (26. srpanj, 2025) Koliko je Srbija otvorena za strane radnike?. *Radio Slobodna Evropa*. Preuzeto 28. 8. 2025. s, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-strani-radnici-radne-dozvole/33484067.html>.

Veljković, S. (29. siječnja 2025) U Hrvatsku stiže lažna prtljaga, a oni nastavljaju drugdje: Hrvatska radnicima iz ove zemlje stopirala vize. *Večernji list*. Preuzeto 28. 8. 2025. s, <https://www.vecernji.hr/vijesti/stop-radnicima-iz-bangladesa-dobili-dozvolu-za-hrvatsku-a-odu-drugdje-1833842>.

OECD (2025). Real Gross Domestic Product (GDP). OECD <https://www.oecd.org/en/data/indicators/real-gross-domestic-product-gdp.html?oecdcontrol-82d381eddd-var3=1974&oecdcontrol-59006032fa-var1=AUT%7CBEL%7CFRA%7CDEU%7CNLD%7CPR%7CSWE%7CCHE%7CGBR&oecdcontrol-82d381eddd-var5=A> (Preuzeto: 3.9. 2025.)