Ljudska prava imigranata između kozmopolitizma i komunitarizma u imigracijskoj politici Europske Unije

Popović, Nella

Doctoral thesis / Disertacija

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:709720

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

fpzg
Fakultet političkih znanosti | Sveučilište u Zagrebu

Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Nella Popović

LJUDSKA PRAVA IMIGRANATA IZMEĐU KOZMOPOLITIZMA I KOMUNITARIZMA U IMIGRACIJSKOJ POLITICI EUROPSKE UNIJE

DOKTORSKI RAD

Mentori:
izv. prof. dr. sc. Enes Kulenović
doc. dr. sc. Ana Petek

Zagreb, 2019. godina

University of Zagreb

Faculty of Political Sciences

Nella Popović

HUMAN RIGHTS OF IMMIGRANTS BETWEEN COSMOPOLITANISM AND COMMUNITARIANISM IN THE IMMIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

DOCTORAL THESIS

Supervisors:
Enes Kulenović, Ph.D., Associate Professor
Ana Petek, Ph.D., Assistant Professor

Zagreb, 2019

Mojoj mami,

u sjećanje na tatu i onu „uru vrimena“

O mentorima

Enes Kulenović izvanredni je profesor na Odsjeku za političku i socijalnu teoriju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Uz školovanje na Sveučilištu u Zagrebu, školovao se, te znanstveno usavršavao na Sveučilištu Duke u SAD-u, Sveučilištu Bern u Švicarskoj, Sveučilištu Otto-von-Guerick, Magdeburg u Njemačkoj, te Sveučilištu York u Velikoj Britaniji. U svom znanstvenom radu surađivao je na više znanstvenih projekata, a od 2015. godine voditelj je znanstveno-istraživačkog projekta *Govor mržnje u Hrvatskoj*. Autor je značajnog broja izvornih znanstvenih članaka objavljenih u prestižnim znanstvenim časopisima (*Journal of Politics, Ethica and Politica, Croatian Political Science Review, Philosophy and Public Issues*), urednik i koautor zbornika *Govor mržnje u Hrvatskoj* (Biblioteka političke analize, 2016.), urednik i koautor sveučilišnog udžbenika *Moderna politička teorija* (Biblioteka politička misao, 2013.), te autor znanstvene knjige *Sloboda, pluralizam i nacionalizam: politička teorija Isaiaha Berlina* (Biblioteka politička misao, Zagreb, 2006.) za koju je dobio Državnu nagradu za znanost 2007. godine. U razdoblju od 2013. do 2017. bio je glavni urednik znanstvenog časopisa *Anali Hrvatskog politološkog društva* i član je Savjeta za ljudska prava Pučke pravobraniteljice RH.

Ana Petek diplomirala je novinarstvo (2004.) i politologiju (2005.) na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, na kojem je stekla i zvanje magistre (2009.) te doktorice (2012.) društvenih znanosti u polju politologije. Od 2006. zaposlena je na istoj instituciji, te je od 2014. docentica. Trenutno je predstojnica Odsjeka za javne politike, menadžment i razvoj, a bila je i predstojnica Centra za empirijska politološka istraživanja. Tijekom svojeg znanstvenog usavršavanja sudjelovala je u radu 10 ljetnih škola i doktorskih seminara u Cervii i Bertinoru (Italija), Starkvilleu (SAD), Roskildeu (Danska), Oslu, Ljubljani, Zagrebu i Dubrovniku. Izlagala je svoje radove na više od 10 međunarodnih konferencija (SAD, Poljska, Latvija, Španjolska, Francuska, Čile, Hrvatska) te je održala pozvana predavanja u inozemstvu, na School of Health Sciences Sveučilišta Tampere u Finskoj te na Fakultetu političkih nauka Sveučilišta u Beogradu. Objavila je više od 20 znanstvenih i stručnih radova, među kojima su najnoviji „Features of Croatian Public Policies“ (Petak, Kotarski, ur, 2018, *Policy-making at the European Periphery. The Case of Croatia,* Palgrave), „The Layering of Disability Policy: The Case of Croatia“ (*Teorija in Praksa,* 2018), „Interdisciplinary Research Framework for Multisectoral Mental Health Policy Development“ (koautorice Novak i Barry,

2017, *International Journal for Mental Health Promotion*) i „Croatian Decision Agenda: An Analysis of the Acts Published in the National Gazette since 1990“ (*Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2017). Članica je uredništva časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava* te časopisa *Anali Hrvatskog politološkog društva*, u kojem je od 2015. do 2017. bila izvršna urednica. Trenutno je voditeljica istraživačkog projekta *Kako vlada Vlada: Akterska i procesna analiza političkog odlučivanja u Vladi RH*. Ana Petek prvenstveno je istraživački zainteresirana za teoriju javnih politika, komparativne javne politike, hrvatske javne politike, te kvalitativne metode istraživanja, a posebno se specijalizirala za politiku prema osobama s invaliditetom i politiku mentalnog zdravlja.

Zahvale

Prije nešto više od petnaest godina, tijekom poslijediplomskog studija u Velikoj Britaniji, radila sam u studentskom samouslužnom restoranu na sveučilišnom kampusu. Za blagajnom je radila Iranka s dugogodišnjim boravištem u Engleskoj i sa sveučilišnom diplomom iz fizike, a hranu su posluživale samo kolege i kolegice iz Engleske. Iskra zanimanja za postupanje prema imigrantima tada je upaljena i od tada uporno tinja. Nastavile su je potpirivati priče hrvatskih građana koji su odlazili i odlaze na privremeni ili sezonski rad u Italiju, koji potraje nekoliko desetljeća, prizori četvrti nastanjenih imigrantima u raznim europskim gradovima, uslužno osoblje iz siromašnih europskih, afričkih i azijskih zemalja po europskim hotelima i jeftinim trgovinama, razgovori s nekima od njih, knjige i filmovi u kojima se, i kada imigranti i njihov položaj nisu središnja tema, provlače njihova iskustva i zrcali postupanje građana europskih zemalja ili Sjedinjenih Američkih Država prema imigrantima. Ova disertacija proizvod je te iskre i rezultat nastojanja da se pronikne u odnos između zajednica primateljica i imigranata iz znanstvenog kuta te istraži kako suvremena politička teorija objašnjava neke ključne prijepore kada je riječ o ulasku i članstvu imigranata u državama primateljicama.

Njezina tema i struktura daju naslutiti da su čitanje, istraživanje i pisanje rada zahtijevali istovremeno izučavanje političke teorije i teorije javnih politika, ali i dosta planiranja, koordiniranja i usklađivanja prije provedbe istraživanja. Sve je to učinilo njezino stvaranje zahtjevnim, ali, gledajući unatrag, i vrlo uzbudljivim i zanimljivim procesom u kojem sam dobila priliku naučiti puno i svojim pristupom pridonijeti spoznajama o imigraciji u hrvatskom znanstvenom diskursu. U tom procesu nisam bila sama i on zasigurno ne bi bio priveden kraju bez podrške koju sam u svom radu imala.

Osobe bez kojih bi taj proces završio prerano i neuspješno svakako su moji mentor i mentorica te moje zahvale idu najprije njima. Profesoru dr. sc. Enesu Kulenoviću zahvaljujem na savjetima, uputama, diskusijama te pronicljivim i kritičkim komentarima, koji su mi pomogli da pažljivije čitam političke teoretičare zastupljene u disertaciji te da bolje uočavam, povezujem i suprotstavim argumente u njihovim djelima. Prateći me kroz pisanje i istraživanje u drugom dijelu disertacije, docentica dr. sc. Ana Petek mi je svojom sistematičnošću, upornim i vrlo ciljanim pitanjima pokazala što empirijski rad u politologiji podrazumijeva i pomogla mi proširiti znanja iz teorije javnih politika i na tome sam joj iznimno zahvalna. Čitatelji iz ovoga mogu iščitati da je i odabir mentora i mentorice pratio

temu i metodu rada. Oboje su se sjajno nadopunjavali, bili mi na raspolaganju kad god je trebalo i pomogli mi da se i privatno organiziram podsjećajući me na rokove u kritičnim trenucima pisanja. Na tome sam im također zahvalna.

Pisanje doktorske disertacije nikada i nikome nije jednostavan zadatak. Pisati je uz puno radno vrijeme i dijete najprije predškolske, a potom i školske dobi, čini rad na disertaciji dodatno složenim. Zato moje posebne zahvale idu jednoj ženi, jednoj djevojčici i mom životnom partneru. Pisanje u zoru i čudna doba noći, na godišnjim odmorima i službenim putovanjima bilo bi uistinu nemoguće bez moje majke, koja je uvijek i nesebično bila na raspolaganju, hrabrila me, pomagala mi i čuvala svoju unučicu kad god je trebalo. Ovaj je rad posvećen njoj i mom pokojnom ocu, koji su u meni rano prepoznali ljubav prema učenju i omogućili mi da je slijedim. Svi koji su napisali ili upravo pišu disertaciju znaju da se tijekom pisanja javlja puno nedoumica i nesigurnosti te potreba da se o njima s nekim porazgovara. Ja sam imala sreću što sam o njima mogla razgovarati sa svojim suprugom Šenolom, koji je istovremeno pisao svoju disertaciju, jako dobro razumio sve faze pisanja i ohrabrivao me da kao lingvist mogu privesti kraju ovaj rad i doktorski studij iz politologije. Moja najtoplija zahvala namijenjena je mojoj kćeri Zari za njezino dječje shvaćanje ozbiljnosti pisanja, mojih izbivanja i strpljenje za rečenicu „mama mora pisati“, koja je obilježila prve godine njezinog školovanja.

Tijekom rada na disertaciji, Kornelija i Tomislav pomogli su mi u nabavi softverskog alata Atlasa i uputa za njegovo korištenje, Sergio je provjerio izračune u analizi, Kim je davala jezične savjete, Mirjana i Federica pomogle su mi u nabavi literature, a Helena u grafičkom uređivanju sadržaja. Hvala im na tome. Za kraj, na svom putu pisanja često sam dobivala podršku i ohrabrenje od ostalih članova obitelji, prijateljica, kolega i kolegica s posla te mama Zarinih prijateljica i prijatelja. Svi su oni svojim strpljivim slušanjem, duhovitim komentarima, *viber* porukama u pravome trenutku, a potonje i povremenim čuvanjem Zare, pridonijeli završetku ove disertacije i na tome im iskreno zahvaljujem.

Sažetak

Disertacija se bavi pitanjem ljudskih prava radnih migranta u Europskoj uniji na teorijskoj i empirijskoj razini. Na razini suvremene normativne političke teorije rad istražuje odnos imigranata i zajednice primateljice kroz suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma te utvrđuje jesu li ove političke doktrine potencijalno pomirljive u pristupu ljudskim pravima imigranata bilo na razini njihovog ulaska ili članstva u zajednicama primateljicama. U svom empirijskom dijelu disertacija rasvjetljuje kako se dihotomija kozmopolitizam-komunitarizam odražava na europsku imigracijsku politiku te može li se kroz analizu njezinog dizajna doći do zaključka o mogućnosti pomirenja spomenutih teorijskih pristupa. U tu svrhu metodom tematske analize ispituju se ciljevi i instrumenti, kao i ciljane skupine te načela oblikovanja ove politike u ključnim dokumentima Europskoga vijeća, Europske komisije, Vijeća ministara i Europskog parlamenta. Rad predlaže modele dizajna europske imigracijske politike i povezuje ih s navedenim teorijskim pristupima u donošenju zaključka o elementima u kojima su oni pomirljivi u pristupu ljudskim pravima radnih migranata.

Ključne riječi: imigracija, ulazak i članstvo radnih migranata, zajednica primateljica, dizajn javnih politika, tematska analiza

Summary

The dissertation deals with human rights of labour immigrants in the European Union at the theoretical and the empirical level. At the level of contemporary normative political theory, the dissertation explores the relationship between immigrants and receiving communities through contraposition of cosmopolitanism and communitarianism and establishes whether these political doctrines can be reconciled in their approach to immigrants' human rights either at the level of their admission or membership. In its empirical part, the dissertation throws light on how the dichotomy between cosmopolitanism and communitarianism is reflected in the EU immigration policy and discusses whether the conclusion about their rapprochement may be reached by analysing its design. For that purpose, the methodology of thematic analysis is used in order to examine the objectives and instruments, as well as the target groups and policy principles in the key documents of the European Council, the European Commission, the Council of Ministers and the European Parliament. The dissertation proposes models of EU immigration policy design and connects them to the two theoretical approaches in reaching the conclusion about the elements in which they may be reconciled.

Key words: immigration, admission and membership of labour immigrants, receiving community, policy design, thematic analysis

S A D R Ž A J

Uvod **1**

I. DIO: TEORIJSKI OKVIR - LJUDSKA PRAVA IMIGRANATA U SRAZU KOZMOPOLITIZMA I KOMUNITARIZMA **13**

1.Kozmopolitizam o odnosu pojedinca i zajednice 17
1.1 Etika diskursa i demokratske iteracije 18
1.2 Argumenti otvorenijih granica 49
1.3 Kakvo članstvo i za koga? 67

2.Komunitarizam o pojedincu i zajednici 92
2.1 Poimanje zajednice 94
2.2 Argumenti zatvorenih granica 120
2.3 Kakvo članstvo i za koga? 160

Sažetak teorijskih suprotstavljenosti 184

II. DIO: PRIMJENA NA IMIGRACIJSKOJ POLITICI EUROPSKE UNIJE **189**

Oblici migracijskih kretanja – definiranje pojmova 190

3.Opis slučaja: Migracije u Europi i europska imigracijska politika 193
3.1 Pregled migracijskih kretanja u Europi nakon Drugog svjetskog rata 196
3.2 Faze i modalitet razvoja imigracijske politike Unije 201
3.2.1.Naznake europske imigracijske politike 201
3.2.2 Zamah od Ugovora iz Amsterdama 206
3.2.3 Prema integraciji državljana trećih zemalja 214
3.3 Dizajn, ciljevi i instrumenti javnih politika 220

4.Opis metodologije 232
4.1 Uzorkovanje 232
4.1.1 Prvi kriterij: Institucionalni izvor 232
4.1.2 Drugi kriterij: Sadržaj dokumenata 233

4.1.3 Treći kriterij: Vrsta dokumenata 234
4.1.4 Četvrti kriterij: Relevantnost 236
4.1.5 Peti kriterij: Vremenski okvir 236
4.2 Jedinica kodiranja 237
4.3 Shema i pravila kodiranja 238
4.3.1 Glavni opći ciljevi 245
4.3.2 Suplementarni opći ciljevi 247
4.3.3 Instrumenti 250
4.3.4 Ciljane skupine i akteri 253
4.3.5 *Policy* kontekst i načela oblikovanja politika 254
4.3.6 Tehnički kod 256

5.Analiza rezultata 257
5.1 Komentari prema temeljnim elementima dizajna europske imigracijske politike 258
5.1.1 Nalazi o ciljevima europske imigracijske politike 259
5.1.2 Ciljevi europske imigracijske politike prema akterima 262
5.1.3 Nalazi o instrumentima europske imigracijske politike općenito i prema akterima 268
5.1.4 Nalazi o ciljanim skupinama europske imigracijske politike 270
5.2 Odnosi među temeljnim elementima dizajna europske imigracijske politike 270
5.2.1 Ciljevi europske imigracijske politike na razini uključenosti i ulaska imigranata 271
5.2.2 Ciljevi i načela oblikovanja europske imigracijske politike 275
5.2.3 Ciljevi i instrumenti europske imigracijske politike 277
5.3 Modeli dizajna europske imigracijske politike 279
5.3.1 Ekonomsko-socijalni model dizajna europske imigracijske politike 282
5.3.2 Političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike 283
5.3.3 Odnos kodova ciljanih skupina i ciljeva na razini ulaska po modelima 287
5.3.4 Odnos kodova ciljanih skupina i ciljeva na razini članstva po modelima 288
5.3.5 Kronološka zastupljenost modela dizajna europske imigracijske politike i prema *policy* akterima 288
5.3.6 Ciljevi europske imigracijske politike na razini ulaska i članstva kronološki za svaki model 291

Interpretacija rezultata i zaključak 293

Popis literature 318

Prilozi **340**
Prilog 1: Migracijski tokovi u Europi u 2016. 341
Prilog 2: Usporedba demografskih indikatora za 2011.: DR Kongo i Italija 342
Prilog 3: Uzorak kodiranih dokumenata 343

Popis tablica **354**

Životopis autorice **355**

Uvod

„[…] nema ničega u postojanju političkih granica što može opravdati činjenicu da su neki rođeni u okolnostima u kojima imaju mnoštvo prilika za dobar život, dok su drugi rođeni u okolnostima u kojima imaju vrlo malo takvih prilika.“ (Christiano, 2008: 22)

“Imamo, kolektivno, pravo isključiti neke potencijalne imigrante. Međutim, ne bismo trebali pronalaziti utjehu u toj činjenici; većina onoga što sada radimo je duboko nepravedno i trebalo bi biti prepoznato kao takvo.” (Blake, 2013: 130)

U Europu je u 2016. godini morem stiglo 363 348 migranata, a 5 079 ih se na tom putu utopilo (International Organization for Migration, 2017). Svijet su obišle potresne slike tijela sirijskog trogodišnjaka Aylana Al-Kurdia koje je more izbacilo na obale Turske u rujnu 2015., u okrutnom srazu s fotografijama sretnog dječakovog djetinjstva u Siriji prije izbijanja građanskog rata. U Austriji se u kolovozu 2015. 71 izbjeglica ugušila u rumunjskom kamionu (Kristović, 2015), sirijska djevojka Nujeen Mustafa te je godine u invalidskim kolicima s izbjegličkim valom došla do Njemačke (Oltermann, 2016) ostavivši za sobom dio obitelji u Turskoj. Osim o stradanjima izbjeglica na rutama do zemalja sjeverne i zapadne Europe, sve su češće vijesti o izrabljivanju radnih migranata i neljudskim uvjetima u kojima žive.[1] Unatrag nekoliko godina, migracije, imigranti i njihova prava su kroz ovakve i slične vijesti postali dijelom svakodnevnih života građana Europe.

Iako se u medijima i javnom diskursu 2015. smatrala godinom kulminacije migracijske krize, migracije ne predstavljaju suvremenu pojavu s kojom se Europa do sada nije suočavala. Njezini korijeni sežu duboko u povijest, a u temeljima joj je želja za osiguravanjem egzistencije i poboljšanjem života, ali i nužnost zaštite od progona i smaknuća. Međutim, do sedamdesetih godina prošloga stoljeća europske države uglavnom nisu percipirane kao države imigracije, čak ni one koje su ubrzo nakon Drugog svjetskog rata primale imigrante iz svojih bivših kolonija (primjerice Nizozemska i Velika Britanija) ili države koje su za potrebe svojih rastućih gospodarstava uvozile radnu snagu s juga i istoka Europe te iz Turske (kao što je to bio slučaj s Njemačkom). Stoga kada je o migracijama riječ, transformacija koja je uistinu zatekla Europu bila je njezina preobrazba iz kontinenta emigracije u kontinent imigracije, kada su „zapadne europske države nevoljko shvatile da ih je postkolonijalna imigracija i imigracija gostujućih radnika pretvorila u imigracijske zemlje“ (Bader, 2005: 334-335) nakon naftne krize početkom sedamdesetih godina prošloga stoljeća. U zadnjih tridesetak godina i

[1] V. npr. Dujmović, 2011 i Olbricht / Janković, 2012.

tradicionalno emigracijske države europskoga juga postaju destinacije za imigrante iz Afrike, Azije i istočne Europe.

Izvješća Ujedinjenih naroda i Međunarodne organizacije za migracije o broju migranata i izbjeglica u 2015. (International Organization for Migration, 2016; United Nations, 2016b) potvrđuju Millerovu konstataciju da je "imigracija [...] sada i nastavit će biti značajno obilježje političkog života u zapadnim liberalnim demokracijama" (Miller, 2008: 371). Iako je u toj godini došlo do porasta od 45% u broju izbjeglica u usporedbi s prethodne tri i pol godine (International Organization for Migration, 2016: 4), porast udjela imigranata u ukupnom svjetskom stanovništvu bio je tek 0,5% te 2013. godine u usporedbi s početkom stoljeća (3,2% u odnosu na 2,8%) (International Organization for Migration, 2016: 5). Dvije trećine svih međunarodnih migranata su radni migranti (International Organization for Migration, 2016: 7) i pitanja koja se odnose na njihov status i prava u državama primateljicama nisu izgubila na važnosti s rastućim brojem izbjeglica od kojih bi mnogi u srednjoročnoj ili dugoročnoj perspektivi mogli postati radnim migrantima.

Broj ljudi koji su u pokretu, bilo iz ekonomskih ili političkih razloga, stvara pritisak na suverenitet nacionalnih država koji može dovesti do novog promišljanja upravljanja nacionalnim granicama ili pak do strožih nacionalnih imigracijskih režima. Castles i Miller u svom klasiku *Doba migracija* izdvajaju upravo taj pritisak, odnosno „izazov koji međunarodne migracije predstavljaju za suverenitet država" (Castles i Miller, 2009: 3) kao jedno od ključnih obilježja suvremenih migracija, dok drugo pronalaze u transnacionalizmu migracija, odnosno činjenici da zahvaljujući suvremenoj tehnologiji i globalizaciji, migranti u današnje vrijeme lakše održavaju veze s domovinom, ali i državom primateljicom, odlasci i povratci su jednostavniji, što pak „podriva nepodijeljenu lojalnost" nacionalnim državama (Castles i Miller, 2009: 3).

Upravo je sraz 'drugih', odnosno imigranata i nacionalne države u fokusu ove disertacije koja ga proučava s razine normativne političke teorije i iz rakursa analize dizajna javnih politika. Na razini normativne političke teorije rad se bavi pitanjem odnosa imigranata i zajednice u koju useljavaju, odnosno tenzijom između jednakog prava svih ljudskih bića na slobodu kretanja[2] i prava nacionalne države na kontroliranje vlastitog teritorija i odlučivanje o ulascima imigranata. Teorijski okvir disertacije formiraju dva međusobno suprotstavljena pristupa tom odnosu u suvremenoj političkoj teoriji kroz koje će se promatrati ljudska prava

[2] Pravo na emigriranje, odnosno pravo na slobodu napuštanja vlastite zemlje, zajamčeno je instrumentima međunarodnoga prava (članak 13. stavak 2. Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda; članak 12. stavak 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), dok pravo na imigriranje nije zakonski propisano. Više o tome v. u Cole, 2000 i u potpoglavlju 1.2.

imigranata. Jedan je kozmopolitizam koji polazi od teze da su sva ljudska bića moralno jednako vrijedna te kao takva imaju jednako pravo na dostojanstven život koji im ne smije biti uskraćen zbog arbitrarnosti mjesta rođenja, a drugi je komunitarizam kao način promišljanja koji zajednicu pretpostavlja pojedincu smatrajući je formativnom za realizaciju slobode izbora pojedinca i preduvjetom za postizanje individualne autonomije.

Svaki pokušaj ocrtavanja obrisa pojedinih struja ili škola mišljenja u političkoj teoriji unaprijed je izložen kritikama zbog potencijalne simplifikacije i zahtjevima za dodatnim objašnjenjima, te ni netom izložena opreka kozmopolitizma spram komunitarizma nije iznimka. Temeljna ideja u podlozi ove disertacije jest istražiti i proučiti imigraciju iz perspektive imigranata kao pojedinaca koji polažu pravo na ulazak u određenu državu ili zajednicu primateljicu i prava potonje da odlučuje hoće li, kako i u kojoj mjeri dopustiti promjene svoga članstva koje mogu utjecati na način kako zajednica primateljica samu sebe konstituira i percipira. Vodeći se tom idejom u radu su izabrana dva pravca razmišljanja, jedan koji vodi od imigranta pojedinca i drugi koji vodi od zajednice primateljice.

Prvi nas je odveo teoretičarima koji pojedincu pristupaju kao 'građaninu svijeta' i usredotočeni su na univerzalne osobine svih ljudskih bića te se protive ograničavanju prava pojedinca na osiguravanje boljeg života nacionalnom pripadnošću (Appiah, 2006; Benhabib, 2004, 2011; Benhabib i dr., 2006; Cole, 2000; Cole u Wellman i Cole, 2011; Nussbaum, 2006, 2012). Riječ je o autorima koji etički promišljaju kakav bi trebao biti odnos između imigranata i zajednice primateljice ako prihvatimo da su sva ljudska bića moralno jednako vrijedna. Stoga se pristup, koji smo u radu nazvali 'kozmopolitizmom', može nazvati i etičkim univerzalizmom (Miller, 1999: 50) ili tek univerzalizmom koji u sebi objedinjava skup „moralno kozmopolitskih, globalističkih, nepartikularističkih [...] pristupa“ (Bader, 2005: 335), od kojih će u fokusu biti upravo teze moralnog kozmopolitizma. Termin 'kozmopolitizam' bez dodatnog epiteta u naslovu disertacije izabran je kao krovni ili nadređeni pojam koji u samom svom korijenu riječi navodi da društveni kontekst imigracijskih pitanja jest ili treba biti širi od nacionalne političke zajednice.

Drugi pravac, koji polazi od engleske inačice za zajednicu ('community'), odveo nas je teoretičarima koji ne poriču jednaku moralnu vrijednost svih ljudskih bića, ali ističu da je sloboda izbora koju pojedinac mora imati kako bi mogao samostalno donijeti odluku o tome što će uopće smatrati životom vrijednim življenja nezamisliva bez ponuđenih opcija koje nudi pripadnost pojedinoj zajednici ili kulturi (Kymlicka, 2003; Miller, 1988, 1999, 2000, 2005, 2008, 2016; Tamir, 2002). Stoga način na koji je zajednica odredila samu sebe utječe i na izbore koje stavlja na raspolaganje svojim članovima, a time i na njihovo samoodređenje zbog

čega zajednica ima pravo na slobodu udruživanja i odlučivanja kako će konstituirati svoje članstvo (Walzer, 2000; Wellman, 2008; Wellman u Wellman i Cole, 2011).

Neki od ovih autora otvoreno se protive 'smještanju' bilo u jednu ili drugu školu mišljenja ili odriču kozmopolitsku, odnosno komunitarističku provenijenciju svojih teza[3] ili pak ističu da su kozmopolitskih stavova iako zagovaraju pravo zajednice na samoodređenje (Wellman, 2008: 116). Neki od njih se i ne opredjeljuju bilo za jedan ili drugi pravac u suvremenoj političkoj teoriji.[4] Stoga su njihovi radovi, ideje i teze 'uvršteni' bilo u jednu ili drugu teorijsku struju isključivo prema tome daju li prednost, u razmišljanju o odnosu imigranata i zajednice primateljice, jednakoj moralnoj vrijednosti pojedinaca ili pravu zajednice na samoodređenje te važnosti pripadnosti zajednici za samoodređenje, slobodu i autonomiju pojedinca.

Sljedeći važan korak na razini normativne političke teorije jest odrediti koji aspekt sraza imigranata i zajednice primateljice će se proučavati, odnosno na koja ljudska prava imigranata iz naslova disertacije se misli kada se govori o njima u kontekstu suprotstavljenosti kozmopolitizma i komunitarizma. Proučavanje djela navedenih i ostalih autora zastupljenih u tezi (Abizadeh, 2008; Carens, 1987, 2008, 2010, 2013; Cole, 2000; Cole u Wellman i Cole, 2011; Huemer, 2010; Isbiter, 2000; Kukathas, 2005; Parekh, 2000) ukazalo je da se u suvremenoj političkoj misli jasno izdvajaju dva temeljna skupa prava – jedan na razini ulaska, a drugi na razini članstva imigranata. Prvi se tiče argumenata u prilog potencijalnom pravu na imigriranje i pravu zajednice na ograničavanje ulazaka imigranata ili čak zatvaranje granica, dok se drugi odnosi na pitanja suživota imigranata i zajednice primateljice, odnosno prava koja bi imigranti trebali imati jednom kada im je zajednica primateljica već dopustila ulazak. Stoga je i rad usredotočen upravo na ove dvije skupine prava u proučavanju pristupa suvremene političke teorije odnosima imigranata i zajednice primateljice.

Tako postavljenu dihotomiju između kozmopolitizma i komunitarizma disertacija potom istražuje na primjeru europske imigracijske politike kako bi se utvrdilo može li se kroz proučavanje te *policy* razine doći do zaključka o pomirenju ovih dvaju teorijskih pristupa. U tu svrhu rad se zadržava na analizi regulatornog okvira europske imigracijske politike te proučava ciljeve i instrumente *policy* dokumenata Europskoga vijeća, Europske komisije, Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova i Europskog parlamenta.

Pojmovi 'imigranti' i 'migranti' obuhvaćaju širok raspon kategorija osoba koje odlučuju napustiti svoju zemlju, a definicije njihovog statusa obično su uvjetovane motivima odlaska iz

[3] V. npr. Kymlicka, 2003: 118.
[4] V. npr. Blake, 2013; Christiano, 2008.

domovine i (planiranim ili očekivanim) trajanjem boravka u zemlji primateljici. Disertacija se bavi položajem radnih migranata u Europi te se pod pojmom 'radni migranti' podrazumijevaju migranti koji napuštaju svoju domovinu ponajprije radi poboljšanja materijalnih uvjeta života, a često i kako bi obitelji koju ostavljaju u domovini osigurali egzistenciju. U tu kategoriju uvršteni su radnici na privremenom radu ('gostujući radnici' ili 'gastarbajteri'[5]), radnici migranti s trajnim statusom, nezakoniti radni migranti, sezonski radnici, radnici u domaćinstvima, njegovatelji starijih osoba, i sl. Kada je riječ samo o stanovništvu u pokretu, rabit će se termini 'migranti' i 'migracije', a kada se želi istaknuti dimenzija ulaska u državu primateljicu ili boravka stranaca na teritoriju države primateljice rabit će se termini 'imigranti' i 'imigracija'.

Ovdje se nužno nameće pitanje zašto baš ova skupina imigranata. Prava izbjeglica i azilanata, tj. tražitelja međunarodne zaštite, uređena su Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokolom iz 1967. koje su potpisale i potvrdile sve države članice Europske unije. Unatoč manjkavostima ovih pravnih instrumenata (Bader, 2005: 340; Benhabib, 2011: 6), opasnost od progona i ugroze života dovoljno su snažni argumenti za popuštanje ili napuštanje teze o državnom suverenitetu i samoodređenju u prilog jamčenju osnovnog ljudskog prava na sigurnost pojedinaca koji su prisiljeni napustiti svoju domovinu u strahu za vlastitu egzistenciju (Bader, 2005: 340). Usprkos nedavnim iskustvima s distribucijom izbjeglica u Europi i odbijanjem nekih država članica Unije da prime dodijeljenu im kvotu izbjeglica,[6] nepobitna je činjenica da Ženevska konvencija i Protokol potpisnicama nameću zakonsku obvezu prihvaćanja tražitelja međunarodne zaštite.[7]

Kada je riječ o radnim migrantima, države članice imaju veću slobodu odrediti koga i na koliko dugo žele 'pustiti' na svoj teritorij, kakav status žele dati tim osobama i kada (Miller, 2015: 7) te se upravo u tom području otvaraju mogućnosti izrabljivanja i diskriminacije imigranata (Castles i Miller, 2009: 234). Međunarodna organizacija rada je već u sedamdesetim godinama prošloga stoljeća, kada i dolazi do promjene u migracijskim tokovima u Europi, upozorila na ranjivost radnih migranata i potrebu uređivanja njihovih prava posebnim međunarodno-pravnim dokumentom. Međutim, za razliku od Ženevske konvencije i Protokola, Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i

[5] O neadekvatnosti termina 'gostujući radnici' v. Walzer, 2000: 95 i raspravu u potpoglavlju 2.3.
[6] V. npr. Cameron, 2015; Rankin, 2016 i DW, 2017.
[7] Osim Ženevske konvencije i Protokola, u europskom zakonodavstvu uspostavljen je Zajednički europski sustav azila koji počiva na nekoliko direktiva i uredbi donesenih u razdoblju od 2001. do 2013., od kojih su za određivanje države koja je dužna pružiti međunarodnu zaštitu ključne Uredba (EU) br. 604/2013 ('Dublinska uredba') i Uredba (EU) br. 603/2013 ('Uredba EURODAC'). V. Europska komisija, 2014.

članova njihovih obitelji nije potvrdila nijedna država članica Europske unije, niti Sjeverne Amerike iako radni migranti većinom žive u tim dijelovima svijeta.[8]

Recentna izvješća potvrđuju trend marginalizacije i eksploatacije ove skupine migranata. Tako je UNDP-ovo *Izvješće o ljudskom razvoju za 2016. godinu* migrante uvrstilo među "siromašne, marginalizirane i vulnerabilne skupine" koje "najviše zaostaju" (UNDP, 2016: iii) u globalnom razvoju, između ostaloga zbog "nejednakosti, diskriminacije i isključivanja, socijalnih normi i vrijednosti, te predrasuda i netolerancije" (UNDP, 2016: iii). Ostali dokumenti posvećeni razvoju i socijalnoj situaciji u svijetu, migrante i radnike imigrantskog podrijetla također redovito uvrštavaju u vulnerabilne skupine podložne diskriminaciji, kojima je otežan pristup tržištu rada i socijalnim uslugama. UN-ovo *Izvješće o socijalnoj situaciji u svijetu za 2016. godinu* upozorava da su migranti među skupinama zahvaćenima "suvremenim oblicima ropstva", koji uključuju "rad i trgovanje seksualnim robljem te služenje u domaćinstvima", podložni "prisiljavanjima, eksploataciji i supstandardnim uvjetima rada", često "diskriminirani i gurnuti na margine društava u kojima žive"[9] (UN, 2016: 30). Prema istraživanju koje je provela Agencija Europske unije za temeljna prava 2008., a koje prenosi *Izvješće o socijalnoj situaciji u svijetu za 2016.*, radno mjesto najčešće je područje diskriminacije, a etničko i imigrantsko podrijetlo među najčešćim osnovama diskriminacije (UN, 2016a: 111).[10]

Tim podacima treba dodati one o brojnosti radnih migranata u Europi i njihovoj važnosti za funkcioniranje određenih sektora razvijenih gospodarstava te za prirast stanovništva u državama primateljicama.[11] Prema recentnim statističkim podacima o radnim migrantima u Europi, njihov se broj kreće između šest i sedam milijuna radnika iz drugih država članica i između osam i devet milijuna državljana trećih zemalja, po čemu radni migranti predstavljaju najveći udio u stanovništvu država članica koje je rođeno izvan njihovih granica. U razdoblju recesije od 2008. do 2012. broj radnika iz trećih zemalja je pao za oko 3%, a broj radnika imigranata iz drugih država članica porastao je za više od 800 000, ali su radni migranti iz trećih zemalja u tom razdoblju ipak predstavljali veći dio imigrantske radne snage u državama članicama Unije (Eurofound, 2014: 1, 17, 19).[12]

---

[8] Ta je Konvencija stupila na snagu 1. srpnja 2003. nakon što ju je potvrdilo 20 država u svijetu (UNESCO, 2005).
[9] O tome v. i Abramović, 2010; Ali, 2003; Castles i Miller, 2009: 2.
[10] V. i Curia, 2008.
[11] V. Prilog 2.
[12] Radnici migranti iz drugih država članica Unije obično nisu percipirani kao stranci među domicilnim stanovništvom, s iznimkom migranata iz nekih država članica, primjerice iz Rumunjske (Eurofoud, 2014: 14), što onda dovodi i do veće vjerojatnosti da će se radnici iz te zemlje te drugih zemalja srednje i istočne Europe koji su percipirani kao stranci suočavati s predrasudama i diskriminacijom.

Strani radnici zauzimali su jednu do dvije trećine novih radnih mjesta u zapadnoj i južnoj Europi u razdoblju od 1995. do 2005. (Castles i Miller, 2009: 224), posebno u poljoprivredi, građevinarstvu, ugostiteljstvu i brizi za starije osobe. Što se tiče demografskih trendova, prema projekcijama Ujedinjenih naroda, u predstojećim desetljećima nastavit će se polarizacija, s jedne strane, siromašnih država s relativno visokom stopom nataliteta i relativno niskom očekivanom životnom dobi stanovništva i, s druge strane, bogatih država s niskim stopama nataliteta, a visokim stopama starog stanovništva (United Nations, 2012). Nadalje, prema nekim podacima, neto migracije bile su zaslužne za gotovo 60% ukupnog prirasta stanovništva EU-a u 2010. godini (European Commission, 2011: 1). Iz tih su razloga radni migranti izabrani kao test sraza nacionalne države i 'drugih'. Zajednicama primateljicama neophodni su, njihov se prvobitno privremeni boravak nerijetko pretvori u trajni (bilo da su zakonito ili nezakonito ušli u državu primateljicu),[13] ali često ostanu marginalizirani stanovnici koji ne uživaju sva prava kao građani država primateljica.

Glavno istraživačko pitanje na koje će rad pokušati odgovoriti jest u kojim se segmentima mogu pomiriti kozmopolitizam i komunitarizam u pristupu ljudskim pravima imigranata u Europskoj uniji. Temeljne pretpostavke istraživanja su da su kozmopolitizam i komunitarizam u nekim segmentima pomirljivi u pristupu ljudskim pravima imigranata, da se imigracijska politika EU-a od devedesetih godina prošloga stoljeća u regulatornom okviru razvijala u smjeru kozmopolitizma te da je razvoj europske imigracijske politike utemeljen na kompromisima kozmopolitske europske politike i komunitarističkih nacionalnih politika. Cilj istraživanja jest objasniti europsku imigracijsku politiku analizirajući njezine ciljeve i instrumente te pronaći elemente u kojima su kozmopolitizam i komunitarizam, promatrani na primjeru te politike, pomirljivi u pristupu ljudskim pravima imigranata.

Prvi dokumenti Europske komisije i direktive koje su se bavile pravima migranata nastali su u sedamdesetim godinama prošloga stoljeća, kada su tadašnja Europska zajednica i njezine države članice, nakon naftne krize 1973.-1974., vodile tzv. „nultu imigracijsku politiku“ (Castles i Miller, 2009: 223) i kada se većina europskih država nije smatrala zemljama imigracije. Ti dokumenti su se odnosili uglavnom na migrante koji su bili državljani drugih država članica, a ne trećih zemalja. Tek su Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. donesene zakonske promjene na razini Zajednice koje su omogućile razvoj imigracijske

[13] To je posebno slučaj u zemljama koje amnestijama reguliraju status nezakonitih imigranata (npr. Španjolska i Italija). O značajkama imigracijskih politika južnoeuropskih zemalja v. potpoglavlje 3.1, str. 197-198. O uporabi termina za imigrante koji nezakonito borave na teritoriju države primateljice v. fusnotu 139.

politike kao jedne od zajedničkih politika Unije i njezino proširivanje na način da obuhvati i državljane trećih zemalja.

Tim je Ugovorom Europska komisija dobila isključivo pravo zakonodavne inicijative po isteku prijelaznog petogodišnjeg razdoblja od njegovog stupanja na snagu (1999.) čime je napravljen važan pomak u odlučivanju o imigracijskoj politici iz interguvernmentalne sfere i dominacije utjecaja vlada država članica k metodi Zajednice iako je zadržana metoda jednoglasnog odlučivanja u Vijeću ministara pravosuđa i unutarnjih poslova (Vijeće ministara) o pitanjima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u članicama Unije.[14] Komunitarizacija imigracijske politike, tj. njezino konačno prenošenje u nadležnost institucija Unije, dovršena je Ugovorom iz Lisabona koji je stupio na snagu 2009. i kojim je jednoglasno odlučivanje o imigracijskim pitanjima zamijenjeno glasovanjem kvalificiranom većinom uz suodlučivanje Vijeća ministara i Europskog parlamenta. Usprkos tomu, zadnjim izmjenama i dopunama primarnog zakonodavstva Unije, koje su donesene Lisabonskim ugovorom, ničim nije dovedeno u pitanje pravo država članica da „odrede opseg admisije državljana trećih zemalja koji dolaze [...] na njihov teritorij u potrazi za poslom“ (članak 63.a, stavci 4. i 5.),[15] niti je uvedena obveza usklađivanja nacionalnih zakonodavstava s tim u vezi, što je indikator da se imigracijska politika Unije, unatoč napretku koji je postignut od ranih sedamdesetih godina prošloga stoljeća, nastavlja kretati između napora europskih institucija i stremljenja država članica.

Osim obvezujućih instrumenata primarnog zakonodavstva, u tom su razdoblju usvojeni i važni instrumenti sekundarnog zakonodavstva Unije, uglavnom direktive kojima se uređuju prava i položaj državljana trećih zemalja[16] te primjenjuje odredba o suzbijanju diskriminacije koja je donesena Ugovorom iz Amsterdama i kojom su etničko i rasno podrijetlo uvršteni u osnove diskriminacije.[17] Istovremeno je Komisija, kroz svoje neobvezujuće dokumente, već od ranih devedesetih godina prošloga stoljeća[18] počela graditi viziju imigracijske politike utemeljenu na integraciji državljana trećih zemalja i približavanju njihovog statusa i prava što je više moguće onome državljana država članica. Dodatni zamah dobila je izmjenama i dopunama koje su donesene Ugovorom iz Amsterdama, ali i zaključcima Europskog vijeća

[14] O tome v. potpoglavlje 3.2.
[15] V. Treaty of Lisbon, 2007.
[16] V. npr. Direktivu Vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji i Direktivu Vijeća 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.
[17] V. Direktivu Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (Council Directive 2000/43/EC) i Direktivu Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (Council Directive 2000/78/EC).
[18] V. *Komunikaciju o imigraciji* iz 1991. (Commission of the European Communities, 1991) i *Komunikaciju o imigraciji i azilu* iz 1994. (Commission of the European Communities, 1994a).

(EV) sa sastanka u Tampereu u listopadu 1999. na kojem je pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja uvršteno kao jedan od četiri elementa zajedničke politike azila i migracije, a Vijeće ministara pozvano je da odluči, na prijedlog Komisije, o mogućnostima usklađivanja imigracijskih nacionalnih propisa (točka 20.).[19]

Uz Ugovore iz Amsterdama i Lisabona te zaključke EV-a u Tampereu, ključnu točku u razvoju imigracijske politike Unije predstavlja Haaški program EV-a *Jačanje slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji* iz studenoga 2004. (Council, 2005) u kojem je EV ponovno, nakon svog sastanka u Tampereu, pozvao na „stvaranje jednakih mogućnosti za punopravno sudjelovanje u društvu" uz aktivno uklanjanje prepreka integraciji, istaknuo „potrebu za većom koordinacijom nacionalnih integracijskih politika i inicijativa EU-a u ovom području" (Council, 2005: 4) te dao smjernice za izradu zajedničkih osnovnih načela integracije (Council, 2005: 4-5). Iz ovako sažeto prikazanog razvoja imigracijske politike Unije od sedamdesetih godina prošloga stoljeća, koji će detaljno biti objašnjen u potpoglavlju 3.2, kao prijelomne točke tog procesa izdvajaju se Ugovor iz Amsterdama, Zaključci EV-a u Tampereu, Haaški program EV-a iz 2004. te Lisabonski ugovor uz inicijative Komisije, Europskog parlamenta i Vijeća ministara.

Budući da se temeljne pretpostavke istraživanja odnose na dizajn imigracijske politike, analizirat će se prvenstveno njezin regulatorni okvir. U tu svrhu podaci su prikupljeni kroz dokumente koji su ključni za taj okvir i oblikovanje dizajna europske imigracijske politike pa je disertacija prvenstveno utemeljena na selekcioniranju dokumenata kao metodi prikupljanja podataka (Burnham i dr, 2006; Lončar, 2010). U analizi podataka korištena je tematska analiza kao „temeljna metoda kvalitativne analize" (Braun, V. i Clarke, V., 2006: 4) koja omogućava „utvrđivanje, analiziranje i izvještavanje o uzorcima (temama) unutar podataka" (Braun, V. i Clarke, V., 2006: 8; v. i Boyatzis, 1998). Ta je metoda izabrana kao najpodesnija za ovo istraživanje, jer se njome određuju kodovi, ali i odnosi među njima kako bi se ustanovilo postoje li empirijski modeli europske imigracijske politike. Neki kodovi su deduktivno proizvedeni, ali je materijal polučio i induktivno derivirane kodove te je primijenjena mješovita strategija izrade sheme kodiranja. Vremenski okvir istraživanja koji rad obuhvaća je razdoblje od sedamdesetih godina prošloga stoljeća do ratificiranja Lisabonskog ugovora i aktualnih *policy* inicijativa u ovom području. Budući da se europska imigracijska politika „pomaknula, u manje od dva desetljeća, od interguvernmentalnog režima […] ka gotovo potpuno komunitariziranom EU *policy* području" (Niemann, 2012: 2), za

[19] V. European Council, 1999.

njezinu su analizu ključni dokumenti Europskoga vijeća, Europske komisije, Vijeća ministara i Europskog parlamenta.

Za preusmjeravanje europske imigracijske politike u pravcu izjednačavanja prava državljana trećih zemalja ključnu ulogu odigralo je Europsko vijeće svojim zaključcima sa sastanka u Tampereu 1999. Nakon tog sastanka ono postaje važnim akterom u određivanju strateškog razvoja ove politike te je dokumente ove institucije važno istražiti kako bi se uočilo koji ciljevi i instrumenti dobivaju prioritet na nadnacionalnoj razini i u kakvom su odnosu prema teorijskoj suprotstavljenosti kozmopolitizma i komunitarizma na razini ulaska i članstva imigranata.

Komisija je izdvojena kao ključni čimbenik zbog specifičnosti svojih funkcija i nadležnosti, kao institucija koja „u većini područja stvaranja javnih politika EU-a nosi isključivu odgovornost za predlaganje novog zakonodavstva“ (Christiansen, 2006: 100), a istovremeno je, posredno ili neposredno, zadužena i za nadzor nad provedbom tih politika (Koprić i dr, 2012: 25, 28-29). S druge strane, europska imigracijska politika svojim mjerama i inicijativama zadire u pitanja nacionalnog suvereniteta zbog čega je u analizu regulatornog okvira važno uključiti dokumente Vijeća ministara kao tijela koje „osigurava sustavnu uključenost predstavnika država članica u gotovo sve aspekte europske integracije“ (Koprić i dr, 2012: 148). Za razliku od Vijeća ministara koje je u pravnom pristupu pokazivalo „naglašenu zabrinutost za očuvanje nacionalnih interesa država članica u tom području“ (Vilá Costa, 1999: 436), Europski parlament je već od „ranih osamdesetih godina uvijek zauzimao opću, dosljednu poziciju kada je riječ o pravnom pristupu koji treba primijeniti radi utvrđivanja statusa stranaca izvan Zajednice“ (Vilá Costa, 1999: 433).

Cilj empirijske analize jest pronaći obrasce europske imigracijske politike, u smislu specifičnih odnosa ciljeva i instrumenata, koji će se zatim usporediti s temeljnim načelima kozmopolitizma i komunitarizma i njihovom operacionalizacijom iz teorijske analize. U zadnjoj fazi istraživanja, odnosno u interpretaciji rezultata, rad suprotstavlja teorijske modele empirijskim nalazima i utvrđuje da li se iz dobivenih nalaza može izvesti zaključak o kompatibilnosti kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu ljudskim pravima imigranata u kontekstu europske imigracijske politike.

Pitanja ljudskih prava imigranata u Europi te europske i raznih nacionalnih imigracijskih politika česta su i detaljno istražena tema u europskoj akademskoj literaturi (Bauböck, 1993; Bia, 2004; Borkert i Bosswick, 2011; Bruquetas-Callejo i dr., 2011a i b; Caponio i Borkert (ur.), 2010; Carens, 1987; Cerna i Wietholtz, 2011; Da Roit, 2010; Jandl (ur.), 2007; Joppke, 2005; Lavenex i Wallace, 2005; Medda-Windischer, Flarer, Girardi i

Grandi, 2011; Miller, 2008; Noll i Vedsted-Hansen, 1999; Veikou i Triandafyllidou, 2001; Wihtol de Wenden, 2011; Zincone, i dr. (ur), 2011; da navedemo tek neke autore). U državama koje su rano počele razvijati svoje imigracijske politike razvijaju se mreže istraživača posvećenih proučavanju fenomena imigracije i društvene kohezije (primjerice IMISCOE Research Network u Nizozemskoj). Međutim, i u onima koje tek od sredine sedamdesetih godina prošloga stoljeća, a posebno unazad dvadesetak godina, postaju odredištima imigranata iz trećih zemalja razvija se snažna mreža istraživačkih institucija i nevladinih organizacija koje se bave fenomenom imigracije, integracije imigranata i poboljšavanja njihovih prava (u Italiji su to, primjerice, Centro Studi e Ricerche IDOS, AssoCina, i sl.). U hrvatskom akademskom diskursu problemi integracije imigranata i njihovih ljudskih prava u manjoj su mjeri zastupljeni (Richter Malabotta, 2002, Zlatković Winter, 2001), a sveobuhvatnih djela o europskoj imigracijskoj politici i pristupima suvremene političke teorije odnosu imigranata i zajednica primateljica za sada nema.

Stoga znanstveni doprinos ove disertacije proizlazi iz ispitivanja suprotstavljenosti komunitarizma i kozmopolitizma kroz ljudska prava imigranata i europsku imigracijsku politiku. Disertacija nema ambiciju pomiriti suprotstavljene teorijske pristupe, već empirijski provjeriti zadanu teorijsku opreku na europskoj imigracijskoj politici i empirijski utvrditi mogućnost njihove kompatibilnosti u nekim segmentima, što predstavlja u Hrvatskoj još uvijek dosta rijedak pristup povezivanja grana normativne političke teorije i javnih politika. Pitanja kojima se disertacija bavi mogla bi biti zanimljiva znanstvenicima koji se bave istraživanjem imigracije i ljudskih prava imigranata u Hrvatskoj, državnim službenicima koji razvijaju hrvatsku imigracijsku politiku, kao i službenicima koji se bave ili će se tek baviti pitanjima ulaska i integracije državljana trećih zemalja u hrvatsko društvo (primjerice iz Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstva pravosuđa, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ureda pučke pravobraniteljice), službenicima jedinica lokalne i područne samouprave te nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava.

Rad je strukturiran tako da u svom prvom dijelu, kroz dva poglavlja, oblikuje okvir normativne političke teorije. U tim poglavljima analizira se kako komunitarizam i kozmopolitizam pristupaju odnosu pojedinca i zajednice te kako se suprotstavljenost tih dviju struja u političkoj teoriji odražava na pitanja ulaska i članstva imigranata u državama primateljicama. Ta poglavlja slijede istu logiku argumentacije. U njima se najprije analiziraju ključni pojmovi, ideje i teze svakog pravca (potpoglavlja 1.1 i 2.1), a potom se, imajući u vidu teorijsku koncepciju svakoga od njih, rasprava odvija u dva smjera. Jedan istražuje argumente

'za' i 'protiv' propusnijih granica i argumente kojima zajednica može utemeljiti svoje pravo na zatvaranje granica (potpoglavlja 1.2 i 2.2). Drugi smjer rasprave propitkuje načine suživota imigranata i zajednice primateljice, prava koja imigranti mogu i trebaju zahtijevati od zajednice primateljice te prilagodbe koje se u tom pogledu mogu očekivati od zajednice primateljice. Cilj tih poglavlja jest iskristalizirati ključna načela obaju pristupa i uočiti moguće točke njihovog pomirenja u pristupu imigrantima kako bi se u drugom, empirijskom dijelu disertacije moglo ustanoviti kroz koje se ciljeve i instrumente ta načela operacionaliziraju prilikom oblikovanja regulatornog okvira europske imigracijske politike. Stoga prvi dio rada završava sažetkom koji sublimira ključna teorijska načela kozmopolitizma i komunitarizma te predlaže njihovu operacionalizaciju koja se 'testira' u drugom dijelu disertacije.

Drugi, empirijski dio rada otvara poglavlje posvećeno opisu europske imigracijske politike kao slučaja na kojem se primjenjuje zadani teorijski okvir. Tako se u trećem poglavlju, nakon osvrta na migracijske tokove u Europi nakon Drugog svjetskog rata, objašnjava kako je europska imigracijska politika došla na dnevni red Europske unije, kako je tekao njezin razvoj i koje uloge su u tom procesu imale europske institucije čiji su dokumenti uključeni u tematsku analizu. Nakon kratkog teorijskog pregleda ciljeva, instrumenata i dizajna javnih politika, u četvrtom poglavlju su podrobno objašnjeni kriteriji uzorkovanja, jedinica kodiranja te pravila i shema kodiranja. Empirijski dio disertacije završava analizom rezultata kodirane građe i opisom uočenih obrazaca u dizajnu europske imigracijske politike. Nalazi dobiveni analizom rezultata kodiranja interpretirani su s obzirom na teorijsku suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma u zaključku disertacije.

I. DIO: TEORIJSKI OKVIR - LJUDSKA PRAVA IMIGRANATA U SRAZU KOZMOPOLITIZMA I KOMUNITARIZMA

> „...ključna razlika između kozmopolitizma i komunitarizma [jest da] se prema kozmopolistima etički status granice zajednice mora propitati; dok je za komunitariste etički status granice jednostavno zadan – konstituiran je odnosima koji čine zajednicu“ (Wellman i Cole, 2011: 176)

Definiranje članstva, odnosno pripadnosti političkoj zajednici te promišljanje odnosa između imigranata i suvremene nacionalne države čine jezgru dihotomije između komunitarizma i kozmopolitizma u liberalnoj političkoj teoriji kada je riječ o imigracijskim politikama. Imigracija dospijeva na dnevni red političke filozofije krajem devetnaestog stoljeća te se utilitarist Henry Sidgwick obično navodi kao mislilac koji se prvi sustavno bavio temama primanja imigranata i njihovog članstva u nacionalnoj državi (Bader, 2005: 334; Miller, 2008: 373-374). Počeci rasprave o imigraciji u političkoj filozofiji tako koincidiraju s pojavom modernih nacionalnih država i Renanovim čuvenim predavanjem o naciji na pariškoj Sorbonni 1882. (Renan, 1992). Već se u tom predavanju, kao i u Sidgwickovim *Elementima politike* naziru obrisi opreka između komunitarista i kozmopolista koje će se aktualizirati od osamdesetih godina prošloga stoljeća.

Sidgwick, naime, govori o legitimnom pravu države na isključivanje imigranata, ali odmah uočava i moguća ograničenja toga prava koja nameće distributivna pravda te ističe da će „slobodni prihvat stranaca biti općenito povoljan za zemlju primateljicu“ (Sidgwick u Bader, 2005: 334). Nepunih desetak godina prije toga Renan je pak nastojao definirati kriterije koji formiraju pripadnost naciji i tada je naglasio da niti rasa, ni jezik ne mogu biti isključivi kriteriji za formiranje nacije te upozorio da je „čovjek razumno i moralno biće prije nego što je definiran ovim ili onim jezikom, prije nego što je pripadnik ove ili one rase ili sudionik u ovoj ili onoj kulturi“ (Renan, 1992: točka II.). „Zajedništvo interesa“ Renan je smatrao važnim u formiranju nacije koju je definirao kao „duhovno načelo koje proizlazi iz složenosti povijesti“ (Renan, 1992: točke IV. i V.) ističući važnost zajedničke povijesti, solidarnosti i žrtava, kao nešto što „pretpostavlja prošlost, ali se ponavlja u sadašnjosti“ predskazujući mogućnost eventualnog kraja nacija i njihovog zamjenjivanja „europskom konfederacijom“ (Renan, 1992: točke IV.-VI.).

Iako se disertacija ne bavi teorijama postanka i biti nacija, Renanovo predavanje, kao i Sidgwickove *Elemente politike* vrijedi ovdje izdvojiti, jer se u oba rada u stanovitoj mjeri miješaju ključne sastavnice kako kozmopolitizma, tako i komunitarizma kao dviju

dominantnih struja koje će dobiti svoj zamah u raspravi o imigraciji stotinjak godina nakon njihove pojave. O kojim je sastavnicama riječ, odnosno što su ovi autori uočili kao kamen smutnje - Sidgwick u raspravi o imigraciji, a Renan o naciji iako se potonji uopće ne referira na imigraciju i strance? Pravo države na isključivanje stranaca i nepostojanje „individualnog prava na ulazak" (Sidgwick u Bader, 2005: 334), kao i važnost zajedničke povijesti, sjećanja i „zajedništva interesa" u Renanovom poimanju nacije (Renan, 1992: točka IV.) nagovještaji su komunitarističkih argumenata. Protutežu koja najavljuje kozmopolitske teze čine zahtjevi za distributivnom pravednošću koje Bader uočava kod Sidgwicka (Sidgwick u Bader, 2005: 334)[20] i koji potencijalno ograničavaju pravo države na isključivanje stranaca te Renanovo isticanje moralnosti i racionalnosti čovjeka koje nisu ograničene pripadnošću određenoj rasi, jeziku ili kulturi.

Kraj devetnaestoga stoljeća obilježio je jedan od vrhunaca masovnih migracijskih tokova (Benhabib, 2002: 440, Castles i Miller, 2009: 79-95), što je možda i potaklo pojavu tema imigracije i članstva, kao i imigracijske politike u političkoj teoriji. Masovne migracije su se nastavile, ali imigracija do iza Drugog svjetskog rata nije bila među ključnim temama u političkoj filozofiji. Sedamdesetih godina prošloga stoljeća politička realnost i politička teorija susreću se na način koji će odrediti kasniji tijek rasprava o imigrantima, njihovom odnosu prema državama primateljicama i imigracijskim politikama općenito. S jedne strane, u europskim zemljama koje su u prva dva desetljeća iza Drugog svjetskog rata uvozile radnu snagu za potrebe izgradnje svojih gospodarstava postaje jasno da su mnogi radnici na privremenom radu ostali trajno, te iako te države nisu više primale nove radne migrante, slijedom spajanja obitelji, imigracijska populacija nastavila je rasti.[21] S druge strane, na samom početku tog desetljeća (1971.) objavljena je Rawlsova *Teorija pravde* koja je svojom individualističkom koncepcijom „pravde kao pravičnosti" (Rawls, 1985) izazvala reakciju u obliku oživljavanja zajednice i pretpostavljanja zajednice pojedincu, odnosno „*revival* komunitarističke kritike u liberalnoj političkoj teoriji" (Gutmann u Avineri i De-Shalit, 1992: 120; Avineri i De-Shalit, 1992: 1) početkom osamdesetih godina prošloga stoljeća. Odlučivanje pojedinca o koncepciji dobra bez utjecaja arbitrarnosti koje inače utječu na odluke o tome izazvalo je kritike prema kojima je Rawlsova teorija „pretjerano individualistička zanemarujući način na koji se individualne vrijednosti formiraju u društvenim kontekstima" (Kymlicka u Avineri i De-Shalit, 1992: 164).

[20] Ali ne i David Miller kao jedan od ključnih autora komunitarističkog usmjerenja (Miller, 2008: 374).
[21] V. npr. Bruquetas-Callejo i dr., 2011a; Geddes, 2008: 34.

Kymlicka ističe da su takve kritike često rezultat pogrešnog shvaćanja ili nerazumijevanja Rawlsovih ideja, što je i sam Rawls potvrdio u kasnijem članku „Pravda kao pravičnost: Politička ne metafizička“ (Rawls, 1985) navodeći da je „o nekoliko točaka [...] promijenio svoja gledišta“ u odnosu na *Teoriju pravde* te da su neki odlomci tog teksta „nejasni i zbunjujući“ i zbog toga „izazivaju nerazumijevanje“ (Rawls, 1985: 224). Usprkos tomu, nesporno je da početkom osamdesetih godina prošloga stoljeća, kao reakcija na *Teoriju pravde*, jača struja komunitarizma u političkoj teoriji te će do kraja prošloga stoljeća u političkoj misli prevladavati ideje o važnosti zajednice i njezine kulture, što se ogledalo i u dominantnosti rasprava o multikulturalizmu u to vrijeme[22] i davanju prioriteta „načelu kolektivnog samoodređenja [...] nad općim ljudskim pravima kada se radilo o dizajniranju imigracijskih politika“ (Payrow Shabani: 2007: 90).[23]

Na ovom se mjestu nameće potreba formuliranja barem 'radnih' definicija komunitarizma i kozmopolitizma čiji se ključni argumenti kasnije razvijaju i međusobno suprotstavljaju. Budući da je u ovakvim pothvatima definiranja „preciznost u nestašici“, da parafraziramo Millera koji se na nedostatak preciznosti žalio u definiranju kozmopolitskog građanstva (Miller, 2000: 91), tada se kao tek provizorne definicije ovih dviju struja u političkoj teoriji mogu koristiti ona Appiahova i Millerova. Jezgru „komunitarističke filozofske antropologije“ sadrži „teza o društvenoj konstituciji sebstva: sebstvo se ne može razumjeti izdvojeno iz društvenih odnosa u koje je uronjeno“ (Miller, 2000: 99), dok se u kozmopolitizmu u osnovi isprepliću sljedeće ključne komponente: „ideja da imamo obveze prema drugima“ koje se ne zaustavljaju na nacionalnim granicama i koje se protežu dalje od „formalnijih veza zajedničkog državljanstva“ te ozbiljno vrednovanje „ne samo ljudskog života, već pojedinačnih ljudskih života“ (Appiah, 2006: xv).

Obje struje su „amorfne“ (Miller o komunitarizmu, 2000: 97) i „vrlo diversificirane“ (Bader, 2005: 335) pa se tako komunitarizam, koji se često naziva i skupom partikularističkih pristupa, kreće u spektru koji obuhvaća liberalni, desni ili konzervativni te lijevi komunitarizam (Miller, 2000: 97-109),[24] a kozmopolitizam, za koji se često rabe i pojmovi

[22] V. Kymlicka, 1995; Taylor, 1992.

[23] V. npr. politiku etničkih manjina kao fazu u razvoju nizozemske imigracijske politike u osamdesetim godinama prošloga stoljeća (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 132-133).

[24] Liberalni komunitarizam naglašava da se ljudi dobrovoljno udružuju u zajednice, pri čemu pojedinci zadržavaju autonomiju izbora „vrijednih načina života“ (Miller, 2000: 102), koji je ipak nužno predisponiran pripadnošću zajednici. Drugim riječima, pojedinac samostalno i slobodno bira ono što smatra dobrim životom između onoga što mu je ponuđeno u zajednici kojoj pripada. Desni ili konzervativni komunitaristi težište izbora stavljaju na zajednicu kao „izvor društvenog jedinstva“ i smatraju da su zajednice tu kako bi nas „lišile mogućnosti izbora i ponudile model vrijednog života koji treba usvojiti“ (Miller, 2000: 104). Lijevi komunitarizam inzistira na osobnoj autonomiji u vlastitim izborima, kao i liberalni komunitarizam, ali uz mogućnost revizije ponuđenoga kroz aktivno sudjelovanje i raspravu u zajednici (Miller, 2000: 104-105).

„moralni kozmopolitski [ili] globalistički“ pristupi (Bader, 2005: 335) obuhvaća autore utilitarističkih stajališta, deontološkog pristupa i one koji su više okrenuti pitanjima dužnosti i vrline (Bader, 2005: 335).[25] Obje političke doktrine ukorijenjene su u antičkoj filozofiji – komunitarizam u Aristotelovom shvaćanju zajednice (odnosno gradova-država) kao nužnosti za „posti[zanje] dobrog života“ ljudskih bića (Stanford Encylopedia of Philosophy, 2017b), a kozmopolitizam u djelima rimskih cinika i stoika iz četvrtog i trećeg stoljeća pr. n. e. i konceptu *kosmopolita* kao ljudskih bića koja se ne daju ograničiti tadašnjim gradovima državama[26] – i obje doktrine su se mijenjale kroz povijest. Avineri i De-Shalit navode da komunitarizam doživljava svoj procvat u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošloga stoljeća inspiriran Hegelovom distinkcijom između „apstraktnih ili univerzalnih pravila morala“ (*Moralität*) i „etičkih načela koja su specifična za određenu zajednicu“ (*Sittlichkeit*) (Avineri i De-Shalit, 1992: 2), dok se kozmopolitizam inspirira Kantovim načelom gostoprimstva i dobiva na važnosti od devedesetih godina prošloga stoljeća (Edmunds, 2013: 672-673; Payrow Shabani, 2007), što će pokazati diskusija o kozmopolitskom pristupu pojedincu i zajednici u nastavku. Ono je potaknuto rastućom globalizacijom i posljedičnim narušavanjem westfalskog modela nacionalnih država (Benhabib, 2002: 440), revolucijama u istočnoj Europi u to vrijeme i jačanjem međunarodnog sustava zaštite ljudskih prava (Edmunds, 2013), kao i snaženjem uloge europskoga i međunarodnoga prava u nacionalnim pravnim sustavima (Beck i Grande, 2006: 20-21).

S obzirom na opseg i cilj rada te istraživanje u njegovom drugom dijelu, umjesto analize inačica kozmopolitizma i komunitarizma, rad će u prva dva poglavlja pokazati kako autori svake od ovih dviju struja pristupaju odnosu imigranata i političke zajednice na dvije razine. Jedna se odnosi na položaj imigranata i zahtjeve za pravima koje mogu ili bi morali moći postaviti prilikom ulaska u potencijalnu državu primateljicu, a druga na prava i položaj imigranata koji već neko vrijeme borave na teritoriju države primateljice. Prva razina otvara pitanja o tome smiju li suvremene nacionalne države, ako se smatraju liberalnim demokracijama, zabraniti ulazak imigranata na svoj teritorij, te ako da, na temelju kojih kriterija koji bi bili općenito prihvatljivi, pravični i moralno opravdani.[27] Dok je prva razina

[25] V. i sastavnicu o kozmopolitizmu (*Cosmopolitanism*) u Stanford Encylopedia of Philosophy.

[26] O počecima pojavljivanja pojma zajednice v. Avineri i De-Shalit, 1992: 1-2, a za 'kratku povijest' kozmopolitizma v. Appiah, 2006: xiv i Benhabib, 2011: 3-5.

[27] Ovako postavljeno, to se pitanje čini izlišnim iz pozicije argumenata državnog suvereniteta i prava naroda na samoodređenje, jer prema tim argumentima svaka suverena država ima pravo odlučivati o ulascima preko svojih granica i o svojoj imigracijskoj politici, a *demos* o tome želi li prihvatiti strance. Međutim, liberalne demokracije istovremeno obvezuje poštivanje ljudskog dostojanstva i predanost ljudskim pravima iz čega onda proizlazi i nužnost moralnog opravdanja za isključivanje potencijalnih imigranata, odnosno „moralna ograničenost“ državnog suvereniteta i prava na samoodređenje (Carens, 2013: 7).

usmjerena na stranca kao 'onoga koji traži ulazak', druga je orijentirana na „stranca rezidenta“ (Booth, 1997: 263), odnosno na položaj imigranata koji već žive u državi primateljici i na toj se razini otvaraju pitanja o kriterijima i normama za određivanje članstva imigranata te pitanja o tome što to članstvo podrazumijeva u pogledu prava i obveza imigranata u odnosu na ostale članove zajednice koji nisu imigrantskog podrijetla. Budući da nisu svi teoretičari kozmopolitizma i komunitarizma (jednako) posvećeni i ulasku imigranata i članstvu stanovnika imigrantskog podrijetla, za svaku od ovih struja analizirat će se najprije teorijske koncepcije autora koje obuhvaćaju obje razine i one će se potom nadopunjavati i stavljati u polemički odnos s teorijskim pristupima ostalih autora iste struje. Na kraju prvog dijela disertacije istaknut će se ključna kozmopolitska i komunitaristička načela koja će se u empirijskom dijelu rada operacionalizirati te će se prikazati na koji su način utjelovljena u ciljevima i instrumentima imigracijske politike Europske unije.

1. Kozmopolitizam o odnosu pojedinca i zajednice

> „Naša sudbina, kao pojedinaca kasne moderne, jest da živimo uhvaćeni u stalnu borbu između vizije univerzalnoga i privrženosti partikularnome.“ (Benhabib, 2004: 16)

Prema gornjoj 'radnoj' definiciji kozmopolitizma, politički teoretičari ovog usmjerenja polaze od uvjerenja u vrijednost pojedinačnih ljudskih života koja je pretpostavljena vrijednostima zajednice i koja nije limitirana granicama nacionalnih država, pa se individualizam, univerzalnost i općenitost ili globalnost obično navode kao značajke svih kozmopolitskih teorija (Pogge, 1992: 48-49). Središnja premisa u ovom poglavlju jest ona da su sva ljudska bića jednake moralne vrijednosti te će se nastojati odgovoriti na pitanja o tome kako bi pitanja ulaska imigranata i njihove pripadnosti zajednici primateljici trebala biti utemeljena s obzirom na tu premisu. Rasprava u ovom poglavlju vodit će se iz pozicije moralnog kozmopolitizma prema kojem su „sve osobe u određenom moralnom odnosu“ (Pogge, 1992: 49) te bi poštovanje ljudskog dostojanstva, bez obzira na nacionalnu pripadnost,[28] trebalo biti ključno za pravno-institucionalno uređenje primanja i sudjelovanja 'drugih' u zajednici primateljici. Potpoglavlje 1.1 prikazuje moguću koncepciju ulaska stranaca prema načelima etike diskursa i članstva imigranata uz preduvjet resignifikacije

[28] Budući da su u fokusu disertacije imigranti, ovdje se navodi samo nacionalna pripadnost za potrebe definicije pozicije iz koje se kozmopolitski argumentiraju pitanja ulaska i članstva 'drugih'.

zajednice (Benhabib, 1994, 2002, 2004; Benhabib i dr., 2006), potpoglavlje 1.2 obrazlaže pravo ulaska imigranata iz vizure globalnih nejednakosti, prava na međudržavnu slobodu kretanja i liberalne asimetrije između prava na emigriranje i prava na imigriranje (Bauböck, 2006; Carens, 1987, 2013; Cole, 2000; Cole u Wellman i Cole, 2011; Huemer, 2010), dok se u potpoglavlju 1.3 analizira kozmopolitski pristup uključenosti građana imigrantskog podrijetla u društvo države primateljice (Appiah, 2006; Carens, 2010, 2013: 62-169; Nussbaum, 2006, 2012).

1.1 Etika diskursa i demokratske iteracije

Jedna od vodećih suvremenih političkih teoretičarki kozmopolitizma je Seyla Benhabib koja je posebno posvećena pitanju političkog članstva 'drugih' (Benhabib, 2004) smatrajući ga gotovo zanemarenim pitanjem u „suvremenim teorijama domaće i međunarodne pravde“ (Benhabib, 2003: 444) uz iznimku Walzerovih *Područja pravde* iz 1983. kao najčešće citiranog djela koje je pitanje članstva vratilo na mapu političke misli krajem prošlog stoljeća i revitaliziralo etiku imigracije. Autore poput Benhabib gotovo je nemoguće koncizno predstaviti iako svoju argumentaciju iz djela u djelo izlaže dosljedno sama sebi. Pojednostavljeno formulirano, njezino je polazište u jednoj tenziji i jednom paradoksu - tenziji između zalaganja liberalnih demokracija za jednakošću svih ljudskih bića i istovremenih zahtjeva suverenih političkih zajednica za samoodređenjem, kao i u paradoksu liberalnih demokracija koje definiraju članstvo ili pripadnost zajednici na temelju arbitrarnih i askriptivnih kriterija odmaknutih od vrijednosti koje predstavljaju bit liberalnih demokracija.

Temeljni argumenti Benhabib od kojih ovdje polazimo izneseni su u dvije rečenice njezinog predavanja iz 2002., koji su kasnije pretočeni u članak (Benhabib, 2003), a to je da se „zala[že] za prepoznavanje univerzalnog statusa osobnosti svakog ljudskog bića u svijetu“ i „isti[če] značaj članstva u omeđenim zajednicama te bran[i] potrebu za 'demokratskom privrženošću', koja ne smije biti usmjerena samo prema postojećim nacionalnim strukturama“ (Benhabib, 2003: 444 i Benhabib, 2004: 3). Na osnovi tih argumenata postavljaju se pitanja o normativnim osnovama članstva i praksama koje bi mogle biti u skladu s „filozofijskim samorazumijevanjem“ (Benhabib, 2003: 442) i konstituiranjem liberalnih demokracija. Drugim riječima, ima li pojedinac neka prava kao 'drugi' kada se nađe pred granicama države koja nije njegova domovina, što je to što pojedinca čini članom političke zajednice i ima li zajednica neke obveze prema 'drugima' (u našem slučaju imigrantima) te koje prakse primanja

u članstvo jesu ili bi mogle biti u skladu s temeljnim načelima i vrijednostima jednakosti, dostojanstva i poštovanja prema svim ljudskim bićima?

Benhabib predlaže odgovore kroz složenu koncepciju sastavljenu od sinteze Kantovog načela gostoprimstva i „prava na pravā“ Hanne Arendt (Benhabib, 2004: 50), demokratskih iteracija i kozmopolitskog poimanja pravde koje nije ograničeno „*pravednom distribucijom* na globalnoj razini,“ već […] uključuje i viziju *pravednog članstva*“ (Benhabib, 2004: 3).[29] Okvir u koji smješta svoju koncepciju članstva jest onaj etike diskursa i „normativne teorije deliberativne demokracije“ (Benhabib, 2004: 12) te univerzalizma, u kojem političkom poimanju i pravnom utemeljenju univerzalnih ljudskih prava prethodi ono supstancijalno i moralno (Benhabib, 2011: 11). Tu koncepciju raslojit ćemo u tri dijela: prvi donosi začetke kozmopolitskog poimanja odnosa stranca i političke zajednice od kojih Benhabib polazi, u drugom se načela etike diskursa i deliberativne demokracije primjenjuju na pitanje zahtjeva imigranata za ulaskom u potencijalnu državu primateljicu, dok se u trećem dijelu uvodi koncept demokratskih iteracija kao procesa novog načina poimanja uvriježenih pojmova i odnosa koji omogućavaju resignifikaciju pripadnosti i ostvarivanja punopravnog članstva imigranata u političkoj zajednici. Kako se koncepcija ulaska i članstva imigranata koju predlaže Benhabib odražava na globalnoj razini i pristupe liberalnih demokracija imigraciji? To je nezaobilazno pragmatično pitanje u kontekstu globalnih migracijskih tokova i većeg priljeva imigranata iz trećih zemalja u države članice Europske unije, posebno unatrag nekoliko godina, te će rad pokazati kako Benhabib na njega odgovara svojom vizijom transformacije državljanstva ili građanstva,[30] a iz koje perspektive i s kojim rješenjima mu pristupaju drugi autori kozmopolitskog usmjerenja.[31]

Benhabib definira članstvo kao široko shvaćeno političko članstvo koje obuhvaća „pravne, političke, ekonomske, kulturalne i socijalne prakse koje se odnose na prihvaćanje, uključivanje i konačnu naturalizaciju imigranata, kao i izbjeglica i azilanata“ (Benhabib, 2003: 442). Jedno od izvorišta pronalazi mu u Kantovom pravno-političkom spisu *Prema vječnom miru* (Kant, 2000: 113-153) i njegovom shvaćanju gostoprimstva. Kant polazi od uvjerenja da je „prirodno stanje (*status naturalis*) među ljudima [...] ratno stanje“ (Kant, 2000: 120) i da se mir može postići ako je „[g]rađanski ustav u svakoj državi [...]

[29] Kurziv u izvorniku.
[30] Mesić upozorava na ambivalentnost pojma „citizenship“ na engleskom jeziku, koji u prijevodu na hrvatski obuhvaća kako pojam državljanstva, tako i pojam građanstva objašnjavajući da „pojam građanstva ispušta državno-pravni okvir ovog složenog pojma, dok ga državljanstvo (konotacijski) reducira na nositelje određene putovnice“ (Mesić, 2008: 73). U radu će se umjesto pojma državljanstva koristiti pojam građanstva kao širi pojam i skup prava i obveza pojedinca prema i u političkoj zajednici.
[31] V. npr. Cole u Wellman i Cole, 2011; Carens, 2013.

republikanski“ (prvi član; Kant, 2000: 121), ako je „federaliz[am] slobodnih država“ u osnovama prava naroda (drugi član; Kant, 2000: 124) i ako se „pravo građana svijeta [...] ogranič[i] na uvjete općeg hospitaliteta“ (treći član; Kant, 2000: 127). Za kozmopolitsko shvaćanje prava pojedinaca koje Benhabib iščitava iz trećeg člana ključna je Kantova podjela „pravnog ustava“ (Kant, 2000: 120, fusnota 4) koja je neophodna za postizanje vječnoga mira. Kant smatra da je prirodno stanje među državama kada dolaze u „fizički utjecaj“ ratno stanje, a kako bi se „ljudi takvog stanja oslobodili“ mora postojati ustav „prema pravu građana (*ius civitatis*)“, „prema međunarodnom pravu država u međusobnom odnosu (*ius gentium*)“ i „prema pravu građana svijeta“, odnosno „građana jedne općeljudske države (*ius cosmopoliticum*)“ (Kant, 2000: 120, fusnota 4).

Ova Kantova raščlamba danas je posebno relevantna u tom svom trećem dijelu koji govori o odnosu države i stranca. Prvi je član dobio na važnosti u vrijeme formiranja suvremenih nacionalnih država kao liberalnih demokracija utemeljenih na poštivanju ljudskih prava,[32] a drugi u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata kada se, u težnji za suzbijanjem budućih ratova na europskom tlu, rađa ideja o savezu država i budućoj Europskoj uniji. S krajem prošloga stoljeća i problematiziranjem pitanja utemeljenja članstva imigranata na teritorijima nacionalnih država u vrijeme rastuće globalizacije i međunarodnih kretanja ne samo roba, usluga i kapitala, već i ljudi kroz transnacionalne migracijske pokrete, jasno je zašto se Benhabib vraća Kantovom „*pravu građana svijeta*“ (Kant, 2000: 120, fusnota 4). Kant ga je vizionarski smatrao nužnim za približavanje vječnom miru kao „pravn[u] zamisao“ iz „nepisan[og] kodeks[a] i državnog i međunarodnog prava“ (Kant, 2000: 129).

Kao što će sudbina manjina, izbjeglica i apatrida potaknuti Arendt na promišljanje o tome što se događa s pravima čovjeka kada čovjek ne pripada nijednoj zajednici ili bar ne nacionalnoj zajednici u kojoj se zatekne, tako je i politička stvarnost obilježena počecima imperijalizma i sukobima europskih došljaka i „domorodaca“ (Kant, 2000: 129) pozadina Kantovog poimanja gostoprimstva. Kant ga koncipira kao pravo stranca „da u slučaju dolaska na tlo drugoga ne bude od ovoga primljen neprijateljski“ i ograničava ga samo mogućom „propašću“ onih koji daju utočište strancima (Kant, 2000: 127). Ovo potonje će, kao što ćemo vidjeti, u suvremenoj političkoj misli dobiti nastavak kroz argumente za ograničavanje imigracije zbog eventualne ugroze zajednice primateljice i problematiziranje opsega te ugroze koji je dostatan da bi se imigracija zaista smjela ograničiti.

[32] O čijem će paradoksu biti riječi u kontekstu „prava na imanje pravā“ kod Arendt (Arendt, 2015: 289).

Kod Kanta pravo stranca ne rađa istovremeno „*pravo gostoprimstva*“, već se zadržava na „*pravu posjeta*“[33] (Kant, 2000: 127), koje proizlazi iz društvenosti ljudskih bića i činjenice da cijeli ljudski rod ima zajedničko pravo na „Zemljinu površinu“ (Kant, 2000: 128). Rječnikom suvremene političke teorije, ono kod Kanta ne stvara simetričnu obvezu zajednice na trajno primanje stranca i, uistinu, Kant izričito navodi da se ono „ne proteže dalje od *pokušaja* da se uspostavi mogućnost prometa sa starosjediocima“ (Kant, 2000: 128) te ga sagledava prije svega u funkciji ostvarivanja suživota udaljenih naroda svijeta i postizanja vječnoga mira i tu dolazi do prvog razilaženja kozmopolitskog poimanja članstva između Kanta i Benhabib. Stalni boravak stranaca za Kanta zahtijeva prethodni „dobrotvorni ugovor, po kojemu bi on[i] na izvjesno vrijeme posta[li] ukućan[i]“ (Kant, 2000: 127) i kao takav, prema tumačenju Benhabib, „privilegij“ (Benhabib, 2004: 38) ili ustupak zajednice prema došljaku, a ne pravo koje obvezuje i zajednicu. Stoga Benhabib postavlja pitanje političkoga članstva i njegovog utemeljenja. Kantovo razlikovanje između „prava posjeta“ i „prava [na] gostoprimstvo“ (Kant, 2000: 127) bi u suvremenoj etici imigracije moglo odgovarati razlikovanju, s jedne strane, prava na utjecanje nekoj drugoj državi zbog straha od progona i smaknuća u vlastitoj domovini ili prava na privremeni boravak u tuđini radi olakšavanja ekonomskih poteškoća kod kuće, a s druge strane prava na trajni boravak i ravnopravno članstvo u političkoj zajednici primateljici.

Sama pripadnost ljudskome rodu kod Kanta ne vodi k moralnom pravu na članstvo, već je ono rezervirano za „*ius civitatis*“ (Kant, 2000: 120, fusnota 4). Jedino republikanski ustav, kao rezultat predstavničkog oblika vladanja svih građana, može zajamčiti ostvarivanje načela slobode i jednakosti te zajedničkih zakona za sve građane, ne i strance. Kao što je za realizaciju vječnoga mira na razini odnosa pojedinca i države ključna „*ovisnost* svih o jednom jedinom zajedničko zakonodavstvu“ (Kant, 2000: 121), tako je na razini odnosa među državama ključno njihovo formiranje „saveza mira (*foedus pacificum*)“ (Kant, 2000: 126). Kant smatra da je stvaranje „*svjetske republike*“ (Kant, 2000: 127) neostvarivo, jer se države ne žele povinovati „nikakvoj najvišoj zakonodavnoj vlasti“ (Kant, 2000: 126) koja će svakoj jamčiti njezina prava te jedino rješenje vidi u širokom savezu država koji se temelji na načelu federaliteta.

U toj točci Benhabib se po drugi puta odvaja i ide dalje od Kanta. U razlikovanju „prava posjeta“ od „prava gostoprimstva“ (Kant, 2000: 127) iščitava tenziju između obveze osiguravanja privremenog boravka svima koja proizlazi iz „univerzalističke moralnosti“ i

[33] Svi kurzivi u citatima iz *Prema vječnom miru* su u izvorniku.

„zakonske obveze da se privremeni boravak ne protegne na puno članstvo“ (Benhabib, 2004: 42). Kant u Prvom definitivnom članu *Vječnoga mira* prepoznaje da suverenitet izvire iz pristanka građana da se povinuju zakonima kojima su dali svoju suglasnost, iz čega se dâ iščitati i pravo odlučivanja o davanju ili uskraćivanju članstva te je drugi dio spomenute tenzije možda bolje formulirati jezikom prava građana, a ne „zakonske obveze“ na tu uskratu. Bilo da se tumači kao pravo ili obveza uskraćivanja punoga članstva, činjenica je da „pravo gostoprimstva“ koje kod Kanta nije zajamčeno strancima ostavlja otvorenim pitanje mogućnosti ostvarivanja njihovog članstva u zajednici.

Jaz koji time nastaje Benhabib naziva „paradoksom demokratskog legitimiteta“ (Benhabib, 2004: 43), koji proizlazi iz konstituiranja suverene države kao demokratske na temelju poštivanja univerzalnih ljudskih prava koja bi trebala biti zajamčena svim ljudskim bićima uz istovremeno ograničavanje tih prava na pripadnike omeđenih nacionalnih zajednica, odnosno uskraćivanje tih prava strancima. Tako nastali jaz se u koncepciji Benhabib premošćuje svrstavanjem „prava privremenih rezidenata na članstvo“ među ljudska prava na temelju „načela univerzalističke moralnosti“ (Benhabib, 2004: 42). U kontekstu prava stranaca, to načelo podrazumijeva poštovanje svih ljudskih bića kao ravnopravnih sugovornika u raspravama o moralnosti odluka o članstvu. Benhabib to načelo naziva i „univerzalnim poštovanjem“ i svrstava ga, uz „egalitarni reciprocitet“ (Benhabib, 2002: 11 i 106), među ključna načela etike diskursa na kojoj temelji svoje viđenje odnosa imigranata i zajednice na onoj prvoj razini odlučivanja o odobravanju ili zabranjivanju ulaska stranaca. Pod „egalitarnim reciprocitetom“ u kontekstu etike diskursa podrazumijeva ravnopravnost sudjelovanja svih sugovornika u raspravi kroz iznošenje argumenata, zahtijevanje obrazloženja, i sl., o čemu će više riječi biti nakon sinteze Kanta i Arendt i utvrđivanja odmaka Benhabib od njihovih radova u kojima nalazi inspiraciju za kozmopolitsko poimanje članstva.

S Kantovim Prvim članom vječnoga mira, koji zagovara republikanski ustav u svim državama, tvrdi Benhabib, razdvajaju se westfalski i liberalni međunarodni poredak (Benhabib, 2004: 40 i Benhabib i dr., 2006: 23) i od država se zahtijeva poštivanje načela slobode, jednakosti, ravnopravnosti i poštivanja temeljnih prava njihovih građana. Ti zahtjevi istovremeno obuzdavaju volju vladajućih i postaju izvorom legitimiteta u suvremenim liberalnim demokracijama. Zajednica daje suglasnost zakonima koji će se primjenjivati na sve njezine članove, ali Benhabib upozorava na nedovoljno uočenu činjenicu da se zajednica na taj način i 'samokonstituira' odlučujući o tome tko će joj pripadati. Na taj način dolazi do paradoksa da su suvremene liberalne države odgovorne za poštivanje temeljnih ljudskih prava

na svom teritoriju na kojem iz participiranja u tim ljudskim pravima mogu biti isključeni oni pojedinci koje *demos* svojim zakonima i propisima kroz demokratsku praksu odluči isključiti iz političkog članstva. Kant nije problematizirao odnos *ius civitatisa* i *ius cosmopoliticuma* u svom *Vječnom miru*, niti potencijalna prava punog članstva „građana svijeta“ (Kant, 2000: 120) unutar republika. Benhabib smatra da rješenje treba tražiti u etici diskursa i demokratskim iteracijama koje omogućavaju argumentaciju i pregovaranje između *demosa* i 'drugih' u nastojanjima rekoncipiranja osnova, normi i praksi koje se odnose na članstvo u političkoj zajednici.

Ovdje se postavlja pitanje zašto je za Benhabib baš političko članstvo ključno. Aleinikoff smatra da u osnovi „prava 'drugih'“ na članstvo, shvaćenog kao „državljanstvo“, nije „njihova nemogućnost naturalizacije“, već činjenica što se prava i slobode koje imigranti imaju smatraju „nagradama koje su udijelili domaćini“ (Aleinikoff, 2007: 428-429). Kantovim rječnikom u interpretaciji Benhabib, ta prava i slobode ostaju, ustvari, na razini privilegije koju imigranti mogu i ne moraju dobiti od zajednice primateljice. Članstvo je kod Benhabib koncipirano šire od normi ili praksi građanstva i državljanstva, a odgovor na pitanje o nužnosti njegove političke prirode Benhabib pronalazi kod Hanne Arendt u zadnjem poglavlju *Imperijalizma* u kojem se Arendt bavi položajem manjina, izbjeglica i osoba bez državljanstva u razdoblju nakon Prvog svjetskog rata (Arendt, 2015: 261-295). To je poglavlje sastavni dio šire koncepcije i sveobuhvatne analize pojave antisemitizma koju Arendt iznosi u *Izvorima totalitarizma* ističući da se suvremeni antisemitizam nije javio kao nastavak prapovijesne mržnje prema Židovima, već kao jedna od posljedica imperijalizma kada se buržoazija europskih nacionalnih država umjesto na financijsku i ekonomsku pomoć Židova počinje oslanjati na izrabljivanje kolonija u Africi i Aziji te se „bar dio objašnjenja“ za pojavu antisemitizma kako je Arendt vidi može pronaći u „konvergenciji političkih, ekonomskih i psiholoških faktora koji su istovremeno vezali Židove uz nacionalnu državu i potkopali njihovu sposobnost prilagodbe njezinim transformacijama“ (Benhabib, 2011: 32). Pripremivši tlo za Prvi svjetski rat koji je „nepopravljivo raznio europsku zajednicu naroda“ (Arendt, 2015: 261) imperijalizam je za Arendt relevantan i za sudbinu manjina, izbjeglica i apatrida koju smatra indikativnom za pitanja ostvarivanja prava čovjeka ogoljelog od nacionalne pripadnosti u nacionalnim državama.

Povijesni pregled situacije u Europi između dva svjetska rata, koji kod Arendt prethodi raspravi o „pravu na imanje pravā“ (Arendt, 2015: 289), važan je za kozmopolitsko poimanje članstva, jer Arendt kroz primjere „osoba bez države“ (Arendt, 2015: 262) i manjine pokazuje da se koncept zaštite ljudskih prava kao takvih urušava kada pojedinac gubi zaštitu nacionalne

države. Preobrazba s kojom se Europa suočila u to vrijeme jest urušavanje dotadašnjeg sustava nacionalnih država koje je počelo propašću Austro-Ugarske Monarhije i Ruskoga Carstva.[34] Te su višenacionalne države svojom birokracijom držale pod kontrolom velika područja na jugu i istoku Europe koja su bila nacionalno iznimno mješovita. Njihovim raspadanjem došlo je do potrebe za formiranjem nacionalnih država koje je, zbog izostanka nacionalne homogenosti u tom dijelu Europe, bilo gotovo nemoguće, te su u mnogim novo nastalim državama stvorene nacionalne manjine koje su predstavljale veliki postotak ukupnog stanovništva.

Arendt upozorava da je „oko 30 posto [od] približno 100 milijuna stanovnika [država sljednica] bilo službeno priznato kao iznimke koje treba zaštititi ugovorima o manjinama" (Arendt, 2015: 265). Ugovori nisu obvezivali vlade novo nastalih država, već ih je jamčila Liga naroda, a pripadnici manjina *de iure* su imali države od kojih su mogli zahtijevati poštivanje svojih prava, ali im ta prava *de facto* nisu bila osigurana. U još gorem položaju našle su se osobe bez državljanstva, koje Arendt smatra „najsimptomatičnijom skupinom u suvremenoj politici" (Arendt, 2015: 270), jer su svojom pojavom i rastućim brojem ukazale na paradoks ljudskih prava koja su po svojoj prirodi neotuđiva, a u praksi neostvariva bez nacionalne države od koje se može zatražiti njihova zaštita. Prve skupine osoba bez državljanstva činili su ljudi u područjima na kojima su nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije nastale baltičke države[35] i broj je samo nastavio rasti te Arendt upozorava na „milijune Rusa, stotine tisuća Armenaca, tisuće Mađara, stotine tisuća Nijemaca te više od pola milijuna Španjolaca" (Arendt, 2015: 271).

Te su brojke osim na činjeničnoj, zastrašujuće i na teorijskoj razini, jer su ukazale na sav apsurd sustava u kojem prava čovjeka više nisu zajamčena kao prava pripadnika određenih feudalnih staleža, već bi trebala biti zajamčena kao prava čiji je „izvor kao i njihov krajnji cilj […] sam Čovjek" (Arendt, 2015: 284). Sudbina apatrida pokazala je da su prava pojedinaca ustvari izjednačena s pravima pripadnika nacionalnih država i da se bez te pripadnosti ne mogu ostvariti kao prava čovjeka *per se*. Same činjenice da je manjine trebalo štititi posebnim manjinskim ugovorima te da postojeći nacionalni zakoni nisu bili dovoljni, kao i rastući broj apatrida koji su se radije odlučivali za taj status nego za povratak u neku bivšu domovinu gdje bi bili još gore tretirani, potvrđivale su da nisu postojali pravni

[34] Tijekom Prvog svjetskog rata urušilo se i Osmansko carstvo, ali se Arendt zadržava na posljedicama propasti Austro-Ugarske Monarhije i Ruskoga Carstva kao „dvije višenacionalne države prijeratne Europe" (Arendt, 2015: 262).

[35] U tom dijelu Europe je zbog učestalih promjena različitih nacionalnih uprava nakon Prvog svjetskog rata bilo nemoguće utvrditi državljanstvo stanovnika.

instrumenti koji bi štitili te grupe ljudi na osnovi njihove pripadnosti ljudskom rodu, bez obzira što su drugačijih nacionalnosti ili potpuno bez državljanstva.

Dakle, manjine i osobe bez državljanstva su gubitkom članstva u nacionalnoj zajednici postale lišene temeljnih ljudskih prava, i to ne prava na život i slobodu na koje se obično najprije pomisli, već „prava na imanje pravā“ (Arendt, 2015: 289). Iz tog koncepta Benhabib izvodi svoje kozmopolitsko poimanje članstva na koje pojedinac ima pravo kao ljudsko biće, a ne zbog nacionalno, etnički ili vjerski uvjetovane pripadnosti određenoj zajednici. Benhabib raščlanjuje sintagmu „pravo na imanje pravā“ (Arendt, 2015: 289) na njezino moralno značenje i pravno-građansku upotrebu. Prvo pretpostavlja da ljudska bića imaju prava samom svojom pripadnošću ljudskome rodu za što Arendt vidi prekretnicu u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina iz 1789. (Arendt, 2015: 283) koja je pripadnicima svih staleža jamčila jednaka prava navodeći u svom prvom članku da se „svi ljudi rađaju i žive slobodni i jednaki po svojim pravima“ (Legifrance.gouv.fr, 2017). Tako shvaćena ljudska prava trebala bi, prema Arendt, biti „neovisna o državljanstvu i nacionalnoj pripadnosti,“ ali u pojavi velikog broja apatrida nakon Prvog svjetskog rata Arendt vidi da su tako shvaćena prava „zapravo neprovediva“ (Arendt, 2015: 286). Moralno značenje „prava na imanje pravā“ Benhabib tumači na način da nam činjenica pripadnosti ljudskom rodu jamči „*moralno pravo na članstvo* i *određeni oblik tretmana koji je kompatibilan sa zahtjevima za članstvo*“[36] (Benhabib, 2004: 56). Kako bi se „pravo na imanje pravā“ (Arendt, 2015: 289) kao takvo moglo ostvariti, neophodno mu je pravno-građansko tumačenje koje je za Benhabib diskurzivne prirode. Drugim riječima, čovjek svojom pripadnošću ljudskom rodu ima moralno pravo na ljudska prava i pripadnost određenoj ljudskoj zajednici, koja se realizira kroz diskurs onih koji izražavaju zahtjeve za pravima, onih kojima svojim traženjem prava stvaraju obvezu ostvarivanja tih prava te odgovarajućih instrumenata i institucija kroz koje se ta prava ostvaruju, „[uglavnom] kroz državu i njezin aparat“ (Benhabib, 2004: 57).

Taj odnos između moralnog i pravno-građanskog tumačenja „prava na imanje pravā“ kod Arendt se iščitava u razlikovanju između privatne i javne sfere pojedinaca. Prvoj pripada sve ono s čime smo rođeni i po čemu je „svatko od nas stvoren takav kakav jest – samo jedan, jedinstven, nepromjenjiv“ (Arendt, 2015: 294) i toj sferi jednakost ne pripada kao nešto što nam je dano rođenjem, već nešto što ljudi ostvaruju „kao članovi neke skupine po snazi svoje odluke da sebi jamčimo uzajamno jednaka prava“ (Arendt, 2015: 294). Kako bi mogao sačuvati svoju privatnu sferu i ono što ga čini čovjekom i što mu je uistinu dano rođenjem,

[36] Kurzivi u izvorniku.

pojedinac mora nužno pripadati političkoj zajednici, jer mu gubitkom članstva u takvoj zajednici paradoksalno ostaju 'samo' osobine s kojima je rođen kao ljudsko biće, ali ne i mogućnost da se ostvaruje kao ravnopravno ljudsko biće, te se svodi samo na ono po čemu se razlikuje od ostalih. Stoga stranci koji ne pripadaju političkoj zajednici koja bi im jamčila jednakost s građanima te zajednice postaju 'drugi' koji se svode na svoje razlikovne osobine – boju kože ili vidljive simbole koji ističu pripadnost drugačijoj vjeri ili kulturi,[37] jer „zajedno s pravom na jednakost gub[e] onu slobodu djelovanja koja je specifično ljudska" (Arendt, 2015: 294).

U vremenu u kojem je Arendt pisala i vrijeme o kojem je pisala u *Izvorima totalitarizma* potakli su zaključak do kojeg dolazi pred kraj poglavlja o imperijalizmu navodeći da svako promišljanje prava kao nečega što je „dobro za" nekoga, pa makar to nešto bilo „veliko kao sámo čovječanstvo" (Arendt, 2015: 291) nije nikakvo jamstvo za „prava na imanje pravā", jer je povijest između dvaju svjetskih ratova pokazala da se to pravo gubi kad se izgubi pripadnost nacionalnoj zajednici. Benhabib ističe da je Arendt u svojim drugim zapisima vrlo kritična prema ograničenjima nacionalne države i svjesna pogubnosti nacionalizma kao „predpolitičkog" (Benhabib, 2004: 62) koncipiranja veze između pojedinca i nacije u kojem je *ethnos* preduvjet za članstvo i koji ne može „zajamčiti istinsku suverenost naroda unutar ili uspostaviti pravedan odnos između različitih narodâ izvan nacionalnih granica" (Arendt u Benhabib, 2004: 64). Međutim, sudbina desetaka i stotina tisuća ljudi bez državljanstva navodi ju na zaključak da jedino nacionalna država i političko članstvo, odnosno državljanstvo u toj državi mogu zajamčiti ljudskim bićima da djeluju kao ljudska bića.

U Kantovom „pravu posjeta" (Kant, 2000: 127) i „pravu na imanje pravā" kod Arendt (Arendt, 2015: 289) Benhabib prepoznaje „univerzalne moralne zahtjeve" (Benhabib, 2004: 66), odnosno prava koja sve osobe imaju svojom pripadnošću ljudskom rodu i koja u susretu pojedinca i zajednice stvaraju obvezu pružanja utočišta kod Kanta, odnosno „neuskraćivanja članstva" kod Arendt (Benhabib, 2004: 66). Međutim, smatra da su ta opća moralna prava kod oba autora ograničena na način da Kant ne razmatra moralno pravo stranca na trajni boravak, a Arendt prihvaća „okvir nacionalne države [...] kao datost."[38] Benhabib zanima može li ići dalje od univerzalizma koji je nužno ograničen suverenitetom nacionalnih država, je li moguća realizacija članstva 'drugih' kao ljudskih bića neuvjetovana nacionalnom pripadnošću

[37] V. analizu moguće realizacije demokratskih iteracija u praksi kod Benhabib kasnije u tekstu.
[38] Benhabib u tome uočava utjecaj neizbježnih političkih i povijesnih činjenica i okolnosti (Benhabib, 2004: 63).

te realizacija kozmopolitskih normi kojima će se „pravo na imanje pravā razdvojiti od nacionalnog statusa“ (Benhabib, 2004: 68).[39]

Ako su sloboda, jednakost, ravnopravnost i poštivanje ljudskih prava među temeljnim postavkama i vrijednostima liberalnih demokracija te su kao takve unijete u njihove ustave, mogu li se i kako proširiti i na strance koji zatraže ulazak? U kontekstu rasprave iz uvoda u ovo poglavlje, o ulasku i članstvu imigranata, to se pitanje može formulirati i kao pitanje o pravu na imigriranje.[40] Benhabib se eksplicitno zalaže za „priznavanje univerzalnog statusa osobnosti svakog ljudskog bića na svjetskoj razini“ (Benhabib, 2003: 444) i za „pravo na članstvo [koje bi] moralo biti priznato kao ljudsko pravo, u moralnom smislu“ (Benhabib, 2004: 73).[41] Istovremeno ne napušta postojeći sustav suverenih nacionalnih država i ne zagovara svijet bez državnih granica, već drugačije promišljanje normi i praksi članstva te propusnije i otvorenije granice. Kako onda u postojećim nacionalnim pravnim i institucionalnim aranžmanima riješiti ili ublažiti taj nesklad između liberalnih vrijednosti slobode, jednakosti i ravnopravnosti svih ljudi kao racionalnih i moralnih bića s jedne strane, te nacionalnog ograničenja tih vrijednosti s druge strane?

Ako su pravila rasprave o potencijalnim pravima koja bi imigranti, koji žele ući u potencijalnu državu primateljicu, mogli zatražiti zadana postojećim međunarodno-pravnim normama te nacionalnim propisima o upravljanju nacionalnim granicama i pravima stranaca, tada se ustvari vraćamo na konstataciju da je „pravo na imanje pravā“ (Arendt, 2015: 289) zajamčeno isključivo statusom državljanstva. Ali zašto i pravila rasprave o ulasku i članstvu ne bi bila podložna raspravi, a ako jesu ili bi mogla biti podložna raspravi, tko su sudionici te rasprave i što ona u konačnici znači za postojeće norme koje se odnose na ulazak i članstvo imigranata u državama primateljicama? U odgovorima na ta pitanje krije se i *novum* koji Benhabib donosi rješavanju tenzije između prava pojedinca kao ljudskog bića „*simpliciter*“ (Benhabib, 2011: 75) i prava *demosa* na samoodređenje predlažući primjenu etike diskursa na ljudska prava, posebno prava 'drugih'. Razvija je u nekoliko koraka. Najprije joj određuje pretpostavke, potom definira diskurs i objašnjava funkcioniranje pravila diskursa u kontekstu ljudskih prava i na kraju radi korak od apstraktne teorijske razine prema onoj pravno-političkoj sastavljenoj od propisa i instrumenata reguliranja ulazaka i članstva imigranata.

---

[39] Te su norme dijelom realizirane kroz međunarodno pravo azila, posebno Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. i njezin Protokol iz 1967. Konvencija i Protokol ograničeni su samo na jednu skupinu migranata u svijetu koji samo pod točno propisanim uvjetima mogu zatražiti međunarodnu zaštitu.

[40] O tome v. više u Carens, 2013: 236-252 i Cole u Wellman i Cole, 2011: 192-210.

[41] Nastavak te sintagme glasi „i moralo bi također postati zakonsko pravo kroz inkorporiranje u ustave država kroz odredbe o državljanstvu i naturalizaciji“ (Benhabib, 2004: 73).

Temeljna pretpostavka teorija ljudskih prava, bilo da se radi o onima koje počivaju na prirodnim pravima ili pravnom pozitivizmu jest univerzalnost ljudskih bića.[42] Druga temeljna pretpostavka za raspravu o ljudskim pravima jest ljudska sposobnost komuniciranja i racionalnog rasuđivanja, odnosno „sposobnost ulaska u dijalog“ (Lyotard, 1993: 141). Svaka od tih pretpostavki je naizgled samorazumljiva, ali tek njihova raščlamba i korelacija daju mogućnost drugačijeg sagledavanja prava 'drugih', odnosno zahtjeva za pravima koje imigranti mogu ili bi mogli imati u susretu s političkim zajednicama primateljicama.[43] Pravni ili juridički univerzalizam prožima ustave i zakone kojima se štite ljudska prava svih građana suvremenih liberalnih demokracija i jamči njihova jednakost i ravnopravnost. On pak počiva na uvjerenju o postojanju ljudske prirode zajedničke svim ljudskim bićima kao osnove za poštivanje njihovih prava i viziji čovjeka kao moralnog bića vrijednog poštovanja i dostojanstva.[44] Ta je vizija neostvariva kroz pravni ili juridički univerzalizam bez priznavanja čovjekove sposobnosti za sudjelovanje u dijalogu u kojem ima pravo i mogućnost zatražiti obrazloženje, prihvatiti ga ili odbaciti. To pravo i mogućnost zajamčeni su mu „komunikacijskom slobodom“, koju Benhabib definira kao „pravo drugoga da prihvati kao legitimna samo ona pravila postupanja u čiju se valjanost uvjerio na temelju razloga“ (Benhabib, 2011: 64), koji onome kojemu su izneseni mogu biti prihvatljivi ili ne, ali moraju biti predočeni tako da poštuju pravila diskursa i jednako respektiraju sve one koji su uključeni u taj diskurs.

Pod pojmom 'diskurs' podrazumijeva se i „razgovor [i] govor [i] raščlanjivanje“, a 'diskurzivan' je onaj „koji se izvodi s pomoću razumnoga raščlanjivanja, misaonog zaključivanja“ (Klaić, 1990: 308). Za Benhabib je diskurs u kontekstu ljudskih prava puno više od toga, „refleksivni dijalog za kojim se stvara potreba“ kada „nestaju svakodnevne sigurnosti“ i kada „zauzimamo refleksivnu i kritičku distancu“ (Benhabib, 2011: 72), što ga čini iznimno aktualnim i primjenjivim u vremenu u kojem je suverenitet nacionalnih država narušen globalizacijskim procesima, ali još uvijek vrlo snažan u području odlučivanja o imigraciji i državljanstvu. Osnovu koncepcije etike diskursa preuzima od Habermasa,[45] ali se udaljava od Habermasovog „načela univerzalizacije“ (Murphy III, 1994: 113)[46] te primjenu

[42] O odmaku Benhabib od tih dviju tradicija, v. Benhabib, 2011: 73.

[43] I to onda kada bi se norme i propisi o ulasku i članstvu formulirali uz veću i bolju primjenu načela teorije diskursa, o čemu više u nastavku.

[44] Za raspravu o mogućim shvaćanjima univerzalizma, v. Benhabib, 2011: 63-64.

[45] Za pregled etike diskursa i deliberativne demokracije kod Habermasa v. Reese-Schäfer, 2004. Za etiku diskursa kod Habermasa i njezine kritičare v. Murphy III, 1994.

[46] „[Z]ahtjev da svaka valjana norma ispunjava uvjet da *'svi* na koje se odnosi mogu prihvatiti posljedice i nuspojave koje se mogu očekivati od njezinog *univerzalnog* poštivanja u svrhu ispunjavanja interesa *svakoga* (i da te posljedice imaju prednost u odnosu na alternativne mogućnosti za regulaciju')." Kurziv u izvorniku.

etike diskursa na ljudskim pravima i pravima stranaca gradi na preformuliranom Habermasovom načelu „*praktičnih diskursa*“ (Habermas u Reese-Schäfer, 2004 : 7).[47] Ono kod Habermasa glasi da je valjana samo ona norma s kojom se „svi njome eventualno pogođeni pojedinci kao sudionici praktičkoga diskursa suglase“ (Habermas u Reese-Schäfer, 2004: 7), dok se za Benhabib valjanim normama mogu smatrati „[s]amo one norme koje odobravaju (ili bi mogle odobriti) sv[e osobe] na koje se odnose, a koje [to čine] u svojstvu sudionika u praktičnom diskursu“ (Benhabib, 2011: 275).[48]

Kako praktični diskursi funkcioniraju u teoriji, odnosno prema kojim se pravilima vode, a kako se mogu primijeniti na teoriju ljudskih prava, posebno na prava imigranata koji pretendiraju na ulazak u određenu zemlju primateljicu? Praktični diskursi pretpostavljaju ravnopravan položaj onih koji u njima sudjeluju na način da svi sudionici imaju jednaku mogućnost postavljanja pitanja, argumentiranja, traženja, davanja i dobivanja obrazloženja. Tu jednakost mogućnosti sudjelovanja u diskursu Benhabib naziva „*reciprocitetom* komunikacijskih uloga“ koji uz „*jednakost*“ i „*simetriju* u [polaganju] prava na govorne akte“[49] (Benhabib, 2011:71) predstavljaju temeljna formalna pravila diskursa. Prihvaćanjem ovih pravila pokazujemo da poštujemo ostale sugovornike kao ljudska bića koja su nam slična po svojoj sposobnosti formuliranja, prihvaćanja i odbacivanja teza, argumenata, razloga i obrazloženja, ali i različita od nas prema sadržaju i utemeljenju svojih formulacija. Kao što ćemo vidjeti, u toj se naizgled samorazumljivoj konstataciji, koja vrijedi za svakodnevne praktične diskurse, krije ključ kozmopolitskog pristupa pravu na ulazak kod Benhabib i odmaka od uobičajenog koncipiranja ulaska kroz pozitivne propise suvremenih liberalnih demokracija.

Ta konstatacija sadrži i ključ za premošćivanje jaza između univerzalno zajamčenih i neotuđivih prava i njihove nacionalne limitiranosti, barem u kozmopolitskoj koncepciji ove teoretičarke.[50] Za taj je prijelaz od razine praktičnih diskursa do primjene teorije diskursa na prava ulaska potreban još jedan korak, i to onaj koji objašnjava kako praktični diskursi funkcioniraju u pravno-političkom životu zajednice. Prema Habermasu, etika diskursa se verificira kroz deliberativnu demokraciju (Reese-Schaefer, 2004: 4) u kojoj ključnu ulogu ima javna sfera i procesi argumentacije u civilnom društvu kao treće sfere (uz onu privatnu i

(Murphy III, 1994: 113-114). Jedan od razloga zbog kojih Benhabib odbacuje to načelo jest što smatra problematičnim definiranje 'univerzalnog' kroz etiku diskursa (Benhabib, 1994: 175).

[47] Kurziv u izvorniku.

[48] Distinkcija je vrlo suptilna, ali važna, jer omogućava odmak od formulacije „svih pogođenih pojedinaca,“ odnosno svih čiji su interesi pogođeni, koja je preširoka, preopćenita i neodređena. V. o tome i raspravu kod Benhabib u Benhabib, 2011: 159-160.

[49] Kurziv u izvorniku.

[50] Kasnije ćemo vidjeti s kojih pozicija i utemeljenja nastupaju ostali kozmopolisti.

državnu) u kojoj gotovo sve podliježe deliberaciji. To još uvijek ništa ne znači tisućama imigranata koji žele ući u države članice Europske unije, niti govori puno o pravima koja smiju zatražiti na ulasku, osim onih zajamčenih međunarodno-pravnim i europskim instrumentima koji se odnose na tražitelje azila i međunarodne zaštite. Građani tih država, reći će skeptici, mogu kroz deliberaciju doći do odluke da će na snazi ostati isti ili da će se uvesti čak i stroži imigracijski režimi,[51] što nas vraća na početak i presumpciju neograničenog suvereniteta nacionalne države kada je riječ o određivanju politike ulazaka stranaca i upravljanja granicama.[52] Je li tomu uistinu tako i kako se etika diskursa primjenjuje na prava imigranata koji žele ući u potencijalnu državu primateljicu?[53]

Argumentacija etike diskursa primijenjena na ljudska prava, posebno na prava stranaca, polazi od moralno-etičke razine i koncepcije aredtovskog „prava na imanje pravā" (Arendt, 2015: 289). Ona ne postavlja pitanje o sadržaju i popisu prava koja imigranti smiju zahtijevati, već definira proces kroz koji se realizira ljudsko „pravo na imanje pravā"[54] (Arendt, 2015: 289) i propitkuje postojanje moralnog utemeljenja za eventualno isključivanje stranaca koji zahtijevaju ulazak. Ako se fazi ulaska imigranata pristupi kao diskursu između stranaca i političke zajednice primateljice i na nju primijeni gore spomenuto ključno načelo etike diskursa prema kojem su valjane samo one norme koje mogu prihvatiti svi oni na koje se te norme odnose, tada se imigrantima koji zatraže ulazak isti može zabraniti samo na temelju normi koje su racionalno objašnjive i koje mogu prihvatiti i oni koji ih nameću kada bi se i sami našli u situaciji zatražiti ulazak u drugu državu kao potencijalni imigranti.

Ulazak imigranata shvaćen kao diskurs može jamčiti ostvarivanje „prava na imanje pravā" (Arendt, 2015: 289) jedino ako se temelji na trokutu načela koji čine univerzalnost, reciprocitet i ono što Benhabib naziva „temeljnim *pravom na dobivanje obrazloženja*"[55] (Benhabib, 2004: 133). Potonje se ostvaruje ako je uskrata članstva opravdana onima koji su

[51] To se dogodilo u 2016., primjerice, u Danskoj i Švedskoj. V. Damon i Hume (2016), Delman (2016) i Swedish Migration Agency (2016).

[52] Benhabib ne zanemaruje snagu diskrecijskog prava suverenih država u području ograničavanja ulazaka imigranata koji nemaju status izbjeglica ili azilanata naglašavajući da su obveze prema prvima moralne, a prema drugima zakonske prirode (Benhabib, 2004: 137).

[53] Carens i Cole, koji također zagovaraju argument otvaranja granica, pristupaju ovom problemu iz pozicije razdvajanja postojećih praksi koje se odnose na pitanja imigracije od moralno-etičkih pitanja vezanih uz prava imigranata na ulazak (Carens, 2013: 2 i 4) te iz pozicije primjene međunarodnog prava i nužnosti globalnog upravljanja pitanjima imigracije i državljanstva (Cole u Wellman i Cole, 2011: 224).

[54] Benhabib eksplicitno razdvaja „načela prava" od „popisa prava" (Benhabib, 2011: 74) objašnjavajući da su potonja utjelovljena u zakonskim propisima i tradicijama, dok je „načelo prava" ono koje općom primjenjivošću propisa na sve daje poretku zakonski legitimitet (Benhabib, 2004: 131).

[55] Kurziv u izvorniku. Engleska inačica ove sintagme jest 'right to justification' i teško joj je pronaći hrvatski ekvivalent, jer 'justification' ima dvostruko značenje te podrazumijeva i objašnjenje i opravdavanje. Internacionalizam 'justifikacija' ima potpuno drugačije značenje, dok opravdavanje u hrvatskom jeziku može značiti objašnjenje za neizvršenje nekog postupka ili obveze, ali može imati i negativnu konotaciju izlike. Ovdje odabrana hrvatska inačica najbolje prenosi dvojakost pojma 'justification' na engleskom jeziku.

je zatražili, i to tako da se ne temelji na nečemu na što ti pojedinci ne mogu racionalno utjecati ili što ne mogu promijeniti, kao što su spol, boja kože, jezik, pripadnost etničkoj ili nacionalnoj zajednici u kojoj su rođeni.[56] Benhabib smatra da bi razlozi za isključivanje trebali biti formulirani tako da su moralno prihvatljivi i opravdani ne samo isključenima, već i postojećim članovima zajednice kada bi se našli u situaciji zatražiti ulazak u neku drugu državu kao imigranti. Ako se članstvo uskraćuje, a da se pri tome ne poštuje pravo na dobivanje takvog obrazloženja, jednoj je strani uskraćena sposobnost komuniciranja vlastitih potreba i zahtjeva koja predstavlja temelj „osobne autonomije“ pojedinca (Benhabib, 2004: 133) koja se može ostvariti samo uz poštivanje temeljnih prava.[57] Drugim riječima, iz perspektive etike diskursa, norme koje određuju ulazak moraju biti poznate potencijalnim imigrantima i objašnjive racionalnim i moralno utemeljenim kriterijima te jednako formulirane i primjenjive na pripadnike iste kategorije imigranata, s jedne strane na radne migrante, a s druge strane na imigrante koji traže zaštitu u svojstvu izbjeglica, azilanata, odnosno tražitelja međunarodne zaštite temeljem za to propisanih međunarodnih instrumenta.[58]

Međutim, ako je odnos između imigranata koji traže ulazak i političke zajednice potencijalne države primateljice shvaćen kao diskurs, tada i druga strana u diskursu, nazovimo je '*demos* primatelj', ima pravo na poštivanje načela univerzalnosti, reciprociteta i obrazlaganja. Kada je riječ o imigrantima, diskurzivnost u zajednici teče na dvije razine – jedna se odnosi na procese unutar zajednice kroz koje se koncipira identitet zajednice i formuliraju propisi koji se odnose na strance i druga na kojoj se ti propisi komuniciraju potencijalnim imigrantima. Primijeni li se analogija komunikacijske slobode pojedinca koja se poštuje samo ako se pojedinci tretiraju kao racionalne i moralne osobe, tada se i komunikacijska sloboda zajednice može realizirati tek ako njezini pojedinci imaju pravo i mogućnost sudjelovanja u formuliranju propisa koje će zajednica primjenjivati na sebe i druge. Benhabib i ističe da „demokratski legitimitet“ zajednice ne počiva samo na „zakonitosti“ (Benhabib, 2011: 74), odnosno na zakonski donesenim propisima, već „izvire iz institucija i kanala diskurzivnog obrazlaganja […] u svim sferama društva“ (Benhabib, 2011: 74).

Iz perspektive etike diskursa, zajednica bi trebala formulirati norme koje se odnose na ulazak imigranta na način da su uključene sve sfere društva (što bi moglo podrazumijevati i

[56] O vjeroispovijedi će biti riječi kasnije.
[57] To negiranje komunikacijske slobode ilustrirat će se kroz primjere mogućnosti demokratskih iteracija u praksi.
[58] V. fusnotu 7.

imigrantska udruženja), svi sudionici rasprave su ravnopravni i kao takvi argumentirano, bez prisile, donose odluke koje su moralno i racionalno utemeljene, odnosno nekontaminirane askriptivnim obilježjima potencijalnih imigranata.[59] Nije li to ionako proces donošenja odluka, ponovno će reći skeptici, u parlamentarnim demokracijama koji u novije vrijeme u nekim državama članicama Europske unije[60] svejedno završava donošenjem odluka o restriktivnim imigracijskim režimima i zaoštravanjem diskursa o imigrantima? One su najčešće utemeljene na zahtjevima zajednice za očuvanjem vlastitih tradicija, kulture i svega onoga što zajednica smatra konstitutivnim za svoj identitet,[61] što vodi zaključku o važnosti rekoncepcije identiteta zajednice i pripadanja zajednici kao preduvjetu za deliberativno odlučivanje o normama ulaska i članstva imigranata u zajednici. Tu ulogu u koncepciji Benhabib imaju demokratske iteracije.

Naime, nijedna država liberalno-demokratskog poretka i nema pozitivne propise koji određuju članstvo na temelju askriptivnih obilježja, pa ipak je primanje u političko članstvo i dobivanje svih prava, odnosno izjednačavanje položaja stranaca ili građana imigrantskog podrijetla s građanima zajednice primateljice otežano. Etika diskursa sama po sebi ne objašnjava zašto bi zajednica promijenila svoje shvaćanje članstva koje je utemeljeno u njezinom percipiranju vlastitog identiteta i obilježeno zajedničkom kulturom, vjerom ili poviješću. Drugim riječima, naturalizirani imigranti koji ostvare pravo na članstvo na temelju zakonski propisanih uvjeta i dalje mogu biti isključeni iz članstva shvaćenog u širem smislu, odnosno iz ravnopravnog sudjelovanju u političkom, socijalnom, gospodarskom i kulturnom životu zajednice u kojoj su naturalizirani. Stoga Benhabib uvodi koncept demokratskih iteracija kao procesa koji na neki način omogućavaju komuniciranje između „konkretnih identiteta“ pojedinaca u liberalnim demokracijama i njihovih identiteta kao „nositelja univerzalnih moralnih i političkih prava“ (Benhabib, 2004: 142).

Demokratske iteracije ili logika iteracija koju Benhabib zagovara istovremeno je složena i utopijska, ali i primamljiva te potencijalno primjenjiva u političkoj realnosti iako možda u nekoj dugoročnoj perspektivi, što i sama autorica donekle priznaje na samom kraju svog odgovora komentatorima u *Drugom kozmopolitizmu*:

> Ispreplitanje demokratskih iteracija unutar globalnog civilnog društva i stvaranje solidarnosti izvan granica, uključujući univerzalno ljudsko pravo na gostoprimstvo

[59] To su, široko gledano, i temeljna načela deliberativne demokracije (Carens, 2013: 11; Reese-Schaefer, 2004).
[60] Dovoljno je prisjetiti se odgovora Slovačke i Mađarske na priljeve izbjeglica iz Sirije u 2015. godini. V. npr. euronews., 2017 i Fenton, 2016.
[61] Za komunitaristički pogled na pravo na ulazak imigranata vidi potpoglavlje 2.2. Za Carensov odgovor na „zajednice karaktera“ o kojima će biti riječi u tom potpoglavlju v. Carens, 2013: 255-287.

koje prepoznaje drugoga kao potencijalnog građanina, nagovještava drugi kozmopolitizam – kozmopolitizam koji [tek] treba doći. (Benhabib i dr., 2006: 177).

Na teorijskoj razini, koncept demokratskih iteracija ili demokratskih ponavljanja, odnosno drugačijih promišljanja članstva temelji se na argumentu da „homogenost naroda“ i njegova „teritorijalna samodostatnost“ više nisu dovoljni za definiranje pripadnosti zajednici i kao takvi mogu se smatrati „konstitutivnim iluzijama“ liberalnih demokracija (Benhabib, 2004: 171). Benhabib pojam 'iteracija' preuzima od Jacquesa Derride i prenosi ga s jezične i filozofijske razine na onu političku. Logika iteracija sastoji se u tome da svakom novom uporabom i ponavljanjem dajemo novi, drugačiji smisao riječima i pojmovima, a da pri tome „nikada jednostavno ne proizvodimo repliku prvobitnog značenja“ već je „svako ponavljanje određena varijacija“ (Benhabib i dr., 2006: 47). Ideja je da u takvom nizu ponavljanja izvorno značenje istovremeno nestaje i čuva se kroz svoje „stalno korištenje“ (Benhabib i dr., 2006: 48).

Istovremena pripadnost pojedinca nekolicini zajednica ili grupa u suvremenim liberalnim demokracijama postala je gotovo opće mjesto, što je najvidljivije u velikim urbanim središtima u kojima je i najveća koncentracija imigranata.[62] Ona je, međutim, sve vidljivija i u manjim mjestima na lokalnoj razini[63] te se više gotovo i ne može govoriti o kulturalnoj ili nacionalnoj homogenosti društvenih i političkih zajednica. U takvim heterogenim urbanim konglomeratima i nacionalnim državama, ali i lokalnim sredinama, konvencionalno shvaćanje članstva i pripadnosti zajednici postaje nedostatno i zahtijeva drugačije načine promišljanja. Imigranti, bilo oni koji tek dolaze ili oni druge ili treće generacije u državi primateljici, se onda pojavljuju kao skupine koje samim svojim prisustvom i pripadnošću drugačijim kulturama i vjeroispovijedima testiraju zajednicu primateljicu i od nje nužno zahtijevaju promjene i prilagodbe. To je prostor u kojem demokratske iteracije kao „kompleksni procesi javnog argumentiranja“ (Benhabib, 2004: 179) mogu posredovati u diskursu zajednice i imigranata te pomoći kako zajednicama, tako i strancima u ostvarivanju drugačijeg odnosa, u pomirenju imigrantskih zahtjeva za poštivanjem njihovih partikularnih i univerzalnih osobina, ali i pravima zajednice na očuvanje onih vrijednosti koje sama zajednica smatra važnima za svoje konstituiranje i očuvanje. Zato Post smatra da bi demokratske iteracije mogle djelovati na razini sadržaja na način da se kroz demokratske zakone više „odražavaju načela etičkog univerzalizma,“ kao i na razini shvaćanja granica demokratskih država (Post u Benhabib i dr., 2006: 4).

[62] V. EUROCITIES, 2010.
[63] V. Medda-Windischer, i dr., 2011.

Na praktičnoj razini Benhabib ilustrira njihovu moguću primjenu kroz drugačije poimanje građanstva, ali i kroz konkretnije primjere zabrane isticanja vjerskih simbola na javnim mjestima, u školama i na radnim mjestima, koji su i sami posljedica drugačijeg poimanja veze između pojedinca i države, odnosno građana imigrantskog podrijetla i nacije primateljice. Slučajevi zabrana nošenja hidžaba među učenicama u francuskim školama („*l'affaire du foulard*" kod Benhabib, 2004: 183-198 i Benhabib i dr., 2006: 52-61) i nastavnicima u njemačkim školama (Benhabib, 2004: 183-202) problematiziraju odnos i odvojenost sekularne države i vjere te ostvarivanje prava pojedinca na slobodu vjeroispovijedi, posebno kad se radi o islamu. Ta je dimenzija problema najčešće zastupljena u pravnim i medijskim pristupima problemu. Međutim, ti slučajevi zadiru puno dublje, do same srži odnosa između stranaca ili građana imigrantskog podrijetla i političkih zajednica u kojima žive. Demokratske iteracije, kako su zamišljene u političkoj misli Benhabib, trebale bi omogućiti resignifikaciju ustaljenih koncepata članstva, državljanstva, osobne slobode i slobode vjeroispovijedi ne samo za zajednicu, već i za pojedinca. Kako bi se objasnilo njihovo funkcioniranje, ovdje treba dati barem konture konteksta u kojem se odvijala polemika o hidžabu u Francuskoj i Njemačkoj kroz koju Benhabib ilustrira primjenu demokratskih iteracija u praksi.

Sada već davne 1989., u pariškom predgrađu Creilu, tri srednjoškolke imigrantskog podrijetla, Fatima, Leila i Samira, došle su na nastavu pokrivene hidžabom i odbile ga skinuti. Ravnatelj škole im je zabranio pohađati nastavu do donošenja sudske odluke. Slučaj je dospio do francuskog Vrhovnog suda (*Conseil d'Etat*) koji je donio odluku u kojoj potvrđuje ustavno pravo svih francuskih građana na slobodu vjeroispovijedi, ali i upozorio da isticanje vjerskih simbola ne smije predstavljati „čin pritiska, provokacije, prozelitizma ili propagande" (Benhabib, 2004: 189), niti ugrožavati učenike koji te simbole ističu ili ostale učenike, te konačnu odluku prepustio školskim vlastima (Martinotti, 1989; *New York Times*, 1989). U Njemačkoj 1998., nastavnica afganistanskog podrijetla Fereshta Ludin nije dobila zaposlenje u jednoj osnovnoj školi u pokrajini Baden-Württemberg usprkos uspješno završenom školovanju, jer se nije željela odreći hidžaba za vrijeme držanja nastave. Njemački sud je najprije presudio da je isticanje vjerskog simbola u suprotnosti s „ustavnom vjerskom neutralnošću Njemačke," (BBC News, 2003) Ludin se pozvala na svoju slobodu vjeroispovijedi i njemački Ustavni sud je presudio da može nositi hidžab, ali istovremeno odlučio da njemačke savezne pokrajine trebaju „naći prihvatljivu ravnotežu u zakonodavstvu između vjerske slobode i neutralnosti u školama" (BBC News, 2003).

U obje zemlje se kroz sudske predmete i javnu raspravu o ovim slučajevima radilo o dvostrukom sukobu – s jedne strane onome između prava pojedinca na slobodu vjeroispovijedi i neutralnosti države prema „svim vrstama vjerskih praksi“ (Benhabib i dr., 2006: 52), a s druge strane onome između uvriježenog shvaćanja članstva i pripadnosti naciji te izražavanja pripadnosti drugoj zajednici i kulturi iz koje su imigranti potekli, u ovom slučaju afganistanskog i (u Francuskoj) turskog podrijetla. Vidjet ćemo da demokratske iteracije otkrivaju i treći konflikt – onaj između osobne slobode i samopercepcije imigranata, posebno žena muslimanske vjeroispovijedi, i njihove percepcije u javnoj sferi država primateljica. Obje države zajamčile su svojim ustavima pravo na slobodu vjeroispovijedi. To je i jedno od prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 9.) ratificiranom i obvezujućom za sve države članice Europske unije.[64] Međutim, kad su se građanke Francuske i Njemačke[65] pozvale na to pravo, ono im je *de facto* zanijekano iako istovremeno i priznato u „solomonski“ (Benhabib, 2004: 189) sročenim odlukama Vrhovnog suda u Francuskoj i Ustavnog suda u Njemačkoj, gdje je konačna odluka u ovakvim slučajevima prepuštena lokalnoj ili pokrajinskoj razini. To je pravo s takvim odlukama bilo naizgled podređeno pravu na neutralnost edukacije u školama, a ustvari podčinjeno pravu zajednice da definira tu neutralnost. Društvo ili zajednica koja se konstituirala kao demokratska kroz akte kojima, između ostaloga, jamči temeljna ljudska prava, tako je ustvari dobila mogućnost, ako ne i pravo, „sačuv[ati] svoje posebne kulturalne identitete i tradicije“ (Benhabib, 2004: 201).

Zabrane pohađanja nastave i odbijanje zaposlenja nisu se dogodili pojedincima koji su nosili neki drugi, možda manji simbol, primjerice oko vrata, već zato što se radilo o simbolu vjere još uvijek manjinske populacije drugih kulturalnih i vjerskih korijena, uglavnom imigrantskog podrijetla, koja je brojčano u porastu.[66] Je li to uistinu bio razlog spomenutih sudskih odluka? On nije tako formuliran, već je 'upakiran' u pravo djece na neutralnost obrazovnog sustava, odnosno u potrebu za očuvanjem načela laiciteta suvremenih liberalnih demokracija u Europi. Tako se hidžab pojavio kao 'crvena krpa' za samopercepciju nacionalnih zajednica u Francuskoj i Njemačkoj kao predominantno kršćanskih država u kojima su država i crkva odvojene. Demokratske iteracije kao složeni procesi transformacije

[64] Danas je to pravo zajamčeno i Poveljom EU-a o temeljnim pravima (Glava II. „Slobode“) čija je primjena također postala obvezujućom za države članice EU-a stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora te se na nju mogu pozivati nacionalni sudovi i Sud Europske unije prilikom odlučivanja u ovakvim slučajevima.

[65] Znakovito je, a možda i pomalo ironično, da je lavina ovakvih predmeta krenula iz dviju država ključnih za osnivanje Unije kao jamstva mira u poslijeratnoj Europi.

[66] To ne znači da ne postoje slični slučajevi zabrane isticanja drugih vjerskih simbola (v. slučaj Eweide i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva pred Europskim sudom za ljudska prava (European Court of Human Rights, 2013), ali oni su ipak još uvijek iznimka koja potvrđuje pravilo.

značenja do koje dolazi kontinuiranom upotrebom uvriježenih pojmova zahtijevaju od zajednica, u ovakvim slučajevima, svojevrstan „izlazak iz sebe samih“ prema drugim i drugačijim pojedincima, da parafraziramo Nussbaum (Nussbaum, 2012: 140), odnosno drugačije koncipiranje vlastitog identiteta na način da ono podrazumijeva ne samo prisustvo pojedinaca imigrantskog podrijetla, već i njihovo aktivno sudjelovanje u društvu.

U slučajevima poput onoga Fereshte Ludin događa se suprotno. Zamršeno sročene sudske odluke koje ne daju jasne upute, niti nalažu svojim primateljima, primjerice poslodavcima, školama i javnim ustanovama, da promijene svoje interne politike, onemogućavaju pojedincima imigrantskog podrijetla da se osjećaju ravnopravnim članovima zajednice primateljice i kao takvi sudjeluju u svim segmentima njezinog života. Time se otvara put njihovom marginaliziranju, a istovremeno otkriva treći, gore spomenuti konflikt, onaj između samopercepcije pojedinaca imigrantskog podrijetla i njihove osobne slobode s jedne strane i načina na koji su percipirani u zajednici s druge strane. Ludin je pronašla zaposlenje u drugoj školi, onoj privatnoj islamskoj koju pohađaju djeca većinom turskog podrijetla i time joj je reakcijom zajednice dodijeljena uloga od koje se možda svojom edukacijom željela odmaknuti noseći i dalje hidžab kao izraz osobnog poimanja svoje vjere. Slučajevi poput njezinoga i onoga u Francuskoj mogu djelovati demotivirajuće na edukaciju i zapošljavanje žena muslimanske vjeroispovijedi. Zabranom nošenja hidžaba nije im ukinuto samo pravo na slobodu vjeroispovijedi, već i negirana njihova osobnost. Kao ravnopravne građanke ovih dviju zemalja koje zaslužuju jednako poštovanje kao njihovi sugrađani nisu, ustvari, dobile racionalno prihvatljivo obrazloženje i time im je zanijekano ono „temeljno *pravo na dobivanje obrazloženja*“[67] (Benhabib, 2004:133) koje bi im objasnilo zašto je zabrana isticanja onoga što čini njih same moralno neprihvatljivo iako je u skladu s načelom poštivanja prava na slobodu vjeroispovijedi. Zajednica je svoju percepciju i shvaćanje značenja hidžaba nametnula pojedincima imigrantskog podrijetla ne dopuštajući mogućnost da je za protagonistice ovih slučajeva on imao neka druga značenja i važnost.

Za većinske zajednice u europskim državama hidžab i ostala pokrivala za glavu u žena muslimanske vjeroispovijedi simbol su podčinjenosti žena i ukidanja njihovih prava. Kada je za same te žene hidžab dio osobnosti, koji im nije nametnut i kojim ispunjavaju svoje vjerske potrebe kao bitan dio svog identiteta, uz istovremeni angažman u zajednici u kojoj žele aktivno sudjelovati svojim znanjima i radom, to im je spomenutim sudskim odlukama onemogućeno, te se uobičajena, jednoznačna percepcija njihove osobnosti perpetuira s

[67] Kurziv u izvorniku.

perpetuiranjem jednoznačne percepcije onoga što nose. U ovakvim slučajevima događa se ono što je Arendt nazvala „gubitkom slobode djelovanja koja je specifično ljudska“ (Arendt, 2015: 294). Iako se ona referirala na pojedince bez državljanstva, u ovim slučajevima događa se da se građane imigrantskog podrijetla svodi samo na njihove razlikovne osobine, koje ne mogu promijeniti (poput boje kože ili spol), odnosno običaje ili prakse koji su važan dio njihovog identiteta, a koje su u stanovitoj mjeri primorani promijeniti ili prilagoditi radi uključivanja u društvo (poput nekih vjerskih praksi), te s gubitkom ravnopravnosti s ostatkom zajednice, gube i mogućnost aktivnog sudjelovanja u zajednici ravnopravno s ostalim građanima.[68]

Tek kada pojedinci drugačijeg podrijetla koji su ravnopravni građani suvremenih europskih demokracija zatraže prava koja su im ustavima zajamčena, zajednica se susreće s potrebom za promišljanjem tih prava i njihove realizacije u praksi i tu se otvara prostor za demokratske iteracije. Kao što su slučajevi u Francuskoj i Njemačkoj pokazali, one od zajednice iziskuju svojevrsnu promjenu i prilagodbu, resignifikaciju ili barem razmišljanje o mogućnosti drugačijeg poimanja vlastitog identiteta te prihvaćanje pojedinaca drugačijeg podrijetla kao ravnopravnih članova koji svojom 'drugačijošću' sudjeluju u formiranju tog drugačijeg identiteta. Međutim, to je tek jedan sloj tumačenja demokratskih iteracija koji se odnosi na očekivanja od zajednice u odnosu na zahtjeve pojedinaca, u kontekstu ove disertacije, onih imigrantskog podrijetla. On otvara dva nezaobilazna skupa pitanja – jedan koji se odnosi na očekivanja od pojedinaca, ali i jedan koji se odnosi na takozvane realistične argumente ili prigovore o funkcioniranju demokratskih iteracija u praksi.

Benhabib je svjesna važnosti uloge pojedinaca u procesima uzajamne komunikacije sa zajednicom kroz koje se neki koncepti mijenjaju i dobivaju nova značenja, te adresira prvi skup pitanja naglašavajući da u francuskom slučaju učenice „trebaju naučiti opravdati svoje postupke 'dobrim razlozima u javnoj sferi'“ (Benhabib, 2004: 192). Od pojedinaca kojima isticanje vjerskih simbola predstavlja dio identiteta, procesi argumentiranja i resignifikacije koji su u osnovi demokratskih iteracija mogli bi zahtijevati promišljanje o tome na koji način svojim ponašanjem utječu na prava i slobode drugih članova zajednice,[69] kao i kritičko promišljanje o vlastitoj vjeri i svom funkcioniraju u zajednici primateljici. Benhabib smatra

[68] Ludin je to ilustrirala kada je na upit novinara o odvajanju svog nastavničkog rada od svojih „političkih aktivnosti“ odgovorila da od nastavnica muslimanske vjeroispovijedi koje nose veo očekuje isto što i od ostalih nastavnika – „da o svojim osobnim stvarima ne raspravljaju u učionici“ (Feroz, 2015).

[69] V. i točku 132. Mišljenja Nezavisne odvjetnice Kokott od 31. ožujka 2016. u predmetu C-157/15 Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding protiv G4S Secure Solutions NV u kojoj se isticanje muških ili ženskih vjerskih simbola na radnome mjestu promatra i u odnosu na prava ostalih zaposlenika, klijenata, ali i prava poslodavca na vođenje poslovanja kako je ono zajamčeno člankom 16. Povelje EU-a o temeljnim pravima (Curia, 2016a).

da bi u francuskom i njemačkom slučaju žene islamske vjeroispovijedi morale moći komunicirati poruku zajednici da je hidžab dio njihove osobnosti i da ne podrazumijeva uvijek i samo uvriježeno shvaćanje islama u većinskoj zajednici. Taj se pothvat čini dosta teškim za obje strane u komunikacijskom procesu i možda je zato kod Benhabib veći naglasak u očekivanjima od zajednice, a tek usputno su spomenuta očekivanja od pojedinca. Pojedinci imigrantskog podrijetla suočeni su, ustvari, s dvostrukim izazovom utjecanja na promjenu mišljenja i resignifikaciju njihovog članstva u većinskoj zajednici primateljici, ali istovremeno i s potrebom za drugačijim koncipiranjem članstva i vlastitog prakticiranja vjere u zajednici svog podrijetla. To je prvenstveno primjenjivo na položaj žena u obje zajednice, onoj svoje matične kulture u kojoj se trebaju, ako to žele, izboriti za drugačiju percepciju svoje osobnosti i svog poimanja i prakticiranja vjere, i zajednici primateljici u kojoj teže izboriti se za ravnopravno članstvo s ostalim građanima uz zadržavanje vlastitog identiteta koji je za njih bitno određen vjerskim uvjerenjima.

Slučajevi koji se ovdje spominju dogodili su se prije više od petnaest (u Francuskoj i više od dvadeset godina), ali s njima rasprave o isticanju vjerskih simbola u školama i na radnome mjestu nisu dobile konačan epilog. Nedavni predmeti pred Sudom Europske unije upućuju na suprotno te s jedne strane ukazuju na proročansku viziju Benhabib i demokratskih iteracija kao mogućeg rješenja, a istovremeno upozoravaju na takozvane realistične argumente koji vrebaju iz prikrajka.

Nedavno Mišljenje Nezavisne odvjetnice Juliane Kokott u belgijskom predmetu pred Sudom Europske unije, koji se odnosio na isticanje vjerskih simbola na radnome mjestu, svjedoči o nepromijenjenom društvenom kontekstu kada je riječ o sukobu prava pojedinaca drugačijeg vjerskog i kulturalnog podrijetla i šire zajednice.[70] Mišljenje se detaljno bavi konceptima izravne i neizravne diskriminacije na radnome mjestu na osnovi vjeroispovijedi i već u tom dijelu je, kao i većina mišljenja Nezavisnih odvjetnika i predmeta pred Sudom Europske unije, vrlo složeno i zahtijeva detaljnu pravnu analizu kojoj se ova disertacija nema prostora posvetiti. Ono je za rad i mogućnost realizacije demokratskih iteracija relevantno i indikativno u onom dijelu u kojem se ističu argumenti koji se najčešće navode u prilog

[70] U tom predmetu radilo se o privatnoj tvrtci koja je svojom internom politikom zabranila svojim zaposlenicima isticanje svih vjerskih, političkih ili filozofijskih načela i uvjerenja dok su na dužnosti. Jedna zaposlenica nije se usprotivila toj politici tvrtke i poštovala ju je tri godine da bi onda odlučila dolaziti na posao pokrivena hidžabom i odbila od toga odustati te u konačnici zbog toga dobila otkaz (V. Mišljenje Nezavisne odvjetnice Kokott od 31. ožujka 2016. u predmetu C-157/15 Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding protiv G4S Secure Solutions NV; Curia, 2016a).

zabranama isticanja vjerskih simbola na radnome mjestu i koji su u Mišljenju povezani – jedan se tiče zaštite neutralnosti svjetovne države, a drugi se odnosi na njezin nacionalni identitet. Tako se u točci 31. navodi da se Francuska[71] poziva na „dužnost Europske unije, sadržanu u članku 4. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji da poštuje nacionalne identitete država članica inherentne njihovim temeljnim strukturama, političkim i ustavnim“, iz čega Kokott zaključuje da doseg direktive kojom se jamči zaštita od diskriminacije na radnome mjestu[72] nije ograničen nacionalnim identitetom, ali da njezina „*primjena* ne smije negativno utjecati na nacionalne identitete država članica“[73] (točka 32. Mišljenja; Curia 2016a).

Kada bi procesi demokratskog argumentiranja i dogovaranja između grupa pojedinaca drugačijeg podrijetla i zajednice u konačnici i doveli do poimanja nacionalnog identiteta koje i supstancijalno, a ne samo deklarativno i pravno, prihvaća 'druge' kao ravnopravne članove političke zajednice, i dalje ostaje potencijalno neoboriv argument o potrebi za očuvanjem neutralnosti ili sekularnosti europskih država koju i sama Benhabib smatra „temeljem liberalnih demokracija“ (Benhabib i dr., 2006: 59) te se na nekoliko mjesta pokušava dotaknuti pitanja resignifikacije tog koncepta. U kontekstu prvog, gore spomenutog slučaja triju djevojaka u Francuskoj, ističe da će ta zemlja „trebati otkriti nove modele pravnih, pedagoških, društvenih i kulturnih institucija kako bi riješila dvostruki imperativ liberalnih demokracija“ (Benhabib i dr., 2006: 56), odnosno kako bi pomirila zahtjeve za slobodom vjeroispovijedi s načelom laiciteta utkanim u njezinu ustavnu tradiciju. Više od dvadeset godina nakon tog slučaja, ista se dihotomija pojavljuje u belgijskom predmetu pred Sudom EU-a i francuski sekularizam ističe se kao dio identiteta te države članice Unije. Kao konkretnije primjere, Benhabib navodi „variranja“ (Benhabib i dr., 2006: 59) u poimanju odvojenosti crkve i države među različitim državama,[74] ali ostaje nejasno na koji način bi kroz djelovanje demokratskih iteracija došlo do resignifikacije neutralnosti države i njezine odvojenosti od vjere.

Odgovor možda nudi ista pravna stvarnost iz koje potječe Mišljenje Nezavisne odvjetnice Kokott. Naime, nekoliko mjeseci nakon tog Mišljenja, u jednom drugom predmetu slične tematike,[75] ovoga puta iz Francuske, mišljenje je iznijela britanska Nezavisna

[71] Kao jedina država članica EU-a čija je vlada, uz belgijsku vladu, dala svoje pisano očitovanje u ovom predmetu.
[72] V. Direktivu Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (Council Directive 2000/78/EC).
[73] Kurziv u izvorniku.
[74] Primjerice u Engleskoj je službeno priznata Engleska Crkva, u Njemačkoj su katoličanstvo, protestantizam i judaizam službeno priznate vjere koje uživaju i potporu države (Benhabib i dr., 2006: 59).
[75] Francuska državljanka muslimanske vjeroispovijedi dobila je otkaz bez prava na otpremninu za vrijeme odrađeno u privatnoj tvrtci koja radi na izradi poslovnih rješenja, nakon što je jedna grupacija, kao klijent te

odvjetnica Eleanor Sharpston (Curia, 2016b), koja pak citira praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). Taj Sud je istaknuo da „poštovanje ljudskog dostojanstva“, kao jedan od argumenata koji se rabi u prilog zabranama muslimanskih ženskih pokrivala za glavu i tijelo uz objašnjenje da se protive načelu ravnopravnosti spolova u liberalnim demokracijama, „ne može legitimno opravdati sveopću zabranu nošenja marama koje pokrivaju cijelo lice na javnim mjestima“ (Curia, 2016b; točka 54.).[76] ESLJP je tom prilikom istaknuo da takvi odjevni predmeti „predstavljaju izraz kulturalnog identiteta koji pridonosi pluralizmu inherentnom demokraciji“ (točka 54. u Mišljenju Sharpston).

Sharpston ističe važnost „načela *laïcité* i *neutralité*”[77] za Francusku i Belgiju (točka 38.) zbog kojih je u te dvije zemlje javnim službenicima strogo zabranjeno isticanje bilo kojih vjerskih simbola, ali istovremeno upozorava da u nekim drugim državama članicama to nije slučaj (primjerice u Nizozemskoj, Danskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu), i podsjeća na primjer odluke Saveznog ustavnog suda Njemačke iz 2015. koji je zaključio da zabrana isticanja vjerskih simbola na radnome mjestu može biti opravdana „samo kada vanjski izgled nastavnika“ može predstavljati „dovoljno specifičnu opasnost za narušavanje neutralnosti države ili mirnog suživota u školskom sustavu“ (točka 39.). Ono što su pokazali sudski slučajevi, medijske i javne polemike o isticanju vjerskih simbola pojedinaca u obrazovnom sustavu ili na radnome mjestu jest da se vjeroispovijed, posebno kada se radi o vjeri koju ne dijeli većinska zajednica, ne smatra „sastavnim dijelom samog bića vjernika“ (Curia, 2016b; točka 118.), već nečim što pripada privatnom životu pojedinca i kao takvo odvojivo je od njegovog javnog djelovanja. Sharpston, međutim, upozorava da „bi bilo potpuno pogrešno pretpostaviti da dok nečiji spol ili boja kože prati pojedinca posvuda, vjera nekako ne prati” (Curia, 2016b; točka 118.).

Iako ovaj rad nema prostora za dublju analizu relevantne prakse ESLJP-a i Suda EU-a, a mišljenja Nezavisnih odvjetnika nisu obvezujuća za suce potonjeg Suda, ove je primjere važno izdvojiti, jer ilustriraju moguću realizaciju demokratskih iteracija u praksi. K tome Sud EU-a svojim tumačenjem europskoga prava daje putokaz nacionalnim sudovima pred kojima se ostvaruje zaštita prava pojedinaca imigrantskog podrijetla i koji svojim odlukama mogu, barem u nekoj dugoročnoj perspektivi, utjecati na promjenu percepcije članstva imigranata u zajednicama primateljicama i nacionalnog identiteta, potvrđujući konstataciju da Sud EU-a

---

tvrtke, zatražila da prilikom sljedećeg angažmana ne nosi maramu, što je ona odbila (v. Mišljenje Nezavisne odvjetnice Sharpston od 13. srpnja 2016. u predmetu C-188/15 Asma Bougnaoui Association de défense des droits de l'homme (ADDH) protiv Micropole SA; Curia, 2016b).

[76] V. i predmet S.a.S. protiv Francuske pred Europskim sudom za ljudska prava, točke 118.-120. (European Court of Human Rights, 2014), na koji se poziva Mišljenje Nezavisne odvjetnice Sharpston u točki 54.

[77] Kurziv u izvorniku.

postaje „*kozmopolitskim poduzetnikom* koji svojom pravnom moći ostvaruje ideal kozmopolitske Europe, potiskujući nacionalnu Europu“[78] (Beck i Grande, 2006: 21). Vrijeme će pokazati kojim mišljenjima će se Sud EU-a više prikloniti i kakvo će tumačenje zauzeti prema načelu neutralnosti države prema religijskim praksama – onome koje neutralnost koncipira kao konstitutivni dio nacionalnog identiteta nespojiv s isticanjem vjerskih simbola na radnome mjestu i u obrazovnom sustavu ili onome kroz koje je poimanje neutralnosti već transformirano, a isticanje vjerskih simbola prihvaćeno kao sastavni dio identiteta građana u liberalnim demokracijama.

Gornji primjeri ilustriraju praktičnu realizaciju demokratskih iteracija na nacionalnoj razini i što ona znači za pripadnost 'drugih', u ovom kontekstu građana imigrantskog podrijetla, nacionalnoj političkoj zajednici u kojoj već žive. Međutim, otvara se pitanje mogu li se i kako demokratske iteracije primijeniti na položaj imigranata koji borave na teritoriju države primateljice, ali još nisu ostvarili status državljana te kakve su implikacije demokratskih iteracija na nadnacionalnoj, odnosno međudržavnoj ili globalnoj razini.

Dok se neki teoretičari kozmopolitskog usmjerenja fokusiraju samo na ulazak ili samo na članstvo imigranata u državama primateljicama[79] ili na obje razine, ali ih jasno razdvajaju analizirajući koja su moralna utemeljenja svake od njih,[80] Benhabib smatra da jednom kad su imigranti 'pušteni' u državu primateljicu, odnosno „jednom kada je došlo do prve admisije“ (Benhabib, 2004: 137), imaju pravo na članstvo koje smatra ljudskim pravom. Iz perspektive etike diskursa, jedino im članstvo može osigurati izražavanje vlastitih zahtjeva i potreba, postavljanje pitanja, traženje i dobivanje obrazloženja, odnosno realizaciju komunikacijske slobode koja je preduvjet da bi ih se uopće percipiralo kao jednako vrijedna ljudska bića koja imaju „pravo na pravā“ (Arendt, 2015: 289). To je onaj korak kojim Benhabib pomoću etike diskursa premošćuje jaz koji smatra da Kant i Arendt nisu uspjeli premostiti i koji bi pojedincu trebao omogućiti realizaciju osobne autonomije kroz ostvarivanje neotuđivih ljudskih prava bez obzira na nacionalnu pripadnost i državljanstvo, odnosno nedostatak ili gubitak državljanstva. Ovdje je izuzetno važno naglasiti da se pod članstvom ne podrazumijeva samo državljanstvo i u tome se teoretičari kozmopolitskog usmjerenja slažu.[81]

---

[78] Kurziv u izvorniku.

[79] V. npr. koncepcije Appiaha i Nussbaum koje ne tematiziraju ulazak potencijalnih imigranata, već su usmjerene na koncipiranje 'drugoga' te na postupanje prema građanima imigrantskog podrijetla (Appiah, 2006; Nussbaum, 2006 i 2012).

[80] Carens je, primjerice, i metodološki i strukturalno tako pristupio pitanjima ulaska i članstva te jasno podijelio svoju *Etiku imigracije* u dva dijela posvetivši prvi dio „onima koji pripadaju“, a imigrantskog su podrijetla, te drugi dio „onima koji bi trebali ući“ (Carens, 2013: vii i 13).

[81] V. ovdje na str. 19 kako Benhabib definira članstvo (Benhabib, 2003: 442) i Carensovu koncepciju „socijalnog članstva“ (Carens, 2013: 169).

Ono je shvaćeno puno šire, kao skup normi i praksi koje se odnose na ravnopravno uključivanje svih kategorija imigranata u sve sfere života zajednice u koju su primljeni. Iako shvaćeno šire od državljanstva, članstvo je s njime usko povezano, prethodi mu, ali bi kao širi koncept trebalo i snažiti državljanstvo građana imigrantskog podrijetla jednom kada im je dodijeljeno.[82]

Ovdje nas stoga zanima drugačija koncepcija članstva iz aspekta demokratskih iteracija, a potom njezina premreženost s promijenjenom koncepcijom suvereniteta kroz djelovanje demokratskih iteracija na nadnacionalnoj, odnosno globalnoj razini pod utjecajem kozmopolitskih normi i transnacionalnih migracija. U funkciji te rasprave, uvodno ipak treba napomenuti da u Europi uobičajena poimanja građanstva vežu članstvo u zajednici s etničkom pripadnošću, koja podrazumijeva zajednički jezik, povijest i kulturu ili s davanjem svih prava građanima različitog etniciteta uz uvjet njihove potpune asimilacije ili s davanjem statusa državljana stanovnicima drugačijeg etničkog podrijetla bez inzistiranja na asimilaciji i uz jamstvo zadržavanja prava na vlastitu kulturu.[83] Međutim, migracijski tokovi, posebno krajem prošloga i početkom ovog stoljeća, znatno su promijenili i mijenjaju demografsku sliku mnogih europskih država te u državama članicama Europske unije s velikim brojem imigranata[84] nailazimo na vrlo šaroliku sliku – uz građane rodom iz tih država, značajan je broj građana imigrantskog podrijetla prve, druge ili treće generacije koji imaju sva politička, ekonomska i socijalna prava, ali i imigranata koji imaju ekonomska i socijalna, ali ne i politička prava, te strance koji nezakonito borave na teritoriju država primateljica ili one koji su samo na privremenom radu, obavljaju sezonske poslove ili poslove u domaćinstvima. Među potonjima su često radni migranti iz država koje nisu članice Europske unije.

Iz perspektive demokratskih iteracija, drugačija koncepcija njihovog članstva morala bi biti moguća na supstancijalnoj i pravnoj razini. Ova prva počiva na resignifikaciji zajednice i njezinog identiteta i pretpostavlja prihvaćanje pripadnosti koje nije određeno kategorijama i rječnikom sudbinske povijesne povezanosti pripadnika jednoga naroda. Benhabib takvu koncepciju pripadnosti uvjetuje razdvajanjem „*demosa*“ od „*ethnosa*“, odnosno političke od

[82] Neka izvješća pokazuju da imigranti koji su stekli državljanstvo, unatoč tome što imaju status državljana, rjeđe glasuju od građana koji nisu imigrantskog podrijetla, kao i od građana imigrantskog podrijetla uključenih u razne udruge ili od onih koji su povezani s građanima koji nisu imigrantskog podrijetla. V. UN-ovo *Izvješće o socijalnoj situaciji u svijetu u 2016. godini* (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2016a: 86-87).

[83] Prvi se model obično veže uz Njemačku, drugi uz Francusku, a treći uz Ujedinjeno Kraljevstvo. V. Brubaker, 1992; Castles i Miller, 2009: 44-47; Melotti, 1992: 451-461.

[84] To posebno vrijedi za Njemačku, ali i za države europskoga juga, primjerice Španjolsku i Italiju. Prema Eurostatovim podacima, te su tri zemlje u 2015. godini bile među pet država Europske unije s najvećim brojem imigranata uz Njemačku na prvom, Ujedinjeno Kraljevstvo na drugom i Francusku na trećem mjestu. V. Eurostat, 2017.

etničke zajednice (Benhabib, 2004: 207-208). U tom je razdvajanju ključno nekoliko segmenata: prvi je da iako se razdvajanje ne može očekivati odmah nakon prve admisije, ono bi se moralo dogoditi nakon određenog proteka vremena,[85] a svakako kada je riječ o članstvu imigranata druge i treće generacije. Drugi segment upućuje da nakon što dođe do tog razdvajanja imigranti više ne bi smjeli biti percipirani kao stranci, što je djelomično postignuto suvremenom upotrebom pojma „građani imigrantskog podrijetla“ (Benhabib, 2004: 208). Međutim, kako bi taj drugi segment zaživio, potreban mu je završni treći, a taj se odnosi na internalizaciju tog razdvajanja u *demosu* primatelju imigranata. Prva dva, nazovimo ih vremenskim i statusnim, mogu se ugraditi u odgovarajuće propise kojima se uređuju prava boravka, ekonomska i socijalna prava te u konačnici i propisi o naturalizaciji i stjecanju državljanstva. Treći segment je, pak, fluidniji i zahtijeva široku umreženost državnih tijela i organizacija civilnog društva u naporima da u političkoj zajednici primateljici dođe do ponutrenja razdvajanja od *ethnosa* i prihvaćanja etničke, kulturalne i vjerske različitosti imigranata kao datosti koja doprinosi identitetu te zajednice, a ne kao faktora koji je narušava i uništava.

Prijelaz sa supstancijalne razine drugačije koncepcije članstva na onu pravnu događa se kroz preformuliranje nacionalnih propisa o državljanstvu i izbornih zakona koji će omogućiti glasovanje građanima imigrantskog podrijetla koji nemaju status državljana.[86] Ta razina podrazumijeva i mogućnost realizacije članstva samo na razini ekonomskih i socijalnih prava uz zadržavanje državljanstva domovine, odnosno odustajanje od zahtijevanja političkih prava u državi primateljici ili dobivanje tih prava samo na razini lokalne zajednice, što bi bilo posebno značajno za velika urbana središta s velikom koncentracijom imigranata.[87] Iako se pokušaj reforme izbornog zakonodavstva u jednoj njemačkoj pokrajini, koji Benhabib analizira, nije odnosio na prava državljana trećih zemalja iz kojih potječe većina imigranata u toj državi, činjenica je da su taj pokušaj i slične promjene na pokrajinskoj razini[88] u 2000. doveli do promjene njemačkih propisa koji se odnose na stjecanje državljanstva i koji

[85] Vidjet ćemo da o tom vremenskom segmentu u odlučivanju o pravima imigranata govori i Carens (Carens, 2010: 6, 11, 12).

[86] V. kod Benhabib primjer reforme izbornog zakonodavstva u njemačkoj pokrajini Schleswig-Holstein iz vremena koje otprilike koincidira s „aferom veo“ u Francuskoj (Benhabib, 2004: 202-209). Ta je pokrajina donijela izborni zakon kojim je željela omogućiti glasovanje stranim državljanima iz nekoliko država članica EU-a te Norveške i Švicarske, što njemački ustavni sud nije prihvatio 1990. smatrajući da stranci, bez obzira na to koliko dugo borave u određenoj zemlji, ne mogu uistinu pripadati njezinom narodu, jer su neizbježno uvijek bliži svojoj domovini i njezinoj sudbini.

[87] Primjeri takvih mogućnosti su izbori za Gradsko vijeće i Okružni odbor grada Amsterdama. V. www.iamsterdam.com.

[88] V. npr. slučaj izbornog zakonodavstva na razini grada Hamburga (Benhabib, 2004: 202 i Benhabib i dr., 2006: 161).

omogućavaju stjecanje državljanstva imigrantima druge i treće generacije, čime je došlo do napuštanja „narodnog ili etničkog modela“ građanstva (Castles i Miller, 2009: 44-45) u Njemačkoj te „prihvaća[nja] da je [Njemačka] zemlja imigracije“ (Benhabib, 2004: 208).[89] Taj kapacitet koji iteracije imaju, a to je da kroz učestalu i drugačiju upotrebu uvriježenih koncepata[90] i resignifikaciju ustaljenih odnosa koja je uvjetovana novo nastalim kontekstima[91] može doći i do promjena na pravnoj razini Benhabib smatra „jurisgenerativnim“ (Benhabib, 2011: 125).[92] Pod pojmom 'jurisgenerativnost' podrazumijeva interakciju između zakona i njihovih tumačenja kroz koju zakoni utječu na stvaranje normativnog sadržaja i značenja u zajednici koja ih je donijela, ali su, jednako tako, podložni tumačenjima bilo od strane sudaca koji ih primjenjuju ili samih građana u svakodnevnom životu. Kroz ta tumačenja i primjenu, i sama značenja koja su prvobitno bila zamišljena ili predviđena zakonom mogu se mijenjati na način koji se zakonom nije mogao predvidjeti.

U slučaju zakonodavstva kojim bi se omogućilo glasovanje ne samo imigrantima druge i treće generacije, već i onima prve generacije koji određeni broj godina žive na teritoriju dotične lokalne ili područne zajednice, nužno se mijenja shvaćanje pripadnosti *demosu* koja više nije etnički uvjetovana. Suočavamo li se time s mogućim prigovorom cirkularnosti? Naime, resignifikacija pripadnosti nacionalnoj zajednici koja je u potki demokratskih iteracija može dovesti do promjene zakona o državljanstvu, koji pak svojom pravnom snagom dodatno jačaju promijenjenu koncepciju članstva, a time i onaj treći, gore spomenuti segment internalizacije tako izmijenjene koncepcije. Smatram da se ne radi o cirkularnosti koja je indikativna za neutemeljene argumente, već o cirkularnosti koja je indikativna za premreženost stvarne, pravne i političke razine odnosa između političkih zajednica država primateljica i imigranata. Stvarnu čini stalni suživot sve većeg broja građana imigrantskog podrijetla i domicilnog stanovništva, pravna je sastavljena od zakona i propisa koji se moraju mijenjati kako bi mogli pratiti tako izmijenjenu stvarnost europskih država u odnosu na razdoblje prije devedesetih godina prošloga stoljeća, dok politička najčešće prethodi toj pravnoj i na toj se razini potrebne promjene argumentiraju, obrazlažu, prihvaćaju ili odbacuju

[89] Shaw se poziva na koncept demokratskih iteracija kod Benhabib i navodi da su u njih bile uključene, između ostalih, i grupe koje su predstavljale interese imigranata u Njemačkoj. Međutim, istovremeno upozorava da je izmijenjeni i dopunjeni zakon iz 2000. predstavljao kompromisno rješenje te da su demokratske iteracije koje se odnose na „pitanja državljanstva i imigracije“ u Njemačkoj kontinuirano predmet rasprava (Shaw u Guild, Groenendijk i Carrera, 2009: 43-44). U njihovoj osnovi vjerojatno je upravo neminovnost razdvajanja *ethnosa* od *demosa* koje iziskuje njemačka društvena i politička stvarnost i nevoljkost napuštanja uobičajenog poimanja državljanstva i pripadnosti nacionalnoj zajednici u toj zemlji.

[90] Primjerice koncepata identiteta i pripadnosti.

[91] Primjerice odnosa imigranata i zajednice.

[92] Radi se o konceptu preuzetom od Roberta Covera, američkog sveučilišnog profesora prava, koji je naglašavao uvjetovanost normativnog univerzuma mogućnostima njegove interpretacije (Cover, 1986).

prema načelima etike diskursa. To je, naravno, idealno-tipski zamišljen kozmopolitski model djelovanja demokratskih iteracija i njihovog jurisgenerativnog kapaciteta. On može ići i u suprotnom smjeru i opet bismo govorili o demokratskim iteracijama i jurisgenerativnoj politici koja pak dovodi do većeg isključivanja imigranata na sve tri navedene razine[93].

Pod jurisgenerativnom politikom ne podrazumijevamo uobičajenu normativnu aktivnost ili mehanizam donošenja novih propisa na nacionalnoj razini, već procese i promjene značenja koje dovode do zakonodavnih i/ili institucionalnih promjena. Ti procesi i promjene ne zaustavljaju se na nacionalnim granicama, već djeluju višesmjerno – unutar nacionalnih političkih zajednica u kojima imigranti već imaju status državljana, ali nisu ravnopravni s građanima koji nisu stranog podrijetla,[94] između *demosa* i imigranata svih kategorija koji imaju zajamčena neka prava, ali ne i politička, kao i između nadnacionalne razine međunarodnih propisa koji nameću obveze državama potpisnicama. Za razumijevanje kozmopolitskog pristupa Benhabib odnosu pojedinca i zajednice s nadnacionalne razine ključno je ponovno razgraničiti etičku od pravne dimenzije tog odnosa. Zašto ponovno? Na samom početku raslojavanja njezine koncepcije krenuli smo od ključnog argumenta da se „zala[že] za prepoznavanje univerzalnog statusa osobnosti svakog ljudskog bića u svijetu“ (Benhabib, 2003: 444). Ta univerzalnost se kod zahtijevanja prava ulaska i njegovog prihvaćanja ili odbijanja od strane države primateljice realizira kroz načela etike diskursa u kojem zajednica 'duguje' obrazloženje odbijenima koje se ne temelji na slučajnim osobinama s kojima su imigranti rođeni i koje svojim trudom i sposobnostima ne mogu izmijeniti, već je racionalno utemeljeno odsustvom znanja i vještina koje bi imigranti mogli imati, ali nemaju (primjerice poznavanje službenog jezika države primateljice, poznavanje njezine povijesti, i slično). Kod ostvarivanja prava članstva, prihvaćanje univerzalne osobnosti 'drugih' moguće je kroz resignifikaciju identiteta zajednice, stranaca i pripadnosti kroz koju se zajednica više ne koncipira isključivo na temelju etničke povezanosti, zajedničke kulture i povijesti, već prihvaća da su njezini članovi i stanovnici drugačijeg podrijetla koji mogu postati ili su već postali njezinim državljanima.

Na međunarodnoj ili globalnoj razini „univerzalni status osobnosti“ (Benhabib, 2003: 444) jamče instrumenti međunarodnoga prava, među kojima su za države članice Europske unije ključne Opća deklaracija o ljudskim pravima, paktovi i međunarodne konvencije

[93] Takvo djelovanje iteracija ustvari više nije „jurisgenerativno“, već ga Benhabib naziva „jurispatičkim“ (Benhabib, 2011: 152).

[94] To su pokazali slučajevi zabrane hidžaba u Francuskoj i Njemačkoj. U tim i sličnim slučajevima bi sudske odluke mogle imati jurisgenerativni kapacitet kada bi dovele do promjene lokalnih, područnih ili nacionalnih propisa o isticanju vjerskih simbola na radnome mjestu.

Ujedinjenih naroda (treaties.un.org),[95] kao i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Council of Europe, 1950) te Povelja Europske unije o temeljnim pravima (www.europa.eu). U kontekstu tih instrumenata obično se raspravlja o obvezama koje iz njih proizlaze za države potpisnice i o tome koliko ih one poštuju.[96] Međutim, moguće ih je sagledati i iz perspektive pojedinaca te su kao takve posebno relevantne za osobe koje žele imigrirati u potencijalnu državu primateljicu i/ili postati ravnopravnim članom njezine političke zajednice. Nadalje, međunarodno-pravni instrumenti u koncepciji Benhabib stavljeni su u odnos s kozmopolitskim normama i kao takvi predstavljaju važan segment realizacije demokratskih iteracija te njihovog utjecaja na poimanje suvereniteta. U tom smislu se nameću sljedeća pitanja koja su relevantna za kozmopolitski pristup odnosu imigranata i zajednice primateljice: koja je razlika i u kakvom su odnosu kozmopolitske norme i instrumenti međunarodnoga prava, kako demokratske iteracije djeluju na globalnoj razini i što njihovo djelovanje znači, s jedne strane za suverenitet nacionalnih država, a s druge strane za „univerzalni status osobnosti" imigranata (Benhabib, 2003: 444).

Koncepcija Benhabib počiva na dvije teze koje odgovaraju na ta pitanja: jedna je da s razvojem međunarodnog režima zaštite ljudskih prava dolazi do razvoja „globalnog civilnog društva" (Benhabib i dr., 2006: 16), koju obilježava prijelaz s odredaba međunarodnoga prava na kozmopolitske norme. Druga teza, koja se nastavlja na prvu, jest da kozmopolitske norme kroz međunarodno-pravne instrumente i djelovanje demokratskih iteracija na globalnoj razini utječu na resignifikaciju suvereniteta[97] i njegovo ograničavanje obvezama poštivanja ljudskih prava pojedinaca bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.[98] Zastupajući ove teze,

---

[95] Među njima su najvažniji: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o pravima djeteta, Konvencija o suzbijanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Konvencija o pravima osoba s invaliditetom. Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji nije potvrdila nijedna država članica Europske unije. V. i fusnotu 8.

[96] Države članice UN-a koje su ratificirale UN-ove konvencije izvještavaju u propisanim vremenskim razmacima o njihovoj primjeni (npr. CEDAW-a i Konvencije o pravima djeteta) te dobivaju preporuke odgovarajućih odbora UN-a ili Vijeća Europe ako se radi o primjeni EKLJP-a (npr. preporuke Europske komisije za suzbijanje rasizma i nesnošljivosti - ECRI). Nadalje, u Hrvatskoj, primjerice, djeluje i Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava čija je zadaća, između ostaloga, pridonijeti poštivanju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u sudskim postupcima u Republici Hrvatskoj i utjecati na poboljšanje njezine primjene na način da, ako je to potrebno, predloži mjere kojima će se izbjeći „ponavljanje istovjetnih povreda Konvencije u [...] sličnim slučajevima" (Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, 2017).

[97] Rad nema prostora detaljno se baviti poviješću ideje i teorijama suvereniteta. Prema najjednostavnijoj udžbeničkoj definiciji suverenitet je „načelo apsolutne i neograničene vlasti" (Heywood, 2002: 129) na određenom teritoriju te se obično govori o razlici između pravnog i političkog te unutarnjeg (odnosno najvećeg državnog autoriteta unutar države) i vanjskog suvereniteta (onoga koji se odnosi na položaj države u međunarodnim odnosima). Za dobar sažeti pregled razvoja pojma suvereniteta v. Held, 1997: 54-64.

[98] Instrumenti međunarodnoga prava koji štite ljudska prava pojedinca i kozmopolitske norme nisu jedini čimbenici koji utječu na slabljenje tradicionalnog shvaćanja suvereniteta, ali su u kontekstu ovog rada ključni.

Benhabib nijednom ne zalazi u sferu teorija o svijetu bez državnih granica, pa nailazi na kritiku američke političke teoretičarke Bonnie Honig zbog navodnog nedovoljnog udaljavanja od postojećih odnosa i utjecaja suverenih država u međunarodnom poretku (Honig u Benhabib i dr., 2006: 110). Međutim, zadržavanje u tim okvirima omogućava joj da ne 'sklizne' u utopijsku teoriju te da predloži drugačije shvaćanje međunarodno-pravnih instrumenata, položaja pojedinca u međunarodno-pravnom poretku i suvereniteta koje se može i ne mora ostvariti u određenoj vremenskoj perspektivi.

Razgraničenje između kozmopolitskih normi s jedne strane i međunarodnoga prava s druge strane naizgled je teško utvrditi, a kozmopolitske norme, pojednostavljeno gledano, supsumirane su instrumentima toga prava koji državama nameću obvezu poštivanja univerzalnih ljudskih prava. Međutim, u toj je distinkciji ključno to što su kozmopolitske norme te koje daju mogućnost pojedincu da zatraži zaštitu svojih prava i korištenje određenih društvenih resursa ne po svojoj nacionalnosti, već po svojoj pripadnosti ljudskome rodu. Do tog prijelaza s globalnih prava i obveza država prema pravima i zahtjevima pojedinca dolazi nakon Drugog svjetskog rata s donošenjem Opće deklaracije o ljudskim pravima (Benhabib i dr., 2006: 16),[99] ali je ključni pomak učinjen s donošenjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Held, 1997: 127), jer je ona i proceduralno omogućila pojedincu da zatraži zaštitu svojih prava izvan granica države kada iscrpi sva pravna sredstva u vlastitoj državi.[100]

U tom su procesu ključne dvije činjenice: jedna je da nacionalne države zadržavaju svoje granice i suverenitet unutar tih granica, ali je njihovim građanima zajamčen širi opseg zaštite kao građanima svijeta koji nije ograničen nacionalnim granicama. Druga činjenica je da uslijed takvog pomicanja međunarodnoga prava od sustava koji uređuje isključivo odnose među državama prema pojedincu kao jednome od njegovih subjekata nacionalni suverenitet biva limitiran obvezama poštivanja kozmopolitskih normi. U kontekstu transnacionalnih migracija to onda podrazumijeva da su suvremene liberalne demokracije, iako suverene u određivanju ulazaka imigranata i politika državljanstva, ograničene kozmopolitskim normama. One od njih zahtijevaju objašnjenje isključivanja na način da ono bude moralno utemeljeno te da se poštuje „univerzalni status osobnosti“ (Benhabib, 2003: 444) svakog

---

Među ostalima se navode nadnacionalno uspostavljeni sustavi odlučivanja u područjima sigurnosti, gospodarstva i kulture (Held, 1997: 112-115 i 132-162). O utjecaju globalnog kapitalizma v. Benhabib, 2011: 102-104.

[99] V. prvi stavak Preambule Opće deklaracije o ljudskim pravima koja se poziva na „priznavanje inherentnog digniteta te jednakih i neotuđivih prava svih članova ljudske obitelji“ u funkciji osiguranja „slobode, pravde i mira svijetu“ (United Nations, 1948).

[100] V. članke 34. i 35. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Council of Europe, 1950)

ljudskog bića koji je tim normama zajamčen i kao takav unesen u međunarodno-pravne instrumente koje su se liberalne demokratske države svojim potpisivanjem i ratifikacijom obvezale poštivati i primjenjivati.

Iz te pozicije, suverene države dužne su omogućiti ulazak imigrantima ako isključivanje ne mogu moralno i racionalno obrazložiti poštujući univerzalne vrijednosti jednakosti i ravnopravnosti svih ljudskih bića, a ne zato što možda nisu ispunile svoje obveze koje im nameće nužnost pravedne globalne raspodjele resursa te potreba za osiguravanjem egzistencije i zaštite prava onih koji žive u siromašnim dijelovima svijeta, a koji su možda osiromašeni kroz osvajačku i kolonijalnu prošlost nekih europskih država.[101] U oba argumenta je nacionalni suverenitet podređen zahtjevima poštivanja ljudskih prava pojedinca, ali ovaj potonji ostavlja mogućnost da ispunjenje „minimalnih moralnih obveza" (Bader, 2005: 337) prema ljudima kojima treba osigurati temeljna prava na život i sigurnost dokida obvezu moralnog utemeljenja zabrane ulazaka.[102]

Transnacionalne migracije tako postaju jedan od fenomena kroz koji demokratske iteracije djeluju na globalnoj razini na način da kozmopolitske norme i zahtjevi za zaštitom ljudskih prava dobivaju ili bi trebali dobiti prednost pred neograničenim nacionalnim suverenitetom[103] uslijed čega dolazi i do drugačijeg shvaćanja tog načela. Odgovori nacionalnih država mogu biti dvosmjerni. S jedne strane mogu voditi strožim kontrolama granica, smanjenom opsegu prava imigranata, uključujući otežanu naturalizaciju i restriktivne politike dodjele državljanstva imigrantima, kao i sveopću sekuritizaciju diskursa o imigrantima.[104] U tom slučaju može se govoriti o „jurispatičkom"[105] (Benhabib, 2011: 152) djelovanju iteracija na koncepciju suvereniteta. S druge strane, utjecaj kozmopolitskih normi i međunarodno-pravnih instrumenata zaštite ljudskih prava na nacionalni suverenitet u kontekstu položaja i prava imigranata može dovesti do blažih uvjeta za admisiju i naturalizaciju imigranata te do poboljšanja položaja imigranata u državama primateljicama.

Benhabib zagovara upravo taj drugi odgovor, odnosno propusnije granice i što šire shvaćanje političke zajednice na način da ona osim pripadnika etničke zajednice obuhvati i strance. Potencijale za takav razvoj vidi u transnacionalnim mrežama institucija i nevladinih

---

[101] Riječ je o „minimalnoj moralnoj obvezi osiguravanja temeljnih ljudskih prava na sigurnost i egzistenciju svih ljudskih bića [u svijetu] neovisno o njihovoj nacionalnosti" (Bader, 2005: 337).

[102] O tome više u nastavku o pravu na imigriranje kod Colea i Badera (Bader, 2005; Cole u Wellman i Cole, 2011).

[103] Drugi fenomeni ili prostori djelovanja iteracija na globalnoj razini koje Benhabib izdvaja su zločini protiv čovječnosti, genocid, ratni zločini i humanitarne intervencije (Benhabib, 2004: 8-10).

[104] To je unatrag nekoliko godina i postala politička stvarnost u nekoliko europskih država (npr. Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj).

[105] V. fusnotu 93.

organizacija koje su aktivne u području zaštite i promicanja ljudskih prava na globalnoj razini bez obzira na nacionalnu pripadnost onih čija prava štite pa se može govoriti o pojavi „globalnog civilnog društva“ (Benhabib i dr., 2006: 16). Međutim, širenje *demosa* na način da on obuhvati i strance ne pretpostavlja nužno da je nacionalno državljanstvo jedini oblik pripadnosti stranaca političkoj zajednici. Stoga Benhabib smatra da je došlo vrijeme za drugačije promišljanje koncepta građanstva koje omogućava realizaciju političkih prava na lokalnoj, područnoj, ali i nadnacionalnoj razini, pri čemu su upravo te prve dvije razine vrlo važne za realizaciju članstva imigranata u političkoj zajednici primateljici, dok bi realizaciju treće moglo predstavljati europsko državljanstvo.

1.2 Argumenti otvorenijih granica

> „Argumenti koje [ovdje] iznosimo su o pravima: imaju li države jednostrano pravo na kontrolu članstva i imaju li pojedinci temeljno pravo na slobodu kretanja među državama.“ (Wellman i Cole, 2011: 7)

Koncepcija Benhabib je sveobuhvatna i tangira kako ulazak, tako i članstvo imigranata u političkoj zajednici primateljici primjenjujući načela etike diskursa na prvoj razini i fokusirajući se na funkcioniranje demokratskih iteracija te njihov utjecaj na resignifikaciju pripadnosti zajednici na drugoj razini. U analizi političko-filozofske misli ove autorice krenuli smo od njezinog zalaganja za „prepoznavanje univerzalnog statusa osobnosti svakog ljudskog bića u svijetu“ (Benhabib, 2003: 444) te tenzije između uvjerenja liberalnih demokracija u jednakost svih ljudskih bića i zahtjeva za samoodređenjem koji su nacionalno ograničeni, kao i od paradoksa liberalnih demokracija koje definiraju članstvo na temelju arbitrarnih i askriptivnih kriterija odmaknutih od univerzalnih vrijednosti koje su u temeljima tih društava. Suvremeni teoretičari kozmopolitskog usmjerenja dijele uvjerenje u pretpostavljenost jednake moralne vrijednosti svih ljudskih bića zahtjevima zajednice (Carens, 1987: 252, Cole u Wellman i Cole, 2011: 175), ali se razlikuju po argumentima koje nude u prilog razrješenju navedene tenzije i ublažavanju potencijalno nerješivog paradoksa, odnosno 'neliberalnosti' u jezgri liberalnih društava. Stoga nas u ostatku ovog poglavlja zanimaju odgovori na sljedeća dva pitanja: prvo, koji su to dodatni argumenti koje suvremeni kozmopolitizam navodi kao utemeljenje ulaska imigranata pored primjene etike diskursa koju predlaže Benhabib i drugo, kako kozmopolitizam pristupa pravu na članstvo s obzirom da su demokratske iteracije i resignifikacija članstva tek jedno od mogućih rješenja.

Odgovore na prvo pitanje nazvat ćemo 'argumentima otvorenijih granica,'[106] koji utemeljuju pravo ulaska iz perspektive globalne pravde, odnosno smanjenja nejednakosti u svijetu (Carens, 2010 i 2013: 173-313), te sa stajališta da bi pravo na imigriranje trebalo biti zajamčeno kao univerzalno ljudsko pravo na slobodu kretanja preko nacionalnih granica (Carens, 2013: 236-254; Huemer, 2010). U obranu ovih argumenata od moguće kritike da su utopijski, da je svijet nacionalnih država otvorenijih granica u današnje vrijeme i možda još dugo neostvariv ili da je potpuno neodrživ, treba istaknuti da kozmopolitsko zagovaranje otvorenijih granica ima utemeljenje u etici imigracije, odnosno da nastoji pokazati kakav pristup bi liberalne demokracije *trebale* zauzeti prema pitanju ulaska imigranata kako bi se taj pristup mogao smatrati moralnim s obzirom na temeljne vrijednosti kojima streme liberalna demokratska društva.[107]

U analizi argumenata otvorenijih granica važno je istaknuti nekoliko metodoloških napomena. Prvo, iako im je fokus različit, oba argumenta polaze od iste, gore spomenute pretpostavke jednake moralne vrijednosti svih ljudskih bića. Drugo, oba se argumenta pozivaju na značajke suvremenih globalnih migracija kao nužan kontekst koji zahtijeva ukidanje ili ublažavanje restrikcija imigracije,[108] i treće, ne nastupaju iz pozicije ijedne od uvriježenih liberalnih teorija,[109] već iz perspektive općih etičkih (Cole, 2000; Huemer, 2010: 430-431) i demokratskih načela (Carens, 2013: 8-13) koja pretpostavljaju slobodu, jednakost i ravnopravnost svih pojedinaca i nužnost objašnjenja razloga za njihovo eventualno ograničavanje koji su racionalno utemeljeni i moralno prihvatljivi.

Prvi argument u prilog otvorenijim granicama polazi od postojećih nejednakosti između bogatih i siromašnih država u svijetu koje, prema raznim studijama, rastu od početka 19. stoljeća, s „naglašenim povećanjem od 1980.“ (Ortiz i Cummins, 2011: 20), a prema projekcijama Ujedinjenih naroda (United Nations, 2012), u predstojećim desetljećima može se očekivati polarizacija između siromašnih država s relativno visokom stopom nataliteta i

[106] Teoretičari koji zagovaraju ove argumente rabe pojam 'otvorene granice', ali se iz njihovih djela jasno vidi da se, i kada govore u prilog otvorenim granicama, ustvari zalažu za blaže režime ulaska imigranata, a neki i eksplicitno navode da se u osnovi radi o zalaganju za propusnije granice (Benhabib, 2011: 148; Carens, 2013: 231, 252). Odatle i pojam 'otvorenije' umjesto 'otvorene' granice u ovom potpoglavlju. Drugim pitanjem bavi se potpoglavlje 1.3.

[107] Isbiter ističe da je za tematiziranje etike imigracije i njezino etabliranje u znanstvenoj literaturi o imigraciji zaslužan Joseph Carens pozivajući se na njegova djela od 1987. do 1999. u svom odgovoru o liberalno utemeljenim razlozima za ograničavanje imigracije (Isbiter, 2000: 630). Sam Carens u svojoj kasnije objavljenoj *Etici imigracije* (2013.) navodi da polazi od postojećih imigracijskih praksi, koje su po njegovom mišljenju nepravedne i analizira ih iz aspekta demokratskih načela kako bi došao do odgovora o tome kakve bi te prakse trebale biti kako bi se mogle smatrati moralnima i usklađenima s tim načelima, bez pretenzija za davanjem *policy* preporuka (Carens, 2013: 232), a „s ciljem da potakne rasprave o izazovima istraživanja tenzija između onoga što je izvedivo i onoga što je ispravno“ (Carens, 2013: 4).

[108] O tome v. potpoglavlje 3.1.

[109] Primjerice egalitarizma, utilitarizma, teorije društvenog ugovora, i sl.

relativno niskom očekivanom životnom dobi stanovništva s jedne strane, te bogatih država s niskim stopama nataliteta, a visokim stopama starog stanovništva. Prikazi nejednakosti u svijetu obično ukazuju na iznimne razlike između najbogatijih i najsiromašnijih zemalja u iznosu BDP-a po glavi stanovnika, dnevnom iznosu po danu po glavi stanovnika i rasporedu dohotka između najbogatijih i najsiromašnijih stanovnika. Posebno ovi potonji podaci ukazuju na veliki nesrazmjer između broja najbogatijih i najsiromašnijih, pa je tako prema UNICEF-ovom izvješću iz 2011., od 2007. godine na ovamo 1% svjetskog stanovništva (tj. oko 60 milijuna ljudi) raspolagao s „jednakim iznosom kao 3,5 milijardi najsiromašnijih (odnosno 56% svjetskog stanovništva)," a gotovo 40% svjetske populacije s manje od 2 američka dolara po danu. (Ortiz i Cummins, 2011: 20).[110]

U takozvanim 'push-pull' teorijama migracija takve nejednakosti u svijetu i siromaštvo u zemljama s visokim stopama nataliteta ('push' faktori) te opadajući demografski trendovi i potreba za radnom snagom u bogatim i razvijenim zemljama ('pull' faktori) ključni su za objašnjavanje svjetskih kretanja stanovništva.[111] Na razini normativne političke teorije zanima nas da li se iz tih razlika u svijetu može derivirati moralno pravo imigranata na ulazak. Drugim riječima, ako je mjesto našeg rođenja, koje onda najčešće uvjetuje i prilike koje su nam stavljene na raspolaganje, potpuno arbitrarno, a svi pojedinci jednako vrijedni dostojanstva i poštovanja, nemaju li onda stanovnici siromašnih zemalja pravo useliti u zemlje koja će im pružiti mogućnost za dostojanstven život i bolje uvjete od onih u kojima su rođeni? Dodamo li u sliku o nejednakostima u svijetu imperijalističku povijest nekih europskih država čiji imigranti nerijetko dolaze upravo iz bivših kolonija,[112] nemaju li onda te države moralnu obvezu primiti stanovnike iz zemalja čijoj su osiromašenosti pridonijele svojom vanjskom politikom u svojoj ranijoj ili recentnoj povijesti? Odgovor bi mogao biti i potvrdan i niječan i tu se kozmopolisti razilaze od teoretičara koji se protive otvorenijim granicama i zagovaraju pravo država na isključivanje imigranata.[113]

---

[110] Za usporedbu demografskih indikatora i dnevnih prihoda po stanovniku između Demokratske Republike Kongo, koja je pri vrhu najsiromašnijih zemalja svijeta, i Italije, koja nije pri vrhu po bogatstvu stanovništva u Europskoj uniji, v. Prilog 2. Za podatke o globalnim nejednakostima v. i Nussbaum, 2006: 224.

[111] Riječ je o teorijama inspiriranima neoklasičnim modelima ekonomije koje su se pokazale nedostatnima za sagledavanje složenosti i dinamike suvremenih migracija (Castles i Miller, 2009: 21-26, Jonjić, 1985: 66). Za ostale teorije migracija v. Castles i Miller, 2009: 27-33.

[112] Za 'postkolonijalne migracije' (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 130) v. potpoglavlje 3.1.

[113] Komunitaristički argumenti koji idu u prilog davanju prednosti zahtjevima zajednice u odnosu na zahtjeve i prava pojedinca, pa tako i argumenti koji se navode kao objašnjenje prava države na isključivanje imigranata, bit će detaljno analizirani u drugom poglavlju. Ovdje nas u svrhu analize argumenata otvorenijih granica zanimaju moguća pitanja na koja kozmopolisti koji se zalažu za te argumente nužno moraju odgovoriti kako bi ih obranili. Neka od tih pitanja srodna su komunitarističkim stavovima.

Potvrdan odgovor počiva na pretpostavci da su granice među državama arbitrarne i da nitko od nas, da parafraziramo Stanfordsku enciklopediju, nije svojom zaslugom rođen u Švedskoj ili svojom krivicom u Čadu (Stanford Encylopedia of Philosophy, 2013).[114] Tu pretpostavku nadopunjuju druge dvije – ona da društveni poredak u svijetu nije prirodno zadan (Carens, 2013: 226) i da svi imamo jednako pravo na Zemljinu površinu (Kant, 2000: 128), pa ako ne možemo biti krivi ili zaslužni za mjesto na kojem smo rođeni, ne možemo biti niti zakinuti za pravo na dostojanstven život u državi u kojoj nećemo živjeti u neimaštini i koja će nuditi više mogućnosti od one u kojoj smo rođeni. Realno je za pretpostaviti da stanovnici Konga ili Čada (da za potrebe ove rasprave navedemo zemlje koje su spomenute i u prikazu nejednakosti u svijetu) imaju manju vjerojatnost za život u dostojanstvenim uvjetima od stanovnika Švedske ili Italije, kao i da im onemogućavanjem imigracije onemogućavamo izbor boljeg načina života, a u velikom broju slučajeva i egzistencije.

Zagovornici negativnog odgovora na pitanje o otvaranju granica radi ublažavanja nejednakosti u svijetu smatraju da se stanovnicima tih zemalja može pomoći i bez omogućavanja prava ulaska, primjerice osiguravanjem resursa koji će smanjiti siromaštvo i omogućiti razvoj u tim zemljama (Wellman u Wellman i Cole, 2011: 65-66, Wellman u Blake, 2013: 126).[115] Drugi argument za pobijanje prava imigranata na ulazak radi postizanja globalne pravde jest onaj koji bi se mogao nazvati 'jurisdikcijskim' (Blake, 2013). Prema tom argumentu, država ima obveze prije svega prema onima koji su pod njezinom jurisdikcijom i ne smije kršiti njihova prava. To ne znači da smije imati neograničenu i moralno neutemeljenu kontrolu nad imigracijom, ali može podrazumijevati da nema obveze prema siromašnima izvan svog teritorija, već najprije prema siromašnim i potrebitim stanovnicima na svom teritoriju.[116] Potonja pretpostavka često se rabi u realno-političkoj sferi rasprava o tome da bogate i razvijene države trebaju zaštititi svoje siromašne građane i omogućiti im bolji život, ali nisu dužne pobrinuti se za siromašne iz siromašnih zemalja koji bi

[114] Na tom je tragu izjava jednog imigranta s još uvijek neriješenim statusom u Italiji: „Otkada smo u majčinoj utrobi treba moliti, ali jako moliti, da se ne rodimo u krivom dijelu svijeta i da nas ne zadesi ovakva sudbina“ (Eurovijesti, HRT 4, 29.06.2015.).

[115] Alternativni pristup rješavanju problema ekonomskih nejednakosti u svijetu se ne protivi otvorenijim granicama, ali postizanje globalne pravde ne sagledava primarno u korelaciji s migracijama, već prije svega kao globalni cilj koji zahtijeva drugačije institucionalne aranžmane na globalnoj razini. Za institucionalni kozmopolitizam v. Pogge, 1992.

[116] Jedan od recentnijih primjera je i javna rasprava na talijanskoj televiziji u kojoj je glavni argument u prilog ograničavanju useljavanja bila činjenica da je talijansko društvo duboko pogođeno gospodarskom krizom zbog čega nema više dovoljno sredstava za pomaganje vlastitim siromašnim građanima, a da bi dodatno pomagalo državljanima drugih zemalja (Emisija „Announo”, televizijski program *La diretta – 7*, 08.05.2014., 21:00-00:00).

imigriranjem pokušali osigurati egzistenciju ili samo poboljšati životne uvjete.[117] Treći argument kojim se niječu moralni zahtjevi za otvaranjem granica zbog nejednakosti u svijetu odnosi se na takozvani 'odljev mozgova'. Prema tom argumentu, većim otvaranjem granica i olakšavanjem iseljavanja stanovnika iz siromašnih i nerazvijenih zemalja te se zemlje dodatno osiromašuje, jer ih napuštaju građani koji bi svojim ostankom mogli pridonijeti njihovom napretku (Carens, 2013: 183-184, 235). Sva tri argumenta[118] su potpuno legitimna i iziskuju odgovore kako bi se kozmopolitsko zalaganje za otvorenije granice moglo obraniti.

Prvi argument, da se nejednakosti u svijetu mogu smanjiti bez ublažavanja imigracijskih režima, odnosno ulaganjem resursa u razvoj zemalja koje su izvorišta iseljavanja, odgovara onome što je Bader nazvao „globalnim moralnim obvezama“, koje se odnose na osiguravanje egzistencije cjelokupnog svjetskog stanovništva (Bader, 2005: 342). Njegov je stav da dok god ne postoje odgovarajuće mjere za iskorjenjivanje siromaštva u svijetu i dok god bogate države ne ispunjavaju svoje globalne moralne obveze, zatvaranje granica nema moralnog utemeljenja. Tome treba pridodati da države koje odbijaju svoje granice učiniti otvorenijima za imigrante ne mogu od potencijalnih imigranata očekivati da odustanu od poboljšanja vlastitih životnih uvjeta ili osiguravanja egzistencije zbog spoznaje da neke od tih država ipak ulažu u razvoj njihove domovine (Blake, 2013: 6). Carens, pak, ističe da smanjivanje nejednakosti ulaganjem u siromašne zemlje ne isključuje potrebu za većim otvaranjem granica, već upravo suprotno – na taj način se smanjuju potrebe za imigracijom, a time i broj potencijalnih migranata, pa bi se međunarodni sustav otvorenijih granica kako ga koncipiraju kozmopolisti „možda [mogao preobraziti] iz neostvarivog ideala u izvediv aranžman“ (Carens, 2013: 234).

Drugi, takozvani 'jurisdikcijski' argument protiv otvorenijih granica je nešto složeniji i funkcionira na dvije razine – s jedne strane radi se o obvezama koje imigranti nameću svojim dolaskom na granice suverenih država građanima tih država, a s druge strane o obvezama koje država ima prema osobama na svom teritoriju. Na prvoj razini ovaj argument glasi da imigranti svojim prisustvom nameću obvezu potencijalnoj zemlji primateljici da ih primi, a

[117] Nemaju svi motivi ulaska jednako moralno utemeljenje. Osim što postoji razlika između motiva izbjeglica i radnih migranata, i među motivima radnih migranata postoje razlike u tome koja kategorija bi trebala imati prednost s obzirom na uvjete života iz kojih dolazi. O tome više kasnije u dijelu posvećenom argumentima liberalne asimetrije između prava na emigriranje i prava na imigriranje. Za izvrsnu analogiju koja ilustrira razlike u snazi moralnog utemeljenja motiva za imigriranje (kroz primjer soba iz kojih se može izaći, ali samo pod uvjetom da stanari dobiju ključ koji otvara bar jedna od ponuđenih vrata drugih soba), v. Bauböck, 2006: 1-4.

[118] Ovdje kao protuargument namjerno nije navedena mogućnost da se države primateljice, zbog veće otvorenosti granica, mogu susresti s tako velikim dotokom imigranata kojim neće moći upravljati, kao ni argument različitog podrijetla imigranata, koje može utjecati na urušavanje nacionalnog i/ili kulturalnog identiteta zajednice primateljice. Ti su argumenti ostavljeni za drugo poglavlje, jer predstavljaju neke od ključnih pozicija komunitarizma.

„države mogu odbiti dopustiti ulazak imigranata, jer stanovnici tih država imaju pravo odbiti biti obvezni prema tim mogućim imigrantima“ (Blake, 2013: 120). Na ovoj razini se naizgled radi o sukobu između prava pojedinaca na imigriranje, o čemu će više riječi biti u nastavku teksta, i prava države na zatvaranje teritorija samo za svoje građane, a ustvari je riječ o sukobu između dvije vrste prava pojedinaca – onoga na imigriranje i prava pojedinaca „da izbjegnu neželjene obveze kada nema[ju] nikakvu obvezu biti obvezni prema nekome“ (Blake, 2013: 120). Na drugoj razini 'jurisdikcijski' argument glasi da država ima veće obveze prema stanovnicima na svom teritoriju, nego prema strancima izvan njezinog teritorija koji žele imigrirati. U tom je dijelu ovaj argument srodan argumentu države blagostanja prema kojem država ima obveze prije svega prema siromašnima i potrebitima na svom teritoriju, a ispunjavanje tih obveza moglo bi biti dovedeno u pitanje ako se nacionalne granice više otvore dolasku imigranata, jer je za pretpostaviti da će među njima mnogi trebati socijalno-ekonomske potpore i usluge države primateljice. Državi blagostanja kao jednom od komunitarističih argumenata u prilog pravu zajednice primateljice na isključivanje imigranata vratit ćemo se u drugom poglavlju. Ovdje ga se ipak ne može zaobići, jer zagovornici otvorenijih granica, kako bi opravdali svoju poziciju, moraju moći odgovoriti na pitanje održivosti države blagostanja u slučaju većeg otvaranja nacionalnih granica dolascima imigranata.

Ako se tom argumentu pristupi s kozmopolitskog stajališta da su sva ljudska bića moralno jednako vrijedna, tada treba uzeti u obzir razloge zbog kojih imigranti svojim prisustvom nameću obveze građanima zemalja primateljica i prihvatiti činjenicu da imaju jednako pravo, kao i građani tih zemalja, na dostojanstven život, samo što ga, za razliku od njih, ne mogu ostvariti u zemlji koja im je slučajno dana rođenjem, već su prisiljeni iseliti iz svoje domovine. Međutim, jednaka moralna vrijednost svih pojedinaca, kao linija koja spaja teoretičare kozmopolitskog usmjerenja, ne prevodi se u „ekstremni oblik kozmopolitizma“ (Carens, 2013: 273) koji niječe da država ima obvezu prije svega prema stanovnicima na svom teritoriju. Prihvaćanje te obveze za kozmopoliste ipak ne isključuje svaku moralnu obvezu i prema imigrantima koji žele doći pod jurisdikciju države primateljice u kojoj će moći živjeti na način koji im je u domovini onemogućen.

Teškoća s ovim argumentom je dvojaka – s jedne strane nemoguće je predvidjeti koliki bi stvarno bio dotok imigranata kada bi se granice učinile propusnijima, a s druge strane nije jednostavno empirijski utvrditi koliki bi bio pritisak na socijalnu državu zbog imigracije. Prvi dio argumenta dodatno je problematičan, jer uvijek postoji vjerojatnost njegove zloupotrebe u funkciji „očuvanja kulturalne ili etničke čistoće nacije“ (Bauböck, 2006: 5) i posljedičnog

zatvaranja granica koje nije uvjetovano objektivnom veličinom dotoka imigranata i stvarne potrebe za zaštitom nacionalne sigurnosti. Što se tiče drugog dijela argumenta, podaci variraju od zemlje do zemlje, ovisno o broju imigranata, ali i o rasponu potpora koje određena država nudi ne samo imigrantima, već i svojim državljanima, pa se podaci razlikuju i među samim bogatim državama s velikim brojem imigranata.[119] Stoga bi kozmopolitski odgovor na 'jurisdikcijski' argument mogao biti formuliran kao potreba za pronalaženjem ravnoteže između višestrukih zahtjeva - obveze prema građanima država primateljica, posebno onih najsiromašnijih i najugroženijih, i moralne obveze prema strancima koji su možda siromašniji od najsiromašnijih stanovnika zemalja primateljica, a čijem je siromaštvu pridonijela i sama država primateljica kroz svoju vanjsku politiku ili imperijalističku prošlost.

I naposljetku, treće pitanje na koje zagovornici otvorenijih granica moraju odgovoriti jest što je s opasnošću od dodatnog osiromašenja zemalja emigracije zbog takozvanog 'odljeva mozgova' do kojeg dolazi uslijed odlaska najobrazovanijih stanovnika iz tih zemalja. Prema tom argumentu bogate države koje zapošljavaju jeftinu imigrantsku radnu snagu ne bi trebale olakšati ulazak imigranata, jer time mogu izazvati dodatni odljev kvalificirane radne snage u čije školovanje su siromašne zemlje uložile veliki dio sredstava koja bi im se onda mogla vratiti na način da obrazovani građani svojim ostankom pridonose napretku svoje zemlje. Kao i prethodna dva, i ovaj je argument složen, ali i moralno upitan.

Cole upozorava da se znatan 'odljev mozgova' već događa s vrlo negativnim posljedicama (Cole u Wellman i Cole, 2011: 197)[120] i moguće je da bi ga otvorenije granice pogoršale, ali je onda licemjerno navoditi da se protivljenjem takvim granicama želi zaštititi siromašne zemlje od dodatnog osiromašenja s obzirom da bogate zemlje u već postojećim okvirima ne prezaju pred takvim argumentom kada prihvaćaju jeftinu imigrantsku radnu snagu u pojedinim sektorima. Ovaj je argument moralno upitan i zato što u sebi sadrži

[119] Huemer tako navodi procjene Nacionalnog istraživačkog vijeća Sjedinjenih Američkih Država iz 1997. prema kojima bi fiskalno opterećenje po kućanstvu u SAD-u poraslo za samo pet dolara u slučaju porasta imigracije od 10% (Huemer, 2010: 441) i upozorava da bi povećani dotok imigranata mogao negativno utjecati na „relativno mali udio stanovništva“ (Huemer, 2010: 440), točnije na one profesije koje u većoj mjeri zapošljavaju imigrante kao jeftiniju radnu snagu. King i Lulle ističu potrebu za demistifikacijom imigranata kao financijskog tereta za državu primateljicu i navode da je konačan ishod njihovog utjecaja na proračun država primateljica neutralan, ali i da ovisi o „vrsti migracije te dobi i obiteljskoj strukturi imigracijskog stanovništva“ (European Commission, 2016: 125). Veći je za imigrante koji sa sobom dovode obitelji u kojima samo jedan član radi, a manji za imigrante koji rade i ostavljaju obitelj u domovini, kao i za takozvane cirkularne ili privremene migrante. Za cirkularne i privremene migracije v. potpoglavlje 3.1. Carens, pak, kao primjer razlika između bogatih zemalja imigracije koje se razlikuju u opsegu usluga socijalne države navodi skandinavske zemlje i SAD (Carens, 2013: 280).

[120] To potkrepljuju i neki statistički podaci koje Carens navodi, a prema kojima je krajem prošlog stoljeća iz Zambije otišlo 550 od 600 liječnika, a na samom početku ovog stoljeća, u jednoj godini je Ganu napustilo dvostruko više medicinskih sestara nego što ih je te godine završilo školovanje za tu profesiju (Carens, 2013: 183).

očekivanje od potencijalnih imigranata da ostanu u zemljama u kojima ne mogu izgraditi dostojanstven život kako bi svojim znanjem pomogli razvoju tih zemalja i izgradnji institucionalnih kapaciteta u njima. Ako se vratimo na početnu premisu o jednakoj moralnoj vrijednosti svih pojedinaca, tada, s jedne strane, stanovnici siromašnih zemalja imaju pravo na izbor života koji smatraju vrijednim, a koji može pretpostaviti imigraciju u neku od zemalja koja je bogatija od njihove domovine, dok stanovnici razvijenijih zemalja imaju dužnost izgrađivati demokratske kapacitete u državi iz koje imigranti dolaze, posebno ako se uzme u obzir da su „mnogi ljudi širom svijeta pridonijeli bogatstvu i blagostanju“ u bogatijim zemljama (Cole u Wellman i Cole, 2011: 188). Blake navodi da je to „zajednička žrtva“ koja mora biti podijeljena među „svim građanima svijeta“, a „[t]o je test, naravno, koji [...] nijedna današnja država neće položiti“ (Blake, 2013: 129).

Očekivanje od pojedinaca da ne napuštaju svoju domovinu, jer ostankom mogu pridonijeti njezinom boljitku, što se na svojevrstan način presumira u argumentu 'odljeva mozgova', nije samo moralno upitno, već i neliberalno te predstavlja „dramatičan odmak od liberalne teorije općenito“ (Carens, 1987: 261), jer zanemaruje slobodu izbora i slobodu kretanja kao dvije intrinzične vrijednosti koje liberalne demokracije njeguju i štite, a koje nas uvode u zagovaranje otvorenijih granica i utemeljenje ulaska imigranata iz aspekta prava na imigriranje kao ljudskog prava. Taj argument u političkoj teoriji, posebno u etici imigracije, ima dva odvojka – jedan koji pravu na imigriranje pristupa prema analogiji s pravom na slobodu kretanja unutar nacionalnih država (Carens, 2013: 237) i drugi koji izvire iz „liberalne asimetrije“ između prava na emigriranje i prava na imigriranje (Bader, 2005; Bauböck, 2006; Cole, 2000: 43-59; Cole u Wellman i Cole, 2011: 193-216). Oba odvojka imaju zajedničko polazište u međunarodno-pravnim instrumentima koji jamče pravo na slobodu kretanja.[121] U tom se kontekstu obično navode Opća deklaracija o ljudskim pravima (Opća deklaracija) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Međunarodni pakt) na globalnoj razini, a na europskoj razini Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) i, u novije vrijeme, Povelja Europske unije o temeljnim pravima (Povelja).

Među tim dokumentima, jedino se u članku 3. Opće deklaracije sloboda kretanja formulira kao „pravo svakoga na slobodu kretanja i boravka unutar granica svake zemlje“ (United Nations, 1948) iako se nigdje u dokumentu ne govori o imigrantima i pravima

[121] Dok kozmopolisti deriviraju pravo ulaska iz prava na slobodu kretanja, u drugom poglavlju ćemo vidjeti da komunitaristi deriviraju pravo države na isključivanje imigranata iz prava na slobodu udruživanja koje je također zajamčeno međunarodno-pravnim instrumentima. V. Wellman u Wellman i Cole, 2011: 2, 36-37.

stranaca. U ostalim međunarodno-pravnim dokumentima, koji su ovdje navedeni, sloboda kretanja uvijek se jamči građanima unutar teritorija država čije državljanstvo imaju, odnosno u kojima već zakonito borave.[122] K tome se ni u jednom takvom instrumentu ne spominje pravo na imigriranje kao komplementarno pravu na emigriranje zajamčenom u svim tim dokumentima.[123] Čak ni u Općoj deklaraciji nije ni na koji način pobliže određeno pravo na slobodu kretanja iz članka 3., odnosno ostavljen je jaz između slobode kretanja svakoga unutar svake zemlje i međudržavnog kretanja pojedinaca.

Pojednostavljeno rečeno, ako se imigrant iz Čada ili Konga želi pozvati na taj članak kao instrument koji mu jamči pravo na imigriranje, onda mu je to pravo zajamčeno kada već zakonito boravi na teritoriju zemlje primateljice, ali na tom članku ne može temeljiti svoje pravo na imigriranje. Drugim riječima, primjenjivi međunarodno-pravni instrumenti ni na koji način ne obvezuju države da zajamče ulazak osobama koje nisu njihovi državljani, pa je onda i realizacija prava na slobodu kretanja pojedinaca ograničenog dometa i podređena pravu suverenih država na određivanje ulaska (Benhabib u Cole, Wellman i Cole, 2011: 198). To potvrđuje i druga važna činjenica da iako se međunarodno-pravnim instrumentima zabranjuju arbitrarne restrikcije slobode kretanja, uz te odredbe redovito se propisuju mogućnosti njezinog ograničavanja koje su u interesu očuvanja nacionalne sigurnosti, javnog reda i poretka, zdravlja i morala te prava i sloboda ostalih u skladu sa zakonima koje su demokratska društva usvojila.[124]

Kako je onda iz prava na slobodu kretanja u nacionalnim okvirima moguće derivirati pravo ulaska i zašto je sloboda kretanja *per se* toliko važna kada je riječ o imigraciji? Drugi dio pitanja može se činiti izlišnim, posebno čitateljima iz bogatijih država članica Europske unije koji nisu prisiljeni napustiti svoju domovinu kako bi osigurali osnovne egzistencijalne uvjete za sebe i svoju obitelj, a ako se imigracija u neku drugu državu i pojavi kao mogućnost poboljšanja životnih prilika, velika je vjerojatnost da se neće susretati s problemima dobivanja prava boravka u zemlji primateljici te problemima diskriminacije na tržištu rada i općenito integracije u njezino društvo (pod pretpostavkom, naravno, da se radi o imigraciji u državu sličnog ili višeg stupnja razvoja i blagostanja). Pitanje o važnosti slobode kretanja *per se* može se činiti izlišnim i čitateljima iz siromašnijih država članica europskoga juga i istoka,

[122] V. npr. članak 12. stavak 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (United Nations, 1976), članak 2. stavak 1. EKLJP-a (Council of Europe, 1950) i članak 45. Povelje (European Union, 2010).

[123] Izuzev prava na traženje zaštite od progona koje je relevantno za izbjeglice, ali ne i za radne migrante koji su u fokusu ove disertacije (v. članak 14. Opće deklaracije; United Nations, 1948).

[124] V. npr. članak 12. stavak 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (United Nations, 1976), članak 2. stavak 3. i 4. EKLJP-a (Council of Europe, 1950), članak 3. Konsolidirane verzije Ugovora o Europskoj uniji (European Union, 2010) i članak 52. Konsolidirane verzije Ugovora o funkcioniranju Europske unije (European Union, 2010).

koji prilike za rad traže najčešće u razvijenijim zemljama zapada i sjevera Europe, jer Osnivačkim ugovorima imaju zajamčenu slobodu kretanja unutar Unije, a od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta (1993.) i status europskih državljana.[125] Za očekivati je da će se i imigranti iz tih zemalja relativno lako integrirati u društva zemalja primateljica, ali i susresti s problemima diskriminacije na tržištu rada[126] usprkos instrumentima primarnoga prava Europske unije koji im jamče ravnopravnost u tom pogledu, što je irelevantno za pitanje ulaska, ali vrijedi spomenuti kao vjerojatnost koja ukazuje da su u lošijem položaju u odnosu na prethodno spomenute stanovnike zemalja primateljica. Dakle, za većinu građana država članica EU-a sloboda kretanja se podrazumijeva, a pravila ulaska obično se ne doživljavaju kao nepravedne restrikcije.

Međutim, značajan dio radne snage u tim zemljama, posebno u sektorima slabije plaćenih poslova, često su državljani trećih zemalja. Za njih postojeći imigracijski režimi te pravila ulaska i boravka u potencijalnim zemljama primateljicama mogu značiti onemogućavanje slobode kretanja ako im je po ulasku u jednu zemlju ograničeno slobodno kretanje u ostale zemlje Unije. Time im je ograničena i sloboda izbora i može im biti ograničena sloboda ostvarivanja boljih životnih prilika te u tom smislu postaje jasnija vrijednost slobode kretanja za imigrante iz trećih zemalja koju građani Unije podrazumijevaju. Kozmopoliste koji zagovaraju otvorenije granice u normativnom smislu zanima kako bi ulazak trebao biti uređen, a da bude moralno opravdan, odnosno pravedan s obzirom na osnovnu pretpostavku da su sva ljudska bića osobe jednake moralne vrijednosti i kao takva imaju jednaka prava na slobodu, jednakost i ravnopravnost za koje se zalažu liberalne demokratske države.[127] Ako te države nekim potencijalnim imigrantima onemoguće ulazak ili ga ograniče uvjetima koje oni ne mogu ispuniti, time bitno utječu na njihovu slobodu kretanja, ali i na daljnji tijek njihovog života. Carens zato ističe da je vrijednost slobode kretanja u tome što je neophodna za realizaciju osobne slobode i autonomije te jednakosti prilika (Carens, 2013: 227-228). Ako je zajamčena samo stanovnicima nekih zemalja koji je podrazumijevaju i koji „smatraju da kolektivno imaju pravo na ono što imaju (u bilo kojoj demokratskoj državi)“ Sjeverne Amerike i Europe te da „imaju pravo zaštititi to

[125] Iako građani nekih država koje su postale članicama EU-a nakon 2004. nisu imali pravo zatražiti radne dozvole u nekim 'starijim' državama članicama određeno vremensko razdoblje nakon primanja u članstvo. Tako su, primjerice, građani Bugarske i Rumunjske imali zabranu zapošljavanja u Njemačkoj dvije godine od ulaska tih zemalja u Uniju.

[126] Primjerice radnici iz Rumunjske ili Hrvatske u Italiji, Poljaci u Velikoj Britaniji, i sl.

[127] To nisu jedine vrijednosti liberalnih društava i komunitaristi mogu reći da u nekim okolnostima ili pod nekim uvjetima druge vrijednosti, poput očuvanja nacionalnog i kulturalnog identiteta ili nacionalne sigurnosti, imaju prednost pred zalaganjem za jednaku moralnu vrijednost svih pojedinaca. O tome v. drugo poglavlje i Cole u Wellman i Cole, 2011: 181-182.

tako da ostalima ne daju unutra“ (Carens, 2013: 230), tada dobar dio svjetskog stanovništva nije moralno jednako vrijedan, i to iz potpuno slučajnih i arbitrarnih razloga, najčešće uvjetovanih mjestom rođenja i/ili etničkom pripadnošću.

Ako je sloboda kretanja u liberalnoj političkoj teoriji intrinzično vrijedna i na nju bi, prema načelu jednake moralne vrijednosti, sva ljudska bića trebala imati jednako pravo, postavlja se pitanje zašto je, kao što su pokazali spomenuti međunarodno-pravni dokumenti, nacionalno limitirana i je li uopće moguće ukloniti to ograničenje za otvorenije granice. Postoji i vjerojatnost da se radi o neuklonjivom ograničenju, koje onda postaje suštinsko ograničenje liberalnih demokracija zbog kojega sloboda kretanja i ne može biti zajamčena preko nacionalnih granica.[128] Pogledajmo što razlikuje nacionalno limitiranu slobodu kretanja od one međudržavne i je li iz nacionalne moguće izvesti slobodu kretanja preko nacionalnih granica.

Najočitija razlika je u tome što sloboda kretanja unutar nacionalnih granica podrazumijeva kretanje osoba koje imaju državljanstvo ili već neko vrijeme zakonito borave na teritoriju dotične države, upoznate su s njezinim ustrojem i institucijama te je za pretpostaviti da dijele demokratske vrijednosti i načela koje te institucije jamče, štite i primjenjuju. Druga razlika je u tome što kretanja stanovnika unutar nacionalnih granica nisu masovna, osim u iznimnim okolnostima. Kada bi granice bile propusnije, a sloboda kretanja, kao pravo ulaska u bilo koju državu, zajamčena na međunarodnoj razini, to bi moglo dovesti do toga da razvijene i bogate države Europe i Sjeverne Amerike budu preplavljene siromašnim imigrantima iz različitih kultura spremnima na rad uz znatno manje naknade od domicilnog stanovništva ili onima kojima će trebati pomoć države za život u zemlji primateljici. To su argumenti ili strahovi koji se najčešće navode kao opravdani razlozi za ograničavanje slobode ulaska (Carens, 2013: 176-177; Christiano, 2008: 24-26).

Zagovornici otvorenijih granica i međunarodne slobode kretanja odgovaraju da su potencijalni imigranti osobe koje svoju domovinu napuštaju upravo zato da u zemljama u koje dolaze žive bolje nego u zemljama podrijetla, odnosno da se radi o „običnim migrantima koji nisu kriminalci i koji žele napustiti svoju zemlju podrijetla iz moralno nedužnih razloga, bilo da izbjegnu progon ili ekonomske teškoće“ (Huemer, 2010: 430). Argument straha od preplavljivanja Sjeverne Amerike i Europe imigrantima muslimanske vjeroispovijedi, koji je prikriven argumentom vjerojatnosti dolaska imigranata iz drugih kultura, kozmopolisti

[128] Carens navodi da takva teza može biti povijesno točna, jer „[l]iberalne teorije nisu bile zamišljene da se bave pitanjima stranaca. One su pretpostavljale [samo] kontekst suverene države“ (Carens, 1987:265), ali upozorava na njihovu normativnu neutemeljenost kroz analogiju s položajem žena i radnika, koji prema tim teorijama u početku nisu imali pravo glasa, odnosno status građana.

pobijaju činjenicom da većinu potencijalnih imigranata u tim dijelovima svijeta ne čine muslimani i da „mnogi potencijalni migranti, bilo muslimanske ili nemuslimanske vjeroispovijedi, žele doći upravo zato što žele živjeti u demokratskim režimima“ (Carens, 2013: 177).

Činjenica jest da određeni broj imigranata ipak ne napušta običaje i načine života koji su liberalnim demokracijama neprihvatljivi,[129] ali to su primjedbe koje treba rješavati na razini ravnopravnog članstva, a ne ulaska, jer se ne može znati *a priori* ili pretpostaviti sa sigurnošću koji će imigranti uistinu nastaviti njegovati takve običaje i prakse, odnosno ne bi bilo pravedno prema potencijalnim imigrantima presumirati da će to biti slučaj sa svim imigrantima određene vjeroispovijedi i s te osnove im zabraniti ulazak. Drugim riječima, taj se argument ne može rabiti u funkciji ograničavanja slobode kretanja među državama, ali uvjetno može kad su imigranti već dobili pravo boravka i kada bi država primateljica trebala imati administrativne, institucionalne i pravosudne mehanizme aktivne u području integracije imigranata drugačije vjeroispovijedi i kulture, koji će omogućiti njihov ravnopravan položaj s domicilnim stanovništvom, ali i suzbijanje praksi i običaja koji su moralno neprihvatljivi i protuzakoniti u tim državama.

Masovnost dotoka imigranata s kojom bi se bogatije europske države mogle suočiti kada bi pravo na imigriranje bilo zakonski zajamčeno, a s kojom se nijedna država ne suočava zbog nacionalno zajamčene slobode kretanja teško je empirijski provjeriti. Činjenica jest da je porast udjela imigranata u ukupnom svjetskom stanovništvu bio tek 0,5% u 2015. godini u usporedbi s početkom stoljeća (International Organization for Migration, 2016: 5), ali i da dvije trećine svih međunarodnih migranata čine radni migranti (International Organization for Migration, 2016: 7). Međutim, s obzirom da se na napuštanje domovine radi potrage za poslom odlučuje samo onaj dio stanovnika zemalja podrijetla koji je radno sposoban i ima resurse za emigriranje, možda ipak nije realno očekivati da bi propusnije granice i zakonsko jamstvo međudržavne slobode kretanja doveli do značajnije promjene u dotocima radnih migranata, pa je onda i ovaj argument neodrživ kao objašnjenje za moguće razlike između nacionalne i međunarodne slobode kretanja.

Argument državne pomoći koja bi mogla biti potrebna za život potencijalnih imigranata u zemlji primateljici je vrlo važan u kontekstu prava ulaska radnih migranata. Naizgled je lako rješiv odgovorom da država na neki način mora zaštititi interese svog gospodarstva i izbjeći dopuštanje ulaska radnim migrantima kojima će trebati pomoć za uzdržavanje. Uistinu,

[129] Obiteljska ubojstva iz časti, sakaćenje ženskih spolnih organa eklatantni su primjeri takvih običaja i praksi. Za običaje koji izazivaju najviše kontroverzi u liberalnim društvima v. Parekh, 2000: 264-265.

Carens ovaj argument navodi među „nepravedne“, ali „moralno dopustive“ kriterije za isključivanje potencijalnih imigranata,[130] „jer se radi o važnom javnom interesu i posvećivanje pozornosti tom interesu ne krši nijedan moralni zahtjev koji tražitelji [ulaska] imaju“ (Carens, 2013: 178). Međutim, ovdje se može primijeniti analogija s prethodnim argumentom koji se odnosio na vjerojatnost da će imigranti zadržati običaje i prakse koji su neprihvatljivi liberalnim društvima.

Naime, potencijalni imigranti, koji žele ući u određenu državu kako bi u njoj pronašli zaposlenje i na taj način uzdržavali obitelj u domovini slanjem novčanih pošiljki, neće trebati pomoć države primateljice ako pronađu zaposlenje. U tom svjetlu, isključiti ih *a priori* pod pretpostavkom da bi mogli trebati socijalnu pomoć ipak je moralno nedopustivo s obzirom na načelo jednake moralne vrijednosti, jer takvo ograničavanje slobode kretanja podrazumijeva da samo neki stanovnici zemalja podrijetla imigranata dobivaju pravo na realizaciju života koji smatraju vrijednim, a time i na jednakost prilika u odnosu na stanovnike zemalja primateljica. Nadalje, ako najsiromašniji i ne emigriraju (Cole u Wellman i Cole, 2011: 299), jer za to nemaju sredstava, za pretpostaviti je da će oni koji zahtijevaju slobodu ulaska tražiti prilike za zaposlenje, a institucionalni i administrativni mehanizmi države primateljice trebali bi omogućiti, kroz odgovarajuće mjere integracije, da budu ravnopravno uključeni u tržište rada i da ne budu dovedeni u situaciju u kojoj će trebati državnu pomoć za uzdržavanje. Eventualni rizik da će se naći u takvim životnim prilikama ne bi smio biti izlika za ograničavanje ulaska koji stanovnicima siromašnih zemalja i zemalja u razvoju omogućava napuštanje još gorih prilika u njihovim domovinama.

Prethodni argumenti kojima se pobija mogućnost derivacije slobode kretanja među državama iz slobode kretanja unutar nacionalnih granica pokazali su se oborivima. Jedini suštinski argument protiv takve derivacije, koji je prethodno spomenut u kombinaciji s vjerojatnošću da potencijalni imigranti dolaze iz drugih kultura i društvenih uređenja, jest onaj koji se odnosi na državljanstvo. Namjerno je ostavljen za kraj ove analize razlika između prava na nacionalnu i prava na međudržavnu slobodu kretanja, jer ustvari propitkuje status toga prava, a istovremeno je povezan s utemeljenjem prava na imigriranje iz pozicije postojeće liberalne asimetrije o kojoj će biti više riječi u zadnjem dijelu potpoglavlja 1.2. Kada je riječ o odnosu između državljanstva i prava na slobodu kretanja u osnovi su moguće dvije pozicije – ona prema kojoj je to pravo zajamčeno samo državljanima, odnosno uvjetovano je članstvom u političkoj zajednici (Blake u Carens, 2013: 241 i 334) i kao takvo

[130] Uz rizike od nekih bolesti koje bi potencijalni imigranti mogli donijeti ako se zna da boluju od opasnih i neizlječivih zaraznih bolesti (Carens, 2013: 178).

nema status univerzalnog ljudskog prava i ona prema kojoj to pravo mogu uživati sve osobe koje se nađu na teritoriju određene države, bez obzira na to da li su članovi političke zajednice, i kao takvo je univerzalno (Carens, 2013: 241-241; Huemer, 2010). Odabir jedne od tih dviju pozicija utječe i na stav prema pitanju veće otvorenosti granica i pravu na imigriranje.

Naime, te su dvije pozicije međusobno isključive i zalaganje za pravo na slobodu kretanja kao članstvom uvjetovano pravo sâmo po sebi isključuje univerzalnost tog prava i prava na imigriranje. Zagovornici univerzalnosti toga prava pitaju se po čemu se ono razlikuje od univerzalnih prava koja su zajamčena strancima na teritoriju države primateljice, kao što su „pravo na osobnu sigurnost, pravo na slobodu govora, i pravo na slobodu vjeroispovijedi" (Carens, 2013: 241) ili pak temeljna ljudska prava za koja je očigledno i neupitno da moraju biti zajamčena svim pojedincima bez obzira na državljanstvo i bez obzira gdje se nalazili (kao što su pravo na život i zaštitu tjelesnog i duševnog integriteta, odnosno pravo na zaštitu od mučenja i nečovječnog postupanja).

S druge strane, uvjetovanje prava na slobodu kretanja članstvom u političkoj zajednici, kao što je to sada uređeno nacionalnim i međunarodnim propisima, svrstava to pravo uz bok pravu na političko sudjelovanje. Ovdje se, dakle, postavljaju dva suštinska pitanja – treba li pravo na slobodu kretanja među državama imati status univerzalnog ljudskog prava i zašto te je li nužno da ono bude limitirano članstvom u političkoj zajednici i zašto. Budući da su u fokusu potpoglavlja 1.2. kozmopolitski argumenti u prilog otvorenijim granicama, ovdje nas zanima kako kozmopolisti odgovaraju na ta dva pitanja, a odgovori teoretičara komunitarizma analizirat će se u drugom poglavlju.

U oba pitanja ključan je 'zašto-element'. S obzirom na dosadašnje obrazlaganje kozmopolitskih stavova, lako je zaključiti da je za teoretičare te provenijencije odgovor na prvo pitanje nužno potvrdan, a na drugo niječan, ali 'zašto-element' zahtijeva podrobnije objašnjenje i vraća nas na početnu kozmopolitsku premisu o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića.[131] Iz nje proizlazi i shvaćanje ljudskih prava prema kojem bi ta prava trebala biti jednako zajamčena svima. Sloboda kretanja jednako je zajamčena svima, reći će protivnici njezinog dosega proširenog preko nacionalnih granica, ali je u postojećem sustavu nacionalnih država moguće zajamčiti je jedino na nacionalnoj razini i uvjetovati državljanstvom. Problem te slobode u kontekstu imigracije jest što je ona ključna za

[131] Ona je u prvom poglavlju ponovljena na nekoliko mjesta. Međutim, važno je reći da ključno mjesto koje joj kozmopolisti daju ne podrazumijeva samo po sebi da su teoretičari komunitarizma njezini protivnici. Radi se prije svega o odnosu između te premise s jedne strane, te prava i zahtjeva zajednice s druge strane koji je ključan za razdvajanje komunitarističke od kozmopolitske pozicije. V. i uvod u drugo poglavlje.

realizaciju ostalih prava koja se možda ne mogu ostvariti na nacionalnoj razini. Taj bi argument konkretnijim rječnikom mogao biti objašnjen ovako: obrtniku M. u državi koja nije članica Europske unije u određenom trenutku, zbog gubitka posla, odlazak iz domovine postaje jedinim rješenjem za uzdržavanje obitelji. Činjenica da mu nije zajamčeno pravo na ulazak u neku drugu državu za njega ne znači samo ograničenje slobode kretanja izvan nacionalnih granica, već i ograničenje osobne slobode (Carens, 2013: 249; Kukathas u Cole i Wellman, 2011: 300) i dostupnosti prilika za bolji život od onoga koji ima u svojoj domovini.

Odgovor kozmopolista na 'zašto-element' u pitanju o jamčenju prava na slobodu kretanja među državama kao univerzalnog ljudskog prava jest upravo u tome što jedino tako utemeljeno pravo može osigurati ono što je od vitalnog interesa za sva ljudska bića (Carens, 2013: 248-249, Cole u Wellman i Cole, 2011: 293-308). Međutim, 'zašto-element' time nije apsolviran, već iz njega izvire novo pitanje. Zašto bi sloboda kretanja među državama trebala biti zajamčena kao univerzalno ljudsko pravo ako se vitalni interesi mogu ostvariti u nacionalnim okvirima, što je već omogućeno pravom na slobodu kretanja unutar državnih granica? K tome mnogi stanovnici siromašnih zemalja često nemaju ni odgovarajuće resurse za napuštanje domovine i svoje vitalne interese ionako ne mogu realizirati napuštanjem domovine, pa im onda univerzalno ljudsko pravo na slobodu kretanja među državama ne bi puno značilo.

Ti su protuargumenti legitimni, ali na određeni način i elitistički, jer se njima presumira da bi siromašni u siromašnim dijelovima svijeta trebali pristati na nešto na što stanovnici bogatijih država ne bi pristali, odnosno da bi se trebali zadovoljiti mogućnostima koje im nudi domovina i koje čak i u slučaju promjene mjesta boravka unutar države ne nude blagostanje, a sredstava za emigriranje ionako nemaju.[132] Drugim riječima trebali bi prihvatiti da je pravo na slobodu kretanja u njihovom slučaju ograničenije od takvog prava za stanovnike bogatijih država koji svoje vitalne interese mogu lakše realizirati promjenom mjesta boravka unutar vlastite domovine ili kretanjem između nekoliko država, primjerice Europske unije, što pobija početnu pretpostavku o jednakoj moralnoj vrijednosti svih stanovnika svijeta.

Dakle, kozmopolisti koji se bave pitanjima prava ulaska imigranata smatraju da bi to pravo trebalo zajamčiti prema analogiji s pravom na slobodu kretanja unutar državnih granica i uzdići ga na razinu slobode kretanja među državama, jer se jedino na taj način svim stanovnicima svijeta kao moralno jednako vrijednim osobama može osigurati sloboda,

[132] O Millerovim argumentima protiv vitalnih interesa iz rakursa „adekvatnog raspona mogućnosti ulaska“ te minimalnih uvjeta za dostojanstven život (Miller, 2010: 117 i Miller u Cole; Wellman i Cole, 2011: 298) v. drugo poglavlje.

jednakost prilika i osobna autonomija, pa čak i ako su neki u nekim zemljama ili nekim životnim situacijama privremeno ili trajno u nemogućnosti emigrirati.[133] Druga analogija između prava na slobodu kretanja unutar i izvan nacionalnih granica jest ona koja počiva na činjenici da ova prva sloboda kretanja nije ograničena, odnosno da državljani unutar određenog teritorija mogu slobodno birati odakle će otići i u kojem će se mjestu nastaniti. Ako to pravo uzdignemo na međudržavnu razinu, onda bi ono trebalo značiti da stanovnici svih zemalja koji imaju pravo napustiti domovinu, imaju pravo i useliti u neku drugu zemlju za koju smatraju da će im omogućiti spas od siromaštva ili jednostavno bolje životne uvjete. To nas dovodi do utemeljenja prava na imigriranje kao univerzalnog ljudskog prava iz pozicije postojeće liberalne asimetrije[134] između prava na emigriranje i prava na imigriranje.

Taj argument u osnovi glasi ovako: pravo izlaska iz zemlje podrijetla zajamčeno je međunarodno-pravnim i nacionalnim instrumentima, pa makar i uz određena potencijalna ograničenja, dok pravo ulaska stranaca u drugu državu nije zajamčeno ni na koji način (Bauböck, 2006; Cole, 2000: 43-59; Cole u Wellman i Cole, 2011: 193-216). Normativno gledano, smatraju kozmopolisti, oba prava moraju biti na isti način moralno utemeljena kao jednako vrijedna ljudska prava koje liberalne demokracije jednakom snagom štite i jamče svim pojedincima. Ako tomu nije tako, moguća su dva scenarija. Prema jednome se ta dva prava međusobno razlikuju pa zato i ne mogu biti zajamčena na isti način, odnosno među njima i ne može biti simetrije. To je stav teoretičara koji smatraju da je moralno utemeljeno razlikovati pravo izlaska od prava ulaska te da se postojeća asimetrija može opravdati na liberalan način. Odatle i termin 'liberalna asimetrija'. Ako se pak pravo na emigriranje i pravo na imigriranje međusobno bitno ne razlikuju, smatraju kozmopolisti, tada nema razloga za njihovo drugačije pravno utemeljenje i jedine dvije opcije koje proizlaze iz ovog scenarija su ona u kojoj su oba prava na isti način ograničena ili ona u kojoj su oba univerzalno zajamčena. Cole zato i ističe da se može govoriti samo o simetriji – u prvoj opciji o neliberalnoj, a u drugoj opciji o liberalnoj simetriji (Cole u Wellman i Cole, 2011: 194).

S obzirom da se kozmopolisti zalažu za liberalnu simetriju između prava na emigriranje i prava na imigriranje, a da je po njihovom mišljenju u postojećem međunarodno-pravnom uređenju na snazi neliberalna asimetrija između tih dvaju prava, ovdje je na kozmopolistima

---

[133] Protivnicima koji takvu argumentaciju prava ulaska smatraju utopijskom, kozmpolisti odgovaraju da su unatrag stotinjak godina granice u Europi i Sjevernoj Americi već bile puno propusnije (Bauböck, 2006: 5) te da se jedino zajamčenom slobodom kretanja među državama mogu moralno opravdati razlike u pravima između državljana i nedržavljana, jer je za pretpostaviti da su 'oni unutra' izabrali biti članovima političkih zajednica, a stranci pristali biti strancima (Cole u Wellman i Cole, 2011: 192).

[134] Argumenti liberalne asimetrije prvi put se javljaju krajem 19. stoljeća u području prava i proučavanja imigracije u Sjedinjenim Američkim Državama (Cole, 2000: 45).

teret dokazivanja potrebe za njihovim izjednačavanjem. Kozmopolisti argumentima normativne i logičke koherentnosti potkrepljuju tezu da se pravo na izlazak i pravo na ulazak ne razlikuju na način zbog kojeg bi bilo moralno opravdano jedno pravo zajamčiti, a drugo ne. Argumenti koji se obično navode u prilog objašnjenju normativne razlike između prava na emigriranje i prava na imigriranje su isti oni koji su prethodno navedeni protiv izjednačavanja prava na slobodu kretanja unutar i izvan nacionalnih granica. Riječ je o argumentima dotoka imigranata i troškova povezanih s primanjem imigranata[135] koji su ustvari realno-političke prirode. Stoga kozmopolisti smatraju da se njima ne objašnjava normativna razlika između prava na odlazak i prava na ulazak zbog čega ih, uz prethodno objašnjene protuargumente, odbacuju.

Primjedba o logičkoj nedosljednosti inherentnoj liberalnoj asimetriji u osnovi postavlja sljedeće pitanje – ako je pravo izlaska iz domovine zajamčeno, kako se ono može realizirati ako istovremeno nije zajamčeno i pravo ulaska. To se pitanje čini tautološkim, jer se pretpostavlja da je nemoguća situacija u kojoj osobe koje napuštaju svoju domovinu kako bi izbjegle progone ili se spasile od siromaštva neće uspjeti imigrirati u neku drugu državu. To je ujedno i odgovor komunitarista koji se protive univerzalnom pravu na imigriranje, jer je za pretpostaviti da će uvijek postojati „barem jedna država koja će prihvatiti“ potencijalne imigrante (Cole u Wellman i Cole, 2011: 204).[136] Kozmopolisti odbacuju tezu prema kojoj je nemoguće da se potencijalni imigranti, jednom kada napuste domovinu, nađu u nekom „'vanjskom' prostoru“ (Cole u Wellman i Cole, 2011: 209) iz kojeg neće moći ući ni u jednu drugu državu kao razlog za ograničavanje univerzalnog prava ulaska, jer je ona u suprotnosti s premisom o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića i intrinzičnoj vrijednosti slobode kretanja kao preduvjeta za realizaciju osobne autonomije te jednakosti prilika za sve u liberalnim društvima (Bauböck, 2006: 2).

U ovu skupinu argumenata ulaze i analogije s brakom i raznim vrstama udruženja i poslovnih korporacija koje protivnici univerzalnog prava ulaska navode u prilog liberalnoj asimetriji. U drugom poglavlju bit će više riječi o pravu nacije na samoodređenje i na isključivanje 'drugih' s osnove prava na udruživanje pa će u tom kontekstu biti više riječi i o nekim od tih analogija. Ovdje je dovoljno naglasiti da je osnovni kozmopolitski prigovor tim analogijama što nijedna vrsta zajednice s kojom se nacionalne zajednice u njima uspoređuju

[135] Ovdje je pojam troškova šire shvaćen na način da obuhvaća troškove vezane uz integraciju imigranata, potencijalne troškove ekonomsko-socijalne pomoći koja bi imigrantima mogla trebati za uzdržavanje u određenoj fazi života, ali i troškove koji nisu financijske prirode već se odnose na prilagodbu nacionalne zajednice koja prima imigrante i moguću potrebu za resignifikacijom njezinog identiteta.
[136] David Miller je možda najutjecajniji zagovaratelj te teze i Cole se ustvari i referira na Millerove teze.

ne rezultira, jednom kada ih se napusti, situacijama u kojima osobe ne mogu nastaviti život, jer se nalaze u prostoru između zajednice iz koje su izašli i zajednice u koju bi trebali ući.

Naposljetku, scenarij „'vanjskoga' prostora“ (Cole u Wellman i Cole, 2011: 209) između zemlje emigracije i zemlje imigracije unatrag zadnje dvije godine pokazao se sasvim realnim u kontekstu masovnih valova izbjeglica koji su počeli dolaziti u Europu uglavnom kao posljedica građanskog rata u Siriji. Njihova prava i položaj nisu u fokusu ove disertacije, ali ih je ovdje neophodno spomenuti, jer je situacija u kojoj su se države članice Unije zatekle ne samo otvorila pravna pitanja u pogledu primjene pravne stečevine Zajednice u području prava azila, već i razotkrila stvarnu (ne)spremnost nekih država članica na zbrinjavanje dodijeljenih im kvota izbjeglica. Zašto je ta situacija relevantna za radne migrante?

U normativnom smislu, u sadašnjoj situaciji u kojoj su „postojeće imigracijske norme uvelike neopravdane,“ (Blake, 2006: 6), u čemu se kozmopolisti i protivnici univerzalnosti ljudskog prava na imigriranje slažu, najsnažnije moralno utemeljenje za traženje ulaska imaju osobe kojima je život u domovini ugrožen bilo iz političkih razloga, zbog rata ili krajnjeg siromaštva. Potom slijede imigranti koji zahtijevaju ulazak zbog spajanja obitelji i tek 'na kraju reda' za moralno utemeljenje zahtjeva za ulazak nalaze se potencijalni radni migranti koji ne bježe od najgorih oblika siromaštva, ali žele poboljšati životne prilike svoje obitelji. Kao takvima su im onda i prilike za bolje životne uvjete ograničene ne samo u odnosu na građane država primateljica, već i u odnosu na ostale kategorije imigranata. Pravo na imigriranje, zajamčeno kao univerzalno ljudsko pravo, moglo bi radnim migrantima zajamčiti lakši ulazak u jednu od zemalja primateljica i izjednačavanje njihovog prava na ulazak s pravom ostalih kategorija imigranata. S druge strane, takvo normativno-pravno uređenje pitanja ulaska radnih migranata ne bi isključivalo mogućnost da se nađu u situaciji u kojoj su se u nekim europskim državama našle izbjeglice unatoč europskim i međunarodnim zakonskim instrumentima koje su se te države obvezale primjenjivati i prema kojima bi im trebala biti zajamčena međunarodna zaštita.[137]

Cole smatra da bi rješenje za problem primjenjivosti univerzalnog ljudskog prava na imigriranje moglo biti ustrojavanje međunarodnoga tijela koje bi bilo zaduženo za nadzor nad primjenom tog prava (Cole u Wellman i Cole, 2011: 201) te da bi „pravila koja se odnose na imigraciju i građanstvo trebala biti u području primjene međunarodnoga prava i globalnog upravljanja“ (Cole u Wellman i Cole, 2011: 7). U postojećem Zajedničkom europskom sustavu azila, Dublinskim uredbama već je propisano koja je država članica dužna odlučivati

[137] V. fusnotu 7.

o zahtjevima za traženje azila,[138] a Odlukom Vijeća Europske unije (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. (Vijeće Europske unije, 2015: 93-94) propisane su kvote tražitelja azila kojima bi države članice Unije trebale pružiti zaštitu. Međutim, provedba te odluke nije uspjela i neke su države članice odbile prihvatiti dodijeljenu im kvotu te osporile zakonitost navedene Odluke pred Sudom EU-a (BBC News, 2015; The Guardian, 2016; Varju i Czina, 2016). Moguće je da se u takvim reakcijama krije strah od dotoka velikog broja radnih migranata (Holehouse, 2015) te bi ovakav ishod (ne)prihvaćanja izbjeglica u nekim državama članicama mogao biti indikativan za situaciju u kojoj bi se mogli naći i radni migranti kada bi se realizirali prijedlozi za međunarodno upravljanje imigracijskim pitanjima. Stoga se unatoč normativnoj i moralnoj utemeljenosti kozmopolitskih zahtjeva za univerzalnim ljudskim pravom na imigriranje, možda ipak ne može izbjeći liberalna asimetrija (Bauböck, 2006: 6), ali države mogu stremiti otvorenijim granicama, uključujući „spremnost na otvaranje granica privremenim posjetiteljima“ (Bauböck, 2006: 6), unaprjeđenju politika ulaska imigranata te njihove bolje i veće uključenosti u sve sfere života zajednice primateljice.

1.3 Kakvo članstvo i za koga?

> „...demokratski ideal jednakog građanstva podrazumijeva puno više od formalne zakonske jednakosti“ (Carens, 2013: 63)

> „...najdublji i najosnovniji neuspjeh sviju [jest] nesposobnost prepoznavanja jednake stvarnosti 'drugih'.“ (Nussbaum, 2012: 102)

Pitanje ulaska 'drugih' u državu primateljicu jedno je od ključnih i permanentno kontroverznih pitanja na koje nema jednoznačnog i konačnog odgovora, što ćemo vidjeti i nakon prikaza argumenata kojima komunitaristi zagovaraju pravo zajednice, najčešće nacionalne države, na isključivanje. Imigracija vjerojatno i jest jedno od „ponešto tajnovitih“ (Blake, 2006: 1) fenomena istraživanja u području društvenih znanosti, jer u osnovi postavlja pitanje o tome „kome će biti dopušteno biti članom [...] zajednice“ (Blake, 2006: 1). Drugi razlog leži u činjenici da i jednom kada zajednica odluči tko će biti njezinim članom, to za osobe imigrantskog podrijetla nije uvijek ili nije uopće jamstvo jednakosti i ravnopravnosti s

[138] Radi se o Uredbi Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica i novijoj Uredbi (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva (preinačena), koja je primjenjiva od 1. siječnja 2014. (Europska komisija, 2014: 7).

građanima koji nisu imigrantskog podrijetla, pa time i pitanje koncipiranja pripadnosti zajednici postaje kontroverzno.

Pod pojmom 'pripadnost nacionalnoj državi' najčešće se najprije pomisli na državljanstvo kao „pravni odnos između pojedinca i zajednice“ (Sassen, 2002: 278). Međutim, cilj ovog potpoglavlja jest 'otići' iza pravne definicije državljanstva i postojećih načina njegovog stjecanja te propitati što uopće može značiti pripadnost stanovnika imigrantskog podrijetla zajednici primateljici s obzirom na zadanu početnu premisu o jednakoj moralnoj vrijednosti svih pojedinaca i njezinu pretpostavljenost zahtjevima zajednice. U tu svrhu argumentacija u ovom potpoglavlju odvijat će se u dva smjera. Jedan će ispitati moguće razloge za prepreke s kojima se suočavaju građani imigrantskog podrijetla i zahtjeve koji se nameću zajednici, ali i imigrantima kako bi se razlozi za te prepreke uklonili (Nussbaum, 2012). Drugi smjer će istražiti političko-teorijske ideje koje nude moguća rješenja za postizanje ravnopravnog položaja 'drugih' u zajednici primateljici (Appiah, 2006; Carens, 2010, 2013: 158-169; Nussbaum, 2006).

Za početak rasprave neophodne su dvije metodološke napomene. Prva se odnosi na pojmove 'članstvo' i 'pripadnost' zajednici primateljici. Ti će se pojmovi u ovom potpoglavlju odnositi na osobe stranog podrijetla koje zakonito borave na teritoriju države primateljice, uključujući kako naturalizirane strance, odnosno radne migrante koji su stekli državljanstvo, tako i rezidente, odnosno radne migrante s privremenim ili trajnim boravkom u državama primateljicama. U ovu analizu nisu uključeni nezakoniti imigranti,[139] što nikako ne podrazumijeva da oni nemaju temeljna ljudska prava, posebno pravo na zdravstvenu zaštitu, smještaj, osnovne životne uvjete, edukaciju svoje djece, i sl. Međutim, s obzirom da nas ovdje zanima što podrazumijeva članstvo 'drugih' u zajednici koja ih je odlučila primiti, iz fokusa rasprave treba isključiti 'druge' koji protiv volje zajednice ipak borave na njezinom teritoriju.

[139] Za imigrante koji borave na teritoriju države primateljice bez njezinog dopuštenja u pravnom, političkom i akademskom diskursu nailazimo na termine 'nezakoniti imigranti' ('illegal immigrants'), 'neregularni imigranti' ('irregular immigrants') i 'nedokumentirani imigranti' ('undocumented immigrants'). Radi se o imigrantima koji su u nedostatku drugih mogućnosti za rješavanje egzistencijalnih problema svjesno nezakonito prešli granicu ili su dobili vizu i/ili radnu dozvolu te nastavili boraviti na teritoriju države primateljice po isteku tih dokumenata ili iz nekog drugog, možda administrativnog razloga, ne borave zakonito na teritoriju države primateljice. Termini koje rabi Ministarstvo unutarnjih poslova su 'nezakoniti migranti' (www.mup.hr) i taj se termin ustalio u hrvatskom pravno-političkom diskursu, dok se u akademskom diskursu rabe termini 'neregularni imigranti' (Carens, 2013: 129-157; Institut za migracije i narodnosti, 2016: 11) i 'nezakoniti imigranti' (Geddes, 2008). O položaju i pravima nezakonitih imigranata v. Carens, 2013: 129-157. Za terminološke dvojbe vezane uz termin 'neregularni imigranti' v. Miller, 2016: 199. Budući da se u dokumentima institucija Europske unije koji su važni za oblikovanje dizajna europske imigracijske politike upotrebljavaju termini 'nezakoniti (i)migranti' i 'nezakonita (i)migracija', u disertaciji će se rabiti taj termin. Na neadekvatnost termina ukazuje i uvodni citat u *Prava drugih* u kojem stoji da „[n]ijedno ljudsko biće nije nezakonito“, a koji je Benhabib preuzela od Marša za slobodu radnika migranata iz listopada 2003. (Benhabib, 2004).

Druga metodološka napomena tiče se teorijskog okvira za rasprave o članstvu imigranata u državama primateljicama. Te se rasprave često vode na liniji opreka između egalitarizma i multikulturalizma kroz analize odnosa većinskih zajednica prema manjinama, među kojima su imigranti tek jedna od manjina. Međutim, s obzirom na zadanu kozmopolitsku premisu o jednakoj moralnoj vrijednosti svih pojedinaca, rasprava u ovom potpoglavlju, kao i u prethodnome o načinima utemeljenja prava na ulazak imigranata, vodit će se iz aspekta općih etičkih načela o tome što jest ili bi moglo biti dopustivo očekivati od imigranata kako bi i faktično, a ne samo deklaratorno, bili uključeni u život zajednice primateljice (Carens, 2013: 63-64). Vjeroispovijed u širem smislu, a konkretnije islam i s njim povezani običaji i prakse, najčešći su izvor kontroverzi (Scott, 2007; Nussbaum, 2012: 8-13), pa se i teoretičari koji govore o srazu vrijednosti imigrantskih zajednica i domicilnog stanovništva najčešće referiraju na islam kako bi objasnili temelje tog sraza i iz pozicije etičkih načela razmotrili mogućnosti za suživot vrijednosti koje se često smatraju oprečnima. Međutim, moguća rješenja o kojima raspravljaju općenito su primjenjiva i na ostale vrijednosti važne za aspekte članstva imigranata koji nisu povezani s vjerom.

Slučajevi zabrane isticanja vjerskih simbola na radnome mjestu ili u obrazovnim ustanovama, koji su analizirani u potpoglavlju 1.1, ilustriraju neke prepreke s kojima se susreću imigranti iz trećih zemalja. Kao moguće rješenje za njihovo ravnopravno uključivanje u život zajednice primateljice, Benhabib je predložila razdvajanje *ethnosa* od *demosa* na način da prošireni *demos* uključi i one koji ne pripadaju *ethnosu*, i to kroz resignifikaciju pripadnosti zajednici u procesu demokratskih iteracija. Drugi suvremeni teoretičari kozmopolitskog usmjerenja idu drugim putem poniruć najprije u motive neprihvaćanja građana imigrantskog podrijetla usprkos pravno-političkim uređenjima koja su namijenjena suzbijanju diskriminacije i osiguravanju ravnopravnosti te analizirajući potom napore koje kozmopolitski pristup 'drugima' iziskuje od zajednice i samih imigranata (Appiah, 2006; Carens, 2013; Nussbaum, 2006, 2012).

Stanovnici imigrantskog podrijetla ni u jednoj zemlji ne predstavljaju jednu homogenu skupinu s jedinstvenim običajima, već se obično radi o nekoliko imigrantskih zajednica različitih kultura i običaja, ovisno o tome koliki je udio imigrantskog stanovništva u općoj populaciji određene zemlje i iz kojih su zemalja podrijetla imigranti u zemljama primateljicama.[140] Neki imigranti potječu iz kultura bliskih onima zemalja primateljica pa im

[140] Tako su, primjerice, u Njemačkoj velike imigrantske zajednice Turaka, u Velikoj Britaniji Pakistanaca, a od 2004. i Poljaka, u Italiji Somalijaca i unatrag desetak godina Rumunja, itd. V. i potpoglavlje 3.1. u drugom dijelu disertacije.

se, unatoč razlikama na koje nailaze u svakodnevnom životu, lakše uključiti u svakodnevni život većinskih zajednica u tim zemljama, dok se neki imigranti svojim običajima, načinom prehrane, prakticiranjem vjere, odijevanjem i sl. (Carens, 2013: 63) vidljivije izdvajaju u odnosu na većinsko stanovništvo. Zato se prvi od dva najavljena smjera rasprave u ovom potpoglavlju tiče vrijednosti u najširem smislu riječi i odnosa između vrijednosti zajednice primateljice te onih koje sa sobom donose imigranti, a koji je ključan za članstvo imigranata koncipirano u smislu „potpune prihvaćenosti i osjećaja doma“ (Parekh, 2000: 237).

U osnovama tog odnosa su, s jedne strane, strah zajednice od 'drugoga', a s druge strane njezina samopercepcija kroz suprotstavljanje tom nepoznatom 'drugom' (Scott, 2007: 18). Među teoretičarima kozmopolitskog usmjerenja kojima je strah od 'drugih' prvi korak u formiranju vlastite koncepcije odnosa između imigranata i domicilnog stanovništva značajno mjesto zauzima američka filozofkinja Martha C. Nussbaum koja upravo strah smatra izvorom teškoća suvremenih nacionalnih država s prihvaćanjem imigranata kao ravnopravnih članova zajednica primateljica. Polazeći od podataka koji argumentiraju porast neprijateljstava i predrasuda prema islamu i muslimanima (Nussbaum, 2012: 8-13), Nussbaum analizira strah kao narcisističku i biološku emociju, koja je istovremeno iskonska i kulturološki uvjetovana (Nussbaum, 2012: 20-58) te kao takva ključna za percepciju i prihvaćanje imigranata u zajednicama primateljicama. Stoga ćemo je premrežiti s premisama suočavanja sa strahom kako bismo naposljetku mogli sagledati praktične implikacije te premreženosti kroz koncepcije socijalnog članstva (Carens, 2013) i ljudskih sposobnosti (Nussbaum, 2006).

Strah je naizgled samorazumljiv izvor neprihvaćanja imigranata kao ravnopravnih članova zajednica primateljica. Međutim, vratimo se na primjere praktične primjene demokratskih iteracija iz potpoglavlja 1.1. U njima strah nije prvo na što se pomisli u analizi slučajeva u kojima su se građani imigrantskog podrijetla svojim postupcima, prema mišljenju zajednice, 'izdvojili' iz nje prkoseći konvencijama dotadašnjeg funkcioniranja društva, koje su kodificirane kroz propise ili uobičajene obrasce ponašanja. U kontekstu navedenih primjera, radilo se o uobičajenim obrascima odijevanja u školama i na radnim mjestima. U analizi takvih slučajeva, diskurs ipak najprije i najčešće skreće u područje pravne analize uz eventualno usputno spominjanje straha od drugoga.

Pristup Nussbaum i jest relevantan, jer najprije daje uvid u motive i *modus operandi* straha, a potom i viziju suočavanja s njim inspirirajući se antičkom filozofijom. Nussbaum polazi od toga da strah kao primitivnu emociju motivira percepcija neposredne ugroze vlastitog blagostanja na čije formiranje utječu kultura zajednice, politika i retorika. U tom dijelu iz Aristotelove *Retorike* posuđuje preduvjete koji aktiviraju strah i kojima se Aristotel

bavi u kontekstu suočavanja govornika s publikom (Nussbaum, 2012: 30-31). Utjecaj kulture i politike na formiranje percepcije blagostanja i ugroze ne zahtijeva posebna objašnjenja, dok se retorika u svom temeljnom značenju umijeća govorništva, a ne u prenesenom značenju, rijetko navodi kao čimbenik koji objašnjava strah i upravo zato je fascinantna mogućnost transponiranja odnosa između govornika i publike kod Nussbaum na odnos zajednice prema 'drugima'.

Okidači straha u zajednici identični su preduvjetima koje Aristotel navodi kada objašnjava kako pobuditi strah u publici od strane govornika, a to je predočavanje određene pojave kao „vrlo značajne za preživljavanje ili fizičko blagostanje“, isticanje njezine neminovnosti i poticanje osjećaja gubitka kontrole (Nussbaum, 2012: 31). Sva tri preduvjeta su u pozadini protivljenju većoj propusnosti nacionalnih granica zbog mogućnosti dotoka velikog broja imigranata kojima nacionalna zajednica neće moći upravljati i zbog kojih bi njezina egzistencija, a posebno egzistencija njezinih najsiromašnijih građana mogla biti dovedena u pitanje.[141] Prva dva preduvjeta objašnjavaju i razliku između stvarne i percipirane prisutnosti građana imigrantskog podrijetla u državama primateljicama, o čemu će više riječi biti u trećem poglavlju,[142] dok treći preduvjet najviše dolazi do izražaja u suočavanju zajednice primateljice s imigrantima kojima je već dopustila ulazak, a koji nekim svojim običajima ili ponašanjima, prema samopercepciji zajednice, izazivaju protivljenje upravo zbog percipiranog osjećaja gubitka kontrole zajednice. Konkretnijim rječnikom objašnjeno iz aristotelovskog retoričkog ugla, protivljenje lokalnih zajednica primateljica isticanju muslimanskih vjerskih simbola u školama i na radnim mjestima potaknuto je osjećajem gubitka kontrole zajednica primateljica nad vlastitim načinom života, ali to nije i jedino objašnjenje odbacivanja građana imigranstkog podrijetla kao ravnopravnih stanovnika zajednica primateljica.

Nussbaum druga objašnjenja pronalazi u istraživanjima iz područja kognitivne psihologije opisujući psihološki mehanizam funkcioniranja straha, kojim nadopunjava razumijevanje straha kao primitivne emocije, evolucijski važne za samoodržavanje ljudskog roda, a istovremeno kulturološki, politički i retorički uvjetovane. Za razumijevanje odnosa zajednice prema građanima imigrantskog podrijetla, posebno onih koji su uočljivi zbog svog drugačijeg fizičkog izgleda (primjerice boje kože) ili odijevanja, relevantni su „heuristika dostupnosti“ (Nussbaum, 2012: 34), „kaskadirajuća“ priroda ljudskih reakcija te osjećaj gađenja i patološko fantaziranje o nepoznatome (Nussbaum, 2012: 35-39).

[141] Za neke podatke o stvarnom fiskalnom opterećenju uzrokovanom prisutnošću imigranata v. fusnotu 119.
[142] V. str. 194 disertacije.

Prvi mehanizam primijenjen na imigrante funkcionira na način da se u domicilnom stanovništvu, koje sluša učestale vijesti o dotoku velikog broja imigranata iz Afrike ili Azije i gleda vijesti o brodovima imigranata koji stižu u Europu, razvija strah od imigranata zato što je imigracija kao fenomen na taj način predstavljena kao potencijalno nerješiv problem velikih razmjera za razliku od nekih drugih izvora problema o kojima domicilno stanovništvo nije na taj način informirano. „Heuristiku dostupnosti“ dopunjava širenje emocije straha među ljudima poput vodopada ili krugova u vodi zbog presumpcije postojanja nekih novih informacija ili pod utjecajem uglednih članova zajednice, što Nussbaum naziva „informacijskom kaskadom“ i „reputacijskom kaskadom“ (Nussbaum, 2012: 35). U kontekstu imigranata prva se ogleda u širenju straha među populacijom države primateljice koje je potaknuto navodnim ili mogućim novim informacijama o imigrantima ili navodnim kaznenim djelima koja su počinili, a drugu, primjerice, ilustrira utjecaj muslimanskih vođa u nekim imigrantskim zajednicama u kojima se onda rađa strah ili nepovjerenje prema zajednici primateljici. Naposljetku, Nussbaum upućuje na istraživanja prema kojima građani koji se po nečemu razlikuju od većinskog stanovništva, bilo da je to etničko podrijetlo, spolna orijentacija ili vjeroispovijed izazivaju strah koji je usko povezan s osjećajem gađenja, a ovaj potonji pak potaknut je ustvari nepoznavanjem 'drugoga'.[143]

Odnos zajednica primateljica i građana imigrantskog podrijetla nedvojbeno je složen i iz sociološko-psihološke perspektive vrijedilo bi posvetiti mu više prostora ili zaseban rad. Međutim, za potrebe rasprave o kozmopolitskom koncipiranju toga odnosa polazimo od pretpostavke da je njegov središnji element strah koji je, istina, najvidljivije i najčešće prisutan kada se radi o imigrantima koji se svojim fizičkim obilježjima ili vjeroispoviješću bitno razlikuju od domicilnog stanovništva, odnosno kada je riječ o imigrantima koji potječu iz kultura bitno različitih od onih europskih.[144] Strah je, međutim, prisutan i od imigranata iz država članica koje su se priključile Europskoj uniji od 2004. godine na ovamo, posebno strah od oduzimanja radnih mjesta zbog spremnosti imigranata iz tih država na lošije uvjete rada od građana država primateljica.

[143] Nussbaum objašnjava ljudsku sklonost pripisivanju animalnih osobina takvim građanima navodeći primjere patološkog fantaziranja o homoseksualcima ili Židovima (Nussbaum, 2012: 36-37), kao i osjećaj gađenja asociran s burkama zbog „ideje skrivenosti i zastrašujuće skrivene strane 'normalnosti'“ (Nussbaum, 2012: 39).

[144] Ovdje se više ne može reći samo zapadnoeuropskih uzmu li se u obzir stavovi u nekim istočnoeuropskim državama članicama o davanju prednosti izbjeglicama i imigrantima kršćanskih vjeroispovijedi (v. Fenton, 2016, o slučaju Slovačke) i mišljenjima o potrebi za selektivnim imigracijskim politikama i useljavanjem imigranata koji se malo razlikuju od domicilnog stanovništva te se navodno lakše integriraju u društva zemalja primateljica (v. npr. Jurasić, 2017, o stavovima hrvatskih demografa o tome koje bi zemlje mogle biti poželjna izvorišta imigranata za Hrvatsku).

Ovdje nas stoga zanimaju odgovori na dva pitanja – kako kozmopolisti odgovaraju na strah u odnosu između zajednice primateljice i imigranata[145] i što temeljna kozmopolitska premisa o jednakoj moralnoj vrijednosti svih pojedinaca zahtijeva od zajednice kada je riječ o pravima imigranata i njihovom sudjelovanju u društvu u državama primateljicama. Nussbaum smatra da suočavanje sa strahom zahtijeva primjenu „političkih načela jednakog poštovanja svih građana“ (Nussbaum, 2012: 2) uz definiranje njihovog značenja u kontekstu vjerskih različitosti, kritičko sagledavanje samoga sebe, vlastitih pogreški i nedosljednosti te empatiju, odnosno ono što ona naziva „unutarnjom vizijom“, sposobnošću ulaska u svijet 'drugih' i sagledavanja života „iz perspektive osobe druge vjere ili etniciteta“ (Nussbaum, 2012: 3). Pristup koji sadrži ta tri elementa razlaže kroz nekoliko premisa. Prva je povezana s prvim elementom i u njoj se tvrdi da su „sva ljudska bića *jednako vrijedna dostojanstva*“ (Nussbaum, 2012: 65).[146] Druga je usko povezana s prvom i odnosi se na ljudsku svijest kao temeljni aspekt dostojanstva. Prema toj premisi, ako se čovjeku onemogući izražavanje vlastitih misli, ali i realizacija života koji smatra vrijednim upravo zahvaljujući svijesti koja mu to omogućava, povrijeđeno mu je i temeljno dostojanstvo koje zaslužuje kao ljudsko biće. Naposljetku, treća premisa, koju Nussbaum naziva „premisom vulnerabilnosti“ (Nussbaum, 2012: 65), povezuje prethodne dvije i konkretizira ih kroz točno određena ljudska prava. Prema toj premisi, svijest je ranjiva i može biti povrijeđena ako je ljudima zabranjeno ili onemogućeno izražavati svoja uvjerenja, što uključuje i prakticiranje vlastite vjere za koju su kao svjesna bića odlučili da bitno određuje smisao njihovog života.[147] Realizacija spoja tih premisa, prema Nussbaum, dovodi do realizacije jednake slobode za sve (Nussbaum, 2012: 68).

Te su premise u liberalnim demokracijama realizirane kroz ustavnopravnu i zakonsku zaštitu svih građana od diskriminacije te zaštitu ljudskih prava na slobodu izražavanja i vjeroispovijedi. Situacija je, naizgled, jasna. Ako imigranti imaju status državljana država primateljica, tada bi trebali imati i pravo na jednaku ustavnopravnu i zakonsku zaštitu svih prava koja imaju i ostali građani. Primjeri mogućeg funkcioniranja demokratskih iteracija u praksi kod Benhabib u potpoglavlju 1.1 pokazali su da situacija baš i nije tako jasna kada građani imigrantskog podrijetla svoju ravnopravnost pokušavaju ostvariti kroz slobodu vjeroispovijedi koja im je zajamčena kao i svim ostalim građanima, ali koja se svojim

[145] Demokratske iteracije i resignifikacija pripadnosti zajednici su odgovori koje predlaže Benhabib.
[146] Kurziv u izvorniku.
[147] Svijest je povrijeđena i u situacijama kad su građani prisiljeni prihvatiti vjeru kojoj se protive. U pogledu položaja imigranata u državama članicama EU-a, koje funkcioniraju kao liberalne demokracije, te situacije su irelevantne, te se premisa vulnerabilnosti u tim zemljama ogleda u onemogućavanju ili otežavanju izražavanja uvjerenja i prakticiranja vjere u građana imigrantskog podrijetla.

vanjskim obilježjima bitno razlikuje od uobičajenih vjerskih praksi države primateljice. Pri tome sloboda izražavanja onoga što ih bitno određuje kao osobe jednako vrijedne ljudskog dostojanstva i poštovanja dolazi u suprotnost s percepcijom zajednice primateljice o tome što članstvo u toj zajednici pretpostavlja, uključujući i načine prakticiranja vjere. Benhabib je razrješenje tog sraza pronašla u konceptu demokratskih iteracija, odnosno u transformaciji samopercepcije zajednice koja omogućava shvaćanje i prihvaćanje ravnopravnog članstva pripadnika *demosa* koji nisu istovremeno i pripadnici istog *ethnosa*.

Nussbaum pak odgovore pokušava pronaći u filozofijskim strujama iz kojih potječe suvremeno pravno shvaćanje slobode vjeroispovijedi u liberalnim demokracijama.[148] Obje datiraju iz sedamnaestoga stoljeća i počivaju na dva koncepta poimanja slobode svijesti i, posljedično, vjerskih različitosti, a to su tolerancija i akomodacija. Prvi se povezuje s Johnom Lockeom, a drugi s Rogerom Williamsom (Nussbaum, 2012: 71-75).

Locke u svom *Pismu o toleranciji* razdvaja građanske interese za zaštitu i promicanje kojih je zadužena država (Locke, 2015: 14-15), od brige za spas duše koja predstavlja zadatak crkve (Locke, 2015: 19). Zadaća vladara ne može biti briga za dušu, jer je vladar zadužen za građanske interese budući da se „njegova vlast sastoji samo u vanjskoj snazi, dok se istinska i spasonosna religija sastoji iz unutarnjeg pridobijanja duha bez kojega ništa ne može biti prihvatljivo Bogu“[149] (Locke, 2015: 16-17). S obzirom da vladar nije zadužen za spas duše, ne može propisati zakone kojima će nametnuti neku religiju, ali ni zakone kojima će zabraniti ispovijedanje neke vjere. Za vladara je važno, smatra Locke, samo da ispovijedanje pojedine vjere i izvršavanje vjerskih praksi ne bude protivno zakonima kojima se štite građanski interesi. Stoga vladar može tolerirati žrtvovanje teleta u vjerske svrhe, jer od toga nema nikakve štete za državu, niti za „materijaln[a] dobr[a] drugog čovjeka“ (Locke, 2015: 48), ali ne i žrtvovanje djeteta, jer to nije zakonom dopušteno „u svakodnevnom toku života, niti u bilo kojoj privatnoj kući“, pa ne može biti dopušteno i nijednoj crkvenoj zajednici.[150]

Na Lockeova razmišljanja o razdvajanju crkve i države utjecao je Roger Williams, engleski teolog i osnivač Rhode Islanda, koji se smatra „pionirom [zalaganja] za slobodu vjeroispovijedi“ (Encyclopaedia Britannica, 2018a). Njegovo je razmišljanje o slobodi svijesti i vjerskim različitostima išlo i dalje od kasnijeg Lockeovog, jer je Williams smatrao da bi

[148] Sama ističe da se primarno radi o anglosaksonskim pravnim tradicijama koje su srodne onima u europskim liberalnim demokracijama iako se sam proces formiranja nacionalnih država na europskome tlu bitno razikuje od onoga u SAD-u. V. Nussbaum, 2012: 13-18, 69.

[149] Prijevodi na srpski jezik u disertaciji su prilagođeni standardnom hrvatskom književnom jeziku.

[150] Locke objašnjava da i žrtvovanje teleta može biti nedopušteno ako vladar, zbog nestašice hrane, u nekom trenutku donese zakon kojim se zabranjuje klanje telad i u vjerske svrhe kako bi se stanovništvo moglo prehraniti. U tom slučaju se ne radi o vladarevoj namjeri da ograniči vjerske slobode dijela svojih građana, već da zaštiti njihove građanske interese, što je u datom trenutku objektivno opravdano. V. i Kulenović, 2013: 116-120.

pripadnici manjina trebali imati pravo na neka posebna izuzeća budući da zakoni većine „čak i kada nemaju namjeru [vjerskog] progona, mogu biti vrlo nepravedni prema manjinama“ (Nussbaum, 2012: 74). Time je začeo tradiciju akomodacije (Nussbaum, 2012: 74), koja zahtijeva prilagodbu većinskih praksi na način da se, radi zaštite slobode svijesti, „proširi doseg vjerskih sloboda“ (Nussbaum, 2012: 75) i omogući prakticiranje nekih manjinskih praksi kojima se ne ugrožava sigurnost cjelokupnog stanovništva.

U suvremenom kontekstu to se može odnositi na posebne načine odijevanja i prehrane po kojima se vjeroispovijed imigranata razlikuje od one većinske, uglavnom katoličke ili protestantske, u europskim zemljama imigracije. Prema akomodacijskom pristupu, nije dovoljno samo donošenje nediskriminirajućih zakona koji će na jednakoj osnovi štititi sve vjeroispovijedi, već i uvođenje politika u područjima relevantnima za život imigranata, koje im omogućavaju, primjerice, iskazivanje vjerskih simbola na radnome mjestu ili u školama ili izostanak s posla u vrijeme njihovih vjerskih blagdana. Akomodacija, međutim, ide ili bi trebala ići i u drugom smjeru te prilagodba većinskih praksi ne bi smjela rezultirati politikama koje su diskriminatorne za većinu.[151]

Razlika između Lockeovog pristupa neutralnosti i tolerancije, s jedne strane, te Williamsove akomodacije s druge strane može se u kontekstu prava imigranata tumačiti i kao razlika između zaštite koja je zajamčena zakonima i njihove primjene u praksi. Kako se ona odražava na pristup država članica Unije građanima imigrantskog podrijetla? Ako europske zemlje za potrebe svojih tržišta rada prihvaćaju dolazak imigranata druge boje kože i vjeroispovijedi, koji svojim radom pridonose boljitku društva zemlje primateljice, onda su te zemlje dužne prema njima postupati kao prema svojim građanima i jamčiti im sva ona prava koja su ustavom propisana za njihove građane, uključujući i slobodu vjeroispovijedi. Nussbaum smatra da recentna zakonodavna iskustva država EU-a u tom području (navodeći primjere Francuske, Belgije i Italije)[152] ne prolaze ni osnovni Lockeov test, jer se prema građanima islamske vjeroispovijedi ne odnose ravnopravno, često zbog vanjskih manifestacija njihove vjere, uključujući običaje odijevanja žena koje, iz zapadnjačke perspektive, smatraju znakom objektivizacije i dokidanja ljudskih prava žena.

Jedno od mogućih tumačenja koje Nussbaum nudi jest da dok god se zajednica shvaća u kategorijama zajedničke povijesti, etničke pripadnosti i jedinstvene zajedničke vjere,

[151] U kontekstu vjerskih blagdana, izostanak s posla u doba vjerskih blagdana koje ne obilježava domicilno stanovništvo ne bi smjelo podrazumijevati da će imigranti koji obilježavaju te blagdane raditi manje ili kraće, čime je onda većina stavljena u nepovoljan položaj. Za primjere akomodacije manjinskih praksi primjenjive na građane imigrantskog podrijetla v. Parekh, 2000: 264-294.

[152] U tim su zemljama u vrijeme nastanka Nussbauminih *Granica pravde* već bili doneseni zakoni o zabrani nošenja burki (Nussbaum, 2012: 3, 104 i 132-136).

imigranti su jednostavno stavljeni u poziciju potrebe za ispunjavanjem kriterija i uvjeta koje objektivno, zbog datosti svoga rođenja, ne mogu ispuniti (Nussbaum, 2012: 94). Izlaz iz takve situacije mogao bi biti u koncipiranju zajednice isključivo kao političke zajednice, odnosno „definir[anje] nacionalne pripadnosti u smislu političkih ideala, koje imigranti mogu u potpunosti dijeliti [s većinom] iako se [od nje] razlikuju po svojoj etničkoj pripadnosti, vjeri ili običajima“ (Nussbaum, 2012: 95). Tumačenje sraza imigrantskih i domicilnih zajednica koje se temelji na načinu koncipiranja identiteta potonjih koincidira s viđenjem tog problema kod Benhabib, ali ga ona rješava ne zazivajući nužno isključivo političko koncipiranje zajednice, već iziskujući razdvajanje *ethnosa* od *demosa*. Ono posljedično možda i podrazumijeva definiranje nacionalne zajednice kao isključivo političke zajednice, ali ideje koje su u podlozi takvog shvaćanja, koje podrazumijeva resignificiranje nacionalnog identiteta, imaju širi doseg i predmnijevaju mogućnost sudjelovanja i građana imigrantskog podrijetla u njegovoj izgradnji, čak i prije nego što dođemo do razine političkih prava i koncipiranja nacije kao isključivo političke zajednice.

U nekim zemljama svijeta nacije i jesu shvaćene kroz prizmu zajedničkih političkih ideala, za što Nussbaum navodi Sjedinjene Američke Države kao najočitiji primjer.[153] Pa ipak, i u tim zemljama bilježi se porast islamofobije, ali i nepovoljniji položaj građana imigrantskog podrijetla neovisno o njihovoj vjeroispovijedi.[154] Do sada je u ovom potpoglavlju bilo riječi zbog čega je tomu tako i kako je o različitostima imigranata koje izazivaju nepovjerenje i strah zajednice primateljice moguće pristupiti iz perspektive suvremene političke filozofije Nussbaum inspirirane Lockeom i Williamsom. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje o tome što je ustvari potrebno kako bi imigranti imali ravnopravan položaj s građanima država primateljica. Primjeri funkcioniranja demokratskih iteracija u praksi iz potpoglavlja 1.1 pokazali su da i kada se radi o imigrantima druge ili treće generacije, koji imaju status državljana, njihova ravnopravna uključenost u društvo zajednice primateljice nije zajamčena, jer je „svakako moguće [biti] državljaninom i imati jednaka zakonska prava, a ipak biti marginaliziran“ (Carens, 2013: 63).

Stjecanje statusa državljana i realizacija političkih prava nedvojbeno omogućavaju ostvarivanje određene zakonske i sudske zaštite, ali ne i stvarnu pripadnost imigranata društvu zajednice primateljice, odnosno ne osiguravaju ono što Parekh naziva „potpunom prihvaćenošću i osjećajem doma“ (Parekh, 2000: 237). U kozmopolitskom koncipiranju

[153] U taj blok svrstavaju se i Australija, Kanada, Indija, Južna Afrika i Novi Zeland (Nussbaum, 2012: 16-18).
[154] O tome v. Nussbaum, 2012: 8-9, 12-13. O položaju radnika na privremenom radu u Kanadi i pravima koja bi trebali imati v. Carens, 2008.

članstva, odnosno pripadnosti imigranata zajednici primateljici, u literaturi su posebno korisna dva pristupa, onaj Carensov socijalnog članstva i onaj koji predlaže Nussbaum, a koji počiva na ljudskim sposobnostima. Ti se pristupi nameću po svojoj univerzalnoj primjenjivosti, jer polaze od pitanja što je to što bi građani imigrantskog podrijetla trebali imati, odnosno što je to što bi im trebalo biti osigurano, a da se uistinu osjećaju članovima zajednice u koju su došli. Pri tome se apstrahira zakonska kategorija državljanstva upravo zato što državljanstvo nije nužno i jamstvo onoga što bismo mogli nazvati supstancijalnim članstvom.

U osnovi teorije o socijalnom članstvu su dvije ideje. Jedna je da ljudi svojim boravljenjem u određenoj zajednici nakon nekog vremenskog razdoblja stvaraju veze s pripadnicima te zajednice koje im onda daju moralno pravo osjećati se članovima te zajednice i zahtijevati zakonska prava koja su zajamčena ostalim njezinim članovima. Druga ideja proizlazi iz prve i tangira gore navedeni problem izostanka supstancijalnog članstva čak i u situacijama kada 'drugi' steknu državljanstvo države primateljice. Prema toj ideji, zakonska prava imigranata i njihovo članstvo u zajednici primateljici ostvarivi su, odnosno trebali bi biti ostvarivi, i bez stjecanja državljanstva. Ove dvije ideje čine se same po sebi razumljivima, ali istovremeno utopijskima u kontekstu rasprava o suvremenim migracijama i strahu od dotoka velikog broja imigranata u bogatije države Europe i Sjeverne Amerike. Normativno gledano, implikacije tih ideja su vrlo važne za sve kategorije radnih migranata. Zašto je tomu tako?

Kako bismo odgovorili na to pitanje, pogledajmo što ustvari podrazumijevaju navedene dvije ideje i što u praktičnom smislu podrazumijeva socijalno članstvo. Za potrebe boljeg razumijevanja smisla socijalnoga članstva mogu se uzeti za primjer situacije u kojima se nerijetko nalaze radni migranti u državama primateljicama. Za pretpostaviti je da su imigranti na privremenom radu najkraće u državi primateljici pa još nemaju pravo na trajno boravište. Međutim, neki su radnici na privremenom radu u državi primateljici više od pet godina,[155] što je vremensko razdoblje koje se često smatra dostatnim za stjecanje trajnog boravišta.[156] Iako svojim radom doprinose gospodarstvu i društvu države u kojoj žive, nisu članovi zajednice primateljice ne samo u političkom, već niti u socijalnom smislu. U većini država ostvaruju osnovna ljudska prava, ali ne i sva zakonska prava koja su rezervirana samo za državljane zemalja primateljica. Tako im, primjerice, nitko ne osporava ljudska prava koja se smatraju univerzalnima, poput prava na život, zaštitu fizičkog integriteta, slobodu misli i izražavanja te

[155] Primjerice radnici s prostora bivše Jugoslavije na privremenom radu u Njemačkoj ili radnici s tih prostora i iz istočne Europe koji rade u ugostiteljstvu i domaćinstvima sjeverne Italije.
[156] V. npr. članak 4. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.

prava na slobodu svijesti i vjeroispovijedi iako se ostvarivanje potonjih, kao što smo vidjeli u potpoglavlju 1.1, pokazalo kontroverznim i za građane imigrantskog podrijetla koji imaju status državljana. Međutim, usprkos duljini svog boravka u mnogim državama primateljicama ne ostvaruju zakonska prava rezervirana za građane koji imaju status državljana, poput prava na socijalnu zaštitu, stambeno zbrinjavanje, i slično. To je ključna točka spajanja i razdvajanja teorije socijalnoga članstva i stajališta koja bi se mogla opisati kao 'čisto kozmopolitska'.

Kozmopolisti iz temeljene premise od koje polaze, a to je da su sva ljudska bića jednake moralne vrijednosti, deriviraju dva elementarna prava koja su važna za položaj i prava imigranata. Jedno je da s osnove jednake moralne vrijednosti sva ljudska bića imaju jednako pravo na jednake mogućnosti i osiguravanje boljih uvjeta života, što onda vodi k utemeljenju prava na imigriranje kao ljudskog prava kao što smo vidjeli u prethodnom potpoglavlju. Drugo pravo koje kozmopolisti deriviraju iz premise jednake moralne vrijednosti jest pravo na članstvo koje mora biti shvaćeno kao političko članstvo, jer jedino tako shvaćeno može zajamčiti jednakost i ravnopravnost stanovnika imigrantskog podrijetla. Benhabib je, istina, političko članstvo definirala vrlo široko na način da ono obuhvati ne samo pravni okvir koji se odnosi na prihvaćanje, integraciju i članstvo imigranata, već i odgovarajuće „političke, ekonomske, kulturalne i socijalne prakse“ (Benhabib, 2003: 442).[157] Međutim, to je članstvo primarno koncipirano kao političko i usko povezano s pitanjima davanja državljanstva građanima imigrantskog podrijetla kao konačnog dokaza i potvrde stvarne pripadnosti nacionalnoj zajednici.

Carens, s druge strane, ne poriče opravdanost utemeljenosti zakonskih prava u statusu državljanstva, ali smatra da ona mogu biti zajamčena i stanovnicima imigrantskog podrijetla bez statusa državljana, odnosno da se članstvo može koncipirati i bez nužne zakonske pripadnosti političkoj zajednici primateljici zbog same činjenice da se životom i ostvarenim društvenim vezama u određenoj zajednici stječe „pravo na imanje pravā“ (Arendt, 2015: 289). Drugim riječima, to su pravo kozmopolisti odvojili od nacionalnog statusa smatrajući da pripada svim pojedincima s osnove jednake moralne vrijednosti i pripadnosti ljudskome rodu zbog čega imigranti imaju jednaka ljudska i zakonska prava kao i građani političke zajednice primateljice. Prema teoriji socijalnoga članstva, osnova za zahtijevanje zakonskih prava koja su politički uvjetovana nije ni jednaka moralna vrijednost svih pojedinaca, niti posjedovanje statusa državljanstva, već bivstvovanje u određenoj zajednici, bilo legalno ili ilegalno, kroz određeno vremensko razdoblje.

[157] V. i potpoglavlje 1.1.

Razlike između 'čisto kozmopolitskog' članstva i teorije socijalnoga članstva su istovremeno suptilne i složene. Naime, oba načina promatranja pitanja članstva inzistiraju da imigranti imaju „pravo na pravā“ (Arendt, 2015: 289) koja su specifična za članove određene političke zajednice, ali teorija socijalnoga članstva inzistira na tome da imigranti ne moraju imati i političko članstvo u zajednici kako bi mogli ostvarivati ta prava. Zato je ova teorija važna za sve kategorije imigranata, a u kontekstu ove disertacije posebno je važna, jer mnogi radni migranti često borave i rade ilegalno u državama primateljicama. Međutim, sama činjenica njihovog boravka i duljina trajanja tog boravka, a ne jednaka moralna vrijednost i pripadnost ljudskome rodu, daje im moralno pravo na zahtijevanje svih zakonskih prava koja uživaju i državljani upravo one političke zajednice primateljice u kojoj se nalaze.

Socijalno članstvo nije jedini mogući pristup koji nastoji pomiriti političku realnost i normativni teorijski okvir ljudskih prava. Drugi kut gledanja koji nudi suvremeni kozmopolitizam jest onaj koji polazi od temeljnih pretpostavki koje moraju biti ostvarene kako bi sva ljudska bića mogla voditi dostojanstven život i na koje sva ljudska bića imaju pravo. Ova se konstatacija čini apstraktnom, ali iz nje izvire vrlo konkretno utemeljena verzija ljudskih prava na koja sva ljudska bića imaju pravo bez obzira na nacionalnu pripadnost i to je čini relevantnom za pitanje ljudskih prava radnih migranata. Nussbaum je jedna od njezinih najistaknutijih zagovornica u suvremenoj političkoj teoriji (Nussbaum, 2006), a ključne komponente su joj dostojanstvo i ljudske sposobnosti.[158] Pogledajmo što se podrazumijeva pod 'ljudskim sposobnostima' i po čemu se verzija ljudskih prava koja se na njima temelji razlikuje od uobičajenog shvaćanja univerzalnih ljudskih prava. Nisu li to identične kategorije – pitanje je koje se nameće sâmo po sebi.

Polazna premisa na kojoj počiva ovo poglavlje i na kojoj se temelje sva kozmopolitska viđenja ljudskih prava jest ona o jednakoj moralnoj vrijednosti svih pojedinaca, a pozicija moralnog kozmopolitizma s koje smo krenuli zahtijeva poštovanje ljudskog dostojanstva kao ključa za pravno-institucionalno uređenje admisije i članstva 'drugih' u zemljama primateljicama. Nussbaum izvodi koncepciju ljudskog dostojanstva koju stavlja u temelje svoga pristupa ljudskih sposobnosti iz antičke koncepcije ljudskoga bića kao političke osobe. Time ustvari želi prodrijeti do same esencije svakog ljudskog bića i od nje doprijeti do onoga što bi svakom ljudskom biću trebalo biti omogućeno za dostojanstven život. Poimanje čovjeka kao političke osobe podrazumijeva pretpostavku da je svako ljudsko biće sposobno za

[158] 'Ljudske sposobnosti' su relativno adekvatna izvedenica engleske inačice 'human capabilities' koju rabi Nussbaum, a koja bi se doslovno mogla prevesti kao 'ljudski kapaciteti' ili 'ljudske mogućnosti' (Nussbaum, 2012: 273-324). Rasprava o pristupu Nussbaum pokazat će zašto je prijevod 'ljudske sposobnosti' primjereniji iako ni on sam po sebi ne prenosi u potpunosti značenje engleske inačice.

donošenje etičkih prosudbi ili moralno rasuđivanje te da želi živjeti s drugima. Antičku koncepciju čovjeka potom spaja s vizijom Huga Grotiusa (Nussbaum, 2006: 273-274) da svaki čovjek želi zajednički život, ali „ne bilo kakav, već miran život, koji je organiziran po mjeri njegove inteligencije, s onima koji su njegove vrste“ (v. Grotius u Nussbaum, 2006: 36). Polazeći od te tri osobine ljudskih bića – etičnosti, društvenosti i inteligencije – za Nussbaum je ljudsko dostojanstvo središnje dobro zajedničko svim ljudskim bićima.

Taj je zaključak važan za kozmopolitsko poimanje članstva imigranata u društvima zemalja primateljica i predstavlja polaznu točku u pristupu koji se temelji na realizaciji ljudskih sposobnosti, te se nameće potreba za objašnjenjem prijelaza s navedene tri osobine na ljudsko dostojanstvo kao središnje dobro. Etičnost i inteligenciju Nussbaum vidi spojene kroz koncept moralne inteligencije prema kojem čovjek, kao biće sposobno za racionalno rasuđivanje, etički može prihvatiti jedino ideju da su svi pojedinci jednako vrijedni dostojanstva bez obzira na osobine s kojima su rođeni i bez obzira na mjesto na kojem su rođeni. Taj spoj isto tako podrazumijeva da život u zajednici s drugima treba biti takav da osigurava dostojanstvo članovima te zajednice, bilo da se radi o zajednicama u nacionalnim razmjerima ili o zajednicama sagledanim na globalnoj razini. Drugim riječima, ako je čovjek biće sposobno za moralno rasuđivanje i kao takvo teži dostojanstvenom životu u zajedništvu s drugima, tada takva stremljenja uzdignuta na globalnu razinu rađaju pravo svake osobe, bez obzira na mjesto rođenja, da živi dostojanstven život i ideju da svi želimo „živjeti u svijetu […] u kojem sva ljudska bića imaju ono što im je potrebno za život vrijedan ljudskog dostojanstva“ (Nussbaum, 2006: 274).

Ovako formulirane osnove pristupa koji počiva na realizaciji ljudskih sposobnosti su moralno prihvatljive svima bez obzira na kontingencije društvenoga života, ali su istovremeno i vrlo fluidne te, ponovno, naizgled utopijske i idealistične. Što one uistinu znače za članstvo stranaca u zajednicama primateljicama i kako se prevode u konkretno sudjelovanje imigranata u životu tih zajednica? Kako bismo došli do odgovora na to pitanje, najprije treba pokušati odgovoriti na pitanje o tome što ustvari treba biti osigurano kako bismo mogli reći da su stvorene pretpostavke za dostojanstven život, a onda utvrditi što one znače za imigrante u državama primateljicama. To je pitanje od kojeg Nussbaum i polazi tumačeći da je njezin pristup okrenut ishodima – odnosno materijalnim pretpostavkama koje moraju biti osigurane kako bi se moglo smatrati da pojedinac ili društvo žive dostojanstvenim životom.

Radi boljeg razumijevanja pristupa koji se temelji na ljudskim sposobnostima važno je naglasiti da ga Nussbaum zagovara kao alternativu suvremenim teorijama društvenog ugovora kao dominantnim pristupima postizanju socijalne pravde u zapadnjačkoj političkoj misli.

Prema njima se, vrlo poopćeno govoreći, pojedinci koji su međusobno jednaki, slobodni i neovisni udružuju i sklapaju ugovor radi ostvarivanja uzajamne dobrobiti svih stranaka tog ugovora. Nussbaum smatra da te teorije ne odgovaraju na suvremene probleme globalne nejednakosti i potrebe za postizanjem socijalne pravde, jer ne uspijevaju odgovoriti na pitanje položaja onih koji nisu u poziciji „slobodnih, jednakih i neovisnih" pa time i nisu ravnopravne stranke u društvenom ugovoru. Pri tome misli na osobe s fizičkim i mentalnim teškoćama, životinje i ograničavajuće spone nacionalnosti zbog kojih građani svijeta nisu ravnopravni, već su njihova sloboda, jednakost i neovisnost uvjetovani nacionalnošću i mjestom rođenja.

Za ovu disertaciju važan je taj treći „neriješeni problem [postizanja] pravde" (Nussbaum, 2006: 6), odnosno materijalne pretpostavke koje omogućavaju pojedincima realizaciju dostojanstvenog života bez obzira na nacionalnost i u konačnici ostvarivanje transnacionalne pravde. Kako bismo utvrdili što one konkretno znače za položaj imigranata u državama primateljicama, potrebna je argumentacija na dvije razine – prva koja objašnjava što je uopće pristup utemeljen na realizaciji ljudskih sposobnosti i druga na kojoj se pitamo što on konkretno podrazumijeva za imigrante kojima je zajednica već dopustila ulazak.

Pristup utemeljen na realizaciji ljudskih sposobnosti je istovremeno zavodljivo jednostavan i argumentacijski složen, jer razumijevanje njegove pozadine zahtijeva detaljno dokazivanje presumpcije da suvremene teorije društvenog ugovora ne odgovaraju na pitanje socijalne pravde kada se radi o gore spomenute tri grupe problema za što u ovoj disertaciji nema prostora. Drugi razlog složenosti koji je relevantan za disertaciju i kojem treba posvetiti prostor za bolje razumijevanje implikacija tog pristupa za položaj imigranata jest njegov odnos prema diskursu utemeljenom na poštivanju ljudskih prava. Naime, zagovornici toga pristupa[159] smatraju da je umjesto uobičajenih pokazatelja blagostanja i bogatstva u društvu potrebno utvrditi što u društvu mora biti minimalno osigurano kako bi njegovi članovi mogli realizirati svoje sposobnosti. Pod uobičajenim pokazateljima najčešće se pomisli na bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika. Međutim, utvrđivanje bogatstva ili blagostanja nekog društva utemeljeno na BDP-u ne uzima u obzir raspoređenost bogatstva, kao ni činjenicu da unatoč visokom BDP-u dostupnost temeljnih prava i realizacija potreba čovjeka može biti osujećena (npr. u području obrazovanja, zdravlja, i sl.). Drugi česti način iskazivanja društvenog blagostanja jest onaj svojstven utilitarizmu prema kojem je najveća sreća najvećeg broja osoba mjerilo postignutog blagostanja u zajednici, odnosno društvu

[159] U ekonomiji je to Amartya Sen, indijski ekonomist i dobitnik Nobelove nagrade za ekonomske znanosti, kojeg je posebno zanimao utjecaj ekonomskih politika na postizanje općeg blagostanja zajednice, mimo uobičajenih pokazatelja, kao što je primjerice BDP (Encyclopaedia Britannica, 2018a).

(Berčić, 2008). Ono, pak, također zanemaruje pitanje distribucije te sreće, odnosno u kojoj je mjeri dostupna svim članovima neke zajednice, kao i činjenicu da su neka dobra međusobno neusporediva te da osiguravanje najveće količine jednoga dobra za najveći broj osoba ne može nadomjestiti potpuni nedostatak drugoga dobra za sve.

Polazeći od etičnosti, društvenosti i inteligencije kao temeljnih osobina čovjeka zbog kojih ljudsko dostojanstvo i dostojanstven život svih građana svijeta može biti središnje dobro o čijoj se važnosti svi mogu složiti, Nussbaum zanima koje sve sposobnosti svi članovi jednoga društva, a na globalnoj razini svi građani svijeta, moraju moći realizirati ako to žele, a da bi se smatralo da je svima osigurano minimalno ljudsko dostojanstvo, odnosno da nitko ne živi ispod praga ljudskog dostojanstva. Na taj način dolazi do popisa od deset „središnjih ljudskih sposobnosti" (Nussbaum, 2006: 76-78), koji uključuje kako fizičke, tako i psihičke te mentalne sposobnosti čovjeka, ali i njegove društvene potrebe i u tom smislu je sveobuhvatan. Ideja da se pokuša doći do takvog popisa jest da on bude prihvatljiv u liberalnim društvima različitih kultura, jer se njime inzistira da svi članovi društva moraju moći realizirati sve te osobine, ali se njime ne određuje u kojoj mjeri, te je moguće da će neka društva stavljati veći naglasak na sposobnosti koje su na desetom mjestu („Kontrola nad vlastitim okolišem"), a koje uključuju politička prava, slobodu govora i udruživanja te pravo na posjedovanje vlasništva, dok će u drugim društvima naglasak biti na sposobnostima koje su na šestom mjestu („Praktično rasuđivanje"), a koje obuhvaćaju slobodu svijesti i vjeroispovijedi. Središnja težnja svih liberalnih društava, međutim, neovisno o njihovom stupnju razvoja, društvenom uređenju ili kulturi, trebala bi biti omogućiti svima barem minimum svih navedenih sposobnosti.[160]

Redoslijed kojim su sposobnosti navedene nakon sedme skupine mogao bi biti i drugačiji, jer bi sposobnosti iz desete skupine mogle imati prioritet pred onima iz osme i devete, ali sama autorica navodi da je lista podložna promjenama i otvorena kritikama (Nussbaum, 2006: 76). Zašto je ona važna za imigrante? Za njihov položaj u zajednicama primateljicama su, osim onih praktičnog rasuđivanja, ključne sposobnosti koje je Nussbaum svrstala u sedmu skupinu nazvavši ih općenito „afilijacijom" ili primanjem u društvo, sposobnostima interakcije s drugima, udruživanja, ali i posjedovanja „društvenih osnova za samopoštovanje i zaštitu od ponižavanja, sposobnost da se [prema svakome] postupa kao

[160] Prve tri grupe uključuju sposobnosti koje se rječnikom ljudskih prava nazivaju temeljnim pravima na život, fizičko zdravlje (uključujući i reproduktivno zdravlje) i zaštitu tjelesnog integriteta, dok se četvrta i peta skupina odnose na kognitivne i emocionalne sposobnosti koje obuhvaćaju prava na slobodu izražavanja, osnivanja i zaštite obitelji te privatnog i obiteljskog života. Osma skupina odnosi se na sposobnosti suživota s pripadnicima drugih vrsta u okolišu, a deveta na sposobnosti koje tangiraju pravo čovjeka na slobodno vrijeme, rekreaciju, i sl.

prema dostojanstvenom biću koje je jednako vrijedno ostalima“ (Nussbaum, 2006: 77). Te sposobnosti prevedene na rječnik ljudskih prava podrazumijevaju zaštitu od svih oblika diskriminacije, a prevedene na rječnik javnih politika zahtijevaju dobro formulirane i učinkovite antidiskriminacijske politike širokog opsega, o čemu će biti riječi na sljedećoj razini argumentacije posvećenoj implikacijama ovog pristupa za imigrante (v. i Carens, 2013: 66).

Prije nego što prijeđemo na tu razinu, ovdje se valja zaustaviti i dotaknuti se pitanja o tome na koji način ovaj pristup pridonosi teoriji univerzalnih ljudskih prava. Pristup koji počiva na realizaciji ljudskih sposobnosti polazi od intuicije o pretpostavkama za dostojanstven život o kojima se sva liberalna društva mogu složiti i iz njih se izvodi politička i institucionalna koncepcija prava. Prema Nussbaum je deriviranje popisa sposobnosti, za koje intuitivno znamo da moraju biti zajamčene kako bi se ljudski život mogao smatrati dostojanstvenim, sličan međunarodnim ugovorima koji od država potpisnica iziskuju poštivanje temeljnih prava bez obzira na njihovo kulturom ili poviješću definirano nasljeđe (Nussbaum, 2006: 78). To ga i čini jednim od ljudskopravaških pristupa, što Nussbaum eksplicitno navodi ističući da deset skupina sposobnosti obuhvaćaju uglavnom prava prve i druge generacije, odnosno građanska i politička prava, te ekonomska i socijalna prava (Nussbaum, 2006: 284). Ono po čemu se pristup utemeljen na ljudskim sposobnostima izdvaja jest presumpcija da svaki čovjek samim rođenjem postaje biće vrijedno dostojanstvenog života te da ako su sposobnosti s kojima je rođen ili okolnosti u kojima je rođen takve da mu onemogućavaju realizaciju dostojanstvenog života, društvo u kojem živi mora mu omogućiti realizaciju njegove ljudske osobnosti kako bi se moglo smatrati pravednim. Prema zagovornicima ovog pristupa, ako su prava politički i zakonski zajamčena, ali njihovi nositelji ili potencijalni nositelji nemaju stvarnu sposobnost realizacije tih prava, tada njihovi nositelji kojima su ta prava na neki način 'namijenjena' ustvari ne postoje, jer ne omogućavaju realizaciju sposobnosti njihovih nositelja. To je jedno od razlikovnih obilježja ovog pristupa koje ga čini posebno relevantnim za imigrante u državama primateljicama.

Drugo se tiče samog odnosa između kategorija ili grupa prava i sposobnosti. Nussbaum inzistira da su u teoriji koja se temelji na sposobnostima prava „predpolitična“ (Nussbaum, 2006: 285), ali ne u smislu tradicije prirodnih prava prema kojoj postoji skup prava koja čovjeku pripadaju zbog njegove ljudske prirode, koja su univerzalna i kao takva se mogu racionalno utvrditi, a „vlade su dužne ne samo poštivati ih, već, u mjeri u kojoj je to moguće, i štititi“ (George, 2007: 172). Ono što se podrazumijeva pod 'predpolitičnošću' jest da zagovornike ljudskih sposobnosti zanima što članovi određenog društva „uistinu mogu postići

i što uistinu mogu biti“ (Nussbaum, 2006: 290) s obzirom na konkretna društvena, politička, ekonomska i socijalna dobra koja su osigurana. Pri tome uopće ne ulaze u razmatranja odnosa prve i druge generacije ljudskih prava i trebaju li politička prava prethoditi socijalnim i ekonomskim ili obrnuto. Za taj je pristup relevantno koja prava *in concreto* pojedinci uistinu ostvaruju s obzirom na postojeće politike i da li im spektar tih prava omogućava realizaciju minimuma svih sposobnosti koje bi morali moći realizirati za dostojanstven život.

Tako dolazimo do druge razine argumentacije na kojoj nas zanima kako se ta razlikovna obilježja pristupa koji počiva na realizaciji ljudskih sposobnosti odražavaju na položaj imigranata u zajednicama primateljicama. Za potrebe te rasprave uzmimo sposobnosti iz šeste, sedme i desete skupine koje zahvaćaju sve oblike potencijalne uključenosti imigranata u društvo zemlje primateljice i tangiraju uobičajene kontroverze koje se povezuju s davanjem ili uskraćivanjem određenih prava imigrantima. Riječ je o slobodi svijesti i vjeroispovijedi, afilijaciji, koja je prethodno pojašnjena, i kontroli nad vlastitim okolišem, kako političkim, tako i materijalnim. Pod političkim okolišem misli se na spektar političkih prava, uključujući „pravo na političko sudjelovanje, zaštitu slobode govora i udruživanja“ (Nussbaum, 2006: 77). Materijalni okoliš za Nussbaum obuhvaća, osim prava na ravnopravnost u posjedovanju imovine i traženju zaposlenja te prava na zaštitu od neopravdane pretrage i zapljene, i mogućnost realizacije praktičnog rasuđivanja na radnome mjestu, što ovu skupinu sposobnosti lijepo spaja sa šestom i odmah priziva dvojbe i polemike o isticanju vjerskih simbola na radnome mjestu o čemu je bilo riječi u kontekstu demokratskih iteracija u potpoglavlju 1.1. Za Nussbaum ta sposobnost podrazumijeva da je pojedincu omogućeno da „radi kao ljudsko biće, [koje] praktično rasuđuje i ulazi u smislene odnose uzajamnog priznavanja s drugim radnicima“ (Nussbaum, 2006: 78), a pod praktičnim rasuđivanjem se podrazumijeva da su u društvu stvorene pretpostavke koje mu ili joj omogućavaju odlučivanje o tome što smatra dobrim, kao i odlučivanje o načinu na koji će voditi vlastiti život, zbog čega praktično rasuđivanje kod Nussbaum uključuje i slobodu svijesti i vjeroispovijedi.

U kontekstu položaja imigranata, pristup koji počiva na realizaciji ljudskih sposobnosti podrazumijevao bi da imigranti koje je zajednica primateljica odlučila prihvatiti kao svoje članove, odnosno nacionalna država kao svoje građane, moraju moći ostvariti sve sposobnosti koje su zajamčene i domicilnom stanovništvu, a kako bi se društvo koje ih je prihvatilo moglo smatrati pravednim. Povežemo li tu premisu s teorijom socijalnoga članstva tada se ostvarivanje svih navedenih sposobnosti mora omogućiti i svim članovima zajednice koji određeno vrijeme u njoj borave i koji su u njoj izgradili društvene odnose, bez obzira da li ih je zajednica inicijalno prihvatila ili su u nju ušli nezakonito prinuđeni nepodnošljivim

siromaštvom, strahom od progona i slično. Vidjet ćemo u drugom poglavlju da se i autori komunitarističkog usmjerenja slažu s prvom pretpostavkom, dok je druga teže spojiva s argumentom važnosti zaštite državnih granica i očuvanja državnog suvereniteta koji zauzima važno mjesto u komunitarizmu. Ta je pretpostavka u ovom trenutku i manje važna, jer je već i položaj imigranata koji zakonito borave u državi primateljici nerijetko neravnopravan u odnosu na građane država primateljica pa ćemo se zadržati na prvoj, uvjetno rečeno, jednostavnijoj premisi.

Što ona ustvari podrazumijeva kada je riječ o tri skupine sposobnosti koje smo izdvojili kao središnje za uključenost imigranata u sva područja života zajednice primateljice? Odgovor je, naizgled, jednostavan i dobrim dijelom već ugrađen kako u instrumente međunarodnoga i europskoga prava, tako i u nacionalna zakonodavstva država koje su najčešće destinacije imigranata u Europskoj uniji kao zemljopisnom području koje je u fokusu ove disertacije.[161] Sažeto formuliran glasio bi da se tim instrumentima koje se države primateljice potpisivanjem i ratificiranjem obvezuju primjenjivati iziskuje sprječavanje i sankcioniranje diskriminacije imigranata te osiguravanje ravnopravnog postupanja prema njima u odnosu na državljane država primateljica. Iako to jest jezgra odgovora na postavljeno pitanje, odgovor je ipak složeniji, a njegova složenost uvjetovana je raznolikošću kategorija imigranata općenito, a onda i radnih migranata. Tako je raspon prava koji je zajamčen imigrantima s trajnim boravištem zbog statusa tih imigranata i duljine njihovog boravka u državi primateljici znatno širi od prava zajamčenih radnicima na privremenom radu,

[161] V. npr. članak 21. „Zabrana diskriminacije“ Povelje Europske unije o temeljnim pravima (European Commission, 2012), Direktivu Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (Council Directive 2000/43/EC) i Direktivu Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (Council Directive 2000/78/EC). V. i konvencije Međunarodne organizacije rada (International Labour Organisation 1949, 1975). Dvije od njih imaju status temeljnih konvencija, a to su Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje (Konvencija br. 87) iz 1948. i Konvencija o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje (Konvencija br. 98) iz 1949. Te se konvencije primjenjuju i na radne migrante, ali oni u njima nisu posebno apostrofirani. Potpisale su ih i ratificirale sve države članice Europske unije. S druge strane, dvije tehničke konvencije Međunarodne organizacije rada (ILO) odnose se isključivo na radnike migrante i one u nekim svojim člancima posebno tangiraju područja u kojima su ti imigranti izloženi diskriminaciji. Radi se o članku 6. Konvencije o migraciji za zapošljavanje (Konvencija br. 97) iz 1949. Njime se propisuje da su države koje su ratificirale ovaj instrument ILO-a dužne postupati prema imigrantima koji zakonito borave na njihovom teritoriju na isti način kao i prema svojim državljanima u područjima koja se odnose na rad i zapošljavanje, socijalnu sigurnost i smještaj. Ovu konvenciju ratificiralo je samo deset država Europske unije (Belgija, Cipar, Francuska, Njemačka, Italija, Nizozemska, Portugal, Slovenija, Španjolska i Velika Britanija za sada još sa statusom države članice). Druga važna tehnička konvencija ILO-a jest Konvencija o migracijama u zlouporabljujućim uvjetima i promicanju jednakosti mogućnosti i postupanja prema radnicima migrantima (Konvencija br. 143) iz 1975. koja u članku 10. od država koje su je ratificirale iziskuje „deklariranje i primjenu nacionalne politike čiji je cilj promicati i jamčiti [...] jednakost mogućnosti i postupanja“ (International Labour Organisation, 1975) u pogledu zapošljavanja, socijalne sigurnosti i kulturnih prava radnicima migrantima i članovima njihovih obitelji koji zakonito borave u tim zemljama. Tu konvenciju ratificiralo je samo pet država članica Unije (Cipar, Italija, Portugal, Slovenija i Švedska).

sezonskim radnicima ili radnicima na privremenom radu koji su zakonito ušli na teritorij države primateljice, ali su onda zbog duljine boravka 'prešli' u kategoriju nezakonitih imigranata.[162]

Međutim, na normativnoj razini spoj teorije socijalnoga članstva i pristupa koji se temelji na realizaciji ljudskih sposobnosti iziskuje od država primateljica da svima koji borave na njihovom teritoriju omoguće dostojanstven život, bez obzira da li su imigrantskog podrijetla ili nisu. U kontekstu triju gore navedenih skupina sposobnosti taj spoj ovih dvaju pristupa na normativnoj razini, preveden na razinu javnih politika, iziskuje donošenje i primjenu učinkovitih javnih politika koje će imigrantima omogućiti ravnopravnost na tržištu rada, odgovarajuću socijalnu zaštitu, ostvarivanje političkih prava u razumnom razdoblju zakonitog boravka na teritoriju države primateljice i prakticiranje vlastite vjere ravnopravno s članovima zajednica primateljica.

Nije li većina država članica Unije sa sada već višedesetljetnim iskustvom primateljica imigranata izgradila i primijenila takve politike,[163] primetnut će skeptici, pa ipak imigranti u tim zemljama još uvijek nemaju onaj „osjećaj doma“ o kojem Parekh govori (Parekh, 2000: 237), a što je ilustrirano i kroz situacije za koje Benhabib nudi demokratske iteracije kao rješenje. Taj je osjećaj možda i nemoguće u potpunosti razviti, ali ovdje nas i ne zanimaju psihološke posljedice odluka o imigriranju[164] te da li se i u kojoj mjeri, psihološki gledano, osobe koje su odlučile napustiti svoju domovinu mogu osjećati ravnopravnim i prihvaćenim članovima društva u nekoj drugoj državi. Jednako tako, možda su javne politike koje se na europskoj ili nacionalnoj razini primjenjuju u cilju poboljšavanja položaja i zaštite prava imigranata neučinkovite, bilo u pogledu svog dizajna ili u fazi provedbe. Sve te pretpostavke skreću raspravu s normativnog pravca koji je u ovom poglavlju relevantan.

Na početku ovog potpoglavlja odlučili smo otići iza uobičajenog pravnog ili zakonskog shvaćanja članstva u zajednici sagledanog kroz koncept državljanstva ili građanstva te pokušati prodrijeti u razloge sraza 'drugih' i zajednice primateljice kako ih vidi jedna od autorica kozmopolitskog usmjerenja. Pitanje koje je ostalo dijelom (ne)odgovoreno jest kako kozmopolisti vide mogućnost za premošćivanje toga jaza na normativnoj razini. Drugim riječima, želimo li ostati podalje od postojećih zakonskih rješenja i javnih politika

[162] O tome koja prava i mehanizme zaštite mogu uživati pojedine kategorije imigranata v. Carens, 2015: 62-157 i Miller, 2016: 94-111.
[163] V. primjere migracijskih politika Francuske, Italije, Nizozemske, Njemačke i Španjolske u Zincone, Penninx i i Borkert (ur.), 2011.
[164] O tome v. npr. American Psychological Association, 2012.

namijenjenih suzbijanju diskriminacije,[165] unatoč kojima su imigranti i dalje često u neravnopravnom položaju,[166] za kraj ovog poglavlja nameće se pitanje što moralni kozmopolitizam iziskuje kako bi se ta neravnopravnost smanjila, a osjećaj pripadnosti imigranata u zajednicama primateljicama poboljšao.

Sukus sadrži gotovo beletristički pisano djelo suvremenog američkog političkog filozofa Kwamea Anthonya Appiaha *Kozmopolitizam: Etika u svijetu stranaca* iz 2006. koje na svojevrstan način spaja etiku diskursa i demokratske iteracije kod Benhabib s empatijom kod Nussbaum, odnosno onim što Nussbaum naziva „unutarnjim očima" (Nussbaum 2012: 3) ili „sposobnošću sagledavanja svijeta iz perspektive [pripadnika neke] manjine" (Nussbaum, 2012: 59). Appiah je kozmopolitizam opisao dvjema odrednicama koje definiraju etičnost međuljudskih odnosa općenito i onda ih uzdignuo iznad nacionalnih granica te oslobodio ograničenja državljanstva. Prva ideja da svako ljudsko biće ima obveze prema drugima nije nešto što će komunitaristi osporavati, ali će ti 'drugi' za njih biti ponajprije sugrađani iste nacionalnosti,[167] a za kozmopoliste se te obveze ne zaustavljaju na nacionalnim granicama (Appiah, 2006: xv). Ta je ideja dobrim dijelom razrađena u potpoglavlju 1.2. Druga je da kozmopolitizam zahtijeva zanimanje ne samo za ljudski život općenito, već za konkretne ljudske živote i njihove priče te je upravo ta ideja ključna za prihvaćanje imigranata kao onih članova zajednice primateljice koji se u odnosu na većinu izdvajaju bilo fizičkim obilježjima svog podrijetla ili jezikom, kulturom, običajima ili ponašanjem.

Zašto je za imigrante važna baš ta ideja i što podrazumijeva njezina realizacija u praksi? Appiah ju je definirao kao „iskazivanje zanimanja za prakse i uvjerenja koja [njihovim] životima daju značenje" (Appiah, 2006: xv). Kada je riječ o imigrantima i njihovom sudjelovanju u društvu države primateljice, rasprave se uglavnom vode u tri glavna smjera. Jedan je posvećen pitanjima navodne opasnosti za radna mjesta domicilnog stanovništva ili straha za nacionalnu sigurnost od dotoka prevelikog broja imigranata koji će nametnuti svoje običaje i kulturu i kojima se neće moći upravljati. Drugi smjer je onaj kojim se pokušava doprijeti do najboljih zakonskih rješenja za uređivanje prava i položaja imigranata u državama primateljicama. Naposljetku, treći smjer u kojem idu rasprave o imigrantima je onaj u području javnih politika u kojem se nastoje osmisliti provedbena rješenja za uključivanje imigranata u razna područja društvenog života države primateljice uz istovremeno posvećivanje pozornosti nacionalnim interesima, pitanjima javnog reda i sigurnosti i tomu

[165] O napretku postignutom u području suzbijanja diskriminacije državljana trećih zemalja u Europskoj uniji v. odjeljak 3.2.2.
[166] Podatke o tome v. u Uvodu u disertaciju.
[167] U drugom poglavlju vidjet ćemo i zašto (v. potpoglavlje 2.2).

slično. Najrjeđi su možda pokušaji promatranja imigranata kao stranaca koji žive s nama, a ne među nama, da prafraziramo naslov zadnjeg Millerovog djela iz 2016. *Stranci među nama*. To je novina koju donose i Appiahov *Kozmopolitizam*, i demokratske iteracije Benhabib i „unutarnje oči“ Nussbaum (Nussbaum 2012: 3).

Appiah je taj odnos potpuno ogolio od bilo kakvog nacionalnog predznaka i rasprave na liniji odnosa nacionalne države prema građanima imigrantskog podrijetla te ga sveo na pitanje odnosa, odnosno suživota različitih vrijednosti. Zato njegov pristup i jest relevantan za imigrante, jer u jezgri postojećih, navodnih ili mogućih problema između imigranata i zajednice primateljice jesu vrijednosti ili ono što se percipira vrijednostima koje imigranti možda ne dijele, neće nikad u dovoljnoj mjeri dijeliti s domaćim stanovništvom ili u zajednici primateljici postoji percepcija nemogućnosti internalizacije tih vrijednosti među imigrantima. Što ako je tomu stvarno tako? Što ako imigranti uistinu nikada u potpunosti ne mogu prihvatiti vrijednosti koje se smatraju nacionalnima ili barem određujućima za zajednicu primateljicu? Na ovo ćemo se pitanje vratiti na samome kraju i njime završiti ovo poglavlje, ali se prethodno treba zadržati na konceptu vrijednosti. On je važan, jer način poimanja vrijednosti možda u sebi nosi ključ sraza zajednice primateljice i imigranata te odgovor na pitanje o tome mogu li imigranti internalizirati vrijednosti zajednice primateljice ili ne.

Appiahov polazni argument jest da se ne treba „opirati govorenju o 'objektivnim' vrijednostima,“ (Appiah, 2006: xxi), jer su neke vrijednosti univerzalne i svima prihvatljive i ta im činjenica daje objektivnost, dok su druge lokalne prirode i proizvod su lokalne kulture i običaja. Problem nastaje u razgraničavanju, odnosno određivanju koje vrijednosti će zajednica smatrati univerzalnima i očekivati od svojih članova da ih prihvate, a koje su lokalne i cijenit će ih samo neki članovi zajednice. Vratimo se na primjere koji su korišteni u ilustriranju mogućeg funkcioniranja demokratskih iteracija u praksi.

Sloboda svijesti i vjeroispovijedi koja se u njima pokazala spornom i koja je najčešće kamen spoticanja kada je riječ o članstvu imigranata u državama primateljicama, jedna je od takvih vrijednosti koje će sva ili barem većina liberalnih društava prihvatiti kao jednu od takvih univerzalnih vrijednosti. Kada neki članovi zajednice tu vrijednost žele ostvariti na način koji se razlikuje od ostatka zajednice, primjerice načinom odijevanja, molitvom i slično, zajednica zaboravlja da je toj vrijednosti dala univerzalni značaj i od pojedinaca, uglavnom imigrantskog podrijetla, očekuje da se neke od tih manifestacija realizacije univerzalne vrijednosti smatraju lokalnima i podrede uzusima većine. Neki su primjeri složeniji i kontroverzniji, posebno kada je riječ o vrijednostima koje imigranti smatraju univerzalnima u zajednici iz koje su došli, ali one nisu tako definirane u zajednici primateljici. Ovdje se može

odmah pomisliti na različitost u načinu poimanja položaja i uloge žene u nekim imigrantskim zajednicama koji je u suprotnosti s vrijednošću rodne jednakosti koju zagovaraju liberalna društva. Zajednica primateljica može smatrati da su vrijednosti čednosti i skromnosti žene manifestirane kroz posebne načine odijevanja žena u nekim imigrantskim zajednicama dijelom lokalne kulture i običaja koje bi njihovi nositelji trebali odbaciti i prilagoditi se vrijednosnom sustavu zajednica primateljica. Međutim, na isti način na koji je vrijednost rodne ravnopravnosti određujuća i univerzalna za zajednice koje primaju imigrante, su vrijednosti ženske čednosti i skromnosti, manifestirane kroz poseban način odijevanja, univerzalne za zajednice iz kojih neki imigranti potječu.

Tako postavljen odnos različitih vrijednosti koje su za pojedine zajednice univerzalne ne daje naslutiti mogućnost pomirenja i odgovara niječno na pitanje o mogućnosti internalizacije vrijednosti zajednica primateljica među imigrantima. Appiah i sam realistično priznaje da se „ne možemo nadati da ćemo postići konačni konsenzus o tome kako rangirati i posložiti takve vrijednosti“ (Appiah, 2006: xxi) te u kozmopolitizmu vidi mogućnost ublažavanja sukoba između različitih vrijednosti smatrajući ga načinom razmišljanja koji počiva na konverzaciji među vrijednostima ne samo unutar države, već i preko nacionalnih granica. Njegova je temeljna pretpostavka da ne postoji jedna moralna istina, već mnoštvo takvih istina za koje ne postoji zadani i univerzalno primjenjiv način arbitriranja. Kako je onda moguće odlučiti o tome što je ispravno u odnosu između većinske zajednice i građana imigrantskog podrijetla? Za zajednicu će to biti prilagodba imigranata njezinim vrijednostima, normama i pravilima, a za imigrante poštivanje njihovih vrijednosti s obzirom da ih je ta zajednica primila kako bi, kada je riječ o radnim migrantima, obavljali one poslove koje članovi zajednice primateljice ne žele ili ne mogu prihvatiti. Ne vodi li konstatacija o postojanju više moralnih istina u moralni relativizam?

Za Appiahu su odgovori na ta pitanja u jeziku i tu se njegova inačica kozmopolitizma spaja s demokratskim iteracijama i etikom diskursa kod Benhabib. Vrijednosti međusobno komuniciramo jezikom u najširem smislu riječi, kao načinom izražavanja misli te prenošenja poruka i značenja. On je kao takav primarno i isključivo oblik komuniciranja svojstven ljudskom rodu te se, možda, u njemu uistinu kriju ključevi za uklanjanje nerazumijevanja između različitih vrijednosnih svjetova. Ovaj 'možda' ovdje je umetnut, jer se tako ponuđeno rješenje čini nevjerojatno očiglednim, a da ono još uvijek nije zaživjelo uzmu li se u obzir prijepori oko vrijednosti kojih se imigranti ne žele ili ne mogu odreći, odnosno koje odbijaju prihvatiti, posebno kada je riječ o pravima na slobodu svijesti i vjeroispovijedi.

Ideja iza rješenja koje jezik nudi jest da u svim kulturama pojedinci i zajednice imaju svoje priče koje grade individualno i kolektivno, kako pod utjecajem povijesti i kulture u kojoj su rođeni, tako i pod utjecajem osobnih iskustava koja se stječu kroz život. U vrijeme kada globalizacija zahvaća gotovo sva područja života jedne zajednice nerealno je očekivati da se takva iskustva stječu samo unutar nacionalnih zajednica koje i same nisu, niti više mogu biti, zatvorene i međusobno odijeljene. U takvim okolnostima iskreno zanimanje za priče 'drugih' moglo bi biti jedino rješenje. Takvo zanimanje pokazuje poštovanje prema osobnosti imigranata i spremnost za ulazak članova zajednice primateljice u njihov svijet, ali i sagledavanje vlastitoga sebe i svoga svijeta iz kuta 'drugih'. Izostanak tog zanimanja vodi negiranju komunikacijske slobode i onoga što Benhabib podrazumijeva pod „*reciprocitetom* komunikacijskih uloga“[168] (Benhabib, 2011:71), odnosno nevidljivošću osobnosti 'drugih', jer zajednica, bez te elementarne empatije i pokušaja stavljanja u njihov položaj, ustvari pripisuje značenja i vrijednosti postupcima građana imigrantskog podrijetla kako ih sama vidi. Slučajevi zabrane hidžaba Fereshti Ludin i djevojkama imigrantskog podrijetla u Francuskoj iz potpoglavlja 1.1 pokazali su da je došlo upravo do toga – do izostanka iskrenog zanimanja za situacije u kojima se nalaze građani imigrantskog podrijetla koje su zajednice u Njemačkoj i Francuskoj odlučile prihvatiti kao svoje članove i nespremnosti „da se upoznaju sa situacijama drugih ljudi i potom upotrijebe svoju maštu kako bi jedno vrijeme [probali] hodati u njihovim cipelama“ (Appiah, 2006: 63) figurativno govoreći.

Vratimo se onda na gore spomenuto pitanje o tome što ako imigranti uistinu nikada u potpunosti ne mogu prihvatiti vrijednosti koje se smatraju nacionalnima ili barem određujućima za zajednicu primateljicu. Ideja iskrenog zanimanja za priče 'drugih' i stavljanja u njihov položaj i jest da se tim pričama omogući sudjelovanje u pričama onih koji su odlučili prihvatiti imigrante, a da se potonjima da prilika da sudjeluju u pričama zajednice i na taj način postanu dijelom samopercepcije zajednice. Kroz tu razmjenu priča i građani imigrantskog podrijetla mijenjaju vlastitu samopercepciju, a istovremeno dolazi do resignifikacije identiteta zajednice, koja je u osnovi koncepta demokratskih iteracija. U takvom scenariju postoji nada da će doći do smanjenja jaza između navodno različitih vrijednosnih sustava koji bi mogao biti u podlozi nerazumijevanja između zajednice primateljice i građana imigrantskog podrijetla.

Appiahov je argument da do sukoba između vrijednosti ne dolazi uvijek samo zato što se radi o uistinu različitim vrijednostima, već zbog različitog tumačenja istih vrijednosti ili

[168] Kurziv u izvorniku.

različitog određivanja prioriteta među vrijednostima, a tek u nekim slučajevima zbog izostanka određenog vrijednosnog koncepta kojem neki pojedinci pridaju veliku važnost, dok je drugima potpuno nepoznat. Premošćivanje tih različitosti moguće je kroz stalnu konverzaciju vrijednosti koja se ionako već odvija i među pripadnicima iste kulture ili etniciteta, a imigranti onda svojim prisustvom tu konverzaciju samo prenose preko nacionalnih granica. U srži kozmopolitizma jest uvjerenje u pretpostavku da „među svim kulturama postoji dovoljno preklapanja među vrijednosnim rječnicima za započinjanje razgovora“ (Appiah, 2006: 57). Bez tog razgovora i iskrenog zanimanja za priče 'drugih' te sposobnosti ulaska u njihov svijet i sagledavanja života „iz perspektive osobe druge vjere ili etniciteta“ (Nussbaum, 2012: 3) i izvrsna zakonodavna rješenja i dobre javne politike u konačnici se mogu pokazati neučinkovitima.

2. Komunitarizam o pojedincu i zajednici

> „...komunitaristi ne žele u potpunosti napustiti načelo ljudskoga roda. [...] Njihova je teza da načelo zajednice ima prioritet, na način da nacionalna prava imaju prednost pred ljudskim pravima – naše obveze prema sunarodnjacima su na prvome mjestu.“ (Cole u Wellman i Cole, 2011: 211)

Prethodno poglavlje počiva na temeljnoj premisi moralnog kozmopolitizma da su sva ljudska bića jednako moralno vrijedna i kao takva imaju jednako pravo na dostojanstven život, koji im ne smije biti uskraćen zbog askriptivnih obilježja na koja sami ne mogu utjecati, kao što su mjesto rođenja, spol ili boja kože. Moralni kozmopolitizam iz kuta zajednice podrazumijeva da zajednica ima moralne obveze ne samo prema svojim državljanima, već i prema 'drugima' koji se nađu na njezinim granicama ili među njezinim članovima bez obzira na to što ne pripadaju toj zajednici u nacionalnom ili etničkom smislu. To je, naravno, krajnje pojednostavljen sukus kozmopolitskog pristupa odnosu pojedinca i zajednice, koji ne zadire u nijanse kozmopolitskih struja od utilitarističkih i realističnih do onih koje veći naglasak stavljaju na dužnosti i vrline.[169] Međutim, namjerno je pojednostavljen kako bi izazvao pitanja iz kuta zajednice koja se sama po sebi nameću te ih je nemoguće zaobići i onda kada prihvatimo obje navedene etičke premise.

Nemaju li članovi zajednice pravo izjasniti se o tome žele li primiti 'druge' koji nisu njihovim dijelom i koji nisu sudjelovali u izgradnji zajednice, niti s njom dijele jezik, povijest i kulturu? Ako se i izjasni potvrdno u korist 'drugih', nije li zajednica ipak ponajprije obvezna pobrinuti se za one koji su sudjelovali u njezinoj izgradnji kroz povijest i nemaju li članovi te zajednice pravo odrediti kako i kada će 'drugi' postati ravnopravnim članovima zajednice? To su pitanja oko kojih je strukturirano ovo poglavlje, a koja u ovom uvodnom dijelu iziskuju jednu teorijsku i jednu metodološku napomenu.

Prema radnoj definiciji komunitarizma iz uvoda u prvi dio disertacije, jezgru komunitarističkih pristupa, koji daju prednost pravima zajednice u odnosu na prava 'drugih', predstavlja teza da je identitet pojedinca konstituiran kroz identitet zajednice, odnosno da se „sebstvo ne može razumjeti izdvojeno iz društvenih odnosa u koje je uronjeno“ (Miller, 2000: 99).[170] Čini li ga ta teza neliberalnim? To je pitanje važno u uvodu rasprave o komunitarizmu u kontekstu imigracije, jer ako je odgovor potvrdan, tada u disertaciji ustvari suprotstavljamo jedan od mogućih liberalnih pristupa odnosu pojedinca i zajednice (onaj kozmopolitski),

[169] V. Bader, 2005: 335.
[170] V. i str. 15 disertacije.

jednome od neliberalnih pristupa (onome komunitarističkom). S druge strane, ako je odgovor niječan, suprotstavljaju se dva liberalna pristupa tom odnosu. Disertacija se priklanja drugoj opciji i prihvaća Millerov stav prema kojem uronjenost pojedinca u zajednicu ne suprotstavlja komunitarizam liberalizmu, već individualizmu prema kojem pojedinci „oblikuju svoja uvjerenja, sklonosti i ciljeve“ (Miller, 2005: 99) neovisno o zajednici u kojoj žive ili u kojoj su rođeni. Potvrda utemeljenosti te druge opcije proizlazi i iz polazišta pristupa ljudskim pravima kozmopolitske autorice Nussbaum, koja potrebu za poštivanjem ljudskog dostojanstva, kao jezgru kozmopolitizma, izvodi ne samo iz inteligencije i sposobnosti čovjeka za etičko rasuđivanje, već i iz društvenosti ljudskih bića shvaćenih u antičkome smislu kao političkih osoba.

Stoga razmatranje spomenute teorijske napomene možemo zaključiti konstatacijom da su teoretičarima i jednog i drugog usmjerenja zajedničke osnove liberalne teorije koje počivaju u jednakosti i ravnopravnosti svih pojedinaca, bez obzira na njihova askriptivna obilježja te da do razdvajanja dolazi u načinu utemeljenja te jednakosti. Teoretičari kozmopolitskog liberalizma pronalaze ga u vrijednostima i dostojanstvu te kognitivnim, moralnim i emocionalnim sposobnostima svakog pojedinca ne vežući ga uz zatvoreni nacionalni teritorij (Benhabib, 2004 i 2011, Nussbaum, 2012), dok komunitarizam (Miller 2005, 2008, 2013, Walzer, 2000) pretpostavlja nužnost zatvorenosti zajednice u kojoj su pojedinci jednaki kao njezini pripadnici, odnosno u kojoj „svi pojedinci imaju jednaka prava i zaslužuju jednako poštovanje [...], ali su ta prava tipično rezervirana za građane“ (Kymlicka, 2003: 180).

Druga, metodološka napomena odnosi se na strukturu drugog poglavlja. Potpoglavlje 2.1 prikazat će na čemu komunitaristi temelje davanje prednosti pravima i zahtjevima zajednice u odnosu na prava 'drugih' koji se nađu na njezinim granicama. Potpoglavlje 2.2 donosi komunitarističke argumente protiv otvorenijih i propusnih granica te je svojevrstan kontrapunkt potpoglavlju 1.2. U zadnjem potpoglavlju (2.3) raspravlja se o tome što davanje prednosti zahtjevima zajednice može značiti za položaj i članstvo imigranata u državama primateljicama.

2.1 Poimanje zajednice

„Prijem i isključenje su sama srž nezavisnosti zajednice."
(Walzer, 2000: 98)

Povijest ideje zajednice datira iz antičkoga doba, a linija mislioca koji su utjecali na njezino formiranje proteže se od Aristotela kao začetnika do Hegela koji je bitno utjecao na njezino suvremeno oblikovanje (Avineri i de-Shalit, 1992).[171] Suvremeni komunitarizam ili neokomunitarizam (Passerin d' Entrèves, 1998) počinje se razvijati u anglosaksonskoj političkoj teoriji u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošloga stoljeća kao reakcija na oživljavanje individualizma i atomizma u novokantovskim i utilitarističkim teorijama toga vremena. Kao i kozmopolitizmu, i ovom se teorijskom usmjerenju može pristupiti iz pozicije ključnih suvremenih komunitarista[172] temama koje se smatraju središnjima u ovome području političke teorije, a to su „1) koncepcija osobe; 2) koncepcija zajednice; 3) priroda i doseg distributivne pravde; 4) prednost pravednog pred dobrim" (Passerin d' Entrèves, 1998). Međutim, ono što nas u drugom poglavlju ponajprije zanima jest na čemu komunitarizam temelji prednost koju daje zajednici u njezinom srazu s pojedincem u liku imigranta, odnosno stranca, osobe koja joj (još) ne pripada. Pri tome se rasprava neće voditi kao analiza odnosa većinske zajednice prema manjinama ili manjinskih zajednica prema pojedincima u tim zajednicama iako imigranti nerijetko dijele sudbinu manjina u zajednicama primateljicama. Rasprava u tom smjeru odvela bi nas u analizu multikulturalnih i egalitarnih pristupa pravima pojedinca u odnosu na prava zajednice. U ovom poglavlju, kao i u cijelom prvom dijelu rada, zanima nas normativno utemeljenje dvaju suprotstavljenih pristupa odnosu pojedinca i zajednice u suvremenoj političkoj teoriji.

Ako je jednaka moralna vrijednost svakog ljudskog bića, koja iziskuje poštovanje jednakog dostojanstva svakog pojedinca, normativni temelj kozmopolitizma, što čini normativni temelj komunitarizma? Najčešći odgovor na to pitanje jest pravo zajednice na samoodređenje, odnosno pravo njezinih članova da odluče o tome kome će dopustiti biti dijelom te zajednice. Taj je odgovor naizgled samorazumljiv, ali nameće dva dodatna pitanja. Kao prvo, odakle izvire to pravo zajednice i kao drugo, koje su posljedice toga prava za imigrante koji žele ući u određenu nacionalnu zajednicu, bez obzira govorimo li o prvoj admisiji ili o stjecanju članstva? U traženju odgovora na ta pitanja rasprava u ovom poglavlju

[171] V. Hegelovo razlikovanje univerzalnih pravila moraliteta („Moralität") od etičkih načela koja su specifična za pojedinu zajednicu („Sittlichkeit"), Avineri i de-Shalit, 1992: 2.
[172] Alasdair MacIntyre, Michael Sandel, Charles Taylor, Michael Walzer i Roberto Mangabeira Unger (Passerin d' Entrèves, 1998).

vodit će se iz pozicije komunitarističkih pristupa koji se obično nazivaju liberalno-nacionalističkima (Bader, 2005: 335),[173] a koji pokušavaju pomiriti važnost, prava i zahtjeve zajednice i „značaj članstva u ljudskim zajednicama uopće“ (Tamir, 2002: 93) s pravima pojedinca te njegovom slobodom i autonomijom kao središnjim liberalnim vrijednostima.[174]

Djelo koje se smatra pokretačem vraćanja komunitarizma u suvremenu političku teoriju jest Rawlsova *Teorija pravde* (Avineri i de-Shalit, 1992: 1) objavljena 1971., koja sama po sebi, zbog odjeka koji je ostavila u političkoj misli kraja prošloga i početka ovog stoljeća, iziskuje poseban rad. Za potrebe ove disertacije valja tek kratko izdvojiti samo onaj njezin aspekt koji je potaknuo vraćanje važnosti zajednice na dnevni red političkih teoretičara i filozofa od osamdesetih godina prošloga stoljeća na ovamo. Taj se aspekt odnosi na pokušaj definiranja pravde na način koji će biti prihvatljiv svim članovima društva. Pitanje u osnovi Rawlsove koncepcije pravde, koja je izazvala reakciju suvremenih komunitarista i *revival* pitanja članstva u političkoj teoriji, jest sljedeće: je li moguće odrediti što je pravedno u jednom demokratskom društvu tako da njegovi članovi postignu dogovor o tome što će smatrati pravednim kako bi na temelju tako dogovorene koncepcije pravde mogli procijeniti da li je i u kojoj mjeri „osnovna struktura njihovog društva“ (Rawls, 1985: 225) pravedna.[175] Ako je odgovor na to pitanje potvrdan, on vodi k drugom pitanju, a to je kako se članovi društva, polazeći od pretpostavke da su svi slobodni i jednaki, mogu dogovoriti što je pravično i prihvatiti određenu koncepciju pravde koja će vrijediti za cijelo društvo.[176]

Prema Rawlsu, koncepcija koju će prihvatiti sve slobodne i jednake osobe u društvu ne može biti pod utjecajem bilo koje filozofijske ili religijske doktrine (Rawls, 1985: 224), već to može biti jedino pravda shvaćena u političkome smislu kao pravičnost. Pri tome se pod političkom koncepcijom pravde podrazumijeva konsenzus građana o praksama i načinima funkcioniranja institucija društva koje se smatraju pravednima na način prihvatljiv za sve. U tom smislu je „politička koncepcija [pravde] praktična, a ne metafizička ili epistemološka“ (Rawls, 1985: 230), jer se ne radi o spoznavanju biti pravde o čemu se članovi društva ne mogu dogovoriti, već o njihovom dogovoru što će smatrati pravednim i prema čemu će se ravnati uređenje toga društva. Međutim, ostaje otvoreno pitanje kako se građani uspijevaju

[173] V. i Parekh o Kymlicki (Parekh, 2000: 99-109).

[174] Liberalni nacionalizam pobliže je objašnjen u nastavku poglavlja u dijelu koji se bavi komunitarističkim shvaćanjem kulture koje je u temeljima davanja prednosti zahtjevima i pravima zajednice u odlučivanju o članstvu, odnosno njezinom otvaranju imigrantima.

[175] Rawls osnovnu strukturu društva definira kao „glavne političke, društvene i gospodarske institucije [...] društva i način na koji one povezane zajedno tvore jedinstveni sustav društvene suradnje“ (Rawls, 1985: 225).

[176] Pri tome je društveni okvir unutar kojeg se promišlja o pravdi koja je univerzalno prihvatljiva svim članovima zajednice onaj „ustavne demokracije“ ili „demokratskog režima“ (Rawls, 1985: 223-225).

dogovoriti o tome što će smatrati pravednim. Za Rawlsa je to ono što bi svi građani, nemajući saznanja o svom i tuđem društvenom položaju i svim slučajnostima s kojima su rođeni, a na koje ne mogu utjecati, definirali pravednim. To je ona početna pozicija, koju Rawls naziva „izvornim položajem s obilježjem [...] 'vela neznanja'" (Rawls, 1985: 235), jer se radi o zamišljanju položaja pojedinca koji odlučuje o tome što smatra pravednim bez ikakvih informacija ili spoznaja koje bi mogao imati pod utjecajem mjesta rođenja, boje kože, spola, društvene klase i tomu slično.

Ovdje nemamo pretenzije interpretirati ili analizirati Rawlsov postupak „izvornog položaja" i ulogu „vela neznanja", ali je digresija u proceduralnost shvaćanja „pravde kao pravičnosti" (Rawls, 1985) važna za bolje razumijevanje oživljavanja zajednice i aktualiziranja pitanja članstva u političkoj teoriji i filozofiji u osamdesetim godinama prošloga stoljeća. Naime, sâm Rawls ne presumira da politička koncepcija pravde kao pravičnosti može funkcionirati izvan ustavne demokracije navodeći da ne želi prejudicirati pitanja o mogućnosti proširivanja takvog shvaćanja pravde na „opću političku koncepciju [pravde] za različite vrste društava koja postoje u različitim povijesnim i društvenim uvjetima" (Rawls, 1985: 225).[177] Jednako tako, politička koncepcija pravde polazi od temeljne liberalne premise o mogućnosti istovremenog postojanja različitog poimanja dobra u suvremenim demokratskim društvima (Rawls, 1985: 249) u kojima građani kao slobodni i jednaki članovi društva imaju određenu intuitivnu viziju kako bi pravedno društvo trebalo izgledati i funkcionirati te se međusobno dogovaraju što će prihvatiti kao pravično apstrahirajući vlastite koncepcije dobra. Ono što se, međutim, ne dovodi u pitanje jest tko i kako određuje tko su slobodni i jednaki članovi društva, već se članstvo uzima kao datost.[178]

Time se politička koncepcija pravde, o kojoj odlučuju slobodni i jednaki pojedinci određenog demokratskog društva, otvara napadima iz kuta pitanja o realnosti apstrahiranja utjecaja povijesti, tradicije i kulture na izvorni položaj, kao i iz kuta pitanja o položaju onih

---

[177] To je odmak od Rawlsovog argumenta iz *Teorije pravde* prema kojem „pravda kao pravičnost" podrazumijeva dogovor „slobodnih i racionalnih osoba" o načelima prema kojima će se voditi osnovna struktura društva (Rawls, 1971: 11), ali prema kojem se ne radi o dogovoru da se „uđe u određeni [oblik] društva ili usvoji određeni oblik vladavine", već [o dogovoru] da se prihvate određena moralna načela" (Rawls, 1971: 16) prema kojima će se onda donositi odluke „o oblicima vladavine koji se mogu uspostaviti" (Rawls, 1971: 11).

[178] Rawls se marginalno dotiče pitanja članstva i imigracije u *Pravu narodâ* (Rawls, 2004) u kojem društvo promatra kao zatvorenu cjelinu u koju „osobe [...] ulaze samo rođenjem, a izlaze samo smrću" (Rawls, 2004: 36). Iako jasno detektira glavne uzroke imigracije, kao što su progoni motivirani vjerskim i etničkim različitostima i političkim uvjerenjima, glad, prirast stanovništva i neravnopravnost žena, smatra da imigracija „prestaje biti ozbiljan problem u realističnoj utopiji" (Rawls, 2004: 18) u kojoj „vjerska sloboda i sloboda savjesti, politička sloboda i ustavne slobode, kao i ravnopravnost žena čine temeljne aspekte zdrave društvene politike za realističnu utopiju" (Rawls, 2004: 18). Prema Rawlsu, u uređenom svijetu liberalnih naroda i „*pristojnih naroda*" (kurziv u izvorniku), za koje Rawls upotrebljava zajednički naziv „dobro uređeni narodi" (Rawls, 2004: 12), koji pomažu opterećenim društvima (Rawls, 2004: 123), dokidaju se potrebe za imigracijom.

pojedinaca u demokratskom društvu koji su deklaratorno slobodni i jednaki, ali im je onemogućeno sudjelovanje u odlučivanju o onome što se smatra pravednim u društvu u kojem žive. Prvi otvoreni kut teorijskog proboja iskoristio je suvremeni komunitarizam i on postaje pokretačem u Walzerovim *Područjima pravde* (Walzer, 2000) koja se navode kao djelo koje je označilo prekid šutnje o članstvu i etici imigracije u političkoj filozofiji (Bader, 2005: 335)[179].

Taj prvi teorijski proboj polazi od pitanja o čemu ustvari slobodni i jednaki pojedinci u demokratskom društvu odlučuju kada postižu konsenzus o tome što će smatrati pravednim kako bi „osnovna struktura društva" (Rawls, 1985: 224) mogla funkcionirati. Odgovor je da odlučuju o nekoj zajedničkoj koncepciji dobra i načinu na koji će se ta dobra raspodjeljivati, odnosno o distributivnoj pravdi. U koncepciji izvornog položaja i vela neznanja presumira se da su pojedinci u odlučivanju oslobođeni od utjecaja koji bi na njihove odluke mogli imati mjesto rođenja, kultura, tradicija ili povijest okruženja u kojem su formirani, spol, boja kože, društveni položaj, i slično. Međutim, u toj koncepciji nedovoljno se uzima u obzir da je izbor s kojim se pojedinci suočavaju ipak uvjetovan onim što pojedina zajednica smatra mogućim varijantama dobroga i pravednoga. Walzer polazi upravo od toga, odnosno od onoga što bi pojedinci izabrali u trenutku kada se makne veo neznanja, kada moraju ponoviti svoj izbor, a sposobni su zanemariti vlastite interese u cilju općeg dobra. Odatle dolazi do odgovora da bi ono što smatraju dobrim i pravednim bilo neumitno pod utjecajem zajedničkog života. Drugim riječima, čak i kada se radi o slobodnim i jednakim pojedincima demokratskih društava, slobodni i jednaki pojedinci različitih društava izabrat će različite koncepcije dobra i pravednosti, jer iako mogu apstrahirati individualne interese i poimanja dobra, ne mogu apstrahirati „različit[a] razumijevanja samih društvenih dobara" u zajednici u kojoj žive, kao „neizbjež[an] proizvod[...] povijesnog i kulturnog pluralizma" (Walzer, 2000: 28).

Sljedeće pitanje koje proizlazi iz ovakvog poimanja pravde i raspodjele dobara, koje se protivi Rawlsovoj univerzalističkoj i individualističkoj teoriji, jest tko i kako onda odlučuje što će se u pojedinoj zajednici smatrati dobrim i pravednim, odnosno koji će izbori uopće biti ponuđeni njezinim članovima. Walzerov odgovor je da to mogu biti samo članovi zajednice i stoga je „primarno dobro koje raspodjeljujemo međusobno [...] članstvo u nekoj ljudskoj zajednici" (Walzer, 2000: 61). To je postao gotovo postulat komunitarističkog pristupa odnosu pojedinca i zajednice u suvremenoj političkoj teoriji i kao takav je uistinu fundamentalan za odnos imigranata i država primateljica.

[179] V. i Bader, 1995: 213.

Walzer iz tog postulata izvodi konstataciju od koje je u jednom dijelu krenula i Benhabib crpeći inspiraciju iz Hanne Arendt i njezinog vraćanja na obespravljenost osoba bez državljanstva, a to je da je „bezdržavnost […] stanje beskrajne opasnosti“ (Walzer, 2000: 62). Migranti, odnosno osobe koje napuštaju svoju domovinu iz bilo kojeg razloga, a u kontekstu ove disertacije relevantni su njihovi ekonomski motivi, prilikom traženja ulaska u potencijalnu državu primateljicu nisu osobe bez vlastite države, ali se u trenutku traženja ulaska izlažu riziku da budu odbijeni i da budu osobe bez države ako se ne žele vratiti u domovinu. Članstvo u smislu primitka, odnosno dopuštanja ulaska, zato i jest najvažnije dobro ili „primarno dobro“ (Walzer, 2000: 61), jer će njegovo dodjeljivanje omogućiti onima kojima je dodijeljeno sudjelovanje u svim drugim raspodjelama, odnosno pravima, dobrima i povlasticama. Međutim, ono je iz istih razloga i jedno od najtežih ili najzahtjevnijih pitanja u suvremenoj političkoj teoriji, jer u osnovi postavlja pitanje o tome tko ima pravo odlučivati tko će postati članom zajednice. U prvom poglavlju vidjeli smo s kojih pozicija nastupaju kozmopolisti koji vagu odlučivanja o članstvu naginju prema pravima 'drugih', odnosno onih koji članstvo zahtijevaju, u čemu je Benhabib otišla možda najdalje smatrajući da i ti 'drugi' imaju pravo biti saslušani, kao i pravo sudjelovati u odlučivanju o svome članstvu. S Walzerovim *Područjima pravde,* koja su kronološki prethodila *revivalu* suvremenog kozmopolitizma krajem 20. i početkom 21. stoljeća (Edmunds, 2013: 671), vaga u odlučivanju naginje se u smjeru zahtjeva i prava zajednice.

Ako prihvatimo da je članstvo uistinu „primarno dobro koje raspodjeljujemo međusobno“ (Walzer, 2000: 61), onda se logično nameće pitanje tko ga raspodjeljuje, kako i kome. Prema Walzeru, to mogu biti samo oni koji su već članovi zajednice koji članstvo raspodjeljuju 'ne-članovima', ali je osnovni preduvjet za donošenje odluke zaokruženost, odnosno zatvorenost zajednica. U protivnom pitanje članstva prestaje biti relevantno, jer se u imaginarnoj 'globalnoj državi', u kojoj je članstvo ili svima jednako raspodijeljeno ili su svi međusobno stranci, nema što raspodjeljivati (Walzer, 2000: 64).[180] Ovdje se na pitanje o tome tko odlučuje o raspodjeli članstva i kome tek djelomično odgovara, a argumentirani odgovori na ta pitanja prije svega iziskuju pojašnjenje poimanja zajednice.

Prema Walzeru je njezino određujuće obilježje zaokruženost, shvaćena u teritorijalnom ili zemljopisnom smislu omeđenosti granicama, ali je jednako važna ili gotovo važnija zaokruženost u smislu zajedničke povijesti i kulture njezinih članova, odnosno u smislu

[180] Walzer ističe da i kada bi svi pojedinci bili članovi globalne zajednice, opet bi postojali dijelovi te zajednice koji su iz različitih razloga privlačniji od drugih i oni koji će iz tih ili nekih svojih osobnih razloga željeti napustiti mjesta rođenja i imigrirati u druge dijelove tako zamišljene globalne zajednice (Walzer, 2000: 82).

„osjećaja srodnosti i uzajamnosti“ (Walzer, 2000: 84) članova zajednice. Pod utjecajem povijesti i kulture koje pripadnici zajednice dijele i koje su utjecale na njezino oblikovanje, formira se i izbor dobara o kojima zajednica odlučuje, odnosno samopoimanje zajednice na temelju kojega njezini članovi donose odluke o tome žele li je i u kojoj mjeri proširiti novim članovima koji zahtijevaju ulazak. Iz takvog shvaćanja proizlazi pravo zajednice na isključivanje stranaca,[181] koje ipak nije bezuvjetno zbog čega Walzer i navodi da članstvo i 'ne-članstvo' nisu jedine ponuđene opcije. Iako naglašava važnost kulture, povijesti i tradicije za oblikovanje zajednice, primarno ga zanima kako se pravo zajednice na odlučivanje o svojoj veličini i sastavu članstva odražava na suvremene politike prijema imigranata o čemu će biti više riječi kroz analizu implikacija zaokruženosti zajednice za ulazak imigranata i njihova prava nakon što im je ulazak odobren.[182]

Budući da je u komunitarizmu zajednica središnji koncept, a prednost njezinih zahtjeva i prava pred ljudskim pravima pojedinca jedna od polaznih premisa, važno je zadržati se na onome iz čega zajednica, osim svoje zaokruženosti, derivira pravo na isključenje, odnosno na značajkama ili vrijednostima koje je čine zajednicom, a kako je vide teoretičari komunitarističkog usmjerenja. Dalje od Walzera u smjeru promišljanja biti zajednice otišao je David Miller koji zajednicu poistovjećuje s nacionalnom zajednicom i navodi pet obilježja koja oblikuju nacionalni identitet.[183] Vidjet ćemo da imigranti činjenicom svoga rođenja u drugoj državi, nerijetko i na drugom kraju svijeta, nikada neće moći sudjelovati u nekima od tih obilježja, dok su za neka od njih teoretičari komunitarističkog usmjerenja uvjerenja da ih imigranti ne mogu dijeliti i za ta je obilježja Benhabib pokušala pronaći rješenje kroz koncept demokratskih iteracija.

Prema Milleru nacionalni identitet, a time i identitet nacionalne zajednice u smislu zaokružene cjeline koja ima pravo odlučiti hoće li, kada, kako i u kojoj mjeri primiti nove članove ili će zatvoriti svoje granice 'drugima', određuju zajednička uvjerenja i „uzajamno priznavanje“ (Miller, 1999: 23) pripadnosti među njezinim članovima, zajednička povijest, zajedničko činjenje, odnosno obavljanje različitih aktivnosti, teritorijalna omeđenost i

[181] Drugi autori to pravo izvode iz prava na slobodu udruživanja koje s pojedinca proširuju na zajednicu (Wellman, 2008) te iz prava na samoodređenje, kao i iz nacionalnog i kulturalnog identiteta i „karaktera“ zajednice (Miller, 1999: 26; 2016: 62-65). V. potpoglavlje 2.2.

[182] V. potpoglavlja 2.2 i 2.3.

[183] U kontekstu ove rasprave nacija se uzima kao zajednica s kojom se potencijalni imigranti susreću, bilo prilikom traženja ulaska ili kasnije prilikom uključivanja u društvo države primateljice i razmišljanja o vlastitoj pripadnosti zajednici u koju su uselili. Iako se imigranti najčešće susreću sa zajednicama na lokalnoj ili regionalnoj razini, u tim se zajednicama, ustvari, odražavaju propisi, prakse, uvjerenja i kultura nacije. Nacija se ne poistovjećuje s državom, niti s etničkom zajednicom, a podrobnija analiza razlika između ovih koncepata je irelevantna za ovaj dio disertacije. O tome v. više u Miller, 1999: 18-20.

naposljetku, ono što je Miller nazvao „nacionalnim karakterom“ ili „zajedničkom javnom kulturom“ (Miller, 1999: 25). Neke od tih značajki ili možda sve čine se same po sebi razumljivima, ali njihova interpretacija jest ono što razdvaja komunitariste od kozmopolista i utječe na poimanje odnosa zajednice i imigranata. Iz njih izviru tri pitanja koja su ključna za taj odnos: koliko su te značajke važne za članove zajednice i njihov osobni identitet, mogu li oni koji prvobitno nisu članovi određene zajednice steći sva ili neka od tih obilježja i, ako ne mogu, mogu li usprkos tomu postati članovima određene zajednice. Interpretacija koja razdvaja komunitariste od kozmopolista u osnovi je ontološke i etičke naravi. Iz nje proizlaze njihovi međusobno suprotstavljeni odgovori na ta tri pitanja koji onda utječu i na viđenje imigracijske politike općenito, a kako se odražavaju na europsku imigracijsku politiku vidjet ćemo u drugom dijelu disertacije.

Promatrane skupa, Millerove značajke opisuju zajednicu kao cjelinu čiji pojedinci prepoznaju i priznaju jedni druge kao članove na temelju zajedničke povijesti u kojoj su sudjelovali njihovi preci, koja je kontinuum u kojem će sudjelovati njihovi potomci i koja ih na neki način obvezuje jedne prema drugima. Međutim, više od svega obvezuje ih osjećaj pripadanja jednih drugima na temelju zajedničkih ili sličnih uvjerenja o tome kakav život žele, a koji ne isključuje suživot pripadnika različitih rasa ili etničkih zajednica pod pretpostavkom da iz takve etničke i svake druge raznovrsnosti proizlazi razumijevanje zajednice zajedničko njezinim članovima, koje ju razlikuje od drugih zajednica, odnosno ono što je Miller nazvao „vlastitim razlikovnim i zajedničkim karakterom“ zajednice (Miller, 1999: 25). Slično viđenje zajednice daje i Yael Tamir koja „kontinuitet i poštovanje prošlosti“ smatra „inherentnima nacionalkulturnom identitetu“ (Tamir, 2002: 85), a nacionalnost i kulturu „kao kretanje kroz vrijeme, zasnovano na prenošenju jezika, tradicija i normi s jedne generacije na drugu“ (Tamir, 2002: 85). Za raspravu o odnosu tako shvaćene zajednice i pojedinca važno je kako njezini članovi odlučuju o tome koga će primiti u svoje članstvo i što ih vodi u toj odluci – uvjerenje o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića, bez obzira da li se radi o sunarodnjacima ili strancima, ili se primarno vode osjećajem obvezanosti prema članovima svoje zajednice.

Krenimo redom. Nijedna od navedenih značajki nije nešto u čemu i imigranti koji borave na teritoriju određene države primateljice ne bi mogli sudjelovati po isteku nekog vremena.[184] To je, međutim, ona druga faza kada su „stranci [već] među nama“ da parafraziramo Millera (Miller, 2016) i kada kao članovi zajednice koji su im dopustili ulazak

[184] Osim, naravno, teritorijalne omeđenosti, koja je ionako zemljopisne prirode.

odlučujemo o tome koja ćemo im prava dati.[185] Teža i kontroverznija pitanja su ima li zajednica pravo zatvoriti svoje granice potencijalnim imigrantima, a ako ima, na čemu temelji to svoje pravo i u kakvom je ono odnosu prema pravima pojedinaca koji zahtijevaju ulazak.

Nije naodmet ponoviti da se pod 'potencijalnim imigrantima' ovdje ne misli na izbjeglice i tražitelje međunarodne zaštite. Njihova su prava, kao i obveze država članica Europske unije prema tim kategorijama imigranata, posebno uređena instrumentima međunarodnoga i europskoga prava.[186] Ti instrumenti jamče prioritet ulaska izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite zbog činjenice što bi u slučaju odbijanja ulaska bili prisiljeni vratiti se u domovinu u kojoj su izloženi progonu ili u kojoj bjesni rat zbog kojega se i nemaju gdje vratiti. Radni migranti, s druge strane, napuštaju domovinu zbog loših gospodarskih prilika, nezaposlenosti, siromaštva ili tek iz želje za većom zaradom i boljim životnim prilikama. Pretpostavka je da im, za razliku od izbjeglica i tražitelja azila, život nije ugrožen i da im politička zajednica države u koju žele ući može lakše odbiti ulazak.[187] Međutim, i u tom slučaju zajednica mora moći utemeljiti, obrazložiti i opravdati svoje pravo na isključivanje i to je ono što nas u zanima u ovom dijelu disertacije.

Kako bismo mogli analizirati netom postavljena pitanja, najprije ćemo rasvijetliti poimanje zajednice, koje je u korijenu pojma 'komunitarizam'.[188] Za razumijevanje utemeljenosti prava zajednice na isključivanje važni su radovi suvremenih političkih teoretičara komunitarističkog usmjerenja koji se bave pitanjima ulaska i članstva imigranata, a koji kulturu smatraju važnom za određenje zajednice te pripadnost potencijalnih novih članova zajednici (Kymlicka, 2003; Miller, 1999, 2000, 2016; Tamir, 2002; Walzer, 2000). Zato su iz rasprave isključeni radovi istaknutih političkih teoretičara i filozofa komunitarističkog usmjerenja koji se manje bave ili se uopće ne bave pitanjima prava ulaska i članstva imigranata.[189] Pogledajmo zašto je kulturi dano središnje mjesto.

Odgovor je naizgled jednostavan ako se pomisli na uobičajeno shvaćanje kulture kao skupa običaja i tradicija koji opisuju određenu zajednicu, bilo da se radi o lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj zajednici. U toj varijanti kultura je shvaćena kao skup „kulturalnih artefakata koji su dostupni svima koji [joj] pripadaju – knjiga, tiskovina, brošura i, u novije

[185] V. potpoglavlje 2.3.
[186] V. fusnotu 7.
[187] Raspravu dodatno otežava činjenica što je pojedince i obitelji koje krajnje siromaštvo prisiljava na iseljavanje, pa i svojevrsno izbjeglištvo (Lakoff i Ferguson, 2006; v. i Project Enomomic Refugee, 2018) sve teže razlikovati od političkih izbjeglica, odnosno pojedinaca i grupa kojima je u domovini ugrožen život ili su izloženi progonu zbog svojih političkih uvjerenja.
[188] Hrvatska inačica izvedena je iz engleskog termina za zajednicu ('community'), koji se nalazi i u korijenu engleske inačice za ovu struju u političkoj misli ('communitarianism').
[189] Primjerice Alasdaira MacIntyrea (Macintyre, 1984) ili Michaela Sandela (Sandel, 1984).

vrijeme, elektroničkih medija“ (Miller, 1999: 32), a pomoću kojih se među pripadnicima zajednice, kod Millera nacije, prenose zajednička uvjerenja. Međutim, za pitanje odnosa imigranata i zajednice, zanimljivija je ona složenija strana odgovora da je kultura tà koja zajednicu čini zaokruženom i da članovi zajednice na temelju zajedničke kulture donose odluku o tome kome će distribuirati članstvo kao „primarno dobro“ (Walzer, 2000: 61).

Jedan od osnovnih argumenata autora posvećenih pitanju uloge kulture za pojedinca i zajednicu jest da je način na koji svaka osoba percipira samu sebe i vlastiti identitet dijelom uvjetovan kulturom u kojoj je odrasla. Kultura je u tom smislu važan dio osobnog identiteta pojedinca na temelju kojeg on ili ona donosi odluke o onome što smatra vrijednim, važnim i moralnim i na osnovi čega izgrađuje svoju koncepciju dobrog života koji smatra vrijednim živjeti. Važnost kulture za identitet pojedinca, međutim, nije nešto što bi kozmopolisti osporavali i zato ovako formulirana ona iziskuje razradu kroz koju ćemo definirati što se podrazumijeva pod pojmom kulture te kakva je normativna veza između utjecaja kulture na identitet pojedinca i odluka koje zajednica donosi kada se radi o potencijalnim novim članovima.

Ustvrdimo li da je kultura višeznačan i ambivalentan pojam, zasigurno nećemo konstatirati nešto što nije opće poznato i kao takvo moglo bi biti predmetom rada druge tematike. Ovdje nas, međutim, zanima što je kultura za autore komunitarističkog usmjerenja koji se bave pitanjima članstva, a koji je i sami različito definiraju iako su složni u pogledu njezine važnosti za identitet pojedinca i njegove odabire te za odluke koje zajednica donosi, a tiču se njezinih članova. U tom smislu se kao ključna nude poimanja kulture Willa Kymlicke (Kymlicka, 2003), Yael Tamir (Tamir, 2002) i Davida Millera (Miller, 1999, 2000). Zašto baš ovo troje autora? Budući da je, prema metodološkoj napomeni s početka ovog poglavlja, zauzeto stajalište da komunitarizam nije suprotstavljen liberalizmu, već predstavlja moguću varijantu liberalne teorije i kontrapunkt individualizmu, onda je važno utvrditi kako teoretičari tog usmjerenja poimaju pojedinca i njegov odnos prema zajednici općenito, što će onda biti ključno za komunitaristički pristup odnosu građana imigrantskog podrijetla i zajednice u koju žele ući, odnosno čijim članovima žele postati. Kymlicka i Tamir promišljaju upravo te spone između temeljnih liberalnih vrijednosti individualne slobode i autonomije pojedinca s jedne strane te utjecaja zajednice ili kulture zajednice s druge strane, dok je Miller više usredotočen na promišljanje nacionalnog identiteta shvaćenog kao proizvod povijesnog kontinuiteta i zajedničke kulture njezinih pripadnika. Zajednički prikazane teze ovih teoretičara daju dobar pregled utemeljenja zahtjeva zajednice koji su važni za liberalni komunitarizam i

komunitarističko shvaćanje odnosa između zajednice i imigranata ili potencijalnih imigranata zbog čega i jesu ovdje izdvojene.

Za razumijevanje Kymlickinog poimanja kulture i njezine uloge u odnosu između imigranata i zajednica primateljica valja krenuti od individualne slobode od koje i Kymlicka polazi kao od središnjeg načela liberalizma (Kymlicka, 2003: 111) te presumptivne nemogućnosti pomirenja individualne slobode s pravima grupa, odnosno manjina. Za dokazivanje suprotnoga i potvrdu teze da „manjinska prava ne samo da su u skladu s individualnom slobodom, nego [...] je zapravo mogu i promicati" (Kymlicka, 2003: 111),[190] ključno je sâmo poimanje individualne slobode i kulture zajednice. Individualna sloboda podrazumijeva skup sloboda ili „određene fundamentalne slobode" (Kymlicka, 2003: 118), koje bi svaki pojedinac morao moći uživati ako je društvo uistinu liberalno. Sloboda koja je pretpostavka za realizaciju svih ostalih jest sloboda izbora života koji pojedinac smatra smislenim i vrijednim. Ta se sloboda može realizirati samo ako pojedinac ima na raspolaganju različite opcije između kojih može birati, ali i ako mu je dopuštena i omogućena promjena prvobitne odluke, revidiranje vlastitih izbora i donošenje drugačijih odluka. Sloboda izbora, spektar dostupnih opcija, kao i sloboda preispitivanja odluka i donošenja novih pretpostavke su za samostalno odlučivanje pojedinca o vlastitom životu i kao takve predstavljaju temelje za ostvarenje autonomije pojedinca.[191]

Pitanje koje izvire iz ovakvog poimanja individualne slobode i autonomije jest kako pojedinac može procijeniti ili prepoznati što je vrijedno, usporediti ponuđene mu mogućnosti ili u određenom trenutku svoga života uočiti da je prvobitni izbor bio neodgovarajući te da postoje druge mogućnosti koje otvaraju put k načinu života kojem teži ili mu se čini smislenijim. Riječ je, u osnovi, o prepoznavanju značenja ponuđenih izbora koje je nemoguće bez šireg konteksta koji pojedincu omogućava da prepozna nešto kao vrijedno, manje vrijedno ili bezvrijedno. Taj širi kontekst za Kymlicku je socijetalna kultura koju definira kao „kulturu koja svojim pripadnicima osigurava smislene načine života u punome rasponu ljudskih aktivnosti" (Kymlicka, 2003: 113) zahvaćajući kako privatno, tako i javno područje djelovanja i sve aspekte života pojedinca u zajednici – od društvenoga i gospodarskoga do

[190] Imigrantske skupine obično imaju status etničkih manjina (Geddes, 2008: 35). Teza o pomirenju individualne slobode i prava manjina kroz Kymlickin koncept socijetalne kulture (Kymlicka, 2003: 113) važna je za raspravu o pravima koja bi zajednica primateljica trebala zajamčiti imigrantima kojima je dopustila ulazak (v. potpoglavlje 2.3).

[191] Ovakvo poimanje osobne autonomije potječe od Raza prema kojem „[v]ladajuća zamisao koja stoji iza ideala osobne autonomije jest da ljudi trebaju sami stvarati vlastite živote," (Raz, 2007: 305). O tri preduvjeta za realizaciju osobne autonomije v. Raz, 2007: 308 i raspravu o prinudnoj prirodi graničnih kontrola u potpoglavlju 2.2 (str. 156-157 disertacije).

vjerskoga i obrazovnoga. Ako je kultura neophodna za prepoznavanje ne samo ponuđenih opcija, već i njihovih vrijednosti i značenja, tada je i ostvarenje slobode izbora nužno uvjetovano pripadnošću pojedinca socijetalnoj kulturi zbog čega pojedinac ozbiljenje svoje slobode i autonomije može pronaći jedino kroz uronjenost u socijetalnu kulturu.

To, međutim, ne podrazumijeva da je identitet pojedinca zadan socijetalnom kulturom te da se kao takav ne može mijenjati. Ona je konstitutivna za pojedinca, jer mu stavlja na raspolaganje opcije između kojih može birati, procjenjivati i donositi odluke o „odabiru neke koncepcije dobroga života“ (Kymlicka, 2003: 119) i na taj način osigurava jedan od temeljnih preduvjeta individualne slobode i autonomije, a to je sloboda izbora. U temeljima koncepcije socijetalne kulture jest ideja da pojedinac ne donosi odluke o tome kako želi voditi svoj život *ex nihilo*, već kao rezultat svog života u određenoj zajednici, odnosno kroz uronjenost u socijetalnu kulturu.

Kymlicka odriče komunitarističku odliku svojoj definiciji socijetalne kulture[192] objašnjavajući da je „sposobnost i pobuda za stvaranje i održavanje takve posebne kulture svojstvena 'nacijama' ili 'narodima'“ te [s]ocijetalne kulture, prema tome, teže biti nacionalne kulture“ (Kymlicka, 2003: 118) čiji članovi imaju zajedničku povijest, institucije i prakse, ali su slobodni odabrati i revidirati različite koncepcije dobra, dok prema strogo komunitarističkim shvaćanjima, zajednica i kultura na subnacionalnoj razini definiraju životne odluke i koncepcije dobra svojih članova ne ostavljajući im individualne mogućnosti njihovog promišljanja i mijenjanja. Kako bi uronjenost u socijetalnu kulturu uistinu mogla osigurati ozbiljenje individualne slobode i autonomije, ona mora dopuštati i preispitivanje odluka pojedinca, pa i donošenje nekih koje mogu biti radikalno drugačije od prvobitnih, uključujući potencijalno i odluku o napuštanju vlastite socijetalne kulture.

Za sagledavanje uloge koju socijetalna kultura ima za imigrante i njihov život u zajednici primateljici, pa i promišljanje stvarnih mogućnosti napuštanja vlastite socijetalne kulture, valja pobliže objasniti što ona obuhvaća i kako se razvija te što se događa sa socijetalnom kulturom pojedinaca koji odluče napustiti svoju domovinu i useliti u neku drugu državu. Prema Kymlicki, socijetalnu kulturu ne čine samo zajedničke vrijednosti neke zajednice, uspomene, tradicije ili konvencije, već je ona utjelovljena kroz način koncipiranja društvenog života zajednice koji je „institucionalno utjelovljen[] – u školama, medijima, ekonomiji, vlasti, itd.“ (Kymlicka, 2003: 113). Ona, dakle, osim svega onoga što zajednica spontano stječe kroz povijest i u suživotu pojedinaca na određenom teritoriju, obuhvaća

[192] Iako ga Bader, uz Kymlicku i Tamir, svrstava među komunitariste liberalno-nacionalističkog usmjerenja (Bader, 2005: 335).

institucije i prakse koje je zajednica odlučila uspostaviti i koje su za nju smislene upravo zato što zajednica kroz njih konkretizira vrijednosti i odluke o načinu ili načinima života koje cijeni.

Kako bi socijetalna kultura imala moć povezivanja svih članova zajednice, razvijanja uzajamnog povjerenja među njima te osjećaja i svijesti o pripadnosti zajednici, nužni su određeni preduvjeti koji su, prema Kymlicki, rezultat procesa modernizacije. Pri tome misli na standardiziranje nacionalnih jezika, opće opismenjavanje, uspostavu gospodarskih i političkih institucija te obrazovnih sustava. Riječ je o procesima koji omogućavaju široj zajednici razvijanje svijesti o određenom zajedničkom identitetu, ali i osvještavanje vrijednosti kojima teži i koje želi promicati. Ti su procesi temeljni preduvjeti za razvoj i jačanje „integrativne snage" (Kymlicka, 2003: 114) socijetalne kulture. Socijetalne kulture su, osim što su utjelovljene kroz norme, institucije i prakse, „uglavnom teritorijalno koncentrirane i utemeljene na zajedničkom jeziku" (Kymlicka, 2003: 113). Iako procesi modernizacije zahvaćaju cijelu zemlju u kojoj se odvijaju, Kymlicka smatra da u svakoj državi ne postoji samo jedna socijetalna kultura, već mnoštvo njih, ali je jedna dominantna, što odmah otvara pitanje njezinih odnosa prema ostalim kulturama, a u kontekstu ovoga rada relevantan je odnos između dominantne socijetalne kulture i socijetalnih kultura imigranata.

Radni migranti iseljavanjem napuštaju vlastitu socijetalnu kulturu, ali i u državi u koju useljavaju moraju imati pristup socijetalnoj kulturi kako bi uopće mogli imati na raspolaganju opcije između kojih će moći birati i donijeti odluku o tome kako žele živjeti svoj život te u konačnici biti „autor[ima] vlastit[ih] života" (Raz, 2007: 305). Prema Kymlicki iseljavanje i jest svjesno odricanje od vlastite kulture, od nečega na što imamo pravo, slično „odluci zavjeta na vječno siromaštvo" ili odricanju od „sredst[ava] koja ne služe pukom preživljavanju" (Kymlicka, 2003: 126) i kojih se većina članova neke zajednice ipak ne bi rado i bez prisile odrekla. Useljavanje u drugu državu i izloženost jednoj dominantnoj socijetalnoj kulturi ili mnoštvu socijetalnih kultura ne mora nužno podrazumijevati da je imigrantima uistinu omogućen pristup socijetalnoj kulturi. On to možda i jest pod pretpostavkom da je pojedinac spreman i voljan odreći se u cijelosti vlastite socijetalne kulture te da uistinu teži odbacivanju vlastite i prihvaćanju neke druge socijetalne kulture.

Dostupnost različitih mogućnosti i širokog raspona vrijednosti koje imigrantima nude socijetalne kulture u zemlji useljenja ne može se izjednačiti sa stvarnim pristupom socijetalnoj kulturi, jer se time pobija teza o njezinoj važnosti za autonomiju pojedinca i ideja o dubokoj povezanosti ljudskih bića s vlastitom kulturom (Kymlicka, 2003: 123), zbog čega Kymlicka i

navodi da ljudi ustvari „rjeđe i teže“ „stvarno sele između kultura“ (Kymlicka, 2003: 126). Zašto je tomu tako i kako se iseljavanje odražava na pristup pojedinaca vlastitoj socijetalnoj kulturi? Je li taj pristup u zemlji useljenja uopće više moguć?

Odgovor na prvo pitanje krije se u nečemu što bismo mogli nazvati razlikovanjem između ontološkog i kulturalnog razumijevanja socijetalne kulture. Potonje podrazumijeva tek dostupnost raznovrsnih mogućnosti između kojih pojedinac može izabrati, ali koje ne predstavljaju stvarnu bit socijetalne kulture. Ona počiva na pretpostavci da svaki pojedinac izgrađuje vlastiti život kroz svoje odnose s drugima te stječe „uvjerenj[a] o onome što daje vrijednost životu“ (Kymlicka, 2003: 120) iz suživota s drugima, a na temelju opcija koje mu na raspolaganje stavlja socijetalna kultura u kojoj je rođen i socijaliziran.[193] U tom smislu bi imigranti u državi u koju su uselili trebali imati pristup ne samo i jedino dominantnoj ili bilo kojoj drugoj socijetalnoj kulturi, već ponajprije vlastitoj.

S obzirom na elemente polazne definicije socijetalne kulture, imigranti u državi primateljici ne mogu u potpunosti ponovno izgraditi vlastitu socijetalnu kulturu, što ne isključuje pitanje njihovog prava na ostvarenje nekih aspekata vlastite socijetalne kulture. Stoga bi liberalne demokracije, u čijim su temeljima načela poštivanja individualne slobode i autonomije, trebale omogućiti pojedincima unutar svojih nacionalnih granica[194] pristup socijetalnoj kulturi koja im omogućava praktičnu realizaciju tih načela. U slučaju imigrantskih zajednica, onemogućavanje ili sprječavanje normi i praksi koje oživljavaju spone s imigrantskim socijetalnim kulturama vodi k obezvrđivanju osobnosti imigranata koja se, kao i osobnost pripadnika domicilnog stanovništva, može realizirati samo kroz uronjenost u vlastitu socijetalnu kulturu. Na taj način je na normativnoj razini moguće pomiriti načelo individualne slobode s pripadnošću pojedinca grupi ili kulturi.

Istovremeno se, međutim, otvaraju pitanja o praktičnoj realizaciji tog pomirenja. Kako zajednica primateljica može osigurati dostupnost socijetalne kulture imigrantskim skupinama? Koje dimenzije i aspekte socijetalne kulture valja učiniti dostupnima te kako se oni odražavaju na prava koja bi imigranti mogli ili trebali imati u zajednici primateljici? To su

[193] Ideja o dijaloškoj prirodi ljudskog života i ovisnosti identiteta pojedinca o „dijaloškim odnosima s drugima“ potječe od kanadskog filozofa Charlesa Taylora (Taylor, 1994: 34). Ti odnosi, međutim, ne definiraju identitet pojedinca, već omogućavaju njegovo ispunjenje (Taylor, 1994: 34), kao što i uronjenost pojedinca u socijetalnu kulturu ne definira njegov identitet, već omogućava njegovo ozbiljenje osiguravanjem slobode izbora. Kymlicka preuzima ideju o utjecaju kulturalne pripadnosti na identitet pojedinaca od Margalita i Raza prema kojima će pojedinci, „odrastajući među članovima [svoje] skupine, steći kulturu skupine i biti obilježeni njezinim karakterom“ (Margalit i Raz, 1990: 444).

[194] V. 'jurisdikcijsko' načelo u potpoglavlju 2.2. (str. 142 disertacije).

pitanja kojima ćemo se podrobnije baviti u potpoglavlju 2.3 te ovdje tek najaviti odgovore koje predlaže Kymlicka.

Njegova je teza da pripadnicima manjina, pa tako i imigrantima, taj pristup valja osigurati posebnim mjerama koje počivaju na grupno-diferenciranim pravima (Kymlicka, 2003: 123). Iako rad nema prostora za detaljnu analizu opravdanosti grupno-diferenciranih prava, u svrhu rasprave o pravima koja bi imigrantima mogla ili trebala biti zajamčena u državama primateljicama, valja objasniti o kojim je grupno-diferenciranim pravima riječ, na koga se odnose te koja pitanja otvaraju, a važna su za odnos imigranata i zajednice primateljice. Prema Kymlicki, postoje najmanje tri skupine tih prava – prava na samoupravu, čiji su nositelji pripadnici nacionalnih manjina, polietnička prava koja se odnose na nacionalne i etničke manjine, uključujući i imigrantske zajednice, te prava na specijalnu predstavljenost, koja se mogu odnositi kako na pripadnike nacionalnih i etničkih manjina te imigrante, tako i na pripadnike raznih drugih manjina čija su prava ugrožena ili njihovi interesi nisu dovoljno zastupljeni u društvu. Potonja prava tako se odnose na prava žena, osoba s invaliditetom, rasnih manjina, osoba diskriminiranih zbog drugačije spolne orijentacije, i tomu slično.

Za razliku od imigranata, pripadnici nacionalnih manjina su na teritoriju višenacionalne države kroz povijest već izgradili vlastitu socijetalnu kulturu. U nekim slučajevima su se na nekim područjima nastanili prije stanovništva koje je s vremenom postalo većinsko, u nekim slučajevima su postali manjina uslijed ratova i posebnog načina povlačenja granica na temelju mirovnih sporazuma, a u nekima ih je većina jednostavno pokorila. Ono što ih od useljeničkih skupina razlikuje jest teritorijalna koncentriranost i procesi modernizacije putem kojih se njihova socijetalna kultura institucionalizirala kroz posebne norme, propise i prakse, poput upotrebe manjinskih jezika i zastupljenosti u predstavničkim tijelima. S te osnove, pripadnici nacionalnih manjina mogu tražiti određeni stupanj neovisnosti i samouprave na određenom teritoriju.

S druge strane, imigranti često dolaze pojedinačno, obitelji im se naknadno pridružuju[195] i nerijetko naseljavaju područja i četvrti velikih gradova u kojima već obitavaju imigranti.[196] Međutim, koliko god se njihov broj činio velikim stanovnicima države

[195] Osim kada se radi o izbjegličkim krizama kada iseljavaju i cijele obitelji.

[196] V. i Carens, 2013: 74. Iako su imigrantske četvrti često stigmatizirane kao suvremeni getoi, prema Carensu naseljavanje imigranata u četvrtima u kojima već žive njihovi sunarodnjaci ne mora nužno imati negativni predznak. Ako je naseljavanje u takvim četvrtima privremene prirode i omogućava imigrantima da se lakše snađu u novoj sredini, ono može imati pozitivne učinke. Problematičnim postaje ako se nudi kao jedina opcija dostupna imigrantima zbog nepoznavanja jezika ili jeftinog smještaja, a da pri tome država primateljica sa

primateljice, što je nerijetko u suprotnosti s objektivnim statističkim podacima,[197] imigrantske skupine nemaju potencijal nacionalne zajednice za ponovnu izgradnju vlastite socijetalne kulture. Jednako tako, za razliku od nacionalnih manjina koje su se zatekle na određenom teritoriju, te kroz povijest i spletom povijesnih okolnosti postale manjinama, izgradivši pri tome vlastitu socijetalnu kulturu, pretpostavka je da imigranti koji svojevoljno napuštaju domovinu iz ekonomskih razloga moraju biti spremni na prihvaćanje drugih socijetalnih kultura i krajnju opciju da im pristup vlastitoj socijetalnoj kulturi možda više neće biti moguć ili da neće biti moguć na način da u državi useljenja u potpunosti obnove vlastitu socijetalnu kulturu. Budući da imigrantske zajednice često ne odlikuje teritorijalna koncentriranost, već su uglavnom etnički vrlo mješovite, a pripadnici iste imigrantske skupine teritorijalno raspršeni u državi primateljici, ne mogu zahtijevati od države primateljice pravo na samoupravu.[198]

Te nas pretpostavke vode u svojevrsnu teorijsku slijepu ulicu prisjetimo li se objašnjenja važnosti socijetalne kulture za slobodu i autonomiju pojedinca. Ako pojedinac ne može ozbiljiti samoga sebe bez uronjenosti u vlastitu socijetalnu kulturu i ako je stvarno seljenje između socijetalnih kultura teško i neizvjesno, nemaju li imigranti ipak pravo zahtijevati od zajednice primateljice očuvanje njihove socijetalne kulture u nekim segmentima? Potpuno odbacivanje takvih zahtjeva vodi zatiranju njihove socijetalne kulture i očekivanjima da se imigranti asimiliraju u društvo države primateljice. Jednako tako, negiranje takvih zahtjeva i prava imigrantskih skupina može dovesti do potpunog gubitka sponâ imigranata druge i treće generacije sa socijetalnom kulturom svojih predaka uz istovremeni izostanak asimilacije i identifikacije s dominantnom socijetalnom kulturom države primateljice.[199]

Kymlicka smatra da bi uvažavanje socijetalnih kultura useljeničkih skupina trebalo ići u smjeru integracije shvaćene kao uzajaman proces prilagodbe kako većinskog stanovništva zahtjevima imigranata, tako i prilagodbe samih imigranata većinskim praksama u društvu u

---

znatnim brojem imigranata i velikim imigrantskim zajednicama ne oblikuje, niti provodi odgovarajuće javne politike za poboljšanje životnih uvjeta imigranata, uključujući smještaj, učenje službenog jezika države primateljice, suzbijanje diskriminacije, osiguravanje ravnopravnosti na tržištu rada, i sl.

[197] O tome v. treće poglavlje, str. 194 disertacije.

[198] Ove pretpostavke polaze od postojećeg stanja u suvremenim europskim državama imigracije, što ne znači da veličina nekih imigrantskih zajednica koncentriranih u određenim područjima ne može u srednjoročnoj ili dugoročnoj perspektivi biti takva da tim zajednicama osigura osnove za traženje prava na samoupravu.

[199] To je uočeno kod imigranata druge i treće generacije u Europskoj uniji te Europska komisija u svojoj *Komunikaciji o imigraciji, integraciji i zapošljavanju* iz 2003. navodi da je „[z]a mnoge [od njih] situacija otežana nedostatkom jasnog identiteta kada postoji osjećaj odbacivanja od društva domaćina, a istovremeno su veze sa zemljom podrijetla oslabljene ili potpuno izgubljene," (Commission of the European Communities, 2003: 25).

koje su uselili. Potpoglavlje 2.3 analizirat će moguće implikacije tog procesa za obje strane iz vizure autora koji ističu važnost zajednice za realizaciju individualne slobode i autonomije (Kymlicka, 2003; Tamir, 2002), te za određivanje uvjeta za članstvo 'drugih' (Miller, 1999, 2008, 2015; Walzer, 2000). U ostatku ovog potpoglavlja stoga valja rasvijetliti kako zajednicu poimaju ostali autori liberalno-nacionalističkog usmjerenja.

Yael Tamir također polazi od osobne autonomije i individualne slobode izbora kao ključnih vrijednosti liberalizma, ali je zanima kako ih pomiriti s nacionalizmom kao teorijom ili ideologijom koju oslobađa od negativnih konotacija koje joj se često pripisuju, poput veličanja vlastite i obezvrjeđivanje drugih nacija, isključivosti prema strancima te uzdizanja sudbinske povezanosti krvi i tla, odnosno etničke pripadnosti i povijesti određene nacionalne zajednice. Među teoretičare komunitarističkog usmjerenja svrstava je važnost koju daje zajednici, odnosno kulturalnoj pripadnosti za realizaciju slobode izbora pojedinca.[200]

Polazište Tamir, kao i Kymlicke, a može se reći i ono kozmopolitsko, jest u univerzalnim osobinama svojstvenima svim ljudskim bićima.[201] S osnove stajališta da svi pojedinci imaju određene osobine koje ih čine ljudskim bićima, kozmopolisti izvode jednaku moralnu vrijednost i pravo na dostojanstven život svakog pojedinca bez obzira na arbitrarnosti rođenja i kulturalne pripadnosti. S druge strane, komunitaristi ne niječu liberalne vrijednosti u ideji o pojedincu kao slobodnoj osobi koja samostalno donosi odluke o vlastitoj koncepciji dobrog života, ali ih smatraju uvjetovanima kulturalnim pluralizmom, odnosno izborom između mogućnosti koje su im stavljene na raspolaganje pripadnošću određenoj zajednici, naciji ili kulturi. Tako i Tamir, poput Kymlicke i Walzera, naglašava da u liberalnim društvima pojedinci slobodno i autonomno donose odluke, ali uvijek u kontekstu kulture u kojoj su rođeni ili socijalizirani, odnosno da „ne mo[gu] biti slobodn[i] van [svog] okruženja“ (Tamir, 2002: 67).

Važan odmak u poimanju određenosti osobnih izbora pripadnošću pojedinoj kulturi Tamir postiže uvođenjem mogućnosti izbora same kulture i kulturalne pripadnosti. Slaže se da pojedinci mogu ostvariti osobnu autonomiju i slobodu odlučivanja o tome što smatraju

[200] Tamir namjerno izbjegava upotrebu pojmova 'zajednica' i 'narod' u korist termina 'nacionalizam' u težnji da u svom *Liberalnom nacionalizmu* pronađe treći put, odnosno da izgradi teoriju koja pomiruje univerzalizam te prava i slobode pojedinca s ulogom koju nacionalizam daje pripadnosti naciji i nacionalnoj kulturi (Tamir, 2002: 56). U disertaciji nas zanima odnos imigranata i zajednice primateljice u najširem smislu (bilo da se radi o lokalnoj ili regionalnoj zajednici, nacionalnoj državi ili međudržavnim asocijacijama, poput Europske unije), zbog čega je u radu izabran termin 'zajednica' kao općenitiji od 'nacije'.

[201] V., primjerice, poimanje osobe kod Nussbaumu u potpoglavlju 1.3. Tamir i eksplicitno na nekoliko mjesta ističe da je polazište njezinog pristupa u liberalnoj teoriji i liberalnom viđenju pojedinca u koje onda ugrađuje segmente nacionalizma koji se odnose na određenost osobnih izbora kulturalnom pripadnošću (Tamir, 2002: 55, 56).

dobrim i smislenim životom samo ako su im ponuđene mogućnosti izbora, ali ide korak dalje te se pita mogu li pojedinci slobodno i samostalno odlučivati i o tome kojoj će kulturi pripadati, odnosno o kontekstu koji im nudi mogućnosti izbora. Njezin je odgovor potvrdan i time radi otklon od komunitarističkog viđenja uvjetovanosti osobnih izbora pripadnošću zajednici[202] te sama ističe da se njezino shvaćanje „razlikuje [...] od perfekcionističkog i kolektivnog pristupa koji je generalno prihvaćen od komunitarista, time što ističe otvorenost, refleksiju i individualni izbor“ (Tamir, 2002: 59). Temeljni argument Tamir je da individualna sloboda izbora ima smisla samo ako pojedinac prihvaća i kontekst koji mu nudi izbore, odnosno da se i ne može govoriti o istinskoj slobodi izbora ako pojedinac nije slobodan dovesti u pitanje pripadnost kulturi u kojoj je rođen ili odlučiti o drugačijem koncipiranju te kulture te „redefini[ranju] njezinih granica“ (Tamir, 2002: 59).

Kako je onda zamišljena sloboda izbora kulturalne pripadnosti kada je riječ o odnosu imigranata i potencijalne zajednice primateljice? To pitanje ima dvije strane i priziva nekoliko odgovora. S jedne strane pitamo se što ona znači za pojedince koji su već članovi te zajednice i za zajednicu u cjelini, a s druge strane što ona možda nudi ili podrazumijeva za imigrante kao potencijalne nove članove neke zajednice. Zadržimo se nakratko na drugom dijelu pitanja koje se ovdje čini jednostavnijim, dijelom i zato što su mu u središtu pojedinci koji žele ući u zajednicu primateljicu, a čija su prava i mogući zahtjevi već u fokusu prvog poglavlja.

Pojednostavljeni odgovor na postavljeno pitanje u dijelu u kojem se ono odnosi na imigrante glasio bi da je čin iseljenja pokazatelj odluke o napuštanju kulture u kojoj su imigranti rođeni i socijalizirani, kao i spremnosti i želje za prihvaćanjem spektra opcija koje nudi neka druga kultura pod uvjetom da su svoju napustili dobrovoljno. U tom slučaju od njih bi se moglo očekivati da buduće odluke o vlastitoj koncepciji dobra donose slobodno i samostalno, ali u okviru novo ponuđenih izbora koje im na raspolaganje stavlja kultura u koju žele useliti ili su već uselili. Za izbjeglice i tražitelje međunarodne zaštite ne može se govoriti o dobrovoljnosti napuštanja vlastite kulture, ali dobrovoljnost je upitna i u odluci radnih migranata, jer su mnogi od njih siromaštvom ili gospodarskom situacijom u domovini prisiljeni napustiti je. Kako onda imigranti realiziraju svoju slobodu i autonomiju izbora u zajednici primateljici - pridržavajući se vlastite kulture na novom tlu ili prihvaćajući kulturu zajednice primateljice iako svoju nisu napustili dobrovoljno? Na ta pitanja ćemo se vratiti kasnije u tekstu s odgovorom koji Tamir predlaže kroz koncept kontekstualne osobe.

[202] Kao što i Kymlicka odriče komunitarističku narav svoje koncepcije socijetalne kulture.

Međutim, prethodno se valja uhvatiti u koštac s dijelom gore postavljenog pitanja koji se odnosi na slobodu izbora kulturalne pripadnosti iz aspekta članova potencijalne zajednice primateljice, jer je ipak zajednica tà koja uopće omogućava slobodu izbora pojedincima i koju komunitaristi smatraju konstitutivnom za osobnost pojedinaca. Ako pojedinci mogu odlučivati i o svojoj kulturalnoj pripadnosti i načinima definiranja njezinih granica, za što se Tamir zalaže, mogli bi, nakon slobodnog razmišljanja o opcijama koje im nudi vlastita kultura, odlučiti da ne žele da se ona bitno promijeni dolaskom imigranata čija je kultura, koja im omogućava ozbiljenje individualne slobode i autonomije, po svojoj prirodi u suprotnosti s liberalnim vrijednostima zajednice primateljice.

Ovako postavljenom argumentacijom se s jedne strane već dotičemo pitanja o komunitarističkom viđenju uključivanja imigranata u društvo zajednice primateljice, a s druge strane se može činiti da se vrtimo u krug, odnosno vraćamo na početak. Naime, ako je pojedincima ostavljena sloboda izbora ne samo unutar vlastite kulture, već i sloboda izbora same kulture ili zajednice koja njihove izbore čini smislenima, ona za imigrante može značiti da mogu napustiti vlastitu kulturu i nastaviti odlučivati o svom životu te izgrađivati vlastitu osobnost odabirom opcija koje nudi druga kultura. Međutim, ako članovi zajednice primateljice ne žele da se njihova kultura na taj način mijenja, tada imigranti i ne mogu realizirati slobodu izbora kulturalne pripadnosti te ona postaje besmislena.

Ovdje se u osnovi radi o suprotstavljenosti slobode izbora i odlučivanja pojedinaca, s jedne strane, te zadanosti opcija ponuđenih određenom kulturom s druge strane. Ta suprotstavljenost postoji u odnosu između imigranata i zajednice primateljice, ali može postojati i između članova zajednice primateljice i same zajednice, odnosno između imigranata i zajednice iz koje potječu ili između imigranata i imigrantskih zajednica u državi primateljici. Riječ je, ustvari, o dihotomiji između individualističke i komunitarističke, odnosno između liberalne i nacionalističke ideje osobe. Prva u fokusu ima pojedinca na čiji identitet utječu zajednica i kultura u kojima je rođen, ali ga ne determiniraju, odnosno ostavljena mu je sloboda „distancira[nja] od [njegovih] društvenih uloga i pripadnosti“ (Tamir, 2002: 74), kao i sloboda procjene i odabira drugih mogućnosti koncipiranja vlastitog identiteta. Druga u fokusu ima zajednicu koju promatra kao povijesno ili čak sudbinski zadanu u kojoj su uloge i pripadnosti pojedinaca također društveno zadane, „kao inherentne, kao pitanje sudbine, a ne izbora“ (Tamir, 2002: 74).

Tamir tu dihotomiju, koja se čini nerješivom, pokušava razriješiti razdvajanjem identiteta na moralni i zajednički te uvođenjem koncepta kontekstualne osobe kroz koji

nastoji spojiti elemente individualnosti i društvenosti u načinima na koji pojedinci odlučuju o vlastitim viđenjima dobrog i smislenog života. Što podrazumijevaju razdvajanje identiteta i kontekstualnost osobe te zašto bi ti pojmovi i ideje koje Tamir predlaže mogli biti relevantni za imigrante i njihov odnos prema zajednici primateljici? Moralni identitet pojedinca oblikuju odluke koje donosi o tome kakav život želi voditi, koje vrijednosti smatra važnima i kakva osoba želi biti, dok je zajednički identitet zadan pripadnošću određenom društvu, kulturi ili zajednici. Ideja u pozadini ove razdvojenosti jest ona o suprotstavljenosti otkrivanja i izbora identiteta. Ako prihvatimo da su nam oba identiteta zadana pripadnošću određenoj kulturi, tada nam preostaje samo otkrivanje onoga što je povijesno već zadano. S druge strane, ako i društvenu ili kulturalnu pripadnost možemo promijeniti, tada ustvari biramo i izgrađujemo kako svoj individualni moralni identitet, tako i onaj zajednički.[203] Prvu inačicu mogli bismo nazvati komunitarističkom, a drugu kozmopolitskom ili individualističkom.

Tamir, doista, zagovara ideju da oba identiteta možemo birati, ali smatra da nije vjerojatno da ćemo istovremeno odlučiti promijeniti kako osobni moralni identitet, tako i pripadnost zajednici ili kulturi u kojoj smo rođeni, već će naše odluke biti uvjetovane kontekstom, odnosno okruženjem u kojem živimo u određenoj fazi svoga života. Time se udaljava od strogo komunitarističkih stavova prema kojima su pojedincima, pripadnošću određenoj zajednici ili kulturi, zadane neke značajke, ciljevi i vrijednosti, te su kao takve nepromjenjive i konstitutivne za njihov identitet (Taylor u Tamir, 2002: 78). Sloboda izbora moralnog identiteta, udaljavanjem od kulturalno ili nacionalno zadanih okvira, ne čini se posebno kontroverznom ili spornom, vjerojatno i zato što kada je riječ o tom izboru ostajemo u privatnoj sferi pojedinca.

S druge strane, na koji se način manifestira oslobođenost od definiranosti društvenom i kulturalnom pripadnošću, odnosno je li izbor zajedničkog identiteta uistinu moguć? On bi trebao podrazumijevati donošenje odluke o pripadnosti nekoj drugoj zajednici, naciji ili kulturi.[204] Ako pojedinci mogu slobodno i samostalno odlučiti da žele postati dijelom neke druge zajednice i prihvatiti u potpunosti njezinu kulturu, ali ne mogu izabrati bilo naciju ili kulturu koju žele, je li sloboda izbora zajedničkog identiteta uopće moguća ili ona ipak ostaje

[203] Prema Tamir su moguća četiri načina ili modela oblikovanja jednog i drugog identiteta. Osim ova dva krajnja, u kojima ili isključivo otkrivamo ili isključivo biramo moralni i zajednički identitet (striktni model otkrića i striktni model izbora), postoje i mogućnosti odabira zajedničkog identiteta koji onda određuje naš moralni identitet ili pak zadanosti zajedničkog identiteta, ali izbora moralnog identiteta koji nije ograničen ili definiran onim zajedničkim (Tamir, 2002: 75).

[204] Za Tamir je nacija „oblik[...] kulurne zajednice“ (Tamir, 2002: 82), odnosno andersonovska „zamišljena zajednica“ čije članove kroz povijest povezuje zajednička kultura (Tamir, 2002: 60; v. i Anderson u Hobsbawm, 1993: 53).

samo željeni teorijski koncept? Jednako tako, čak i ako su spremni na takav korak, to još uvijek ne mora značiti da će im zajednica čiji članovi žele postati dopustiti ili omogućiti da se u potpunosti uključe u njezin život i internaliziraju njezine vrijednosti i kulturu. Za Tamir pitanje širine izbora nacionalnih kultura ostaje otvoreno, ali smatra da je pojedincima omogućena sloboda tog izbora već samom činjenicom što „posjeduju[u] neke plauzibilne opcije“ (Tamir, 2002: 87). Idejom o slobodi izbora i zajedničkog, a ne samo moralnog identiteta, Tamir se također odvaja od komunitarističkog stava o nemogućnosti tog izbora zbog njegove konstitutivnosti za identitet pojedinca. Za nju je odabir zajedničkog, nacionalnog ili kulturalnog identiteta jednako moguć kao i izbor onoga što oblikuje moralni identitet pojedinca, a to su „životni planovi, religijska vjerovanja i društvene uloge“ (Tamir, 2002: 90).

To, međutim, ne implicira da odmak od stroge komunitarističke zadanosti sebstva pojedinca pripadnošću određenoj zajednici, naciji ili kulturi, vodi k individualizmu i sagledavanju pojedinca potpuno oslobođenog od bilo kakve povezanosti sa zajednicom rođenja, pa čak i determiniranosti kulturalnom pripadnošću. Tamir uistinu i zagovara tezu da su pojedinačni izbori određeni i uopće mogući samo zato što je pojedinac dio određene zajednice čija kultura čini te izbore smislenima, te ističe važnost kontinuiteta među generacijama, zajedničke povijesti, jezika, tradicija, normi i praksi za oblikovanje nacionalne zajednice, a to su vrijednosti koje ističu i Miller i Kymlicka.

Kako onda spojiti slobodu izbora moralnog identiteta sa slobodom izbora zajedničkog identiteta te istovremeno omogućiti autonomnost pojedinca, ali i očuvati važnost njegove pripadnosti određenoj zajednici? Tamir to pokušava objasniti kontekstualnošću sebstva svakoga od nas, odnosno konceptom kontekstualne osobe. Kontekst ili okruženje širi su i općenitiji pojmovi od zajednice, nacije ili kulture te obuhvaćaju vremensku dimenziju zbog čega su, možda, pogodniji za spajanje individualnosti i društvenosti u donošenju odluka pojedinca o vlastitom moralnom i zajedničkom identitetu. U pozadini tog koncepta je, s jedne strane, ideja o slobodi izbora, a s druge strane, odsustvo svake radikalnosti tog izbora, bilo u smjeru individualnosti ili u smjeru njegove društvene, nacionalne ili kulturalne uvjetovanosti.

Taj bi se koncept mogao shvatiti na način da svakom pojedincu ostavlja mogućnost i slobodu promišljanja vlastitog života, ciljeva i moralnih odluka u okvirima koji su prvobitno zadani određenom kulturom, odnosno nacionalnom pripadnošću. On istovremeno dopušta, kao i koncept socijetalne kulture kod Kymlicke, promišljanje zadanih opcija i mogućnosti te promjene donesenih odluka koje će nužno utjecati i na moralni identitet pojedinca. Međutim,

on jednako tako dopušta da pojedinac u određenom trenutku svoga života, a nakon promišljanja i upoznavanja drugih kulturalnih opcija, odluči o promjeni zajedničkog identiteta. Iako je taj element koncepta kontekstualne osobe možda i najvažniji za približavanje nacionalizma liberalizmu i Tamir ga detaljno objašnjava (Tamir, 2002: 81-90), ostaju dvojbe o tome koliko je on uistinu ostvariv. Ako i prihvatimo tezu da pojedinci u određenoj fazi svoga života i pod utjecajem posebnih okolnosti odluče promijeniti zajednički identitet, ništa im ne može jamčiti da će uspjeti prihvatiti željeni drugi, jer to ne ovisi samo o njihovoj spremnosti prihvaćanja identiteta druge zajednice, nacije ili kulture.

To nas dovodi do prethodno postavljenog pitanja o relevantnosti razdvajanja moralnog od zajedničkog identiteta i koncepta kontekstualne osobe za imigrante i odnos zajednice primateljice prema njima. Prvi korak u razmišljanju o tom pitanju svakako je pretpostavka postojanja pluralnosti ponuđenih mogućnosti, jer u protivnom sloboda izbora gubi smisao. Druga pretpostavka za potrebe ove rasprave trebala bi biti liberalno okruženje društva u koje imigranti useljavaju. Ovdje rasprava postaje složenija prije svega zbog dinamičnosti suvremenih migracijskih tokova,[205] koji otvaraju nekoliko mogućih opcija. Pokušajmo se dotaknuti tek nekih od njih radi ilustracije složenosti rasprave, a bez pretenzija na njihovu sveobuhvatnost.

Potencijalni migranti možda žive u društvima koja ne njeguju i ne poštuju vrijednosti slobode izbora i osobne autonomije i u kojima su pritisnuti krajnjim siromaštvom i nemogućnošću osiguravanja egzistencije za sebe i obitelj. U takvim uvjetima promišljanje vlastitog moralnog identiteta, odnosno razmišljanje o tome kakve osobe žele biti (Tamir, 2002: 74), može biti jedan od razloga za donošenje odluke o iseljavanju, uz onaj egzistencijalni.[206] U tom slučaju su opcije koje im vlastita zajednica, nacija ili kultura nude takve da im ne omogućavaju izgradnju osobnog moralnog identiteta na način na koji bi oni to željeli.[207] Odbacivanje jednog dijela zajedničkog identiteta u promišljanju onog moralnog još uvijek nužno ne vodi zaključku da će imigranti iz ove, nazovimo je 'grupe', željeti promijeniti sve običaje, tradicije i norme koje su naučili poštovati u vlastitoj kulturi, odnosno da žele prihvatiti u cijelosti identitet određen kulturom zajednice primateljice. S druge strane, potencijalni migranti možda već žive u liberalnim društvima i motivirani su isključivo

[205] O tome v. više u potpoglavlju 3.1.

[206] Ovdje je riječ samo o radnim migrantima, koji ne žive u strahu od progona i smaknuća, što ne znači da njihova odluka o iseljenju iz domovine ne može biti dodatno motivirana neliberalnim okruženjem u kojem žive.

[207] Jedan od argumenata za otvorenije granice iz potpoglavlja 1.2 i jest da su migranti koji eventualno dolaze iz neliberalnih društava osobe koje činom iseljavanja iz svoje domovine iskazuju želju za prihvaćanjem liberalnih vrijednosti zajednica primateljica. Tim argumentom zagovornici otvorenijih granica odgovaraju na strah od preplavljivanja liberalnih demokracija imigrantima iz neliberalnih društava.

gospodarskim razlozima za iseljavanje, što je u podlozi migracija radnika s juga i istoka Europe prema bogatijim državama sjeverne i zapadne Europe.[208] U ovom slučaju radi se o izboru drugačijeg moralnog identiteta, ali i o svojevrsnom 'preseljenju' vlastitog zajedničkog identiteta u drugu kulturu.[209]

Naposljetku ostaje najteža, a možda i najrjeđa opcija kada imigranti i iz prve i iz druge skupine žele u cijelosti prihvatiti zajednički identitet nacije i kulture u koju useljavaju, što odmah priziva ideju asimilacije. Ovdje nas, međutim, ne zanima asimilacija kao jedan od mogućih oblika uključivanja imigranata u političku zajednicu i kao jedan od aspekata nacionalnih imigracijskih politika, već kao normativna posljedica teze da pojedinci imaju ili bi trebali imati slobodu izbora zajedničkog identiteta. Jedna od prepreka realizaciji te slobode već je spomenuta, a to je odgovor zajednice primateljice na spremnost imigranata da u cijelosti prihvate njezin nacionalno-kulturalni identitet. Jednako tako, ta teza nameće pitanje o tome u kojoj je mjeri zajednički identitet uistinu konstitutivan za onaj moralni ako i nacionalni ili kulturalni identitet pojedinca mogu biti predmetom izbora. Ne potkopava li ipak ta teza temeljno komunitarističko viđenje da su individualni izbori nemogući bez ukorijenjenosti pojedinca u zajednici, odnosno tezu da se „sebstvo [...] ne može razumjeti izdvojeno iz društvenih odnosa u koje je uronjeno“ (Miller, 2000: 99)?

Tamir će niječno odgovoriti na to pitanje, jer sama sloboda izbora zajedničkog identiteta i društvenih odnosa koji omogućavaju realizaciju individualne slobode i autonomije ne poriče važnost utjecaja zajednice i kulture za te liberalne vrijednosti i ne implicira da pojedinac s vremenom ne može postati uronjen u novo usvojene društvene odnose i kulturu.[210] S druge pak strane, ako je za identitet zajednice važan njezin kontinuitet, odnosno njezino trajanje kroz vrijeme i prenošenje jezika, kulture, normi i tradicija s generacije na generaciju, mogu li oni koji u tom kontinuitetu nisu sudjelovali kroz povijest postati njezinim ravnopravnim članovima i može li kultura koju su odlučili prihvatiti postati konstitutivna za njihov identitet na isti način na koji je konstitutivna za one koji su kroz generacije svojih predaka sudjelovali u njezinom oblikovanju?

---

[208] Iako su sve države članice Europske unije sa snažnom emigracijom liberalne demokracije, uvijek valja uzeti u obzir da pojedinci koji donose odluku o iseljavanju iz egzistencijalnih razloga mogu biti dodatno motivirani ograničenošću mogućnosti za oblikovanje vlastitog moralnog identiteta koje su im na raspolaganju u zajednici rođenja te u iseljavanju vide priliku za drugačiju realizaciju vlastite slobode i autonomije.

[209] Primjer bi mogli biti sezonski radnici ili neke skupine gostujućih radnika - prvi čiji se moralni identitet neumitno mijenja pod utjecajem stalnog života između dviju ili više kultura i drugi koji ne dovode u pitanje zajednički identitet i nerijetko ga u cijelosti „prenose“ u drugu zajednicu i kulturu (primjerice, neke turske imigrantske zajednice u njemačkim gradovima).

[210] Ovdje je na djelu prethodno spomenuta vremenska dimenzija ideje kontekstualne osobe.

Tako se ovdje vraćamo pitanju s početka potpoglavlja 2.1 o tome koliko su sloboda izbora koju pojedinac ima, a posljedično i njegovo sebstvo koje se na taj način oblikuje uistinu uvjetovani zajednicom, kulturom ili nacijom. Na putovanju kroz Kymlickin koncept socijetalnih kultura te teoriju liberalnog nacionalizma kod Tamir, iskristalizirala se ideja o nacionalnoj određenosti kulture i poistovjećivanju socijetalnih kultura s nacionalnim kulturama, odnosno kulture s nacionalnom zajednicom. Millerovo poimanje nacionalne zajednice dopunjava dosadašnju raspravu iz dva kuta. S jedne strane objašnjava zašto su tradicije, norme i prakse koje su utjelovljene u (socijetalnoj) kulturi ustvari konstitutivne za sebstvo pojedinca, a s druge strane rasvjetljava što ih čini vezivnima za članove zajednice.

Termini koje rabi za nacionalnu zajednicu kao jedan od izvora kolektivnog identiteta su „nacionalnost“ ili „nacionalni identitet“ (Miller, 1999). Iako je na početku ovog potpoglavlja već skicirano pet Millerovih obilježja takve zajednice, ovdje se treba zadržati na njegovom poimanju nacionalnosti ili nacionalne pripadnosti na temelju kojeg su onda jasniji i njegovi argumenti u prilog „uronjenosti sebstva“ (Miller, 2000: 99) u zajednicu i pravo zajednice na zatvaranje svojih granica. Jedna od Millerovih polaznih teza jest da su nacije istovremeno moderne i 'zamišljene', odnosno da su 'zamišljene' upravo zbog svoje modernosti, a nastavak te linije razmišljanja uočljiv je kod Tamir u *Liberalnom nacionalizmu*.

U uobičajenoj dihotomiji između moguće primordijalnosti nacionalnih zajednica prema kojoj su nacije nešto iskonsko i oduvijek postojeće te uvjetovanosti njihovog razvoja procesima modernizacije, Miller se nedvojbeno svrstava među moderniste. Međutim, kada je riječ o odnosu između imigranata i nacionalnih zajednica u koje žele ući, odnosno čijim članovima žele postati, važnija je spona između modernosti i 'zamišljenosti' nacije. Potonji koncept podrazumijeva da je nacija zamijenila davnašnje manje zajednice koje su prethodile formiranju prvih nacija te da kao takva „može ispuniti emocionalnu prazninu koja je posljedica povlačenja, dezintegracije ili nepostojanja *stvarnih* ljudskih zajednica i mreža“ (Hobsbawm, 1993: 53)[211]. Povezanost među članovima zajednica koje su tako velike da se pojedinci ne mogu međusobno poznavati moguća je jedino putem zajedničkog zamišljanja vlastite povijesti, sadašnjosti i budućnosti. U tom procesu važnu ulogu imaju zajednički jezik koji omogućava prenošenje priča o nacionalnoj povijesti, ali i mitovi i legende kroz koje se izgrađuje nacionalni identitet zbog čega Miller i navodi da su „[n]acionalni identiteti, u snažnom i dekonstruktivnom smislu, mitski“ (Miller, 1999: 33).

[211] Kurziv u izvorniku.

Međutim, takva isprepletenost modernoga i 'zamišljenoga' Millera ne vodi zaključku da su nacionalni identiteti nepromjenjivi i zadani nekom mitskom poviješću. Upravo suprotno, smatra da su, kao i drugi grupni identiteti, i nacionalni identiteti fluidni te da se mitovi, legende, tradicije i zajednička sjećanja mogu mijenjati pod utjecajem suvremene politike. Otvara li se time prozor mogućnosti za drugačije poimanje nacionalnog identiteta kroz deliberaciju i procese demokratskih iteracija o kojima je pisala Benhabib,[212] a kroz koje dolazi do resignifikacije zajednice? To bi ipak bilo preslobodno, neutemeljeno i ekstenzivno tumačenje Millerovog poimanja nacionalnog identiteta uzmu li se u obzir njegove ključne konstatacije u definiranju nacije, odnosa između osobnog identiteta pojedinca i nacionalnog identiteta te poimanja uzajamne povezanosti među pripadnicima iste nacije. Krenimo redom.

Miller naciju, kao prvo, poima kao „zajednicu koja se proteže kroz povijest i ima distinktivni karakter koji je prirodan njezinim članovima“ (Miller, 1999: 35). Kao drugo, po njemu je nacionalni identitet važan sastavni dio osobnog identiteta (Miller, 1999: 45) i, kao treće, možda najvažnija značajka nacionalne zajednice, od svih koje su nabrojane na početku ovog potpoglavlja, za Millera jest vjerovanje njezinih članova da imaju nešto zajedničko što ih spaja (Miller, 1999: 25), jer i odgovor na pitanje „postoji li [određena] nacija ovisi o tome imaju li njezini članovi odgovarajuća uvjerenja; [a] dio definicije nije da ta uvjerenja, ustvari, trebaju biti ispravna“ (Miller, 1988: 648).

S jedne strane, nacionalni identitet je na svojevrstan način prirodan i zadan članovima zajednice njihovom poviješću i zajedničkim zamišljanjem nacionalnog sebstva, a istovremeno je i fluidan, podložan utjecajima suvremene politike i promjenama u načinu na koji nacija 'zamišlja' samu sebe i koji može biti u potpunoj suprotnosti s istinom ili povijesnim činjenicama (Miller, 1988: 656). Drugo protuslovlje nazire se u tezi o nacionalnom identitetu kao konstitutivnom za osobni identitet pojedinca. Teoretičari liberalnog nacionalizma prihvaćaju i polaze od uvjerenja u individualnost, slobodu i autonomiju pojedinca kao temeljne vrijednosti liberalizma i Miller tu nije iznimka. Način na koji poimaju ta načela najbliži je onima J. S. Milla prema kojem se svaki pojedinac može razvijati samo ako ima slobodu izbora te ako postoji raznovrsnost situacija između kojih može izabrati, što mu jamči originalnost, a društvu napredak (Mill, 1974). Međutim, prema Millu pojedinac mora biti slobodan od običaja i tradicija kako bi mogao birati i razvijati se, jer kada “tradicije i običaji ostalih ljudi predstavljaju pravila ponašanja, nedostaje jedan od glavnih segmenata ljudske sreće, i to čak glavni segment osobnog i društvenog napretka” (Mill, 1974: 120). Dolazimo li

[212] V. potpoglavlje 1.1.

tako do svojevrsnog zida sazdanog od nemogućnosti koncipiranja pomirenja između slobode izbora osobnog identiteta i utjecaja nacionalnog identiteta koji proizlazi iz „našeg članstva u povijesnoj zajednici koju nismo birali“ (Miller, 1999: 42)?

Miller je svjestan ovog drugog protuslovlja koje se čini nerješivim, ali samo iz pozicije koju naziva „radikalnim izborom“ (Miller, 1999: 44) i koju smatra pogrešnom. Ona podrazumijeva da pojedinac, potpuno oslobođen utjecaja okruženja, racionalno donosi odluku o onome što smatra vrijednim i tek potom „traži konkretna utjelovljenja tih vrijednosti u grupama, zajednicama, crkvama, političkim pokretima, itd.“ (Miller, 1999: 44). Druga, umjerenija i realističnija, pozicija jest ona koja prihvaća da polazimo od određenih društvenih zadanosti, ali ih možemo preispitivati, promišljati i mijenjati. Nacionalnost, odnosno nacionalni identitet kao konstitutivni dio osobnog identiteta, po Milleru, je podložan takvom promišljanju, ali unutar svoje zadanosti. Drugim riječima, pojedinci mogu sami odlučiti na koji način i u kojoj mjeri će prihvatiti nacionalni identitet kao dio vlastitog identiteta, kao što i nacije mogu mijenjati i mijenjaju poimanje ili 'zamišljaj' svog identiteta. Tu se razilazi od Tamir i njezine ideje o mogućnosti izbora zajedničkog identiteta, jer smatra da su situacije u kojima pojedinci istinski biraju vlastitu nacionalnost „nužno iznimke od općeg pravila – [jer] u svijetu u kojem svatko bira svoju 'naciju' ne možemo imati nacionalne identitete“ (Miller, 1999: 43).

Za kraj ovog potpoglavlja vratimo se prvom protuslovlju. Važno, a nedotaknuto ostalo je pitanje „distinktivnog karaktera“ (Miller, 1999: 35) i onoga što ga čini zadanim pojedincima koji pripadaju istoj nacionalnoj zajednici. Što je to što im omogućava zajednički 'zamišljaj' vlastitog nacionalnog identiteta i uzajamno prepoznavanje tog identiteta kod ostalih članova zajednice? Miller smatra da je to „zajednička javna kultura“ koju rabi kao inačicu „nacionalnog karaktera“ i poistovjećuje ta dva koncepta. Drugim riječima, kako bi članovi određene nacionalne zajednice mogli dijeliti osjećaje pripadnosti toj zajednici te uzajamnog prepoznavanja kao nositelja istog nacionalnog identiteta mora ih povezivati „skup preklapajućih kulturalnih obilježja – vjerovanja, praksi [i] senzibiliteta“ (Miller, 1999: 85).

Za odnos imigranata i zajednice primateljice ključni su upravo pridjevi 'zajednički' i 'javni' u Millerovom poimanju kulture. Prvi ne implicira etničku ograničenost ili isključivost, već omogućava etničku raznolikost koju imigracija sa sobom često donosi, pod pretpostavkom da donositelji drugih zajedničkih javnih kultura prihvate bitna obilježja nacionalnog identiteta zajednice primateljice. To nas dovodi do pridjeva 'javni' u Millerovoj definiciji kulture koji se odnosi na uobičajene i prihvaćene vrijednosti, norme, pravila i

prakse, koje je nacionalna zajednica uspostavila kroz svoju povijest, ali istovremeno ostavlja prostor za neke običaje i tradicije značajne za kulturu iz koje imigranti potječu, a koji su možda dijelom privatne sfere svakog pojedinca i time ne utječu na zajedničku javnu kulturu nacije primateljice.

Millerov koncept zajedničke javne kulture je na teorijskoj i eksplikativnoj razini fluidan i širok, kako u etničkom, tako i u političkom i sociološkom smislu. Potpoglavlja koja slijede pokazat će je li tomu doista tako kada je riječ o zahtjevima imigranata za ulazak i članstvo u državama primateljicama. Ovdje, međutim, valja primijetiti da kada je riječ o imigrantima, suvremena zbivanja na europskome tlu pobijaju Millerovu konstataciju kojom ilustrira ekstenzivnost svog poimanja zajedničke javne kulture ističući da su „[v]ećina Poljaka katolici, ali nije potrebno biti katolikom kako bismo se legitimno mogli identificirati kao Poljaci" (Miller, 1999: 27).[213] Svojim viđenjem nacionalnog identiteta i njegove uloge u formiranju osobnih izbora pojedinaca Miller se istovremeno udaljava od individualističke Rawlsove koncepcije pojedinca koji donosi odluke iza „vela neznanja" (Rawls, 1985: 235; Miller, 1988: 649), ali i od nacionalističkih teorija koje ne dopuštaju mogućnosti promišljanja koncepcije nacionalnog identiteta, već inzistiraju na prihvaćanju 'zamišljaja' tog identiteta kao povijesne činjenice i sudbinske datosti, koja je etnički uvjetovana.

U ovom smo potpoglavlju nastojali rasvijetliti zašto je za komunitarizam zajednica važna u ostvarivanju osobne autonomije i slobode izbora pojedinca te može li kultura kao vezivna snaga te zajednice biti konstitutivna za identitet pojedinca. Prihvatimo li potvrdan odgovor na to pitanje, jasno je da imigranti kao pripadnici i nositelji drugih kultura, čak i kada one nisu bitno različite od onih zajednice primateljice, postaju važan i zahtjevan izazov za zajednicu i njezine članove.

U osnovi se radi o pitanju o tome želi li se i u kojoj mjeri zajednica mijenjati. Ako ne želi, nema li ipak neke moralne obveze prema onima koji žele postati njezinim članovima? Jednako tako, ako je spremna promijeniti se i prihvatiti pripadnike drugih kultura, bilo da je na to navode gospodarski ili demografski razlozi, koje obveze ima prema imigrantima te koja im prava treba osigurati? Naposljetku, ima li i sama pravo od 'drugih' koje je prihvatila zahtijevati ili barem očekivati da prihvate kulturu zajednice primateljice i u kojoj mjeri? Tim će se pitanjima i reperkusijama komunitarističkog viđenja važnosti zajednice za pitanja ulaska i uključivanja imigranata u članstvo zajednice primateljice baviti potpoglavlja 2.2 i 2.3.

[213] V. npr. Fenton, 2016 o odbijanju Slovačke da dopusti ulazak izbjeglicama muslimanske vjeroispovijedi.

2.2 Argumenti zatvorenih granica

> „Srž argumenta protiv otvorenih granica jest da nas jednaki moralni status nužno ne obvezuje na jednako postupanje prema svakoj osobi.“ (Isbiter, 2000: 630)

U uvodu u svoje najnovije djelo *Stranci među nama* (Miller, 2016), jedno od pitanja koje Miller postavlja svojevrsna je okosnica ovog potpoglavlja kao kontrapunkta potpoglavlju 1.2. To se pitanje odnosi na kozmopolitske pristupe imigraciji i glasi „[k]oliko bismo trebali biti realistični ili idealistični“ (Miller, 2016: 16) u pogledu cijelog spektra pitanja koja se postavljaju u području imigracijskih politika, od otvorenosti ili zatvorenosti granica, uvjeta koje bi imigranti možda trebali ispunjavati, do njihovog položaja u društvu i mogućnosti za potpunu uključenost u društvo države primateljice. Pitanje o idealističnosti ili realističnosti pristupa relevantno je za ovaj dio rada, jer je Millerov neizravan odgovor na njega ilustrativan za okosnicu komunitarističkog pristupa ulasku imigranata koja taj pristup smješta na suprotan pol u odnosu na kozmopolitske argumente u prilog otvorenijim granicama.

Miller zauzima poziciju političke filozofije u tretiranju imigracije navodeći da ga zanima koje bismo „institucije i politike trebali usvojiti baveći se imigracijom“ (Miller, 2016: 17) i suprotstavlja je etici koja „pokušava reći pojedincima kako bi se trebali ponašati“ (Miller, 2016: 17). Kozmopolitski argumenti u potpoglavlju 1.2 imaju ponajprije upravo etičko utemeljenje i nastupaju iz pozicije onoga na što sva ljudska bića imaju moralno pravo kao „osobe *simpliciter*“ (Benhabib, 2011: 75) i kao takve su jednake moralne vrijednosti te im pravo na život koji smatraju vrijednim i mogućnost njegove realizacije ne smije ili ne bi smjela biti oduzeta arbitrarnošću mjesta rođenja. Ovo potpoglavlje donosi komunitarističke argumente u prilog zatvorenim granicama[214] koji imaju predznak realističnoga u Millerovom pitanju s početka ovog potpoglavlja.

U potpoglavlju 1.2 polazna pozicija bile su nam globalna nepravda i nejednakosti u svijetu kao širi kontekst i pozadina kozmopolitskih uvjerenja da svaki čovjek, bez obzira na svoje podrijetlo, ima pravo na dostojanstven život, a time i na napuštanje zemlje u kojoj je rođen radi osiguravanja boljih životnih uvjeta na nekom drugom kraju svijeta. S obzirom na

[214] Kao što ni teoretičari kozmopolitskog usmjerenja ne zagovaraju potpuno otvorene granice i izostanak svake kontrole granica, tako se ni mislioci bliski komunitarizmu ne zalažu za potpuno zatvaranje nacionalnih država unutar svojih granica. Međutim, dok pridjev 'otvoren' semantički dobro funkcionira u svom komparativu 'otvoreniji', njegov antonim 'zatvoren' ne može se analogno upotrijebiti u komparativu. Stoga kada se u ovom potpoglavlju govori o tezama kojima komunitaristi brane svoje argumente u prilog zatvorenim granicama, u osnovi je riječ o zalaganju za slabije propusne, odnosno manje otvorene granice no što to zagovaraju kozmopolisti.

pretpostavljenost zahtjeva zajednice u odnosu na prava pojedinaca i važnost društvene konstitucije sebstva u komunitarizmu, u ovom se potpoglavlju nameće pristup koji u svoje žarište postavlja prava i zahtjeve zajednice.[215] Kada je riječ o odnosu imigranata i zajednice primateljice, odnosno o pravu stranaca na ulazak u potencijalnu državu primateljicu, središnja teza tog teorijskog pristupa jest da država ima pravo na kontrolu svog teritorija, ograničavanje ulazaka i zatvaranje granica imigrantima.

Zagovornici te teze (Miller, 2005, 2010, 2016; Walzer, 2000; Wellman, 2008; Wellman u Wellman i Cole, 2011: 13-56) ne niječu jednaku moralnu vrijednost svih ljudskih bića, niti individualnu slobodu i autonomiju kao temeljne liberalne vrijednosti, ali ne smatraju da one utemeljuju pravo pojedinca na imigriranje, niti da zakidaju suverene države za pravo na kontrolu svog teritorija i zatvaranje granica. Ključna pitanja na koja komunitaristi trebaju odgovoriti zalažući se za slabije propusne granice jest na čemu se temelji pravo zajednice na kontrolu i potencijalno zatvaranje svog teritorija te imaju li zajednice ipak neke moralne obveze prema onima koji zahtijevaju ulazak. Argumenti u prilog prava nacionalnih država na zatvaranje svojih granica mogu se, radi preglednosti analize, podijeliti na ontološke, deontološke, društveno-političke, pravno-političke i etičke argumente. Oni se međusobno isprepliću i prelijevaju jedni u druge, te će se i rasprava u nastavku 'kaskadno' odvijati i doticati argumenata iz nekoliko skupina kada to bude potrebno.

Suvremeni politički teoretičari koji zagovaraju tezu o utemeljenosti prava suverenih nacionalnih država na kontrolu svog teritorija i zatvaranje nacionalnih granica ističu dva središnja argumenta u prilog tome pravu, a to su pravo na samoodređenje (Miller, 1999, 2016) i pravo na slobodu udruživanja (Wellman, 2008; Wellman u Wellman i Cole, 2011: 13-56). Ovdje smo ih nazvali ontološkim argumentima, jer se odnose na sam način konstituiranja zajednice i identifikacije pojedinaca kao pripadnika zajednice. Ti argumenti su međusobno povezani te se pravo na slobodu udruživanja može smatrati preduvjetom za realizaciju prava na samoodređenje, jer „država ne može u potpunosti uživati pravo na političko samoodređenje osim ako se ne poštuju njezina prava na slobodu udruživanja“ (Wellman, 2008: 113, fusnota 5).[216] Kako bismo utvrdili zašto je tomu tako te kako se iz jednog, a kako iz drugog prava izvodi pravo zajednice na zatvaranje granica, ti će se argumenti promatrati odvojeno.

---

[215] Ovdje će se rasprava u sadržajnom smislu voditi na sličan način onoj u potpoglavlju 1.2 i odgovarati na ključne argumente navedene u tom dijelu disertacije. Međutim, redoslijed argumenata je djelomično izmijenjen zbog razlika u fokusu između kozmopolitizma i komunitarizma te se analiza u ovom potpoglavlju odvija iz perspektive mogućih prava i zahtjeva zajednice.

[216] Wellman slobodu udruživanja smatra „središnjom komponentom općenitijeg prava na samoodređenje“ (Wellman, 2008: 113, fusnota 5) o čemu v. više u nastavku ovog potpoglavlja.

Pravo na samoodređenje naizgled ne iziskuje posebno obrazloženje, jer polazi od ideje da su zaokruženost zajednice i odluka njezinih članova o tome kako će se konstituirati temeljni preduvjeti postojanja zajednica. Ona ima svoje izvorište u Walzerovoj tezi o članstvu kao primarnome dobru koje članovi zajednice međusobno raspodjeljuju (Walzer, 2000: 61), ali i njegovoj definiciji zajednica kao „*zajednica karaktera*,[217] povijesno stabilnih, postojanih udruženja muškaraca i žena s nekom naročitom uzajamnom privrženošću i nekim posebnim smislom zajedničkog života“ (Walzer, 2000: 98) koje ne mogu postojati ako ne smiju samostalno definirati tko će biti njihovim članom.[218] Prema Walzeru, članovi zajednice imaju pravo odlučiti hoće li dopustiti ulazak strancima, kojim strancima i u kojem broju. To im pravo daje uzajamna povezanost zbog koje i imaju osjećaj pripadnosti i koja nije samo emocionalne naravi, već proizvodi političke posljedice. Naime, ako pretpostavimo da je teritorijalna zaokruženost jedan od preduvjeta postojanja nacionalnih zajednica, tada ona nužno vodi pretpostavci da nacija na određenom teritoriju teži uspostaviti svoje političke institucije, pravila, propise i norme, odnosno društveno-politički poredak u najširem smislu riječi koji će joj omogućiti život na određenom teritoriju onako kako njezini članovi to žele. Oni u liberalnim društvima racionalno i voljno svoje ovlasti prenose na političke institucije te im daju dužnosti, ali i legitimitet za izvršavanje volje i ostvarivanje težnji pojedine zajednice. Zajednica se na taj način politički organizira kako bi kroz postupke i procedure koje je sama uspostavila odlučila što smatra važnim te kako će to postići.[219]

Analogija kojom komunitaristi često ilustriraju kako se pravo suverenih država na zatvaranje granica može izvesti iz prava grupe na samoodređenje jest ona u kojoj se članstvo u političkoj zajednici uspoređuje s članstvom u udruženjima, klubovima, susjedstvima ili obitelji (Walzer, 2000: 66-74; Wellman, 2008: 111-115), odnosno s pravom na slobodan izbor bračnog partnera ili s pravom na izbor vjeroispovijedi (Wellman, 2008: 110; Miller u Wellman i Cole, 2011: 202-204).[220] Pogledajmo kako neke od tih analogija funkcioniraju kada je riječ o samoodređenju grupa općenito i uzmimo kao primjer obitelj. Taj je oblik zajednice sličniji političkoj zajednici po prirodi svoga članstva nego što su to susjedstva,

[217] Kurziv u izvorniku.
[218] V. i Walzer u Miller, 2005: 202 i u Wellman, 2008: 118.
[219] U teoriji međunarodnih odnosa, samoodređenje se promatra kroz prizmu pitanja o tome koje grupe imaju pravo na samoodređenje, do koje mjere se granice etničke grupe trebaju ili ne trebaju preklapati s onima političke jedinice, kakva prava imaju pojedine etničke grupe unutar višenacionalnih država, i sl.
[220] Analogija s odabirom bračnog partnera i izborom vjere relevantna je u kontekstu argumenta koji pravo nacionalne države na kontrolu granica derivira iz prava pojedinca i grupe na slobodu udruživanja. U potpoglavlju 1.2 rečeno je zašto kozmopolisti te analogije smatraju neodgovarajućima za utemeljenje liberalne asimetrije između prava na emigriranje i prava na imigriranje, a komunitarističkom odgovoru na taj argument vratit ćemo se na kraju ovog potpoglavlja.

udruženja ili klubovi, jer potonje možemo birati, dok obitelj ne možemo, kao ni političku zajednicu u kojoj smo rođeni. Članove obitelji vežu osjećaji ljubavi i zajedničkih sjećanja kroz koja se stvara osjećaj pripadnosti i nitko izvan takve zajednice ne može razviti osjećaj bliskosti i pripadnosti koji gaje njezini članovi. Jednako tako, članovima obitelji ne može se nametnuti prihvaćanje članova drugih obitelji ako oni to ne žele. Međutim, obitelji su manje od političkih zajednica, njihovi članovi se osobno poznaju i to im omogućava razvijanje osjećaja bliskosti, uzajamnog prepoznavanja i pripadnosti istoj zajednici, dok su političke zajednice u tom pogledu anonimne, pojedinci ne poznaju sve članove osobno i utoliko ova analogija može biti neadekvatna za odnos zajednice primateljice i potencijalnih imigranta.

Uzmimo, stoga, za primjer usporedbu prava političke zajednice na kontrolu ulaska s pravom klubova na definiranje svoga članstva. Pretpostavka je da skupina ljudi koja odluči osnovati klub ima ideju čime će se taj klub baviti, koje će ciljeve imati i koje će vrijednosti njegovati. Kada klub već djeluje neko vrijeme zasigurno ima pisana ili nepisana pravila ponašanja te propisane uvjete članstva. Pokušaj nametanja drugačijih pravila i uvjeta utječe na identitet i smisao postojanja kluba zbog kojih je i osnovan. Osobe koje žele postati članovima kluba mogu biti odbijene, jer ne ispunjavaju uvjete koje su postojeći članovi propisali ili zato što su članovi procijenili da je klub već dovoljno velik te da za njegov daljnji rad u danom trenutku nema mogućnosti za proširivanje članstva. Potencijalni novi članovi koji su odbijeni zbog neispunjavanja uvjeta mogu se protiviti da su uvjeti nepravedni ili smatrati da još uvijek ima prostora za članstvo, ali ne mogu svojim zahtjevima za članstvo utjecati na promjenu načina na koje je postojeće članstvo sâmo sebe konstituiralo (pod pretpostavkom da se ne radi o odbijanju članstva s osnova koje su u liberalnim demokratskim društvima neprihvatljive, poput diskriminiranja potencijalnih novih članova na temelju boje kože, spola i slično).

Problem koji se nazire u analogiji s klubovima, a važan je za odnos imigranata i zajednice primateljice, jest taj što članstvo u klubu nije nužno za preživljavanje u pojedinoj zajednici te unutar istih područja društvenog, političkog, gospodarskog ili kulturnog života neke zajednice nerijetko postoji veći ili manji broj klubova koji se bave sličnim djelatnostima. Stoga, ako je netko u jednom klubu odbijen, može očekivati da će biti primljen u nekom drugom klubu ili udruženju. Usporedimo li imigrante koji su se našli na granicama nacionalne države u koju žele ući s članovima kojima je odbijeno članstvo u klubu, nedvojbeno je da odbijanje prvih ima znatno ozbiljnije posljedice od odbijanja drugih, posebno ako se radi o zabrani ulaska onima kojima je u domovini ugrožen život. Čak i ako tomu nije tako i ako su stranci na granicama radni migranti, zabrana ulaska za njih može značiti ugrožavanje

egzistencije ili barem ograničavanje slobode izbora onih načina života koje smatraju kvalitetnijima i vrjednijima od životnih opcija koje im se nude u zemlji podrijetla.[221]

Stoga iako je samoodređenje pretpostavka postojanja zajednice i kao takvo naizgled ne zahtijeva posebno propitkivanje te moralno ili normativno utemeljenje, u kontekstu odnosa stranaca i političke zajednice primateljice oni koji su 'već unutra' moraju moći objasniti zašto je ono sâmo po sebi važno, odnosno što mu daje intrinzičnu vrijednost (Margalit i Raz, 1990; Miller, 2000: 164-166). Rasprava u tom smjeru postaje složenija u svjetlu Carensovog argumenta da globalni društveni poredak nije prirodno zadan (Carens, 2013: 226),[222] odnosno da su nacionalne granice arbitrarne zbog čega je ovaj teoretičar, otvarajući područje etike imigracije u osamdesetim godinama prošloga stoljeća, status državljana u „zapadnim liberalnim demokracijama“ nazvao „suvremenim ekvivalentom feudalnog privilegija – naslijeđenim statusom koji znatno poboljšava životne prilike pojedinaca“ (Carens, 1987: 252)[223] koji uživaju taj status. Moralnu arbitrarnost zemljopisnih granica ne može se poreći, ali je neizbježna činjenica da njeno prihvaćanje vodi zaključku da su neki pojedinci mjestom svoga rođenja i izborom mogućnosti koje im ono nudi jednostavno imali više sreće od nekih drugih, a prilike koje im se nude nisu posljedica njihovih zasluga, kao što ni izostanak tih prilika u ovih drugih nije njihova krivica. Nemaju li onda oni koji su imali više sreće ipak obvezu više otvoriti svoje granice kako bi se smanjile nejednakosti i nepravda u svijetu?

U traženju odgovora na to pitanje nalazimo se pred dvostrukim izazovom. S jedne strane treba objasniti zašto samoodređenje daje pravo zajednici na zatvaranje granica unatoč tome što su one arbitrarne i može li se utemeljenje s osnove prava na samoodređenje moralno opravdati pred jednakom moralnom vrijednošću svakog pojedinca.[224] U suočavanju s prvim izazovom razmatramo što samoodređenje zajednice znači za njezine članove i što im ono omogućava te ga zajednica želi zaštititi i po potrebi onemogućiti ili ograničiti otvaranje svojih granica. Drugi pak izazov nameće potrebu iznalaženja liberalne argumentacije u prilog pretpostavljanju zahtjeva zajednice pravima pojedinca s obzirom na početnu tezu u ovom poglavlju da je komunitarizam također jedna od liberalnih teorija. Drugim riječima, kako je iz liberalne pozicije jednakosti i ravnopravnosti svih ljudskih bića koju komunitaristi prihvaćaju

[221] Oni mogu zatražiti ulazak u neku drugu državu te odbijanje ulaska u državu koju su prvobitno odabrali ne predstavlja ograničavanje slobode izbora, reći će Miller (Miller, 2010: 117). O tome v. više u dijelu ovog potpoglavlja o prinudnoj prirodi graničnih kontrola (str. 156-157 disertacije).
[222] V. i potpoglavlje 1.2, str. 52 disertacije.
[223] V. i Wellman, 2008: 120.
[224] Za pretpostaviti je da ako zajednica odluči zatvoriti svoje granice i tako onemogućiti nekim pojedincima bolji život koji bi im useljavanje omogućilo, mora moći objasniti svoje razloge na način koji uzima u obzir jednaku moralnu vrijednost svih ljudskih bića.

moguće moralno opravdati potencijalnu nejednakost među njima uvjetovanu arbitrarnošću granica i globalnog društvenog poretka (Isbiter, 2000).

Krenimo s prvim izazovom i pitanjem o vrijednosti samoodređenja zajednice za njezine članove. Ono se tiče uloge zajednice u konstituiranju sebstva kao važne sastavnice komunitarizma i polazi od pretpostavke da su samoodređenje i pravo zajednice da upravlja sobom „produžetak individualne autonomije ili individualnog samoizražavanja“ (Margalit i Raz, 1990: 451). Što prijelaz iz sfere individualne autonomije k samoodređenju zajednice uistinu znači? Odgovor na to pitanje trebao bi objasniti što zajednica teži zaštititi kada štiti svoje pravo na samoodređenje te nam omogućiti povezivanje intrinzične i instrumentalne vrijednosti samoodređenja.

Zajednica svojom kulturom poprima određeni karakter, ali ga jednako tako prenosi na svoje članove, omogućava im razvijanje osjećaja pripadnosti i uzajamnog prepoznavanja kao članova iste grupe koji se ne moraju osobno poznavati, a svojom prožimajućom prirodom (Margalit i Raz, 1990: 444) i sveobuhvatnošću osigurava mogućnosti identifikacije i izbora svojim članovima.[225] Iz uronjenosti u društvene odnose, odnosno u zajednicu, njezini pripadnici donose odluke o tome kakav život žele voditi, ali moraju moći to i javno izraziti kako bi uistinu realizirali vlastitu slobodu izbora i ostvarili dobra kojima teže. Drugim riječima, pojedinci nisu pasivni primatelji izbora koji im se nude, već na njih mogu utjecati svojim sudjelovanjem u javnom životu zajednice kroz političke procese koje je zajednica uspostavila. Sudjelujući u tim procesima, pojedinci mogu i osobno utjecati na odluke koje će zajednica donijeti te na politike koje će odabrati. Margalit i Raz navode da „izražavanje članstva u osnovi uključuje manifestaciju članstva u […] javnom životu zajednice“ što „zahtijeva izražavanje vlastitog članstva u političkim aktivnostima unutar zajednice“ (Margalit i Raz, 1990: 451), a Miller samoodređenje definira kao „pravo demokratske javnosti da donese široki spektar odluka o javnim politikama unutar ograničenja koja nameću ljudska prava“ (Miller, 2016: 62).

Sudjelovanje u javnom, odnosno političkom životu zajednice pojedincu omogućava da izrazi ono što smatra važnim i na taj način dobije priliku utjecati na odluke koje će zajednica donijeti. Time i način na koji zajednica određuje samu sebe odražava prioritete, želje, težnje, stremljenja i planove njezinih članova. Ovaj prikaz, iako pojednostavljen, objašnjava kako samoodređenje može biti „produžet[kom] individualne autonomije ili individualnog samoizražavanja“ (Margalit i Raz, 1990: 451) te zašto je samoodređenje zajednice važno za

[225] Za šest obilježja grupe koja su važna za njezino pravo na samoodređenje v. Margalit i Raz, 1990: 443-447.

njezine članove u normativnom smislu. Međutim, iz prikaza nije razvidno zašto bi članovi zajednice mogli rabiti argument samoodređenja kako bi zatvorili svoje granice ili ograničili imigraciju. Odgovor bi mogao biti da kontroliranje granica i dotoka stranaca u osnovi omogućava zajednici kontrolu nad vlastitim identitetom koji je u velikoj mjeri određen kulturom.

Ta argumentacija, međutim, nije bez pukotina kroz koje navire nezaobilazno pitanje koje bi postavio svaki teoretičar kozmopolitske struje mišljenja. Zašto se pretpostavlja da bi otvaranje granica dovelo do takvog narušavanja kulturalnog identiteta zajednice i njezinih pojedinaca da je potrebno ograničiti ulaske? U konstataciji o važnosti očuvanja kulture za samoodređenje zajednice i upravo postavljenom pitanju valja ponovno istaknuti dvije činjenice koje su ključne za sagledavanje kozmopolitskog i komunitarističkog pristupa odnosu imigranata i zajednica primateljica. Prva je da kozmopolisti ne isključuju, niti umanjuju važnost kulture za oblikovanje identiteta, kako zajednica, tako i pojedinaca,[226] ali zagovaraju ravnopravnost svih ljudskih bića koju izvode iz njihove jednake moralne vrijednosti i kojoj daju prednost pred pripadnošću nacionalnim ili kulturalnim zajednicama. Iz te pozicije onda istražuju mogućnosti nadilaženja granica nacionalnih država, ali i sudjelovanja 'drugih' u zajedničkoj izgradnji ili resignifikaciji identiteta zajednice primateljice (Benhabib, 1994, 2002, 2004; Benhabib i dr., 2006; Carens, 1987). Druga činjenica je da komunitaristi ne umanjuju važnost individualne slobode i autonomije, ali su uvjerenja da pojedinac može slobodno i samostalno birati samo među različitim načinima života, razmišljanja i odnosa koje mu na raspolaganje stavlja zajednica ili kultura iz koje je potekao (Kymlicka, 2003; Tamir, 2002). Iz te je pozicije onda kultura važna ne samo za samoodređenje zajednice, već i za samoodređenje, slobodu i autonomiju njezinih članova koji su je odlučili oblikovati upravo takvom kakva jest. Promatrana iz toga kuta, imigracija može predstavljati izvor promjena, a za neke njezine članove i izvor ugroze načina na koji je zajednica koncipirala samu sebe.

Međutim, i Miller, koji se uz Walzera nerijetko spominje kao istaknuti zagovornik zaštite kulture kao argumenta u prilog zatvaranju granica (Wellman, 2008: 118), ističe da se očuvanje kontinuiteta kulture ne smije poistovjetiti s „kulturalnom rigidnošću“ (Miller, 2005: 200) te da su „najvrjednije kulture one koje se mogu razviti i prilagoditi novim okolnostima, uključujući pritisak novih supkultura povezanih s imigrantima“ (Miller, 2005: 200).[227]

[226] V. npr. Appiah, 2006.

[227] Zanimljivo je da ta Millerova teza predstavlja gotovo izravnu parafrazu Carensovih teza iz 1987. prema kojima „[o]tvorena imigracija može promijeniti karakter zajednice, ali neće ostaviti zajednicu bez ikakvog

Usprkos tomu, zaštita kulture kao temelj prava zajednice na ograničavanje ulazaka u Millerovim radovima (Miller, 2005, 2008, 2016) tangira tako raznovrsne aspekte života zajednice da je taj argument teško osporiti, kao, u konačnici, i onaj o jednakoj moralnoj vrijednosti svakog pojedinca koji zagovaraju kozmopolisti. Snaga njegove argumentacije proizlazi i iz činjenice što ona odražava stvarne izazove koje imigracija stavlja pred nacionalne države ističući nemogućnost davanja univerzalno primjenjivih rješenja, ali i važnost raznovrsnosti i individualnosti nacionalnih politika kao odgovora na različitu dinamiku imigracijskih pritisaka u pojedinim državama.

Pribjegnemo li argumentu očuvanja nacionalne kulture kao utemeljenju prava zajednice na zatvaranje granica radi zaštite njezinog identiteta i prava na samoodređenje, ne možemo izbjeći pitanje o tome što ustvari zajednica želi očuvati štiteći svoju kulturu i zašto joj ta zaštita daje pravo da, kada to procijeni potrebnim, ograniči ulaske na svoj teritorij. U prethodnom potpoglavlju podrobnije su razrađene koncepcije kulture u liberalnom nacionalizmu, a ovdje se za potrebe odgovora na postavljeno pitanje nameću njezine dvije ključne značajke zbog kojih bi zajednica mogla htjeti ograničiti imigraciju. Jedna je sveobuhvatnost, a druga javna dimenzija kulture.[228] Miller, kao najistaknutiji zagovornik zaštite nacionalne kulture kao jednog od argumenata za ograničavanje imigracije, i sam oprezno kroči tim argumentacijskim terenom upozoravajući da se pojedinci u različitoj mjeri identificiraju s kulturama u kojima su rođeni te da „[n]acije imaju tendenciju pripisivati si veći stupanj kulturalne homogenosti nego što je iskazuju njihovi pripadnici“ (Miller, 1999: 85). Usprkos tomu, ne može se zanijekati postojanje distinktivnih tradicija, praksi, vjerovanja i sjećanja koja izgrađuju kulturu pojedine nacionalne zajednice te koja se iskazuju službenim nacionalnim jezikom, ali i kroz druga vanjska obilježja koja zajednica može željeti zaštititi od stranih utjecaja, ponajprije zato što joj to jamči očuvanje kontinuiteta i osjećaja pripadnosti njezinih članova.[229]

---

karaktera. Ona bi mogla uništiti stare načine života, koje jedni iznimno cijene, ali može omogućiti nove načine života koje drugi iznimno cijene“ (Carens, 1987: 271). Bliskost teza ovih dvaju teoretičara koje smo u disertaciji smjestili u dvije različite struje suvremene političke teorije ukazuje na dodirne točke među njima, ali i nemogućnost dobivanja jednoznačnog odgovora na pitanje o utjecaju imigracije na zajednicu primateljicu, koji bi se mogao smatrati konačnim argumentom u prilog otvorenijim ili zatvorenim granicama.

[228] V. i Kymlicka, 2003: 113 te Miller, 1999: 25

[229] Ovdje ne poričemo, niti zanemarujemo utjecaje globalizacije na sva područja života zajednice, od društveno-političkog uređenja, preko gospodarstva do kulture, već promišljamo načine i mogućnosti očuvanja nacionalne kulture usprkos tim utjecajima. Međutim, prihvaćanjem neumitnosti globalizacijskih procesa, teza o potrebi ograničavanja imigracije radi zaštite kulturalnog identiteta zajednice izlaže se protupitanju koje mogu postaviti kozmopolisti, a koje glasi: zašto zatvarati granice slobodnom kretanju ljudi, ako ih nacionalne države ne zatvaraju za slobodno kretanje kapitala, roba i usluga. To i jest jedan od argumenata Benhabib kada migrante svih kategorija naziva „metaforom dvadeset i prvog stoljeća“ u kojem „kretanja ljudi širom svijeta otkrivaju krhkost privatne i javne autonomije u svijetu u kojem države, omogućavajući kretanje kapitala, novca i robe

Javnu dimenziju kulturi, odnosno ono što je već po njezinoj pojavnosti razlikuje od drugih kultura, daju joj i izgled prirodnog okoliša koji zajednica preferira, vrijednosti koje njeguje, oblici ponašanja koje cijeni, način na koji funkcioniraju njezine institucije, javne politike kojima daje prioritet, a koje odražavaju nacionalne vrijednosti, i tomu slično (Miller, 1999: 87-88; 2005: 200-201; 2016: 67). To su aspekti koje Miller smatra važnima za očuvanje kulturalnog kontinuiteta zajednice, a čije ugrožavanje počiva na pretpostavci da dolazak znatnog, nekontroliranog ili neograničenog broja imigranata može utjecati na njihovu promjenu do te mjere da će ne samo modificirati, već i u potpunosti promijeniti identitet nacionalnih zajednica primateljica protivno volji njezinih članova.

Ta pretpostavka u sebi sadrži dva potencijalna problema na koje je ukazano u potpoglavlju 1.2 te ih ovdje valja tek usputno spomenuti. Jedan se tiče nemogućnosti empirijski preciznog utvrđivanja dotoka broja imigranata u pojedinu državu, dok se drugi krije u opasnosti od manipuliranja pretpostavkom o porastu broja imigranata u svrhu očuvanja etnički 'čistog' identiteta zajednice (Bauböck, 2006: 5).[230] Kako bismo rasvijetlili važnost očuvanja kulturalnog identiteta i kontinuiteta iz perspektive teoretičara komunitarizma, pogledajmo dva primjera iz suvremene političke stvarnosti dviju europskih država, jedne koja je članica Europske unije i druga koja to nije.

Početkom 2016., Slovačka se ne samo suprotstavila planu o raspoređivanju izbjeglica iz Italije i Grčke po državama članicama Unije, prema kojem je trebala smjestiti oko 800 izbjeglica, već je njezin premijer oštro izjavljivao da se u Slovačkoj „nikada neće donijeti dobrovoljna odluka koja će dovesti do stvaranja jedinstvene muslimanske zajednice“ (Fenton, 2016) u toj zemlji. S druge strane, u Švicarskoj je u 2009. proveden referendum kojim je izglasana izmjena i dopuna ustava kojom se zabranjuje izgradnja minareta u toj zemlji (Nussbaum, 2012: 43-48). Iako je referendum inicirala skupina političara desnog centra i istraživanja javnog mnijenja prije referenduma pokazivala su da će referendum biti neuspješan, a zabrani su se opirali kako parlament, tako i razne vjerske zajednice i organizacije civilnoga društva, navedena izmjena ipak je unesena u švicarski Ustav te su u toj zemlji i danas tek četiri minareta koja su bila izgrađena prije referenduma.

Ova dva primjera potvrđuju bojazan kozmopolista da se argument ograničavanja ili zabrane ulazaka imigranata može zloupotrijebiti u funkciji „očuvanja kulturalne ili etničke čistoće nacije“ (Bauböck, 2006: 5). U slučaju Slovačke, broj izbjeglica je u odnosu na ukupan

---

preko granica sve većom brzinom, hvataju, pritvaraju, muče i ubijaju ljudska bića koja pokušavaju učiniti to isto” (Benhabib, 2011:156).

[230] V. i str. 54 disertacije.

broj stanovnika uistinu zanemariv i teško je prihvatiti da bi taj broj mogao znatno utjecati na promjenu kulturalnog identiteta Slovaka. S druge strane, prema podacima Eurostata za Švicarsku iz 2013. godine, u toj je zemlji 8,5% stanovništva bilo rođeno izvan Europske unije, a dvije trećine svih stranaca bili su državljani Europske unije (MIPEX, 2018). Primjer referenduma za zabranu izgradnje minareta ilustrira moguću zlouporabu argumenta o važnosti očuvanja vanjske pojavnosti kulture za identitet zajednice i njezinih članova.

Jesu li onda podaci o navodnom broju imigranata koji bi mogli preplaviti europske zemlje i promijeniti njihove nacionalne identitete do neprepoznatljivosti dovoljno snažan argument za kontrolu i ograničavanje imigracije? Kozmopolisti će reći da nisu i s tim se možemo složiti te osuditi nacionalne prakse navedene u ovim primjerima. Međutim, u cilju ravnopravnog pristupa objema strujama suvremene političke teorije koje su predmetom ove disertacije, dajmo komunitaristima teret dokazivanja suprotnoga. Iz perspektive intrinzične vrijednosti samoodređenja valja postaviti pitanje o tome što ako broj imigranata kao pokazatelj snage dotoka stranaca sam po sebi uopće nije važan. Naposljetku, upitno je da li je demokratskim putem uopće moguće odrediti udio imigranata za koji se može pretpostaviti da neće narušiti kulturalni identitet zajednice, a i kada bi broj imigranata dosegnuo zamišljeni maksimum, granice se ne bi mogle zatvoriti za sve one pojedince koji će možda zahtijevati ulazak i koji su na vrhu liste prioritetnih kategorija imigranata kojima treba dopustiti ulazak, poput članova obitelji imigranata koji žele useliti zbog spajanja obitelji.[231]

Naime, ako samoodređenju damo intrinzičnu vrijednost zbog važnosti koju ima za oblikovanje sebstva ne samo zajednice, već i njezinih pojedinaca, tada je u osnovi nevažno radi li se o 800 stranaca, kao u slučaju Slovačke ili o tisućama stranaca kao u slučaju zemalja s velikim brojem imigranata. Na normativnoj razini, ako je samoodređenje vrijedno sâmo po sebi, onda ta pretpostavka dopušta mogućnost da zajednica odluči ne primiti nijednog novog člana, odnosno potpuno zatvoriti svoje granice.

Ta je teza u temeljima argumenta o pravu na slobodu udruživanja koji je radi jasnoće rasprave u ovom potpoglavlju svrstan među ontološke argumente u prilog pravu zajednice na zatvaranje svojih granica, jer, kao i pravo na samoodređenje, zadire u sam način konstituiranja i samopercepcije zajednice. Istaknuti zagovornik te teze je američki filozof Christopher Heath Wellman (Wellman, 2008; Wellman u Wellman i Cole, 2011: 13-56), koji individualno pravo pojedinca na slobodu udruživanja uzdiže na razinu prava političke zajednice i iz njega derivira pravo legitimnih država na kontrolu svojih granica i njihovo eventualno potpuno zatvaranje

[231] V. i Bauböck, 2006 te fusnotu 117.

prema svim kategorijama imigranata. Ovako formulirana, ta teza zvuči kao ekstremno pobijanje, odnosno nehumana antiteza kozmopolitskih pristupa odnosu imigranata i zajednice primateljice i zato zahtijeva raslojavanje na njezine sastavne elemente. Prvi se odnosi na definiranje odnosa između prava pojedinca i prava zajednice na slobodu udruživanja te postavlja pitanje je li i kako je iz jednoga prava moguće derivirati drugo, dok se drugi element odnosi na kvalifikaciju država kao 'legitimnih' te, osim određivanja ove značajke, nameće potrebu objašnjavanja zašto samo takve države, prema Wellmanu, imaju pravo na zatvaranje svojih granica. Takvo teorijsko raslojavanje trebalo bi u konačnici ukazati na moguće implikacije Wellmanove teze za potencijalne imigrante koji zahtijevaju ulazak u suverene i legitimne države.

Na početku analize tih elemenata valja im dati metodološki okvir. Iako je privatno, kao što i sam navodi, pobornik otvorenijih granica (Wellman, 2008: 116), Wellman je ovdje uvršten među teoretičare komunitarističkog usmjerenja. To je ponajprije zato što se svojom argumentacijom svrstava među autore koji obrazlažu zašto je pravo zajednice na isključivanje 'drugih' normativno utemeljeno i moralno opravdano, jednako kao i pravo pojedinca na zahtijevanje poštovanja s osnove jednake moralne vrijednost svih ljudskih bića, ali ne smatraju da otvaranje granica treba biti rješenje za osiguravanje jednakih mogućnosti svima bez obzira na arbitrarnosti nacionalnih granica i mjesta rođenja.

Za razliku od nastojanja da se pravo na isključivanje objasni i opravda instrumentalnim razlozima očuvanja kulture i ostalih vrijednosti koje su važne za samoodređenje zajednice i koje imaju istaknuto mjesto u Millerovoj argumentaciji,[232] Wellmana zanima isključivo deontološko utemeljenje presumptivnog prava suverenih i legitimnih država na kontrolu i zatvaranje svojih granica (Wellman, 2008: 116-118; Wellman u Wellman i Cole, 2011: 45) koje se može formulirati sljedećim pitanjem: Ako prihvatimo da politička zajednica ima pravo na slobodu udruživanja, može li se pretpostaviti da joj to pravo sâmo po sebi daje i moralno pravo na kontrolu granica, ne razmatrajući uopće razloge zašto bi bilo dobro ili korisno za kulturu njezinih stanovnika spriječiti nekontroliranu imigraciju ili u potpunosti zatvoriti nacionalne granice?

Wellmanov potvrdan odgovor na to pitanje proizlazi iz vrijednosti prava na slobodu udruživanja *per se*, kao prava pojedinca da odluči s kim i kako želi živjeti te iz prenošenja

[232] Miller razlikuje instrumentalnu od intrinzične vrijednosti nacionalnog samoodređenja te očuvanju nacionalne kulture pripisuje značajku instrumentalnosti (Miller, 2000: 164, fusnota 4), dok intrinzičnu vrijednost pronalazi u analogiji između prava pojedinca na slobodu odlučivanja o vlastitom životu i pravu na samoodređenje koje omogućava grupi da slobodno i samostalno odlučuje o vlastitom načinu života, resursima i načinu svoje političke organizacije (Miller, 2000: 164).

toga prava na političku zajednicu, što ilustrira analogijom odabira bračnog partnera ili vjeroispovijedi (Wellman, 2008: 110-111). Prema toj analogiji, svaki pojedinac slobodan je izabrati želi li sklopiti brak i s kime te se u liberalnim demokracijama i ne dovodi u pitanje smije li se ikoga prisiliti na sklapanje braka, odnosno na sklapanje braka s osobom koju nije izabrao ili izabrala. Jednako tako, pojedince koji su vjernici vjera bitno određuje, o čemu je u ovom radu već bilo riječi,[233] i u liberalnim demokracijama zajamčena im je sloboda izbora vjeroispovijedi te ne smiju biti prisiljeni promijeniti vjeru, kao što se ni ateiste ili agnostike ne smije prisiliti da postanu vjernicima. Ovaj eksplikativni *intermezzo* naizgled je suvišan, jer se u njemu konstatira nešto što se sâmo po sebi razumije, ali je važan za moralno utemeljenje prava političke zajednice na kontrolu i zatvaranje granica s osnove prava na slobodu udruživanja. Naime, kao što se pojedinca ne smije prisiliti na sklapanje braka ili promjenu vjeroispovijedi, jer se time bitno narušava njegova sloboda i autonomija izbora, tako se ni političku zajednicu ne smije prisiliti na udruživanje protiv volje njezinih članova. Ta formulacija zaokružuje navedenu analogiju pri čemu je u ovom trenutku namjerno izostavljeno pitanje o tome s kim bi se zajednica mogla udruživati, jer je to važan segment argumentacije koja pravo na zatvaranje granica izvodi iz prava političke zajednice na slobodu udruživanja.

Kako onda s razine individualnog prava na slobodu udruživanja doći do razine tog istog prava za političku zajednicu i ima li ono jednaku vrijednost i snagu na obje razine s obzirom na razlike između njegovih nositelja – s jedne strane pojedinca, a s druge strane političke zajednice? Razlike u svojstvima nositelja su očigledne i Wellman ih ne poriče (Wellman, 2008: 116). Političke zajednice nisu racionalne jedinke, niti homogene organske cjeline[234] koje donose odluke poput pojedinaca, niti se vrijednost koju odabir bračnoga partnera ili vjere ima za pojedinca može poistovjetiti s važnošću odluke političke zajednice s kim će se udružiti. Međutim, kao što se pojedince ne može prisiliti na sklapanje braka, odnosno prihvaćanje, odbacivanje ili promjenu vjere, tako se ni suverene države ne može prisiliti na udruživanje s državama s kojima njihove političke zajednice to ne žele te se u međunarodnim odnosima presumira suverenost države u takvim odlukama,[235] kao i suverenost pojedinca u vlastitim individualnim odabirima. Zadnji korak u toj argumentaciji jest da pravo suverenih država na slobodu udruživanja i odluku o neudruživanju s nekim državama za sobom povlači

[233] V. potpoglavlje 1.3.
[234] V. Beitz u Wellman, Wellman i Cole, 2011: 19.
[235] Ovdje nije relevantno ulaziti u raspravu o tome koliko su suvremene nacionalne države uistinu suverene s obzirom na globalizacijske pritiske, utjecaj međunarodnih korporacija, prenošenje svoga suvereniteta na nadnacionalnu razinu u asocijacijama poput Europske unije.

i pravo država na slobodu udruživanja s pojedincima temeljem kojeg mogu odlučiti da se ne žele udruživati s članovima drugih političkih zajednica, odnosno da žele zatvoriti svoje granice za imigrante. Normativno je ova argumentacija možda održiva. Uistinu, zašto suverene države ne bi imale pravo na slobodno odlučivanje o tome s kojim pojedincima se žele udružiti, odnosno s kojim pojedincima ne žele ulaziti ni u kakve odnose ako to pravo imaju u svojim međunarodnim odnosima s drugim državama?[236]

Međutim, kada je riječ o međunarodnim odnosima između država, suverenost se rabi kao argument kojim se štite nacionalni interesi, odluke, vrijednosti i tome slično. Kako bi analogija između prava država na slobodu udruživanja u međunarodnim odnosima i prava na slobodu udruživanja ili neudruživanja s pojedincima bila uistinu normativno utemeljena i održiva, valja ispitati može li se argument suverenosti primijeniti na isti način, odnosno štite li se interesi političke zajednice odlukom o udruživanju, ograničenom udruživanju ili neudruživanju s imigrantima kao članovima drugih političkih zajednica. Time dolazimo do drugog elementa u Wellmanovoj tezi o pravu država na zatvaranje svojih granica s osnove prava na slobodu udruživanja prema kojem je to pravo uvjetovano legitimnošću države, jer jedino legitimne države mogu moralno opravdati zahtijevanje zaštite toga prava.

Objašnjenje kvalifikacije 'legitimna' iziskuje povratak analogiji s odabirom bračnog partnera ili vjeroispovijedi. Naime, iako je pojedinac slobodan odabrati želi li sklopiti brak, postati vjernikom, promijeniti vjeru ili prestati biti vjernikom, politička zajednica nije predmetom slobodnog i samostalnog odabira njezinih članova, što i samu pripadnost političkoj zajednici čini arbitrarnom, a državama daje element prisile (Wellman u Wellman i Cole, 2011: 16, 20), jer su pojedinci dužni poštovati pravila, propise i norme zajednice koju nisu sami izabrali.[237] Stoga kako bi institucije koje su neophodne za funkcioniranje države uopće mogle dobiti pristanak članova političke zajednice trebaju ponajprije štititi njihova prava i zato im jedino odgovarajuća zaštita ljudskih prava članova političke zajednice može dati legitimitet.[238] Zato je Wellmanova teza da samo država koja štiti ljudska prava svojih građana, bilo od stvarnih ili presumptivnih povreda, ima normativno i moralno utemeljeno pravo kontrolirati i eventualno zatvoriti svoje granice kako bi zaštitila interese političke

[236] Ovdje se pod pojedincima s kojima se političke zajednice u suverenim nacionalnim državama možda ne žele udruživati ne misli na imigrante koji su predmetom kaznenih istraga ili im je već pravomoćno dokazana krivnja za kaznena djela zbog čega im država primateljica može legitimno i pravno utemeljeno zabraniti ulazak radi zaštite sigurnosti svojih građana.

[237] Osim kada se pojedinci, kako bi postali članovima političke zajednice u nekoj drugoj državi, svjesno i dragovoljno odriču članstva u vlastitoj političkoj zajednici.

[238] O izvoru suvereniteta u pristanku građana da poštuju zakone kojima su dali suglasnost v. i Prvi član *Vječnoga mira* (Kant, 2000) te potpoglavlje 1.1, str. 22 disertacije.

zajednice koja prihvaća njezine institucije u zamjenu za zaštitu svojih prava i ukupne dobrobiti. Element legitimnosti je iznimno važan upravo zbog elementa arbitrarnosti i prisile u samom ustrojstvu suverenih država. Bez legitimnosti, nemoguće bi bilo objasniti zašto država, kao struktura, ustroj ili jedinica koju pojedinci ne biraju i koja im je na određeni način nametnuta, smije ograničiti ili zabraniti ulaske na teritorij političke zajednice u ime zaštite interesa njezinih članova.

Zagovornici prava države na ograničavanje imigracije i zatvaranje granica s osnove prava na samoodređenje (Miller, 1999; 2016; Walzer, 2000; Wellman, 2008; Wellman u Wellman i Cole, 2011: 13-56) reći će da se tako štiti način na koji je zajednica odredila samu sebe, odnosno, najopćenitije govoreći, život koji zajednica smatra smislenim i vrijednim.[239] Pravo na slobodu udruživanja tako se pokazuje esencijalnim za samoodređenje zajednice, jer joj omogućava odabir onih koji će kao njezini članovi sudjelovati u odlukama o tome kako zajednica samu sebe definira i konstituira. Vratimo se ponovno nakratko analogiji s odabirom bračnog partnera. Ako se pojedinca koji želi živjeti kao samac ne može prisiliti na sklapanje braka bez da se time naruši njegova sloboda odlučivanja i autonomija, tada se ni od država ne može očekivati da otvore svoje granice ako će se time bitno promijeniti način na koji je politička zajednica odredila samu sebe. Ovom argumentacijom se, s jedne strane, uspostavlja poveznica između prava na samoodređenje i prava na slobodu udruživanja, a s druge strane između prava na slobodu udruživanja koje uživa pojedinac i onoga koje pripada zajednici.

Time smo dijelom odgovorili na pitanje o tome što zajednica štiti braneći svoje pravo na zatvaranje granica pravom na slobodu udruživanja. Međutim, ostalo je neodgovoreno pitanje o tome može li to pravo, koje se primjenjuje u međunarodnim odnosima, biti analogno u odnosima prema pojedincima, odnosno imigrantima koji se nađu na njezinim granicama. Jednako tako, je li ugroza slobode i autonomije pojedinca prisilom na brak ili na prihvaćanje određenog bračnog partnera uistinu analogna ugrozi autonomije zajednice suočene s imigrantima na svojim granicama?

Američki filozof Michael Blake ističe da Wellman nedovoljno uzima u obzir ograničenost prava na slobodu udruživanja drugim pravima naglašavajući da „redovito odvagujemo to pravo u odnosu na konkurentna prava drugih u domaćoj politici“ pri čemu

[239] Engleska inačica samoodređenja jest 'self-determination' i ona dopušta formulaciju ove teze, između ostaloga, i morfološki, te se intrinzična vrijednost samoodređenja za identitet zajednice objašnjava važnošću postojanja prvog dijela sintagme ('self-') kao svojevrsne jezgre, koja je „dovoljno povezujuća da joj pojedinac može pripisati skup težnji i vrijednosti koje članovi prepoznaju kao dio svog kolektivnog identiteta“ (Miller, 2016: 69) iako se članovi zajednice mogu mijenjati (v. i Wellman, 2008: 116) i iako se ne poistovjećuju svi članovi, niti svi u jednakoj mjeri, s tim težnjama i vrijednostima.

pravo na slobodu udruživanja nema uvijek prioritet te je „teško uvidjeti zašto bi ono imalo prevagu u pitanjima koja se tiču imigracije“ (Blake, 2013: 107). Ističe da je Wellmanova argumentacija snažna, a Wellman najistaknutiji zagovornik deontološke obrane prava na isključivanje, koja je razmjerno rijetka u suvremenoj političkoj misli s obzirom na prevladavajuće argumente zaštite kulture, društvene solidarnosti i povjerenja (Blake, 2013: 106). Međutim, prema Wellmanu je, upozorava Blake, politička zajednica tek u funkciji realizacije prava njezinih članova na slobodu odabira, te se način na koji se pojedinci udružuju u civilnome društvu prenosi na način na koji politička zajednica donosi odluke o svome članstvu. Pri tome se zanemaruje stvarna priroda političke zajednice koju vežu pravne spone, a politička zajednica ne realizira pravo na slobodu udruživanja na isti način kao i pojedinac kada odlučuje s kim se želi ili odbija udruživati.

Do sada smo pokušali utvrditi može li zajednica svoje pravo na ograničavanje imigracije i eventualno zatvaranje granica zahtijevati na temelju svog prava na samoodređenje, koje se može realizirati samo ako zajednica može ostvariti i svoje pravo na slobodu udruživanja. Deriviranje prava na isključivanje iz prava na samoodređenje pokazalo je da zaštita kulture i kulturalnog identiteta zajednice predstavlja važnu odrednicu toga prava, te nije jednostavno iscrtati jasnu liniju između prava i interesa zajednice kao argumenata kojima se obrazlaže i dokazuje zašto zajednica smije zatvoriti svoje granice strancima. Zašto je ta linija razdvajanja uopće važna, odnosno zašto ne bismo mogli reći da zajednica ima pravo ne dopustiti ulazak strancima, jer je to u interesu zaštite njezine kulture koja bitno utječe na način na koji se zajednica sama odredila, a time i na način na koji sebe određuju njezini članovi?

Blake naglašava da se moralno utemeljenje prava zajednice na isključivanje ne može izvesti iz njezinih interesa (Blake, 2013: 105-106). Činjenica da zajednica smatra svojim interesom očuvanje neke vrijednosti, koliko god to što ona želi očuvati bilo moralno vrijedno i opravdano, ne vodi zaključku da na to ima i pravo. Ako prihvatimo tezu da su svi pojedinci moralno jednako vrijedni, tada valja prihvatiti i činjenicu da potencijalni imigranti koji zahtijevaju ulazak imaju svoja prava te treba pronaći moralno utemeljenje zbog kojeg bi pravo zajednice da ih ne pusti na svoj teritorij imalo prevagu nad pravima pojedinaca, a da pravo zajednice ne proizlazi iz njezinih interesa. Ta argumentacija ima i svoju drugu stranu. Pojedinci koji se nađu na granicama države koja nije njihova domovina i koji u nju žele useliti, jer je to u njihovom interesu, ne mogu iz samog interesa derivirati svoje pravo na ulazak. Analiza postaje složenija kad se uzmu u obzir različiti motivi i interesi pojedinaca koji

zahtijevaju ulazak, pa onda interes izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite za sobom povlači i pravo na ulazak s obzirom na postojeći međunarodno-pravni sustav zaštite njihovih prava, dok se isto ne može reći za radne migrante.

Blakea stoga zanima kako moralno utemeljiti pravo zajednice na isključivanje bez obzira na njezine interese i pravo na slobodu udruživanja koje nije apsolutno, odnosno na koji način izvesti pravo na isključivanje iz prava i obveza koje zajednica ima kao politička zajednica (Blake, 2013: 107-108). Blakeova argumentacija je svojevrsni 'treći put' između prava na slobodu udruživanja i interesa zajednice kao osnova za pravo na isključivanje. Potonji su, međutim, snažni argumenti, koji se u suvremenoj političkoj misli navode u prilog pravu na zatvaranje granica (Christiano, 2008; Miller, 2008, 2016; Walzer, 2000) te prije nego što se posvetimo Blakeovom 'trećem putu' valja analizirati što, osim svoje kulture, kulturalnog kontinuiteta i identiteta, zajednica želi zaštititi i time opravdati svoje pravo na isključivanje stranaca.

Budući da veće otvaranje granica može omogućiti dolazak većeg broja imigranata, za pretpostaviti je da bi se na taj način i broj stanovnika države primateljice mogao povećati te se među prvim argumentima u prilog zatvaranju granica, osim kulture, nameće onaj o veličini stanovništva. Drugim riječima, uvođenje strožih imigracijskih pravila i zatvaranje granica moglo bi biti u interesu zajednice kako bi broj stanovnika bio takav da politička zajednica i institucije koje je ustrojila mogu njime upravljati. O problemima s tim argumentom i njegovom mogućom zloporabom bilo je dosta riječi u radu, ali jedan njegov aspekt nije dovoljno analiziran iz vizure komunitarizma. Naime, do sada se porast stanovništva uslijed snažnijih imigracijskih tokova u ovom potpoglavlju uglavnom promatrao u kontekstu njegovog utjecaja na kulturalni identitet zajednice, ali ne i s obzirom na posljedice za raspodjelu dobara u najširem smislu te riječi i provedbu s tim povezanih javnih politika, primjerice socijalne, stambene ili zdravstvene politike. Zagovornici ograničavanja imigracije smatraju da bi dostupnost resursa i usluga koje politička zajednica smatra važnima i za koje izdvaja sredstva mogla biti slabija ili čak nedostatna ako dođe do porasta broja njihovih korisnika uslijed većeg otvaranja granica imigrantima.

Ovdje čak ne treba poći od pretpostavke da su imigranti ili članovi njihovih obitelji potencijalni budući tražitelji socijalne pomoći i drugih oblika državne pomoći zbog čega bi najsiromašniji članovi političke zajednice, koji su i sami korisnici takvih oblika pomoći, mogli biti ugroženi. Za teoretičare koji polaze od važnosti samoodređenja za konstituiranje identiteta zajednice i njezinih članova (Miller, 1999; 2016; Walzer, 2000) argument brojnosti

stanovništva zapravo predstavlja poveznicu između zaštite kulture s jedne strane te očuvanja države blagostanja s druge strane kao argumenata za ograničavanje imigracije. Porast broja stanovnika sam po sebi, i kada se ne radi o posljedici imigracije, nužno utječe na način provedbe javnih politika zbog čega Walzer i navodi da „[g]lavni problem javne politike ostaje brojnost stanovništva: njegovo uvećavanje, postojanost ili opadanje“ (Walzer, 2000: 65). Kada ta konstatacija ostaje na razini zakona brojeva u njoj, čini se, nije ništa sporno. Povećanje stanovništva jednostavno zahtijeva drugačije određivanje prioriteta javnih politika ili drugačije moduse njihove provedbe. Međutim, za komunitariste je relevantno ne samo „[k]olikom broju ljudi raspodjeljujemo članstvo [već] i [k]ojim vrstama ljudi [te k]ojim ljudima posebno“ (Walzer, 2000: 65).

To je točka u kojoj briga za veličinu stanovništva povezuje argumente očuvanja kulture sa zaštitom javnih politika, posebno onih socijalnih, pod pretpostavkom da imigracija dovodi do narušavanja kulturalne homogenosti političkih zajednica te do podjela koje mogu utjecati na razinu povjerenja njihovih članova prema državnim institucijama, kao i na spremnost za izdvajanja koja su neophodna za provedbu javnih politika. U potpoglavlju 1.2 prikazani su mogući kozmopolitski odgovori, potkrijepljeni empirijskim podacima, koji se odnose na tezu da veće otvaranje granica narušava institucije socijalne države i ugrožava najsiromašnije stanovnike država primateljica.[240] Ovdje, međutim, valja objasniti kako se potreba za zatvaranjem granica radi zaštite blagostanja zajednice može normativno objasniti i opravdati neovisno o tome da li empirijski podaci potvrđuju ili pobijaju tezu o slabljenju socijalne države zbog imigracije. Drugim riječima, zanima nas kako se opravdanje za ograničavanje imigracije i eventualno zatvaranje nacionalnih granica radi zaštite blagostanja može izvesti iz uloge koju kultura ima za komunitariste, a posebno za liberalne nacionaliste (Miller, 2016: 64-66) koji joj daju ključnu ulogu u realizaciji identiteta, slobode i autonomije pojedinca.

Argumentacija koja povezuje kulturu zajednice s raspodjelom dobara ima svoje polazište u teoriji dobara prema kojoj su dobra nužno društveno definirana (Walzer, 2000: 30-34). Prema toj teoriji, sve što zajednica stvori može se smatrati nekim 'dobrom' samo ako su ga takvim prepoznali njezini članovi, odnosno ako su mu članovi zajednice dali to svojstvo. Stoga Walzer navodi da su sva dobra koja se raspodjeljuju, odnosno „na koja se distributivna pravda odnosi“ (Walzer, 2000: 30) društvena, jer samo značenje dobroga dobivaju od zajednice koja ih vrednuje kao takve. Oni koji im daju značenja, čine to kroz neko vrijeme, u suživotu jednih s drugima, te kroz davanje značenja dobrima zajednica oblikuje svoj identitet.

[240] V. str. 54-55 disertacije i fusnotu 119.

Raspon dobara koji zajednica stavlja na raspolaganje svojim članovima, kao skup smislenih opcija među kojima oni slobodno i samostalno biraju, određuje i identitet pojedinaca kao članova te zajednice.

Sljedeći korak nakon definiranja društvenih dobara predstavlja donošenje odluka o tome kako će se i kome dobra raspodjeljivati. Rasprava u tom smjeru odvela bi nas u analizu teorija distributivne pravde[241] za koju u ovom radu nemamo prostora. Ono što je u ovom potpoglavlju relevantno za komunitaristički pristup pitanju ulazaka imigranata jest što teoretičari tog usmjerenja smatraju važnim u procesima donošenja odluka o raspodjeli dobara. Walzer naglašava društvenu uvjetovanost ne samo definiranja dobara, već i njihove raspodjele navodeći da se „[r]aspodjele […] obrazuju u skladu sa zajedničkim razumijevanjima toga što dobra jesu i čemu služe“ (Walzer, 2000: 29).

Miller dublje zadire u temelje raspodjele dobara i iz njih derivira argumente u prilog pravu zajednice na zatvaranje granica radi očuvanja blagostanja koje je određeno kulturom zajednice. Pri tome polazi od osnovnog načela distributivne pravde da se dobra raspodjeljuju u skladu s potrebama, ali ga onda zanima što se smatra potrebom i čije se potrebe uzimaju u obzir kada se odlučuje o raspodjeli dobara (Miller, 1988: 660). Prvi dio tog pitanja je manje sporan i vraća nas na društvenu uvjetovanost dobara. Kozmopolisti bi se složili da svaki pojedinac, kao biće jednake moralne vrijednosti, osim osnovnih potreba, čije je zadovoljenje preduvjet za preživljavanje, ima i cijeli niz drugih potreba. Mogli bi se složiti i da će ono što pojedinac smatra potrebnim za dostojanstven život biti djelomično određeno i kulturom zajednice u kojoj je rođen, odnosno načinom na koji je zajednica samu sebe odredila iako ne u onoj mjeri u kojoj komunitaristi vide definiranost individualnih izbora pripadnošću zajednici.

Do neslaganja između teoretičara ovih dvaju usmjerenja zasigurno će doći kada se postavi pitanje o tome čije se potrebe uzimaju ili bi se trebale uzeti u obzir prilikom odlučivanja o raspodjeli dobara. Bi li temeljni kriterij za odlučivanje trebale biti stvarne prilike u kojima se nalaze pojedinci koji potražuju neka dobra neovisno o tome radi li se o članovima zajednice ili o onima koji tek zahtijevaju ulazak u zajednicu? Moguće rješenje jest da se dobra primarno raspodjeljuju članovima zajednice iako su neki pojedinci, koji nemaju status članova, možda u gorem položaju ili im je čak ugrožena egzistencija. Komunitaristi će se nedvojbeno odlučiti za potonje rješenje, što je razvidno iz Walzerovog postulata o članstvu kao „primarnom dobru koje međusobno raspodjeljujemo“ (Walzer, 2000: 61) i iz definicije zaokruženosti zajednica kao preduvjeta za raspodjelu društvenih dobara (Walzer, 2000:

[241] Za dobar pregled teorija distributivne pravde v. *Distributive Justice* (Stanford Encylopedia of Philosophy, 2017a).

71),[242] ali neće to učiniti zanemarujući činjenicu da je prvi predloženi kriterij humaniji i u etičkom smislu prihvatljiviji i snažniji.[243] Kako onda normativno i moralno opravdati komunitaristički odabir prvog rješenja?

To je mjesto na kojem komunitaristi spajaju kulturu s načinom odlučivanja o raspodjeli dobara i na kojem se vraćamo intrinzičnoj vrijednosti samoodređenja. Na početku ovog potpoglavlja samoodređenje smo svrstali među ontološke argumente u prilog pravu zajednice na zatvaranje svojih granica, jer se radi o pravu zajednice na samostalno i slobodno odlučivanje o vlastitom konstituiranju i svemu onome što smatra vrijednim. Kada je riječ o raspodjeli dobara, pravo na samoodređenje pretpostavlja da zajednica slobodno i autonomno odlučuje kome će dodjeljivati pojedina dobra i po kojim kriterijima, odnosno koje distributivne politike će primjenjivati. Komunitaristički je argument da će te odluke biti jednostavnije donijeti i provesti ako članovi zajednice dijele istu kulturu zbog koje ista ili slična dobra prepoznaju kao vrijedna te na isti ili sličan način vrednuju pojedine odluke, što članovima daje veću sigurnost i povjerenje u ishode odlučivanja.

U tom pogledu imigracija predstavlja potencijalni izvor narušavanja povjerenja i sigurnosti članova zajednice primateljice, jer ih dovodi u susret s pojedincima koji su članovi drugih političkih zajednica i koji su, kao takvi, neka druga dobra ocijenili vrijednima i drugačije ih raspodijelili. Prema takvoj argumentaciji, porast broja imigranata utječe ne samo na ukupni porast stanovništva države primateljice, kojim može biti teže upravljati, već potencijalno dovodi i do kulturalnih podjela koje, prema Milleru, „mogu smanjiti kako uzajamno povjerenje [među članovima zajednice], tako i povjerenje u političke institucije“ (Miller, 2016: 64) koje je zajednica ustrojila kako bi svojim članovima omogućila život koji smatraju vrijednim. Gubitak povjerenja, pak, može dovesti do nespremnosti zajednice primateljice na izdvajanja za najpotrebitije, jer dolazak određenog broja stranaca[244] može izazvati bojazan da će se sebstvo ili identitet zajednice promijeniti do te mjere da se društvena dobra raspodjeljuju onima koji ih ne poimaju na isti način kao zajednica, niti su sudjelovali u njihovom stvaranju. Stoga Miller zaključuje da je s kulturalnim podjelama teže dobiti podršku

[242] V. i Walzer u Miller, 1988: 660.

[243] Tako Miller konstatira da „[m]ožemo još uvijek biti u iskušenju odgovoriti: ako distributivna pravda može funkcionirati samo unutar zajednica s predodređenim članstvom, utoliko gore za distributivnu pravdu. Trebali bismo brinuti za bolesne i gladne neovisno o članstvu i bez obzira na to kako poimamo svoje obveze prema njima,“ (Miller, 1988: 661).

[244] Ovdje se namjerno izbjegavaju pridjevi 'znatan' ili 'velik', jer je percepcija o broju imigranata među stanovništvom država primateljica često u suprotnosti s njihovim stvarnim brojem. O tome v. treće poglavlje, str. 194 disertacije.

za distributivne politike i državu blagostanja,[245] zbog čega se onda pokazuje ključnim ograničiti ulazak imigrantima ili ga ograničiti na način da oni koje zajednica primi budu što sličniji njezinim članovima u pogledu kulturalne pripadnosti.

Kako uistinu funkcionira veza između gubitka povjerenja i imigracije, odnosno što je u podlozi te veze, a zbog čega se onda može pretpostaviti da kulturalna i etnička različitost koju imigranti donose sa sobom potencijalno utječe na narušavanje povjerenja unutar zajednice? Jednako tako, valja pobliže odrediti i o kakvom se povjerenju radi, odnosno prema kome – članova međusobno, članova prema 'ne-članovima' ili članova prema institucijama zajednice. Američki filozof Thomas Christiano nastoji proniknuti upravo u temelje uzročno-posljedične veze između kulturalne i etničke raznolikosti koju imigranti donose i navodnog gubitka povjerenja (Christiano, 2008: 25-26)[246] te utvrditi mehanizme kojima se može objasniti zašto imigracija može djelovati kao svojevrsni okidač za narušavanje povjerenja.

Jedan od mogućih mehanizama krije se u nerazumijevanju i nesigurnosti članova zajednice primateljice. On počiva na pretpostavci da domicilno stanovništvo ne može biti sigurno hoće li imigranti „uistinu biti spremni sudjelovati u društvu“ (Christiano, 2008: 25), a prisjetimo li se argumentacije Nussbaum da je u osnovi odnosa zajednice primateljice i stranaca strah (Nussbaum, 2012: 20-58),[247] nije teško predvidjeti da će nesigurnost povezana sa strahom uroditi padom povjerenja prema nositeljima drugih kultura. U ovom slučaju radi se o izostanku povjerenja prema samim imigrantima.

Drugi mehanizam koji Christiano uočava povezuje kulturalnu i etničku različitost s izostankom identifikacije članova zajednice primateljice i stranaca. Što je različitost između jednih i drugih veća, to se prvi teže identificiraju s potonjima. Ako je identifikacija teška ili nemoguća, za pretpostaviti je da će članovi zajednice primateljice teže pristajati ili uopće neće pristajati na izdvajanja od kojih bi mogle imati koristi upravo one osobe s kojima se ne mogu identificirati i za koje nisu sigurni da će biti spremni žrtvovati se na isti način za dobrobit zajednice. Međutim, ovaj prijelaz od otežane identifikacije do izostanka solidarnosti ne zahvaća nužno samo imigrante, već i potrebite članove zajednice primateljice, pa u tom slučaju govorimo o narušenom povjerenju i prema institucijama širega društva. Nije li to prenagli skok s nedostatka povjerenja u strance na nedostatak povjerenja u institucije

[245] Pojam 'država blagostanja' često se poistovjećuje s pojmom 'socijalne države'. Ravnić navodi da se prvi pojam češće rabi za zemlje anglosaksonskog okruženja, a drugi za zemlje kontinentalne Europe (Ravnić, 1996: 239). Oba koncepta počivaju na načelima jednake raspodjele bogatstva, jednakosti prilika i osiguravanja minimalnih uvjeta neophodnih za dostojanstven život (Encyclopaedia Britannica, 2018d).

[246] Ovdje je oportuno upotrijebiti pridjev „navodni“, jer nemamo načina, ni prostora empirijski utvrditi dovodi li imigracijom uvjetovana različitost uistinu do pada povjerenja u zajednici i u kojoj mjeri.

[247] V. i potpoglavlje 1.3, str. 70-73 disertacije.

socijalne države? Prema argumentaciji koja ga objašnjava, ako se građani zajednice primateljice teško identificiraju s građanima drugačijeg kulturalnog ili etničkog podrijetla mogli bi se protiviti izdvajanjima za siromašne upravo zbog straha da će ta izdvajanja ići na štetu vlastitih siromašnih građana koji su možda u financijski povoljnijoj situaciji od imigranata.

Naposljetku, treći mehanizam koji Christiano uočava u povezanosti imigracije i gubitka povjerenja jest onaj koji tangira nedostatak razumijevanja (Christiano, 2008: 26), ali ovoga puta nije riječ o izostanku razumijevanja domicilnog stanovništva prema imigrantima, već o potencijalnom nerazumijevanju među imigrantima kada se radi o funkcioniranju društva primatelja i raspodjele dobara, dijelom zbog vlastitog kulturalnog nasljeđa, a dijelom zbog nedostatnog ili neodgovarajućeg poznavanja jezika. Sva tri mehanizma, odnosno nerazumijevanje i nesigurnost članova zajednice prema imigrantima, (presumirana) nemogućnost njihove identifikacije s imigrantima, kao i nerazumijevanje te (presumirana) nemogućnost identifikacije imigranata sa zajednicom primateljicom, mogu utjecati na sâmo funkcioniranje institucija demokratskog društva koje počivaju na povjerenju ili bolje rečeno pouzdanju da će one proizvesti ishode zbog kojih ih je i utemeljila zajednica čijim interesima služe. Stoga bi zajednica primateljica, u želji da zaštiti uobičajeni način funkcioniranja svojih institucija, mogla ograničiti imigraciju (Christiano, 2008: 26), odnosno zahtijevati svoje pravo na kontrolu dotoka imigranata i eventualno zatvaranje granica.[248]

To nas dovodi do skupine argumenata koje smo nazvali pravno-političkim ili jurisdikcijskim utemeljenjima prava zajednice na ograničavanje ulazaka i zatvaranje granica, prema kojima pravo nacionalne države na ograničavanje imigracije proizlazi iz njezinog suvereniteta, a pravo političke zajednice na zatvaranje granica iz pravno-političke nadležnosti nad određenim teritorijem (Blake, 2013; Miller, 2016: 58-59). Radi preglednije analize, argument nacionalnog suvereniteta razdvojit ćemo od teritorijalne nadležnosti iako se radi o srodnim argumentima. Oba polaze od podijeljenosti svijeta u suverene nacionalne države kao datosti i postavljaju pitanje o tome kako iz nje derivirati pravo na zatvaranje granica. Argument suvereniteta ne dopušta uistinu prostor za propitkivanje moralnog utemeljenja toga prava. Prema tom argumentu, pojednostavljeno govoreći, svaka nacionalna država raspolaže

[248] Christiano, međutim, odmah iznosi i protuargument toj tezi navodeći da bi demokratske države trebale težiti „kozmopolitskom političkom poretku koji donosi pravdu svakome“ (Christiano, 2008: 26), te ako je tomu tako, tada ideja o ograničavanju imigracije radi očuvanja pravedne raspodjele dobara gubi smisao, jer upravo imigracija može osigurati dostupnost jednakih mogućnosti svima, bez obzira na arbitrarnost mjesta rođenja. U nastavku ovog potpoglavlja vidjet ćemo zašto to nije nužno tako i zašto se članovi zajednice mogu osjećati moralno obveznima ponajprije prema vlastitim sunarodnjacima, a tek onda prema potrebitim strancima.

određenim teritorijem, odgovorna je za zbivanja na tom teritoriju i ima „apsolutno pravo odlučiti o tome što se događa unutar teritorija nad kojim ima legitimni nadzor“ (Miller, 2016: 58), a kako bi mogla ispuniti svoju odgovornost i ostvariti to svoje pravo neumitno mora nadzirati svoje granice. Miller ističe da je prema takvom shvaćanju kontrola granica tek jedan od aspekata suvereniteta (Miller, 2016: 58) zbog čega i pitanje moralne opravdanosti prava na ograničavanja imigracije postaje izlišno, jer je ono nužna posljedica kontrole nacionalnih granica.

Ono što se u takvom poimanju suvereniteta nedovoljno uzima u obzir su oni na koje se suverenitet odnosi, nazovimo ih 'primateljima suvereniteta'. U analizi Wellmanove argumentacije istaknuto je da država dobiva legitimitet od članova političke zajednice njihovim pristankom na povinovanje njezinim institucijama, a taj je pristanak, pak, uvjetovan poštivanjem ljudskih prava i zaštitom interesa članova političke zajednice od strane institucija. Na taj način se suverenitet nacionalne države legitimira pred političkom zajednicom koja joj je dala svoj pristanak u zamjenu za zaštitu onih prava, vrijednosti i interesa koje je sama definirala kao takve.

Međutim, suverenitet nacionalne države ne legitimira se na isti način prema onima koji se nađu na njezinim granicama te se postavlja pitanje kako se iz same činjenice što je nacionalna država suverena na određenom teritoriju i odgovorna prema političkoj zajednici na tom teritoriju može derivirati njezino pravo da isključi one koji svojim pristankom nisu legitimirali njezin suverenitet. Miller i Blake se zato pitaju koje su to značajke koje nacionalna država ima po svojoj suverenosti, a na temelju kojih politička zajednica na određenom teritoriju ima moralno pravo isključiti strance (Blake, 2013; Miller, 2016: 58-62). Obojica predlažu zamjenjivanje argumentacije utemeljene na nacionalnom suverenitetu argumentom teritorijalne nadležnosti prema kojem se i kontrola nacionalnih granica, kao prateće obilježje suvereniteta, može dovesti u pitanje. Taj je argument šireg dosega, jer propitkuje i ustanovljava pravno-političke osnove nadležnosti nad određenim teritorijem zbog kojih bi politička zajednica koja na njemu obitava i njime upravlja mogla imati pravo isključiti strance.

Što, dakle, podrazumijeva teritorijalna nadležnost ili jurisdikcija i kako se iz nje može izvesti moralno pravo na nedopuštanje ulazaka imigrantima? Blake polazi od konstatacije da je država prije svega „*jurisdikcijski projekt*“[249] (Blake, 2013: 108) te iz značajki koje je čine državom derivira pravo na isključivanje, odnosno propitkuje mogućnost deriviranja

[249] Kurziv u izvorniku.

deontološkog prava na isključivanja iz međunarodno-pravno utemeljenih značajki države i 'jurisdikcijskog' načela (Blake, 2013: 109). Pravne osnove pronalazi u Konvenciji o pravima i dužnostima država iz Montevidea koja je donesena 1933., a na snazi je od 1934. i smatra se pravnim instrumentom kojim je u međunarodnome pravu utvrđena standardna definicija države (Encyclopaedia Britannica, 2018b)[250]. Člankom 1. te Konvencije propisano je da su kvalifikacije koje državu čine državom „a. stalno stanovništvo; b. definirani teritorij; c. vlada; i d. sposobnost ulaska u odnose s drugim državama" (Faculty of Law in Oslo, 2018).

Za pitanje ulaska stranaca i legitimnosti suvereniteta države prema njima relevantne su prve tri kvalifikacije objedinjene u „jurisdikcijskom načelu" (Blake, 2013: 109) koje je formulirano u članku 9. Konvencije iz Montevidea. Prema tom članku „nadležnost država unutar granica nacionalnog teritorija primjenjuje se na sve stanovnike" (Faculty of Law in Oslo, 2018), kako na članove političke zajednice koja na tom teritoriju živi, tako i na strance. Jednako tako, jurisdikcijsko načelo pretpostavlja da građani i stranci imaju pravo na jednaku pravnu zaštitu, ali samo kada su već na teritoriju određene države. Blake tumači jurisdikcijsko načelo i navedenu odredbu Konvencije iz Montevidea kao zakonsko utemeljenje prava suverene države da omogući ostvarivanje prava svih pojedinaca na njezinom teritoriju te poštivanje ljudskih prava pojedinaca izvan njezinog teritorija. Potonje podrazumijeva da država u svojim međunarodnim odnosima, pa tako i u odnosima prema pojedincima koji se nađu na njezinim granicama, ne smije kršiti njihova ljudska prava, ali nema i obvezu ostvarivanja preduvjeta za realizaciju ljudskih prava osoba koje se ne nalaze na njezinom teritoriju.

Blake ističe da dokumenti međunarodnoga prava[251] „zahtijeva[ju] od država da prošire svoj institucionalni doseg kako bi zaštitile i ostvarile prava svih osoba unutar njihove nadležnosti" (Blake, 2013: 113), ali odredbe međunarodnoga prava ne obvezuju suverene države da zaštite i omoguće ostvarivanje ljudskih prava pojedinaca koji ne borave na njihovom teritoriju, i to samo zato što su ljudska bića, te kao takva imaju određena prava. Prema tom argumentu, suverene države imaju, s jedne strane, pozitivnu obvezu ostvarivanja prava osoba koje se nađu na njihovom teritoriju, a s druge strane obvezu poštivanja ljudskih

[250] Do svibnja 2016., Konvenciju iz Montevidea ratificiralo je 16 država Sjeverne i Južne Amerike (Faculty of Law in Oslo, 2018).

[251] Osim na Konvenciju iz Montevidea, poziva se i na članak 2. Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima prema kojem je „svaka država koja je stranka [tog] Pakta obvezna poštovati i osigurati svim pojedincima na svom teritoriju i u svojoj nadležnosti prava priznata tim Paktom" (United Nations, 1976).

prava pojedinaca izvan svog teritorija formuliranu na negativan način u smislu nekršenja tih prava, odnosno njihovog poštivanja, ali ne i proaktivne realizacije.[252]

Takav način objašnjavanja obveze suverene države prema ljudskim pravima pojedinaca na vlastitom teritoriju nije sporan, ali se iz njega ne može zaključiti kako se jurisdikcijsko načelo može rabiti kao argument u prilog moralne utemeljenosti prava na isključivanje stranaca koji zahtijevaju ulazak. Iako je moralno opravdano da državne institucije imaju obvezu voditi računa samo o ljudskim pravima pojedinaca na teritoriju za koji su nadležne, valja utvrditi kako bi moglo biti moralno opravdano tu obvezu ne proširiti na one koji zahtijevaju ulazak. Odgovori koje predlažu i Blake i Miller uistinu proizlaze iz jurisdikcijskog načela i međusobno su srodni, ali se u svom fokusu razlikuju. Blake nastoji dokazati kako se na temelju načela teritorijalne nadležnosti može utvrditi nepostojanje obveze prema potencijalnim imigrantima, a time i pravo na isključivanje, dok Miller analizira koja prava zajednica ima s osnove nadležnosti nad određenim teritorijem, a na temelju kojih onda ima pravo zatvoriti svoje granice (Miller, 2016: 60-62).

O Blakeovoj argumentaciji dijelom je bilo riječi u potpoglavlju 1.2,[253] te ju ovdje valja samo dodatno rasvijetliti s obzirom na prethodno definirano jurisdikcijsko načelo radi jasnijeg uočavanja razlika u odnosu na Millerovo stajalište. Blakea zanima mogućnost deontološke obrane prava na isključivanje, koja bi bila apstrahirana od svakog pozivanja na interese zajednice primateljice ili troškove koje imigranti sa sobom donose i zato mu je potrebno jurisdikcijsko načelo. Ako ono pretpostavlja da država i institucije koje je politička zajednica osnovala na određenom teritoriju imaju dužnost i obvezu ne samo poštovati, već i zaštititi te osigurati ostvarivanje ljudskih prava svih pojedinaca koji se nađu na tom teritoriju, može se zaključiti da to načelo pretpostavlja i jednaki oblik zaštite za imigrante kojima zajednica odluči otvoriti svoje nacionalne granice. Neograničeni priljev imigranata do kojeg može doći uslijed veće propusnosti granica mogao bi stvoriti razne oblike opterećenja za zajednicu

[252] Blake ovdje polazi od podjele obveza koje države imaju kada je riječ o ljudskim pravima, a koje obuhvaćaju poštivanje, zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava (Blake, 2013: 110). Prema toj podjeli, poštivanje je obveza globalnih razmjera i pretpostavlja izbjegavanje kršenja prava svih pojedinaca bez obzira da li se nalaze unutar ili izvan nacionalnog teritorija pojedine države, dok druge dvije obveze podrazumijevaju zakonske, institucionalne i javnopolitičke mjere kojima se omogućava pozitivna zaštita ljudskih prava u slučajevima kršenja, kao i osiguravanje uvjeta za njihovu realizaciju ako ti uvjeti u određenim okolnostima još uvijek ne postoje. Potonje dvije obveze usmjerene su isključivo prema osobama za koje je država teritorijalno nadležna, odnosno koje se nalaze na njezinom teritoriju zbog čega Blake ističe da je „prvi zahtjev [za poštivanjem ljudskih prava] univerzalne, dok su druga dva izrazito lokalne prirode“ (Blake, 2013: 110). Ovdje ostavljamo po strani, kao irelevatno za disertaciju, pitanje humanitarnih intervencija u slučaju kojih jedna suverena država narušava suverenitet druge radi zaštite ljudskih prava pojedinaca kada postoji utemeljena pretpostavka da potonja krši ljudska prava svojih građana te na taj način 'država zaštitnica' proširuje obvezu zaštite ljudskih prava izvan svoje teritorijalne nadležnosti (v. i Benhabib, 2004: 9-10).

[253] V. str. 53-54 disertacije.

primateljicu, kako ekonomske, tako i socijalne, te bi zajednici primateljici moglo biti u interesu ograničiti dotok imigranata. Međutim, takvom argumentacijom vrtimo se u krug, jer njome opet ulazimo u sferu interesa koje bi zajednica mogla imati da ograniči ili onemogući imigraciju, a to je upravo ono što Blake želi izbjeći ističući da se njegov „argument ne tiče *troškova,* već *obveza*“ (Blake, 2013: 114).[254]

Analizirajući taj argument postavljamo si pitanje ima li politička zajednica pravo odbiti obvezu prema potencijalnim imigrantima i ako ima, onda je ograničavanje imigracije ili zatvaranje granica jedini odgovor, jer joj to omogućava da se doseg jurisdikcijskog načela ne širi na nove potencijalne članove. Kao i često do sada u ovom radu, time ne zaustavljamo niz pitanja 'zašto' te se ovdje pitamo zašto bi zajednica mogla imati pravo zabraniti imigrantima da prelaskom nacionalnih granica dođu pod jurisdikciju njezinih institucija ako to nije zaštita njezinih interesa u najširem smislu riječi ili izbjegavanje dodatnih troškova koje bi imigranti mogli donijeti sa sobom. U odgovoru na taj 'zašto' Blake se dotiče srži deontološke obrane prava na isključivanje navodeći da se nametanjem obveze narušava sloboda onoga tko je protiv svoje volje stavljen u poziciju da se obveže prema nekomu ili nečemu. Pogledajmo kako tako formulirani odnos između obvezanosti i narušavanja slobode onih kojima je obveza nametnuta funkcionira kada je riječ o odnosu između političke zajednice i imigranata koji žele ući na njezin teritorij.

Kada politička zajednica ne bi imala pravo isključiti strance, odnosno kada bi granice bile propusnije, njezinim članovima bi se na određeni način ograničavala sloboda, jer bi bili prisiljeni prihvatiti činjenicu da će institucije koje su uspostavljene za zaštitu i ostvarivanje njihovih prava, sada u svojoj nadležnosti imati i zaštitu te osiguravanje uvjeta za realizaciju prava stranaca koji su se našli na njihovom teritoriju. Prema Blakeu, nametanje obveze ne predstavlja „neopravdano uplitanje u slobodu“ (Blake, 2013: 115) nositelja obveze samo ako su potonji dali svoj pristanak i ako se može dokazati da su na neki način dužni preuzeti obvezu koja im se nameće. Prema toj argumentaciji imigranti bi morali moći navesti razloge zbog kojih političke zajednice primateljice imaju dužnost preuzeti obvezu za zaštitu i ostvarivanje njihovih prava koja stječu ulaskom ili pak, u protivnome, dati svoj pristanak za prihvaćanje takve obveze bez posebnog obrazloženja od strane imigranata, odnosno iz puke velikodušnosti.[255]

---

[254] Kurziv u izvorniku.

[255] Jedan od mogućih argumenata kojim se dokazuje da su ograničavanje slobode kretanja i granične kontrole liberalno utemeljene, odnosno da nema ničega neliberalnoga u zatvaranju granica imigrantima jest argument „moralnih svetaca“ (Isbiter, 2000: 631). Prema tom argumentu, pojedinci mogu biti iznimno velikodušni i posvetiti život poboljšanju života drugih, ali većina građana liberalnih društava ne živi na taj način, niti je

Drugi način deriviranja prava na isključivanje iz jurisdikcijskog načela jest onaj koji istražuje koja prava zajednice proizlaze iz tog načela, a slijedom kojih pravo na isključivanje imigranata može biti moralno utemeljeno. Prema Milleru su to barem pravo na upravljanje vlastitim resursima i „pravo na kontrolu kretanja roba i ljudi preko […] granica“ (Miller, 2016: 61). Ono što ovdje valja objasniti jest kako iz spoja prava na teritorijalnu nadležnost, prava na upravljanje resursima unutar određenog teritorija te prava na kontrolu prelazaka granica[256] doprijeti do prava na isključivanje, odnosno zašto bi zajednica koja ima sva ta prava imala i moralno pravo ne dopustiti ulazak strancima, apstrahirajući u cijelosti interese koje bi mogla imati, a koji se tiču zaštite njezinog identiteta ili blagostanja.

Za taj 'pothvat' potrebno je inzistirati da je zajednica koja odlučuje o otvaranju ili zatvaranju svojih granica ponajprije politička. Ona može imati i ima svoj nacionalni i kulturalni identitet te mnoštvo socijetalnih kultura, ali kada se radi o odlukama koje se tiču ulazaka na njezin teritorij i primanja novih članova, tada nastupa ponajprije kao politička zajednica „koju na okupu drže veze zakona i politike, prije nego zajednička razumijevanja njezinih članova“ (Blake, 2013: 107). Sama njezina opstojnost kao političke zajednice ovisi o tome može li svojim članovima zajamčiti sigurnost, dovoljno resursa potrebnih za dostojanstven život te zaštitu i ostvarivanje cijelog spektra ljudskih prava, od građanskih i političkih, preko ekonomskih i socijalnih do, naposljetku, kulturnih prava. Ako postoji mogućnost da to možda neće moći zbog naglog ili nekontroliranog porasta broja imigranata, postoji i pretpostavka da će njezina prava na kontrolu vlastitog teritorija i raspoloživih resursa biti povrijeđena, što bi moglo predstavljati temelj za isključivanje onih čiji bi dolazak mogao narušiti ta prava. Daljnja razrada ovog argumenta vodi u analizu važnosti samoodređenja za procjenu onoga što zajednica smatra bitnim, o čemu je prethodno već bilo riječi, čime se na svojevrstan način zatvara krug argumenata u prilog pravu zajednice na isključivanje imigranata. Je li tomu uistinu tako ili u nizu argumenata koji obuhvaćaju one ontološke, deontološke, društveno-političke i pravno-političke, jedna karika ipak nedostaje?

---

spremna bitno promijeniti kvalitetu svog života kako bi siromašni u svijetu živjeli bolje, jer bi se „[v]ećina ljudi složila da nismo obvezni biti [...] 'moralni sveci', [odnosno] ljudi koji su cijeloga života iskreno posvećeni tome da rade dobro za druge, ne misleći na vlastita zadovoljstva i povlastice te na ljude koji su nam najbliži“ (Isbiter, 2000: 631). V. i raspravu o etičkom univerzalizmu i partikularizmu te o naciji kao etičkoj zajednici u nastavku ovog potpoglavlja (Miller, 1999: 49-55). Ograničenost ljudske velikodušnosti koja je u temeljima etičkog partikularizma Miller prati unatrag do Humeove vizije moralnosti i njezinog dosega kada Hume konstatira da je „velikodušnost ljudi vrlo ograničena i […] rijetko se širi dalje od njihovih prijatelja i obitelji ili najviše do njihove domovine“ (cit. Hume prema Miller, 1999: 58).

[256] Ta tri prava Miller naziva teritorijalnim pravima (Miller, 2016: 61).

Suvremena događanja i reakcije domicilnog stanovništva u nekim europskim državama, pa i u onima koje se tradicionalno smatraju otvorenima za imigrante,[257] predstavljaju realno-politički odraz argumenata u prilog zatvaranju granica radi zaštite društvenog blagostanja i interesa članova političkih zajednica primateljica u najširem smislu. U normativnom smislu, zajednicu uistinu nitko ne može prisiliti da svoja vrata, a u slučaju nacionalnih država, nacionalne granice, otvori strancima ili onolikom broju stranaca za koje je, kroz procese političkog odlučivanja, utvrdila da mogu narušiti njezino blagostanje, kulturalni identitet, ustaljene politike i načine funkcioniranja u najširem smislu.

Međutim, na ovome mjestu izranjaju nezaobilazna pitanja posve etičke naravi s kojima se komunitaristi moraju suočiti te nas kaskadna analiza teza kojima se utemeljuje pravo zajednice na zatvaranje granica dovodi do etičkih argumenata. Ako zajednice imaju pravo ograničiti ili onemogućiti imigraciju kako bi zaštitile svoj kulturalni identitet te svoje ekonomske i socijalne interese, valja objasniti zašto je moralno ispravno dati prednost onima koji se nalaze na njezinom teritoriju, a ne pojedincima čiji su interesi i životne prilike u kojima se nalaze možda objektivno lošiji od onih u kojima žive članovi političke zajednice primateljice.[258]

Prema teorijskoj napomeni s početka drugog poglavlja, komunitarizam smo svrstali u liberalne teorije i on kao takav prihvaća vrijednosti individualne slobode i autonomije te jednakosti i ravnopravnosti svih ljudskih bića. Ako je tomu tako, a na granicama država primateljica nađu se imigranti kojima je mogućnost realizacije slobode izbora i individualne autonomije u domovini ograničena siromaštvom (kao što je to slučaj s radnim migrantima), kako moralno opravdati davanje prednosti siromašnim članovima političke zajednice primateljice i ograničavanje mogućnosti realizacije boljeg života imigrantima kojima se istovremeno ograničava i sloboda kretanja na koju bi svi pojedinci kao osobe jednake moralne vrijednosti trebali imati pravo? Radi lakšeg poniranja do odgovora, razlomimo ovo pitanje u dva dijela.

Prvi dio sâm po sebi možda sadrži i odgovor te je kao takav naizgled suvišan. Ne izvire li pravo na davanje prednosti sunarodnjacima iz same činjenice što su pojedinci s jedne strane granice članovi političke zajednice, a oni s druge strane koji žele ući tek potencijalni članovi i

[257] V. npr. Curridori, 2018; Damon i Hume, 2016; Delman, 2016; Swedish Migration Agency, 2016.

[258] Ovdje namjerno nisu spomenuta prava, jer bismo time mogli 'skliznuti' u područje koje se odnosi na položaj izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite čija prava ionako imaju prioritet u odnosu na ostale kategorije imigranata. Međutim, i radnim migrantima koji žele ući u određenu državu nerijetko su ugrožena temeljna ljudska prava zbog krajnjeg siromaštva u kojem se nalaze pa se može govoriti i o ekonomskim izbjeglicama (Project Economic Refugee, 2018). V. i fusnotu 187.

čemu uopće tražiti moralno opravdanje za davanje prednosti prvima u odnosu na druge? Zaobilaženje tog pitanja vodi grubom pojednostavljenju komunitarizma, jer isticanje važnosti zajednice za realizaciju slobode i autonomije pojedinca ne podrazumijeva i nijekanje obveza zajednice prema onima koji nisu njezini članovi. Utoliko je izazovnije doprijeti do argumenata kojima se nastoji objasniti zašto ograničavanje te obveze može biti moralno opravdano te bi ga kao takvo mogli prihvatiti i sami imigranti. Takvo moralno utemeljenje davanja prednosti sunarodnjacima odgovara i načelima etike diskursa od kojih smo krenuli u kozmopolitskoj obrani prava imigranata na ulazak, a prema kojima norme moraju biti prihvatljive svima na koje se primjenjuju (Benhabib, 2004; 2011: 275).[259] U ovom slučaju to bi značilo da norme isključenja moraju biti takve da ih imigranti mogu prihvatiti kao moralno utemeljene, ali i da ih oni koji ih primjenjuju mogu prihvatiti kada bi se našli u položaju imigranata.

Prema Walzeru se načelo uzajamne pomoći koju zajednica duguje potrebitim strancima „šir[i] preko političkih (kao i kulturnih, vjerskih i jezičnih) granica“ (Walzer, 2000: 63). Međutim, ono nije bezuvjetno, odnosno ne pretpostavlja da zajednica uvijek ima moralnu obvezu pomoći strancima, već samo onda ako im je ta pomoć hitno potrebna i ako procijeni da to može učiniti, odnosno „ako su rizici i troškovi njenog pružanja za drugu stranu relativno niski“ (Walzer, 2000: 63). Walzer razlikuje primjenu načela uzajamne pomoći prema dva navedena uvjeta kada se radi o odnosu između grupa u kojima se članovi poznaju (primjerice obitelji) i stranaca, ali ga šire shvaća kada je riječ o političkoj zajednici.

U slučaju grupa u kojima se članovi međusobno poznaju, moralno je opravdano da oni procijene mogu li u određenom trenutku pomoći strancu i na koliko dugo, dok je u političkoj zajednici to neizvedivo. U njoj se članovi međusobno ne poznaju te kroz demokratske procese donose odluke o tome kako će upravljati zajednicom i teritorijem o kojem brinu. Jednako tako, useljavanje stranaca manje utječe na pojedince u toj zajednici nego na pojedince u obitelji pa je tim snažnija moralna obveza da se granice otvore onima kojima je pomoć potrebna. Stoga se Walzer i pita „[n]e bi li prijem, onda, mogao biti moralno obvezan, bar za *one*[260] strance, koji nemaju kuda otići“ (Walzer, 2000: 78), ali onda tu moralnu obvezu uvjetuje „veličinom teritorija i gustoćom naseljenosti“ (Walzer, 2000: 78), te samo države koje posjeduju dovoljno velik i nenaseljen teritorij ne mogu izbjeći takvu obvezu. Ovim odgovorima nismo daleko odmakli u pronalasku moralnog utemeljenja za ograničavanje

[259] V. potpoglavlje 1.1, str. 29 disertacije.
[260] Kurziv u izvorniku.

obveza prema strancima, jer su njihova prava u takvoj argumentaciji i dalje podređena potrebama, prilikama i zahtjevima zajednice.[261]

U vrijeme snažnih pritisaka migracijskih tokova na države članice Unije i gotovo svakodnevnu prisutnost vijesti o izbjeglicama u tiskanim ili elektroničkim medijima, nemoguće je izbjeći pragmatične argumente koji gotovo vrište protiv bezuvjetnog pomaganja strancima. Iako izbjeglice nisu u fokusu disertacije, ti su argumenti primjenjivi na sve kategorije stranaca koji zahtijevaju ulazak, pa tako i na radne migrante, jer se u osnovi radi, s jedne strane, o potrebi za dobivanjem pomoći onih koji su izvan nacionalnih granica, a s druge strane, o obvezi ili nepostojanju obveze 'onih iznutra' za pružanjem pomoći.[262] Radi se o argumentima učinkovitosti, nužnosti i nemogućnosti te popratnih posljedica, kao i reciprociteta (Dagger, 1985: 441-444; Isbiter, 2000).[263] Analizirat ćemo ih u dva koraka. Najprije valja sagledati što oni podrazumijevaju, a potom razmisliti mogu li biti moralno prihvatljivi. Pri tome ne smijemo izgubiti iz vida jednaku moralnu vrijednost svakog ljudskog bića kao temeljnu kozmopolitsku premisu, koju komunitaristi ne odriču.

Prema prva dva argumenta, ta premisa ne podrazumijeva da su političke zajednice širom svijeta dužne pomoći svim potrebitim pojedincima, neovisno o tome nalaze li se na njihovom teritoriju ili pred njihovim granicama. Učinkovitije bi moglo biti pružiti pomoć onima koji su nam najbliži, jer smo bolje upoznati s njihovim potrebama, nego s potrebama stranaca koji dolaze iz drugih kultura i političkih zajednica (Miller, 1999: 63). Jednako tako, za potencijalnu zajednicu primateljicu možda je jednostavnije, jeftinije i učinkovitije poslati pomoć u obliku novčanih sredstava ili stručnjaka, nego otvoriti svoje granice i omogućiti nekontroliranu imigraciju. Što se tiče argumenta nemogućnosti, njega možemo ilustrirati analogijom s prosjacima u vlastitoj zajednici. Članovi zajednice koji su u mogućnosti pomoći im, ne mogu pomoći svim prosjacima koje susretnu pa tako ni zajednice primateljice ne mogu pružiti pomoć otvaranjem granica svima koji to zahtijevaju. Pitanje nemogućnosti vezano je uz poimanje nužnosti, koje Dagger preuzima iz psihologije pojedinca prema kojoj pojedinac

[261] Argumenti veličine i naseljenosti teritorija mogli bi abolirati manje i gušće naseljene države od moralne obveze za otvaranjem granica potrebitim strancima, a upravo takve države često su poželjna odredišta za radne migrante i mogu imati potrebu za radnim migrantima.

[262] Kada je riječ o izbjeglicama, bez obzira na moguću realno-političku snagu pragmatičnih argumenata, suvremene liberalne demokracije Europske unije dužne su poštovati svoje obveze koje proizlaze iz instrumenata međunarodnoga i europskoga prava, dok ih slične obveze ne vežu kada je riječ o radnim migrantima. Utoliko je važnije utvrditi mogućnost moralnog utemeljenja nezaobilaznih pragmatičnih argumenata protiv otvaranja granica.

[263] Isbiter navodi nemogućnost, učinkovitost, argument „moralnih svetaca“ i nejednake veze, a Dagger nužnost, učinkovitost, popratne učinke i reciprocitet. Daggerov argument reciprociteta odgovara argumentu nejednakih veza kod Isbitera. S obzirom na gore navedeno objašnjenje argumenta „moralnih svetaca“ (v. fusnotu 255), taj argument u ovom dijelu rada nije potrebno dodatno analizirati.

može funkcionirati samo u ograničenim zajednicama unutar šire populacije. U protivnome njegovo djelovanje postaje disfunkcionalno (Dagger, 1985: 441). Uzdignuto na razinu nacionalne države, članovi zajednice ne mogu pružiti pomoć svakome tko je zatraži, već se moraju ograničiti na svoje sunarodnjake „jer nam naša psihološka ograničenja neće dopustiti da [im] ne damo prednost“ (Dagger, 1985: 441).

Analogija s prosjacima vodi k preostala dva pragmatična argumenta, onome o popratnim posljedicama i reciprocitetu. Prema prvome, zajednica u susretu s potencijalnim imigrantima procjenjuje kakav bi ishod otvaranje granica moglo imati i s obzirom na to odlučuje hoće li i do koje mjere otvoriti svoje granice. Ako procijeni da će time narušiti svoj teritorij i resurse kojima raspolaže, nepovoljno utjecati na brojnost stanovništva te oslabiti društveno blagostanje, može odlučiti da će pomoć strancima pružiti na neki drugi način, što nas vraća na argument učinkovitosti. Naposljetku, argument reciprociteta ili nejednakih veza glasi da obveze imamo samo prema onima koji imaju obveze prema nama. Prema tom argumentu, pojedinac ima obveze samo prema onim pojedincima koji i prema njemu imaju usporedivu ili jednako vrijednu obvezu. One za članove zajednice proizlaze iz samoga članstva u političkoj zajednici, ali i iz svakodnevnog suživota i društvenih odnosa. S druge strane, takve obveze ne postoje prema strancima izvan teritorija potencijalne države primateljice, jer ni potonji nemaju nikakve obveze prema članovima zajednice u koju žele ući. Prema Daggeru, argument reciprociteta podrazumijeva da „bismo trebali dati prednost svojim sunarodnjacima, jer im, *ceteris paribus,*[264] to dugujemo“ i to zbog toga što „postoji poseban odnos iz kojeg proizlaze posebna prava i obveze, između onih koji sudjeluju u građanstvu u političkoj zajednici“ (Dagger, 1985: 443).

U sljedećem koraku valja razmisliti mogu li prethodni argumenti biti moralno prihvatljivi ili su moralnost i pragmatičnost ovdje uzajamno isključivi. Argumenti učinkovitosti i nemogućnosti odvest će nas u objašnjenja s osnove samoodređenja, zaštite društvenog blagostanja i jurisdikcijskog načela o kojima je bilo dosta riječi te ih ovdje ne treba dodatno objašnjavati. Zadržimo se na reciprocitetu i nužnosti kako bismo pojasnili zašto članovi političke zajednice osjećaju primarno obvezu jedni prema drugima zbog čega bi moglo biti etično pomoći najprije potrebitima u vlastitoj zajednici.[265]

[264] Kurziv u izvorniku.
[265] U obranu komunitarističkog zagovaranja tih argumenata valja naglasiti da počivaju na pretpostavci da ljudska prava onih koji traže pomoć nisu ugrožena (Miller, 2016: 37), odnosno da „sunarodnjaci imaju prednost *kad su druge stvari jednake*“ (Dagger, 1985: 437). Kurziv u izvorniku.

Dagger i Miller nude dva različita, ali dodirna odgovora. Za Daggera se davanje prednosti sunarodnjacima u odnosu na strance na temelju načela ili argumenta reciprociteta može opravdati ako se politička zajednica shvati kao zadružno poduzeće (Dagger, 1985: 443) u kojem članovi uživaju određene povlastice i surađuju kako bi ostvarili te povlastice prema pravilima koja poštuju. U tako shvaćenoj političkoj zajednici svaki član, kako bi ostvario određene povlastice, treba preuzeti i dio tereta. Takvo je shvaćanje političke zajednice proceduralno i može u određenoj mjeri objasniti zašto članovi političke zajednice primarno imaju obvezu prema svojim sunarodnjacima. S druge strane, onima koji nisu članovi ostaje za prihvatiti da iz pozicije stranaca nemaju pravo zahtijevati takve obveze od političke zajednice primateljice, jer ne sudjeluju u uzajamnim odnosima koji rađaju sustav povlastica i tereta među članovima.

Međutim, što daje značaj ili sadržaj tim vezama, a zbog čega bi članovi zajednice imali moralno pravo onemogućiti strancima dobivanje mogućnosti stvaranja recipročnih veza s članovima političke zajednice primateljice? U tom dijelu Daggerovo viđenje reciprociteta nadopunjuje se Millerovim poimanjem političkih i nacionalnih zajednica, kao etičkih zajednica (Miller, 1999: 49-80). Ono polazi od pretpostavke da zajednica crpi svoj identitet iz uzajamnog povjerenja i međusobnog priznavanja njezinih članova koje se razvijalo kroz zajedničku povijest na određenom teritoriju[266] zbog čega članovi zajednice primarno osjećaju obvezu jedni prema drugima te zajednički nacionalni identitet podrazumijeva da „duguje[mo] posebne obveze ostalim članovima svoje nacije koje ne duguje[mo] drugim ljudskim bićima“ (Miller, 1999: 50).

Ideja o nacionalnim zajednicama kao etičkim zajednicama u osnovi počiva na etičkom partikularizmu i kao takva je nepomirljiva s etičkim univerzalizmom u podlozi kozmopolitskog pristupa odnosu pojedinca i zajednice zbog čega Miller i zaključuje da su „pokušaji opravdanja načela nacionalnosti iz perspektive etičkog univerzalizma osuđeni na propast“ (Miller, 1999: 64). Pa ipak, u vremenu u kojem su države još uvijek međusobno odijeljene arbitrarno određenim nacionalnim granicama i u kojem ne postoji međunarodno tijelo koje bi bilo nadležno za upravljanje migracijskim tokovima te za odlučivanje o pitanjima ulazaka imigranata u države članice Unije (kao zemljopisno-političkog područja koje je u fokusu disertacije), ne može se olako prijeći preko teze o etičkom utemeljenju obveza među članovima zajednice zbog kojeg bi moglo biti moralno i njihovo pravo da

[266] V. potpoglavlje 2.1, str. 99 disertacije.

odluče pomoći samo svojim potrebitima, a ne i onima koji imigriranjem žele poboljšati svoj život.

Što uistinu znači da su nacionalne zajednice etičke zajednice i mogu li imigranti ipak postati njihovim dijelom? U tom je pitanju prvi dio deskriptivan i eksplikativan, a drugi uistinu intrigantan i polemičan. Za ideju etičkih zajednica važna je analogija u kojoj se nacionalna zajednica uspoređuje s drugim oblicima zajednica, poput obitelji, klubova, udruženja ili lokalnih zajednica (Miller, 1999: 65; Walzer, 2000: 66-74; Wellman, 2008: 111-115). Njezini članovi razvijaju posebnu lojalnost zbog koje je za očekivati da će, suočeni s donošenjem odluka o tome hoće li dati prednost vlastitim članovima obitelji ili članovima drugih obitelji, prednost dati članovima svojih obitelji iako istovremeno prihvaćaju da su i članovi drugih obitelji osobe jednake moralne vrijednosti. Kada tomu ne bi bilo tako i kad se pojedinci koji su članovi takvih zajednica ne bi vodili lojalnošću, primjerice obitelji, tada bi, iako i sami imaju gladnu djecu, racionalno procijenivši da je drugo dijete gladnije, pomoglo potonjemu nauštrb vlastitoga.

Kada su zajednice veće i njihovi članovi se međusobno ne poznaju, ne može se očekivati da među njima postoji lojalnost poput one koja postoji među članovima obitelji i sličnih zajednica koje nisu nacionalne. Kako bi snaga te lojalnosti i „etika zajednice“ (Miller, 1999: 66) funkcionirala i na razini nacionalnih zajednica, valja utvrditi što, u sadržajnom smislu, pokreće lojalnost članova obitelji, udruženja, klubova i drugih sličnih zajednica. To ne može biti tek puka činjenica rođenja, jer lojalnost i snažne uzajamne veze postoje i u obiteljima koje su posvojile djecu, niti to mogu biti tek pravila koja su članovi zajedno utvrdili. Prema Milleru su to interesi koje pojedinac formira u zavisnosti od interesa zajednice i reciprocitet, odnosno svojevrsna ponutrena sigurnost i pouzdanje da će pružanje pomoći članovima vlastite zajednice biti uzvraćeno kada to bude potrebno (Miller, 1999: 66-67)

U zajednicama u kojima se pojedinci ne poznaju, prepoznavanje vlastitih interesa i planova u interesima i planovima šire, nacionalne zajednice te pouzdanje u reciprocitet odnosa, mogući su samo ako postoji nešto što uspijeva povezati članove zajednice na način da se međusobno 'prepoznaju' kao nositelji sličnih stremljenja i planova koji će, kada to bude potrebno, priteći jedni drugima u pomoć. Ulogu te poveznice Miller je dao zajedničkoj javnoj kulturi (Miller, 1999: 85) o kojoj je prethodno bilo riječi,[267] te ovdje valja tek rasvijetliti što ona ustvari znači za etičke zajednice. Iako zajednička javna kultura pridonosi izgradnji nacionalnih zajednica kao „zajednica karaktera“ (Walzer, 2000: 98), ona nije statična ili

[267] V. potpoglavlje 2.1, str. 118-119 disertacije.

isključiva, već se oblikuje kroz javne rasprave svih članova zajednice, odnosno kroz „procese racionalnog promišljanja kojima članovi zajednice mogu ravnopravno pridonijeti“ (Miller, 1999: 70).

Koncept etičke zajednice mogao bi objasniti zašto članovi pojedine nacionalne zajednice imaju primarne obveze jedni prema drugima, odnosno zašto daju prednost sunarodnjacima u odnosu na strance, ali ovako shvaćena zajednička javna kultura je ustvari odškrinula vrata prema širenju te obveze i prema onima koji nisu članovi etičke zajednice. Države članice Europske unije koje su bile ili su još uvijek česta odredišta imigranata[268] imaju značajne imigrantske zajednice i u tim su državama u obiteljima imigrantskoga podrijetla već rođene druga i treća generacija članova obitelji. Za pretpostaviti je da oni, ako već ne njihovi preci koji su prvi pristigli kao imigranti, imaju mogućnosti sudjelovanja u procesima odlučivanja o sadašnjosti i budućnosti političke i nacionalne zajednice primateljice. Ako je tomu tako, onda bi se možda, kroz te procese, zajednička javna kultura mogla razvijati u smjeru većeg otvaranja granica radi pomaganja onima koji (još) nisu članovi etičkih zajednica. Iako je za Millera „privlačan kompromis između etičkog univerzalizma i etičkog partikularizma“ onaj koji počiva na tezi da je „opravdano postupati u skladu s posebnim lojalnostima i priznavati posebne obveze sunarodnjacima *pod uvjetom*[269] da to ne uključuje kršenje temeljnih prava stranaca“ (Miller, 1999: 78), obećavajući put k tom kompromisu vodi kroz spoj demokratskih iteracija i zajedničke javne kulture. U tom spoju je potonja shvaćena dinamično na način da dopušta promjene upravo kroz procese demokratskih iteracija kroz koje dolazi do resignifikacije kako zajedničke javne kulture, tako i samih etičkih zajednica.

Za kraj ovog potpoglavlja neodgovoren je ostao drugi dio pitanja o moralnoj utemeljenosti prava na zatvaranje granica s obzirom na mogući prigovor da se na taj način nekim pojedincima ograničava sloboda kretanja koja je intrinzično vrijedna za ostvarivanje individualne slobode, autonomije i jednakosti prilika (Carens, 2013: 227-228), čime se potencijalnim imigrantima onemogućava ostvarivanje prava na dostojanstven život koje bi moralo biti zajamčeno svim ljudskim bićima kao osobama jednake moralne vrijednosti. Pretpostavka u pozadini tog prigovora jest da zatvaranje granica, odnosno otežan ili ograničen ulazak imigranata, nekim pojedincima ograničava slobodu kretanja, a na taj način i njihovu slobodu izbora života koji smatraju smislenim, a koji ne mogu ostvariti u svojoj domovini.

Kada je riječ o radnim migrantima, zamislit ćemo, za potrebe rasprave o ovom prigovoru, da se radi o pojedincima koji u svojoj domovini ne mogu naći zaposlenje ili im

[268] Primjerice Nizozemska, Njemačka, Francuska, Italija, Švedska. V. i potpoglavlje 3.1.
[269] Kurziv u izvorniku.

obitelj živi u siromaštvu zbog čega je barem jedan član prisiljen emigrirati i osigurati egzistenciju ostatku obitelji. To nije situacija u kojoj se nalaze svi radni migranti, jer su i životni uvjeti te stupanj siromaštva u zemljama podrijetla imigranata različiti, kao i obiteljske prilike radnih migranata koji dolaze čak iz iste zemlje podrijetla, te bi neki, možda, bolji život mogli ostvariti i samo preseljenjem u drugi kraj svoje domovine ili na neki drugi način, a ne iseljavanjem.

Uzet ćemo zato za primjer upravo one radne migrante koji nemaju drugog izbora dòli napustiti svoju domovinu kako bi mogli ostvariti dostojanstven život za sebe i ostatak obitelji. Države primateljice prema njima nemaju obveze koje imaju prema izbjeglicama[270] i bez obzira na njihove teške ekonomske prilike, njihovo moralno pravo na osiguravanje boljeg života useljenjem u neku drugu državu ipak dolazi na drugo ili treće mjesto, iza izbjeglica i članova obitelji izbjeglica i radnih migranata koji već borave u državi primateljici. Kada prihvatimo sve te ograde, pogledajmo može li se dokazati da ograničavanje slobode kretanja imigrantima zatvaranjem nacionalnih granica ipak ne predstavlja ograničavanje njihove slobode izbora i autonomije, koja pretpostavlja da pojedinac ima na raspolaganju spektar opcija između kojih može birati.

U potpoglavlju 1.2 je s osnove intrinzične vrijednosti slobode kretanja za autonomiju pojedinca te potrebe za liberalnom simetrijom između prava na emigriranje i prava na imigriranje[271] branjeno i univerzalno ljudsko pravo na imigriranje. Na komunitaristima je ovdje teret dokazivanja suprotnoga te će nam za pobijanje univerzalnosti ljudskog prava na imigriranje trebati argument o nemogućnosti izjednačavanja slobode kretanja u nacionalnim granicama sa slobodom prekograničnog kretanja (Blake, 2006: 4), kao i argument moralne asimetrije (Walzer, 2000: 71), a za pobijanje teze o ograničavanju autonomije i slobode izbora zatvaranjem granica bavit ćemo se argumentom prinude graničnih kontrola i nužnosti njezinog obrazloženja (Abizadeh, 2008).

Prema prvom argumentu, koji je Blake nazvao „argumentom ekvivalentnosti“ (Blake, 2006: 4-5), ako je sloboda kretanja unutar nacionalnih granica neupitan preduvjet za realizaciju slobode, autonomije i mogućnosti izbora svakog pojedinca, a prihvaćamo ideje o jednakoj moralnoj vrijednosti svih pojedinaca i arbitrarnosti nacionalnih granica, tada bi trebala biti zajamčena i sloboda kretanja među državama. Primjerice, ako su Ineke iz Nizozemske i Usman iz Pakistana moralno jednako vrijedne osobe, zašto Usman ne bi mogao

[270] Prisjetimo se da UN-ovu Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz prosinca 1990. do sada nije ratificirala nijedna država članica EU-a. V. i fusnotu 8.
[271] V. str. 64-66 disertacije.

imati pravo na imigriranje u jednu od europskih zemalja ako mu sloboda kretanja unutar domovine ne jamči bolji život, a Ineke ima tu mogućnost, kako unutar svoje domovine, tako i unutar još 27 drugih europskih država? Očigledan odgovor koji se nameće jest onaj o državljanstvu – Ineke je državljanka Europske unije, a Usman nije. Međutim, time se implicira da je potonjemu sužena mogućnost izbora zbog nacionalnosti, odnosno da njegov nacionalni identitet umanjuje vrijednost onog univerzalnog ljudskog.[272]

Blake ne negira da su nacionalne granice arbitrarne, ali istovremeno smatra da su moralno relevantne, jer su to ujedno granice „zakonske i političke nadležnosti" države (Blake, 2006: 4). Pojedinci koji žive unutar područja te nadležnosti davanjem svoga glasa sudjeluju u oblikovanju života političke zajednice, kao i u formuliranju normi i propisa koji će se na njih primjenjivati. Na taj način su oni „već u političkom odnosu sa svojom vladom i ta vlada ne može njima opravdano vladati ako im ograničava kretanje [unutar države]" (Blake, 2006: 5). Stoga, moralna relevantnost granica proizlazi iz političkog odnosa pojedinca i zajednice, a imigrantima kojima je zanijekano pravo na slobodu prekograničnog kretanja ono je zanijekano zbog toga što nisu stranka u tom odnosu, a ne zato što su osobe manje moralne vrijednosti. Na taj način se može objasniti zašto bi moglo biti moralno opravdano ograničiti univerzalnost prekogranične slobode kretanja ne umanjujući jednaku moralnu vrijednost svih ljudskih bića. Benhabib, međutim, upravo u tome i vidi paradoks liberalnih demokracija (Benhabib, 2004),[273] koje se zalažu za univerzalna ljudska prava te jednakost i ravnopravnost svih ljudskih bića, ali je onda ograničavaju političkim odnosom između pojedinaca i zajednice u kojoj su rođeni.[274]

Drugi argument zbog kojega bi, prema kozmopolistima (Bauböck, 2006; Carens, 1987, 2013; Cole, 2000; Cole u Wellman i Cole, 2011; Huemer, 2010),[275] pravo na imigriranje trebalo biti univerzalno jest onaj o potrebi za liberalnom simetrijom između tog prava i prava na emigriranje. Walzer, međutim, izričito negira mogućnost moralne simetrije, navodeći da „činjenica da pojedinci mogu s pravom napustiti svoju zemlju, ne rađa pravo da uđu u (ijednu) drugu" (Walzer, 2000: 71). To je pravo uvjetovano odlukom političke zajednice, koja je pak motivirana jednim od razloga ili kombinacijom nekoliko razloga o kojima je bilo riječi u ovom potpoglavlju. Opravdanost liberalne asimetrije, odnosno nepostojanja potrebe za

[272] V. Rockefeller, 1992: 88.
[273] V. i potpoglavlje 1.1, str. 18 disertacije.
[274] U obranu ograničavanja ljudskog prava na imigriranje, valja navesti da to pravo prema Blakeu može biti „kvalificirano", odnosno da bi oni koji zahtijevaju ulazak morali moći dati neki razlog ili obrazloženje kako bi im se omogućilo useljavanje i dala prilika da postanu dijelom političkog odnosa sa zajednicom primateljicom (Blake, 2006:).
[275] V. i potpoglavlje 1.2, str. 64-66 disertacije.

liberalnom simetrijom, mogla bi se objasniti s obzirom na posljedice ograničavanja prava na iseljavanje s jedne strane te prava na useljavanje s druge.

U pogledu tih dviju vrsta prava Walzer uspoređuje državu s klubom koji „propis[uje] upise, ali ne i ispise“ (Walzer, 2000: 71). Klub koji bi svojim članovima zabranio ispisivanje, smatrao bi se represivnim, odnosno klubom koji ograničava slobodu izbora svojih članova. Njegovo pravo da određuje uvjete upisa, međutim, nitko ne dovodi u pitanje. Jednako tako, država koja zabranjuje iseljavanje svojim građanima smatrala bi se tiranizirajućom, odnosno državom koja ograničava njihova prava i slobode, koji se bez zajamčene slobode kretanja i ne mogu realizirati.[276] Stoga Walzer ističe da se ulazak može ograničiti, a ograničava ga „grup[a] ljudi odanih jedni drugima i svom zajedničkom životu,“ dok „ograničenje izlaska zamjenjuje odanost prinudom“ (Walzer, 2000: 71). Ako je posljedica zabrane iseljenja prinuda u odnosu prema vlastitim građanima, nije li onda zabrana ulaska prinuda prema onima koji žele ući? U konačnici, naime, i jedna i druga zabrana vodi k ograničavanju slobode pojedinca s tom razlikom što su u slučaju prava na iseljavanje ti pojedinci članovi političke zajednice, a u slučaju prava na useljavanje stranci, odnosno mogući budući članovi te zajednice.

Argument prinude primijenjen na radne migrante glasi da su granične kontrole prinudne, jer nekim imigrantima zabranjuju ili otežavaju ulazak u potencijalne države primateljice u kojima bi željeli ostvariti prilike za dostojanstven život koje nemaju u svojoj domovini. Politički teoretičar Arash Abizadeh (Abizadeh, 2008) smatra da jednostrano pravo političke zajednice na graničnu kontrolu i onemogućavanje ulaska može biti legitimno samo ako se može obrazložiti i opravdati[277] svim osobama na koje ono utječe, kako članovima zajednice primateljice, tako i strancima. U toj tezi *novum* je upravo nužnost obrazloženja strancima, koja za Abizadeha proizlazi iz uvjerenja da se prinudnost graničnih kontrola ogleda u tome što se njihovim nametanjem onemogućava barem jedan do dva od postojeća tri preduvjeta osobne autonomije svakog pojedinca, a to su dostupnost „odgovarajućeg spektra vrijednih *opcija*“[278] i „oslobođenost od podređenosti volji drugoga kroz prinudu ili manipulaciju“ (Abizadeh, 2008: 39-40). U slučaju radnih migranata koji nemaju drugog izbora dòli iseliti iz domovine, unilateralno odlučivanje potencijalne političke zajednice primateljice o zabrani njihovog ulaska ograničava im dostupnost raspoloživih opcija za bolji

[276] U potpoglavlju 1.2 vidjeli smo da je pravo na iseljavanje uistinu i zajamčeno međunarodno-pravnim instrumentima. V. str. 56-57 disertacije i fusnotu 122.
[277] Za promišljanje engleske inačice „justification“ v. fusnotu 55.
[278] Kurziv u izvorniku. Preduvjete za realizaciju osobne autonomije Abizadeh preuzima od Raza (Abizadeh, 2008: 39-40 i Raz, 2007: 308). Treći preduvjet je da pojedinac posjeduje odgovarajuće mentalne sposobnosti kako bi uopće mogao donositi odluke o životu koji smatra smislenim i vrijednim te procjenjivati različite opcije.

život i prisiljava ih da ili ostanu u domovini ili izaberu drugu potencijalnu državu primateljicu ili nezakonito pokušaju ući u državu u koju su prvobitno željeli useliti.

Međutim, prethodna rečenica daje naslutiti da mogućnosti izbora ipak imaju, ali čak i ako je tomu uistinu tako (o čemu više u nastavku), ostaje pitanje o tome jesu li u tom izboru slobodni ili na neki način prinuđeni donijeti jednu od tri moguće odluke – odustati od ulaska, ući nezakonito ili ući u neku drugu državu. Abizadehova je teza da prinuda, bilo stvarni čin prinude ili prijetnja prinudom, uvijek predstavlja narušavanje individualne autonomije i kao takva zahtijeva obrazloženje od onoga koji je nameće onome tko joj je izložen. Prema toj tezi, prinudi su izloženi i oni pojedinci koji nikada nisu namjeravali, priželjkivali ili planirali useliti u određenu zemlju, i to zbog same činjenice što uopće postoji prijetnja prinudom, odnosno prijetnja da će biti sankcionirani ako pokušaju prijeći granicu, a to im nije dopušteno. Za potrebu rasprave o moralnoj utemeljenosti prava političke zajednice na zatvaranje svojih granica ovdje ćemo se ipak zadržati na odnosu onih imigranata koji uistinu žele, planiraju ili pokušavaju useliti u određenu državu, ali im njezini imigracijski propisi i kontrola granica to onemogućavaju.[279]

Ako stvarni čin prinude ili prijetnja prinudom za one koji zahtijevaju ulazak ograničava njihovu autonomiju, slobodu izbora i pravo na dostojanstven život, u osnovi se nude dvije mogućnosti za moralno utemeljenje te prinude, koje bi mogle biti djelomično prihvatljive i autorima kozmopolitskog, kao i autorima komunitarističkog usmjerenja. Jednu predstavljaju kriteriji ulaska, a drugu nužnost obrazloženja. Pogledajmo gdje im je dodirna točka, a gdje dolazi do razdvajanja između ovih dviju struja u suvremenoj političkoj misli kada je riječ o te dvije mogućnosti. Prema Benhabib, država primateljica ne smije diskriminirati potencijalne imigrante na temelju njihovih askriptivnih obilježja, ali smije na temelju znanja i kvalifikacija imigranata koja su potrebna kako bi mogli postati članovima zajednice, pod uvjetom da su ti zahtjevi transparentni i unaprijed poznati (Benhabib, 2004.: 139). Ako mogu udovoljiti kriterijima i zahtjevima imigracijske politike potencijalne države primateljice koji su legitimni, razumno ostvarivi i unaprijed poznati potencijalnim imigrantima, a oni ipak ne mogu dobiti pravo ulaska, trebaju imati pravo na objašnjenje odbijanja, jer država na njih primjenjuje prinudu ili prisilu u smislu odbijanja ulaska. Miller potvrđuje da država ne može arbitrarno odrediti kriterije ulaska koje imigranti ne mogu ispuniti te da i radni migranti,

[279] Složit ćemo se s Millerom prema kojem sâmo postojanje prijetnje prinudom ne može predstavljati ograničenje autonomije za one pojedince koji i ne zahtijevaju ili ne priželjkuju ulazak u potencijalnu državu primateljicu. Miller smatra da Abizadeh u tom dijelu hipotetsku prinudu pogrešno smatra prijetnjom prinude, a „prinuda koja je isključivo hipotetska ne može biti destruktivna za autonomiju“ (Miller, 2010: 115).

kojima je odbijeno pravo ulaska zbog davanja prednosti izbjeglicama, zaslužuju obrazloženje izostanak kojega predstavlja povredu moralne osobnosti radnih migranata (Miller, 2015: 8).

Međutim, do nepomirljivosti između autora kozmopolitskog i onih komunitarističkog usmjerenja dolazi kada je riječ o tome tko sve ima pravo na obrazloženje i na koji način se ono daje. U prvom poglavlju utvrdili smo da Benhabib iz zalaganja za „univerzalni status osobnosti svakog ljudskog bića u svijetu“ (Benhabib, 2003: 444)[280] derivira nužnost obrazloženja normi koje se odnose na ulazak i članstvo ne samo članovima političke zajednice primateljice, već i strancima, prema načelima etike diskursa. Abizadeh dolazi do istog zaključka, ali iz pozicije demokratskog legitimiranja političke zajednice koje je po njemu nemoguće ako se prilika za sudjelovanje u davanju obrazloženja ne daje i onima na koje se prinuda primjenjuje, a to nisu samo članovi političke zajednice, već i oni koji to žele postati, a onemogućeno im je upravo zbog prinudne prirode graničnih kontrola i imigracijskih propisa. Stoga zaključuje da „demokratsko načelo legitimiteta [...] zahtijeva zamjenjivanje prinudnih odnosa odnosima diskurzivne argumentacije i legitimiranje preostalih slučajeva prinude kroz participativne diskurzivne prakse uzajamnog obrazloženja u skladu sa slobodom i jednakošću sviju“ (Abizadeh, 2008: 47-48).

Miller ne smatra da svi propisi i obveze nužno podrazumijevanju prinudu te kao takvi i ne zahtijevaju uvijek demokratsko obrazloženje. Ako se ne radi o imigrantima koji predstavljaju ugrozu za državu primateljicu, tada je njihov zahtjev za dobivanje obrazloženja za odbijanje ulaska tim snažniji, ali je pitanje da li ono treba doći u obliku „demokratskog foruma kroz koji se može raspravljati o imigracijskoj politici države“ (Miller, 2016: 73) i u kojem bi mogli sudjelovati i imigranti. On razlikuje sam čin odbijanja ulaska od sredstava za odbijanje ulaska te se pita da li je i čin prinudan ako su sredstva takva, primjerice izgradnja zida duž granice. U tom razlikovanju, Miller povlači razliku između prinude i preveniranja, odnosno prinude i sprečavanja ulaska. Prinuda podrazumijeva negiranje osobne autonomije i slobode pojedinca te njegovo podčinjavanje našoj volji. U tom smislu zabrana ulaska potencijalnih imigranata u državu primateljicu ne predstavlja prinudu, već sprečavanje ulaska. Individualna sloboda i autonomija imigranata nije narušena, smatra Miller, jer oni i dalje imaju mogućnost ulaska u neku drugu državu i na taj način mogu ostvariti svoje planove i mogućnosti za bolji život. Pogledajmo je li tomu uistinu tako.

Razmotrimo Millerov primjer da je imigrant iz Meksika koji želi ući u Sjedinjene Američke Države i u tome je spriječen, zakinut za jednu mogućnost, ali mu ostaju „sve druge

[280] V. potpoglavlje 1.1, str. 45 disertacije.

mogućnosti koje su mu dostupne u vlastitoj domovini, kao i opcije koje su mu otvorene u drugim zemljama koje će ga primiti“ (Miller, 2016: 74). Ako se u odnosu na etičke i idealističke argumente, utemeljene na kozmopolitizmu, komunitaristički argumenti za zatvaranje granica mogu smatrati pragmatičnima i realističnima, jer upućuju na važnost veličine dotoka imigranata, kapaciteta države primateljice, rizika od pritisaka na njezinu državu blagostanja i slično, možda taj primjer nespretno pobija argumente kojima se pokušava dokazati da granice nisu prinudne.

Imigranti iz Meksika koji žele ući u Sjedinjene Američke Države očigledno nemaju druge mogućnosti u vlastitoj domovini kada se po cijenu vlastitog života i rizika od smrtnog stradavanja od gladi, žeđi i umora prilikom ilegalnih prelazaka granica ipak odlučuju na te prelaske. Time, dakle, pobijamo argument drugih mogućnosti koje su im na raspolaganju u vlastitoj domovini. Što je s drugim zemljama koje bi ih mogle primiti? U njihovom konkretnom slučaju, koje bi to bile zemlje koje svojim društvenim i gospodarskim uređenjem daju nadu u bolji život od onoga koji imaju u Meksiku, a koje su im zemljopisno dostižne, odnosno koje ne iziskuju odlaske na drugi kraj svijeta za što vjerojatno imaju i manje sredstava nego za pokušaj ulaska u SAD?

Drugim riječima, možemo se složiti da iz perspektive teorijske razlike između prinude i sprečavanja ulaska potencijalni imigranti koji dolaze iz Meksika imaju na raspolaganju i druge mogućnosti te da samim činom zatvaranja američkih granica njihova individualna autonomija i sloboda odlučivanja nije podčinjena drugima. Međutim, s obzirom da je njihova stvarnost takva da su za većinu onih koji odluče otići iz domovine Sjedinjene Američke Države ipak jedini ulaz u bolji život, onda je zatvorenost američkih granica ipak prinudna i ograničavajuća za njihove mogućnosti realizacije boljeg života na što imaju pravo kao ljudska bića jednake moralne vrijednosti.

Za potrebe ove disertacije, kojoj je u fokusu empirijskog dijela europska imigracijska politika, kao ilustrativniji primjer valja uzeti europski kontinent i suziti ga na države članice Europske unije. Na tom primjeru lakše se može dokazati da odbijanje ulaska u jednu državu nije čin prinude, jer potencijalni imigranti uistinu imaju na raspolaganju niz drugih mogućnosti, što se ustvari i počelo događati nakon naftne krize 1973.-1974. kada su neke države tadašnje Zajednice počele zatvarati svoje granice, te su se imigranti iz Sjeverne Afrike, Azije i Istočne Europe okrenuli državama otvorenijih granica na jugu i jugoistoku kontinenta.[281] Međutim, razdoblje od zadnjih nekoliko godina u kojem je došlo do većeg

[281] O tome v. potpoglavlje 3.1.

dotoka izbjeglica u Europu pokazuje sraz nekoliko ključnih komunitarističkih argumenata u praksi. Taj sraz ne vodi nužno rješenjima koja predlažu ili o kojima razmišljaju teoretičari kozmopolitskog usmjerenja.

Jedan od središnjih komunitarističkih argumenata jest da zajednica prilikom odlučivanja o ulascima novih članova ima pravo voditi računa o veličini i naseljenosti svog teritorija i odbiti nove ulaske ako su njezini građani, kroz demokratske procese odlučivanja, iznijeli stav da su kapaciteti prijema iscrpljeni. Drugi važan komunitaristički argument proizlazi iz uloge kulture zajednice prema kojem njezini članovi, ako procijene, ponovno kroz demokratske procese odlučivanja, da bi opseg imigracijskog dotoka mogao utjecati na način života koji zajednica za sebe priželjkuje, na njezin identitet kako ga sama vidi, ali i na usluge koje njezini građani dobivaju od socijalne države, ima pravo ograničiti daljnje ulaske. Naposljetku, treći je argument da zabrana ulaska kao čin nije prinudna iako sredstva kojima se tijela graničnih kontrola služe mogu to biti. Međutim, uslijed dolaska većeg broja imigranata, u ovom slučaju izbjeglica, kojima države Europske unije prema svojim europskim i međunarodno-pravnim obvezama ne mogu i ne smiju uskratiti ulazak, može se očekivati da će se aktivirati jedan od prva dva ili oba argumenta zbog kojih bi se ulazak mogao početi onemogućavati ili zabranjivati imigrantima koji ga zahtijevaju iz ekonomskih razloga, a ne s osnove traženja međunarodne zaštite. Drugim riječima, u državama koje su zadnja odredišta izbjeglica članovi zajednica primateljica mogu odlučiti da su njihovi kapaciteti prijema iscrpljeni i da ne žele više primiti sve ostale moguće imigrante koji žele ući iz ekonomskih razloga.

Koje su to onda druge opcije na raspolaganju potonjima, a koje opravdavaju stav da granične kontrole i zabrane ulaska nisu prinudne, jer imigranti i dalje imaju mogućnost tražiti ulazak u druge države koje svoje kapacitete prijema još nisu iscrpile? Te druge države, međutim, možda ne nude jednako dobre mogućnosti kao one koje su zabranile ulaske ili te ulaske zabranjuju zbog straha od različitosti koja će rastočiti nacionalnu kulturu na što njezini članovi možda nisu spremni. U tom slučaju potencijalnim imigrantima preostaje jedino opcija ostanka u vlastitoj domovini ili prihvaćanje mogućnosti koje su im preostale, a koje teško da se ne može smatrati ograničavanjem slobode izbora i individualne autonomije u odlučivanju o načinu života koji žele voditi.

Unatoč pobijanju argumenta prinude i univerzalnosti ljudskog prava na imigriranje, Miller i Blake ne poriču da su suvremene imigracijske politike i granične kontrole nerijetko pretjerano represivne, nepravedne i diskriminirajuće (Blake, 2006: 5-6; Miller, 2010; 2016: 71-75). Međutim, za sada još uvijek ostaju otvorena pitanja moguće primjene rješenja koja

predlažu ili o kojima razmišljaju autori kozmopolitskog usmjerenja. Osim onog Coleovog, koje je spomenuto u potpoglavlju 1.2 (Cole u Wellman i Cole, 2011: 7 i 201),[282] jedna od kozmopolitskih ideja jest da se potencijalnim imigrantima omogući sudjelovanje u oblikovanju imigracijskih politika država primateljica kroz uspostavu odgovarajućeg demokratskog tijela kroz koje bi i imigranti dobili mogućnost iznošenja svog viđenja imigracijske politike tih država (Abizadeh, 2008: 55).[283] Međutim, nejasno ostaje kako bi takvo tijelo funkcioniralo u praksi osim ako se ne radi o nekoj međunarodnoj instituciji ili forumu kojem bi nacionalna imigracijska tijela prenijela svoje ovlasti, zbog čega je prethodno i navedeno da rješenje sraza komunitarističkih i kozmopolitskih argumenata nije nužno u rješenjima koja predlažu potonji.

2.3 Kakvo članstvo i za koga?

> „Je li moguće tvrditi da se prema svakom članu političke zajednice, domaćinu ili imigrantu, mora postupati kao prema punopravnom građaninu, koji uživa jednaki status i jednako poštovanje svojih sugrađana, *i istovremeno*[284] tvrditi da postoje dobre osnove da se postave gornje granice kako za dinamiku dotoka, tako i za ukupan broj imigranata kojima se dopušta ulazak.“ (Miller, 2005: 194)

Do sada smo u drugome poglavlju analizirali zašto je kultura važna odrednica zajednice u kontekstu njezinih odnosa prema imigrantima koji zahtijevaju ulazak te ispitali argumente koje bi zajednica mogla navesti u prilog svoga prava na ograničavanje imigracije ili zatvaranje granica. Međutim, migracijska kretanja stanovništva su suvremena datost koju teoretičari komunitarističkog usmjerenja ne dovode u pitanje, kao što ni kozmopolisti ne odriču datost podijeljenosti svijeta u nacionalne države. Osim što su migracije stanovništva neizbježan i višestoljetan fenomen, koji u 21. stoljeću ne jenjava, one poprimaju i nove značajke te pojavne oblike.[285] U tom svjetlu i „stranci među nama“ (Miller, 2016) postaju datost, bilo da se radi o radnicima koji su došli na privremeni rad pa ostali trajno ili o radnicima koji kraće vrijeme borave na teritoriju države primateljice s namjerom da se vrate u domovinu ili pak o izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite koji su odlučili ili su prisiljeni ostati trajno te s vremenom postaju radni migranti ili nezakoniti radni migranti bez

[282] V. potpoglavlje 1.2, str. 67 disertacije.
[283] V. i Miller, 2016: 75.
[284] Kurziv u izvorniku.
[285] V. treće poglavlje, posebno potpoglavlje 3.1.

reguliranog radno-pravnog statusa. Način i dinamika stjecanja pojedinih prava razlikuju se od jedne skupine do druge, od zemlje do zemlje i na različite su načine propisani posebnim odredbama nacionalnih zakonodavstava.

U ovom nas potpoglavlju, umjesto zakonskog uređenja prava stranaca u državama primateljicama, zanima njihov normativni aspekt iz komunitarističke vizure davanja prednosti zahtjevima zajednice u odnosu na prava i zahtjeve onih koji žele postati njezinim članovima. Stoga će ovaj dio disertacije najprije razmotriti koja prava bi imigranti mogli i trebali imati jednom kada im je zajednica već dopustila ulazak uzimajući u obzir pravo zajednice na samoodređenje kao temeljno pravo za određivanje njezinoga članstva. Drugo pitanje kojim se ovo potpoglavlje bavi jest ono koje se tiče koncipiranja odnosa između političke zajednice primateljice i imigranata.

U tu svrhu izdvojimo dvije teze iz prethodnog potpoglavlja kao temelj za raspravu u ovome. Nazvat ćemo ih tezama narušavanja povjerenja i slabljenja društvenog blagostanja. Osim što odražavaju suvremene realno-političke argumente za ograničavanje imigracije i možebitno zatvaranje granica imigrantima, mogu utjecati na poimanje suživota stranaca i zajednice primateljice. Ako prihvatimo teze da članovi političke zajednice daju prednost svojim sunarodnjacima zbog osjećaja uzajamne povezanosti koji izviru iz zajedničke javne kulture te da imigracija može dovesti do narušavanja povjerenja u javne institucije zbog kulturalnih razlika koje sa sobom donosi, a posljedično i do slabljenja društvenog blagostanja, koja prava bi imigranti trebali imati i kako bi mogao biti uređen njihov suživot s domicilnim stanovništvom? Time će se baviti drugi dio ovog potpoglavlja. Za rad je normativno relevantna problematika prava onih stranaca kojima je zajednica dopustila ulazak i za koje se ne može ustvrditi da samim svojim prisustvom nameću obvezu zajednici primateljici bez njezinog pristanka na tu obvezu. Međutim, budući da u europskim državama boravi i znatan broj nezakonitih imigranata,[286] dio potpoglavlja posvećen pravima radnih migranata referirat će se i na ovu kategoriju imigranata kada to bude raspravi svrsishodno.

Dok se univerzalnost osobnosti i jednake moralne vrijednosti pojedinaca kao polazišna pozicija kozmopolista pokazala (uglavnom) nepomirljivom s pravima i zahtjevima zajednice

[286] Prema procjenama Europola, broj nezakonitih imigranata rastao je prema stopi od 500 000 ljudi godišnje od ranih sedamdesetih godina prošloga stoljeća te je, nakon što su u nekim državama članicama Unije provedene amnestije i regularizacije, ukupan broj „onih kojima je dopušteno zakonski ostati [...] procijenjen na približno 1,8 milijuna ljudi“ na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće (Commission of the European Communities, 2000: 13). O regularizaciji kao obilježju imigracijskih politika južnoeuropskih država vidi potpoglavlje 3.1, str. 198 disertacije. O uporabi termina za imigrante koji nezakonito borave u državi primateljici v. fusnotu 139.

od kojih kreću komunitaristi u odlučivanju o ulascima stranaca,[287] sâmo postupanje prema imigrantima moglo bi biti manje kontroverzno tematsko područje koje nudi mogućnosti pomirenja ovih dviju struja u suvremenoj političkoj misli. Prijelaz iz suprotstavljenosti k pomirenju najavljuju *Područja pravde* u kojima Walzer radi jasnu distinkciju između prava zajednice na odlučivanje o ulascima i obveza zajednice prema imigrantima kojima je već dopustila ulazak te koji borave i rade na njezinom teritoriju. Stoga se, kada je riječ o prvoj admisiji, priklanja argumentima u prilog prava zajednice na kontrolu vlastitog teritorija i ograničavanje ulazaka smatrajući da je ograničavanje imigracije „odlika samoodređenja zajednice“ (Walzer, 2000: 86), koja joj omogućava očuvanje onog oblika zajedničkog života koji su izabrali sami članovi zajednice.

Međutim, jednom kada je zajednica već dopustila ulazak strancima, ona ima moralnu obvezu omogućiti im sudjelovanje u (gotovo) svim segmentima svog života[288]. Walzer je tu vrlo jasan te ističe da je „[u]seljenje […] i stvar političkog izbora i moralnog opredjeljenja,“ dok je naturalizacija „u potpunosti obavezna; svakom novom useljeniku, svakom izbjeglici koji se primi, svakom stalno nastanjenom i radniku, moraju se pružiti prilike građanstva“ (Walzer, 2000: 99). Walzer zagovara ovaj argument iz perspektive distributivne pravde smatrajući da stranci, jedino ako su istovremeno i članovi zajednice u koju su uselili, mogu sudjelovati u raspodjeli dobara,[289] čime potvrđuje svoju polaznu tezu da je članstvo „primarno dobro“ (Walzer, 2000: 61) koje raspodjeljujemo međusobno i bez kojeg je sudjelovanje u svim ostalim raspodjelama nemoguće. Odricanje prava članstva pojedincima kojima je zajednica već dopustila ulazak vodi k stvaranju nepravednog društva podijeljenog u građane i 'ne-građane', odnosno članove i 'ne-članove' političke zajednice.

Neprihvatljivost takve podijeljenosti Walzer ilustrira analogijom s atenskim metecima koji su bili predodređeni za poslove koje građani Atene nisu željeli obavljati i kao takvi su

[287] Potencijalno suglasje nudi premisa koju je Miller nazvao „premisom slabog kozmopolitizma“ (Miller, 2016: 22, 37), prema kojoj, ako poštujemo moralnu osobnost pojedinaca na koje utječemo svojim postupcima i ako prihvaćamo da su sva ljudska bića moralno jednako vrijedna, dužni smo dati im obrazloženje za svoje postupke. U pogledu odbijanja ulaska imigrantima, to podrazumijeva da zajednica može odbiti ulazak strancima s osnove svog prava na samoodređenje, pod uvjetom da prava onih koji zahtijevaju ulazak nisu ugrožena te pod uvjetom da su odbijeni dobili obrazloženje koje mogu prihvatiti i koje bi mogli prihvatiti članovi zajednice koja ih odbija kada bi se i sami našli u sličnoj situaciji. Međutim, „premisa slabog kozmopolitizma“ mogla bi biti i svojevrsni pokušaj moralnog opravdanja za davanje prednosti svojim sunarodnjacima u odnosu na potrebite koji nisu članovi zajednice. S druge strane, kozmopolitizam bez epiteta 'slabi' ili uz epitet 'snažni' (Miller, 2016: 22-23) pretpostavlja jednako postupanje prema svim pojedincima kao osobama jednake moralne vrijednosti, neovisno o arbitrarnostima njihovog rođenja, i odlučivanje o ulascima imigranata isključivo iz perspektive uvažavanja njihove univerzalne ljudske i moralne osobnosti.

[288] Rasprava će pokazati da raspon prava koja trebaju biti zajamčena imigrantima ovise o njihovom statusu i duljini boravka zbog čega je ovdje, na njezinom početku, stavljena ova ograda.

[289] Bader i navodi da Walzer s *Područjima pravde* prekida „gotovo potpuno zanemarivanje problema članstva i isključivanja u predominantno liberalnim teorijama pravde“ (Bader, 1995: 213).

trajno bili u statusu 'ne-građana', bez ikakvih prava na iskazivanje svoga mišljenja te sudjelovanja kako u političkom, tako i u društvenom životu Atene (Walzer, 2000: 88-91). Njihov suvremeni pandan Walzer vidi u radnicima na privremenom radu, odnosno *gastarbajterima* ili gostujućim radnicima, te kada govori o pravima koja bi radni migranti trebali imati referira se upravo na imigrante za koje se očekuje da dođu, obavljaju neko vrijeme poslove koje domicilno stanovništvo ne želi i vrate se u svoju domovinu. Budući da je njihov boravak ograničenog trajanja, moglo bi se činiti moralno utemeljenim zajamčiti im samo ona prava na koja su (navodno) pristali prilikom dolaska, odnosno koja su ugovorili s poslodavcem, ali ne i pravo sudjelovanja u odlukama zajednice primateljice dajući im politička prava.

Suvremena migracijska stvarnost zadnjih desetljeća dvadesetog i početka ovog stoljeća pokazuje da su mnogobrojni gostujući radnici trajno ostali u državama primateljicama, osnovali ili doveli iz domovine svoje obitelji, da svojim radom pridonose gospodarskom sustavu države primateljice te uplaćuju doprinose za njezin zdravstveni, socijalni i obrazovni sustav.[290] Drugim riječima, prema obvezama su izjednačeni s članovima zajednice primateljice, ali ne uživaju uvijek i sva prava potonjih. Ako im je na raspolaganju spektar ili bar dobar dio građanskih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, često nemaju pravo sudjelovanja u demokratskim procesima kroz koje mogu izraziti svoje mišljenje i tako utjecati bilo na norme, propise i institucije čije djelovanje zahvaća i njihov život, ili na samoodređenje zajednice koja ima potrebe za njihovim radom i s te osnove im je dopustila ulazak.

Walzer, stoga, smatra da gostujućim radnicima koji svojim radom pridonose zajednici primateljici treba biti omogućeno sudjelovanje i u procesu njezinog samoodređenja na način da s vremenom dobiju i politička prava (Walzer, 2000: 96-97) te da zajednica kojoj su gostujući radnici potrebni ima na raspolaganju samo dvije mogućnosti – ili im dati politička prava članstva ili među svojim članovima naći načina kako riješiti specifične potrebe svoga tržišta rada (Walzer, 2000: 98). Te teze počivaju na razlikovanju između načela kojima se zajednica primateljica vodi, s jedne strane, kada je riječ o prvoj admisiji, a s druge strane kada je riječ o članstvu stranaca na svom teritoriju. Budući da odlučivanjem o ulascima onih koji tek trebaju postati njezinim članovima zajednica ustvari odlučuje o svojim interesima, blagostanju, sigurnosti te „djelovanju u svijetu [i] upražnjavanju suvereniteta“, Walzer smatra da je pravo zajednice ograničeno samo „značenj[em] članstva za sadašnje članove i načel[ima] uzajamne pomoći“ (Walzer, 2000: 86), dok je davanje prava građanstva strancima

[290] O transformaciji privremenih migracija u trajne imigrantske zajednice u državama članicama Europske unije v. npr. Commission of the European Communities, 1985c: 5.

koji pridonose zajednici svojim radom i životom među njezinim članovima stvar političke pravde (Walzer, 2000: 96-97).

Odabir ove kategorije radnih migranata možda se ne čini najsretnijim izborom za raspravu o komunitarističkom viđenju prava imigranata i njihovog uključivanja u društvo države primateljice zbog presumirane privremenosti njihovog boravka i posljedične mogućnosti odbacivanja njihovih zahtjeva za ostvarivanje prava na sudjelovanje u životu zajednice. Međutim, ovaj sažeti prikaz pristupa jednog od ključnih autora komunitarističke struje koji se bave pitanjima članstva ukazuje na središnje točke na kojima se svaka takva rasprava treba zadržati. Prva se tiče opsega prava imigranata i kriterija za njihovo određivanje, a druga se odnosi na sve ono što članstvo stranaca u zajednici primateljici podrazumijeva. S potonje točke napravit ćemo prijelaz prema zahtjevima koje zajednica može razumno imati prema imigrantima kako bi im omogućila članstvo i pravima ili zaštitama koje bi imigranti mogli imati kako bi sačuvali neke aspekte svoje socijetalne kulture kao neophodnog preduvjeta za ozbiljenje svoje individualne slobode i autonomije (Kymlicka, 2003: 111-155). Krenimo redom.

Točka koja tangira opseg i kriterije za određivanje prava imigranata u jednom svom dijelu nudi suglasje između kozmopolitizma i komunitarizma. Autori obiju struja u suvremenoj političkoj misli slažu se da je opseg prava imigranata nužno povezan s duljinom njihovog boravka u državi primateljici (Carens, 2008, 2013: 62-87; Miller, 2016: 98; Walzer, 2000: 96) te da bi imigranti koji zakonito borave na teritoriju države primateljice, nakon određenog vremena, trebali biti izjednačeni s građanima države primateljice u pogledu zajamčenih im prava. Tako Carens navodi da i „unutarnja logika demokracije i predanost liberalnim načelima zahtijevaju potpunu uključenost cjelokupnog nastanjenog stanovništva“ (Carnes, 2008: 419), a Walzer da se politička vlast „ne može demokratski upražnjavati bez […] suglasnosti njenih podanika“ koji obuhvaćaju „svakog muškarca i ženu koji žive unutar teritorija na kojem se odluke [zajednice] primjenjuju“ (Walzer, 2000: 95).

Načelo povezivanja duljine boravka imigranata s pravima koja bi im trebala biti zajamčena tek je naizgled nedvosmisleno i kao takvo gradi mogući most između kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu ljudskim pravima imigranata kojima je zajednica dopustila ulazak. Usporedba Carensovog i Walzerovog pristupa tom načelu također vodi k tom zaključku. Carens vezu između duljine boravka imigranata i njihovih prava u državi primateljici razvija do modela socijalnoga članstva (Carens, 2013: 158-169)[291] koji na

[291] V. potpoglavlje 1.3, str. 77-79 disertacije.

svojevrstan način najavljuje već u članku iz 2008. posvećenom svim onim kategorijama radnih migranata koji su zbog prirode svog rada i boravka često nevidljivi na normativnoj mapi ljudskih prava[292] ističući da ga zanima „moralna važnost proteka vremena: što dulji boravak, to jači zahtjev za potpunim članstvom u društvu i uživanjem istih prava kao građani [toga društva], uključujući, u konačnici, i sâmo građanstvo“ (Carens, 2008: 419). Walzerova je teza da radnici na privremenom radu, pod uvjetom da to žele, moraju biti „postavljeni na put k pravu građanstva“ (Walzer, 2000: 96), jer se u protivnome, ako im ta mogućnost nije stavljena na raspolaganje, a imaju je stranci sa stalnim ili trajnim boravkom, stvara permanentno podijeljeno društvo koje nijedna demokratska država ne može opravdati. Odjek te teze nalazi mjesto u Carensovoj *Etici imigracije* iz 2013. u kojoj Carens navodi da jedina razlika između radnika na privremenom radu i ostalih kategorija radnih migranata može biti samo u prirodi njihovog angažmana, odnosno u duljini boravka te da svaka druga razlika „narušava demokratska načela“ (Carens, 2013: 124).

Zašto bi onda načelo povezanosti duljine boravka i opsega prava zajamčenih imigrantima moglo biti tek naizgled nedvosmisleno kako stoji na početku prethodnog odlomka? Ono svakako poziva na promišljanje barem dviju komponenti koje u sebi sadrži, a to su kategorije ili skupine prava i njihovi nositelji. Trebaju li uistinu svim kategorijama imigranata koji zakonito borave na teritoriju države primateljice biti zajamčena sva prava koja imaju i građani te države? Carens i Walzer odgovorili bi potvrdno, prvi iz pozicije moralne dimenzije sagledavanja prava imigranata (Carens, 2013: 128), a drugi iz pozicije distributivne i političke pravde (Walzer, 2000: 96-97).

Miller na to pitanje odgovara polazeći od različitih oblika prve admisije (Miller, 2016: 96) i povezujući ih s rasponom prava koja bi trebala biti zajamčena radnim migrantima, nastojeći pomiriti postojeće imigracijske prakse sa zahtjevima za društvenom pravdom iako u uvodu *Stranaca među nama* ističe da ga više zanima pristup imigraciji iz kuta institucija i politika nego iz perspektive etike imigracije (Miller, 2016: 17).[293] Prve ulaske dijeli u tri skupine koje se kreću od privremene, preko uvjetovane do neuvjetovane i trajne admisije. Sukladno uvjetima ulaska koje svaka skupina propisuje, prava radnih migranata kreću se od nemogućnosti stjecanja prava na trajni boravak, preko uvjetovanog stjecanja prava na trajni status do posjedovanja trajnog statusa i s time povezanih prava izjednačenih s pravima građana države primateljice, ukjučujući i sâmo stjecanje državljanstva.

[292] Poput sezonskih radnika i kućnih pomoćnica.
[293] V. i uvod u potpoglavlje 2.2, str. 120 disertacije.

Iako smo Walzerov argument prethodno intepretirali na način da demokratsko društvo, koje uistinu nosi taj epitet, mora izjednačiti prava imigranata s pravima članova zajednice primateljice u punom opsegu, uključujući i politička prava, i to radi postizanja političke pravde i pravedne raspodjele dobara, Miller predlaže dvije interpretacije tog argumenta. Pri tome se vodi, s jedne strane, razinom zaštite koja mora biti zajamčena imigrantima u državi primateljici, a s druge strane prirodom političke zajednice kao posljedicom njezinih odluka o pravima imigranata na svom teritoriju (Miller, 2016: 97). Prema prvoj interpretaciji, samo neuvjetovana admisija omogućava odgovarajuću razinu te zaštite, dok se prema drugoj društvo ne može smatrati demokratskim dok god postoji dio stanovnika koji nema zajamčena ista prava kao većinsko stanovništvo, i to „zbog svog privremenog statusa i nedostatka političkih prava" (Miller, 2016: 97).

Ne predstavljaju li predložene dvije interpretacije razlamanje Walzerovog argumenta u dva dijela i zašto je ono Milleru potrebno?[294] Dva su moguća odgovora. Jedan se tiče iznalaženja normativnog opravdanja za ograničavanje nekih prava radnim migrantima, a drugi predstavlja pokušaj spajanja takvog opravdanja sa suvremenim imigracijskim praksama koje se odnose na radne migrante i prava koja imaju u državama primateljicama. Naime, prema prvoj interpretaciji, najveći stupanj zaštite i najširi opseg prava te ravnopravnost između imigranata i građana države primateljice nudi samo stjecanje statusa imigranata s trajnim boravištem. Međutim, ta interpretacija otvara i manevarski prostor za toleriranje onih oblika admisije koji ne vode stjecanju takvog statusa, ali ipak osiguravaju određenu razinu zaštite ljudskih prava radnih migranata. Ona obuhvaća osiguravanje svih onih prava koja su relevantna za život i rad radnih migranata u državi primateljici, poput prava na slobodu kretanja, zaštitu fizičkog integriteta i sigurnosti, prava na privatnost i slobodu govora, kao i zaštitu od izrabljujućih uvjeta rada, prava na slobodu sindikalnog udruživanja, na osnovnu zdravstvenu zaštitu te na određene oblike socijalne zaštite, i tomu slično.

Presumpcija u podlozi ove interpretacije jest da se iz perspektive radnih migranata ne može ustvrditi da im zajednica primateljica nije zajamčila opseg prava koji je u skladu s prirodom i trajanjem njihovog boravka s čime su unaprijed bili upoznati kada su pristajali na zakonitu admisiju koja ne vodi stjecanju statusa imigranata s trajnim boravištem. Millerovo obrazloženje o tome zašto radnici kojima nije odobren ulazak prema kriterijima utvrđenima za trajnu admisiju ne mogu ili nemaju pravo zahtijevati politička prava počiva na tri argumenta. Prema jednome, oni ta prava već ostvaruju u svojoj domovini, u kojoj imaju obitelj i koju su

[294] Miller i ističe da Walzerov argument objedinjava obje interpretacije te da one nisu međusobno suprotstavljene (Miller, 2016: 97).

zbog potreba rada privremeno napustili. Prema drugom argumentu, odluke u kojima bi mogli sudjelovati prakticiranjem svojih političkih prava utječu na život zajednice izvan vremenskih okvira u kojima oni u njoj borave. Naposljetku, prema trećem argumentu, budući da radni migranti bez trajnog statusa nemaju neke od obveza koje imaju građani države primateljice i ne snose ravnopravno s njima sav teret članstva, ne mogu imati ni sva prava (Miller, 2016: 98-99, 102).[295]

To su uistinu legitimni argumenti koji dobro funkcioniraju na normativnoj razini promatraju li se radne migracije isključivo u vidu ugovornog odnosa u kojem država primateljica za određene potrebe svoga tržišta rada ugovara boravak određenih kategorija imigranata. Oni su jednako tako dobro utemeljeni pod pretpostavkom da su spomenuta prava radnim migrantima uistinu zajamčena odgovarajućim propisima i njihovom djelotvornom primjenom. Imigrantska stvarnost je, međutim, često potpuno drugačija. Ako i pretpostavimo pristanak imigranata na nepotraživanje političkih prava, to ne podrazumijeva uvijek i dostatnu zaštitu njihovih ostalih prava te ravnopravno postupanje prema imigrantima u radno-pravnim odnosima u kojima bi stupanj zaštite trebao biti najviši upravo zato što je njihov dolazak ugovoren s poslodavcem zbog rada u državi primateljici, a onda posredno i sa zajednicom primateljicom koja potražuje njihove vještine, sposobnosti, znanja i usluge.[296]

Jednako tako, mnogobrojni radni migranti na privremenom radu znaju provesti godine i desetljeća te se i ne mogu smatrati tek gostima, niti izjednačavati s ostalim kategorijama imigranata s privremenim statusom, poput turista ili studenata. Osim produljenog boravka, razlikuje ih i činjenica što u državi primateljici rade te svojim radom pridonose gospodarskom, socijalnom, obrazovnom i kulturnom životu zajednice primateljice.[297] Nadalje, mnogi do mirovine rijetko odlaze u domovinu te u njoj i ne ostvaruju svoja politička prava, a ako to i čine posredstvom diplomatskih predstavništava svoje domovine u iseljeništvu, tada svojim glasom utječu na život zajednice u kojoj sami ne žive, dok istovremeno nemaju pravo svojim glasom utjecati na odluke i javne politike koje se na njih odnose u državi primateljici. S druge strane, jedno od obilježja suvremenih migracijskih tokova su i cirkularne migracije,[298] odnosno migracijska kretanja radnika koji se u pravilnim razmacima vraćaju na rad u određenu državu primateljicu te za vrijeme svoga boravka, čak i

[295] Miller za primjer navodi da radni migranti nemaju vojnu obvezu u državi primateljici, ali isto tako ističe i činjenicu da imaju obvezu plaćanja poreza (Miller, 2016: 99).
[296] O izrabljivanju radnih migranata v. npr. UN, 2016: 30 i UNDP, 2016: iii te uvod u disertaciju.
[297] Za Walzerove primjedbe o neadekvatnosti termina 'gostujući radnici' v. Walzer, 2000: 95.
[298] V. potpoglavlje 3.1, str. 199 disertacije.

ako su zakonito zaposleni, ostaju nevidljivi u društvu.[299] Takva migracijska kretanja, osim „rascijepljenih obitelji“ (European Commission, 2016: 35), prati i osjećaj iskorijenjenosti imigranata, odnosno izostanak osjećaja pripadnosti bilo domovini ili zajednici primateljici.

Međutim, normativne argumente kojima se objašnjava kada i zašto prava radnih migranata mogu biti ograničena, a ograničenje moralno opravdano, ne bismo trebali pobijati realno-političkim argumentima. Normativno gledano, ako je boravak radnih migranata uistinu privremenog karaktera, te je kao takav uređen odgovarajućim propisima države primateljice i ako su imigrantima zajamčena sva ona prava koja im omogućavaju dostojanstven život te zaštitu od izrabljivanja i diskriminacije, ograničenja nekih prava mogla bi biti prihvatljiva, primjerice prava na spajanje obitelji ili sudjelovanja u demokratskim procesima u državi primateljici. Miller zato navodi da radnici na privremenom radu ne mogu imati sva prava kao građani ili imigranti s dugotrajnim boravkom i „ne mogu zahtijevati da se prema njima postupa kao s građanima u svim aspektima“ (Miller 2016: 98) pod uvjetom da su programi koji se odnose na gostujuće radnike takvi da im jamče zaštitu odgovarajućih prava koja mogu imati s obzirom na duljinu svoga boravka u državi primateljici.

Normativnu održivost argumenta o mogućoj opravdanosti ograničavanja prava radnih migranata trebali bismo, stoga, suprotstaviti normativnom argumentu protiv takvog ograničavanja, ali ovoga puta iz kuta zajednice koja je dopustila ulazak radnim migrantima zbog potreba svoga tržišta rada. To nas suprotstavljanje dovodi do druge, gore spomenute, interpretacije Walzerovog argumenta o nužnosti izjednačavanja svih prava radnika na privremenom radu s pravima građana zajednice primateljice i do njihovog „stavljanja na put“ k političkim pravima (Walzer, 2000: 96). Ona nas vraća na Wellmanovu tezu o uvjetovanosti legitimiteta države poštivanjem ljudskih prava (Wellman u Wellman i Cole, 2011: 16, 20) koje za uzvrat dobivaju oni koji su pristali povinovati se institucijama političke zajednice koju nisu izabrali, već su u njoj rođeni te je kao takva arbitrarna.[300] Prema takvom shvaćanju legitimnosti države primateljice, možemo postaviti pitanje kako se država koja ne omogućava ravnopravno ostvarivanje svih prava svima koji zakonito borave na njezinom teritoriju[301] može smatrati legitimnom demokratskom državom.

Odgovor je ponovno naizgled jednostavan promatra li se isključivo kroz ugovornu prirodu odnosa između nekih pojedinaca i države primateljice. Za razliku od članova političke zajednice za koje je ona arbitrarna, za radne migrante ona to nije, već potonji svjesno donose

[299] Primjerice njegovateljice, sezonski radnici, kućne pomoćnice, dadilje, i sl. V. i Abramović, 2010.
[300] V. i str. 132-133 disertacije.
[301] Prisjetimo se i Blakeovog jurisdikcijskog načela (Blake, 2013: 109). V. i str. 142-145 disertacije.

odluku o tome kojoj zemlji će ponuditi svoja znanja, vještine i sposobnosti, na koliko dugo i pod kojim uvjetima. Time se pobija argument o izostanku suglasnosti nekih stanovnika na koje se primjenjuju norme i prakse zajednice primateljice, jer su, u idealnim uvjetima, radni migranti dali svoju suglasnost za točno određene uvjete života i rada u određenom vremenskom razdoblju. Walzer, međutim, ističe da čak i pod takvim uvjetima zajednica primateljica ne može neograničeno dugo podrazumijevati da ima jednom danu suglasnost radnih migranata, jer je „ta vrsta suglasnosti, koja je dana samo jednom, dovoljna za legitimizaciju tržišnih transakcija, [ali] ona nije dovoljna za demokratske politike“ (Walzer, 2000: 94).

Argument presumiranog pristanka radnih migranata na ograničavanje nekih prava daje moralno utemeljenje odlukama političke zajednice da prema nekim pojedincima na svom teritoriju privremeno ne postupa ravnopravno. Međutim, iz kuta samih radnih migranata takve odluke ne mogu biti moralno utemeljene, odnosno ne mogu biti trajno moralno utemeljene. Naime, ako članovi zajednice primateljice ne znaju, ne mogu ili ne žele obavljati neke poslove te ih ugovaraju s članovima drugih političkih zajednica i s te osnove im dopuštaju ulazak i boravak na svom teritoriju, tada bi im, ako ih uvažavaju kao moralno jednako vrijedna ljudska bića, trebali osigurati i ravnopravno postupanje te uključivanje u sve segmente života zajednice po proteku razumnog vremenskog razdoblja.[302] Drugim riječima, i presumirani pristanak imigranata potrebno je revidirati te postupno omogućiti onim radnim migrantima koji dovoljno dugo borave u određenoj državi primateljici stjecanje statusa koji će im omogućiti ostvarivanja svih prava, uključujući i prava političkog sudjelovanja. Bez takvog revidiranja, zajednice primateljice uistinu riskiraju pretvoriti se u „dvokastinska društva“ (Miller, 2016: 102) podijeljena između građana i radnika na 'trajnom privremenom' radu.

Prihvatimo li da je, usprkos nesuglasju u pogledu davanja političkih prava radnicima na privremenom radu, načelo povezivanja duljine boravka s opsegom prava, uz perspektivu dodjeljivanja prava građanstva radnim migrantima s trajnim boravištem, nesporno zajednički nazivnik teoretičara kozmopolitizma i komunitarizma (Carens, 2013: 124; Miller, 2016: 99, 126; Walzer, 2000: 91-98), suočavamo se s pitanjem suživota. Ovdje nas iz perspektive

[302] U Europskoj uniji je to pet godina za imigrante koji zakonito borave u jednoj od njezinih država članica (v. Direktivu Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem). Carens ističe da i nezakoniti imigranti „mogu postati članovima društva [iako nemaju] zakonsko dopuštenje“ (Carens, 2010: 18) za svoj boravak upravo zato što s protekom izvjesnog vremena izgrađuju odnose, osnivaju obitelji, žive i rade u državama primateljicama, što im daje osnove za zahtijvanje prava na članstvo. To vremensko razdoblje za nezakonite imigrante, prema Carensu, ne bi smjelo biti dulje od deset godina, a „pet godina stalnog boravka bez ikakvih kaznenih optužbi [...] trebalo bi biti dostatno da svatko postane odgovornim članom društva“ (Carens, 2010: 20-21).

komunitarizma zanimaju dva pitanja. Jedno se odnosi na mjere pomirenja između prava zajednice primateljice na samoodređenje i prava imigranata kojima je već dopustila boravak na pristup vlastitoj (socijetalnoj) kulturi kao nužnom preduvjetu za ozbiljenje individualne autonomije. Drugo se tiče odraza tog pomirenja na osjećaj pripadnosti i uzajamne povezanosti članova zajednice, odnosno na prepoznavanje identiteta zajednice među njezinim 'starim' i novim članovima.

Temeljna nit koja teče kroz djela teoretičara komunitarističkog usmjerenja, a za potrebe ove disertacije izdvojeni su oni liberalnog nacionalizma koji se u svojim radovima bave ili dotiču pitanja članstva (Kymlicka, 2000; Miller, 1999, 2000, 2005, 2016; Tamir, 2002), jest da pojedinac može ostvariti slobodu izbora koja je neophodna za ozbiljenje individualne autonomije, samo kroz pripadnost zajednici, odnosno kulturi. Imigracija i jest i ne može prestati biti izvorom rasprava i oprečnih stavova, jer podrazumijeva susret pojedinaca različitih kulturalnih pripadnosti te tako zadire u način na koji zajednica percipira i određuje samu sebe, što onda utječe i na samoodređenje njezinih članova, koji biraju između opcija koje im se nude slijedom pripadnosti toj zajednici. Autorima kozmopolitskog usmjerenja polazišna pozicija je drugačija te je i način koncipiranja članstva oslobođen od spona kulture i zajednice (Appiah, 2006; Benhabib, 2004; Benhabib i dr., 2006; Nussbaum, 2006, 2012) i utoliko, možda, slobodniji i hrabriji.

Za komunitarizam su, međutim, te spone neizbježne pa je i samo poimanje suživota zajednice primateljice i imigranata drugačije. Razmišljanje o njemu iz komunitarističke vizure ovdje se kreće između najavljenih teza o narušavanju povjerenja i slabljenju države blagostanja zbog etničke različitosti koju imigracija sa sobom donosi (Miller, 2016: 64)[303] i nužnosti prilagodbe nekih većinskih praksi socijetalnim kulturama imigranata kako bi se olakšalo njihovo uključivanje u društvo države primateljice (Kymlicka, 2003: 142-149). Riječ je o raspravi o tome vode li javne politike koje ne samo da lockeovski toleriraju neke imigrantske običaje i prakse, već i dopuštaju posebna prava i izuzeća imigrantima u duhu Williamsove akomodacijske tradicije,[304] društvenim podjelama i stvaranju paralelnih zajednica unutar iste države primateljice ili pak potiču društvenu koheziju.

[303] V. i str. 138-139 disertacije.

[304] Obje tradicije mišljenja odnose se na poimanje vjerskih sloboda, ali su ovdje spomenute u širem kontekstu suživota većinskih tradicija i imigrantskih socijetalnih kultura. Za raspravu o Lockeovom poimanju tolerancije i začecima tradicije akomodacije u Williamsa v. str. 74-75 disertacije. Vjeroispovijed se, uz jezik, smatra jednom od dviju ključnih tema kada je riječ o politikama kulturalne integracije (Joppke, 2012: 4), što su pokazali i primjeri funkcioniranja demokratskih iteracija u praksi u prvom dijelu disertacije (v. potpoglavlje 1.1).

Krenemo li ponovno od ugovornog odnosa kao najjednostavnijeg načina poimanja suživota zajednice primateljice i radnih migranata, moguća koncepcija tog suživota bila bi slična onoj koja se odnosi na opseg prava imigranata. U tom kontekstu bi se stranci, koje je zajednica primateljica angažirala za potrebe svoga tržišta rada, trebali ponašati u skladu s prevladavajućim običajima i vrijednostima zajednice ne očekujući nikakve iznimke ili posebna prava. Takav pristup *a priori* niječe prava imigranata na pristup vlastitoj kulturi, a time onda i njihovu jednakost s članovima zajednice, jer im je onemogućen jedan od preduvjeta za realizaciju individualne autonomije koji imaju pripadnici te zajednice.

Ako je kultura ključna za ozbiljenje slobode izbora svakog pojedinca, a zajednica primateljica dopušta ulazak imigrantima kako bi joj pomogli svojim vještinama i znanjem, ali i spremnošću za obavljanje poslova koje članovi zajednice ne žele, tada zajednica primateljica treba osmisliti ili odrediti na koji način omogućiti to ozbiljenje onima kojima je dopustila ulazak. Jedan od mogućih pristupa jest onaj prema kojem opća prava građanstva jamče dovoljnu zaštitu prava svim građanima, a imigrante koji još nemaju taj status, ali zakonito borave na teritoriju države primateljice, štite odgovarajući propisi o suzbijanju diskriminacije po bilo kojoj osnovi, o pravu na slobodu vjeroispovijedi, pravu na slobodu udruživanja, i sl.[305] Prema tom pristupu, imigranti mogu prakticirati svoju vjeru kao bitno obilježje socijetalne kulture iz koje potječu, rabiti svoj jezik u obiteljskom i prijateljskom okruženju, osnivati svoje udruge kroz koje će promicati svoje interese, i sl.

Međutim, sva ta prava, pa i ovo potonje, iako se tako ne čini odmah, možda im ne jamče i stvarnu uključenost u društvo. S jedne strane, neki imigranti ne poznaju uopće ili ne poznaju dovoljno jezik države primateljice, a s druge strane nemaju resurse za upoznavanje šire zajednice sa svojim jezikom, vjerom i kulturom općenito. Na taj su način izloženi višestrukom riziku – s jedne strane onome od nevidljivosti u društvu i otežanog uključivanja u tržište rada, a s druge strane riziku od gubitka spona s vlastitom socijetalnom kulturom. Jednako tako, neki segmenti njihovih socijetalnih kultura, uključujući i neke vjerske prakse, odijevanje te prehrambene navike, mogu se pokazati neprihvatljivima zajednici primateljici, bilo zato što se (možda) kose s njeznim zakonima ili društveno-prihvaćenim vrijednostima ili zato što je na djelu nedostatak razumijevanja kao jedan od mehanizama koji aktiviraju gubitak

[305] Slučajevi djevojaka iz Creila i Fereshte Ludin (v. potpoglavlje 1.1, str. 34-36 disertacije) pokazali su da i kada se radi o građankama imigrantskog podrijetla, postojeći propisi, zbog načina tumačenja i primjene, nisu dostatni za osiguravanje njihove ravnopravnosti, niti im jamče pristup onim aspektima kulture njihovih predaka koje smatraju bitnima za realizaciju vlastite slobode izbora i slobode vjeroispovijedi.

povjerenja između zajednice primateljice i imigranata (Christiano, 2008: 25-26).[306] Iz svega navedenoga, on djeluje u dva smjera – s jedne strane imigranti nisu dovoljno upoznati s društveno-političkim ustrojstvom i vrijednostima te običajima zajednice primateljice, a potonja s imigrantskim kulturama.

Kymlicka stoga smatra da bi država u kojoj žive manjine, a u našem kontekstu su to useljeničke skupine kao etničke manjine, posebnim politikama trebala podupirati njihovo uključivanje u društvo, kao i očuvanje njihovih socijetalnih kultura i identiteta (Kymlicka, 2003: 156-189). Zagovaranje ovakvog pristupa suživotu imigranata i zajednice primateljice počiva na argumentima jednakosti i raznolikosti kultura. Kymlicka polazi od presumirane neutralnosti države u pristupu različitim kulturama na njezinom teritoriju, odnosno od pretpostavljenog „strogo[g] odvajanj[a] države i etniciteta“ (Kymlicka, 2003: 157). Ako je država uistinu neutralna prema kulturalnim i etničkim različitostima među grupama na svom teritoriju, tada ne bi trebala posebno poticati, ali ni zabranjivati nijednu kulturu, već prema svim kulturama postupati bez posebne predanosti, uzdajući se u to da će se neke kulture očuvati, a neke neće, ovisno o trudu i zalaganju njezinih članova. Drugim riječima, država bi, ako je prema svim pojedincima na svom teritoriju ravnopravna, trebala postupati i prema svim kulturama onim što Kymlicka naziva „benignim nemarom“ (Kymlicka, 2003: 157).

Međutim, već sama činjenica što svaka država mora imati službeni jezik ili službene jezike, vidljiva nacionalna obilježja, poput grba i zastave, te ustaljeni i propisani način rada institucija i ustanova koje omogućavaju njezino funkcioniranje ukazuje na to da nije neutralna prema kulturalnim i etničkim različitostima te Kymlicka smatra da „[i]deja odgovaranja na kulturalne razlike 'benignim nemarom' nema nikakvog smisla“ (Kymlicka, 2003: 157). Zbog nepostojanja neutralnosti prema svim kulturama na svom teritoriju, država nedvojbeno stavlja u povlašteni položaj nositelje dominantne kulture. Jesu li onda za nositelje manjinskih kultura, u našem slučaju imigrante, dostatni propisi i politike koji će im omogućiti zaštitu od diskriminacije i jamčiti ravnopravnost ili pak mogu zahtijevati aktivniju potporu države koja će poticati očuvanje i zaštitu njihove kulture? Odgovori na ta pitanja nisu ni jednostavni, ni jednoznačni, niti se može reći da postoji jedan ispravan odgovor koji bi mogao biti univerzalno primjenjiv bez obzira na nacionalne imigracijske kontekste. Pogledajmo moguće reperkusije potvrdnog odgovora na prvi, a niječnog odgovora na drugi dio pitanja.

Kako bi se radni migranti što lakše uključili u društvo, a nadasve na tržište rada, što im je posebno važno, jer su iz ekonomskih razloga i napustili svoju domovinu, u interesu im je

[306] V. i str. 139-140 disertacije. O strahu u suočavanju suvremenih liberalnih demokracija s imigrantima v. Nussbaum, 2012: 20-58 i str. 70-72 disertacije.

usvojiti službeni jezik države primateljice, što prije upoznati način funkcioniranja njezinog društveno-političkog sustava te usvojiti opće prihvaćene vrijednosti društva primatelja. Miller te oblike uključivanja u društvo naziva građanskom i socijalnom integracijom (Miller, 2016: 132-141). Prva podrazumijeva očekivanja ili zahtjeve od imigranata da nauče službeni jezik države primateljice te da se upoznaju s njezinim normama i općim načelima funkcioniranja demokratskih društava (Joppke, 2012: 1), kao što su vladavina prava, zaštita ljudskih prava, jednakost sviju pred zakonom, ravnopravnost spolova, itd.[307] Socijalna integracija, pak, počiva na svakodnevnim kontaktima između zajednice primateljice i imigranata, podrazumijeva da imigranti nisu izolirani u posebnim dijelovima grada, te da su s domicilnim stanovništvom „u redovnoj interakciji […] kroz različite društvene kontekste" (Miller, 2016: 132).

Međutim, zbog nekih obilježja njihove kulture, čak i kada naizgled pripadaju privatnoj sferi, imigrantima i jedan i drugi oblik uključivanja u društvo može biti otežan, mogu biti diskriminirani na tržištu rada ili im može biti otežan pristup raznim javnim uslugama, poput stambenog zbrinjavanja ili socijalne zaštite usprkos propisima koji zabranjuju takve oblike diskriminacije. Primjerice, ako im neki vjerski običaji zabranjuju rad nedjeljom ograničen im je pristup nekim sektorima tržišta rada. Ako država primateljica nema uspostavljen sustav koji omogućava zapošljavanje socijalnih i zdravstvenih radnika te nastavnika imigrantskog podrijetla sa znanjem jezika imigrantskih skupina koje su najzastupljenije u toj državi, može im biti otežano dobivanje odgovarajuće zdravstvene ili socijalne zaštite te obrazovanja, kao i odgovarajuće predškolske skrbi za djecu. Potonje dodatno vodi bilo otežanom uključivanju ili čak isključivanju imigrantica iz tržišta rada budući da su, zbog brige za djecu, prisiljene ostajati kod kuće. Na taj su način neki radni migranti zbog svoje kulturalne pripadnosti u nepovoljnijem položaju kada se radi o društveno-ekonomskom uključivanju u društvo, ne samo u odnosu na domicilno stanovništvo, već i u odnosu na ostale radne migrante kojima kultura ne nameće dužnosti i obveze zbog kojih im je teže pronaći zaposlenje i ravnopravno sudjelovati u društvu.

[307] Ako se radi o građanskoj integraciji kao službenoj politici pristupa države primateljice imigrantima, tada država primateljica od imigranata zahtijeva usvajanje službenog jezika te demokratskih normi i vrijednosti. Kao takva je nastala u Nizozemskoj krajem zadnjeg desetljeća prošloga stoljeća kako bi se imigrante potaknulo na učenje službenog jezika radi lakšeg zapošljavanja i uključivanja u društvo (Joppke, 2012: 2). Ako se ne radi o službenoj politici države primateljice, može se govoriti da se od imigranata očekuje učenje službenog jezika te prihvaćanja društvenih normi i vrijednosti, odnosno nije posebno propisano ili regulirano da su imigranti u određenom roku dužni svladati jezik države primateljice te pristupiti testu čijim polaganjem i formalno dokazuju da su 'naučili' kako funkcionira društvo u koje su uselili.

Pogledajmo, međutim, i protuargumente iz perspektive kako zajednice, tako i imigranata. Zapošljavanje osoblja u zdravstvenom, socijalnom i obrazovnom sustavu koje je imigrantskog podrijetla i služi se jezicima najzastupljenijih imigrantskih skupina proizvodi dodatne troškove za državni proračun, a istovremeno otežava uključivanje imigranata u društvo osiguravajući im stalnu 'sigurnu zonu' u kojoj se mogu služiti svojim jezikom bez potrebe za svladavanjem službenog jezika države primateljice. S druge strane, ovakve i slične mjere mogle bi, bez odgovarajućih mjera informiranja, među domicilnim stanovništvom stvoriti dojam da su imigranti povlašteni, da se ne žele uključiti u društvo te da zajednica koja ih je primila mora za njih izdvajati dodatna sredstva. Pomirenje između ovih argumenata je negdje na pola puta između tih dviju krajnosti.

Nesporno je da bi država svim radnim migrantima koji zakonito borave na njezinom teritoriju trebala zajamčiti ravnopravan pristup tržištu rada. Za neke od preduvjeta realizacije tog pristupa, a to je poznavanje jezika i stvaranje odgovarajućeg društvenog okružja otvorenog, a ne neprijateljski usmjerenog prema imigrantima, bit će dovoljan postojeći zakonodavni okvir i njegova dosljedna primjena, uz eventualne dopune i prilagodbe usmjerene mogućim osnovama diskriminacije koje se odnose na imigrante, a možda još nisu uvrštene u nacionalne zakone i propise (poput zabrane diskriminacije pri zapošljavanju na osnovi etničke ili nacionalne pripadnosti). S druge strane, ograničenja ili posebne obveze koje nekim imigrantima nameće pripadnost određenoj socijetalnoj kulturi, a odnose se na pristup tržištu rada, neće biti moguće zaobići tek primjenom postojećih zakona i propisa.

Primjerice, nacionalnim ustavom i zakonima može biti zajamčena sloboda vjeroispovijedi, ali se u njima ne navode podrobnosti vjerskih običaja i praksi koje su dopuštene ili nedopuštene, jer bi takvim propisivanjem bilo nemoguće obuhvatiti sve postojeće običaje i prakse, a neke bi se vjeroispovijedi stavilo u nepovoljniji položaj. Jednako tako, postojeće i nužno neutralne zakonske formulacije nerijetko dovode do situacija u kojima se zabranjuju neki običaji i prakse svojstvene pojedinoj vjeri, a u europskim zemljama je to najčešće islam, što su pokazali i primjeri iz prvog dijela disertacije.[308] Na taj način su neki radni migranti na tri načina u nepovoljnijem položaju u odnosu na većinsko stanovništvo: ne mogu ravnopravno s ostalim članovima zajednice prakticirati svoju vjeru, neki su izloženi opasnosti od isključivanja iz tržišta rada i šireg društva i, u konačnici, negirana je jednakost njihove moralne osobnosti u odnosu na domicilno stanovništvo i imigrante koji se zbog zahtjeva svoje kulture ne susreću sa sličnim preprekama u državama primateljicama.

[308] O tome v. potpoglavlje 1.1.

Jedan od najnovijih primjera je austrijski zakon o zabrani nošenja burki i niqaba u javnosti koji je stupio na snagu u listopadu 2017. Njime se, osim ovih odjevnih predmeta, zabranjuje i nošenje ostalih pokrivala za lice, poput klaunovih maski, liječničkih maski izvan bolnica te kapa i šalova koji pokrivaju cijelo lice,[309] čime se zakonodavac nastojao zaštititi od optužbi za diskriminaciju dijela svojih građana po vjerskoj osnovi, te za rasizam i islamofobiju (Mohdin, 2017). Međutim, u Austriji tek oko 150 žena nosi burke, što je oko 0,002% cjelokupnog austrijskog stanovništva, odnosno 0,03% muslimanske populacije u Austriji (Baltaci, 2017, Mohdin, 2017). Stoga je ovakvim zakonskim rješenjem ne samo povrijeđena njihova sloboda vjeroispovijedi, već i otežano uključivanje u društvo, odnosno otežana je gore spomenuta socijalna integracija.[310]

Ako su kulture međusobno jednako vrijedne, a država ipak nije neutralna prema svim kulturama na svom teritoriju, već su nositelji dominantne kulture u povoljnijem položaju, Kymlickin je argument da bi etničkim skupinama, u ovom slučaju imigrantima, trebalo zajamčiti posebna prava, koja će im omogućiti lakše uključivanje u društvo (Kymlicka, 2003: 166-168), odnosno pomoći im „da izraze svoju kulturnu partikuarnost i ponos, a da to ne smeta njihovom uspjehu u ekonomskim i političkim institucijama dominantnog društva“ (Kymlicka, 2003:49). Ovdje je važno istaknuti da se zagovaranje polietničkih prava, kao podskupine grupno-specifičnih prava nositelji kojih su useljeničke skupine, temelji na argumentu jednakosti kultura, ali se ta jednakost nužno 'prelijeva', odnosno pozitivno odražava i na osjećaj jednakosti koji takve mjere pomažu razviti u pojedinaca iz imigrantskih skupina. U prethodnom primjeru bi dopuštanje nošenja burki za 150 žena u Austriji tim ženama poslalo poruku da se i njihova kultura smatra dijelom austrijske kulture, a one ravnopravnim članicama austrijskoga društva.

Druga obrana grupno-specifičnih prava za imigrante počiva na argumentu raznolikosti kultura i važnosti pristupa imigranata njihovim socijetalnim kulturama. Prema tom argumentu imigrantske kulture svojim jezicima, običajima, praksama i tradicijama obogaćuju dominantnu kulturu u društvu i na taj način šire mogućnosti izbora za sve pojedince te pridonose njihovoj slobodi izbora. Jednako tako, podržavanje imigrantskih kultura kroz posebne državne politike kojima se financiraju neki njihovi segmenti 'daju glas' tim kulturama, čine ih vidljivima u društvu i podižu razinu osviještenosti domicilnog stanovništva

[309] Osim u posebnim okolnostima, npr. klaunove maske dopuštene su za festivale i posebne događaje, kape i šalovi kada je posebno hladno, a liječničke maske kada je to medicinski opravdano (Baltaci, 2017).
[310] V. i raspravu o neutemeljenosti argumenata koji se obično navode u prilog zabranama burki; Nussbaum, 2012: 105-132.

o različitosti kao važnom dijelu identiteta zajednice primateljice, bilo da se radi o lokalnom ili nacionalnom identitetu.

Najčešći primjer koji se navodi kao ilustracija tog argumenta jest očuvanje jezika imigrantskih skupina. Iako se naizgled čini da bi prilagodba nastavnih programa u smjeru uključivanja dijela nastave na jezicima najzastupljenijih imigrantskih skupina mogla voditi njihovom isključivanju iz društva, takve prilagodbe za cilj imaju poticanje uključivanja imigranata u društvo. Organiziranje poduke na jezicima useljeničkih skupina omogućava njihovim članovima da se jezikom služe i izvan obiteljskoga doma pa im takve prilagodbe omogućavaju prijelaz iz privatne u javnu sferu i stavljaju na raspolaganje one resurse koje nemaju, a koji su im potrebni kako bi nositelji dominantne kulture osvijestili prisutnost imigranata. Zašto je to uopće važno? Iako se činjenica o kulturalnoj raznolikosti suvremenih društava čini sama po sebi razumljivom, ova i slične prilagodbe omogućavaju pripadnicima imigrantskih skupina da se 'nametnu' kao ravnopravni članovi društva, da njihove kulture budu prepoznate kao jednako vrijedne, a time i oni kao njihovi nositelji. Javnim politikama kojima se potiče očuvanje socijetalnih kultura država tako šalje poruku da su svi njezini pojedinci jednako vrijedni članovi društva te se poštovanje prema vrijednostima pojedinih kultura 'pretače' u poštovanje prema njihovim nositeljima. To je ujedno i *raison d'être* prvih multikulturalnih politika ili politika multikulturalizma kojima se nastojalo potaknuti uključivanje imigranata u društvo zbog čega Kymlicka i navodi da „[f]ilozofija koja leži u pozadini polietničnosti jest integracionistička," jer se imigranti osjećaju prihvaćenijima i povezanijima s novom domovinom zbog toga što ona „ne samo da tolerira, već i [pozdravlja] kulturnu različitost".[311]

Međutim, u prethodnom potpoglavlju[312] se upravo različitost među kulturama koju imigracija sa sobom donosi pojavila kao jedan od argumenata za ograničavanje imigracije. Stoga, 'ne ulazeći na teren' egalitarne kritike multikulturalizma,[313] važnost njegovanja povezanosti imigranata s njihovim socijetalnim kulturama u funkciji ravnopravnog članstva

[311] O važnosti poštivanja kulture za iskazivanje poštovanja prema identitetu pojedinca v. Taylor, 1994. U Europi se multikulturalne politike uključivanja imigranata u društvo država primateljica počinju primjenjivati početkom osamdesetih godina prošloga stoljeća kada postaje jasno da imigracija nije tek privremeni fenomen, već da brojni imigranti trajno ostaju u državama primateljicama, ali su nedovoljno integrirani. Multikulturalizam se tada javlja kao politika izgradnje nacionalnog identiteta koji uključuje i manjine „u zemljama u kojima se imigracija percipirala kao dio njihove strategije nacionalne izgradnje" (Apap, 2006: 30). Kao jedan od primjera multikulturalnih politika navodi se nizozemska politika etničkih manjina (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 132; Joppke, 2012: 2). Međutim, u zemljama koje su tradicionalno zemlje imigracije, poput Australije, Kanade i Sjedinjenih Američkih Država, pomak s politika isključivanja i asimilacije imigranata prema multikulturalnim politikama bilježi se već od kraja šezdesetih godina prošloga stoljeća (Banting i Kymlicka, 2004: 13).

[312] V. str. 138-140 disertacije.

[313] V. npr. Barry, 2006.

ovdje valja suočiti s argumentom važnosti očuvanja kulture zajednice primateljice. Drugim riječima, krećemo se unutar istog političko-teorijskog pristupa koji počiva na važnosti zajednice za ozbiljenje slobode i autonomije pojedinca, ali propitkujemo održivost argumenta o njegovanju imigrantskih kultura radi boljeg povezivanja njihovih nositelja s ostatkom društva primatelja. Zagovaranje takvog pristupa koncipiranju članstva imigranata u zajednicama primateljicama izloženo je kritici s dviju strana. Jedna je ona o slabljenju socijalnih politika i države blagostanja zbog kulturalnih podjela koje imigracija može izazvati (Miller, 2008: 378-379; 2016: 64), a druga se kritika nadovezuje na nju i postavlja pitanje o tome što preuzima ulogu integrativne spone u društvu s velikim brojem imigrantskih zajednica ako to nije zajednička kultura.

Prva kritika počiva na pretpostavci da nekontrolirani ili tek veći priljev imigranata iz kultura koje su bitno različite od onih zajednice primateljice mogu utjecati na slabljenje povjerenja, kako među članovima zajednice primateljice, tako i do narušavanja njihovog povjerenja prema institucijama te do slabljenja njihove spremnosti za izdvajanja koje zahtijeva država blagostanja ili socijalna država.[314] Je li tomu uistinu tako, teško je reći i sa sigurnošću empirijski potvrditi. Miller, kao jedan od zagovornika te teze, u prilog navodi studije koje se odnose na američke gradove i savezne države koje su pokazale da s porastom etničkih različitosti pada razina spremnosti građana za izdvajanja namijenjena obrazovanju ili socijalnim politikama i upućuje na podatke za države OECD-a prema kojima je rast socijalne države obrnuto proporcionalan porastu migracijskih dotoka (Miller, 2008: 379).

Međutim, Banting i Kymlicka upozoravaju da rasno-etničke različitosti ne valja poistovjećivati s multikulturalnim politikama kada se govori o slabljenju države blagostanja zbog javnih politika kojima se potiče uključivanje imigranata u društvo jamčenjem posebnih prava ili dopuštanjem dodatnih izuzeća pripadnicima etničkih manjina, uključujući i imigrante.[315] Jednako tako, ističu nedostatak empirijskih studija i sustavnog pristupa problematici odnosa takvih politika i države blagostanja (Banting i Kymlicka, 2004: 3). Njihova studija iz 2004. godine[316] pokazala je da ne postoji jednoznačna uzročno-posljedična veza između multikulturalnih politika i slabljenja države blagostanja te je, kada je riječ o

[314] V. fusnotu 245.

[315] Politike multikulturalizma definiraju kao „politike koje idu dalje od zaštite tradicionalnih individualnih prava građanstva kako bi osigurale dodatni oblik javnog priznavanja ili podrške ili akomodacije etničkih grupa, identiteta i praksi“ (Banting i Kymlicka, 2004: 12).

[316] Ta je studija obuhvatila 21 zemlju, uključujući i izvaneuropske zemlje, poput Japana, Kanade, Novog Zelanda i Sjedinjenih Američkih Država, kao i europske zemlje koje nisu članice EU-a, poput Norveške i Švicarske, a posebno je promatrala utjecaj politika multikulturalizma na državu blagostanja prema tri različite manjinske skupine na koje se te politike primjenjuju, a to su imigranti, nacionalne manjine i domorodački narodi.

imigrantskim skupinama, utvrdila da je „razina povjerenja marginalno oslabila u zemljama s jakim politikama multikulturalizma i marginalno ojačala u zemljama sa skromnim ili slabim politikama multikulturalizma“ (Banting i Kymlicka, 2004: 29).

Pozivajući se na nalaze iz te studije, Banting ističe da oni ukazuju na potrebu za istančanijim pristupom odnosu između imigracije, etničkih različitosti, države blagostanja i politika multikulturalizma (Banting, 2005: 111). Naime, empirijski jest utvrđeno da je stopa socijalnih izdvajanja slabije rasla u državama s rastućom imigrantskom populacijom krajem prošloga stoljeća, ali je jednako tako uočeno da države s velikim udjelom stranoga stanovništva „nisu imale većih teškoća u održavanju i razvijanju svojih država blagostanja od drugih zemalja“ (Banting, 2005: 111). Jednako tako, oba rada ističu da iskustva Sjedinjenih Američkih Država, koje se često navode kao primjer slabije države blagostanja zbog velikih etničkih i rasnih različitosti (Banting, 2004: 105-107), ne bi smjela poslužiti kao temelj za uopćavanja o povezanosti različitosti i osiromašenja države blagostanja (Banting i Kymlicka, 2004: 33-34), niti za predviđanja o budućnosti europskih socijalnih politika zbog utjecaja imigracije (Banting, 2005: 107), i to upravo zbog specifičnog povijesnog, društvenog i javno-političkog konteksta SAD-a, kao i zbog utjecaja rasnih odnosa na oblikovanje socijalnih programa u toj zemlji (Banting i Kymlicka, 2004: 33).

Dostupni empirijski nalazi ne govore posve u prilog tezi o slabljenju države blagostanja zbog etničkih različitosti koje se povezuju s imigracijom. Međutim, do ovog je mjesta ostala netaknuta kritika podržavanja kulturalnih različitosti useljeničkih skupina iz perspektive jedinstvenog identiteta zajednice primateljice čijim članovima imigranti teže postati i čije članstvo bi multikulturalne politike trebale poticati. Ako se useljeničkim skupinama omoguće posebna prava i izuzeća koja im olakšavaju održavanje veza s vlastitom socijetalnom kulturom te se na taj način osjećaju prihvaćenijim i priznatijim od strane zajednice primateljice, mogu li i u kojoj mjeri ostvariti povezanost s njezinom kulturom ili politike kojima se njeguju kulturalne različitosti ipak pojačavaju njihov osjećaj otuđenosti u državi primateljici? Bi li onda komunitaristički odgovor na razini članstva onih kojima je zajednica već dopustila ulazak trebao biti negiranje kulturalnih razlika radi lakšeg, bržeg i djelotvornijeg uključivanja imigranata u društvo i jačanja društvene kohezije?[317]

[317] Takav model uključivanja imigranata vezuje se uz asimilaciju. Iako se kao primjer obično navodi imigracijska politika Francuske (Joppke, 2012: 2), Wihtol de Wenden ističe da se imigracijska politika te zemlje uvijek kolebala između „kulturalno asimilacijskog pristupa i onoga koji daje prostora kolektivnim identitetima“ (Wihtol de Wenden, 2011: 66) uz stalne neuspješne pokušaje države da nametne svoju kontrolu kada je riječ o pitanjima uključivanja imigranata.

Ta nas pitanja odvode s razine odgovora javnih politika na kulturalne različitosti koje imigranti sa sobom donose do samih temelja samopercepcije zajednice kroz kulturu kao ključnu odrednicu za oblikovanje njezinog identiteta, a s druge strane za ozbiljenje slobode i autonomije pojedinca. Ta pitanja ujedno pogađaju i problem 'podešavanja' kulturalnih različitosti koje zajednica može smatrati prihvatljivima i kulturalnih specifičnosti kojih se imigranti kao nositelji drugih kultura ne žele odreći smatrajući ih važnima za određenje života koji smatraju vrijednim. Zanemarimo li u cijelosti pitanje o tome treba li država primateljica podupirati useljeničke kulture i u kojoj mjeri ili ih 'tek tolerirati' pod uvjetom da običaji i prakse svojstveni tim kulturama ne krše zakone i poredak države primateljice, nismo utvrdili što bi jedna, a što druga strana u tom odnosu mogla ili trebala očekivati pri čemu su zajednica primateljica i imigranti svojevrsne stranke u odnosima koji se izgrađuju kroz imigraciju i stvaranje imigrantskih zajednica.

Tako se, kada je riječ o poimanju članstva imigranata kroz kulturu kako zajednice primateljice, tako i imigrantskih zajednica, vraćamo na promišljanje sudjelovanja imigranata kao ugovornog odnosa sa zajednicom primateljicom. Drugi način uključivanja imigranata u društvo države primateljice ili čak antiteza podržavanja grupno-specifičnih prava radi boljeg povezivanja imigranta i zajednice primateljice moglo bi biti jamčenje statusa građana imigrantima kao najsnažnijeg oblika zaštite ravnopravnosti 'drugih' u zajednici primateljici, bez obzira na njihovu kulturalnu pripadnost. U najširem smislu taj status predstavlja odnos između pojedinca i političke zajednice (Kymlicka, 2003: 262; Sassen, 2002: 278; Treccani, 2018a; Wiener 1997: 533) koji podrazumijeva skup određenih prava i obveza, kako pojedinaca, tako i političke zajednice. To je pravna razina građanstva, odnosno ono što Kymlicka naziva „građanstvom kao zakonskim statusom“ (Kymlicka, 1994: 353). Tako shvaćeno, ono može deklaratorno i pravno jamčiti jednakost svih pojedinaca koji uživaju taj status na određenom teritoriju. Utoliko građanstvo uistinu predstavlja prâvo i jedino jamstvo ravnopravnosti imigranata s građanima političke zajednice primateljice. Tome treba pridodati i formalno ili konvencionalno poimanje građanstva kao statusa koji uključuje njegove nositelje, odnosno statusa koji je „interno inkluzivan“ (Brubaker, 2002: 21) i kao takav ukazuje da njegovi nositelji pripadaju određenoj nacionalnoj zajednici, za razliku od stranaca koji taj status imaju u odnosu prema nekoj drugoj političkoj i nacionalnoj zajednici, a neposjedovanje statusa građana države primateljice formalno ih odmah izdvaja kao 'druge' i drugačije.

Međutim, primjeri potencijalne primjene demokratskih iteracija u praksi u prvom poglavlju[318] ukazuju da formalno poimanje i posjedovanje statusa građanina određene nacionalne i političke zajednice ipak ne predstavlja dostatno jamstvo ravnopravnosti svih njegovih nositelja, kao ni dokaz stvarne pripadnosti političkoj i nacionalnoj zajednici. To navodi na zaključak da građanstvo valja shvatiti puno šire te promisliti što ono uistinu podrazumijeva i što zahtijeva od svojih nositelja. Ovdje, međutim, valja zastati i istaknuti nekoliko činjenica koje su vrlo važne za svakodnevnu stvarnost radnih migranata.

Kada borave i rade na teritoriju države primateljice određeno vrijeme koje se može smatrati razumno dostatnim za stjecanje statusa građana, a prethodno je već bilo riječi o tome što se može smatrati razumnim vremenskim razdobljem,[319] činjenica da će unatoč dobivanju toga statusa možda i dalje biti u nepovoljnom ili neravnopravnom položaju u odnosu na domicilno stanovništvo bilo zbog boje kože, vjeroispovjedi ili običaja i praksi koje se s njom povezuju ne umanjuju važnost dobivanja formalnog statusa. On im omogućava lakši pristup građanskim, radnim i socijalnim pravima te pristup pravosuđu i sudskoj zaštiti i kao takav je nesporno vrijedan predmet stremljenja imigranata koji svoju budućnost više ne vide u domovini, već u državi primateljici. Taj formalno-pravni status na supstancijalnoj razini može biti vrijedan za građane imigrantskog podrijetla, jer njegovim stjecanjem pokazuju ostatku zajednice da žele biti njezinim dijelom pa onda i nemogućnost ostvarivanja nekih prava unatoč formalnom posjedovanju statusa građana za te pojedince može biti i jest bolnije. Kroz nekoliko primjera u disertaciji vidjeli smo da se to najčešće odnosi na ostvarivanje prava na slobodu vjeroispovijedi koje se onda 'prelijeva' na radna prava, pravo na obrazovanje, i tomu slično.[320]

Na normativnoj razini nas zato treba zanimati zašto formalno-pravni status nije dostatno jamstvo ravnopravnosti i pripadnosti imigranata zajednici primateljici, odnosno zalog onoga što smo u radu nazvali supstancijalnim članstvom[321] i već spomenutim „osjećajem doma“ (Parekh, 2000: 237). Tako od građanstva kao formalno-pravnog statusa koji podrazumijeva skup prava i obveza kroz koji je uređen odnos pojedinca prema političkoj zajednici u kojoj živi dolazimo do građanstva kao obilježja pripadnosti pojedinca političkoj i nacionalnoj zajednici i oznake identiteta političke zajednice koji se za autore liberalnog nacionalizma uključene u ovaj rad zrcali kroz njezinu kulturu.

[318] V. potpoglavlje 1.1.
[319] V. fusnotu 302.
[320] V. slučajeve djevojaka iz Creila i Fereshte Ludin u potpoglavlju 1.1.
[321] V. str. 42-44 disertacije.

Pitanje uvjeta i kriterija za stjecanje statusa građanina, odnosno za dodjelu državljanstva sâmo po sebi je složeno, a zakone i propise koji se odnose na stjecanje tog statusa teško je sistematizirati, a da se pri tome ne riskira pojednostavljivanje (Cole, 2000: 32). S jedne strane njima se uređuje problematika ulaska ili admisije, a s druge strane cijeli spektar pitanja koja se tiču trajanja i uvjeta boravka stranaca i, u konačnici, stjecanja državljanstva. Usprkos tomu, u literaturi posvećenoj pravima građanstva uvriježene su određene kategorizacije i podjele kada je riječ isključivo o njegovom formalno-pravnom aspektu.[322] One, međutim, ne dotiču u dovoljnoj mjeri pitanje osnova za stvarno pripadanje stranaca političkoj zajednici primateljici i sudjelovanje u njezinom identitetu, bez obzira na kulturalne različitosti.[323] Koncept stvarne pripadnosti ili supstancijalnog članstva, ovdje iz perspektive komunitarizma, dodatno je složen zbog činjenice što zakonski propisani uvjeti i norme za stjecanje građanskog statusa teško mogu obuhvatiti sve moguće aspekte odnosa između useljeničkih kultura i „zajedničke javne kulture" (Miller, 1999: 25) političke zajednice primateljice.

Apstrahiramo li formalno-pravni aspekt građanstva, a imajući na umu da se krećemo argumentacijskim područjem u kojem je kultura zajednice ključna za oblikovanje njezinog identiteta te ozbiljenje slobode i autonomije njezinih pojedinaca, što građanstvo uistinu zahtijeva od političke zajednice, a što od onih koji žele postati njezinim novim članovima? Neka su očekivanja i zahtjevi zajednice posve razumljivi i prihvatljivi imigrantima. Tako, primjerice, poznavanje jezika države primateljice može biti uvjet koji im neće biti sporan, jer predstavlja instrument osiguravanja zaposlenja i nesmetanog uključivanja u društvo države primateljice. Poznavanje jezika zajednice primateljice nesporno je zbog svoje instrumentalne važnosti za imigrante. Međutim, druge osnove pripadnosti snažnije su isprepletene s kulturalnom pripadnošću kako članova političke zajednice primateljice, tako i onom useljeničkih skupina.

Primjerice, u drugom dijelu rada vidjet ćemo da se u *policy* dokumentima Europske unije integracija smatra dvosmjernim procesom koji zahtijeva prilagodbu kako društva domaćina, tako i imigranata pri čemu se od potonjih očekuje poštovanje vrijednosti na kojima

---

[322] Dva uobičajena načina stjecanja državljanstva su rođenjem na teritoriju određene države bez obzira na etničko podrijetlo roditelja (*ius soli*) ili etničkom pripadnošću roditelja (*ius sanguinis*), bez obzira na mjesto rođenja. Klasikom suprotstavljanja tih dvaju modela smatra se Brubakerovo *Građanstvo i nacionalnost u Francuskoj i Njemačkoj* (Brubaker, 2002). Imigracija donosi i treći način, a to su duljina boravka u određenoj državi primateljici ili obiteljska povezanost ili sklapanje braka s državljaninom države primateljice.

[323] Wiener ističe da su „*konstitutivni elementi građanstva*" (Wiener, 1997: 533, kurziv u izvorniku) pojedinac, zajednica i njihov uzajamni odnos te da je upravo potonjem elementu posvećeno najmanje pozornosti zbog stavljanja naglaska na prava i obveze pojedinca i zajednice. Stoga predlaže promišljanje građanstva kroz njegove „*povijesne elemente*", a to su „prava, pristup sudjelovanju i pripadanje" (Wiener, 1997: 534), jer ono omogućava pomak s isključivo formalno-pravnog sagledavanja građanstva kao ugovornog odnosa k promišljanju građanstva kao „procesa i javne politike [usmjerene] prema utvrđivanju ili promjeni građanstva" (Wiener, 1997: 536).

počivaju liberalne demokracije u Europskoj uniji i prihvaćanje vrijednosti europskih društava. Što to uistinu znači kada je riječ o prilagodbi kultura? Vratimo se nakratko primjeru nedavne zabrane burki u Austriji.

Jedna od vrijednosti utkanih u suvremene liberalne demokracije jest ona prema kojoj su muškarci i žene ravnopravna ljudska bića i ta je vrijednost pronašla svoju operacionalizaciju kroz načelo ravnopravnosti spolova, a ono dalje kroz zabranu diskriminacije na osnovi spola i zagovaranje te primjenu politika kojima se, primjerice, jamče jednake plaće za jednako vrijedan rad. Istovremeno je jedna od temeljnih vrijednosti europskih društava da svaki pojedinac ima pravo na slobodu svijesti i vjeroispovijedi. Tako se vjerska praksa jednog dijela imigrantske populacije, koja se odnosi na odijevanje, našla između tih dviju vrijednosti te nije jednostavno 'presuditi' što će nositeljicama uistinu zajamčiti osjećaj pripadnosti političkoj zajednici čijim članicama žele biti. Odbacivanje burke moglo bi zajednici primateljici poslati poruku da su njezine nositeljice prigrlile vrijednosti ženske ravnopravnosti, a potonjima olakšati stvarno uključivanje u život zajednice primateljice i uključivanje u izgradnju njezinog identiteta. Istovremeno, međutim, ako to odbacivanje nije dragovoljno, tada ni njezine nositeljice neće razviti stvaran osjećaj pripadanja zajednici u koju su uselile, već osvijestiti da se neka načela, u ovom slučaju ono koje se tiče prava na slobodu vjeroispovijedi, na njih ne primjenjuje ravnopravno.

Koja je onda razumna i obostrano prihvatljiva mjera kulturalne akomodacije koja će imigrantima zajamčiti osjećaj pripadanja, a zajednicu primateljicu ponukati na otvaranje u smjeru promišljanja vlastite kulture i identiteta na način da ono stvarno uključuje i imigrntske kulture. U *Građanstvu i nacionalnom identitetu* Miller ističe da je „ideja isključivo političkog građanstva, koje nije podržano zajedničkom javnom kulturom, neizvediva […]“ (Miller, 2000: 89), ali iz toga ne izvodi zaključak o nužnosti kulturalne integracije imigranata koja podrazumijeva 'utapanje' u dominantnu kulturu i potpuno zanemarivanje kulture podrijetla.

Iako jedan od zagovornika teze da ograničavanje ulazaka imigranata može biti opravdano zbog kulturalnih podjela koje imigracija može izazvati, on smatra da je sâm pojam kuturalne integracije „kontroverzniji i više dvosmislen“ (Miller, 2016: 133) od socijalne i građanske integracije. Dijelom je to zato što sama sintagma 'kulturalna integracija' navodi na pomisao da se imigranti kao nositelji manjinskih kultura moraju odreći dijela svojih kultura i 'uklopiti se' u tuđe,[324] a dijelom i zato što bi socijalna i građanska integracija trebale dovesti do toga da se imigranti s vremenom osjećaju članovima društva bez obzira na vlastitu

[324] Andrew Geddes, ravnatelj Centra za migracijsku politiku Europskog sveučilišnog instituta iz Firence, također upozorava na nejasnoću termina 'integracija' pitajući se „integracija u što točno“ (Geddes, 2008: 143).

kulturalnu pripadnost te posebna integracija koja bi se ticala samo odnosa većinske kulture i kulture useljeničkih skupina ne bi bila potrebna (Miller, 2016: 141).

Suvremena stvarnost imigranata gotovo svakodnevno ukazuje da u državama članicama Europske unije sintagma 'kulturalna integracija' još neko vrijeme neće izgubiti na važnosti, a s njom i pitanja o tome do koje mjere se imigranti trebaju prilagoditi zajednici primateljici te što se, iz njihove perspektive, može smatrati dopuštenom podrškom jačanju nacionalnog identiteta i kulture zajednice primateljice. Bi li onda javne politike kojima se inzistira na svladavanju jezika države primateljice trebale imati kvalifikaciju legitimnih oblika očuvanja nacionalnog identiteta, ali ne i zabrana hidžaba, niqaba ili burki u školama i na radnim mjestima, jer se njima onemogućava sudjelovanje jednog dijela stanovništva u izgradnji nacionalnog identiteta, a da se istovremeno takvim zabranama ne štite nacionalna ili zajednička javna kultura i identitet? Odgovor bi se na normativnoj razini mogao kriti u neočekivanom spoju kozmopolitskog i komunitarističkog pristupa suživotu 'drugih' i zajednice primateljice.[325]

Za to je na kraju ovog poglavlja važno prisjetiti se kako Miller i Tamir poimaju ideje nacionalnog identiteta i pripadnosti kontekstu koji pojedincu daje mogućnost izbora (Miller, 1999; Tamir, 2002) te ih povezati s kozmopolitskim viđenjem članstva 'drugih' kroz resignifikaciju identiteta zajednice i zanimanje za pojedinačne priče svakoga od nas, ne na osnovi pripadnosti pojedinoj nacionalnoj i političkoj zajednici, već na osnovi pripadnosti ljudskome rodu (Apiah, 2006; Benhabib, 1994, 2002, 2004; Benhabib i dr., 2006). Ono što uistinu određuje nacionalni identitet za Millera su, osim zajedničke povijesti i uvjerenja, i „uzajamno priznavanje“ te zajedničko činjenje (Miller, 1999: 23), kao i „zajednička javna kultura“ koja ga čini prepoznatljivim. Ona sama je, međutim, podložna propitkivanju i revidiranju (Tamir, 2002: 59), kao što je i sam koncept pripadnosti zajednici, naciji ili kulturi podložan preispitivanju bez kojega nema stvarne slobode izbora. Ako se pripadnost zajednici shvati na takav, dinamičan, način koji uključuje ne samo prepoznavanje zajedničkih obrazaca iz povijesti, već i njihovo propitkivanje, ona uistinu postaje narativ, odnosno „priča o tome što je ljude povezalo i što ih drži zajedno, priča o zajedničkim patnjama, radostima i nadama“ (Nussbaum, 2012: 96).

Od ključne je važnosti za suživot imigranata i zajednice, kako iz kuta kozmopolitizma, tako i komunitarizma, da taj narativ teče ne samo između jednih i drugih, već i unutar zajednice primateljice, ali i unutar imigrantskih zajednica. Ako je tomu tako, tada i pripadnici

[325] Za preduvjete osiguravanju ravnopravnosti manjinskih skupina na razini javnih politika v. Miller, 2016: 146.

imigrantskih zajednica moraju moći preispitati, prihvatiti ili odbaciti vrijednosti i prakse koje im nudi ili nameće vlastita kultura bez obzira da li to od njih zahtijeva zajednica primateljica. S druge strane, članovi zajednice primateljice moraju moći prihvatiti da se taj narativ neumitno mijenja u suživotu s 'drugima' koji već samim svojim prisustvom i radom u zajednici primateljici postaju dijelom „zajedničkih patnji, radosti i nada“ (Nussbaum, 2012: 96).

Sažetak teorijskih suprotstavljenosti

Teorijska suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma u drugom dijelu rada empirijski se ispituje na primjeru europske imigracijske politike. U tu svrhu temeljna teorijska načela ovih struja valja operacionalizirati, odnosno utvrditi na koji bi ih se način moglo 'pretočiti' u elemente ili komponente te politike koji će se onda istraživati kodiranjem, analizom i interpretacijom uzorkovane građe. Operacionalizacija načela predočena je u Tablici 1 na temelju analize iz prva dva poglavlja. Za svaku od ovih struja u suvremenoj političkoj teoriji posebno su izdvojena ključna načela za razinu ulaska i za razinu članstva uz naznaku mogućih suglasja između kozmopolitizma i komunitarizma koji se daju iščitati iz prvog i drugog poglavlja. Kako bismo iz tako izdvojenih načela doprli do mogućih ciljeva i instrumenata europske imigracijske politike, za svaku razinu i za svaki teorijski pristup prikazane su implikacije teorijskih načela za odnos imigranata i zajednice primateljice.

Iz tabličnog prikaza vidljive su neke teorijske podudarnosti između kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu pravima imigranata koji već borave na teritoriju država primateljica, odnosno kompatibilnosti u pogledu odnosa zajednice prema strancima kojima je zajednica već dopustila ulazak. Teoretičari obaju usmjerenja složni su u stavu da se imigrantima koji određeno vrijeme borave na teritoriju države primateljice mora ravnopravno omogućiti pristup svim pravima koja su na raspolaganju državljanima tih zemalja, pri čemu će raspon tih prava i dinamika njihovog stjecanja ovisiti o duljini i prirodi boravka te o statusu pojedinih kategorija imigranata. Jednako tako, i kozmopolisti i komunitaristi složni su u tome da građani imigrantskog podrijetla ne smiju biti izloženi diskriminaciji po bilo kojoj osnovi te da ih je potrebno uključiti u sva područja društvenog, gospodarskog, političkog i kulturnog života zajednice primateljice. Do odstupanja u tom pogledu dolazi u koncepciji integracije, kako između autora suprotstavljenih usmjerenja, tako i među samim autorima koji ističu važnost zajednice za ozbiljenje identiteta, slobode i autonomije pojedinca.

Kozmopolisti stavljaju naglasak na resignifikaciju pripadnosti zajednici (Benhabib, 1994, 2002, 2004; Benhabib i dr., 2006) te nezaobilazno i neizbježno sudjelovanje imigranata u izgradnji drugačijeg identiteta zajednice primateljice (Carens, 2013: 86). S druge strane, autori komunitarističkog usmjerenja se u poimanju članstva imigranata u zajednici primateljici kreću između multikulturalne integracije i akomodacije (Kymlicka, 2003) te naglašavanja važnosti prilagodbe imigranata običajima i vrijednostima države primateljice (Miller, 2016).

Najveća teorijska razilaženja između kozmopolitizma i komunitarizma mogu se uočiti u pogledu utemeljenja prava stranaca na ulazak u određenu političku zajednicu. Na toj razini, kozmopolitizam iz moralne vrijednosti svakog pojedinca i prava na dostojanstven život, derivira pravo na ulazak i obveze zajednice ne samo prema svojim članovima, već i prema strancima koji se nađu na njezinim granicama, posebno s obzirom na rastuće nejednakosti u svijetu i neispunjenje globalnih moralnih obveza (Bader, 2005) bogatih država prema siromašnima. Za kozmopoliste se odluka o ulasku drugih donosi iz pozicije etičkog univerzalizma prema kojem zajednica ima moralnu obvezu zaštititi temeljna prava ne samo svojih članova, već i onih koji u zemlji u kojoj su rođeni ne mogu ostvariti život vrijedan ljudskog dostojanstva te su prisiljeni napustiti domovinu i zatražiti ulazak u neku drugu političku zajednicu.

S druge strane, za komunitariste je odluka o ulasku stranaca primarno političke naravi, uvjetovana objektivnim činjenicama života zajednice i načinima njezinog samopoimanja u čemu ključnu ulogu ima „zajednička javna kultura“ (Miller, 1999: 25). Neovisno o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića, zajednica ima pravo ograničiti ulazak imigranata ako procijeni da će imigracija utjecati na njezin identitet, veličinu i blagostanje na način na koji njezini članovi to ne žele. Ova je pozicija etički partikularistička, jer daje prednost zaštiti temeljnih prava članova zajednice pred zaštitom ljudskih bića općenito, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. Komunitaristi to pravo deriviraju iz prava zajednice na samoodređenje shvaćenog u političkom i kulturalnom smislu (Tamir, 2002: 122). U političkom smislu ono pretpostavlja pravo naroda na „nezavisnost od strane dominacije,“ dok kulturalno tumačenje podrazumijeva da zajednica ima pravo „očuva[ti] [svoje] postojanje kao posebni kulturalni entitet“ (Tamir, 2002: 122).

Bez obzira na navedena razilaženja, između kozmopolitizma i komunitarizma mogu se uočiti i dvije dodirne točke na razini ulaska imigranata. Jedna od njih odnosi se na moralne obveze zajednice prema onima čiji je život ugrožen u državi podrijetla, odnosno prema

izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite.[326] Iako je ova dodirna točka za rad irelevantna s obzirom da su mu u fokusu radni migranti, vrijedi istaknuti da se teoretičari obiju struja slažu u tome da najsnažnije moralno utemeljenje za traženje ulaska ili zahtijevanje prava na useljavanje imaju osobe koje mogu dokazati da im ostankom u domovini prijeti smrt ili progon (Bauböck, 2006: 1-4; Walzer, 2000: 63-64, 82-83).[327]

Druga dodirna točka odnosi se na kriterije i pravila ulaska, kao i na davanje obrazloženja za eventualno odbacivanje prava na ulazak. Iako zagovaraju pravo zajednice na zatvaranje svojih granica zbog raspoloživih resursa, veličine teritorija države primateljice te nastojanja da se očuva 'zamišljeni' identitet zajednice i razina blagostanja na koje su njezini članovi navikli, teoretičari komunitarističkog usmjerenja slažu se da pravila koja određuju ulazak moraju biti unaprijed poznata onima koji traže ulazak, da ne smiju biti diskriminatorna te da imigranti, kao osobe jednake moralne vrijednosti, zaslužuju obrazloženje ako im useljavanje nije dopušteno (Miller, 2005; 2015: 8 i 2016: 95). Kozmopolisti idu i dalje od toga navodeći da ta pravila trebaju biti legitimna te racionalno i moralno utemeljena i objašnjiva potencijalnim imigrantima, kao i da bi potencijalni imigranti morali moći imati utjecaja na politike prijema (Abizadeh, 2008; Benhabib, 2004: 3).

[326] Za pravne distinkcije između pojmova 'izbjeglica', 'azilant' i 'tražitelj međunarodne zaštite' v. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (*Narodne novine*, 70/15).
[327] O dosegu prava izbjeglica na zahtijevanje ulaska v. Miller, 2016: 76-93.

Tablica 1: Operacionalizacija teorijskih načela

	Kozmopolitizam	Komunitarizam
Ulazak	- Deliberacija o ulasku i nužnost obrazloženja normi ulaska onima na koje se norme primjenjuju prema načelima etike diskursa: imigranti imaju pravo na dobivanje obrazloženja za odbijanje ulaska, kao i pravo iznošenja svog viđenja normi i praksi ulaska koje se na njih primjenjuju. - Norme ulaska ne smiju biti uvjetovane arbitrarnim kriterijima i moraju biti moralno prihvatljive imigrantima. - Zalaganje za otvorenije/propusnije granice; - Pravo na slobodu prekograničnog kretanja trebalo bi biti univerzalno ljudsko pravo. - Između prava na useljavanje i prava na iseljavanje trebala bi postojati liberalna simetrija. - Granične kontrole su prinudne i oni na koje se primjenjuju imaju pravo na dobivanje obrazloženja za primjenu prinude nad njima.	- Zajednica ima pravo na zatvaranje granica s osnove svog prava na samoodređenje i slobodu udruživanja, a radi zaštite svog teritorija, kulture, resursa i općeg blagostanja. - Zajednica primateljica mora moći objasniti razloge svog odbijanja potencijalnim imigrantima, ali ne i uključiti imigrante u odlučivanje o ulascima. - Zalaganje za zatvorene granice; - Pravo na slobodu kretanja nije univerzalno ljudsko pravo i može biti zajamčeno samo unutar nacionalnih granica. - Nema liberalne simetrije između prava na useljavanje i prava na iseljavanje. - Granične kontrole nisu prinudne, a prinuda ne treba uvijek biti demokratski legitimirana. - Stanovnicima siromašnih zemalja i zemalja u razvoju može se pomoći i bez omogućavanja prava ulaska u bogatije i razvijenije zemlje.
Operacionalizacija	- Zajamčena sloboda kretanja imigrantima unutar države članice i među državama članicama EU-a jednom kada im je odobren ulazak; - Nadnacionalno odlučivanje o pitanjima ulazaka imigranata; - Osnivanje nadnacionalnog tijela za upravljanje migracijskim tokovima kroz koje bi i imigrantske udruge mogle iznijeti svoje stavove o uvjetima ulaska; - Zabrana diskriminacije na temelju askriptivnih obilježja pojedinaca u odlukama zajednice primateljice o odobravanju ili zabrani ulaska	- Restriktivne politike ulaska; - Nacionalna nadležnost nad kontrolom ulazaka; - Ograničena sloboda kretanja između država članica Europske unije; - Suradnja s trećim zemljama u cilju njihovog razvoja, smanjivanja nejednakosti i migracijskih pritisaka
Potencijalna suglasja	Kriteriji ulaska moraju biti unaprijed poznati i transparentni te ne smiju biti askriptivni. Imigranti imaju pravo na dobivanje obrazloženja za odbijanje ulaska. Izostanak obrazloženja pokazatelj je izostanka poštovanja prema moralnoj osobnosti imigranata.	

	Kozmopolitizam	Komunitarizam
Članstvo	- Jednom kada su imigranti već primljeni u određenu zajednicu, moraju dobiti sva građanska i politička prava. - Koncepcija članstva na temelju resignifikacije identiteta zajednice i pripadnosti zajednici kroz demokratske iteracije; - Koncipiranje zajednice na način da su i građani imigrantskog podrijetla dio njezinog identiteta i povijesti; - Mogućnost utjecaja imigranata na pravila koja se na njih primjenjuju; - Izjednačavanje zakonskih prava imigranata s državljanima država primateljica i bez davanja državljanstva, a na temelju činjenice da imigranti određeno vrijeme borave u državi primateljici, bilo zakonito ili nezakonito; - Potpuna uključenost građana imigrantskog podrijetla zahtijeva uzajamnu prilagodbu građana imigrantskog podrijetla i građana koji nisu imigranti; - Načelo uzajamne i razumne akomodacije kako imigranata, tako i zajednice primateljice;	- Sve osobe na teritoriju države primateljice trebaju imati jedinstven politički status. - Opseg i vrsta zajamčenih prava imigranata ovise o prirodi i duljini boravka u državi primateljici. - Države primateljice moraju voditi aktivnu politiku uključivanja imigranata s dugotrajnim zakonitim statusom u politički život zajednice i omogućiti im stjecanje svih građanskih i političkih prava. - Integracija imigranata je shvaćena u smislu njihovog prihvaćanja vrijednosti i praksi liberalnih demokratskih društava uz moguća izuzeća ili posebna prava za imigrantske skupine pod uvjetom da su u skladu sa zakonom te da ne narušavaju sigurnost u zajednici primateljici.
Operacionalizacija	- Donošenje zakona kojima se jamče sva građanska i politička prava imigrantima; - Donošenje provedbenih propisa kojima se uređuju prava u zavisnosti od trajanja boravka, što omogućava i radnicima na privremenom radu ostvarivanje političkih prava na lokalnoj/područnoj razini; - Uvrštavanje nacionalnosti i etničke pripadnosti u propise kao moguće osnove za diskriminaciju imigranata; - Isključivanje nacionalnosti kao uvjeta za ostvarivanje određenih prava imigranata	- Zakonsko uređenje političkih prava samo za imigrante s dugotrajnim zakonitim boravištem; - Programi građanske edukacije, odnosno učenja i usvajanja vrijednosti na kojima se temelji društvo države primateljice
Potencijalno suglasje	Imigranti s dugotrajnim zakonitim boravištem trebali bi imati sva prava kao i građani države primateljice, uključujući i politička prava.	

II. DIO: PRIMJENA NA IMIGRACIJSKOJ POLITICI EUROPSKE UNIJE

Disertacija u svom drugom dijelu, primjenom tematske analize, istražuje kako se opreke između kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu odnosu imigranata i zajednica primateljica odražavaju na dizajn europske imigracijske politike. U tu svrhu neophodna su tri prethodna koraka kojima se bave treće i četvrto poglavlje. Prvi je kontekstualni, drugi vezan uz teoriju javnih politika, a treći metodološki. Tako treće poglavlje prikazuje do kakvih je promjena došlo u migracijskim tokovima na područjima država članica Europske unije nakon Drugog svjetskog rata i kako je Unija na njih odgovorila svojom politikom posvećenom imigrantima. U tom se poglavlju objašnjava koje su ključne faze u razvoju imigracijske politike, koje su institucije EU-a nositelji dizajna te politike i prema kojem modelu oblikovanja javnih politika Unije se razvijala imigracijska politika (Wallace, 2005: 77-89). Za tematsku analizu su od pet osnovnih elemenata dizajna javnih politika (Petek i Petković, 2014: 53) odabrani ciljevi i instrumenti imigracijske politike Unije. Stoga treće poglavlje završava kratkim pregledom tih elemenata i shvaćanja dizajna u teoriji javnih politika.

Četvrto poglavlje objašnjava metodu tematske analize, kriterije prema kojima je provedeno uzorkovanje dokumenata i sam uzorak za analizu. Budući da bi analiza bila neizvediva bez jasnih i unaprijed utvrđenih pravila, zadnji odjeljci tog poglavlja detaljno opisuju shemu i pravila kodiranja, kao i kodove upotrijebljene u tematskoj analizi dokumenata relevantnih za opis dizajna europske imigracijske politike. U petom poglavlju prikazani su rezultati obavljenog kodiranja, koji se potom uspoređuju s operacionaliziranim načelima kozmopolitizma i komunitarizma iz prvog dijela disertacije. Analizom i interpretacijom rezultata dobivenih kodiranjem provjeravaju se temeljne pretpostavke istraživanja te ustanovljava mogu li se na temelju tematske analize dokumenata europske imigracijske politike utvrditi obrasci njezinog dizajna.

Prije rasprave o dosadašnjem razvoju imigracijske politike Unije, koji je neodvojivo povezan s poviješću migracijskih tokova na tlu Europe, važno je pobliže odrediti pojmove koji se rabe u drugom dijelu disertacije kako bi se izbjegle moguće terminološke nedoumice između sintagmi 'migracijska politika' i 'imigracijska politika'. Stoga valja podrobnije objasniti što se podrazumijeva pod pojmom 'migracije' koji je središnji u obje politike, postoje li razlike između navedenih sintagmi i zašto se u radu upotrebljava sintagma 'imigracijska politika Unije' ili 'europska imigracijska politika'.

Oblici migracijskih kretanja – definiranje pojmova

Migraciju se najopćenitije može definirati kao trajno ili privremeno kretanje i naseljavanje pojedinaca, većih ili manjih skupina ljudi unutar iste države ili između nacionalnih granica potaknuto različitim uzrocima (Bader, 2005: 1; Kukathas, 2005: 208; Treccani, 2018b). S obzirom na tako općenito postavljenu definiciju, moguće su podjele migracijskih kretanja prema prostornoj dimenziji i smjerovima, vremenskoj dinamici ili trajanju, kategorijama osoba koje migriraju i motivima migracijskih kretanja te formalno-pravnim aspektima migracija. S obzirom na prostornu dimenziju, može se govoriti o internim migracijama, odnosno migracijskim kretanjima na teritoriju iste države i međudržavnim migracijama. Jednako tako, kada se govori o kretanju pojedinaca ili grupa koji napuštaju svoju domovinu, riječ je o emigraciji ili iseljavanju. Suprotno tomu, kada pojedinci ili grupe zahtijevaju ulazak u određenu državu radi se o imigraciji ili useljavanju.

Migracijska kretanja se, s obzirom na vremensku dinamiku, mogu podijeliti na trajne ili privremene migracije. Potonje obuhvaćaju, primjerice, iseljavanje radnika koji odlaze na privremeni rad u neku drugu državu ili migracije sezonskih radnika iz jedne u drugu državu. Trajne migracije uključuju kretanja pojedinaca ili grupa koje napuštaju domovinu s namjerom ili željom da joj se više ne vrate. Međutim, distinkcija između privremenih i trajnih migracija nije jednostavna, niti je uvijek moguća. Privremene migracije nerijetko traju nekoliko godina ili nekoliko desetaka godina i samim time teško ih je i dalje opisivati kao 'privremene'. Jednako tako, neke od njih nakon nekoliko desetaka godina ipak završavaju povratkom u domovinu, dok se druge pretvaraju u trajne migracije u pravom smislu te riječi. Poseban oblik migracijskih kretanja s obzirom na prostornu dimenziju i vremensku dinamiku predstavljaju cirkularne migracije kao specifična značajka suvremenih migracijskih kretanja o kojima će biti više riječi u potpoglavlju 3.1. (Borkert i Penninx, 2011: 8; European Commission, 2016: 29 i 35; Jandl (ur.), 2007: 13, 14; Zincone, 2011: 420).

Činjenica da se migracije odnose na kretanja ljudi čini se sama po sebi razumljivom i zbog toga naizgled ne iziskuje posebna objašnjenja. Međutim, upravo ta činjenica jest ono što migracije čini dinamičnima, fluidnima, fleksibilnima i nepredvidivima, posebno u 21. stoljeću, o čemu će biti više riječi u prvom dijelu ovog poglavlja. O migracijama je, stoga, moguće razmišljati s obzirom na kategorije migranata koje su neizbježno povezane s motivima migracijskih kretanja. S obzirom na osobe koje migriraju, može se govoriti o migracijama pojedinaca, obitelji ili cijelih grupa stanovništva, odnosno o egzodusu

potaknutom, primjerice, ratnim sukobima ili posljedicama ratnih sukoba, elementarnim nepogodama, i sl.

Kada je o motivima riječ, i tu je uočljiva fluidnost i raznovrsnost iako postoji nekoliko temeljnih grupa motiva ili uzroka zbog kojih pojedinci, obitelji ili grupe migriraju. Jedan od najčešćih motiva jest progon ili strah od progona i velika vjerojatnost da daljnji ostanak u domovini može imati smrtni ishod. Tada govorimo o izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite. Drugu veliku kategoriju migranata predstavljaju radni migranti, odnosno osobe koje napuštaju svoju domovinu isključivo iz ekonomskih razloga. Treći motiv je spajanje obitelji pa govorimo o migracijama radi spajanja obitelji. Posebnu grupu migranata čine studenti, znanstvenici, poslovni ljudi te usko specijalizirani stručnjaci. Njihova migracijska kretanja su privremene prirode, pri čemu valja istaknuti da potonje dvije skupine predstavljaju i podkategoriju radnih migranata, jer migriraju iz ekonomskih razloga, ali se često izdvajaju kao zasebna kategorija budući da zbog razine obrazovanja i specijalizacije nisu izloženi problemima na tržištu rada s kojima se susreću ostali radni migranti. Fluidnost u razlikovanju motiva i kategorija migranata očituje se i u činjenici da osobe koje migriraju u strahu od progona mogu, po dobivanju azila u državi primateljici, u toj državi ostati kao radni migranti koji se više neće vratiti u svoju domovinu. Slično vrijedi za članove obitelji bilo izbjeglica ili radnih migranata koji primarno ne dolaze radi traženja posla, ali se slijedom promjena obiteljskih prilika zapošljavaju. Kada je o studentima riječ, iako su njihova migracijska kretanja privremena, nerijetko dobivaju obilježja trajnosti bilo produženjem viza ili dozvola boravka ili jednostavno nezakonitim ostankom na teritoriju države primateljice po isteku tih dokumenata.

Naposljetku, važan aspekt migracijskih kretanja jest onaj formalno-pravni koji se ponajprije odnosi na pitanje o tome jesu li prelasci preko granica zakoniti ili nezakoniti. Stoga se, s obzirom na taj aspekt, migracijska kretanja dijele na zakonite i nezakonite migracije, a imigranti koji su već uselili u određenu državu mogu imati status zakonitih ili nezakonitih imigranata.[328]

Borkert i Penninx, znanstvenici povezani s europskom mrežom IMISCOE koja se bavi istraživanjem migracija i integracije,[329] ističu da se istraživanje migracija na europskome tlu odvijalo u nekoliko faza te da proučavanje samog načina oblikovanja migracijskih politika predstavlja četvrtu fazu u istraživačkom procesu (Borkert i Penninx, 2011: 10). Migracijske studije su se u svojoj prvoj fazi, u osamdesetim godinama prošloga stoljeća, uglavnom bavile

[328] Za nezakonite imigrante rabe se i termini 'nedokumentirani' ili 'neregularni'. O tome v. i fusnotu 139.
[329] V. www.imiscoe.org.

veličinom migracijskih tokova i sastavom imigrantskih zajednica u državama primateljicama. U drugoj fazi su se počele baviti pitanjima gospodarske i socijalne integracije imigranata, a u trećoj njihovim političkim sudjelovanjem. Tek su u četvrtoj fazi na dnevni red istraživača posvećenih migracijama došla pitanja koja se odnose na način oblikovanja migracijskih ili imigracijskih politika, odnosno „pitanja o tome kako se imigracijske i integracijske politike oblikuju, operacionaliziraju i primjenjuju“ (Borkert i Penninx, 2011: 10).

Ovdje dolazimo do izvora potencijalnih terminoloških nejasnoća kada je riječ o nazivu politika, budući da se u literaturi susreću termini 'migracijska politika' i 'imigracijska politika' te da se ponekad rabe na način da je jedan moguće zamijeniti drugim, bez razlike u značenju.[330] Enciklopedija Treccani definira migracijske politike kao politike koje oblikuju „države primateljice kako bi regulirale dotoke“ migranata (Treccani, 2018b) i prema toj definiciji ove javne politike odgovarale bi prvoj fazi istraživanja migracija u kojoj je naglasak bio upravo na brojčanom aspektu migracijskih tokova.

U disertaciji nas zanima ponajprije odnos između imigranata kao stranaca ili 'nečlanova' koji zahtijevaju ulazak u određenu državu primateljicu, kao i odnos 'drugih' i zajednice primateljice kada imigranti već borave neko vrijeme na njezinome tlu. Drugim riječima, kada je o migracijskim kretanjima riječ, u fokusu disertacije je imigracija, odnosno „[trenutak] ulaska i naseljavanje u jednu državu ili regiju osoba koje potječu iz drugih zemalja ili regija“ (Treccani, 2018b). Što to znači za migracije na teritoriju Europske unije i na što se odnosi pojam imigracije u tom prostoru?

Kada je riječ o migracijskim kretanjima na tlu država članica Unije, uglavnom vrijede njihove prethodno opisane klasifikacije, uz ključnu napomenu koja se odnosi na države podrijetla migranata. Naime, migracije državljana zemalja članica Unije bi, s obzirom da se radi o prekograničnim kretanjima, trebale predstavljati oblik međudržavnih migracija. Do devedesetih godina prošloga stoljeća, pojam migracija uistinu se i odnosio ponajprije na takva kretanja na teritoriju zemalja Zajednice, dok državljani zemalja nečlanica, odnosno državljani trećih zemalja nisu bili u fokusu zanimanja bilo europskog zakonodavca ili tvoraca javnih politika. Situacija se mijenja donošenjem Ugovora iz Maastrichta 1992. i uvođenjem koncepta europskog građanstva ili državljanstva[331] koje je građanima država članica po prvi puta donijelo politička prava na međunacionalnoj, europskoj razini (pravo glasa na općinskim izborima u drugim državama članicama u kojima se zateknu i pravo glasa na europskim

[330] To se događa i u dokumentima Europske unije posvećenima pitanjima migracija, imigracije i integracije. V. dokumente u uzorku (Prilog 3) i potpoglavlje 3.2.
[331] O razlikovanju tih dvaju pojmova v. fusnotu 30.

izborima). Time se polako pojmovi 'migracije' u smislu kretanja među državama Europske unije i 'imigracije' u smislu useljavanja u pojedinu državu članicu počinju rabiti ponajprije za migracijska kretanja i useljavanje državljana trećih zemalja.

Pojam 'imigracijska politika Europske unije' u disertaciji će se odnositi na javnu politiku koja se počinje razvijati na razini institucija Europske unije od sedamdesetih godina prošloga stoljeća i koja obuhvaća pitanja kako ulaska, tako i uključivanja imigranata u društva država primateljica, bilo da se radi o građanima država članica ili državljanima trećih zemalja. Takvo šire definiranje ove politike je važno, jer promjena u ciljanim skupinama kojima je namijenjena bitno određuje dizajn ove politike.

3. Opis slučaja: Migracije u Europi i europska imigracijska politika

Imigracija je unatrag nekoliko desetljeća postala čestom temom u akademskoj literaturi, a unatrag nekoliko godina gotovo općim mjestom u akademskim i javnim raspravama. S obzirom na učestalost medijskih izvještaja u tom vremenu, alarmantne vijesti i brojčane podatke u medijima,[332] lako se može steći dojam da se radi o suvremenoj pojavi s kojom se Europa do sada nije susretala. To je samo djelomično točno. Naime, njezini počeci sežu duboko u povijest (Castles i Miller, 2009: 2-3; Cole, 2000: 25), a prve masovne migracije zabilježene su u razdoblju od druge polovice 19. stoljeća do Prvog svjetskog rata. Međutim, Castles i Miller naglašavaju da su te migracije bile transatlantske prirode (Castles i Miller, 2009: 2),[333] za razliku od migracijskih tokova u 21. stoljeću koji su globalnih razmjera. Drugim riječima, ono što migracijske tokove s kraja prošloga i početka ovog stoljeća čini novom pojavom, različitom od masovnih migracija od prije nešto više od jednog stoljeća, nije njihov opseg izražen u broju ljudi koji su u pokretu, već činjenica da suvremeni migracijski tokovi zahvaćaju sve regije svijeta. Taj je globalni opseg migracija današnjice potpomognut razvojem suvremenih tehnologija te olakšanim i dostupnijim načinima komunikacije i prijevoza s jednog kraja svijeta na drugi. Masovni i globalni migracijski tokovi tako su istovremeno i jedna od posljedica, ali i jedna od pratećih pojava globalne razmjene roba, usluga i kapitala. Ono što ih čini stalno aktualnima u akademskom diskursu te medijsko-političkom prostoru nisu samo brojke, već i utjecaj koji imaju, kako na društva zemalja

[332] V. npr., HINA, 2014; Euractiv.com, 2014.
[333] Uglavnom su obuhvaćale velika iseljavanja stanovništva iz Europe u Sjevernu Ameriku (Castles i Miller, 2009: 2).

primateljica, tako i na zemlje podrijetla migranata zbog čega Castles i Miller ističu da „novi oblici međuovisnosti, transnacionalnih društava te bilateralna i regionalna suradnja brzo transformiraju živote milijuna ljudi i isprepliću sudbinu država i društava“ (Castles i Miller, 2009: 3; v. i Cole, 2000: 25).

Osim globalnog opsega, suvremene migracijske tokove obilježavaju i njihovo ubrzavanje, diferencijacija, feminizacija i rastuća politizacija migranata (Castles i Miller, 2009: 10-12; European Commission, 2016: 23, 91; Geddes, 2008: 9-12). Te su značajke uzajamno povezane pa tako ubrzavanje migracijskih tokova često prati i sve veća politizacija diskursa o imigrantima, koja nije uvijek utemeljena u stvarnim brojkama. King i Lulle u svom izvješću iz 2016. *Istraživanje migracije – Suočavanje sa stvarnošću i maksimiziranje mogućnosti: Pregled javne politike* (European Commission, 2016), nastalom na zahtjev Europske komisije, ukazuju na nesrazmjer između opće percepcije prisutnosti imigranata u zemljama primateljicama i statističkih podataka. Prema podacima Ujedinjenih naroda i Međunarodne organizacije za migracije, u 2013. je udio imigranata u globalnoj populaciji bio tek nešto veći od 3%, u odnosu na 2,5% u 2000. (European Commission, 2016: 14), ali bi bio znatno veći kada bi se građanima zemalja primateljica postavilo pitanje o prisustvu imigranata u njihovim zemljama. Međutim, udio stranaca u populaciji Unije je znatno veći od 3,2% i iznosi 10,4% s „procjenom stalnog ili čak značajnog rasta u budućnosti na gotovo 18% u 2031.“ (European Commission, 2016: 14), što potvrđuje činjenicu o ubrzavanju migracijskih tokova prema i u Europi.

Istovremeno, Eurobarometar bilježi porast zanimanja građana Unije za imigraciju kao jedan od „najvažnijih problema s kojima se suočava EU“ (European Commission, 2016: 10), u kombinaciji s terorizmom i kriminalom, ukazujući na rastuću politizaciju i sekuritizaciju imigracije i imigranata. Kada je riječ o diversifikaciji migracijskih tokova, valja istaknuti da je ta značajka suvremenih migracija često povezana i s njihovom sve većom feminizacijom. Države primateljice obično klasificiraju imigrante prema motivima dolaska u sljedeće kategorije: tražitelji azila, radni migranti, imigranti koji dolaze radi spajanja obitelji, studenti i posjetitelji, odnosno imigranti koji dolaze radi školovanja ili na temelju turističkih viza te nezakoniti imigranti.[334] Migranti koji dolaze radi spajanja obitelji, među kojima je znatan udio žena, često prelaze u kategoriju radnih migranata, što utječe na feminizaciju migracijskih tokova.[335] Jednako tako, među nezakonitim imigrantima su često žene zaposlene u kućanstvima kao njegovateljice i domaćice, što također utječe na feminizaciju imigracije i na

[334] V. fusnotu 139.
[335] Za primjer feminizacije migracijskih tokova u području oko Trsta, v. Richter Malabotta, 2002.

vidljivost feminizacije imigracije čak i kada se radi o boravku imigranata koji nije službeno dokumentiran.[336]

U Europi se tek od devedesetih godina prošloga stoljeća počinje razvijati spoznaja da se iz kontinenta emigracije pretvara u kontinent imigracije iako su neke države članice tadašnje Europske zajednice (EZ), primjerice, Francuska, Nizozemska, Njemačka i Velika Britanija, i prije tog razdoblja bile države primateljice imigranata. U nekima od njih u početku se radilo o imigraciji stanovnika iz bivših kolonija (primjerice u Veliku Britaniju, Francusku i Nizozemsku), a u nekima o imigraciji radnika za koje se vjerovalo da dolaze na privremeni rad (primjerice u Njemačku). Upravo iz tih razloga te zemlje nisu percipirane kao zemlje imigracije do kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća.[337]

Danas su države članice Europske unije istovremeno i države emigracije, i imigracije, i tranzita (Geddes, 2008: 36), pri čemu je uočljiva polarizacija između država sa znatnom imigracijom i slabijom emigracijom te onih s vrlo malim ili neznatnim imigracijskim dotocima, ali snažnom emigracijom. Među državama s najvećim udjelom stanovnika imigrantskog podrijetla u općoj populaciji, prema podacima za 2013. i 2015., izdvajaju se Njemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo (European Commission, 2016: 19; Eurostat, 2017), dok su Poljska i Španjolska prema podacima za 2013. bile zemlje s najvećim emigracijskim tokovima.[338] Statistički podaci koji se odnose na migracije i migrante često variraju ovisno o tome koja ih ustanova ili država vodi, što može utjecati na njihovu pouzdanost. K tome su suvremeni migracijski tokovi, kao što je prethodno spomenuto, diversificirani, pa i to dodatno otežava precizno vođenje statističkih podataka koji se odnose na različite kategorije migranata. Usprkos tim teškoćama, neke su generalizacije ipak moguće, pa tako i ova o zemljama s najvećim udjelima emigranata i imigranata u ukupnoj populaciji država članica Unije.[339] Budući da je razvoj imigracijske politike EU-a usko povezan s promjenama u migracijskim tokovima na europskome tlu, važno je dati prikaz njihovog tijeka.

---

[336] Za položaj tih, statistikama nevidljivih, imigranata v. Carens, 2008, a za publicistički prikaz života imigrantica iz Hrvatske u talijanskim domaćinstvima, od kojih su mnoge bile među nezakonitim imigrantima, v. Abramović, 2010.

[337] Nizozemska je, primjerice, počela bilježiti imigracijske tokove ubrzo nakon Drugog svjetskog rata, ali su prve integracijske politike oblikovane tek u osamdesetim godinama prošloga stoljeća poznate pod nazivom „politika za etničke manjine (EM)“ (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 132).

[338] U Eurostatovim podacima za 2015. stoji da se ti podaci odnose samo na imigraciju zbog teškoća u mjerenju emigracije.

[339] Za načine prikupljanja statističkih podataka o migracijama i migrantima te teškoće s tim u vezi, v. Salt, 2005: 7-10.

3.1 Pregled migracijskih kretanja u Europi nakon Drugog svjetskog rata

Migracije u Europi mogu se proučavati kronološki i prema kategorijama migranata, odnosno prema zemljama podrijetla i motivima migracija. Prema kategorijama migranata, razdoblje do kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća obilježava podjela imigranata u tri kategorije – imigranti iz bivših kolonija, radni migranti te izbjeglice iz istočne Europe (neposredno nakon Drugog svjetskog rata i po završetku Hladnoga rata). Razdoblje od zadnjeg desetljeća prošloga stoljeća na ovamo obilježava puno veća raznovrsnost stranog stanovništva i motiva migracija zbog čega su i klasifikacije poput prethodne u današnje vrijeme puno teže (Borkert i Penninx, 2011: 7-8). Kronološka podjela povijesti migracijskih kretanja pogodnija je za potrebe disertacije, jer kasnije omogućava paralelno praćenje nastanka i razvoja imigracijske politike Unije. Prema toj podjeli, migracije su se u Europi od 1945. na ovamo odvijale u sljedećim fazama: pedesete i šezdesete godine prošloga stoljeća, razdoblje nakon naftne krize 1973.-1974. do kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća i razdoblje od kraja Hladnoga rata do danas.[340]

Prva faza koincidirala je s gospodarskom obnovom, a potom i industrijalizacijom u nekoliko država sjeverne i zapadne Europe nakon Drugog svjetskog rata i bila je potaknuta nedostatkom radne snage u tim zemljama. Stoga su ta desetljeća bila obilježena migracijskim valovima iz Italije, Španjolske, Grčke, Turske i tadašnje Jugoslavije u Njemačku, iz Irske u Veliku Britaniju, iz Italije, Portugala, Španjolske i tadašnje Jugoslavije u Francusku i Nizozemsku, kao i iz Alžira, Tunisa i Maroka u Belgiju, Francusku i Nizozemsku. U to vrijeme, europske mediteranske zemlje - Grčka, Italija, Portugal i Španjolska, bile su isključivo države emigracije, odnosno izvorišta radne snage za bogatije države europskoga sjevera i zapada. Tu prvu fazu obilježile su i takozvane „postkolonijalne migracije“ (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 130) s anglofonih Kariba i Indijskog potkontinenta u Veliku Britaniju (Cerna i Wietholtz, 2011: 196), iz frankofonih Kariba te Alžira, Maroka i Tunisa u Francusku (European Commission, 2016: 27, Wihtol de Wenden, 2011: 62-63), kao i iz

[340] Castles i Miller navode malo drugačiju podjelu ističući da su u razdoblju od 1945. do ranih sedamdesetih godina prošloga stoljeća postojale „tri glavne vrste migracija koje su dovele do stvaranja nove, etnički različite populacije u razvijenim industrijskim zemljama“ (Castles i Miller, 2009: 96-97). Prve dvije odnose se na kretanja *gastarbajtera* i radnika iz bivših kolonija, dok je treća irelevantna za imigraciju na teritoriju Europe, jer se odnosi na „trajnu migraciju u Sjevernu Ameriku i Oceaniju, najprije iz Europe, a kasnije iz Azije i Latinske Amerike“ (Castles i Miller, 2009: 97). Nakon 1973., izdvajaju fazu konsolidacije i „demografske normalizacije imigrantskog stanovništva u Zapadnoj Europi“ (Castles i Miller, 2009: 108) bez naglih porasta u broju imigranata do sredine osamdesetih godina prošloga stoljeća. Nakon te faze dolazi do novih naglih porasta brojki i diversifikacije u sastavu stanovništva s obzirom da se radilo o kraju Hladnoga rata, padu Berlinskog zida i raspadu bivše Jugoslavije, što je dovelo do mobilizacije velikih migracijskih valova iz istočne Europe prema zemljama zapadne i sjeverne Europe.

današnje Indonezije i Nove Gvineje te tadašnjih Molučkih otoka u Nizozemsku (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 129-130).[341]

Iako su, s obzirom na cilj i opseg disertacije, ovi podaci prikazani vrlo sažeto, valja ipak napomenuti da su se i same migracije u tom razdoblju u pojedinim zemljama odvijale u nekoliko faza. Tako su, primjerice, kada je o radnim migrantima riječ, u Njemačku najprije počeli stizati Talijani, nekoliko godina za njima Španjolci i Grci, te naposljetku Turci, sve u razdoblju od 1952. do 1961. (Borkert i Bosswick, 2011: 96), a u Nizozemsku također najprije Talijani, potom imigranti iz Španjolske i tadašnje Jugoslavije, te naposljetku iz Turske i Sjeverne Afrike (Bruquetas-Callejo i dr., 2011a: 130). Radni migranti su u tom razdoblju bili zakonito zapošljavani na određeno vrijeme uglavnom u industrijskom sektoru,[342] što je značajno obilježje ove faze u odnosu na sljedeće dvije.

Nakon naftne krize 1973.-1974., većina sjevernoeuropskih i zapadnoeuropskih zemalja je, zbog gospodarske stagnacije koja je uslijedila, uvela strože imigracijske režime za radne migrante iz trećih zemalja. Međutim, njihov broj se nije smanjio, ponajprije zbog spajanja obitelji (Geddes, 2008: 34) koja su se nastavila, te postaje jasno da radnici na privremenom radu ostaju trajno u zemljama podrijetla stvarajući imigrantske zajednice kao „'nove' etničke manjine“ (Geddes, 2008: 35) poslijeratnog vremena. U tom razdoblju zemlje europskoga juga, Italija, Grčka, Portugal i Španjolska, zbog slabijih graničnih kontrola, polako postaju ulaznim vratima u Europu za sve veći broj imigranata iz Afrike, Azije i Istočne Europe (Veikou i Triandafyllidou, 2001: 3). Do naftne krize te su zemlje, osim spomenute snažne emigracije, imale samo interne migracije iz ruralnih u urbana područja, odnosno s juga na sjever zemlje (Bruquetas-Callejo i dr., 2011b: 292; Veikou i Triandafyllidou, 2001: 3). Imigraciju u zemlje europskoga juga obilježavaju znatna prisutnost nezakonitih imigranata, veća diversifikacija poslova koje obavljaju, uz znatan udio sive ekonomije (European Commission, 2016: 27, 40), te regularizacije kao načini ozakonjivanja statusa nezakonitih imigranata i „stalno pomagalo imigracijskih politika u južnoj Europi“ (González-Enríquez i Triandafyllidou u Zincone, Penninx i Borkert (ur.), 2011: 421).

Dodatni porast migracijskih kretanja krajem osamdesetih godina prošloga stoljeća izazvao je kraj Hladnoga rata simbolički obilježen padom Berlinskog zida 1989., koji je, kada je o migracijama u Europi riječ, označio i početak treće faze. Tu su fazu obilježila migracijska

[341] Postkolonijalne migracije nastavile su i nakon naftne krize 1973.-1974., primjerice iz Surinama i tadašnjih Nizozemskih Antila u Nizozemsku.

[342] V. primjer Njemačke u kojoj su radni migranti već od 1955. bili uključeni u sustav socijalne zaštite ravnopravno s njemačkim građanima na temelju dogovora Vlade, sindikata i udruga poslodavaca (Borkert i Bosswick, 2011: 96).

kretanja s istoka prema zapadu Europe, među kojima se posebno ističe imigracija Poljaka u Veliku Britaniju te Rumunja u Italiju.[343] Države europskoga juga u devedesetim godinama prošloga stoljeća nastavljaju biti važnim ulaznim točkama u Europu i bilježe veliki porast stranog stanovništva. Što se tiče zemljopisnih obilježja imigracije u te zemlje, King i Lulle ističu da svaka od njih ima poseban „zemljovid ponude“ (European Commission, 2016: 27), pa tako većinu imigranata u Španjolskoj čine Rumunji, Marokanci i stanovnici nekoliko zemalja južne i srednje Amerike, a u Portugalu stanovnici iz država portugalskog govornog područja u Južnoj Americi. Grčka i Italija izdvajaju se po tome što u Grčkoj samo jedna imigrantska skupina (Albanci) predstavlja više od polovice stranaca, dok Italija pak ima zemljopisno vrlo diversificirano imigrantsko stanovništvo, uz već spomenutu veliku prisutnost rumunjskih građana.[344] U tom razdoblju je na porast imigracije u južnoeuropske zemlje, ali i zemlje europskoga zapada i sjevera, utjecao i raspad bivše Jugoslavije, koji je potaknuo porast broja imigranata s tih prostora od kojih su mnogi, nakon početne faze u kojoj su tražili političku zaštitu, primjerice od Njemačke, Švedske i Italije, u njima ostali kao radni migranti.

Osim smjerova istok-zapad i istok-jug,[345] koji su značajno obilježili migracijska kretanja u trećoj fazi, oni od devedesetih godina prošloga stoljeća na ovamo dobivaju značajke koje imaju i danas, a koje ih bitno razlikuju od prethodnih dviju faza. Za razliku od migracijskih tokova do toga vremena, u kojima je bilo moguće prepoznati određene obrasce kretanja, naseljavanja u države primateljice i kategoriziranja prema sektorima u kojima se radni migranti zapošljavaju, migracije unatrag tridesetak godina postaju znatno raznovrsnije i dinamičnije te su i dotadašnji obrasci neodrživi. Migranti često ne iseljavaju s namjerom za trajnim naseljavanjem, posebno ne u prvoj državi primateljici, česte su promjene mjesta boravišta i rada, lakše se održavaju veze s obitelji uz redovite odlaske u domovinu, a obitelji nerijetko ostaju u zemljama podrijetla. To posebno vrijedi za migrante iz istočnih država članica Unije kojima je zbog otvorenijih granica za državljane EU-a olakšano kretanje između nekoliko država primateljica, ali i za imigrante iz nekih afričkih zemalja.[346]

Dinamičnost suvremenih migracija, uz održavanje veza između zemalja podrijetla i jedne ili nekoliko država primateljica, u literaturi se opisuje kao fenomen transnacionalizma

[343] King i Lulle navode da je nakon proširenja EU-a 2004. useljavanje „prema procjenama, 600,000 Poljaka u Ujedinjeno Kraljevstvo bilo ‘najveći migracijski događaj’“, te da je, prema procjenama, u Italiju uselilo milijun Rumunja (European Commission, 2016: 27).

[344] Ostale zemlje podrijetla imigranata u Italiji su (abecednim redoslijedom) Albanija, Brazil, Filipini, Indija, Kina, Maroko, Moldavija, Poljska, Peru, Ukrajina i Tunis (European Commission, 2016: 27).

[345] Osim Rumunja, u zemlje južne Europe su na kraju Hladnoga rata imigrirali i Poljaci i Bugari, kao i Albanci, Ukrajinci i Moldavci (European Commission, 2016: 28).

[346] King i Lulle kao primjer navode senegalske imigrante u Italiji (European Commission, 2016: 35).

(Borkert i Penninx, 2011: 8; European Commission, 2016: 29). Transnacionalnost suvremenih migracija često prate takozvane cirkularne migracije. One obuhvaćaju kretanja privremenih migranata koji se u redovitim vremenskim razmacima vraćaju na rad u određenu zemlju primateljicu, kao što su to sezonski radnici.[347] Transnacionalnost obilježavaju i „rascijepljene obitelji" (European Commission, 2016: 35) u kojima jedan član radi ili povremeno odlazi na rad u neku od država članica Unije, a ostatak obitelji ostaje u zemlji podrijetla uz malu vjerojatnost da će doći do spajanja obitelji.[348] Transnacionalizam tako postaje važnim fenomenom istraživanja migracija, ne samo u sociološkom smislu, već i u području javnih politika, jer svojim obilježjima i posljedicama utječe na promijenjeno shvaćanje pojmova važnih za imigracijske politike, kao što su boravak, spajanje obitelji i, u konačnici, integracija (Borkert i Penninx, 2011: 8).

S druge strane, pojavljuju se nove kategorije imigranata i oblika migracija, primjerice „tranzitne migracije" (European Commission, 2016: 29), unutarnje migracije državljana trećih zemalja koji već zakonito borave na teritoriju jedne od država članica Unije,[349] migracije mladih i obrazovanih ljudi iz zemalja snažno pogođenih recesijom, poput južnoeuropskih zemalja i baltičkih država te privremene migracije starijih osoba sa zapada i sjevera Europe u južnoeuropske zemlje.[350]

Tranzitne migracije predstavljaju, brojčano gledano, važan izvor dotoka imigranata u Europsku uniju. Radi se o imigraciji državljana subsaharskih zemalja, Bliskoga Istoka, južne Azije i još udaljenijih azijskih područja koji kroz ulazne točke[351] na samome jugu Europe nastoje ući u Schengenski prostor. Ti su imigranti često predmetom medijskih izvještavanja,

---

[347] Ovdje postoje stanovite terminološke neusklađenosti, jer pojam 'cirkularne migracije' nekad obuhvaća privremene migrante i sezonske radnike (Zincone, 2011: 420), a nekad se pojmovi 'privremene' i 'cirkularne' migracije rabe kao pojmovi koji opisuju oblike migracijskih kretanja suprotne trajnim migracijama (Jandl (ur.), 2007: 13, 14). Ovaj oblik migracija ima svoje pozitivne i negativne strane. Pozitivne se sastoje u tome što omogućavaju migrantima veću mobilnost i mogućnost pronalaska posla u kraćem vremenskom razdoblju, kao i promjenu radnoga mjesta ako pronađu zaposlenje s boljim uvjetima rada. Jednako tako, budući da rijetko dolazi do spajanja obitelji, u zemlji primateljici su manji troškovi zdravstvene i socijalne skrbi, edukacije članova obitelji i sl., a u zemlji podrijetla se, zahvaljujući ovakvim oblicima migracija, smanjuje stopa nezaposlenosti i poboljšava standard jednog dijela stanovništva. Druga strana veće mobilnosti cirkularnih i/ili privremenih migranata je i veća nesigurnost i izostanak integracije u društvima zemalja primateljica, potencijalno manja razina zaštite radnih prava i srodnih prava u odnosu na radnike iz zemalja primateljica, i sl.

[348] King i Lulle kao primjer takvih obitelji navode imigrante iz Senegala, Gane i Konga (European Commission, 2016: 35), ali 'rascijepljene obitelji' svojstvo su i cirkularnih imigracija s istoka i juga Europe u zapadne i sjeverne europske zemlje.

[349] Primjeri za to su migracije senegalskih migranata koji se kreću između Francuske, Italije i Španjolske, drugih afričkih migranata koji imigriraju u Italiju i Španjolsku s namjerom da nastave prema Njemačkoj, Švedskoj ili Velikoj Britaniji ili tražitelji međunarodne zaštite koji su tražili azil u zemljama u kojima ga je tradicionalno bilo lakše dobiti, primjerice u Nizozemskoj ili jednoj od skandinavskih zemalja (iako su i u tim zemljama postroženi sustavi dodjele azila; v. i fusnotu 51) s namjerom da iz tih zemalja imigriraju u Veliku Britaniju u kojoj se mogu lakše zaposliti.

[350] Primjerice migracije umirovljenih Britanaca koji dio godine provode na jugu Španjolske.

[351] Uglavnom su to otoci, primjerice Malta, Lampedusa, Lesbos.

posebno u državama tranzita, jer uz velike teškoće dolaze do južnoeuropskih otoka, nerijetko su žrtve trgovaca ljudima, a mnogi na putu do 'obećane zemlje' izgube život.[352] Među tim je imigrantima često teško razlikovati stvarne tražitelje azila od onih koji dolaze s ekonomskim motivima, ali traže međunarodnu zaštitu kao jedini način zakonitog ulaska u Europsku uniju. Njihov tranzit zna se pretvoriti u dugotrajna čekanja za rješavanje statusa u centrima za tražitelje azila, a daljnji put kroz Europu često im je neizvjestan. U kontekstu razmatranja imigracijske politike Unije, ovaj oblik migracija i ova kategorija imigranata nalazi se u procijepu između dva elementa te politike – imigracije državljana trećih zemalja i upravljanja migracijskim tokovima. Naime, najčešće se promatraju u kontekstu kontrole i upravljanja granicama te sprječavanja nezakonitih migracija, a istovremeno predstavljaju značajan bazen potencijalne radne snage podložne izrabljivanju od strane poslodavaca u državama primateljicama na koju se ne primjenjuju mjere imigracijske politike koje se odnose na imigrante s reguliranim statusom.[353]

Sliku o suvremenim migracijama dodatno čini složenom „razbuktavanje izbjegličkih žarišta“ u svijetu (European Commission, 2016) koja su nepredvidljiva, a posljedični izbjeglički tokovi, kao što se pokazalo u 2015. i 2016., mogu u vrlo kratko vrijeme svojom brojčanom snagom znatno utjecati na države primateljice. Iako su izbjeglice izvan fokusa ove disertacije, treba ponovno istaknuti da je nerijetko teško razgraničiti kategoriju izbjeglica od one radnih migranata, kao što je navedeno u kontekstu tranzitnih migracija.[354] Čak i kada je razlikovanje između izbjeglica i radnih migranata naizgled jasno, uvijek postoji empirijski teško provjerljiva vjerojatnost da će dio izbjeglica trajno ostati u jednoj od država primateljica kao radni migranti.[355] Sve to utječe na sve veću raznolikost društava zemalja primateljica i iziskuje drugačije poimanje nacionalnog identiteta i članstva 'drugih' u državama primateljicama,[356] ali i promijenjeni pristup oblikovanju migracijskih politika. To je već prepoznato na razini nekih država članica Unije i lokalnih zajednica, posebno velikih europskih gradova koji postaju najvažnijim odredištima migranata današnjice.[357] Uočljivo je to i u projektima posvećenima inovativnim pristupima te lokalnom oblikovanju i provedbi migracijskih politika, kao i u proučavanju određenih sektorskih politika u kojima radni

[352] V. uvod u disertaciju.
[353] O elementima imigracijske politike Unije v. početak potpoglavlja 3.2.
[354] Prema Globalnoj komisiji za međunarodne migracije, „razlika između dobrovoljnih i prisilnih migranata postaje sve nejasnija.“ (Jandl (ur.), 2007: 38).
[355] Za uključivanje izbjeglica u tržište rada v. primjer Švedske u Parusel, 2016.
[356] V. raspravu o demokratskim iteracijama u potpoglavlju 1.2.
[357] Među njima se posebno izdvaja London (Borkert i Penninx, 2011: 8; European Commission, 2016: 30).

migranti imaju ključnu ulogu.[358] Sljedeće potpoglavlje pokazat će kako je tekao dosadašnji razvoj imigracijske politike na razini Europske unije i kako njezino oblikovanje korespondira s ovdje predstavljenim izazovima suvremenih migracija.

3.2 Faze i modalitet razvoja imigracijske politike Unije

Ovo potpoglavlje najprije će objasniti od kojih je elemenata sastavljena imigracijska politika Unije i koji element je relevantan za radne migrante. Potom će se prikazati kako su ti elementi došli na dnevni red politika Europske unije, kada i zašto baš u to vrijeme. U tom kontekstu će se analizirati promjene u europskom zakonodavnom okviru koje su to omogućile, prikazati ključne faze razvoja imigracijske politike EU-a i prateće *policy* dokumente te objasniti uloga pojedinih europskih institucija u tom procesu.

Pitanja koja se odnose na ulaske imigranata u Europsku uniju, migracijska kretanja među njezinim državama članicama, prava i položaj imigranata[359] te odnose sa zemljama podrijetla imigranata danas su obuhvaćena politikom azila i imigracije EU-a u okviru Pravosuđa i unutarnjih poslova, kao šireg područja javno-političkog djelovanja Unije. O njezinim se počecima može govoriti od samog kraja devedesetih godina prošloga stoljeća, o čemu će više riječi biti u nastavku, ali je prethodno potrebno postaviti okvir za analizu i definirati elemente te politike. To su partnerstvo sa zemljama podrijetla, Zajednički europski sustav azila, pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja i upravljanje migracijskim tokovima (Europsko vijeće, 1999), a za potrebe ove disertacije relevantan je treći element te politike. Stoga se naziv 'europska imigracijska politika' ili 'imigracijska politika Unije' ovdje rabi u užem smislu odnoseći se samo na taj element.[360]

3.2.1. Naznake europske imigracijske politike

Migracije na teritoriju Unije obuhvaćaju i kretanja državljana država članica, što je vidljivo i iz prethodnog prikaza migracijskih tokova, a njihova su prava relativno rano bila

[358] Kao primjer promišljanja inovativnih pristupa nekim suvremenim migracijskim pitanjima v. Jandl (ur.), 2007, a za oblikovanje migracijske politike na lokalnoj razini v. Caponio i Borkert, 2010. Za primjer studije posvećene brizi za starije osobe, kao jedan od sektora u kojem se u mnogim europskim zemljama uglavnom zapošljavaju radni migranti, v. Da Roit, 2010.

[359] Tu se misli na sve kategorije imigranata, bez obzira na njihov status (zakonit ili nezakonit) i motive migriranja (radi traženja azila ili iz ekonomskih razloga).

[360] Postoji i Hammarova distinkcija između 'imigracijske' i 'imigrantske' politike. Prva se odnosi na pitanja ulaska imigranata, uvjeta boravka, spajanja obitelji, pristup tržištu rada, i sl. Druga se odnosi na teme vezane uz suživot građana stranog podrijetla i domicilnog stanovništva, integraciju, identitet i jednih i drugih, i sl. (v. Hammar u Geddes, 2008: 21). Za oba skupa tema u disertaciji se rabi pojam 'imigracijska politika'.

zajamčena europskim zakonskim instrumentima i prije donošenja Ugovora iz Maastrichta (1992.) kojim je uveden koncept europskog državljanstva. Već je Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici (EEZ) iz 1957. sloboda kretanja ljudi bila propisana kao jedna od četiriju sloboda kretanja na teritoriju tadašnjeg EEZ-a, a posebnim člankom i sloboda kretanja radnika (Lavenex i Wallace, 2005: 459). Te su odredbe odmah bile povezane i s odredbama koje omogućavaju donošenje instrumenata sekundarnog zakonodavstva iz područja socijalne zaštite od strane Vijeća ministara (Vijeće) i mogle su se proširiti na sve radnike migrante bez obzira na njihovo podrijetlo (Geddes, 2008: 148). Međutim, područje primjene uredbi Vijeća donesenih u razdoblju od kraja pedesetih do početka sedamdesetih godina prošloga stoljeća nije obuhvaćalo državljane trećih zemalja (Geddes, 2008: 148-149),[361] a isto se dogodilo i s *Akcijskim programom u korist radnika migranata i njihovih obitelji* (Commission of the European Communities, 1974) te Direktivom Vijeća 77/486/EEZ o edukaciji djece radnika migranata (Council, 1977). Radi se o aktima sekundarnog zakonodavstva koji su doneseni tijekom prve migracijske faze iz koje datiraju i prve radne migracije u Europi te se rano pojavila potreba za zaštitom prava radnih migranata. Međutim, predstavnici država članica su pojam 'migrant' usko tumačili na način da se ne odnosi na državljane trećih zemalja, pa je, primjerice, u slučaju Direktive 77/486/EEZ Vijeće „razvodnilo prijedlog Komisije u kojem su *sva* djeca (uključujući ona državljana trećih zemalja) bila obuhvaćena njezinim područjem primjene“ (Geddes, 2008: 149).[362]

Razdoblje šezdesetih i sedamdesetih godina prošloga stoljeća je u povijesti europske integracije obilježeno prvim naporima Europske komisije (EK) da se usklade nacionalni propisi kako bi se omogućila uspostava jedinstvenog tržišta, pa su instrumenti sekundarnog zakonodavstva kojima su se uređivala prava radnika migranata iz država članica imali tako i funkciju uklanjanja prepreka slobodi kretanja radnika koju su države članice prema Ugovoru o EEZ-u bile dužne osigurati. S druge strane, imigracija državljana trećih zemalja u neke države članice tadašnje Zajednice nije se smatrala određujućim fenomenom njihovog identiteta, niti su se te države smatrale zemljama imigracije, što može objasniti zašto u to vrijeme nije bilo zalaganja za usklađivanje nacionalnih propisa koji bi obuhvaćali i državljane trećih zemalja i zašto su prijedlozi Komisije bili marginalizirani.

Imigracija iz trećih zemalja smatrala se unutarnjim nacionalnim pitanjem država članica u području kojeg se nisu željele odreći svog suvereniteta. Istovremeno, zbog straha od

[361] V. npr. Uredbu Vijeća 1612/68 o slobodi kretanja za radnike unutar Zajednice i Uredbu Vijeća 1408/71 o primjeni sustava socijalne zaštite na zaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću unutar Zajednice.
[362] Kurziv u izvorniku. Za odbacivanje Komisijinih prijedloga direktiva koji su uključivali i radnike migrante iz trećih zemalja v. Vilá Costa (1999: 432-433).

prekograničnog kriminala i terorizma,[363] u području koje je danas obuhvaćeno Pravosuđem i unutarnjim poslovima naglasak je bio na sigurnosti i suzbijanju kriminala uz dominantnu ulogu nacionalnih sigurnosnih i policijskih službi te raznih oblika njihove neformalne prekogranične suradnje (Lavenex i Wallace, 2005: 459). Tako od 1972. pa sve do početka devedesetih godina prošloga stoljeća nastaju razne radne skupine predstavnika država članica među kojima posebno vrijedi izdvojiti Grupu Trevi nastalu 1976. čiji je mandat obuhvaćao borbu protiv terorizma, radikalizma, ekstremizma i međunarodnog nasilja (Teasdale i Bainbridge, 2012). Iako se ova grupa nije bavila imigracijskim pitanjima, njezino je osnivanje i djelovanje važno, jer je Ugovorom iz Maastrichta postalo dijelom interguvernmentalnog stupa, a Ugovorom iz Lisabona komunitarizirano je kao „Pravosuđe i unutarnji poslovi" (Teasdale i Bainbridge, 2012), te se smatra počecima interguvernmentalne suradnje koje obuhvaća i azil i migracije (Vilá Costa, 1999: 424).

Osamdesete godine prošloga stoljeća moglo bi se opisati desetljećem neuspješnih pokušaja Komisije da se ostvare pomaci k većem uključivanju državljana trećih zemalja i izostanka relevantnih zakonodavnih promjena koje bi to omogućile. U *Bijeloj knjizi o jedinstvenom tržištu* iz 1985., Komisija je izrazila namjeru predlaganja direktiva koje će se odnositi i na državljane trećih zemalja te najavila da će „najkasnije u 1988. predložiti koordinaciju pravila koja se odnose na boravak, ulazak i pristup zaposlenju primjenjiva na državljane zemalja koje nisu članice Zajednice" (Commission of the European Communities, 1985a: 15-16), ali njezini prijedlozi direktiva iz 1988. nisu prihvaćeni (Noll i Vedsted-Hansen, 1999: 366).

Te godine Komisija donosi i *Smjernice za migracijsku politiku Zajednice*. U njima kao jednu od ključnih ideja navodi prihvaćanje kretanja osoba u najširem smislu, „dalje od koncepta tržišta rada Zajednice i otvaranje prema pojmu europskog državljanstva" (Commission of the European Communities, 1985b: 6-7). U tom kontekstu se ističe da joj je cilj „osigurati radnicima iz država koje nisu članice Zajednice istu razinu socijalne zaštite koju imaju državljani Zajednice," bez obzira da li je njihova situacija na neki način pravno uređena odgovarajućim sporazumima ili nije, jer „sa socijalnog stanovišta, radnici u objektivno istoj situaciji ne mogu biti tretirani drugačije samo zbog svoje nacionalnosti" (Commission of the European Communities, 1985b: 14). Među koracima koje je trebalo poduzeti u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju Komisija je navela i savjetovanje koje bi bilo prije svega namijenjeno imigrantima iz zemalja koje nisu članice Zajednice radi zaštite

[363] To je vrijeme terorističkih napada talijanskih, njemačkih, irskih i palestinskih terorističkih skupina (Lavenex i Wallace, 2005: 459).

njihovih prava u različitim područjima gospodarskog i društvenog života (Commission of the European Communities, 1985b: 17).

Iste godine, nekoliko mjeseci nakon *Smjernica*, Vijeće donosi *Rezoluciju o Smjernicama za politiku Zajednice o migraciji* u kojoj prepoznaje rastuću, stabilnu prisutnost „skupina stanovništva iz trećih zemalja“, važnost njihovog uključivanja u društvo te potrebu za „puno većim savjetovanjem i suradnjom na razini Zajednice u provedbi nacionalnih migracijskih politika koje se odnose na treće zemlje“ (Commission of the European Communities, 1985b: 17). Usprkos svemu tome, diskurs te Rezolucije u dijelu koji se odnosi na radnike migrante iz trećih zemalja ostaje samo u okvirima savjetovanja i suradnje bez nagovještaja potrebe za usklađivanjem nacionalnih propisa, koje bi onda otvorilo vrata komunitarizaciji u tom području. Vijeće tako „priznaje da je poželjno promicati suradnju i savjetovanje između država članica i Komisije u pogledu migracijske politike, i prema trećim zemljama“ ističući, ipak, da su „pitanja koja se odnose na pristup, boravak i zapošljavanje radnika migranata iz trećih zemalja u nadležnosti vlada država članica“ (Commission of the European Communities, 1985b: 18).

Europski parlament se protivio i kritizirao blagi pristup Komisije, ali države članice su uspjele osporiti čak i obveze koje je Komisija uvrstila u svoju odluku na kraju *Smjernica*, a kojima se od država članica tražilo da pravovremeno izvijeste Komisiju i druge države članice o nacrtima mjera koje namjeravaju poduzeti prema radnim migrantima iz trećih zemalja i njihovih obitelji (Vilá Costa, 1999: 433).[364] Jedinstveni europski akt (1986.) je donio pozitivne pomake u socijalnoj politici, čije su mjere relevantne za sve radnike migrante, ali uz ograničenja primjene samo na državljane država članica (Geddes, 2008: 150), pa su i njime izostale promjene u smjeru ujednačavanja nacionalnih propisa i politika koje se odnose na državljane trećih zemalja.

U razdoblju od sedamdesetih do devedesetih godina prošloga stoljeća imigracijska politika u užem smislu, shvaćena kao politika koja se odnosi na položaj i prava radnika migranata, posebno onih iz trećih zemalja, nije bila na dnevnom redu Europske zajednice, ali je to razdoblje znakovito zbog dva uzajamno povezana razloga - jedan je supstancijalne, a drugi organizacijsko-institucionalne prirode. U supstancijalnom smislu, ovo razdoblje potvrđuje da je kontrola nacionalnog teritorija, granica i ulazaka stranaca za države članice važan element i simbol nacionalnog suvereniteta kojeg se teško odriču, što će ustvari predstavljati jezgru problema u prenošenju ovlasti s nacionalnih na nadnacionalne institucije i

[364] V. članak 1. Odluke Komisije u *Smjernicama za migracijsku politiku Zajednice* (Commission of the European Communities, 1985b).

formiranju europske imigracijske politike. Ta sadržajna jezgra utječe na modalitet oblikovanja i razvoja ove politike, koji je do kasnih devedesetih godina prošloga stoljeća i Ugovora iz Amsterdama bio isključivo interguvernmentalne prirode. Helen Wallace ističe da je u odnosu na ostale modalitete oblikovanja javnih politika EU-a[365] ovaj svojstven onim tematskim područjima javnih politika koja zadiru u državni suverenitet, a k tome nisu u fokusu izgradnje i reguliranja jedinstvenog tržišta s predominantnom ulogom europskih institucija (Wallace, 2005: 79). Međutim, dinamika oblikovanja europske imigracijske politike pokazuje da su se neki učinci politika važnih za ekonomsku integraciju Unije 'prelili' na imigracijska pitanja kao jedan od pritisaka i poticaja za njezin razvoj, onaj funkcionalne prirode, dok će drugi biti kontekstualne, političke naravi uvjetovan situacijom u Europi u devedesetim godinama prošloga stoljeća i pitanjima koja su bila visoko na političkom dnevnom redu u Njemačkoj (Lavenex i Wallace, 2005: 461).

Iako su pojmovi 'interguvernmentalizam' i 'interguvernmentalni' način ili metoda oblikovanja javnih politika uobičajeni u literaturi o europskim politikama (Favell i Geddes, 1999; Niemann, 2012; Richardson, 1998: 16, 20, 22), Helen Wallace predlaže upotrebu termina „intenzivni transguvernmentalizam“ (Wallace, 2005: 87). Smatra da bolje opisuje specifičnosti suradnje između nacionalnih država u određenim područjima javnih politika i njihovu spremnost za intenzivnijom koordinacijom nekih pitanja, nego što je to slučaj s uobičajenom suradnjom nacionalnih država u bilo kojoj međunarodnoj organizaciji koju je onda bolje opisati terminom 'interguvernmentalizam'. Potvrdu te teze predstavlja činjenica da su neke države članice[366] određena pitanja koja se odnose na migracije svojih državljana samostalno riješile Schengenskim sporazumom (1985.) izvan foruma europskih institucija „namjerno isključujući neke EU partnere iz prvobitnog režima“ (Wallace, 2005: 87). Pri tome je ponovno bila na djelu isprepletenost kontekstualnih, gospodarsko-političkih čimbenika i funkcionalnih pritisaka. S jedne strane, radilo se o namjeri da se pogoduje interesima poslovne zajednice i olakša prijevoz između tih država (Lavenex i Wallace, 2005: 460), a s druge strane o funkcionalnom pritisku proizvedenom stvaranjem jedinstvenog europskog tržišta koje je zahtijevalo uklanjanje unutarnjih granica.

U području imigracijskih pitanja, značajke intenzivnog transguvernmentalizma, koje objašnjavaju isključenost državljana trećih zemalja iz zakonodavnih i *policy* instrumenata na europskoj razini u razdoblju od pedesetih godina prošloga stoljeća do donošenja Ugovora iz

[365] Ostali modaliteti su tradicionalna metoda Zajednice, regulatorni modalitet, distributivni modalitet i koordinacija javne politike (Wallace, 2005: 79).
[366] Riječ je o zemljama Beneluxa, Francuskoj i Njemačkoj (Lavenex i Wallace, 2005: 460).

Amsterdama, su „predominantnost Vijeća ministara [...] u konsolidiranju suradnje“, „ograničena ili marginalna uloga Komisije“ te „isključenost Europskog parlamenta i Suda Europske unije“ iz oblikovanja tih instrumenata (Wallace, 2005: 87). Marginalizirani položaj Komisije vidljiv je i u neuspješnim pokušajima realizacije njezinih namjera i ideja iskazanih u *Bijeloj knjizi* i *Smjernicama* iz 1985., dok ulogu Suda EU-a ilustrira primjer Odluke Suda EU-a u Predmetu Kziber iz 1990. u kojem je belgijski Nacionalni zavod za zapošljavanje odbio isplatiti naknadu za nezaposlene marokanskom državljaninu (Curia, 1990). U njoj je Sud po prvi puta iznio mišljenje da odredbe Sporazuma o pridruživanju između EEZ-a i Maroka, koje se odnose na zabranu diskriminacije prema marokanskim državljanima u državama članicama EEZ-a u području socijalne zaštite, imaju direktan učinak (točka 17. Odluke).[367]

Do devedesetih godina prošloga stoljeća, imigracijska pitanja su se promatrala predominantno iz perspektive slobodnog kretanja državljana država članica u funkciji ostvarivanja jedinstvenog tržišta i uz isključivanje državljana trećih zemalja iz slobodnog kretanja osoba. Pokušaji njezinog stavljanja na dnevni red EZ-a su, ustvari, obilježeni suprotstavljenošću Komisijinog širokog tumačenja tog pojma njegovom restriktivnom tumačenju od strane Vijeća usmjerenog na „kontroliranje imigracije iz [zemalja] izvan Zajednice“ (Vilá Costa, 1999: 434).

3.2.2 Zamah od Ugovora iz Amsterdama

Novi poticaj približavanju imigracijske politike dnevnom redu EZ-a donio je novi splet integracijsko-političkih faktora u zadnjem desetljeću prošloga stoljeća. Program jedinstvenog europskog tržišta trebalo je provesti u djelo do 1992. (Young, 2005: 98), uključujući uklanjanje preostalih prepreka slobodnom kretanju osoba, te su se učinci tog programa 'prelili' i na područje imigracijskih pitanja u dijelu koji se ticao azila, viznog režima, nezakonitih migracija i prekograničnih nadležnosti policije (Lavenex i Wallace, 2005: 460).[368] S druge strane, kao što je prikazano u potpoglavlju 3.1, kraj Hladnoga rata donio je nove migracijske trendove koji su znatno utjecali na porast kretanja iz zemalja koje nisu bile članice EZ-a, kako unutar Europe, tako i s drugih kontinenata.[369] U tom desetljeću, točnije 1992., zabilježen je i dotok najvećeg broja izbjeglica u zemljama zapadne Europe (Lavenex i Wallace, 2005: 461). Istovremeno je u Njemačkoj, koja će se pokazati zamašnjakom pomicanja imigracijskih

[367] V. Curia, 1990 i Geddes, 2008: 149.
[368] Konvencija o provedbi Schengena i Dublinska konvencija o azilu potpisane su 1990. (Lavenex i Wallace, 2005: 460).
[369] O tome v. i točku 5. Uvoda u *Komunikaciju Komisije o imigraciji i azilu* iz 1994. (Commission of the European Communities, 1994a).

pitanja iz integuvernmentalne sfere u područje metode Zajednice, porasla zabrinutost zbog mogućeg porasta kriminala nakon pada Berlinskog zida i uslijed dolaska velikog broja tražitelja azila „od kojih su neki bili povezani s kriminalnim mrežama“ (Lavenex i Wallace, 2005: 461).

Devedesete godine su tako, što se tiče imigracijske politike i njezinog zakonskog uređivanja, otvorene pitanjima o njezinoj mogućoj „supranacionalizaciji“ kroz prvi stup (Geddes, 2008: 113) za što se Njemačka zalagala na Međuvladinoj konferenciji 1991. na kojoj se pripremao Ugovor iz Maastrichta. Velika Britanija se tome protivila, a Francuska se zalagala za zajedničke mjere, ali uz očuvanje državnog suvereniteta (Lavenex i Wallace, 2005: 461). Donošenju Ugovora iz Maastrichta prethodili su Zaključci Europskog vijeća (EV) iz lipnja 1991. te inicijative i dokumenti Europskog parlamenta, Komisije i Ekonomskog i socijalnog odbora koji su, iako neobvezujući, utjecali na promjenu smjera i ubrzavanje dinamike razvoja europske imigracijske politike.

EV je na zasjedanju u Luxembourgu 1991. osnovao Ad hoc radnu skupinu za imigraciju i prihvatio prijedloge koje je iznijelo njemačko izaslanstvo, a kojima se od nacionalnih ministara zaduženih za imigracijska pitanja očekivalo davanje prijedloga za usklađivanje nacionalnih propisa na predstojećem zasjedanja EV-a u Maastrichtu (European Council, 1991: 10-11, 20). Komisija je u listopadu 1991., nakon dugo vremena, poduzela odlučniji korak u pogledu imigracijske politike i donijela *Komunikaciju o imigraciji* (Commission of the European Communities, 1991).[370]

U njoj stoji da se Zajednica od *Akcijskog programa* iz 1974. i *Smjernica* iz 1985. zalaže za jednakost u postupanju između radnika migranata, bez obzira na njihovo podrijetlo, i domicilnog stanovništva u pogledu životnih i radnih uvjeta. Ističe se i potreba za novim pristupom imigraciji uvjetovana ograničenošću dotadašnjeg pristupa zbog kojeg se imigranti nastavljaju suočavati s diskriminacijom i lošijim društveno-ekonomskim uvjetima života, što su pokazala izvješća stručnjaka iz 1989. i 1990. (Commission of the European Communities, 1991: 18, točke 42. i 43.).[371] U toj *Komunikaciji*, Komisija kao tri ključna aspekta imigracijske politike koji zahtijevaju „komplementarne, sveobuhvatne i realistične odgovore“ navodi „šire uključivanje migracije u vanjsku politiku Zajednice“, „kontrolu migracijskih

[370] 'Komunikacija' je službeni hrvatski prijevod engleskog termina 'communication' kada se on rabi kao naziv za vrstu dokumenata (najčešće Komisije). Termin 'priopćenje' rabi se za francuski 'communication' kada se radi, primjerice, o obavijesti o presudi Suda EU-a u *Službenom listu*.

[371] Za Izvješće o socijalnoj integraciji radnika migranata iz trećih zemalja iz 1989. i Izvješće stručnjaka o imigracijskoj politici i socijalnoj integraciji radnika migranata iz 1990. v. Vilá Costa, 1999: 435. Neobično je što se u ovoj *Komunikaciji* ističe dosljedan stav Zajednice iz vremena *Akcijskog programa* i *Smjernica* s obzirom da se u tim dokumentima iz 1974. i 1985. radi o stavovima i zalaganjima samo jedne europske institucije (Komisije) koja su bila blokirana kroz Vijeće.

tokova“ i integraciju imigranata sa zakonitim statusom u društva zemalja primateljica (Commission of the European Communities, 1991: 19-20). Taj se dokument, uz *Komunikaciju o politikama imigracije i azila* iz 1994. (Commission of the European Communities, 1994a), smatra prvim *policy* dokumentom u kojem se integracija formulira kao jedan od ciljeva imigracijske politike proširene i na državljane trećih zemalja.

U istoj godini, 1991., Europski parlament je zagovarao široko shvaćanje pojma 'migrant' nastavljajući se zalagati za „maksimalistički“ pristup (Vilá Costa, 1999: 435), a Ekonomski i socijalni odbor donio je *Mišljenje o imigracijskoj politici* u kojem navodi da je na razini Zajednice potrebno poduzeti mjere radi usklađivanja nacionalnih pristupa migracijskim pitanjima (Economic and Social Committee, 1992: 111). Usprkos koncentraciji *policy* inicijativa i dokumenata iz 1991., Ugovor iz Maastrichta 1992. nije donio uvrštavanje migracijske politike među pitanja od interesa Zajednice u okviru prvog stupa, odnosno odgovorio je negativno na pitanje o potrebi za njezinom „supranacionalizacijom“ (Geddes, 2008: 113).

Međutim, uzme li se u obzir da su do Ugovora iz Maastrichta pitanja iz područja imigracije i azila bila isključivo predmetom neformalne interguvernmentalne suradnje, napredak je ipak postignut uključivanjem politike imigracije i azila u treći, interguvernmentalni stup Unije. Time se željelo sva pitanja „od zajedničkog interesa“ za države članice (Commission of the European Communities, 1994a: 5, točka 17.), kojima su se do tada na neobvezujući i disperzirani način bavile razne radne skupine, objediniti i kodificirati kroz Glavu VI. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) kao obvezujući zakonski instrument (Lavenex i Wallace, 2005: 461). S druge strane, Glava VI. UEU-a obuhvatila je previše raznovrsnih tema[372] o kojima su se odluke donosile jednoglasno u Vijeću na inicijativu Komisije ili jedne od država članica uz tek konzultativnu ulogu Europskog parlamenta.[373] Komisija, dakle, nije imala isključivo pravo inicijative, pa se i nije mogao očekivati značajniji napredak na nadnacionalnoj razini u segmentima koji imaju izravan utjecaj na svakodnevni život radnih migranata. Iako se u *Komunikaciji o politikama imigracije i azila* iz 1994. ističe da je članak K.9 UEU-a „otvorio vrata za mogući prijenos

[372] Te su teme obuhvaćale politiku azila, prelaske granica i kontrole graničnih prijelaza, imigracijsku politiku i politiku koja se odnosi na državljane trećih zemalja, borbu protiv ovisnosti o drogama, suzbijanje međunarodnih prijevara, pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima, carinsku suradnju te policijsku suradnju u svrhu suzbijanja i borbe protiv terorizma, nezakonitog trgovanja lijekovima i ostalih ozbiljnih oblika međunarodnog kriminala (v. članak K.1 UEU-a, Council of the European Communities, 1992).

[373] Prema članku K.6 UEU-a, Predsjedništvo i Komisija bili su dužni tek „pobrinuti se da se stavovi Europskog parlamenta uzmu u obzir,“ dok je Parlament mogao postavljati pitanja Vijeću i davati preporuke te je bio dužan održavati rasprave o napretku postignutom u području politika obuhvaćenih Glavom VI., ali nije mogao značajnije utjecati na njihov razvoj (Council of the European Communities, 1992).

nekih područja iz Glave VI., uključujući politike azila i imigracije, u domenu Ugovora o EZ-u“ (Commission of the European Communities, 1994a: 6), uz prethodnu jednoglasnu suglasnost Vijeća, Niemann upozorava da ta odredba nikad nije primijenjena (Niemann, 2012: 10).

Usprkos ograničenjima uvjetovanima metodom odlučivanja i institucionalnim odnosima, u okviru Pravosuđa i unutarnjih poslova postignut je značajan napredak u usklađivanju nacionalnih propisa i praksi koje se odnose na nadležnosti policijskih i carinskih službi (Lavenex i Wallace, 2005: 463), dok su u području imigracije i azila uglavnom usvajani neobvezujući dokumenti, poput zaključaka i preporuka (Favell i Geddes, 1999: 17). To ponovno ukazuje na važnost argumenata sigurnosti i kontrole nacionalnih teritorija država članica u vezi s kojima su njihovi predstavnici lakše postizali dogovore o nadnacionalnim inicijativama, mjerama i instrumentima,[374] dok je kompromis u pogledu slobodnog kretanja osoba i prava stranih državljana bilo teže postići.

U intervalu između UEU-a i Ugovora iz Amsterdama, Komisija je 1994. izdala dva, međusobno povezana, dokumenta važna za daljnje proširivanje koncepta slobode kretanja osoba na imigrante iz trećih zemalja i za formuliranje politike prema imigrantima u smjeru njihove integracije. U već spomenutoj *Komunikaciji o politikama imigracije i azila* iz veljače 1994., Komisija kao ciljeve učinkovite imigracijske politike navodi „djelovanje na migracijske pritiske“, „kontrolu migracijskih tokova“ radi njihovog zadržavanja u okvirima kojima se može upravljati te „jačanje integracijskih politika za zakonite imigrante“, u smjeru približavanja njihovih prava onima državljana država članica, suzbijanje rasne diskriminacije, rasizma i ksenofobije te promicanje dijaloga i informiranja (Commission of the European Communities, 1994a: 3).[375]

Iako se Bijela knjiga *Europska socijalna politika*: *Put prema naprijed za Europsku uniju* (Commission of the European Communities, 1994b) ne odnosi isključivo na imigraciju,[376]

[374] Tih je godina formiran Europol i nastalo je nekoliko važnih europskih baza podataka (Lavenex i Wallace, 2005: 463).

[375] Phillip Cole u svojim *Filozofijama isključivanja* upućuje na literaturu koja razlikuje ciljeve imigracijskih politika zemalja koje se tradicionalno percipiraju kao zemlje imigracije (primjerice SAD, Kanada, Švedska) i zemalja u kojima je kasno prihvaćena spoznaja da su prerasle u zemlje imigracije te postoji potreba za očuvanjem nacionalnog i kulturalnog identiteta, kao i za kontrolom granica. U zemljama prve skupine potiču se asimilacija i integracija imigranata, dok su ciljevi imigracijskih politika zemalja iz druge skupine obično usmjereni na „stabiliziranje dotoka, ograničavanje dugotrajnih boravaka i obeshrabrivanje trajnog boravka te uskratu državljanstva“ (Emek M. Ucar u Cole, 2000: 34). Cole zemlje zapadne Europe uvrštava u drugu skupinu ističući da se ta distinkcija ipak polako gubi, što pokazuju i ciljevi imigracijske politike kako ih vidi EK u svojim komunikacijama iz 1991. i 1994., a posebno nakon 2000. o čemu će biti više riječi u nastavku teksta.

[376] Položaj i uloga radnika migranata iz trećih zemalja promatra se u *Bijeloj knjizi* iz aspekta izgradnje europskog tržišta rada i socijalne politike. U njoj se ukazuje na činjenicu da su državljani trećih zemalja višestruko u nepovoljnom položaju kada su zakonito zaposleni na teritoriju Unije, a privremeno borave u nekoj od država

važna je zbog dosljednog inzistiranja da sloboda kretanja osoba na unutarnjem tržištu „logično podrazumijeva slobodno kretanje svih državljana trećih zemalja“ kada oni zakonito borave u državama članicama u svrhu uključivanja u gospodarske aktivnosti (Commission of the European Communities, 1994b: 30) te zbog dva pomaka koja će pravu snagu dobiti Ugovorom iz Amsterdama. Prvi se odnosi na suzbijanje rasne diskriminacije u kontekstu kojega Komisija navodi da će se zalagati za uključivanje posebnih ovlasti u tom pogledu u Ugovor. Drugi pomak napravljen je prema većoj uključenosti migrantskih zajednica kao „medijatora u promicanju integracije u zemlji primateljici“ (Commission of the European Communities, 1994b: 30).[377] Između donošenja UEU-a i Ugovora iz Amsterdama, Vijeće je donijelo nekoliko neobvezujućih rezolucija koje su se odnosile na spajanje obitelji, admisiju u svrhu zapošljavanja, samozapošljavanja i admisiju u svrhu studiranja te status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u državama članicama Unije (Vilá Costa, 1999: 436), ali nije donesen nijedan obvezujući dokument sekundarnog zakonodavstva.

Nakon donošenja Ugovora iz Maastrichta, a zbog sve većih migracijskih pritisaka u Europi, kao i interesa nekih država članica za prenošenje ovlasti na nadnacionalnu razinu, postalo je jasno da se pitanje „supranacionalizacije“ (Geddes, 2008: 113) imigracije i azila neće još dugo moći izbjeći. Ono se, kada je ovim politikama riječ, uistinu pojavilo kao najvažnije na Međuvladinoj konferenciji na kojoj su se 1996. pripremale izmjene i dopune UEU-a.[378] Stavovi država članica kretali su se između onih zainteresiranih za „supranacionalizaciju“ imigracije i azila te država koje su prihvaćale ograničene oblike „supranacionalizacije“ uz zadržavanje kontrole nacionalnih granica.[379] Ugovorom iz Amsterdama koji je donesen 1997. u konačnici je postignut kompromis između tih stavova koji se ogledao i u dosegu predviđene komunitarizacije politika imigracije i azila iako je neupitna činjenica da je upravo ovaj instrument primarnog zakonodavstva donio ključne

---

članica te se ponavlja važnost njihove integracije na način kako je ona zamišljena u *Komunikaciji* iz 1994. (Commission of the European Communities, 1994b: 28-29).

[377] Znakovito je da Komisija u toj *Komunikaciji* navodi da će do kraja te godine državama članicama predložiti ratifikaciju UN-ove Međunarodne konvencije o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz prosinca 1990., ali, kao što je spomenuto u prvom dijelu disertacije, tu Konvenciju do danas nije ratificirala nijedna država članica EU-a. V. i str. 5-6 disertacije.

[378] Druge dvije važne teme koje su se iskristalizirale kroz diskusiju u Skupini za razmatranje tema (*Reflection Group*) odnosile su se na proširivanje odredbi o suzbijanju rasizma i ksenofobije na način da se u osnove diskriminacije uključe i rasno ili etničko podrijetlo (uz spol i nacionalnost koji su već bili uključeni u osnove diskriminacije) te mogućnost uključivanja Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u Ugovor (Geddes, 2008: 116-117).

[379] U prvu skupinu su se ubrajale Francuska i Njemačka i ta je spona bila vrlo važna za „supranacionalizaciju“ kroz Ugovor iz Amsterdama. U tu skupinu ulazile su i Austrija te južnoeuropske države članice (Italija, Portugal i Španjolska), kao nove destinacije imigracijskih dotoka kojima je bilo u interesu prenošenje ovlasti na europsku razinu. U drugu skupinu su se ubrajale Velika Britanija i Švedska te Grčka i Irska. V. Geddes, 2008: 117-119.

zakonske promjene koje će omogućiti razvoj imigracijske politike kao jedne od zajedničkih politika Unije.

Ugovorom iz Amsterdama „održavanje i razvoj Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde u kojem je osigurana sloboda kretanja osoba“ (European Communities, 1997: 8), ne samo građana Unije, uvršteno je kao četvrti cilj Unije, a nekadašnji treći stup podijeljen je u dva dijela. Pitanja vezana uz vize, azil i imigraciju te ostale politike vezane uz slobodu kretanja osoba izdvojena su iz tog stupa u novu Glavu IV., dok su policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima ostale u trećem stupu (Favell i Geddes, 1999; Niemann, 2012). Time je omogućena primjena metode Zajednice na imigracijsku politiku, ali u ograničenom opsegu. Naime, tradicionalnu metodu Zajednice obilježava snažna uloga Komisije u „iniciranju zakonodavstva“ (EUR-Lex, 2017) te oblikovanju i provedbi politika (Wallace, 2005: 79), suodlučivanje Vijeća ministara i Europskog parlamenta, glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću ministara te „povremeno, ali definirajuće uključivanje Suda EU-a radi jačanja zakonskog autoriteta režima Zajednice“ (Wallace, 2005: 79).

Prenošenjem imigracijske politike u prvi stup, Komisija je dobila isključivo pravo zakonodavne inicijative, ali tek po isteku pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, a u Vijeću je ipak zadržana metoda jednoglasnog odlučivanja. U prijelaznom razdoblju od 1999. do 2004., Komisija je trebala dijeliti zakonodavnu inicijativu s državama članicama uz konzultiranje Europskoga parlamenta. Po isteku tog razdoblja, Vijeće, postupajući jednoglasno i nakon konzultiranja EP-a, odlučuje koji dijelovi Glave IV. će biti predmetom glasovanja kvalificiranom većinom, uz suodlučivanje Vijeća i EP-a (članak 73.o Ugovora iz Amsterdama,[380] Geddes, 2008: 124). Prema Ugovoru iz Amsterdama, Sud Europske unije može odgovarati na prethodna pitanja najviših, ne svih nacionalnih sudova, kao u nekim drugim područjima i nije nadležan za pitanja koja se tiču „održavanja reda i poretka te zaštite nacionalne sigurnosti“ (članak 73.p Ugovora iz Amsterdama).

U dijelu imigracijske politike koji se odnosi na državljane trećih zemalja, Ugovor u novom članku propisuje dužnost Vijeća da, radi postupne uspostave područja slobode, sigurnosti i pravde, usvoji mjere za „zaštitu prava državljana trećih zemalja“ (članak 73.i) i usvoji mjere za određivanje uvjeta slobode kretanja državljana trećih zemalja unutar teritorija država članica, ali samo tijekom razdoblja od „najviše tri mjeseca“ (članak 73.j). Tim je člankom po prvi puta primijenjeno prošireno shvaćanje pojma 'migrant', a sloboda kretanja unutar Unije proširena je i na državljane trećih zemalja iako ponovno u ograničenom opsegu,

[380] Renumeriranjem taj članak postaje člankom 67. Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Za renumeriranje članaka v. str. 87 Ugovora iz Amsterdama (European Communities, 1997).

što daje naslutiti kompromis između europskih nastojanja da se taj koncept proširi i nacionalnih stremljenja ka kontroli teritorija država članica.

Značajan napredak predstavlja novi članak o antidiskriminaciji koji je Ugovorom iz Amsterdama unesen kao članak 13. u Ugovor o osnivanju Europske zajednice. Tim su člankom rasno ili etničko podrijetlo, vjeroispovijed ili uvjerenje, invaliditet, dob i spolna orijentacija uvršteni među osnove diskriminacije. Prema toj odredbi, Vijeću je omogućeno poduzimanje odgovarajućih mjera za suzbijanje diskriminacije po tim osnovama, na temelju prijedloga Komisije i uz prethodno savjetovanje s Parlamentom, iako, ponovno, na temelju jednoglasnog odlučivanja svih država članica. Ta odredba bila je slabije pravne snage od one iz članka 48. Ugovora o EEZ-u kojom se izričito „zabranjuje svaki oblik diskriminacije na osnovi nacionalnosti između radnika država članica u pogledu zapošljavanja“[381] i s tim povezanih uvjeta (Favell i Geddes, 1999: 18), a antidiskriminacijske mjere s tih osnova bile su podložne jednoglasnom odlučivanju u Vijeću. Iako je to moglo biti izvorom zabrinutosti o njihovom stvarnom budućem učinku u praksi, činjenica je da su obvezujući instrumenti sekundarnog zakonodavstva, koji se odnose na jednako postupanje prema svim pojedincima, bez obzira na rasno ili etničko podrijetlo, te jednako postupanje prilikom zapošljavanja doneseni već 2003.[382]

Mišljenja analitičara i nevladinog sektora o stvarnim učincima Ugovora iz Amsterdama su podijeljena. Dok jedni ističu da je njime postignut veliki napredak, posebno u području Glave IV., i pozdravljaju upravo proširivanje antidiskriminacijske odredbe, drugi ukazuju na probleme s djelomičnom komunitarizacijom, odnosno uporabu kombinacije metode Zajednice i interguvernmentalne metode u području politika imigracije i azila.[383] Neupitno je, međutim, da je Ugovorom iz Amsterdama konačno ipak napravljen pomak s nacionalne na europsku razinu odlučivanja o imigracijskoj politici te se može smatrati da je njime inaugurirana druga faza u njezinom razvoju. Prvu obilježava najprije neformalno interguvernmentalno odlučivanje u forumu velikog broja radnih skupina i kasnije formalizirani interguvernmentalizam utemeljen na Ugovoru iz Maastrichta. Tu fazu obilježava i utjecaj policijskog i sigurnosnog aspekta na imigracijska pitanja s inzistiranjem država članica na kontroli nacionalnog teritorija, unutarnjoj sigurnosti i posljedičnim isključivanjem državljana

[381] V. *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati.*

[382] Radi se o Direktivi Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (Council Directive 2000/43/EZ) i Direktivi Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (Council Directive 2000/78/EC).

[383] Za potonje v. Monar u Geddes, 2008: 126, za podijeljena mišljenja v. Geddes, 2008: 115. Za pozitivan stav nevladinog sektora prema antidiskriminacijskoj odredbi v. Favell i Geddes, 1999: 18, a za nezadovoljstvo nevladinog sektora odredbama koje se odnose na azil v. Geddes, 2008: 116.

trećih zemalja iz zakonskih instrumenata koji se odnose na radnike migrante. Iako je nesporno da je u toj fazi Komisija bila često marginalizirana u svom djelovanju, te da je njezine prijedloge zakonskih instrumenata Vijeće 'prekrajalo' radi sužavanja pojmova 'migrant' i 'sloboda kretanja osoba', činjenica jest da se 'čuvarica Osnivačkih ugovora' rano počela zalagati za ravnopravno uključivanje svih radnika migranata u društva zemalja primateljica i približavanje njihovih prava i statusa onima domicilnog stanovništva tih zemalja. Ta će nastojanja dobiti dodatni poticaj nakon sastanka Europskog vijeća u Tampereu 1999. koje će bitno odrediti daljnji smjer razvoja europske imigracijske politike.

Na tom sastanku Europsko vijeće je izrazilo svoju predanost razvoju Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde stavljajući taj cilj „na sam vrh [svoje] političke agende“ (European Council, 1999: Uvod). Ovaj sastanak EV-a je ključan za daljnji razvoj europske imigracijske politike u segmentu koji se odnosi na državljane trećih zemalja iz dva razloga. Prvi leži u činjenici da je Europsko vijeće u svojim Zaključcima izričito navelo da se „sloboda utemeljena na ljudskim pravima, demokratskim institucijama i vladavini prava“ (točka 1. Zaključaka) koju uživaju građani Europe ne bi smjela smatrati rezerviranom samo za državljane Unije te da Unija treba razviti „zajedničke politike azila i imigracije“ koje će istovremeno biti jasne njezinim građanima, ali i „ponuditi jamstva onima koji traže zaštitu ili pristup Europskoj uniji“ (točka 3. Zaključaka). Drugi razlog koji ovaj sastanak EV-a čini važnim za razvoj imigracijske politike Unije jest što su na njemu definirana četiri elementa tih politika spomenuta na samom početku ovog prikaza imigracijske politike, od kojih se jedan odnosi na pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja. EV je u četiri točke Zaključaka koje se odnose na taj element (točke 18.-21.) dao smjer daljnjoj formulaciji imigracijske politike Unije ističući da „Europska unija mora osigurati jednako postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju njezinih država članica“ i zalažući se za snažniju integracijsku politiku kojom će se državljanima trećih zemalja osigurati „prava i obveze usporedive onima [koje imaju] građani EU-a“ (točka 18.).

Europsko vijeće je u Tampereu priznalo potrebu za „približavanjem nacionalnih propisa o uvjetima admisije i boravka državljana trećih zemalja“ (točka 20.) te podržalo „cilj da se državljanima trećih zemalja s dugotrajnim zakonitim boravištem ponudi mogućnost dobivanja državljanstva države članice u kojoj borave“ (točka 21.). Jednako tako, EV je istaknuo važnost načela nediskriminacije državljana trećih zemalja i pozvao Komisiju da što prije predloži mogućnosti provedbe članka 13. Ugovora o EZ-u koji se odnosi na suzbijanje rasizma i ksenofobije (točka 19.), a Vijeće da što prije donese odluke, na prijedlog Komisije,

o mogućnostima usklađivanja nacionalnih imigracijskih propisa (točka 20.).[384] Komisija je tako, i prije isteka petogodišnjeg prijelaznog razdoblja, *de facto* dobila pravo zakonodavne inicijative i postala ključnim akterom u dizajniranju imigracijske politike nakon sastanka Europskoga vijeća u Tampereu, a Europsko vijeće se upravo nakon tog sastanka profiliralo u utjecajnu političku instituciju (Lavenex i Wallace, 2005: 469) koja će određivati strateški smjer razvoja ove politike.[385]

3.2.3 Prema integraciji državljana trećih zemalja

Od 2000. godine do donošenja Ugovora iz Lisabona europska imigracijska politika značajno se razvila u smjeru integracije državljana trećih zemalja upravo zahvaljujući inicijativama Komisije i unatoč slabim ishodima Ugovora iz Nice te neuspjehu europskog Ustava. Ugovor iz Nice nije donio napredak u području daljnje komunitarizacije imigracijske politike, odnosno napuštanja jednoglasnog odlučivanja u Vijeću (Geddes, 2008: 125), a Europski parlament i Sud Europske unije, kao institucije koje su važne za značajno prenošenje ovlasti u tom području na nadnacionalnu razinu, nisu dobili veće ovlasti Ugovorom iz Nice. „Supranacionalizacija“ je dijelom usporena i zbog nacionalne dinamike, točnije rečeno zbog otpora Francuske, Njemačke i Velike Britanije napuštanju jednoglasnog odlučivanja u korist glasovanja kvalificiranom većinom (Niemann, 2012: 24).[386]

Komisija je, međutim, i godinu dana prije sastanka EV-a u Tampereu sastavila Akcijski plan za provedbu tog Ugovora u kojem je istaknuto da je dotadašnji napredak u području imigracijske politike bio spor, jer se temeljio na neobvezujućim instrumentima, bez odgovarajućeg mehanizma za praćenje provedbe, a kao prioriteti su definirani suzbijanje nezakonite imigracije i osiguravanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Uniji (Justice and Home Affairs Council, 1998: 3, točka 8.). Akcijski plan je u konačnici

[384] Zaključke EV-a iz Tamperea nije zaobišlo balansiranje između nacionalnih i sigurnosnih aspekata s jedne strane te težnje za „supranacionalizacijom“ imigracijskih pitanja s druge strane. Tako se u njima navodi da se pri razvoju politika azila i imigracije treba uzeti u obzir „potreba za dosljednom kontrolom vanjskih granica kako bi se spriječila nezakonita imigracija“ i suzbio međunarodni kriminal (točka 3.), a prilikom odlučivanja o admisiji i boravku državljana trećih zemalja valja voditi računa i o „povijesnim te kulturalnim vezama [država članica] sa zemljama podrijetla [imigranata]“ (točka 20.).

[385] Pravosuđe i unutarnji poslovi, kao šire područje koje obuhvaća i imigracijsku politiku, u literaturi se navodi kao jedan od primjera europskih politika u kojima od kasnih osamdesetih godina i kroz zadnje desetljeće prošloga stoljeća Europsko vijeće dobiva središnju stratešku ulogu. Riječ je o politikama koje se odnose na pitanja koja su ključna za proces europskog integriranja, kao što su proširenje i zajednička valuta, ali i o politikama koje zadiru u nacionalni suverenitet i koje „definiraju identitet [EU-a] kao arene za zajedničko djelovanje“ (Wallace, 2005: 64).

[386] Niemann ističe da je na otpor tih zemalja utjecala i činjenica da su se u Velikoj Britaniji u 2001., a u ostale dvije zemlje u 2002., trebali održati parlamentarni izbori na kojima vladajuće stranke nisu htjele igrati kartom koja je za sobom povlačila smanjivanje ovlasti nacionalnih vlada (Nieman, 2012: 24).

predstavljen Europskom vijeću u Beču 1998. kao zajednički plan Vijeća ministara za pravosuđe i unutarnje poslove i Komisije, što je simbolički važno kao izraz usuglašavanja ideja na razini Komisije i stavova država članica o tome kako bi imigracijska politika Unije trebala biti oblikovana. Komisija je, k tome, iskoristila i politički vjetar u leđa koji je dobila od Europskog vijeća u Tampereu te je do donošenja Ugovora iz Lisabona sastavila nekoliko važnih *policy* dokumenata, a na njezin su prijedlog donesene i direktive koje, uz one o suzbijanju diskriminacije iz 2000.,[387] izravno utječu na status i prava radnih migranata iz trećih zemalja u Uniji.

Riječ je o Direktivi Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji i Direktivi Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem. To su prvi obvezujući europski zakonski instrumenti kojima se u najvećoj mogućoj mjeri položaj imigranata iz tih zemalja približava onome građana država članica Unije. Sintagma 'u najvećoj mogućoj mjeri' ovdje nije retoričke, već supstancijalne naravi, jer su u direktivama ipak zadržana određena ograničenja koja se ne primjenjuju na imigrante iz drugih država članica, pa tako obje direktive omogućavaju državama članicama određivanje uvjeta integracije (članak 5. stavak 2. i članak 15. stavak 3. Direktive 2003/109/EZ), odnosno integracijskih mjera (članak 7. stavak 2. Direktive 2003/86/EZ) koje državljani trećih zemalja trebaju ispuniti u skladu s nacionalnim propisima. Direktiva 2003/109/EZ dopušta državama članicama da od državljana trećih zemalja zahtijevaju pohađanje tečajeva jezika (članak 15. stavak 3.) te da ograniče jednaki tretman državljanima trećih zemalja kada je riječ o socijalnoj pomoći i zaštiti na način da im omoguće pristup samo osnovnim oblicima pomoći (članak 11. stavak 4.).

Ispunjavanje uvjeta integracije bilo je kamen spoticanja tijekom pregovora o sadržaju ovih direktiva (Geddes, 2008: 164-165), a njihovo zadržavanje u konačnim tekstovima direktiva indikator je modaliteta i dinamike oblikovanja europske imigracijske politike. Ona se i nakon Ugovora iz Amsterdama nastavila kolebati između nastojanja Komisije k ujednačavanju propisa država članica koji se odnose na imigrante iz trećih zemalja i stremljenja država članica da konačno usvojeni zakonski prijedlozi budu što bliži njihovim zakonskim rješenjima, a time i manje zahtjevni za kasnije prenošenje u nacionalna zakonodavstva. Stoga Geddes zaključuje da je u pogledu ovih dviju direktiva „okvir EU-a tijekom pregovora bio razvodnjen i na kraju se sveo na tek nešto više od novog formuliranja nacionalnih okvira“ (Geddes, 2008: 167).

[387] V. fusnotu 382.

S druge strane, Komisija je u području svojih *policy* dokumenata koji su se odnosili na imigracijsku politiku imala veću slobodu i u njima je zastupala naprednija rješenja kada je riječ o imigraciji državljana trećih zemalja. Tako je u razdoblju između Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Lisabona, na temelju ovlasti iz Ugovora iz Amsterdama, te potaknuta smjernicama sa sastanka Europskoga vijeća u Tampereu, sastavila uistinu brojne dokumente posvećene imigracijskoj politici, među kojima posebno treba izdvojiti sljedeće: *Komunikacija o imigracijskoj politici* (2000.), *Komunikacija o imigraciji, integraciji i zapošljavanju* (2003.), *Zelena knjiga o pristupu EU-a upravljanju ekonomskom migracijom* (2004.), *Zajednička agenda za integraciju: Okvir za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji* (2005.), *Policy plan o zakonitim migracijama* (2005.) te *Zajednička imigracijska politika za Europu: načela, postupanja i pomagala* (2008.).[388]

Tim dokumentima Komisija je gradila svoju viziju europske imigracijske politike na liniji koju je zacrtala komunikacijama iz 1991. i 1994. polazeći od temeljnog načela da imigranti trebaju imati „općenito ista prava i odgovornosti kao državljani EU-a“[389] (Commission of the European Communities, 2000: 13) koje će postupno stjecati ovisno o duljini boravka u državi primateljici. Zajedničko im je da se Komisija u njima zalaže za sveobuhvatni i fleksibilniji pristup imigracijskim pitanjima, koji bi bio zajednički svim državama članicama, uz istovremeno poštivanje različitosti nacionalnih imigracijskih politika i odnosa država članica prema zemljama podrijetla imigranata. Od 2000. godine na ovamo, kroz nastojanja Komisije, prioriteti imigracijske politike formuliraju se u smjeru integracije imigranata, sprječavanja diskriminacije i poticanja njihove uključenosti u sve sfere društvenog, gospodarskog i kulturnog života u državama primateljicama.

U tom razdoblju, na dnevni red europske imigracijske politike dolazi i pitanje sudjelovanja imigranata koji nisu državljani EU-a u političkom životu država primateljica te se komunikacijama iz 2000. i 2003. uvodi koncept „građanskog državljanstva“ (*civic citizenship*) koji bi potaknuo integraciju i imigrantima koji nisu naturalizirani omogućio sudjelovanje u političkom životu na lokalnoj razini.[390] Za razliku od pitanja integracije i suzbijanja diskriminacije, u području kojih su postignuti napori u smjeru ujednačavanja nacionalnih propisa i praksi, politike admisije državljana trećih zemalja i određivanja uvjeta za stjecanje državljanstva ostaju isključivo u nadležnosti nacionalnih vlada. Tako su, s jedne

[388] Za mrežne stranice na kojima je dostupan svaki od ovih dokumenata v. Prilog 3.
[389] Deblje otisnut dio teksta u izvorniku.
[390] Kao, primjerice, u Danskoj, Finskoj, Irskoj, Nizozemskoj i Švedskoj (Commission of the European Communities, 2003: 23).

strane, usvojene obvezujuće antidiskriminacijske direktive 2000. kojima su ujednačeni i usklađeni nacionalni antidiskriminacijski propisi i uspostavljena je Mreža nacionalnih kontakt točaka za integraciju. Od 2004. izdaju se i *Priručnici o integraciji za autore javnih politika i praktičare* (European Commission, 2004) u svrhu razmjene informacija i dobrih praksi između država članica u području integracijskih aktivnosti namijenjenih imigrantima iz trećih zemalja. S druge strane, direktivom iz 2003. koja se odnosi na status državljana trećih zemalja nije se uspjelo postići usklađivanje nacionalnih propisa s tim u vezi, jer su, kao što je prethodno spomenuto, u konačnom tekstu direktive prevladala preformulirana nacionalna rješenja.

U prilog tezi o pitanjima ulaska i boravka državljana trećih zemalja kao jednoj od zadnjih utvrda dominacije nacionalnih interesa u odnosu na stremljenja Komisije i Europskog parlamenta govori i *Haaški program: Jačanje slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji* (Council, 2005). Taj je Program Europsko vijeće usvojilo u studenome 2004. i u njemu se navodi da će se u području Pravosuđa i unutarnjih poslova odluke donositi kvalificiranom većinom od 2005. (Geddes, 2008: 125; Lavenex i Wallace, 2005: 473) u svim područjima, osim u dijelu koji se odnosi na imigraciju, uključujući i „uvjete ulaska i boravka," te „mjere kojima se definiraju prava i uvjeti za državljane trećih zemalja sa zakonitim boravištem" (Geddes, 2008: 125). Usprkos tome, Haaški program, nakon Ugovora iz Amsterdama i zaključaka Europskoga vijeća iz Tamperea, predstavlja važnu točku u razvoju imigracijske politike Unije iz nekoliko političko-strateških i implementacijskih razloga.

U političko-strateškom smislu, taj je Program relevantan, jer je njime Europsko vijeće ponovno pozvalo na „stvaranje jednakih mogućnosti za punopravno sudjelovanje u društvu" uz aktivno uklanjanje prepreka integraciji, istaknulo „potrebu za većom koordinacijom nacionalnih integracijskih politika i inicijativa EU-a u ovom području" (Council, 2005: 4) te dalo smjernice za izradu zajedničkih osnovnih načela integracije (Council, 2005: 4-5). U implementacijskom smislu, Haaški program je značajan, jer je Europsko vijeće u njemu pozvalo Komisiju da do kraja 2005. „predstavi *policy* plan o zakonitim migracijama" (Council, 2005: 4) te da na godišnjoj osnovi izvještava o provedbi Programa, a države članice, Vijeće ministara i Komisiju da „promiču strukturnu razmjenu iskustava i informacija o integraciji uz podršku široko dostupne mrežne stranice" (Council, 2005: 5), što je i rezultiralo pokretanjem Europske mrežne stranice o integraciji.[391]

[391] V. European Web Site on Integration.

Tako je Haaškim programom stvoren okvir za jačanje sveobuhvatnog, koordiniranog i zajedničkog pristupa imigracijskoj politici od strane država članica, a Europsko vijeće je, nakon zasjedanja u Tampereu, potvrdilo svoju ulogu nositelja strateškog usmjeravanja te politike. *Zajednička osnovna načela za politiku integracije imigranata* usvojena su na Vijeću ministara pravosuđa i unutarnjih poslova u studenome 2004. (Council of the European Union, 2004), a već u rujnu 2005. Komisija je donijela *Zajedničku agendu za integraciju: Okvir za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji* (Commission of the European Communities, 2005b) u kojoj je za svako načelo predložila aktivnosti realizacije na europskoj razini i na razini država članica.

Usprkos strateško-političkoj snazi zaključaka Europskoga vijeća i sveobuhvatnosti *policy* dokumenata Komisije posvećenih imigraciji, nezaobilazna je činjenica da oni nemaju snagu obvezujućih zakonskih instrumenata,[392] te je za finaliziranje „supranacionalizacije" imigracijske politike nakon Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Nice, bila ključna sudbina odredbi koje se odnose na odlučivanje o imigracijskoj politici u Vijeću te na ulogu Europskoga parlamenta i Suda EU-a u zadnjim izmjenama i dopunama Osnivačkih ugovora usvojenima donošenjem Lisabonskog ugovora (2007.).

Tim je Ugovorom dotadašnja Glava IV. pod nazivom „Vize, azil, imigracija i druge politike koje se odnose na slobodno kretanje osoba" zamijenjena Glavom V. naslovljenom „Područje slobode, sigurnosti i pravde" unutar koje su sve mjere koje su obuhvaćene područjem azila i imigracije objedinjene u II. poglavlju pod nazivom „Politike graničnih kontrola, azila i imigracije" (Treaty of Lisbon, 2007). Riječ je o promjeni instrumenta primarnog zakonodavstva koja je istovremeno nomotehničke, simboličke i supstancijalne prirode, jer je osim drukčijeg numeriranja i naslovljavanja cjeline koja se odnosi na slobodu, sigurnost i pravdu u njoj po prvi puta upotrijebljen izraz „politike" čime se „implicira viša razina integracije" (Niemann, 2012: 25). Tu pretpostavku potvrđuje i činjenica da je u II. poglavlju propisano da je Unija dužna „dati okvir zajedničkoj politici azila, imigracije i kontrole vanjskih granica" koji je „pravedan prema državljanima trećih zemalja" (članak 61.) te „razviti zajedničku politiku čiji je cilj osigurati, u svim fazama, [...] pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama" (članak 63.a) uz učinkovito upravljanje migracijskim tokovima i suzbijanje nezakonite imigracije i trgovanja ljudskim bićima.

[392] To je razvidno i iz jezičnog registra u kojem obiluju modalni glagoli i glagoli kojima se sugeriraju preporuke, savjeti i sl.

Uvrštavanjem pravičnog postupanja prema državljanima trećih zemalja u tekst Osnivačkog ugovora Unije postignut je značajan zakonski napredak, s potencijalnim pozitivnim provedbenim implikacijama za imigracijsku politiku na europskoj razini. On je dodatno osnažen činjenicom da je konačno uvedeno glasovanje kvalificiranom većinom i proces suodlučivanja Vijeća i Europskog parlamenta o mjerama koje se odnose na uvjete ulaska i boravka, spajanje obitelji te definiranje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama (članak 63.a), čime je dovršeno prenošenje imigracijske politike Unije iz interguvernmentalne metode odlučivanja u metodu Zajednice i zatvoren krug komunitarizacije ove politike (Niemann, 2012: 35).

Međutim, odredbe kojima se zahtijeva pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja ostale su u okvirima sigurnosnog diskursa o kontroli vanjskih granica i suzbijanja kriminala, posebno nezakonitih migracija i trgovanja ljudima, pa u tom pogledu imigracijska politika nije uspjela 'sići s puta' koji je utrt davnih sedamdesetih godina prošloga stoljeća u vrijeme interguvernmentalne suradnje policijskih i sigurnosnih službi u području danas obuhvaćenom Pravosuđem i unutarnjim poslovima. Jednako tako, dok se Lisabonskim ugovorom (Treaty of Lisbon, 2007) od Unije zahtijeva formuliranje zajedničke imigracijske politike, Vijeće i Europski parlament mogu, ali nisu dužni, uspostaviti mjere za promicanje integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državama primateljicama, „isključujući bilo kakvo usklađivanje zakona i propisa država članica“ i ne dovodeći u pitanje njihovo pravo da „odrede opseg admisije državljana trećih zemalja koji dolaze [...] na njihov teritorij u potrazi za poslom“ (članak 63.a, stavci 4. i 5.). S obzirom na takvo formuliranje odredbi o imigracijskoj politici, za opis dinamike njezinog oblikovanja i razvoja mogao bi se posuditi izraz 'push-pull' iz jedne od teorija uzroka migracija,[393] pri čemu bi element pogurivanja ('push') predstavljale inicijative Europskoga vijeća, Komisije i Europskog parlamenta u nastojanju da se države članice potakne na ujednačavanje propisa i praksi, dok bi se element povlačenja ('pull') ogledao u težnjama i naporima država članica da se odupru takvom 'pogurivanju' i povuku europsku imigracijsku politiku u smjeru nacionalnih rješenja u okolnostima kada postoji percepcija ugroženosti nacionalnog suvereniteta i nacionalnih interesa.

Lisabonskim ugovorom nedvojbeno je otvorena nova faza u razvoju imigracijske politike, jer je njime omogućeno olakšano donošenje odluka o ulasku i članstvu imigranata koje više ne počiva na jednoglasnosti u Vijeću. Dokumenti nastali nakon njegovog stupanja

[393] V. str. 51 disertacije i fusnotu 111.

na snagu (2009.), primjerice *Europska agenda o migracijama* iz 2015. (European Commission, 2015) i *Akcijski plan o integraciji državljana trećih zemalja* iz 2016. (European Commission, 2016)[394], pokazuju da se prioriteti te politike i dalje kreću između sigurnosnih aspekata i integracije državljana trećih zemalja, na čemu je bio naglasak u razdoblju između Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Lisabona. Situacija na izvorištima izbjegličkih tokova, politička situacija u državama primateljicama, kao i daljnji institucionalni razvoj EU-a utjecat će na to koja će od tih dviju dimenzija imati prevagu u daljnjem razvoju europske imigracijske politike.

3.3 Dizajn, ciljevi i instrumenti javnih politika

Prethodno potpoglavlje pokazalo je na koji način su ključne institucije najprije Europske zajednice, a potom i Unije, nastojale odgovoriti na promjene u migracijskim kretanjima koje su se na europskome tlu počele događati nakon naftne krize u sedamdesetim godinama prošloga stoljeća. Iz tog se prikaza iščitavaju moguće definicije pojma javne politike, često rabljenog u engleskoj inačici *policy* u hrvatskom akademskom diskursu. Ovo potpoglavlje će nakon definiranja toga pojma objasniti što se podrazumijeva pod dizajnom javnih politika te kakve ciljeve i instrumente javne politike mogu imati. To je, nakon kontekstualnog, onaj drugi, teorijski predkorak koji prethodi tematskoj analizi imigracijske politike Unije.

Javne politike se u najširem smislu mogu shvatiti kao kolektivni odgovori na određene probleme u društvu. Ono što ih čini javnima jest bavljenje pitanjima od širokog društvenog ili javnog interesa (Birkland, 2011: 10-11), a ono što ih razlikuje od povremenih i izoliranih odgovora pojedinih društvenih čimbenika, primjerice političkih stranaka, nevladinih organizacija ili udruga ili gospodarskih subjekata, jest njihova autoritativnost, cjelovitost, svrhovitost i stabilnost. Drugim riječima, kako bi se odgovori na pojedine društvene probleme mogli smatrati javnom politikom moraju potjecati od tijela vlasti, imati točno određenu svrhu, baviti se određenim društvenim problemom holistički, obuhvaćajući što je moguće više njegovih aspekata, i posjedovati određenu razinu predvidljivosti ili usustavljenosti. U literaturi se javne politike najčešće i definiraju kao odgovori vlada, službenih tijela ili zakonodavca na određene probleme i ističu se njihove ovdje navedene značajke (Anderson, 2006: 6-9; Birkland, 2011: 203). Javne politike, međutim, mogu biti i negativan odgovor ili izostanak odgovora na određena društvena pitanja, odnosno takozvano 'neodlučivanje'

[394] V. uzorak i popis kodiranih dokumenata u Prilogu 3.

(Anderson, 2006: 9, Birkland, 2011: 203, Dye u Colebatch, 2004: 39 i u Howlett, 2011: 15). Može li se sa stajališta teorije javnih politika reći da bavljenje imigracijskim pitanjima na razini europskih institucija poprima obilježja javne politike od donošenja Ugovora iz Amsterdama 1997. i sastanka Europskoga vijeća u Tampereu dvije godine kasnije?

U desetljećima koja su prethodila Amsterdamu i Tampereu, kao što je prikazano u potpoglavlju 3.2, Vijeće ministara pravosuđa i unutarnjih poslova donosilo je instrumente sekundarnog zakonodavstva, koji su se bavili pravima samo jedne kategorije imigranata, onih iz drugih država članica, opirući se naporima Europske komisije da se područje njihove primjene proširi i na državljane trećih zemalja. Nadalje, u to vrijeme prava imigranata sagledavana su primarno u funkciji uspješnije realizacije jedinstvenog tržišta Zajednice, a ne kao pitanja koja su sama po sebi važna za politički, gospodarski i društveni život država članica, ali i Zajednice u cjelini i koja bi se zato trebala rješavati na nadnacionalnoj razini u nastojanju da se usklade različiti pristupi država članica. S jedne strane, zbog ograničenog područja primjene uredbi i direktiva koje su se odnosile na imigrante, nije postojao zakonodavni okvir koji obuhvaća imigracijska pitanja u cjelini, a s druge strane, nijedna europska institucija u to vrijeme nije imala ulogu aktera koji definira pristup imigraciji, te su prevladale inicijative država članica izražene kroz Vijeće ministara. Moglo bi se zaključiti da su u to vrijeme izostala obilježja autoritativnosti, ususlavljenosti i cjelovitosti te konzistentnosti u odgovorima na određena društvena pitanja zbog kojih se u to vrijeme ne može govoriti o postojanju europske imigracijske politike u pravom smislu te riječi. S druge strane, činjenica da pitanja slobodnog kretanja i položaja imigranata iz trećih zemalja nije bilo na dnevnom redu europskih institucija do kraja devedesetih godina prošloga stoljeća može upućivati i na zaključak da je imigracijska politika postojala više u obliku takozvanog 'neodlučivanja', te je bila drugačijeg sadržaja u odnosu na onu nakon donošenja Ugovora iz Amsterdama i održavanja sastanka Europskoga vijeća u Tampereu.

To nas dovodi do pitanja dizajna javnih politika. Javne politike često se proučavaju kao procesi koji se odvijaju u nekoliko faza ili ciklusa koji su u literaturi različito podijeljeni i različito se nazivaju (Colebatch, 2004: 47-48; Howlett, 2011: 18-19).[395] Najopćenitije se može reći da se odvijaju od faze prepoznavanja određenog pitanja ili problema i njegovog stavljanja na dnevni red tijela zaduženih za kreiranje javnih politika u odgovarajućem

[395] Colebatch opisuje fazni ili ciklički model sastavljen od nekoliko „sukcesivnih faza“, a to su određivanje ciljeva, odabiranje tijeka djelovanja, implementacija tih djelovanja, vrednovanje rezultata i preinačavanje *policya* (Colebatch, 2004: 47). Howlett fazama rješavanja problema u općenitom smislu pridružuje moguće „faze formiranja javne politike“, a to su određivanje dnevnog reda, formuliranje javne politike, donošenje odluka, provedba javne politike i njezina evaluacija (Howlett, 2011: 19).

području, kroz oblikovanje rješenja i fazu odlučivanja o načinu njegovog rješavanja, provedbu donesenih odluka i, naposljetku, evaluaciju ili vrednovanje provedene politike. Evaluacijom se utvrđuje postignuti učinak i donose se nove odluke o eventualnim poboljšanjima ili preinakama koje je potrebno uvesti ili o ukidanju određenih mjera. U fazi odlučivanja o načinu rješavanja prepoznatog pitanja ili problema donose se odluke o tome što se želi postići, čime i na koji način. Ti elementi promatrani zajedno čine dizajn određene javne politike.

U literaturi se dizajn javnih politika definira na različite načine. Neki autori ga smatraju „sadržajem ili supstancom javne politike“ (Larson Schneider i Ingram, 1997: 2), drugi ga promatraju kao proces u kojem se oblikuje određena javna politika u fazi formulacije (Birkland, 2011: 228; Petek i Petković, 2014: 53), a često se promatra i kao skup elemenata od kojih je određena javna politika sastavljena (Howlett, 2011: 20-21; Larson Schneider i Ingram, 1997: 2). Dizajn javnih politika i kada je definiran kao sadržaj nije statičan, već je podložan promjenama, ovisno o rezultatima provedbe i evaluacije javnih politika. Stoga se u literaturi obično navodi da dizajn nastaje u fazi formulacije određene javne politike, ali ga je teško ili nemoguće promatrati izdvojeno od faze provedbe koja bitno oblikuje njegove elemente (Birkland, 2011: 229; Petek i Petković, 2014: 53). Dizajn javnih politika može se proučavati sa stajališta sustava koji ga oblikuje ili iz perspektive elemenata od kojih je sastavljen, a koji i sami ovise o tom sustavu. Naizgled se čini da se radi o raspravi koja se vrti u krug, ali te je dvije perspektive ipak moguće i poželjno ih je odvojeno proučavati.

Pod sustavom koji oblikuje dizajn pojedine javne politike misli se na sve vladine i nevladine aktere koji jesu ili bi mogli biti uključeni u njegovo oblikovanje. O idejama tvoraca javnih politika na pojedinim razinama tog sustava te o njihovoj ulozi i moći u sustavu uvelike će ovisiti i dizajn javnih politika.[396] U kontekstu imigracijske politike Unije, pristup iz ove perspektive fokusirao bi se na odnose među europskim institucijama koje su ključne za oblikovanje dizajna te politike i njega bi bilo teže empirijski provjeriti bez konkretnih insajderskih informacija o modalitetima i dinamici tih odnosa. Oni su, stoga, u prethodnim odjeljcima prikazani na temelju dostupne literature radi lakšeg razumijevanja procesa oblikovanja ove politike na razini Unije.

Drugi pristup polazi iz perspektive elemenata javnih politika. Iako bitno ovise o sustavu koji oblikuje dizajn pojedine javne politike, jednom kada su definirani na njih bitno utječu uzajamni odnosi među pojedinim elementima. U literaturi se elementi dizajna definiraju na različite, ali međusobno srodne načine. Za Larson Schneider i Ingram dizajn čine ciljane

[396] O tome v. Howlett, 2011: 31-38.

skupine (primatelji koristi i opterećenja od pojedinih javnih politika), ciljevi ili problemi koje treba riješiti, pravila prema kojima se ti ciljevi postižu, obrazloženja koja objašnjavaju ili legitimiraju određenu javnu politiku i pretpostavke, odnosno logičke veze koje spajaju ostale elemente (Larson Schneider i Ingram, 1997: 2). Birkland pod elementima dizajna javnih politika podrazumijeva ciljeve, uzročno-posljedične veze između odluke koja je donesena i njezinog ishoda, instrumente, ciljane skupine na koje će se djelovati određenom javnom politikom i provedbu javnih politika (Birkland, 2011: 231).

Bez obzira kako se definirali pojedini elementi dizajna i dizajn sâm, dva su elementa u svim pristupima nezaobilazna, a to su ciljevi i instrumenti za njihovo ostvarivanje. Odluke o oba elementa ovisit će o tome kome je pojedina javna politika namijenjena, odnosno o njezinim ciljanim skupinama ili ciljanoj populaciji (Larason Schneider i Ingram, 1997: 85; Petek i Petković, 2014: 39). To su grupe stanovništva na koje će utjecati provedba pojedine javne politike namećući im svojevrsne obveze i/ili donoseći im određene povlastice ili koristi. Kada je riječ o europskoj imigracijskoj politici, glavna podjela ciljanih skupina je na građane država članica i državljane trećih zemalja. Istraživanje će pokazati jesu li se i kako promijenili ciljevi i instrumenti te politike s obzirom na promjenu u ciljanoj populaciji kojoj ona postaje namijenjena s krajem 20. stoljeća.

Ciljane skupine mogu istovremeno biti i akteri javnih politika iako je temeljna razlika između jednih i drugih u tome što akteri aktivno oblikuju pojedine javne politike, odnosno „sudjeluju u procesu stvaranja politika“ (Petek i Petković, 2014: 23), dok su ciljane skupine obično pasivne, odnosno imaju ulogu primatelja obveza, te prednosti ili povlastica od pojedine javne politike (Petek i Petković, 2014: 39). U počecima europske imigracijske politike, državljani trećih zemalja bili su tek nedovoljno prepoznata ciljana skupina na koju su utjecali pojedini instrumenti ove politike, dok se s prijelazom stoljeća potiče uključivanje imigrantskih udruženja u oblikovanje i provedbu imigracijskih politika kako na europskoj razini, tako i na razini država članica.

Nakon faze uočavanja određenog problema i njegovog stavljanja na dnevni red tvoraca javnih politika, prvo pitanje koje se postavlja jest kako ga riješiti i koja su moguća rješenja. Odluka o najpovoljnijem rješenju ovisit će o onome što donositelji odluka žele postići. To je trenutak kada se govori o određivanju ciljeva pojedine javne politike. Kao i u slučaju objašnjavanja faza oblikovanja i dizajna javnih politika, tako se i ciljeve javnih politika može definirati i kategorizirati na različite načine (Birkland, 2011: 232). Oni će u velikoj mjeri ovisiti o vrsti javne politike o kojoj se odlučuje. Najopćenitija podjela jest ona koja razlikuje politike usmjerene postizanju konkretnih i mjerljivih ishoda i rezultata od onih koje su

„usredotočene na manje opipljive, normativne i kognitivne aspekte oblikovanja javnih politika“ (Howlett, 2011: 16). Ciljeve kojima teže potonje politike Stone grupira u četiri kategorije, a to su „jednakost, učinkovitost, sigurnost i sloboda“ (v. Stone u Birkland, 2011: 232). To je najopćenitija razina ciljeva koje i u politikama nefokusiranima na ostvarivanje mjerljivih rezultata treba konkretizirati kako bi se mogla pratiti provedba javne politike o kojoj je riječ.

U literaturi o javnim politikama obično se govori o tri razine ciljeva (Howlett, 2011: 16-17, Petek i Petković, 2014: 42-43). Četiri glavne kategorije koje Stone navodi nazivaju se općim ili dugoročnim ciljevima ili svrhama javnih politika ('aims', 'goals', 'overall purpose', i sl.). Oni se određuju na makro-razini pojedine politike kao „izjave vlade o [njezinim] stremljenjima i ambicijama u pojedinom području javnih politika“ (Howlett, 2011: 17) i ne izražavaju se mjerljivim vrijednostima. Sljedeću razinu predstavlja operacionalizacija općih ciljeva, odnosno definiranje konkretnijih ciljeva prema pojedinim područjima određene javne politike pomoću kojih se ostvaruje njezina opća svrha. Ti takozvani „operativni ciljevi“ (Petek i Petković, 2014: 43) određuju se na razini koju Howlett naziva „mezo-razinom“, jer se definiraju između općih ciljeva pojedine javne politike i precizno definiranih mjera na „mikro-razini“ (Howlett, 2011: 17). Potonju, treću razinu ciljeva predstavljaju mjerljive ciljane vrijednosti kojima se utvrđuje postizanje operativnih i, u konačnici, općih ciljeva javnih politika. Operativnim ciljevima obično se odredi kratkoročni ili srednjoročni okvir u kojem ih treba ostvariti, a mjerama se onda dodatno opiše što će pojedini nositelji mjera poduzeti i kako u zadanom roku.

Što nam takva raščlamba ciljeva javnih politika govori o imigracijskoj politici Europske unije? Njezini dokumenti se u zadnjem poglavlju disertacije analiziraju na temelju provedenog kodiranja i teorijskog okvira iz prvog dijela disertacije. Međutim, ovdje je radi konkretiziranja teorijske rasprave o ciljevima javnih politika korisno primijeniti tri gore navedene razine na imigracijsku politiku Unije. S obzirom na opis razvoja te politike u prethodnom potpoglavlju, njezini glavni opći ciljevi mogli bi se odrediti kao sigurnost te jednakost, ravnopravnost i integracija građana imigrantskog podrijetla. Iz perspektive ljudskih prava imigranata i poboljšanja njihovog položaja u zemljama primateljicama, jednakost i ravnopravnost su važniji opći ciljevi te politike od sigurnosti. Međutim, do kasnih devedesetih godina prošloga stoljeća, dominantni opći cilj imigracijske politike Unije ipak je bio sigurnost, dok su se jednakost i ravnopravnost odnosili samo na imigrante iz drugih država članica, najprije Zajednice, a potom Unije. Nakon donošenja Ugovora iz Maastrichta, a

posebno s donošenjem Ugovora iz Amsterdama, opći ciljevi i ciljane skupine na koje se oni odnose prošireni su i na državljane trećih zemalja.

Na razini operativnih ciljeva mogu se postaviti sljedeća pitanja: Što se namjerava napraviti kako bi se poboljšala sigurnost građana Unije te što se namjerava poduzeti kako bi se ostvarila jednakost, ravnopravnost i integracija građana imigrantskog podrijetla? Operativni ciljevi koji se odnose na opći cilj sigurnosti mogu se definirati u smjeru suzbijanja nezakonitih migracija i trgovanja ljudima, poboljšanja kontrole granica, i sl. S druge strane, operativni ciljevi kojima se želi postići jednakost i ravnopravnost građana imigrantskog podrijetla mogu biti suzbijanje diskriminacije i približavanje statusa imigranata statusu građana država članica. Opći cilj integracije može se raščlaniti kroz operativne ciljeve koji se odnose na pristup tržištu rada, socijalnim, zdravstvenim i obrazovnim uslugama, ali i suzbijanje diskriminacije, što pokazuje da se operativni ciljevi različitih općih ciljeva mogu preklapati. Naposljetku, specifične mjere kojima će se ostvariti ti ciljevi mogle bi obuhvaćati donošenje odgovarajućih zakonskih instrumenata za svaki od navedenih ciljeva, osiguravanje financijskih sredstava za poboljšanje integracije, organiziranje promidžbenih kampanja o važnosti imigracije za gospodarstva i demografske trendove u državama članicama Unije, i sl. Međutim, neke od tih mjera mogu se smatrati i instrumentima imigracijske politike Unije.

Tijekom selektiranja i uzorkovanja građe, proučen je veliki broj dokumenata koji se odnose na različite aspekte europske imigracijske politike u razdoblju od sedamdesetih godina prošloga stoljeća do dokumenata nastalih unatrag nekoliko godina. U toj je fazi uočeno da je ciljeve dobro razdvojiti na glavne i suplementarne opće ciljeve, umjesto na opće i operativne ciljeve. Naime, neki ciljevi su u funkciji nekoliko glavnih općih ciljeva i na svojevrstan način ih konkretiziraju, odnosno ukazuju na smjer kojim bi trebalo ići u postizanju općih ciljeva. Međutim, ti ciljevi, koje smo nazvali suplementarnima, najčešće nisu mjerljivi, niti imaju strogo zadane vremenske okvire, te ih se ipak ne može smatrati operativnima. Radi preglednije analize europske imigracijske politike, u disertaciji ćemo se stoga zadržati samo na te dvije razine ciljeva, a mogući glavni i suplementarni opći ciljevi te politike prikazani su u Tablici 2.

Tablica 2: Prikaz mogućih glavnih i suplementarnih općih ciljeva imigracijske politike Europske unije

Glavni opći ciljevi	Suplementarni opći ciljevi
Sigurnost	- Sprječavanje nezakonitih migracija - Suzbijanje i sankcioniranje trgovanja ljudima - Promicanje zakonitih migracija - Učinkovita kontrola i upravljanje granicama
Jednakost	- Približavanje statusa imigranata statusu građana država primateljica - Suzbijanje diskriminacije - Osiguravanje jednakih mogućnosti - Poštivanje različitosti
Integracija	- Osiguravanje jednakih mogućnosti - Suzbijanje diskriminacije - Olakšavanje pristupa tržištu rada - Odgovarajuće stambeno zbrinjavanje - Dostupnost zdravstvenih i socijalnih usluga imigrantima - Građansko sudjelovanje - Političko sudjelovanje - Poštivanje različitosti
Solidarnost[397]	- Djelotvorna suradnja s trećim zemljama - Pravedna raspodjela opterećenja među državama članicama - Učinkovito vraćanje imigranata

Jednom kada su definirani ciljevi javne politike, donositelji odluka trebaju odlučiti kako će ih ostvariti i to je faza određivanja pomagala ili instrumenata javne politike (Birkland, 2011: 243). Instrumenti se mogu definirati kao „tehnike ili sredstva pomoću kojih države nastoje ostvariti svoje ciljeve“ (Howlett, 2011: 22) ili kao „metoda pomoću koje vlada nastoji ostvariti cilj [neke] javne politike“ (v. Salamon i Lund u Birkland, 2011: 243). Oni, ustvari, predstavljaju načine provedbe ili implementacijska pomagala pojedine javne politike. Bez obzira na nijanse u definicijama, može se reći da je uloga instrumenata u dizajnu javnih politika prilično jasna. Ono što je važnije i teže od jednoznačnog definiranja instrumenata jest

[397] Ovaj opći cilj i mogući pripadajući operativni ciljevi više se tiču vanjskopolitičke komponente imigracijske politike Unije i odnosa među državama članicama u pogledu raspodjele izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite na europskome tlu. Za istraživanje mogućih obrazaca imigracijske politike EU-a i njihove usporedbe s teorijskom suprotstavljenošću kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu ljudskim pravima imigranata važni će biti tek oni aspekti ovih ciljeva koji se odnose na kontrolu 'odljeva mozgova' i poticanje razvoja u trećim zemljama.

njihovo kategoriziranje. Naime, kao i u slučaju ciljeva, instrumente je potrebno na neki način grupirati kako bi se slične kategorije instrumenata mogle primjenjivati na različite javne politike, bez obzira o kojem se području javnih politika radi.

Iz literature o mogućim kategorizacijama instrumenata (Birkland, 2011: 243-247; Howlett, 2011: 45-56) može se zaključiti da je, zbog šarolikosti instrumenata za koje se donositelji odluka opredjeljuju u različitim državama i različitim područjima javnih politika, vrlo teško uspostaviti dosljednu i sustavnu podjelu instrumenata koja bi mogla biti općenito primjenjiva. Howlett predlaže kategoriziranje instrumenata koje prati podjelu ciljeva, te i kod instrumenata razlikuje opću razinu, operativnu razinu i razinu vrlo precizno određenih implementacijskih mehanizama pomoću kojih se mjeri ostvarivanje određenog cilja (Howlett, 2011: 16-17). Na općoj razini, donositelji odluka se načelno opredjeljuju za mehanizam provedbe, odnosno za organizacijski ustroj provedbe za koji smatraju da najviše odgovara određenoj politici i općim ciljevima koji su za nju određeni. Za operativne ciljeve na mezo-razini određuju se konkretne vrste instrumenata za svako pojedino područje na koje se odnosi određeni operativni cilj. Naposljetku, unutar svakog područja i svake vrste instrumenata, na mikro-razini se određuju konkretni pokazatelji za svaki instrument, tj. ono što Howlett naziva „posebnom kalibracijom pomagala javnih politika“ (Howlett, 2011: 17).

Birkland, s druge strane, kao moguću korisnu podjelu instrumenata predlaže onu prema kojoj se instrumenti razlikuju prema tome kakvu obvezujuću ili prinudnu snagu imaju, pa u tom kontekstu spominje dvije opće kategorije – onu prinudnih ili obvezujućih instrumenata i kategoriju neobvezujućih instrumenata (Birkland, 2011: 246). U kontekstu europske imigracijske politike, prva bi mogla obuhvaćati obvezujuće instrumente sekundarnog zakonodavstva Unije, dok bi druga mogla obuhvaćati informacijske kampanje za promicanje različitosti, tiskanje priručnika o integraciji imigranata, i sl.

Prve podjele instrumenata temeljile su se upravo na razlikama u snazi prinude koju vlade žele primijeniti i nositeljima prinude, pa su razlikovale regulatorne od neregulatornih instrumenata koje rabe javna tijela ili neovisna regulatorna povjerenstva (v. Cushman u Howlett: 46). Krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina prošloga stoljeća Theodore Lowi je razvio posebnu podjelu instrumenata prema „met[ama] prinude i vjerojatnost[i] stvarne primjene [prinude]“ (v. Lowi u Howlett: 46) i tako dobio četiri glavne skupine javnih politika: distributivne, regulatorne, redistributivne i konstitutivne.[398] U osamdesetim

[398] U regulatornim politikama je visoka vjerojatnost primjene prinude i točno su određene mete prinude, u distributivnima su također mete prinude vrlo specifične, ali je vjerojatnost primjene prinude mala, u

godinama prošloga stoljeća neki su autori počeli rabiti sve više kriterija za razlikovanje instrumenata, ali je element prinude ostao važan u njihovoj kategorizaciji (Howlett, 2011: 47).

Jednom od korisnih podjela instrumenata iz toga vremena, koja je kasnije razrađena kako bi odgovorila na izazove digitalnog doba, smatra se ona Christophera Hooda iz 1983. (Hood i Margetts, 2007: 11, 13-14), koji polazi od vlade kao središnjeg mjesta na kojem je okupljeno mnoštvo mogućih pomagala za postizanje određenih ciljeva (Hood i Margetts, 2007: 3). U pozadini takvog pristupa i razmišljanja o raznovrsnosti instrumenata jest nastojanje da ih se podijeli u nekoliko grupa koje bi se mogle primjenjivati bez obzira na područje javne politike ili nacionalni kontekst o kojem je riječ. Stoga su instrumenti najprije razvrstani u dvije kategorije prema njihove dvije temeljne svrhe ili funkcije, a to su uočavanje ili detektiranje postojećeg stanja te činjenje, odnosno poduzimanje konkretnih mjera. Na taj način dobivena je podjela instrumenata na detektore ('detectors') i činitelje ('effectors'), odnosno instrumente koji vladama služe za prikupljanje informacija o postojećem stanju, potrebnim promjenama, planovima, i slično, dok se u činitelje ubrajaju instrumenti kojima vlade na temelju utvrđenog stanja stvari djeluju u smjeru postizanja zadanih ciljeva (Hood i Margetts, 2007: 3-5).

Na drugoj razini podjele instrumenata Hood je postavio pitanje o tome koje resurse vlade imaju na raspolaganju bez obzira na nacionalni kontekst i područje javne politike te utvrdio da se radi o četiri skupine resursa „koje vlade obično posjeduju zbog same činjenice što *jesu*[399] vlade i kojima se mogu poslužiti u primjeni pomagala za detektiranje i činjenje“ (Hood i Margetts, 2007: 5). Prva obuhvaća resurse koji vladi stoje na raspolaganju zbog same činjenice da postoje određena vladina tijela zadužena za određeno područje javnih politika. Tu je skupinu Hood nazvao „nodality“ (nodalnost*)* želeći primjenom tog termina ukazati da se radi o instrumentima koje vlade imaju na raspolaganju zbog same činjenice što predstavljaju središta prikupljanja ili davanja informacija. Riječ potječe od engleske riječi 'node' ili 'čvor', koju Hood u kontekstu instrumenata javnih politika definira kao „križanje informacijskih kanala“ (Hood i Margetts, 2007: 5). Tako instrumenti iz ove skupine obuhvaćaju razne oblike informiranja i izvještavanja, bilo da se radi o tome je li vlada tek primatelj informacija ili njihov davatelj. U tu skupinu spadaju informacijske kampanje, istraživanja tržišta, edukacija kao instrument kojim se određene ciljane skupine informiraju o vladinim ciljevima i mjerama, savjetovanja, i tomu slično.

---

redistributivnima su mete prinude općenite, ali je visoka vjerojatnost primjene prinude, dok su u konstitutivnim politikama i mete prinude općenite i vjerojatnost primjene prinude mala.

[399] Kurziv u izvorniku.

Drugu skupinu instrumenata predstavljaju instrumenti koji imaju obvezujuću snagu, odnosno autoritet („authority“) za propisivanje i provedbu pojedinih mjera javne politike. U tu skupinu ubrajaju se instrumenti koje vlade imaju na raspolaganju kako bi nešto odredile ili propisale, odnosno „službeno zatražile, zabranile, zajamčile [ili] presudile“ (Hood i Margetts, 2007: 5). Ta skupina instrumenata obuhvaća sve moguće oblike zakonskih akata, propisa, uredbi, presuda, i tomu slično. U kontekstu imigracijske politike Unije, u ovu skupinu instrumenata ubrajaju se obvezujući instrumenti primarnog i sekundarnog zakonodavstva Unije, poput izmjena i dopuna Osnivačkih ugovora koje se odnose na položaj imigranata, posebno kada se njihovo područje primjene proširuje na državljane trećih zemalja, kao i uredbe te direktive.[400]

Treću skupinu čine instrumenti financijske prirode („treasure“), koji uključuju financijska sredstva kojima vlada raspolaže, ali i sve što se „može slobodno razmjenjivati“ (Hood i Margetts, 2007: 5). Kada je riječ o imigracijskoj politici EU-a, financijski instrumenti mogli bi se odnositi na sredstva koja su posebno namijenjena programima integracije državljana trećih zemalja, poput različitih fondova Unije namijenjenih različitim područjima uključivanja imigranata u društvo zemlje primateljice.

Naposljetku, četvrtu skupinu čine instrumenti koji se odnose na organizaciju, točnije na ljudske resurse kojima vlade raspolažu za postizanje svojih ciljeva i provedbu svojih javnih politika. Hood i Margetts navode da je ova skupina instrumenata povezana s prethodnima, ali „nije samo njihov derivat budući da je logički moguće posjedovati organizaciju [...] bez financija ili autoriteta“, odnosno nadležnosti za donošenje bilo kojih akata kojima se nešto uređuje, određuje, zahtijeva, zabranjuje ili presuđuje.[401] Ova skupina instrumenata se u kontekstu imigracijske politike Unije može odnositi na posebne ustrojstvene jedinice u europskim institucijama koje su zadužene za pitanja prava i položaja te integraciju imigranata u različitim sektorima.

Prvim slovima četiriju navedenih kategorija instrumenata na engleskom jeziku, Hood je dobio taksonomiju koja je u teoriji javnih politika poznata kao NATO taksonomija. Vrstu resursa Hood je premrežio s njihove dvije ključne svrhe, odnosno s podjelom na detektore i činitelje te na taj način dobio osam osnovnih vrsta instrumenata (Hood i Margetts, 2007: 4).

---

[400] Ta skupina može uključivati i presude Suda EU-a koje se odnose na pitanja prava i položaja radnih migranata, ali ta institucija EU-a nije uključena u analizu dizajna europske imigracijske politike zbog specifičnosti njezinih dokumenata (presuda i mišljenja Nezavisnih odvjetnika), koji se ne mogu kodirati i analizirati kao *policy* dokumenti ostalih institucija uključenih u analizu.

[401] Primjer takvog oblika organizacije u području hrvatskog pravosuđa može biti javna ustanova za stručno usavršavanje koja ne donosi obvezujuće akte, niti potpuno samostalno raspolaže svojim proračunom, već to čini za nju zaduženo ministarstvo.

Informiranje, tako, kao nodalni instrument može biti u funkciji detektora ako vlada samo prikuplja informacije na temelju kojih će se donositi određeni zakoni ili provedbeni propisi, ali isto tako može biti i činitelj u slučajevima kada vlada obavještava određenu skupinu stanovništva ili cijelo stanovništvo o uvođenju određenih reformi ili mjera kojima će se unijeti promjene u određeno područje javnih politika radi postizanja zadanih ciljeva. Jednako tako, financijski resursi mogu funkcionirati kao detektori kada se rabe u funkciji istraživanja tržišta ili nekog drugog ispitivanja određenog područja javne politike radi pripreme za donošenje zakona i drugih mjera kojima će se uvesti promjene na tržište ili u to područje. S druge strane, kada se financijski resursi rabe kako bi se proveli određeni programi namijenjeni pojedinim skupinama stanovništva (primjerice imigrantima), oni tada nedvojbeno imaju funkciju činitelja. Usprkos jasnoći Hoodove taksonomije, pojedine vrste instrumenata nije uvijek moguće jasno razgraničiti, te i sam autor priznaje da „četiri osnovne 'NATO' vrste [instrumenata] nikako nisu neovisne jedna o drugoj, već se u stanovitoj mjeri rubno preklapaju“ (Hood i Margetts, 2007: 4).

Howlett, pak, nakon razdvajanja ciljeva i instrumenata na tri razine, primjenjuje Hoodovu klasifikaciju instrumenata na srednjoj, mezo-razini (Howlett, 2009: 78-82). Ona je možda ključna za oblikovanje javnih politika, jer se odnosi na ciljeve koji su mjerljiviji i konkretniji od vrlo općenito postavljenih ciljeva na makro-razini. S druge strane, na toj se razini ne očekuje vrlo usko i precizno određivanje pokazatelja provedbe pojedinih instrumenata zbog čega oblikovanje pojedine javne politike može biti zahtjevno na mikro-razini. Howlett se slaže s Hoodom da su autoritet prisile koji vlade imaju, financijska sredstva kojima raspolažu, organizacijske strukture i inormacije temeljni resursi koji stoje na raspolaganju svakoj vladi. Međutim, on ih s obzirom na svrhu kojoj služe dijeli na sadržajne i procesne instrumente, umjesto na detektore i činitelje (Howlett, 2009: 81-82). Za kraj ovog potpoglavlja tablično je prikazana moguća klasifikacija instrumenata europske imigracijske politike prema taksonomiji Hooda (Hood i Margetts, 2007: 5-11) i Howletta (Howlett, 2009: 82).

Tablica 3: Primjer moguće podjele instrumenata imigracijske politike Europske unije prema Hoodu[402] i Howlettu[403]

		Resursi			
		Nodalnost	**Autoritet**	**Financije**	**Organizacija**
Svrha	**Detektori**	- Izvještavanje (npr. izvješća o provedbi Haškog programa, godišnja izvješća o imigraciji i integraciji) - Istraživanje (npr. procjena potreba na tržištu rada i potrebni profili radnika imigranata)	- Mišljenja - Preporuke	- Financiranje programa za imigrante (npr. Europski fond za azil, migracije i integraciju – AMIF; Fond za vanjske granice - EBF; Europski fond za povratak - RF; Europski fond za izbjeglice - ERF; Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja - EIF)	- Glavna uprava Europske komisije za migracije i unutarnje poslove (DG HOME)[404] - Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (Odbor LIBE EP-a)[405]
	Činitelji	- Kampanje (npr. za promjenu percepcije imigranata u državama primateljicama)	- Direktive - Uredbe	- Poticaji za zapošljavanje imigranata - Financiranje kampanja za uključivanje pojedinih skupina imigranata	- Osnivanje posebnih ustrojstvenih jedinica za pitanja prava i položaja imigranata u Europskoj uniji

[402] Hood, 2009: 2-11.
[403] Howlett, 2009: 82.
[404] Directorate-General Migration and Home Affairs, 2018.
[405] European Parliament Committees. LIBE – Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2018.

4. Opis metodologije

Cilj i glavno istraživačko pitanje u velikoj mjeri odredili su metodu istraživanja. Naime, u radu nas zanima što nam dokumenti imigracijske politike Unije, kao pojave koja je predmet istraživanja, mogu reći o teorijskoj suprotstavljenosti kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu ljudskim pravima imigranata. Kako bismo pronašli odgovor na taj 'što', dokumenti ove politike analizirani su tako što su u njima tražene ključne teme i određivani odnosi među njima. To u konačnici omogućava da se utvrdi je li moguće govoriti o određenim obrascima imigracijske politike Unije koji ukazuju na eventualno pomirenje navedenih teorijskih pristupa ljudskim pravima imigranata u suvremenoj političkoj teoriji.

Iz tih razloga tematska analiza nametnula se kao pogodna metoda koja ispunjava nekoliko svrha. Ona omogućava uočavanje veza i odnosa među elementima ili temama koji su naizgled nepovezani, poseban način promatranja određene pojave i „analiziranje kvalitativnih informacija“ (Boyatzis, 1998: 4). Izabrana je kao najpodesnija za ovo istraživanje, jer su njome utvrđeni kodovi, ali i odnosi među njima kako bi se ustanovilo postoje li empirijski modeli europske imigracijske politike. Pri tome nas ne zanima samo učestalost pojavljivanja određenih kodova, već uzajamni odnosi među njima, što podrazumijeva da je u radu primijenjena predominantno kvalitativna tematska analiza. Tematska analiza odvija se kroz tri faze, a to su uzorkovanje, definiranje kodova i, naposljetku, primjena kodova (Boyatzis, 1998: 29). Prve dvije pobliže su opisane u potpoglavljima koja slijede, dok su rezultati provedenog kodiranja i primjene kodova prikazani i analizirani u petom poglavlju.

4.1 Uzorkovanje

Dokumenti koji su kodirani izabrani su prema sljedećih pet kriterija koji odgovaraju na pitanja tko, što, kako, zašto i kada. Prvi kriterij tako se odnosi na institucionalni izvor dokumenata, drugi na sadržaj, treći na vrstu dokumenata koji su kodirani, dok se četvrti odnosi na relevantnost dokumenata u uzorku, a peti na vremenski okvir obuhvaćen kodiranjem.

4.1.1 Prvi kriterij: Institucionalni izvor

Europska imigracijska politika, kao što je prikazano u potpoglavlju 3.2, značajno je promijenila svoj smjer od donošenja Ugovora iz Amsterdama, kada je premještena iz trećega u prvi stup Unije u nadležnost institucija Zajednice, a Komisiji je dano pravo isključive

zakonodavne inicijative u ovom području po isteku prijelaznog petogodišnjeg razdoblja od donošenja tog Ugovora (članak 73.o, stavak 2.).[406] Od tada su smjer njezinog razvoja i dizajn određivali zaključci Europskoga vijeća na redovnim polugodišnjim zasjedanjima i mnogobrojne inicijative Europske komisije. Stoga je kodiranjem obuhvaćeno najviše dokumenata upravo tih institucija Europske unije.

S obzirom na teorijsku suprotstavljenost u prvom dijelu rada između kozmopolitskog i komunitarističkog pristupa odnosu imigranata i zajednice primateljice, u procesu kodiranja treba istražiti da li se i kako ta suprotstavljenost odražava na dizajn imigracijske politike. Zbog toga je u kodiranje nužno uključiti i dokumente Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova kao ključne institucije kroz koju se predstavnici država članica mogu suprotstaviti inicijativama Komisije ili inzistirati na vlastitim, nacionalnim pristupima pitanjima admisije i članstva. Vijeće ministara se u svojim političkim odlukama zauzimalo za vrlo liberalan pristup državljanima trećih zemalja, dok je u pravnom pristupu pokazivalo „naglašenu zabrinutost za očuvanje nacionalnih interesa država članica u tom području“ (Vilá Costa, 1999: 436).

S druge strane, Europski parlament se rano počeo zalagati za šire tumačenje pojmova 'migrant' i 'sloboda kretanja osoba' na način da se ti pojmovi odnose i na državljane trećih zemalja, a ne samo država članica. Stoga je EP već od „ranih osamdesetih godina uvijek zauzimao opću, dosljednu poziciju kada je riječ o pravnom pristupu koji treba primijeniti radi utvrđivanja statusa stranaca izvan Zajednice“ (Vilá Costa, 1999: 433). Kodiranje je zato obuhvatilo i nekoliko dokumenata Europskoga parlamenta kao svojevrsnog korektiva ili ravnoteže između inicijativa Komisije i Vijeća ministara.

4.1.2 Drugi kriterij: Sadržaj dokumenata

Za potrebe ove disertacije, imigracijska politika se odnosi samo na jedan element zajedničke politike azila i imigracije, i to onaj posvećen pravičnom postupanju prema državljanima trećih zemalja,[407] što uključuje određivanje uvjeta za njihov ulazak i položaj u državama primateljicama. S obzirom na takvu definiciju europske imigracijske politike, nisu kodirani dokumenti koji se odnose isključivo na ostale elemente zajedničke politike azila i imigracije, odnosno dokumenti u cijelosti posvećeni Zajedničkom europskom sustavu azila, partnerstvu s trećim zemljama i upravljanju migracijskim tokovima. Iz istog razloga, u dokumentima koji sadržajem obuhvaćaju sve elemente zajedničke politike azila i imigracije,

[406] Za renumeriranje članaka v. fusnotu 380.
[407] V. početak potpoglavlja 3.2.

kodirani su samo oni dijelovi koji se odnose na državljane trećih zemalja. S obzirom da su teorijskim okvirom u prvom dijelu disertacije ulazak i članstvo definirani kao ključne razine proučavanja suprotstavljenosti kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu odnosu imigranata i zajednice primateljice, kodirani su dokumenti i dijelovi dokumenata koji se odnose na određivanje uvjeta za ulazak i boravak migranata te njihovu uključenost u društva zemalja primateljica. Dijelovi dokumenata posvećeni kontroli granica također bi mogli biti relevantni za pitanje otvaranja ili zatvaranja granica država članica Unije prema radnim migrantima. Oni su kodirani samo ako se odnose na određivanje uvjeta za ulazak, ali ne i ako se odnose na postupke i instrumente kontrole od strane policije i carinskih službi, informacijske sustave s tim u vezi, i sl.

4.1.3 Treći kriterij: Vrsta dokumenata

Ciljevi i instrumenti javnih politika najčešće su formulirani u strategijama i akcijskim planovima,[408] a u kontekstu europskih javnih politika tome treba pridodati zaključke, *policy* planove, agende, programe te zelene i bijele knjige. Stoga su za kodiranje izabrani upravo takvi strateški dokumenti gore navedenih europskih institucija koji su relevantni za dizajn i razvoj imigracijske politike Europske unije. Najveći dio dokumenata koji su kodirani su zaključci i programi Europskoga vijeća te komunikacije, akcijski planovi i agende Europske komisije. Takav odabir proizlazi iz opisa europske imigracijske politike koji je pokazao da su Europsko vijeće i Komisija, nakon Ugovora iz Amsterdama i sastanka EV-a u Tampereu 1999., postali ključnim pokretačima usmjeravanja i razvoja europske imigracijske politike. Europsko vijeće svoje smjernice, preporuke i zadatke za Komisiju ili Vijeće ministara pravosuđa i unutarnjih poslova najčešće iznosi u obliku zaključaka ili programa, dok je Komisija svoju viziju europske imigracijske politike od ranih devedesetih godina gradila najčešće kroz komunikacije. Ti su dokumenti po svom sadržaju ključni za provjeru jedne od pretpostavki istraživanja da se imigracijska politika Unije razvijala u smjeru kozmopolitizma i zato su to dominantne vrste dokumenata ovih dviju institucija koji su kodirani.

U Vijeću ministara su se do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora odluke o imigraciji donosile jednoglasno, najčešće u obliku zaključaka koji naizgled odražavaju jedinstven stav država članica, a ustvari su rezultat razgovora i rasprava predstavnika nacionalnih vlada o prijedlozima Komisije (Wallace, 2005: 61). Iako je Lisabonskim ugovorom jednoglasno

[408] U nacionalnim kontekstima, strategije obično prethode akcijskim planovima i sadrže opća načela, opis dosadašnjih postignuća, svrhu te opis područja u kojima se žele postići promjene, dok se u pratećim akcijskim planovima uz strategije navode konkretniji ciljevi, mjere, pokazatelji uspješnosti, nositelji i rokovi provedbe.

odlučivanje o pitanjima ulaska i boravka državljana trećih zemalja zamijenjeno glasovanjem kvalificiranom većinom, dokumenti koje Vijeće producira i dalje su najčešće u obliku zaključaka pa je ta vrsta dokumenata dominantna u kodiranju kada je riječ o ovoj instituciji. Za empirijsku provjeru teze o kompromisima između kozmopolitske europske politike i komunitarističkih stremljenja nacionalnih imigracijskih politika, vrijedno bi bilo u uzorak uključiti i zapisnike sa sastanaka Vijeća koji bi mogli omogućiti uvid u raznovrsnost nacionalnih pozicija, ali ti dokumenti zbog njihove nedostupnosti nisu uključeni u uzorak.

Stavovi Europskog parlamenta koji se odnose na imigraciju najčešće su izneseni u obliku preporuka i rezolucija pa je kodiranje obuhvatilo nekoliko takvih dokumenata od druge polovice devedesetih godina prošloga stoljeća do unatrag nekoliko godina. Do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (2009.), Europski parlament je imao konzultativnu ulogu u području imigracijskih pitanja pa su dokumenti te institucije zastupljeni u manjem broju. Međutim, bilo ih je važno uključiti u uzorak, jer se upravo Europski parlament već od osamdesetih godina prošloga stoljeća počeo zauzimati za dosljedan pravni pristup statusu državljana trećih zemalja (Vilá Costa, 1999: 433), a od kraja prošloga stoljeća i za izjednačavanje njihovih prava s pravima državljana država članica (Vilá Costa, 1999: 443).

Kodiranjem nisu obuhvaćeni dokumenti navedenih institucija koji se tek djelomično ili marginalno tiču migracija, imigracije i imigranata. To se, primjerice, odnosi na sljedeće dokumente: Zaključci Europskog vijeća iz 2005. koji sadrže *Globalni pristup migraciji* (Council of the European Union, 2005) i u kojima je naglasak na aktivnostima prema Africi i Mediteranu; Komunikacija Komisije iz 2005. *Nediskriminacija i jednake mogućnosti za sve – Okvirna strategija* (Commission of the European Communities, 2005a); Komunikacija Komisije iz 2010. *Europa 2020. – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast* (European Commission, 2010); Komunikacija Komisije iz 2011. *Globalni pristup migraciji i mobilnosti* (European Commission, 2011), koja se više odnosi na vanjskopolitičku dimenziju Europske unije i na migracije u kontekstu vanjske politike Unije; Komunikacija Komisije iz 2014. *Otvorena i sigurna Europa: Učinimo je stvarnošću* (European Commission, 2014). U potonjem dokumentu naglasak je isključivo na komponenti sigurnosti, zaštiti od terorizma, suzbijanju kriminalnih aktivnosti povezanih s trgovanjem ljudima, dok se pitanja položaja i integracije državljana trećih zemalja uopće ne navode.

Neki dokumenti koji su uvršteni u uzorak sadrže dijelove teksta koji su irelevantni za istraživačko pitanje i cilj istraživanja, te nisu kodirani. Radi se o dijelovima tekstova koji sadrže, primjerice, statističke podatke o vizama i broju stranih državljana, demografskim trendovima, i sl. Uz svaki dokument koji sadrži takve dijelove teksta navedeno je o kojim se

stranicama radi i kakvog su sadržaja stranice koje nisu kodirane (npr. dokumenti pod rednim brojevima 8, 9, 10, 12, 13, 16 u uzorku; v. Prilog 3). U dokumentima u kojima ukupni broj stranica odstupa od navedenog broja stranica koje su kodirane, a nije posebno opisan sadržaj stranica koje nisu kodirane, do odstupanja je došlo zbog stranica na kojima je sadržaj, predgovor dokumentu koji je irelevantan za istraživanje, i sl.

4.1.4 Četvrti kriterij: Relevantnost

Pregled razvoja imigracijske politike u potpoglavlju 3.2 ukazao je na prijelomne točke u tom procesu. Metodom namjernog uzorkovanja (Boyatzis, 1998: 55) za kodiranje su izabrani oni dokumenti svake od četiriju uključenih europskih institucija koji najbolje ilustriraju dinamiku oblikovanja dizajna imigracijske politike. Prema kriteriju relevantnosti odabrani su prvenstveno dokumenti koji čine prijelomne točke razvojnoga puta europske imigracijske politike od isključenosti državljana trećih zemalja do zalaganja za njihovu integraciju te izjednačavanje statusa i prava tih imigranata s onima državljana zemalja članica.

4.1.5 Peti kriterij: Vremenski okvir

Vremenski okvir istraživanja koji rad obuhvaća jest razdoblje od ranih sedamdesetih godina prošloga stoljeća do ratificiranja Lisabonskog ugovora i aktualnih *policy* inicijativa u ovom području i u tom dijelu rad je usredotočen na regulatorni okvir ove politike. Budući da su se zakonodavne i *policy* inicijative u počecima njezinog razvoja odnosile ponajprije na državljane ostalih država članica tadašnje Europske zajednice, a ne i na državljane trećih zemalja, kodiranjem je obuhvaćeno 8 dokumenata iz razdoblja koje prethodi donošenju Ugovora iz Amsterdama kako bi se kroz njih ilustrirao fokus imigracijske politike prije kraja zadnjeg desetljeća prošloga stoljeća. Svi ostali dokumenti koji su kodirani sastavljeni su u razdoblju od 1999. do 2016.

Uzorak sadrži 33 dokumenta i ukupno 315,5 kodiranih stranica. Uključuje 6 dokumenata Europskoga vijeća iz razdoblja od 1976. do 2010., 15 dokumenata Europske komisije nastalih u razdoblju od 1974. do 2016., 7 dokumenata Vijeća ministara iz razdoblja od 1990. do 2016. te 5 dokumenata Europskoga parlamenta donesenih u razdoblju od 1996. do 2016. Uzorak obuhvaća dva (2) dokumenta iz sedamdesetih godina, jedan (1) iz osamdesetih godina, 7 dokumenata iz devedesetih godina prošloga stoljeća te 23 dokumenta nastala od 2000. godine na ovamo. Kodirani uzorak detaljno je prikazan u Prilogu 3.

4.2 Jedinica kodiranja

Nakon određivanja uzorka za kodiranje, valja definirati jedinicu kodiranja i razlikovati je od jedinice analize. Polaznu točku u razlikovanju tih dviju kategorija predstavlja pojava koja se proučava. Kada je ona odabrana, potrebno je odlučiti kako će je se analizirati imajući u vidu istraživačko pitanje i osnovne pretpostavke istraživanja. Kod određivanja jedinice analize, istraživač se pita kako želi organizirati podatke u materijalu koji analizira te jedinicu analize mogu predstavljati dokumenti, osobe, ponašanja, organizacije i sl. čijom se analizom objašnjava i opisuje određena pojava. U ovoj disertaciji imigracijska politika Unije je fenomen koji se proučava, a jedinicu analize predstavljaju dokumenti te politike. Naime, budući da je temeljni cilj istraživanja objasniti ovu politiku analizirajući njezine ciljeve i instrumente, upravo se dokumenti koji sadrže te elemente dizajna ove javne politike nameću kao najpodesnija jedinica analize, odnosno kao jedinica „na koju se fokusira interpretacija slučaja“ (Boyatzis, 1998: 62).

S druge strane, jedinice analize u uzorku treba raščlaniti tako da se dobiju segmenti koji sadrže tražene podatke, a to su jedinice kodiranja. Boyatzis ih definira kao „najosnovniji segment ili element 'sirovih' podataka ili informacija koji se mogu ocijeniti na smisleni način u odnosu na proučavanu pojavu“ (Boyatzis, 1998: 62). Drugim riječima, jedinice kodiranja su elementi jedinica analize koji bi u sebi trebale sadržavati teme koje se kodiraju. One se međusobno razlikuju kako po svojoj duljini, tako i po svom sadržaju i položaju u odnosu na cjelinu dokumenta uključenog u uzorak za kodiranje.

Kriteriji za određivanje jedinica kodiranja mogu biti formalni i tematski. Formalni kriterij odnosi se na strukturu dokumenata i tangira duljinu kao jedno od razlikovnih obilježja jedinica za kodiranje. Prema tom kriteriju jedinice za kodiranje mogu biti cijele stranice, odlomci, natuknice ili samo rečenice, neovisno o njihovom sadržaju. Kada se primjenjuje formalni kriterij, jedinice kodiranja trebale bi, s obzirom na svoju duljinu, imati istu strukturu u svim dokumentima. Drugim riječima, ako je jedinica kodiranja cijela stranica, onda se na svakoj stranici svakog dokumenta kodira cijela stranica. S druge strane, tematski kriterij temelji se na sadržaju potencijalne jedinice za kodiranje pa onda jedinice mogu biti različite duljine pod uvjetom da sadrže teme koje su u središtu tematske analize. U kontekstu ove disertacije, to su ciljevi i instrumenti europske imigracijske politike.

Međutim, uvidom u građu tijekom uzorkovanja utvrđeno je da su dokumenti u uzorku uglavnom uobličeni kroz odlomke te se odlomak nameće kao logična i najpogodnija jedinica

kodiranja. Kada se u dokumentima radi o nabrajanjima ili opisima u obliku natuknica, koje su različito označene,[409] svaka natuknica smatra se jednim odlomkom pri čemu je važno ukazati na nekoliko specifičnih situacija. Ponekad nabrajanjima, odnosno natuknicama, prethodi jedna rečenica. U takvim slučajevima ta jedna rečenica ne može se smatrati odlomkom, jer se u njoj samo navodi što slijedi u natuknicama. Stoga se u kodiranju ta rečenica i prva natuknica smatraju jednim odlomkom. S druge strane, ponekad je moguće da je jedna od natuknica, koje slijede nakon te prve, tek jedna rečenica. U takvim slučajevima, ta jedna rečenica mora predstavljati odlomak, odnosno jedinicu kodiranja, jer predstavlja i jednu natuknicu.

4.3 Shema i pravila kodiranja

Kodovi se mogu odrediti tako da proizlaze iz teorije, prethodnih istraživanja ili iz same građe koja se kodira (Boyatzis, 1998: 29). Cilj istraživanja u ovoj disertaciji jest objasniti europsku imigracijsku politiku analizirajući njezine ciljeve i instrumente te pronaći elemente u kojima su kozmopolitizam i komunitarizam, promatrani na primjeru te politike, pomirljivi u pristupu ljudskim pravima imigranata. Budući da rad polazi od teorijske suprotstavljenosti koju empirijski prati kroz regulatorni okvir zadane europske javne politike služeći se ključnim elementima dizajna svake javne politike, primijenjena je „'teorijska' tematska analiza“ ili deduktivna tematska analiza (Braun i Clarke, 2006: 12). Međutim, uzorkovanje je pokazalo da u uzorku za kodiranje postoje teme ili kodovi koji prethodno nisu bili predviđeni i koji se ne mogu podvesti pod uobičajene elemente dizajna javnih politika, a važni su za njezin opis i provjeru temeljnih pretpostavki istraživanja te i njih treba uzeti u obzir. Stoga je osim deduktivnih kodova izvedenih iz teorije, dio kodova određen induktivnim putem te je u radu primijenjena mješovita deduktivno-induktivna strategija određivanja kodova.

Shema sadrži 8 glavnih kodova (*parent codes)* i 39 podkodova (*child codes*) koji zajedno tvore osam obitelji kodova (*code families*). Pet glavnih kodova utvrđeno je deduktivnim putem, odnosno ti su kodovi izvedeni iz teorije javnih politika. Radi se o glavnim i suplementarnim općim ciljevima, instrumentima, akterima i ciljanim skupinama. Iako je prvobitna namjera bila zadržati se samo na ciljevima i instrumentima, kroz proučavanje teorije dizajna javnih politika uočeno je da je ciljeve dobro razdvojiti na glavne i suplementarne opće ciljeve, a uz njih i instrumente, kao glavne kodove, dodati aktere i ciljane skupine.

[409] Nekada su natuknice označene samo grafičkom oznakom (primjerice crticom), a nekada numerički ili abecedno.

Naime, u potpoglavlju 3.3 istaknuto je da jedan od mogućih pristupa proučavanju dizajna javnih politika jest onaj koji analizira sustav, odnosno aktere koji su zaduženi za oblikovanje pojedine politike, jer o njihovim odlukama u konačnici ovisi i dizajn pojedine politike.[410] U tom smislu se akteri nameću kao deduktivni kôd izveden iz teorije javnih politika, dok su njegovi podkodovi izvedeni iz analize europske imigracijske politike. Ona je pokazala koje europske institucije su ključni akteri za njezino oblikovanje te su podkodovi aktera induktivno definirani i svakoj od četiriju institucija dodijeljen je po jedan kôd.

Jednako tako, u potpoglavlju 3.3 uočili smo da ciljane skupine također mogu biti važnim elementom dizajna (Larson Schneider i Ingram, 1997: 2), jer prilikom oblikovanja pojedine javne politike, odnosno njezinih ciljeva i instrumenata, valja voditi računa o tome kome je javna politika okrenuta, odnosno tko su njezini korisnici. Kada je riječ o europskoj imigracijskoj politici, potpoglavlje 3.2 je pokazalo da su se dokumenti te politike do kraja devedesetih godina prošloga stoljeća uglavnom odnosili samo na imigrante iz država članica, izostavljajući državljane trećih zemalja. Stoga osim ciljeva i instrumenata te aktera, i ciljane skupine predstavljaju koristan i važan kôd, odnosno temu za analizu promjena u oblikovanju imigracijske politike Unije. Podkodovi u toj obitelji kodova su spomenute dvije kategorije imigranata određene prema zemljama podrijetla imigranata (tj. EU i treće zemlje).

Preostala tri glavna koda su se kroz uzorkovanje pokazali važnima i korisnima za analizu europske imigracijske politike. S obzirom da ne proizlaze iz normativne političke teorije, niti iz teorije javnih politika, već su izvedeni iz dokumenata, radi se o induktivnim kodovima. To su *policy* kontekst, načela oblikovanja politika i tehnički kod. Naime, tijekom proučavanja građe uočeno je da se institucije u svojim dokumentima ponekad pozivaju na dokumente koji se u svojim nazivima referiraju na imigrante, njihova prava, integraciju i slično, ali ti dokumenti nisu uključeni u uzorak. U takvim situacijama korisno je imati takozvani administrativni ili tehnički kôd, koji služi za evidentiranje i pohranjivanje upravo takvih informacija u uzorku.[411] Sadržaj svih triju induktivnih kodova pobliže je opisan na kraju ovog poglavlja.

Mješovita deduktivno-induktivna strategija primijenjena je i kod određivanja podkodova. Neki su dobiveni iz dokumenata ili opisa europske imigracijske politike, dok drugi proizlaze bilo iz normativne političke teorije iz prvog dijela disertacije ili iz teorije javnih politika iz njezinog drugog dijela. Za određivanje podkodova glavnih i suplementarnih

[410] O tome v. Howlett, 2011: 31-38 i str. 222-223 disertacije.
[411] U potpoglavlju 4.3 podrobno se opisuje što svaki kôd obuhvaća u sadržajnom smislu, odnosno kako prepoznati kojim kodom kodirati pojedini odlomak u uzorku.

općih ciljeva valja se vratiti u teorijski okvir iz prvog dijela disertacije te utvrditi kako bi se temeljna načela kozmopolitizma i komunitarizma pretočila u te podkodove. U tu svrhu najprije su sažeto i tablično prikazana ključna načela svake od tih dviju struja u suvremenoj političkoj teoriji na način da su na kraju prvog dijela disertacije za svaki pristup izdvojena ključna načela koja se odnose na ulazak i članstvo kao dvije promatrane razine odnosa pojedinca i zajednice (v. Tablicu 1). Kako bismo iz tako izdvojenih načela doprli do mogućih ciljeva i instrumenata europske imigracijske politike, u posebnom stupcu je za svaku razinu i za svaki od navedenih teorijskih pristupa navedena njihova moguća operacionalizacija. U tom stupcu prikazano je kakve implikacije imaju pojedina teorijska načela za odnos imigranata i zajednice primateljice te kakva očekivanja iz njih proizlaze od europske imigracijske politike kada je riječ o pravima i položaju imigranata, a kakva eventualno od samih imigranata.

Operacionalizacijom kozmopolitskih i komunitarističkih načela identificirano je 7 podkodova glavnih općih ciljeva imigracijske politike Unije, a to su sigurnost i zaštita nacionalnih tradicija, sloboda kretanja, jednakost, integracija, poštivanje različitosti i suradnja s trećim zemljama. Prva dva podkoda (1.1 i 1.2) odražavaju komunitaristička načela zaštite prava zajednice na kontrolu i ograničavanje ulaska te oblikovanje vlastitih politika prijema imigranata (Walzer, 2000: 71), dok se podkodovi 1.3-1.5 odnose na zaštitu i izjednačavanje prava imigranata s pravima državljana zemalja primateljica.

Podkodovi 1.6 (poštivanje različitosti) i 1.7 (suradnja s trećim zemljama) izvedeni su iz uzorkovanih dokumenata. Naime, u proučavanju građe prilikom uzorkovanja utvrđeno je da se u dokumentima institucija izdvojenih u ovom radu ističe važnost poštivanja ne samo različitosti koju donose imigranti, već i različitosti nacionalnih tradicija i praksi država članica u području oblikovanja nacionalnih imigracijskih politika. Budući da se takvi dijelovi dokumenata ne mogu na odgovarajući način kodirati podkodovima jednakosti, integracije ili zaštite nacionalnih tradicija, jer pomalo zadiru u svaki od njih, osmišljen je poseban podkod za takve odlomke. Jednako tako, istraživanje građe prilikom uzorkovanja pokazalo je da je suradnja s trećim zemljama važna kao jedan od ciljeva imigracijske politike Unije usmjeren smanjivanju admisijskih pritisaka na njezine države članice te je i za taj cilj predviđen poseban kôd.

Podkodovi suplementarnih općih ciljeva su također dijelom izvedeni iz normativne političke teorije, a dijelom iz uzorkovane građe. Prilikom proučavanja dokumenata uočeno je da se ističe važnost promicanja zakonitih ulazaka na teritorij Europske unije te sprječavanja i sankcioniranja nezakonitih migracija i odgovarajućeg upravljanja granicama s tim u vezi. To su dodatni ili suplementarni opći ciljevi kojima Unija teži kako bi zajamčila sigurnost svojim

građanima, ali i imigrantima koji žele ući u njezine države članice, a često su žrtve pojedinaca ili grupa koje stječu dobit od ilegalnih prelazaka granica. Tako su promicanje zakonite admisije, sprječavanje nezakonitih migracija i učinkovito upravljanje granicama induktivno određeni kao prva tri podkoda u obitelji suplementarnih općih ciljeva (2.1-2.3).

Jednako tako, proučavanje uzorkovane građe pokazalo je da važno mjesto u dokumentima zauzimaju odlomci posvećeni pitanju prava i uvjeta života koji bi trebali biti zajamčeni imigrantima u državama članicama, poput prava na pristup tržištu rada, odgovarajuće uvjete stanovanja te zdravstvene i socijalne skrbi, uključivanje u sva područja života zajednice primateljice, i sl. Na taj su način dobiveni podkodovi 2.5 (odgovarajući životni uvjeti), 2.6 (zapošljavanje) i 2.9 (građansko sudjelovanje). Pet (5) podkodova suplementarnih općih ciljeva derivirano je kako iz normativne političke teorije, tako i iz uzorkovane građe. Riječ je o podkodovima 2.4 (antidiskriminacija), 2.7 (sloboda vjeroispovijedi), 2.8 (politička prava), 2.10 (poticanje razvoja u zemljama podrijetla) i 2.11 (kontrola 'odljeva mozgova'). Potonja dva se u prvom dijelu rada javljaju među argumentima 'za' ili 'protiv' ograničavanja ulazaka imigrantima, a u uzorkovanoj građi kao ciljevi Unije usmjereni smanjivanju imigracijskih pritisaka na njezine države članice. Jednako tako, suzbijanje diskriminacije i politička prava su se u prvom dijelu rada pokazala važnima u odlučivanju o ulascima i članstvu imigranata, a pravo na slobodu vjeroispovijedi (kôd 2.7) važnim za koncepciju identiteta kako imigranata, tako i zajednice primateljice, ali i za promišljanje njihovog suživota. Te se teme pojavljuju i u uzorkovanoj građi, a analiza će pokazati koliko često i uz koje se teme najčešće javljaju te što se iz toga može zaključiti o dizajnu europske imigracijske politike s obzirom na teorijsku suprotstavljenost iz prvog dijela rada.

U slučaju instrumenata, podkodovi su određeni dominantno deduktivnim putem, odnosno izvedeni su iz teorije javnih politika, ali su saznanja iz teorije kombinirana s informacijama do kojih smo došli analizom europske imigracijske politike i proučavanjem uzorkovane građe. Prvi korak u određivanju podkodova bila je odluka hoće li se podkodovi za instrumente određivati na makro-razini i mezo-razini (Howlett, 2011: 17)[412] koje bi mogle odgovarati glavnim i suplementarnim općim ciljevima ili samo na jednoj od tih dviju razina. Određivanje podkodova za instrumente na mikro-razini nije se uzelo u obzir budući da se na toj razini očekuje fino podešavanje i usklađivanje precizno utvrđenih mjera i ciljeva, odnosno „spajanje specifičnih ciljeva programa sa specifičnim ciljanim vrijednostima [pojedine]

[412] V. i potpoglavlje 3.3, str. 224 disertacije.

politike“ (Howlett, 2009: 82), što nije moguće sa sigurnošću i preciznošću utvrditi u uzorkovanoj građi.

S druge strane, prema Howlettu, općim ciljevima na makro-razini u pravilu odgovaraju vrlo općenito određeni implementacijski režimi.[413] Međutim, ta razina je irelevantna za rad, jer nas ne zanimaju implementacijski stilovi kojim europske institucije u pojedinim razdobljima razvoja imigracijske politike teže postići pojedine opće ciljeve. Primarni nam je interes utvrditi koji se zakonski, financijski, organizacijski i informacijski instrumenti mogu povezati s pojedinim glavnim i suplementarnim općim ciljevima te je li moguće utvrditi obrasce prema kojima se određena vrsta resursa češće upotrebljava za postizanje određenog cilja i što nam te veze govore o dizajnu europske imigracijske politike.

Zato je odlučeno da se instrumenti kodiraju samo na mezo-razini koja se, kada je riječ o europskoj imigracijskoj politici, odnosi na resurse koji stoje na raspolaganju europskim institucijama za postizanje kako glavnih, tako i suplementarnih općih ciljeva. Analizom europske imigracijske politike kroz teorijsku građu u potpoglavlju 3.2, kao i proučavanjem uzorkovane građe uočeno je da se za postizanje glavnih i suplementarnih općih ciljeva najčešće spominju različite vrste propisa koji se odnose na položaj imigranata, od kojih su neki spomenuti i u opisu europske imigracijske politike. Tijekom uzorkovanja uočena je važnost fondova, odnosno programa za financiranje uključivanja imigranta u društvo, informacijskih kampanja za imigrante, ali i za domicilno stanovništvo, studija i izvještaja o položaju imigranata, kao i posebnih oblika organizacije ljudskih resursa. S obzirom na ključne instrumente uočene u fazi uzorkovanja dokumenata zaključeno je da je za određivanje podkodova instrumenata najprikladnije rabiti Hoodovu NATO klasifikaciju. Nju smo premrežili s instrumentima uočenima prilikom uzorkovanja građe i tako je dobiveno 6 podkodova instrumenata (3.1-3.6): propisi, financije, organizacija, informiranje, izvještavanje i edukacija. Pri tome su se instrumenti nodalnosi pokazali najučestalijima te su u shemi kodiranja zastupljeni s tri (3) podkoda (podkodovi 3.4-3.6).

Nakon određivanja sheme kodiranja, definirana su dva ključna pravila koja će se rabiti u kodiranju. Prvo je ujedno i temeljno pravilo kodiranja prema kojem se jedan odlomak može kodirati prema nekoliko tema, odnosno može mu se dodijeliti nekoliko različitih kodova i podkodova, ovisno o njegovom sadržaju. Primjerice ako se u pojedinom odlomku spominje važnost suzbijanja diskriminacije, kao i propisi kojima se tome nastoji pridonijeti, tom odlomku dodjeljuje se i kôd 2.4 i kôd 3.1. Primjenom tog pravila omogućeno nam je da

[413] Howlett definira četiri takva opća načina upravljanja. To su legalističko, korporatističko, tržišno i mrežno upravljanje (Howlett, 2009: 77).

kasnije u analizi utvrdimo koji se instrumenti najčešće vežu uz pojedine ciljeve, ciljane skupine ili aktere i može li se iz tako uspostavljenih odnosa i obrazaca dokazati da se razvoj dizajna europske imigracijske politike odvija u smjeru kozmopolitizma.

Drugo pravilo odnosi se na razinu na kojoj se obavlja kodiranje. Kako bi se europska imigracijska politika što bolje opisala odlučeno je da se uzorkovana građa kodira samo na razini podkodova. S obzirom na broj i raznovrsnost podkodova te ukupnu građu obuhvaćenu uzorkom, procijenjeno je da je ta razina najpodesnija za dobar opis europske imigracijske politike te da ga kodiranje na razini glavnih kodova ne bi unaprijedilo, a razrada podkodova na dodatne potkategorije otežala bi kodiranje i učinila ga neizvedivim u zadanom vremenskom okviru. Jednako tako, softversko formiranje obitelji glavnih kodova omogućava da se prilikom kodiranja na razini podkodova automatski obavlja i prepoznavanje glavnih kodova. Primjerice, odlomci u kojima se govori o nadležnosti država članica za određivanje broja radnih migranata kodira se podkodom 1.2 Zaštita nacionalnih tradicija, a programskim rješenjem taj je kôd automatski prepoznat i kao jedan od glavnih općih ciljeva. Posljednji korak u pripremi za provedbu kodiranja i, naposljetku, tematsku analizu kodirane građe, predstavlja ispunjavanje kodova sadržajem. Budući da se u radu kodira samo na razini podkodova, njihov sadržaj opisan je u odjeljcima koji slijede i koji prate shemu kodiranja iz Tablice 4.

Tablica 4: Shema kodiranja

1. Glavni opći ciljevi	**2. Suplementarni opći ciljevi**	**3. Instrumenti**	**4. Ciljane skupine**
1.1 Sigurnost	2.1 Promicanje zakonite admisije	3.1 Propisi	4.1 Državljani EU-a
1.2 Zaštita nacionalnih tradicija	2.2 Sprječavanje nezakonitih migracija	3.2 Financije	4.2 Državljani trećih zemalja
1.3 Sloboda kretanja	2.3 Učinkovito upravljanje granicama	3.3 Organizacija	
1.4 Jednakost	2.4 Antidiskriminacija	3.4 Izvještavanje	
1.5 Promicanje integracije	2.5 Odgovarajući životni uvjeti	3.5 Informiranje	
1.6 Poštivanje različitosti	2.6 Zapošljavanje	3.6 Edukacija	
1.7 Suradnja s trećim zemljama	2.7 Sloboda vjeroispovijedi		
	2.8 Politička prava		
	2.9 Građansko sudjelovanje		
	2.10 Poticanje razvoja u zemljama podrijetla		
	2.11 Kontrola 'odljeva mozgova'		
5. Akteri	**6. *Policy* kontekst**	**7. Načela oblikovanja politika**	**8. Tehnički kod**
5.1 Europsko vijeće	6.1 Problemi imigranata	7.1. Koordinacija	8.1 Upućivanje na druge dokumente
5.2 Europska komisija	6.2 Diskriminacija imigranata	7.2 Sveobuhvatnost	8.2 Upućivanje na događaje
5.3 Vijeće ministara	6.3 Utjecaj imigracije na zemlje primateljice/EU	7.3 Ujednačavanje	8.3 *Safety Net*
5.4 Europski parlament			

4.3.1 Glavni opći ciljevi

U potpoglavlju 3.2 prikazano je da je do kraja devedesetih godina prošloga stoljeća sigurnost bila ključni cilj imigracijske politike koja se dodirno odnosila i na imigrante iz država članica tadašnje Zajednice. Sigurnost je, stoga, određena kao kôd 1.1 koji je dodijeljen odlomcima o važnosti javnog reda i poretka, očuvanju sigurne Europe, zaštiti od prijetnji terorizma te prekograničnog i međunarodnog kriminala, uključujući i trgovanje ljudima. Odlomci o sigurnosti u kontekstu izbjegličkih tokova unatrag nekoliko godina izuzeti su iz kodiranja budući da su izbjeglice i tražitelji međunarodne zaštite izvan fokusa ove disertacije.

Kao glavni opći cilj zaštite nacionalnih tradicija (kôd 1.2) kodirani su odlomci koji se odnose na važnost poštivanja nadležnosti država članica za odlučivanje o politikama prijema i državljanstva te odlomci koji govore o nužnosti uvažavanja nacionalnih specifičnosti koje se tiču migracijskih kretanja, a utječu na oblikovanje nacionalnih imigracijskih politika (poput veličine migracijskih tokova, kategorije imigranata, i sl.).

Glavni opći cilj slobode kretanja (kôd 1.3) odnosi se na cilj unaprjeđenja zakonskih i ostalih uvjeta za poboljšanje slobode kretanja radnika migranata iz država članica najprije Zajednice, a potom Unije, proširivanje toga prava na državljane trećih zemalja, uklanjanje prepreka za slobodu kretanja, funkciju slobode kretanja u kontekstu jedinstvenog tržišta i važnost toga prava za osiguravanje pristupa pravosuđu radnicima migrantima te za ostvarivanje ostalih prava radnika migranata i njihovo uključivanje u društva zemalja primateljica. U taj kôd uvršteni su i odlomci koji govore o poštivanju slobode kretanja u kontekstu realizacije otvorene i sigurne Europe.

Pod jednakošću (kôd 1.4) radnih migranata kodirani su odlomci koji govore o izjednačavanju prava radnih migranata s državljanima zemalja primateljica, približavanju njihovog statusa što je moguće više onome državljana zemalja primateljica. Kôd 1.4 nije dodjeljivan odlomcima koji govore o čimbenicima zbog kojih su građani imigrantskog podrijetla u neravnopravnom položaju, jer je tim odlomcima dodjeljivan kôd 6.1 Problemi imigranata.

Pod glavnim općim ciljem integracije (kôd 1.5) kodirani su odlomci u kojima se govori o potrebi uključivanja imigranata u društvo države primateljice radi postizanja ravnopravnosti državljana trećih zemalja s državljanima država članica i uspostavljanja područja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji. Kôd 1.5 dodjeljivan je i odlomcima o važnosti uspješne integracije za postizanje društvene kohezije i sprječavanje društvenih podjela. Ovaj kôd obuhvaća i odlomke o poticanju integracije u raznim sektorima te o

važnosti usklađivanja potreba državljana trećih zemalja s vulnerabilnim skupinama društva države primateljice. Kôd 1.5 dodjeljivan je i odlomcima o nužnosti svladavanja jezika države primateljice radi lakšeg uključivanja u tržište rada, ali i upoznavanje s poviješću, kulturom, institucijama i vrijednostima države primateljice radi sudjelovanja imigranata u svim područjima života zajednice primateljice.

Pod ovim kodom kodirani su i odlomci u kojima se definiraju načela na kojima se integracija treba temeljiti (npr. „integration is most effective when it is anchored in what it means to live in diverse European societies;“ „Actively contributing and being allowed to contribute to the political, cultural and social life is at least as important to creating a sense of belonging and feeling fully anchored in the host society and to building socio-economically thriving societies“).[414] Taj kôd obuhvaća i odlomke u kojima se navode preporuke državama članicama u području integracijskih politika (npr. „In strengthening their integration policies, Member States are encouraged to....,“ Uzorak: European Commission, 2016: 8). Važnost davanja prava ulaska članovima obitelji imigranata kodirana je kao glavni opći cilj integracije, jer je spajanje obitelji jedan od preduvjeta za uspješnu integraciju imigranata. Pod ovim kodom nisu kodirani odlomci koji se odnose na pripremu društava država primateljica za dolazak izbjeglica, kao ni odlomci koji se tiču mjera pripreme samih izbjeglica za dolazak u Uniju.

Budući da je prema jednoj od temeljnih pretpostavki istraživanja razvoj europske imigracijske politike utemeljen na kompromisima između kozmopolitske europske politike i komunitarističkih stremljenja nacionalnih politika, valja utvrditi govore li dokumenti uključeni u uzorak o važnosti poštivanja različitosti na obje strane – među građanima država primateljica i među samim imigrantima. Poštivanje različitosti stoga je izdvojeno kao jedan od glavnih općih ciljeva kojem je dodijeljen kôd 1.6. Njime su kodirani odlomci koji govore o poštivanju različitosti koju imigranti sa sobom donose društvima zemalja primateljica i odlomci o važnosti održavanja interkulturalnog dijaloga te praksi koje postoje u državama članicama kako bi se njihova društva otvorila različitostima koje imigranti sa sobom donose (npr. „Foster diversity management in the work place and render advancement opportunities available also for legally resident and working third-country nationals,“ Uzorak: European Commission, 2008: 7).

Međutim, kroz proučavanje uzorkovane građe pokazalo se da se u brojnim odlomcima spominje i važnost prilagodbe imigranata društvima zemalja primateljica te njihovo usvajanje

[414] Oba citata iz *Akcijskog plana EK-a za integraciju državljana trećih zemalja* (21. dokument u uzorku); Uzorak: European Commission, 2016: 5.

vrijednosti na kojima počivaju europska društva, odnosno društva država članica. Stoga je u kodiranju važno obilježiti odlomke na način da se vidi ta uzajamnost očekivanja i obveza obiju strana – država primateljica i imigranata. Zato je kôd zaštite nacionalnih tradicija (kôd 1.2) dodijeljen odlomcima u kojima se, osim važnosti poštivanja različitosti koju sa sobom donose imigranti (kôd 1.6), naglašava i važnost očuvanja nacionalnih vrijednosti.

Kôd 1.7 Suradnja s trećim zemljama odnosi se na suradnju sa zemljama podrijetla i tranzita radnih migranata. Suradnja s trećim zemljama, kao vanjskopolitička komponenta imigracijske politike EU-a, nije u fokusu disertacije te uzorak i ne obuhvaća *policy* dokumente koji se odnose isključivo na te komponente zajedničke politike azila i imigracije. Međutim, u dokumentima koji se tiču postupanja prema radnim migrantima i njihove integracije, uočeno je da se značajan dio odlomaka odnosi i na suradnju s trećim zemljama te je i ovaj kôd uvršten u shemu. Njime su kodirani odlomci o partnerstvu s trećim zemljama, o utjecaju emigracije na te zemlje, kao i odlomci u kojima se govori o rješenjima prema kojima imigranti ne trebaju nužno dobiti trajno boravište, već valja voditi računa i o tome da im se povratak u domovinu učini privlačnim kako bi se poticalo 'cirkulaciju mozgova' ('brain circulation'), odnosno spriječio 'odljev mozgova' ('brain drain'). Ovim kodom kodirani su i odlomci o vizama kada se o njima govori u kontekstu dosljedne politike mobilnosti za državljane trećih zemalja.

4.3.2 Suplementarni opći ciljevi

Suplementarni opći ciljevi kodirani su kao roditeljski kôd 2 i obuhvaćaju sljedećih 11 ciljeva: 2.1 Promicanje zakonite admisije; 2.2 Sprječavanje nezakonitih migracija; 2.3 Učinkovito upravljanje granicama; 2.4 Antidiskriminacija; 2.5 Odgovarajući životni uvjeti; 2.6 Zapošljavanje; 2.7 Sloboda vjeroispovijedi; 2.8. Politička prava; 2.9 Građansko sudjelovanje.; 2.10 Poticanje razvoja u zemljama podrijetla te 2.11 Kontrola 'odljeva mozgova'.

Kôd 2.1 Promicanje zakonite admisije dodjeljivan je odlomcima u kojima se govori o važnosti promicanja zakonitih migracijskih kretanja i zakonite imigracije općenito. Taj kôd pridruživan je i odlomcima u kojima se objašnjava zašto je takav oblik ulaska na teritorij Unije važan kako za države primateljice, njihova društva i gospodarstva, tako i za same imigrante. Kôd 2.2 Sprječavanje nezakonitih migracija, obuhvaća odlomke u kojima se govori o nužnosti sprječavanja nezakonitih prelazaka granica i suzbijanja trgovanja ljudima radi zaštite sigurnosti građana Unije, ali i samih imigranata te radi sprječavanja nezakonitog

zapošljavanja i izrabljivanja radnih migranata te iskorjenjivanja sive ekonomije. Nisu kodirani odlomci koji se odnose na nezakonite prelaske granica izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite. Pod suplementarnim općim ciljem učinkovitog upravljanja granicama (kôd 2.3) kodirani su odlomci koji se odnose na upravljanje migracijskim tokovima i suradnju s trećim zemljama radi boljeg upravljanja tim tokovima, kao i odlomci u kojima se navode mjere koje prethode dolasku imigranata. Taj kôd odnosi se i na odlomke koji govore o zaštiti nacionalnih granica.

Pod kodom 2.4 Antidiskriminacija kodirani su odlomci koji govore o važnosti i nužnosti suzbijanja diskriminacije kojoj su imigranti izloženi, kao i o potrebi iskorjenjivanja predrasuda i stereotipa koji dovode do diskriminacije imigranata. Ovaj kod dodjeljuje se i odlomcima koji govore o važnosti suzbijanja rasizma i ksenofobije te govora mržnje kojima su imigranti često izloženi. On se odnosi i na odlomke o važnosti sankcioniranja diskriminacije radnika imigrantskog podrijetla te na odlomke o politikama za suzbijanje rasizma i ksenofobije. Odlomci o poštivanju europskih zakonskih instrumenata za suzbijanje diskriminacije i njihovom pravovremenom prenošenju u nacionalno zakonodavstvo nisu kodirani ovim kodom, već kodom koji se odnosi na propise (kôd 3.1).

Pod temom odgovarajućih životnih uvjeta (kôd 2.5) kodirani su odlomci koji govore o potrebi osiguravanja odgovarajućih stambenih uvjeta te o pristupu zdravstvenim i socijalnim uslugama za imigrante. Taj kôd obuhvaća i odlomke koji tematiziraju ekonomska i socijalna prava imigranata, bilo da su ta prava navedena skupno ili pojedinačno. Za razliku od glavnog općeg cilja pod kodom 1.4, koji govori o jednakosti u širokom smislu izjednačavanja imigranata s državljanima država članica, kôd 2.4 dodjeljuje se odlomcima u kojima se spominju uvjeti koje treba osigurati za dostojanstven život građana imigrantskog podrijetla, što u tom pogledu mogu učiniti državne i javne institucije države primateljice ili europske institucije. Kôd 2.5 nije dodjeljivan odlomcima o posebnim zdravstvenim potrebama koje imigranti mogu imati zbog pripadnosti drugačijoj kulturi ili zbog drugačijih klimatskih uvjeta u kojima su živjeli prije napuštanja domovine, jer su takvi odlomci obilježavani kodom 6.1 Problemi imigranata.

Suplementarni opći cilj koji se odnosi na zapošljavanje (kôd 2.6) upotrijebljen je za odlomke u kojima se govori o olakšavanju pristupa tržištu rada za građane imigrantskog podrijetla, poticanju zapošljavanja imigrantica, pravu na slobodu sindikalnog udruživanja, kao i jamčenju radno-pravne zaštite imigrantima. Ovaj kôd dodjeljivan je i odlomcima u kojima se govori o važnosti praćenja potreba tržišta rada i postizanju ravnoteže između potražnje i

ponude imigrantske radne snage, jer je ta ravnoteža jedno od jamstava ravnopravnosti imigranata na tržištu rada zemlje primateljice.

Kôd 2.7 Sloboda vjeroispovijedi obuhvaća odlomke koji govore o nužnosti jamčenja prava na prakticiranje vlastite vjere u skladu s europskim i nacionalnim propisima, kao i odlomci o važnosti promicanja i poštivanja vjerskih različitosti te međureligijskog dijaloga. Kôd 2.8 Politička prava dodjeljivan je odlomcima o sudjelovanju imigranata u demokratskim procesima na lokalnoj (općinskoj) ili eventualno područnoj razini (npr. „Explore increased participation at local, national and European levels to reflect the multiple and evolving identities of European societies"; Uzorak: European Commission, 2008: 8). Taj kôd dodjeljivan je i odlomcima o uvjetima za stjecanje prava glasovanja na lokalnim ili područnim izborima te o važnosti uključivanja imigranata u lokalna ili područna tijela vlasti.

Kodom 2.9 Građansko sudjelovanje (*civic participation*), obilježavani su odlomci o sudjelovanju imigranata u oblikovanju nacionalnih imigracijskih i integracijskih politika te o važnosti njihovog sudjelovanja u raspravama o životnim i radnim uvjetima imigranata kroz savjetodavna tijela ili nevladine organizacije ili udruge (npr. „Members of the immigrant communities concerned [...] should take part in the conception, development, organisation and evaluation of programmes and policies affecting them;" Uzorak: Commission of the European Communities, 2003: 18-19). Ova tema odnosi se i na stjecanje korpusa prava koja prethode stjecanju političkih prava (npr. „Enabling migrants to acquire civic citizenship after a certain period of years would help many immigrants to settle successfully into society. It could also be a first step in the process of acquiring the nationality of the Member State concerned," Uzorak: Commission of the European Communities, 2003: 23). Međutim, ovim kodom nisu kodirani odlomci koji se odnose na uključivanje izbjeglica u društvo (npr. „Propose to give greater priority, within the European Voluntary Service, to activities dedicated to integration of refugees and asylum seekers into their new host communities," Uzorak: Europska komisija, 2016: 13), kao ni odlomci u kojima se navode posebni projekti ili eventualno financijska podrška Unije kroz razne programe financiranja. Tim odlomcima dodjeljivan je kôd 3.2 Financije.

Glavni opći cilj suradnje s trećim zemljama se na razini suplementarnih općih ciljeva najviše odnosi na poticanje razvoja u zemljama koje su izvorišta imigracije i upravljanje 'odljevom mozgova' kako bi se spriječilo daljnje osiromašenje tih zemalja. Tim ciljevima dodijeljeni su kodovi 2.10 (poticanje razvoja u zemljama podrijetla) i 2.11 (kontrola 'odljeva mozgova').

4.3.3 Instrumenti

Ovaj glavni kôd sadrži sljedećih 6 podkodova: 3.1 Propisi; 3.2 Financije; 3.3 Organizacija; 3.4 Informiranje; 3.5 Izvještavanje i 3.6 Edukacija. Kôd 3.1 Propisi dodjeljivan je odlomcima koji se pozivaju na uredbe i direktive ili odredbe tih instrumenata sekundarnog zakonodavstva koje se tiču zaštite prava imigranata u različitim područjima (npr. pravo boravka, status državljana trećih zemalja, pravo na socijalno osiguranje, itd.). Taj kôd odnosi se i na odlomke u kojima se spominju članci Osnivačkih ugovora i Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koji se mogu ili bi se trebali odnositi i na radne migrante. Kada se spominju prijedlozi zakonskih instrumenata koji su u pripremi i njihov eventualni utjecaj na nacionalna zakonodavstva, ti odlomci također su označeni kodom 3.1. Isto vrijedi i za odlomke u kojima se spominje zakonski okvir kojim se uređuje neko područje. Odlomcima koji govore o faktorima koji utječu na raspon prava imigranata, a propisani su zakonskim instrumentima (npr. duljina boravka u državi primateljici), također je dodjeljivan kôd 3.1. Taj kôd upotrijebljen je i za odlomke u kojima se spominju bilateralni sporazumi kao zakonski instrument uređivanja položaja radnika iz nekih trećih zemalja.

Ovim kodom nisu kodirani odlomci koji se odnose na zakonske prijedloge kojima se uređuju prava izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite (npr. „A number of legislative instruments in the field of asylum policy contain provisions concerning integration. This is the case for the Council Directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. The proposal for a directive on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection contains a specific chapter regulating the content of international protection and specifying the rights to be enjoyed by a refugee or person granted subsidiary protection. These require Member States to provide programmes tailored to the needs of refugees to facilitate their integration into society," Uzorak: Commission of the European Communities, 2003: 6).

Kôd 3.2 Financije dodjeljivan je odlomcima koji govore o programima, fondovima i inicijativama namijenjenima financiranju projekata za poboljšavanje položaja imigranata i njihovo uspješno uključivanje u društvo zemalja primateljica. Tim su kodom obilježavani i odlomci u kojima se opisuje trenutačno stanje provedbe takvih projekata te navode financijski planovi za tekuću ili predstojeću financijsku perspektivu, a tiču se izdvajanja za integraciju imigranata ili ostvarivanje njihovih prava po pojedinim sektorima (npr. „Under the current Multi-annual Financial Framework 2014-2020, EUR 765 million has been earmarked by

Member States for integration under their AMIF national programmes. This figure shows a slight decrease over the previous period while the needs are actually larger and it is now proving to be inadequate for the current situation given the overall investment which Member States need to make," Uzorak: European Commission, 2016: 15). Odlomci u kojima se navode preporuke za predstojeće razdoblje, planovi za bolje korištenje sredstava, kao i preporuke državama članicama koje se odnose na korištenje Strukturnih fondova u svrhu integracije državljana trećih zemalja također su obilježavani kodom 3.2. Taj kôd obuhvaća i odlomke u kojima se spominju konkretni fondovi (npr. ERDF, ESF, Urban Innovative Actions Programme European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), projekti ili iznosi namijenjeni imigrantima (npr. „Under the previous cycle (2007-2013), EUR 825 million was spent under the European Integration Fund," Uzorak: European Commission, 2016: 15). Kada se u odlomcima navode smjernice za korištenje programa Unije radi rješavanja nekih problema s kojima se imigranti suočavaju (npr. stanovanje, edukacija, pristup tržištu rada i zdravstvenim uslugama, uključivanje djece u programe ranog obrazovanja, i sl.), takvi odlomci također su kodirani kodom 3.2.

Kodom 3.2 nisu kodirani odlomci koji se odnose na fondove, programe, instrumente, inicijative, projekte i sl. namijenjene izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite (npr. „Within the framework of the preparation of a common European policy on asylum, the Council has established a European Refugee Fund (ERF), with the objective of *"supporting action by the Member States intended to promote the social and economic integration of refugees, in so far as it contributes to economic and social cohesion"*. In the period 2000-2002, 28.3% of the available funds (19 million Euros) has been attributed to such actions. In 2002, the Commission established a European Migration Network as a tool to improve analysis and research on migration and asylum in the EU," Uzorak: Commission of the European Communities, 2003: 8).

Odlomci u kojima se spominju tijela čiji je cilj poboljšati iskoristivost financijskih sredstava koja su na raspolaganju potrebama imigranata nisu kodirani kodom 3.2, već kodom 3.3 Organizacija (npr. European Social Fund Transnational Cooperation Network on Migration; AMIF-ISF Committee). Isto vrijedi i za odlomke o svim drugim organizacijskim mjerama koje su namijenjene boljoj iskoristivosti financijskih sredstava za potrebe uključivanja i ravnopravnog sudjelovanja imigranata u društvu (npr. sastanci Europske komisije i država članica).

Kodom 3.3 Organizacija obilježeni su i odlomci u kojima se objašnjava koji mehanizmi su potrebni za ostvarivanje određenih ciljeva, koja nacionalna i europska tijela treba uključiti

te treba li uspostaviti neka nova tijela, poput radnih skupina, međudržavnih tijela, i tomu slično. Stoga je taj kôd dodjeljivan kad se navode europska i nacionalna tijela za nadzor nad provedbom zakona i ostalih propisa o suzbijanju diskriminacije imigranata, konzultativna tijela koja uključuju i predstavnike imigranata, europske ili nacionalne mreže čiji je cilj poboljšati položaj i uključivanje imigranata u društvo (npr. Mreža nacionalnih kontakt točaka za integraciju), tijela, odbori, komisije na općinskim, lokalnim i eventualno područnim razinama koji omogućavaju sudjelovanje imigranata u donošenju odluka o edukaciji, socijalnim i zdravstvenim uslugama, uvjetima stanovanja, i sl. Jednako tako, kada se u odlomcima spominje potreba uspostave i razvoja mrežne stranice, koja još ne postoji, a potrebna je u svrhu učinkovitije integracijske politike, takvim je odlomcima dodjeljivan kôd 3.3 (npr. „promote the structural exchange of experience and information on integration, supported by the development of a widely accessible website on the Internet," Uzorak: Council, 2005: 5), dok je samoj razmjeni informacija putem postojećih mrežnih stranica dodjeljivan kôd 3.4 Informiranje.

Kodom 3.4 Informiranje označavani su odlomci o raznim vrstama javnih kampanja kroz koje se domicilno stanovništvo informira o uvjetima života i rada imigranata te osvještava o potrebama za poboljšanje tih uvjeta. Jednako tako, odlomci koji govore o poboljšavanju dostupnosti informacija imigrantima i poticanju imigranata na korištenje službi koje su dostupne državljanima zemalja primateljica također su označavani kodom 3.5. Taj kôd dodjeljivan je i odlomcima koji govore o informiranju imigranata i potencijalnih imigranata o dostupnim radnim mjestima te o stručnim uvjetima koje bi trebali ispunjavati za ta radna mjesta, kao i o sustavima za informiranje o mogućnostima zapošljavanja (npr. SEDOC). Razmjena najbolje prakse o inicijativama za samozapošljavanje imigranata i poboljšavanje njihovog pristupa tržištu rada, bilo da se radi o europskoj razini ili o spominjanju nacionalnih ili lokalnih primjera, također je kodirana kodom 3.4 (npr. European Network on Integration and the Partnerships under the Urban Agenda for the EU). Kôd 3.4 dodjeljivan je i odlomcima u kojima se opisuju kampanje za suzbijanje diskriminacije.

Kôd 3.5 Izvještavanje dodjeljivan je odlomcima koji govore o analizama i procjenama potreba tržišta rada na razini Europske unije, odnosu veličine i prirode migracijskih tokova i potreba tržišta rada, usklađivanju potreba za radnom snagom u pojedinim sektorima s kvalifikacijama migrantske radne snage te o usklađivanju potreba za migrantskom radnom snagom među državama članicama (npr. vraćanje državljana trećih zemalja iz nekih država članica uz istovremeni nedostatak radne snage u nekim sektorima u drugim državama

članicama). Kada se u građi pojavljuju odlomci koji govore o praćenju provedbe europske imigracijske politike, takvi odlomci također su kodirani kodom 3.4.

Kôd 3.6 Edukacija dodjeljivan je odlomcima koji govore o važnosti edukacije djece imigranata na njihovom materinjem jeziku radi očuvanja veza imigranata i država podrijetla, kao i o uvođenju edukacije o imigrantskim kulturama u nacionalne kurikulume radi poticanja prihvaćanja i uvažavanja različitosti u državama primateljicama. Ovaj kôd dodjeljivan je i odlomcima o važnosti edukacije djece imigranata i sprječavanja njihovog preranog napuštanja obrazovnog sustava države primateljice. Odlomci o uvođenju građanskog odgoja u obrazovni sustav (npr. „The question of introducing civic education courses in secondary schools should be further explored," Uzorak: Europska komisija, 2016: 8), organizaciji neformalnog obrazovanja kroz imigrantska udruženja, kulturna udruženja, i sl. te podršci školama u razvoju inkluzivnih kurikuluma koji će biti posvećeni i posebnim potrebama djece imigranata (npr. School Education Gateway[415]) također su označavani kodom 3.6.

4.3.4 Ciljane skupine i akteri

Induktivni kodovi koji se odnose na ciljane skupine (4.1 i 4.2) i aktere (5.1-5.4) su sami po sebi prilično jasni. Kôd 4.1 dodjeljivan je odlomcima u kojima se spominju radni migranti iz država članica i njihove obitelji, a kôd 4.2 kada se spominju imigranti iz trećih zemalja i njihove obitelji. Nisu rabljeni posebni kodovi, odnosno podkodovi za posebno vulnerabilne migrantske skupine, primjerice žene, mlade i djecu, jer je to razina detalja koja je za disertaciju irelevantna. Jednako tako, odlomci koji govore o položaju, pravima i mogućnostima uključivanja izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite u društvo nisu kodirani, jer su te migrantske skupine izvan fokusa ove disertacije. Ako odlomci govore o promjeni njihovog statusa ili o mogućnostima promjene statusa iz izbjegličkog u status ekonomskih ili radnih migranata, takvim odlomcima dodjeljivan je kôd 4.2.

Kao akteri koji su ključni za oblikovanje europske imigracijske politike u ovoj su disertaciji izdvojene četiri institucije – Europsko vijeće (kôd 5.1), Europska komisija (kôd 5.2), Vijeće ministara pravosuđa i unutarnjih poslova (kôd 5.3) te Europski parlament (kôd 5.4). Njihove uloge u procesu oblikovanja ove politike od sedamdesetih godina prošloga stoljeća na ovamo objašnjene su u potpoglavlju 3.2. U tematskoj analizi nas zanima što se iz dokumenata uključenih u uzorak može zaključiti o dinamici odnosa između tih institucija. Odlomci u kojima se spominju te institucije kodirani su na način da se kôd pojedine institucije

[415] V. npr. *Lesson plans and resources exploring cultural diversity and newly arrived migrants in classrooms and schools* (School Education Gateway, 2018).

dodjeljuje odlomku u kojem ta institucija daje prijedlog ili inicijativu ili iznosi stav o određenom pitanju iz područja imigracijske politike te daje ili dobiva zadatak, zaduženje ili preporuku.

4.3.5 *Policy* kontekst i načela oblikovanja politika

Glavni kôd 6 '*Policy* kontekst' je vrlo raznovrstan i obuhvaća pojave, pitanja i probleme koji okružuju imigracijsku politiku i koji su relevantni za formuliranje njezinih ciljeva i instrumenata. Tako su kodovi 6.1-6.6 dodjeljivani kako slijedi u nastavku. Kôd 6.1 Problemi imigranata, dodjeljivan je odlomcima u kojima se govori o vrstama poslova na kojima su imigranti zaposleni te stambenim i socijalnim uvjetima u kojima žive, njihovoj izloženosti restriktivnim nacionalnim zakonodavstvima, administrativnim postupcima, utjecaju diskrecijskih odluka nacionalnih tijela vlasti i deportaciji. Taj kôd upotrijebljen je i za odlomke o posebnim zdravstvenim i obrazovnim potrebama imigranata, njihovim teškoćama u svladavanju jezika i uključivanju u obrazovni sustav, nemogućnosti spajanja obitelji i problemima rascijepljenosti i raspadanja imigrantskih obitelji. Odlomci u kojima se govori o nepostojanju infrastrukture za imigrantske obitelji, problemima kulturalne prilagodbe te složenim i neprijateljskim odnosima s lokalnim zajednicama također su obilježavani ovim kodom.

Kodom 6.2 Diskriminacija radnih migranata označavani su odlomci o nejednakim životnim i radnim uvjetima imigranata u odnosu na državljane zemalja primateljica, uskraćivanje ili ograničavanje pojedinih prava (npr. prava na slobodu kretanja, prava na sindikalno udruživanje, socijalnih prava, prava na slobodu vjeroispovijedi, političkih prava, i sl.) te odlomci o nepovoljnijem položaju imigranata na tržištu rada (npr. odlomci o razlikama u plaćama između radnih migranata i domicilnog stanovništva). Odlomci o važnosti suzbijanja predrasuda, diskriminacije, rasizma i ksenofobije radi bolje uključenosti imigranata u društvo nisu kodirani ovim kodom, jer su odlomci čija je tema antidiskriminacija obilježavani kodom 2.4, a oni koji govore o važnosti integracije označavani su kodom 1.5.

Kôd 6.3 'Utjecaj imigracije na zemlje primateljice/EU', dodjeljivan je odlomcima u kojima se iznose podaci o utjecaju imigracije na tržišta rada država i demografske trendove u državama članicama, o pritiscima na socijalnu infrastrukturu država primateljica zbog imigracije, ali i o pozitivnim utjecajima imigracije na razvoj i različitost država primateljica. Odlomci o razmjerima migracijskih tokova u Europskoj uniji, potrebama ili izostanku potreba

za migrantskom radnom snagom te podacima o razmjerima nezakonitih migracija nisu kodirani ovim kodom, već kodom 3.5 'Izvještavanje'.

Tijekom selektiranja i uzorkovanja građe, uočeno je da se u dokumentima o europskoj imigracijskoj politici spominju određena temeljna načela oblikovanja ove politike te su načela oblikovanja javnih politika (kôd 7) izdvojena kao glavni kôd s tri (3) podkoda, a to su koordinacija (kôd 7.1), sveobuhvatnost (kôd 7.2) i ujednačavanje (7.3).

Kodom 7.1 'Koordinacija' obuhvaćeni su odlomci koji govore o sljedećemu: otvorena metoda koordinacije, koordinacija nacionalnih vlada s tijelima na razini Unije, koordinacija među različitim čimbenicima društva koji su uključeni u imigracijska pitanja, potreba za koncentracijom i koordinacijom nacionalnih migracijskih politika, koordinacija migracijske politike s drugim politikama, povezanost s politikom pomoći zemljama podrijetla imigranata, preporuke državama članicama za koordinaciju raznih politika koje zahvaćaju imigrante iz trećih zemalja (kao što su to politika zapošljavanja, stambena politika, zdravstvena i obrazovna politika, i sl.) te preporuke za međusektorsku koordinaciju (npr. vladinih i nevladinih tijela), oblici suradnje između europske, nacionalne i regionalne razine, urbana partnerstva, i slično.

Kôd 7.2 'Sveobuhvatnost' dodjeljivan je odlomcima koji govore o uključivanju ('mainstreaming') imigracijske politike u sve druge javne politike Unije te o izradi jedinstvenih politika po pojedinim područjima koje će uključivati i potrebe imigranata (npr. jedinstvena politika zapošljavanja na razini Unije). Ovaj kôd dodjeljivan je i odlomcima u kojima se govori o nužnosti uključivanja i povezivanja svih dionika koji se bave imigracijskim i integracijskim pitanjima na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini (npr. „The Action Plan will draw together all concerned - citizens, national and local authorities, non-governmental organisations, Social Partners, media and sports bodies," Uzorak: Commission of the European Communities, 1998: 2).

Kodovi 7.1 i 7.2 dodjeljivani su i odlomcima koji govore o posljedicama izostanka primjene ovih dvaju načela. Kada se u odlomcima govori o fragmentiranosti pristupa imigraciji u Europskoj uniji, dodjeljivan im je kôd koordinacije, a kada je u njima riječ o fragmentiranosti aktera, kodirani su kodom sveobuhvatnosti budući da pristup može biti sveobuhvatan ili fragmentiran, a uključeni akteri koordinirani ili disperzirani i međusobno nepovezani. Kôd 7.3, ujednačavanje, dodjeljivan je odlomcima u kojima se govori o inicijativama, prijedlozima i tendencijama, najčešće Europske komisije, k ujednačavanju i usklađivanju propisa, standarda, pokazatelja i nekih drugih elemenata imigracijskih politika država članica Unije.

4.3.6 Tehnički kod

Tijekom uzorkovanja uočeno je da se neki odlomci u dokumentima pozivaju na ostvarena postignuća i prethodne dokumente od kojih neki nisu uključeni u uzorak, jer su u samo jednom vrlo malom dijelu relevantni za cilj i pretpostavke istraživanja u ovoj disertaciji. Međutim, kako takvi odlomci ne bi bili izgubljeni za tematsku analizu, a mogu biti ilustrativni za tijek razvoja i obrasce europske imigracijske politike, kodirani su tehničkim kodom 8. Tim su kodom, osim odlomaka u kojima se spominju dokumenti koji nisu uključeni u kodiranje (kôd 8.1), obuhvaćeni i odlomci u kojima se spominju određeni događaji važni za oblikovanje europske imigracijske politike (kôd 8.2). Za sam kraj ovog poglavlja vrijedi spomenuti da je tijekom kodiranja moguće naići na odlomke koje je teško ili nemoguće smjestiti pod bilo koji od navedenih kodova. Kako bi se i oni mogli upotrijebiti ako se za time ukaže potreba, obilježavani su kodom 8.3 koji je nazvan engleskom inačicom *Saftety Net* (ili sigurnosni kôd) koja mu prigodno opisuje svrhu.

5. Analiza rezultata

Zadaća ovog poglavlja je prikazati rezultate dobivene kodiranjem uzorkovane građe na način da se ustanove odnosi između pojedinih kodova i obitelji kodova, što će ukazati i na odnose između različitih elemenata dizajna europske imigracijske politike koji su izdvojeni za istraživanje. U tu svrhu rabit će se mješovita induktivno-deduktivna analiza u nekoliko koraka. Najprije će se utvrditi što se iz kodirane građe može zaključiti o ciljevima europske imigracijske politike kao najvažnijem elementu dizajna ove politike, jesu li se i kako mijenjali te u ovisnosti s kojim drugim elementima dizajna. Taj nam induktivni element analize omogućava da utvrdimo koji su ciljevi međusobno najčešće povezani i s kojim instrumentima, u kakvom su odnosu s *policy* akterima i ciljanim skupinama te prema kojim se načelima oblikovanja europske imigracijske politike najčešće formuliraju njezini ciljevi. Drugim riječima, induktivni element analize omogućit će dobivanje dobrog opisa europske imigracijske politike na temelju kodirane empirijske građe. Tijekom ove faze po potrebi će se uključivati i deduktivna metoda analize na način da se dobiveni rezultati usporede s teorijskim spoznajama o oblikovanju europske imigracijske politike koje je prikazano u trećem poglavlju.

Sljedeći korak analize predstavlja grupiranje uočenih odnosa te će se objasniti i argumentirati zašto su pojedini elementi dizajna ove politike stavljeni u istu skupinu te može li se takvim grupiranjem odnosa uočiti postojanje specifičnih modela dizajna europske imigracijske politike.[416] Tako dobivene grupe kodova i potencijalne modele potom valja usporediti sa suprotstavljenim načelima kozmopolitizma i komunitarizma iz prvog dijela disertacije.[417] Namjera ovog deduktivnog elementa analize jest utvrditi razvija li se predmetna javna politka Unije u smjeru kozmopolitizma od kraja devedesetih godina prošloga stoljeća te može li se na temelju pronađenih modela njezinog oblikovanja doći do zaključka o mogućnostima pomirenja kozmopolitizma i komunitarizma u nekim elementima dizajna ove politike.

[416] U svrhu jasnoće i preglednosti, za obrasce dizajna rabi se termin 'modeli dizajna europske imigracijske politike' kako bi ih se razlikovalo od termina 'obrasci integracije', koji se također pronalaze analizom rezultata kodiranja (v. odjeljak 5.2.1 i Tablicu 12).
[417] V. Tablicu 1 na str. 187-188.

5.1 Komentari prema temeljnim elementima dizajna europske imigracijske politike

Nalazi kodiranja koji se odnose na ciljeve i instrumente prikazani su zasebno (v. odjeljke 5.1.1 i 5.1.3), dok su nalazi kodiranja koji se odnose na aktere i načela oblikovanja europske imigracijske politike predstavljeni u odnosu na ciljeve kao središnji element analize dizajna (v. odjeljke 5.1.2 i 5.2.2). Ciljevi i instrumenti se u teoriji javnih politika smatraju nezaobilaznim elementima dizajna svake javne politike bez obzira na različite mogućnosti njegovog definiranja (v. potpoglavlje 3.3) te je njima u ovom potpoglavlju posvećeno najviše prostora. Nadalje, ciljevi su određeni kao središnji element analize dizajna europske imigracijske politike i zato što omogućavaju najbolju usporedbu s operacionaliziranim načelima kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu ljudskim pravima imigranata na razini ulaska i članstva u Europskoj uniji (v. Tablicu 1 na str. 188-189). U ovom potpoglavlju izdvojeno su prikazani i nalazi o ciljanim skupinama koji su također važni za interpretaciju modela dizajna europske imigracijske politike s obzirom na teorijsku suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma u zaključku rada (v. odjeljke 5.1.4, 5.3.3 i 5.3.4).

U shemi kodiranja, koja obuhvaća 8 obitelji kodova s ukupno 39 podkodova, najbrojniji su upravo kodovi koji se odnose na glavne i suplementarne opće ciljeve (18 kodova). Najprije su upotrijebljeni podaci o frekvencijama, odnosno o učestalosti ponavljanja pojedinih kodova ciljeva kako bi se došlo do polaznih informacija o tom elementu dizajna predmetne politike, koji će se potom staviti u odnos prema ostalim elementima uključenima u analizu. Nadalje, tijekom kodiranja uzorkovane građe, osim pridruživanja odgovarajućih kodova odlomcima, vođene su i bilješke koje se odnose na elemente dizajna europske imigracijske politike izdvojene za analizu. Uvidom u kodiranu građu, uočeno je da se formuliranje ciljeva imigracijske politike može pratiti prema *policy* akterima, odnosno prema četiri institucije čiji su dokumenti uvršteni u uzorak, te prema razdobljima nastajanja dokumenata uvrštenih u uzorak. Pri tome je, s obzirom na prikaz razvoja europske imigracijske politike u trećem poglavlju, kao prijelomna godina uzeta 1999. kada stupa na snagu Ugovor iz Amsterdama i kada je održan sastanak Europskoga vijeća u Tampereu, čime i europska politika azila i migracije dobiva snažniji zamah u smjeru zajedničke politike Europske unije.[418] U nastavku ovog potpoglavlja su tako dobivene spoznaje o rezultatima kodiranja najprije objašnjene, a potom i tablično prikazane.

[418] V. odjeljak 3.2.2.

5.1.1 Nalazi o ciljevima europske imigracijske politike

Uvidom u frekvencije kodova koji se odnose na glavne opće ciljeve utvrđeno je da se najčešće pojavljuje kôd promicanja integracije, koji po učestalosti znatno odskače od svih ostalih ciljeva iz ove obitelji kodova, kako prije, tako i nakon 1999. godine (v. Tablicu 5). Međutim, za kasnije određivanje modela dizajna europske imigracijske politike i interpretaciju rezultata, a imajući u vidu zadanu teorijsku suprotstavljenost u prvom dijelu rada, važno je uočiti kako se zastupljenost glavnih općih ciljeva mijenja kroz vrijeme. Iako je promicanje integracije najučestaliji cilj i dokumenti su pokazali da je nakon 1999. godine čak četiri puta zastupljeniji nego prije te godine, Tablica 5 ukazuje da je do najvećeg skoka došlo u frekvencijama kodova koji se odnose na sigurnost (čak 100%), suradnju s trećim zemljama (koja se javlja gotovo 14 puta češće) i zaštitu nacionalnih tradicija (čija učestalost raste nešto više od 7 puta nakon 1999.). S druge strane, glavni opći ciljevi jednakosti i slobode kretanja prilično su ravnomjerno zastupljeni u kodiranoj građi, kako prije, tako i nakon 1999. Pri tome je učestalost ponavljanja koda jednakosti nakon 1999. porasla za 17 ponavljanja ili 35,4%, a istodobno je frekvencija koda slobode kretanja porasla za 5 ponavljanja ili 14,7% poslije 1999. godine.

Tablica 5: Učestalost kodova glavnih općih ciljeva

Glavni opći ciljevi (počevši od najučestalijeg)	Učestalost (br. ponavljanja)	Do 1999. (br. ponavljanja)	Nakon 1999. (br. ponavljanja)
Promicanje integracije	382	75	307
Suradnja s trećim zemljama	132	9	123
Poštivanje različitosti	116	24	92
Jednakost	113	48	65
Zaštita nacionalnih tradicija	100	12	88
Sloboda kretanja	73	34	39
Sigurnost	40	0	40

Napomene:
Cilj s najvećim porastom učestalosti ponavljanja nakon 1999.
Ostali ciljevi s visokim porastom učestalosti ponavljanja nakon 1999.
Ciljevi ravnomjerno zastupljeni prije i poslije 1999.

Dio objašnjenja za neravnomjernu zastupljenost većine kodova glavnih općih ciljeva prije i nakon 1999. svakako proizlazi iz činjenice što su dokumenti nastali prije te godine zastupljeni u manjem broju u uzorku budući da i tema radnih migracija, posebno državljana trećih zemalja, do tada nije bila prepoznata kao pitanje od zajedničkog interesa za sve države članice Europske unije.[419] Iako je sigurnost bila dominantna tema u desetljećima prije

[419] V. i odjeljak 3.2.1.

donošenja Ugovora iz Amsterdama u području politike koja je kasnije nazvana 'Pravosuđe i unutarnji poslovi', rezultati kodiranja pokazuju da do kraja dvadesetog stoljeća nije predstavljala jedan od ključnih ciljeva kada je riječ o radnim migracijama, već je naglasak bio na osiguravanju ravnopravnosti radnih migranata s državljanima zemalja primateljica u pogledu uvjeta rada i omogućavanja odgovarajućih uvjeta stanovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, i sl. Pogledajmo što u tom pogledu govore rezultati kodiranja koji se odnose na suplementarne opće ciljeve (v. Tablicu 6).

Tablica 6: Učestalost kodova suplementarnih općih ciljeva

Suplementarni opći ciljevi (počevši od najučestalijeg)	Učestalost (br. ponavljanja)	Do 1999. (br. ponavljanja)	Nakon 1999. (br. ponavljanja)
Zapošljavanje	196	52	144
Antidiskriminacija	167	87	80
Učinkovito upravljanje granicama	145	26	119
Sprječavanje nezakonitih migracija	142	27	115
Promicanje zakonite admisije	132	19	113
Odgovarajući životni uvjeti	97	45	52
Građansko sudjelovanje	96	9	87
Poticanje razvoja u zemljama podrijetla	50	8	42
Politička prava	39	7	32
Kontrola 'odljeva mozgova'	29	5	24
Sloboda vjeroispovijedi	15	0	15

Napomena:
Ciljevi ravnomjerno zastupljeni prije i poslije 1999.
Ciljevi na razini ulaska imigranata s podjednakom učestalošću ponavljanja
Ciljevi na razini članstva imigranata s podjednakom učestalošću ponavljanja
Cilj s najvećim porastom ponavljanja nakon 1999.

Među suplementarnim općim ciljevima najučestalijim se pokazao kôd koji se odnosi na zapošljavanje, ali on ne odskače u odnosu na ostale suplementarne opće ciljeve kao što je to slučaj s promicanjem integracije u odnosu na ostale glavne opće ciljeve. Sličnost koja se može zamijetiti između glavnih i suplementarnih općih ciljeva jest da su oni koji se odnose na jednakost i ravnopravnost radnika migranata relativno ravnomjerno zastupljeni prije i nakon 1999. godine. Tako, primjerice, u slučaju osiguravanja odgovarajućih životnih uvjeta odstupanje iznosi 15,6% u broju ponavljanja toga koda između ta dva razdoblja, dok je u slučaju antidiskriminacije zabilježeno osam postotno smanjenje ponavljanja koda u razdoblju nakon 1999. godine. To je ujedno i jedini cilj kod kojeg je došlo do blagog pada u učestalosti pojavljivanja nakon 1999., što nije nužno u kontradikciji s činjenicom da su upravo stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama te godine proširene osnove za zaštitu od diskriminacije u europskom primarnom zakonodavstvu.[420] Naime, osim što se kvantitativno radi o vrlo malom

[420] V. odjeljak 3.2.2.

padu (i razlici od tek 7 ponavljanja), istovremeno je došlo do porasta u učestalosti pojavljivanja drugih ciljeva koji su važni za uključivanje imigranata u demokratske procese kroz koje mogu utjecati na norme i prakse koji se na njih odnose. Riječ je ponajprije o ciljevima građanskog sudjelovanja i ostvarivanja političkih prava. Kod prvoga je zabilježen porast od gotovo 10 puta, a kod drugoga porast od nešto više od 4 puta prije i poslije 1999.

Međutim, frekvencije kodova koji se odnose na suplementarne opće ciljeve upućuju na još jedan trend koji je važan za utvrđivanje modela dizajna europske imigracijske politike s obzirom na teorijsku suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma na razini ulaska i članstva imigranata. Naime, te frekvencije ukazuju da su ciljevi koji se odnose na učinkovito upravljanje granicama, sprječavanje nezakonitih migracija i promicanje zakonite admisije po zastupljenosti vrlo blizu antidiskriminaciji, a što je još važnije, i međusobno su vrlo blizu. Kao takvi nagovještavaju mogući obrazac sekuritizacije ove politike, posebno uzme li se u obzir prethodno spomenuta promjena u frekvenciji ponavljanja cilja sigurnosti prije i nakon 1999. 'Križanje' suplementarnih općih ciljeva međusobno i s glavnim općim ciljevima sigurnosti i zaštite nacionalnih tradicija (v. Tablicu 7) govori tome u prilog te ukazuje na najveću zastupljenost klastera ciljeva sprječavanja nezakonitih migracija, promicanja zakonite admisije i učinkovitog upravljanja granicama, kao i na najveću zastupljenost cilja sigurnosti uz ciljeve sprječavanja nezakonitih migracija i učinkovitog upravljanja granicama. Ovaj će se nalaz uzeti u obzir prilikom grupiranja ciljeva koji se odnose na ulazak imigranata u određivanju modela dizajna europske imigracijske politike (v. potpoglavlje 5.3).

Tablica 7: 'Supojavljivanje' ciljeva koji se odnose na sigurnost i kontrolu granica

	Sigurnost	Zaštita nacionalnih tradicija	Promicanje zakonite admisije	Sprječavanje nezakonitih migracija	Učinkovito upravljanje granicama
Zaštita nacionalnih tradicija	1		12	3	4
Sloboda kretanja	7	0	1	3	12
Promicanje zakonite admisije	4	12		24	16
Sprječavanje nezakonitih migracija	13	3	24		29
Učinkovito upravljanje granicama	16	4	16	29	

Naposljetku, frekvencije kodova koji se odnose na suplementarne opće ciljeve pokazuju da se sloboda vjeroispovijedi do 1999. uopće ne pojavljuje u kodiranim dokumentima. Takvi rezultati predstavljaju svojevrsni odraz argumenta da je ovo pravo dostatno zajamčiti općim pravima građanstva i zaštitom od diskriminacije, bez jamčenja posebnih prava i izuzeća za

imigrante.[421] Pojava ovog koda tek nakon 1999. također bi mogla biti povezana sa stavljanjem većeg naglaska na ciljeve građanskog sudjelovanja i ostvarivanja političkih prava imigranata koji su do tada bili slabije zastupljeni u dokumentima europske imigracijske politike, što ukazuje na potencijalno drugačije načine koncipiranja integracije, odnosno suživota imigranata i zajednice primateljice, o čemu će biti više riječi u potpoglavlju posvećenom odnosima između kodova iz različitih obitelji kodova (v. potpoglavlje 5.2). Prethodno valja utvrditi kako pojedini akteri definiraju ciljeve europske imigracijske politike u vremenskom okviru obuhvaćenom disertacijom.

5.1.2 Ciljevi europske imigracijske politike prema akterima

Tijekom kodiranja dokumenata četiriju institucija, koje su izdvojene kao ključni akteri za dizajn europske imigracijske politike, kroz softverske je podsjetnike zabilježeno kako je svaka od uključenih institucija u kodiranim dokumentima formulirala ciljeve te politike. Ti su podsjetnici omogućili da se uoče razlike u načinu formuliranja ciljeva, što se 'križanjem' koda aktera s kodom ciljeva ne bi postiglo, jer bi takvo 'križanje' tek ukazalo na učestalost spominjanja pojedinog aktera u kodiranim dokumentima. S druge strane, 'križanje' kodova ciljeva s institucijama shvaćenima kao izvorima kodiranih dokumenata, što je softverski omogućeno podjelom dokumenata u obitelji dokumenata, kao i spomenuti podsjetnici, dali su bolji uvid u poziciju svakog aktera, odnosno viđenje dizajna europske imigracijske politike zastupljeno u kodiranim dokumentima koje je svaki od uključenih aktera proizveo.

Uočene razlike u formuliranju ciljeva mogu, ali i ne moraju upućivati na neusklađenosti između definiranja prioritetnih ciljeva kako ih vidi svaki od uključenih *policy* aktera. Za uočavanje mogućih modela dizajna europske imigracijske politike važno je utvrditi koji ciljevi su dominantno prisutni u dokumentima svakog *policy* aktera, postoje li preklapanja između njih i u kojem vremenskom razdoblju. Na to ukazuje Tablica 8 u kojoj su istaknute frekvencije kodova glavnih i suplementarnih općih ciljeva koji su najzastupljeniji u dokumentima Europskog vijeća (EV), Europske komisije (EK), Vijeća ministara (VM) i Europskog parlamenta (EP) u razdoblju prije i nakon 1999.

Europsko vijeće je na sastanku u Tampereu 1999. utvrdilo da suradnja sa zemljama podrijetla, Zajednički europski sustav azila, pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja i upravljanje migracijskim tokovima predstavljaju četiri ključne komponente zajedničke politike azila i migracije. U kasnijim dokumentima koji su uključeni u uzorak

[421] Za raspravu o tome na razini normativne političke teorije v. potpoglavlje 2.3.

Europsko vijeće je veći naglasak stavljalo na reguliranje migracijskih kretanja, kontrolu vanjskih granica i komponentu koja nije u fokusu ove disertacije, a tiče se pružanja zaštite izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite. Tako se sprječavanje nezakonitih migracija i promicanje integracije pokazuju važnim ciljevima u dokumentima EV-a (v. Tablicu 8).

Tablica 8: Glavni i suplementarni opći ciljevi prema akterima

Glavni i suplementarni opći ciljevi	EV do 1999.	EV od 1999.	EK do 1999.	EK od 1999.	EP do 1999.	EP od 1999.	VM do 1999.	VM od 1999.
1.1 Sigurnost	0	11	0	18	0	3	0	4
1.2 Zaštita nacionalnih tradicija	2	11	10	45	0	12	0	21
1.3 Sloboda kretanja	4	10	29	18	0	1	1	8
1.4 Jednakost	5	9	41	32	2	9	0	11
1.5 Promicanje integracije	2	25	72	205	0	26	1	55
1.6 Poštivanje različitosti	1	7	21	63	2	6	0	19
1.7 Suradnja s trećim zemljama	0	27	9	60	0	28	0	6
2.1 Promicanje zakonite admisije	0	12	19	80	0	19	0	2
2.2 Sprječavanje nezakonitih migracija	1	28	25	51	0	27	1	8
2.3 Učinkovito upravljanje granicama	0	43	25	48	0	18	1	6
2.4 Antidiskriminacija	0	10	86	50	1	4	0	16
2.5 Odgovarajući životni uvjeti	3	2	42	39	0	4	0	8
2.6 Zapošljavanje	1	3	51	118	0	17	0	7
2.7 Sloboda vjeroispovijedi	0	0	0	12	0	0	0	3
2.8 Politička prava	0	1	6	20	1	6	0	4
2.9 Građansko sudjelovanje	0	2	8	67	1	7	0	12
2.10 Poticanje razvoja u zemljama podrijetla	0	9	8	21	0	11	0	0
2.11 Kontrola 'odljeva mozgova'	0	2	5	18	0	4	0	0

Napomene:
Najzastupljeniji ciljevi u dokumentima svakog *policy* aktera

Istom bojom označeni su ciljevi za svakog *policy* aktera koji se zajedno javljaju uz vrlo mala odstupanja u frekvencijama.[422]

[422] V. i potpoglavlje 5.2

Međutim, u njima izostaje naglasak na cilju jednakosti koji bi se mogao očekivati s obzirom na treću komponentu zajedničke politike azila i migracije koja se tiče upravo ravnopravnosti državljana trećih zemalja, odnosno osiguravanja jednakog statusa imigrantima iz trećih zemalja u odnosu na državljane država članica. S druge strane, iako se u Stockholmskom programu iz 2010. ističe ključna veza između migracije i integracije, uspostava Zajedničkog europskog sustava azila do 2012. navedena je kao ključni *policy* cilj Unije. Jednako tako, upravljanje migracijskim tokovima i sprječavanje trgovanja ljudima navedeni su kao tematski prioriteti, dok se iz *Globalnog pristupa migraciji* (Council of the European Union, 2005) izdvajaju tri tematska područja kojima se daje prioritet, a to su promicanje mobilnosti i zakonite migracije, poboljšavanje povezanosti između migracija i razvoja te sprječavanje i borba protiv nezakonite imigracije. Tablica frekvencija ciljeva prema *policy* akterima ukazuje na dominantnost učinkovitog upravljanja granicama u odnosu na ostale ciljeve u dokumentima EV-a, ali i na ravnomjernu zastupljenost ciljeva koji se tiču promicanja integracije, suradnje s trećim zemljama i sprječavanja nezakonitih migracija.

Ciljevi u dokumentima Europske komisije pokazali su se složenima za praćenje i sistematiziranje ponajprije zato što se u njima, za razliku od ostalih aktera, pitanja položaja i prava radnih migranata, kao i njihovog suživota sa zajednicom primateljicom, javljaju ranije i u većem broju *policy* dokumenata. Jednako tako, budući da su se prvi dokumenti EK-a uključeni u uzorak fokusirali na prava radnika migranata iz država članica tadašnje Zajednice, za očekivati je da će doći do promjene u ciljevima kako se mijenjaju i ciljane skupine imigracijske politike.

Tako je u dokumentima iz sedamdesetih i osamdesetih godina prošloga stoljeća (*Akcijski program u korist radnika migranata i njihovih obitelji* iz 1974. i *Smjernice za migracijsku politiku Zajednice* iz 1985.) naglasak na uklanjanju diskriminacije radnika migranata u pogledu životnih i radnih uvjeta pa je tako u spomenutim *Smjernicama* izričiti stav EK-a da se prema radnicima u objektivno istoj situaciji ne smije postupati drugačije zbog njihove nacionalnosti (Commission of the European Communities, 1985b: 14), bez obzira da li je njihova situacija regulirana bilateralnim sporazumima ili nije. S prijelazom u zadnje desetljeće prošloga stoljeća na važnosti počinje dobivati integracija radi postizanja ravnoteže i kohezije te očuvanja vrijednosti europskih društava. Važnost tih ciljeva ogleda se i u njihovoj učestalosti u dokumentima EK-a prije 1999. te su najučestaliji kodovi u dokumentima u tom razdoblju upravo oni koji se odnose na antidiskriminaciju i promicanje integracije, iza kojih slijede zapošljavanje i odgovarajući životni uvjeti (v. Tablicu 8 gore).

Međutim, u dokumentima EK-a iz devedesetih godina prošloga stoljeća, nastalima prije 1999., zamijećen je još jedan trend, a to je da se djelovanje na migracijske pritiske, kontrola imigracije i migracijskih tokova, kao i integracija imigranata koji zakonito borave na teritoriju država članica počinju izdvajati kao ključni elementi imigracijske politike. To je vidljivo i u jednakoj učestalosti ponavljanja kodova koji se odnose na sprječavanje nezakonitih migracija i učinkovitog upravljanja granicama (v. Tablicu 8 gore). Taj se trend zadržava i u dokumentima EK-a nastalima nakon 1999., ali ovi ciljevi nemaju prioritet u odnosu na promicanje integracije i zapošljavanje, a slabije su zastupljeni i od ciljeva koji se tiču promicanja zakonite admisije, suradnje s trećim zemljama i poštivanja različitosti.

S prijelazom stoljeća, EK nastavlja isticati važnost integracije i promicanja zakonite admisije imigranata, kao i uključivanja imigranata u sva područja života zajednice. To je vidljivo i iz rezultata kodiranja koji pokazuju da je promicanje integracije postalo prioritetnim ciljem u dokumentima EK-a nakon 1999., ali i da je porasla učestalost pojavljivanja ciljeva koji su do tada bili slabije zastupljeni u dokumentima EK-a, poput građanskog sudjelovanja te osiguravanja političkih prava imigrantima, uz početke pojavljivanja cilja koji se tiče slobode vjeroispovijedi.

U analizi rezultata kodiranja dokumenata EK-a nakon 1999. važno je ukazati i na one ciljeve čija se učestalost smanjuje nakon 1999. te promisliti zašto je tomu tako. Riječ je o ciljevima slobode kretanja, jednakosti i antidiskriminacije, uz neznatni pad učestalosti pojavljivanja cilja koji se odnosi na odgovarajuće životne uvjete. Slabija učestalost koda slobode kretanja može se objasniti činjenicom da se europska imigracijska politika nakon 1999., a posebno s prijelazom u novo stoljeće, počinje sve više odnositi na uvjete ulaska, status te prava i položaj državljana trećih zemalja. Uvjeti ulaska ostaju u nadležnosti država članica iako se Europska komisija u svojim dokumentima nastalima nakon 2000. godine zalaže za sveobuhvatan pristup pitanjima imigracije i postupan prijelaz s nacionalnih pravila na pravila Zajednice, uključujući i segment koji se odnosi na uvjete ulaska za državljane trećih zemalja. U potpoglavlju 5.2 vidjet ćemo kako se to odražava na odnos načela oblikovanja europske imigracijske politike i neke njezine ciljeve, tj. u odnosu na koje je ciljeve najmanje zastupljen kôd ujednačavanja.

Jednako tako, u dokumentima EK-a nakon 1999. na važnosti dobivaju ciljevi suradnje s trećim zemljama i promicanja zakonite admisije, jer se upravo kroz suradnju sa zemljama podrijetla imigranata nastoji spriječiti nezakonitu imigraciju, a imigrante koji zakonito ulaze u države članice što bolje pripremiti za uključivanje u život u državi primateljici. Stoga i porast učestalosti ponavljanja kodova tih ciljeva dijelom objašnjava slabiju zastupljenost cilja

slobode kretanja. S druge strane, smanjivanje učestalosti kodova koji se odnose na jednakost, antidiskriminaciju i odgovarajuće životne uvjete može se objasniti isticanjem cilja integracije za koji se, iako je posebno kodiran i drugačije formuliran u dokumentima, može pretpostaviti da smisleno obuhvaća jednakost, antidiskriminaciju i osiguravanje dostojanstvenih uvjeta za život radnih migranata.

Kada je riječ o *policy* dokumentima VM-a i EP-a, valja podsjetiti na činjenicu da široki spektar pitanja koja se tiču imigracije u države članice dugo nije prepoznat kao problemsko područje od zajedničkog interesa za sve njih te da je konačno prenošenje ovlasti s nacionalne na nadnacionalnu razinu, uz suodlučivanje VM-a i EP-a, provedeno tek s donošenjem Lisabonskog ugovora.[423] Stoga i nije moguće analizirati prioritetne ciljeve ovih dviju institucija u području imigracijske politike prije 1999., već se usredotočiti na razdoblje nakon te godine kada s donošenjem Ugovora iz Amsterdama i dolazi do promjene u odlučivanju o ovoj politici i sve većeg uključivanja EP-a. U ovom dijelu analize stoga ćemo se zadržati na glavnim i suplementarnim općim ciljevima koji dominiraju u kodiranim dokumentima VM-a i EP-a nakon 1999.

Kodirani dokumenti EP-a nakon 1999. ukazuju da ovaj *policy* akter glavnim elementima europske imigracijske politike smatra upravljanje migracijama u Uniji u kontekstu starenja radno sposobnog stanovništva, poboljšavanje integracije imigranata i suradnju s trećim zemljama. U svojim dokumentima EP iznosi i kritike zbog nedovoljnog pridavanja pozornosti integraciji do *Komunikacije o imigraciji, integraciji i zapošljavanju* iz 2003. (Commission of the European Communities, 2003) u kojoj su, prema stavu EP-a, sva tri navedena elementa po prvi puta ravnomjerno zastupljena. Kao i Komisija, i EP se zalaže za razvoj zajedničkog okvira minimalnih standarda za admisiju državljana trećih zemalja. Frekvencije kodova koji se odnose na ciljeve u dokumentima EP-a uglavnom potvrđuju navedena zapažanja te su najčešće zastupljeni kodovi suradnje s trećim zemljama, sprječavanja nezakonitih migracija i promicanja integracije. Dok je suradnja s trećim zemljama najučestaliji cilj u kodiranim dokumentima EP-a, on tek neznatno odstupa od ostala dva navedena cilja, a sprječavanje nezakonitih migracija zastupljenije je od učinkovitog upravljanja granicama iako upravo potonje EP navodi kao jedan od elemenata europske imigracijske politike u svojoj Rezoluciji iz 2003. (Uzorak: European Parliament, 2003).

Rezultati kodiranja dokumenata VM-a nastalih nakon 1999. upućuju da u njima prednost imaju ciljevi koji se tiču suživota imigranata i domicilnog stanovništva u državama

[423] V. potpoglavlje 3.2, posebno odjeljak 3.2.3.

primateljicama. To je vidljivo iz najveće zastupljenosti koda koji se odnosi na promicanje integracije te podjednake zastupljenosti zaštite nacionalnih tradicija i poštivanja različitosti. Ovaj potonji suodnos je dosta važan, jer ukazuje i na oblik poštivanja različitosti, koji se često ponavlja u dokumentima VM-a, a to je uvažavanje različitosti i interkulturalnog dijaloga uz promicanje vrijednosti na kojima se temelje europska društva. Drugim riječima, zaštita nacionalnih tradicija u ovim dokumentima ne odnosi se na ograničavanje imigracije, što je vidljivo iz slabe zastupljenosti kodova sigurnosti i učinkovitog upravljanja granicama uz istovremeni visoki stupanj preklapanja ciljeva poštivanja različitosti i zaštite nacionalnih tradicija u dokumentima VM-a (v. Tablicu 8 gore).

Kada je riječ o rezultatima kodiranja dokumenata VM-a, važno je pokušati objasniti slabiju zastupljenost kodova koji se tiču ulaska imigranata u odnosu na one koji se tiču njihovog uključivanja u život domicilnih društava. Naime, EK i EP su *policy* akteri u čijim se dokumentima nailazi na zagovaranje ujednačavanja uvjeta admisije za državljane trećih zemalja i navođenje opiranja država članica takvim idejama i nastojanjima. Stoga bi se od rezultata kodiranja dokumenata VM-a moglo očekivati da će u njima biti zastupljeniji kodovi koji se tiču dimenzije ulaska imigranata.[424] To se kroz rezultate kodiranja ne uočava, ali se uočava u frekvencijama tih kodova u dokumentima EV-a. Stoga bi se moglo zaključiti da su ciljevi koji se tiču položaja imigranata i njihovog suživota sa zajednicom primateljicom prisutniji u dokumentima koje donosi tijelo čiji su članovi na nacionalnoj razini više involvirani u politike kojima se uređuju različiti aspekti integracije imigranata. S druge strane, ciljevi koji se odnose na dimenziju ulaska imigranata prisutniji su u dokumentima političkoga tijela EU-a kroz koje šefovi država i vlada mogu 'progurati' cilj učinkovitog upravljanja granicama štiteći istovremeno i nacionalne granice svake pojedine države članice.

5.1.3 Nalazi o instrumentima europske imigracijske politike općenito i prema akterima

Među instrumentima najčešćima su se pokazali propisi s više od 300 ponavljanja, izvještavanje, organizacija i informiranje su relativno ravnomjerno zastupljeni s ponavljanjima koja se kreću između 257 (informiranje) i 285 (izvještavanje) ponavljanja, dok su edukacija i financije u skupini s manje od 200 ponavljanja (edukacija sa 199, a financije sa 162 ponavljanja). Od samih frekvencija ponavljanja po pojedinom instrumentu važnije je uočiti trend koji se tiče uzajamnih odnosa između instrumenata. 'Križanje' između kodova

[424] V. npr. Uzorak: Commission of the European Communities, 1991: 17; Commission of the European Communities, 2000: 4; 22; European Parliament, 2004b.

instrumenata pokazalo je da se propisi najčešće i gotovo jednaki broj puta pojavljuju s instrumentima izvještavanja i organizacije (35, odnosno 34 puta), potom s instrumentima informiranja i edukacije (29, odnosno 20 puta), a najmanje s financijskim instrumentima (samo 9 puta). Osim u slučaju propisa, financijski instrumenti ravnomjerno su raspoređeni prema ostalim instrumentima, dok je od klastera propisi-izvještavanje-organizacija još učestaliji onaj koji objedinjava informiranje, izvještavanje i organizaciju.

Ti su rezultati u skladu s rezultatima dobivenima za cilj promicanja integracije koji je najzastupljeniji među glavnim i suplementarnim općim ciljevima. U pogledu toga cilja, u odjeljku 5.2.2 vidjet ćemo da je načelo ujednačavanja, koje je manje zastupljeno od načela koordinacije i sveobuhvatnosti, najviše prisutno upravo uz promicanje integracije, a instrument koji se uz taj cilj najviše pojavljuje jest edukacija, dok su u skupini s najmanje 'supojavljivanja' uz promicanje integracije propisi i organizacija. Takvi nalazi mogli bi upućivati na potencijale za usklađivanje promicanja integracije na nadnacionalnoj razini, ali na jedan neobvezujući način koji državama članicama omogućava samostalnost u pogledu promicanja integracije u dijelovima koji su važni za očuvanje nacionalnih interesa i identiteta zajednica primateljica.

'Križanje' kodova instrumenata s kodovima *policy* aktera pokazuje da se svih 6 skupina instrumenata najčešće spominje s Europskom komisijom, što potvrđuje prikaz njezine uloge u razvoju ove politike u trećem poglavlju. Rezultati kodiranja koji se tiču odnosa između instrumenata i aktera europske imigracijske politike znakoviti su na dva mjesta (v. Tablicu 9). S jedne strane upućuju da se uz Europsku komisiju najčešće pojavljuje instrument izvještavanja, a ne propisa, što bi moglo biti dodatnim indikatorom dominacije načela koordinacije nad načelom ujednačavanja u području oblikovanja europske imigracijske politike. Važno je, međutim, uočiti razliku između propisa kao instrumenta koji se pojavljuje uz Europsku komisiju i instrumenta propisa koji se pojavljuje uz Vijeće ministara. Iako su propisi, očekivano, najčešći instrumenti koji se javljaju uz potonjeg aktera, javljaju se znatno rjeđe nego uz EK. Dijelom se to može objasniti manjim brojem dokumenata VM-a u uzorku, a dijelom i činjenicom da se VM u svojim *policy* dokumentima, kao uostalom i EV te EP, manje referira na instrumente, a više na ciljeve, načela, i sl.

Tablica 9: Instrumenti prema akterima

	Propisi	Financije	Organizacija	Izvještavanje	Informiranje	Edukacija
EV	5	2	4	8	3	0
EK	51	50	38	84	56	30
VM	15	2	11	8	5	3
EP	9	2	2	5	4	0

Napomene:
Najzastupljeniji instrument
Odstupanje u obvezujućim instrumentima između EK-a i VM-a

5.1.4 Nalazi o ciljanim skupinama europske imigracijske politike

Kada je riječ o ciljanim skupinama kao jednom od elemenata dizajna europske imigracijske politike, za kasniju analizu njegovih modela u ovoj fazi analize važno je utvrditi vremenski odnos između dviju skupina izdvojenih za istraživanje. 'Križanjem' ciljanih skupina s obiteljima dokumenata podijeljenima u dvije skupine (onima nastalima do 1999. i onima iz razdoblja nakon 1999.) dobivena su dva važna nalaza (v. Tablicu 10). Jedan je da su državljani trećih zemalja, kao ciljana skupina, prisutniji u kodiranim dokumentima kako prije, tako i nakon 1999. iako se moglo očekivati da će u razdoblju do 1999. zastupljeniji biti državljani EU-a. To se dijelom može objasniti činjenicom što se u kodiranim dokumentima do 1999., kada se spominju migranti ili radnici migranti, ne navodi uvijek da su iz država članica, dok se za imigrante iz trećih zemalja to uvijek navodi (*third-country nationals)*. Drugi važan nalaz jest da je zastupljenost državljana EU-a kao ciljane skupine europske imigracijske politike tri i pol puta pala u dokumentima nakon 1999., dok je učestalost ponavljanja koda državljana trećih zemalja u tom razdoblju porasla gotovo tri puta, što ukazuje na promjenu orijentacije predmetne politike kada je riječ o primateljima njezinih povlastica i koristi.

Tablica 10: Ciljane skupine europske imigracijske politike u dokumentima prije i poslije 1999.

	Dokumenti do 1999.	**Dokumenti od 1999.**
Državljani EU-a	46	13
Državljani trećih zemalja	139	410

5.2 Odnosi među temeljnim elementima dizajna europske imigracijske politike

Prethodni prikaz i analiza rezultata prema kodovima ciljeva i instrumenata, osim uvida u njihovu zastupljenost te empirijske potvrde nekih aspekata oblikovanja europske imigracijske politike prikazanih u trećem poglavlju, nagovještavaju koje kodove treba staviti

u suodnos kako bi se dobili potencijalni modeli dizajna predmetne politike. Sljedeći analitički korak jest opisati te odnose i formirati skupine kodova iz različitih obitelji koji se pojavljuju zajedno ili ukazati na one kod kojih uopće nema preklapanja kako bismo u zadnjem koraku (v. potpoglavlje 5.3) utvrdili o kojim se modelima dizajna europske imigracijske politike može govoriti.

5.2.1 Ciljevi europske imigracijske politike na razini uključenosti i ulaska imigranata

Glavne i suplementarne opće ciljeve valja staviti u suodnos kako bismo utvrdili kako je osmišljeno konkretiziranje prvih na razini drugih u kodiranim *policy* dokumentima europske imigracijske politike te što nam odnosi između ovih dviju obitelji kodova mogu reći o toj politici na razini uključenosti i ulaska imigranata. Njihovo 'križanje' (v. Tablicu 11) pokazuje da se promicanje integracije, kao cilj koji je najprisutniji u kodiranom uzorku, najčešće javlja sa sljedećim glavnim i suplementarnim općim ciljevima: zapošljavanje, zaštita nacionalnih tradicija, građansko sudjelovanje, poštivanje različitosti, odgovarajući životni uvjeti, antidiskriminacija i jednakost. Pri tome najviše odskače zapošljavanje, slijedi kôd zaštite nacionalnih tradicija, u sljedećoj skupini po učestalosti su građansko sudjelovanje, poštivanje različitosti, odgovarajući životni uvjeti i antidiskriminacija i na kraju slijedi skupina u kojoj se nalaze jednakost i politička prava. Radi se o glavnim i suplementarnim općim ciljevima koji se javljaju zajedno s promicanjem integracije između 26 puta (jednakost) i 55 puta (zapošljavanje), odnosno u 292 od 382 odlomka u kojima se javlja cilj integracije, tj. u 76% kodiranih odlomaka u kojima je promicanje integracije navedeno kao jedan od ciljeva europske imigracijske politike.

Tablica 11: Uzajamni odnos ciljeva na razini sudjelovanja imigranata u društvu

	Promicanje integracije (broj jedinica kodiranja u kojima se navedeni ciljevi 'supojavljuju')
Zapošljavanje	55
Zaštita nacionalnih tradicija	44
Građansko sudjelovanje	38
Poštivanje različitosti	35
Odgovarajući životni uvjeti	34
Antidiskriminacija	33
Jednakost	26
Politička prava	16

Istovremeno se promicanje integracije tek jednom javlja uz cilj osiguravanja slobode vjeroispovijedi. Ovaj cilj, koji se javlja u tek 15 odlomaka, najčešće se javlja, u njih 87%, zajedno s ciljem poštivanja različitosti. Od ostalih ciljeva koji su važni za uključivanje imigranata u domicilno društvo ističe se cilj zapošljavanja, ali se sloboda vjeroispovijedi ne javlja nijednom zajedno s ovim ciljem. Pokušajmo iz tako dobivenih nalaza kodiranja utvrditi može li se govoriti o nekoliko obrazaca integracije. Njih je teško utvrditi isključivo na temelju broja jedinica u kojima se navedeni ciljevi 'supojavljuju' s promicanjem integracije (v. Tablicu 11) dijelom zato što jedan cilj (zapošljavanje) znatno odskače u odnosu na ostale, a dijelom i zato što se neki ciljevi ravnomjerno javljaju uz promicanje integracije, a mogu upućivati na različite oblike integracije.

Drugi je način da se ciljevi koji su srodni, odnosno koji sami po sebi upućuju na određeni oblik uključivanja imigranata u društvo, pokušaju spojiti te da se na taj način utvrdi može li se govoriti o određenim obrascima integracije. Takvim grupiranjem ciljeva prema njihovom sadržaju (v. Tablicu 12) mogu se utvrditi dva obrasca integracije – jedan koji se odnosi na radna i socijalna prava te ravnopravnost imigranata, a drugi koji upućuje na njihovo političko uključivanje u društvo i kulturalnu prilagodbu kako imigranata, tako i članova društva primatelja.

Tablica 12: Obrasci integracije imigranata

		Promicanje integracije (broj jedinica kodiranja u kojima se navedeni ciljevi 'supojavljuju')
Radno-socijalna integracija	Zapošljavanje	55
	Antidiskriminacija	33
	Odgovarajući životni uvjeti	34
	Jednakost	26
Političko-kulturalna integracija	Zaštita nacionalnih tradicija	44
	Građansko sudjelovanje	38
	Poštivanje različitosti	35
	Jednakost	26
	Politička prava	16

Svaka od navedenih grupa kodova pretvorena je u superkod nazvan prema obrascu integracije. Kodovi ciljeva uključeni u svaki superkod potom su 'iskrižani' - kako međusobno, tako i s kodom promicanja integracije (v. Tablice 13 i 14). Tako dobiveni nalazi pokazuju da su kodovi ciljeva koji su uključeni u svaki obrazac integracije, ukupno gledano, ravnomjerno

zastupljeni u oba obrasca te ukazuju na podjednak ukupan broj ponavljanja kodova ciljeva unutar svakog obrasca.

Tablica 13: 'Supojavljivanje' kodova ciljeva unutar radno-socijalnog obrasca integracije

	Jednakost	Promicanje integracije	Antidisk.	Odgov. živ. uvjeti	Zapošljavanje	Ukupno (br. ponavljanja)
Jednakost		26	20	10	15	71
Promicanje integracije	26		33	34	55	148
Antidiskriminacija	20	33		11	26	90
Odgovarajući životni uvjeti	10	34	11		31	86
Zapošljavanje	15	55	26	31		127

Tablica 14: 'Supojavljivanje' kodova ciljeva unutar političko-kulturalnog obrasca integracije

	Zaštita nac. tradicija	Jednakost	Promicanje integracije	Poštivanje različitosti	Politička prava	Građansko sudjelovanje	Ukupno (br. ponavljanja)
Zaštita nacionalnih tradicija		6	44	16	5	8	79
Jednakost	6		26	7	5	12	56
Promicanje integracije	44	26		35	16	38	159
Poštivanje različitosti	16	7	35		4	20	82
Politička prava	5	5	16	4		17	47
Građansko sudjelovanje	8	12	38	20	17		95

Predloženi obrasci integracije imigranata važni su za kasnije određivanje mogućih modela dizajna europske imigracijske politike i njihov vremenski okvir (v. potpoglavlje 5.3), te ovdje valja utvrditi u kojoj mjeri je svaki obrazac integracije prisutan prije i poslije 1999. 'Križanje' superkodova koji predstavljaju obrasce integracije s obiteljima dokumenata dalo je zanimljive rezultate (v. Tablicu 15). Ono ukazuje na veću zastupljenost obrasca radno-socijalne integracije u ukupnom uzorku, ali i gotovo podjednaku zastupljenost obaju obrazaca u dokumentima nastalima nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. Drugi važan nalaz ovog 'križanja' jest da ono ukazuje na veći skok u pojavljivanju političko-kulturalnog obrasca integracije u odnosu na radno-socijalnu integraciju nakon te godine. Tako se u Tablici 15 može uočiti da je frekvencija ponavljanja superkoda političko-kulturalne integracije porasla gotovo tri puta, dok je učestalost ponavljanja superkoda radno-socijalne integracije porasla dva puta u navedenom razdoblju. Ti su nalazi u skladu s prikazom razvoja

europske imigracijske politike u trećem poglavlju te će se ovi obrasci rabiti kod određivanja modela dizajna europske imigracijske politike u potpoglavlju 5.3.

Tablica 15: Obrasci integracije prije i nakon 1999.

	Dokumenti do 1999.	Dokumenti od 1999.	Ukupno
Radno-socijalna integracija	207	434	641
Političko-kulturalna integracija	139	403	542

Ciljevi koji se tiču razine ulaska imigranata su sigurnost, zaštita nacionalnih tradicija, sloboda kretanja, suradnja s trećim zemljama, učinkovito upravljanje granicama, promicanje zakonite admisije te sprječavanje nezakonitih migracija. Kako bismo došli do spoznaja o postupanju prema imigrantima iz država članica i onih iz trećih zemalja kada je o ulasku riječ, ove kodove valja staviti u odnos s kodovima ciljanih skupina te s kodovima jednakosti i antidiskriminacije (v. Tablicu 16). Takvo 'križanje' pokazalo je zanemarivu frekvenciju pojavljivanja kodova antidiskriminacije i jednakosti s kodovima koji se odnose na sigurnost, zaštitu nacionalnih tradicija, slobodu kretanja, promicanje zakonite admisije, sprječavanje nezakonitih migracija i učinkovito upravljanje granicama (u rasponu od 1 do 6 zajedničkih ponavljanja), ali i visoku frekvenciju istovremenog pojavljivanja koda državljana trećih zemalja sa svim ciljevima koji se odnose na ulazak imigranata (od 19 do 65 zajedničkih ponavljanja), osim s ciljevima koji se tiču sigurnosti i suradnje s trećim zemljama.

Tablica 16: Ravnopravnost na razini ulaska imigranata

	Sigurnost	Zaštita nac. tradicija	Sloboda kretanja	Promic. zakonite admisije	Sprječav. nezakonitih migracija	Učink. uprav. granicama	Drž. EU	Drž. trećih zem.
Sigurnost		1	7	4	13	16	1	6
Zaštita nacionalnih tradicija	1		0	12	3	4	1	40
Sloboda kretanja	7	0		1	3	12	18	24
Jednakost	5	6	9	10	2	3	20	58
Promicanje zakonite admisije	4	12	1		24	16	2	64
Sprječavanje nezakonitih migracija	13	3	3	24		29	0	20
Učinkovito upravljanje granicama	16	4	12	16	29		1	13
Antidiskrimin.	1	6	2	2	3	0	4	30
Državljani EU-a	1	1	18	2	0	1		21
Državljani trećih zemalja	6	40	24	64	20	13	21	

Što nam takvi rezultati kodiranja govore o europskoj imigracijskoj politici na razini ulaska imigranata? Oni upućuju na to da iako su državljani trećih zemalja primarni primatelji europske imigracijske politike u dijelu koji se tiče ulaska, jednakost u postupanju i suzbijanje diskriminacije nisu prepoznati, odnosno definirani kao važni ciljevi za određivanje ulazaka. S obzirom na slabu učestalost zajedničkog pojavljivanja kodova jednakosti i antidiskriminacije s kodovima koji se odnose na ulazak imigranata, temporalna dimenzija, odnosno razgraničavanje između razdoblja prije i poslije 1999., nije se pokazala značajnom.

5.2.2 Ciljevi i načela oblikovanja europske imigracijske politike

Jedan od načina uočavanja modela dizajna europske imigracijske politike jest utvrđivanje odnosa između načela oblikovanja politike i njeznih ciljeva. Stavljanje ovih elemenata u uzajamni odnos omogućava nam da utvrdimo postoje li određeni obrasci u pogledu pristupa nekim ciljevima, odnosno postoji li tendencija koordiniranja i ujednačavanja europske imigracijske politike na razini ciljeva. 'Križanje' načela oblikovanja politike s ciljevima omogućava i dobivanje spoznaja o tome koji su ciljevi najmanje podložni koordiniranju i ujednačavanju, što također može biti indikativno za određivanje modela dizajna europske imigracijske politike.

Rezultati kodiranja pokazali su da je najzastupljenije načelo koordinacije (sa 162 ponavljanja), potom slijedi načelo sveobuhvatnosti (sa 138 ponavljanja) i naposljetku načelo ujednačavanja (sa 64 ponavljanja). Sva tri načela (v. Tablicu 17) najviše su zastupljena uz cilj promicanja integracije, a do većih odstupanja ne dolazi ni kada je riječ o sprječavanju nezakonitih migracija i promicanja zakonite admisije, pri čemu je u oba cilja najzastupljenije načelo koordinacije, dok su za oba cilja načelo sveobuhvatnosti i ujednačavanja podjednako zastupljeni. Jednako tako, sva tri načela, s obzirom na ukupnu zastupljenost, ravnomjerno su prisutna i kada je riječ o kodu zapošljavanja uz ipak nešto slabiju učestalost ovog cilja uz načelo ujednačavanja. Iako se radi o razlici od tek nekoliko ponavljanja, manja frekvencija koda zapošljavanja uz načelo ujednačavanja može biti indikativna za nespremnost država članica EU-a za usklađivanje svojih politika u području zapošljavanja imigranata. To potvrđuje i slaba zastupljenost koda zaštite nacionalnih tradicija uz načelo ujednačavanja (4 'supojavljivanja' u odnosu na 16 i 10 'supojavljivanja' tog cilja s načelima koordinacije i sveobuhvatnosti). Znakovito je da se načelo ujednačavanja nijednom ne pojavljuje uz ciljeve

sigurnosti, političkih prava i slobode vjeroispovijedi i tek jednom uz ciljeve poštivanja različitosti te građansko sudjelovanje.

Tablica 17: 'Supojavljivanje' ciljeva i načela oblikovanja europske imigracijske politike

	Koordinacija	Sveobuhvatnost	Ujednačavanje
Sigurnost	3	2	0
Zaštita nacionalnih tradicija	16	10	4
Sloboda kretanja	2	1	5
Jednakost	4	3	5
Promicanje integracije	48	57	14
Poštivanje različitosti	6	6	1
Suradnja s trećim zemljama	16	16	3
Promicanje zakonite admisije	12	10	8
Sprječavanje nezakonitih migracija	12	9	9
Učinkovito upravljanje granicama	17	14	7
Antidiskriminacija	6	16	3
Odgovarajući životni uvjeti	7	8	2
Zapošljavanje	11	10	7
Sloboda vjeroispovijedi	0	1	0
Politička prava	3	4	0
Građansko sudjelovanje	6	6	1

Napomene:
Najzastupljeniji cilj prema sva tri načela
Podjednako zastupljeni ciljevi prema sva tri načela

Takvi rezultati mogli bi upućivati na spremnost država članica za koordiniranje nacionalnih politika u dijelu koji se tiče uključivanja imigranata te nacionalnih napora u pogledu politika zapošljavanja imigranata i sankcioniranja nezakonitih ulazaka na nacionalni teritorij, ali i na nespremnost za ujednačavanje onih elemenata imigracijskih politika koje zadiru u nacionalne identitete država primateljica.

U prethodnom odjeljku (5.2.1) neki su ciljevi grupirani u dva moguća obrasca integracije imigranata. Za kasnije određivanje modela dizajna te politike važno je utvrditi u kakvom su odnosu izdvojena načela njezinog oblikovanja i obrasci integracije budući da su sva tri načela najzastupljenija upravo uz taj cilj europske imigracijske politike. 'Križanje' obrazaca integracije s načelima oblikovanja ove politike (v. Tablicu 18) ukazuje da su koordinacija i sveobuhvatnost ravnomjerno zastupljena načela uz oba obrasca integracije, dok je ujednačavanje zastupljenije uz radno-socijalnu nego uz političko-kulturalnu integraciju. Takav nalaz mogao bi upućivati na manju spremnost država članica na usklađivanje svojih imigracijskih politika u dijelu koji se tiče političkih prava imigranata i kulturalne prilagodbe imigranata i domicilnog stanovništva.

Tablica 18: 'Supojavljivanje' obrazaca integracije i načela oblikovanja europske imigracijske politike

	Političko-kulturalna integracija	Radno-socijalna integracija
Koordinacija	60	56
Sveobuhvatnost	54	66
Ujednačavanje	13	17

5.2.3 Ciljevi i instrumenti europske imigracijske politike

Proučavanje odnosa između ciljeva i instrumenata pokazalo se najsloženijim zbog brojnosti i raznovrsnosti ciljeva te zbog čestog pojavljivanja nekih instrumenata (poput propisa i informiranja) uz gotovo sve ciljeve. Odnos ciljeva i instrumenata može se proučavati na nekoliko načina, primjerice uočavanjem instrumenata koji se najčešće javljaju uz pojedini cilj, utvrđivanjem skupina različitih instrumenata koji su ravnomjerno zastupljeni uz neke ciljeve te izdvajanjem skupina ciljeva koje dominiraju uz pojedine instrumente. Radi preglednosti analize, odnos ciljeva i instrumenata promatran je posebno na razini ulaska, a posebno na razini članstva imigranata (v. Tablice 19 i 20). Promatrajući ciljeve i instrumente na taj način mogu se uočiti trendovi opisani u nastavku ovog odjeljka.

Kada je riječ o odnosu ciljeva i instrumenata na razini ulaska imigranata (v. Tablicu 19), najprije se uočava da su ciljevi usmjereni poticanju razvoja u zemljama podrijetla i kontroli 'odljeva mozgova', u kombinaciji sa svim instrumentima, znatno manje zastupljeni u odnosu na ciljeve koji tangiraju kontrolu granica Unije, promicanje zakonitih i sprječavanje nezakonitih ulazaka. Taj je nalaz vrijedan s obzirom na komunitarističke argumente prema kojima se nejednakosti u svijetu mogu smanjiti i bez većeg otvaranja granica na način da se potiče razvoj zemalja koje su najčešći izvori migracijskih kretanja (v. potpoglavlje 1.2, str. 55-56) i prema kojima veće otvaranje granica ustvari vodi dodatnom osiromašenju tih zemalja zbog izazivanja 'odljeva mozgova'. Veće frekvencije kodova ciljeva usmjerenih poticanju razvoja u zemljama podrijetla i kontroli 'odljeva mozgova' mogle bi ukazivati i na veću okrenutost europske imigracijske politike tim ciljevima, što bi moglo predstavljati svojevrsnu kompenzaciju za postojeću veću zastupljenost ciljeva koji se odnose na kontrolu ulazaka i zaštitu granica Unije. Budući da tomu nije tako, nalazi koji govore o slabijoj zastupljenosti kodova ciljeva koji se odnose na poticanje razvoja u zemljama podrijetla i kontrolu 'odljeva mozgova' ukazuju da iako su navedeni argumenti teorijski održivi, ne odražavaju se kroz dizajn europske imigracijske politike.

Drugi važan nalaz kodiranja koji to potvrđuje, a koji se odnosi na 'supojavljivanje' ciljeva i instrumenata na razini ulaska imigranata, jest činjenica da je instrument edukacije

vrlo slabo zastupljen uz sve ciljeve na toj razini u odnosu na ostale instrumente. Taj je nalaz važan utoliko što bi veća frekvencija 'supojavljivanja' edukacije s ciljevima koji se odnose na sprječavanje 'odljeva mozgova' i poticanje razvoja u zemljama podrijetla mogla upućivati i na veću okrenutost europske imigracijske politike sprječavanju admisijskih pritisaka, a time i na spremnost za stvarno smanjenje nejednakosti koje dovode do potrebe dijela svjetskog stanovništva za napuštanjem svojih domova u potrazi za boljim uvjetima života. Iz Tablice 19 razvidno je da su propisi najzastupljeniji instrument uz sve ciljeve koji se odnose na sigurnost i kontrolu ulazaka na teritorij Europske unije (kodovi sigurnosti, slobode kretanja, promicanje zakonite admisije i sprječavanje nezakonitih migracija), osim uz cilj učinkovitog upravljanja granicama uz koji je najzastupljeniji instrument organizacije.

Tablica 19: 'Supojavljivanje' ciljeva i instrumenata europske imigracijske politike na razini ulaska imigranata

	Propisi	Financije	Organizacija	Izvještavanje	Informiranje	Edukacija
Sigurnost	10	0	5	1	2	1
Sloboda kretanja	24	0	6	9	3	2
Suradnja s trećim zemljama	17	10	19	13	14	6
Promicanje zakonite admisije	25	2	13	13	19	4
Poticanje razvoja u zemljama podrijetla	1	4	4	3	2	4
Kontrola 'odljeva mozgova'	1	4	2	3	3	3
Sprječavanje nezakonitih migracija	32	4	15	16	13	3
Učinkovito upravljanje granicama	17	13	29	18	10	1

Napomene: Najzastupljeniji instrument uz ciljeve koji se odnose na sigurnost i kontrolu ulazaka u EU

Na razini članstva imigranata (v. Tablicu 20), propisi se vrlo ravnomjerno pojavljuju u dvije skupine ciljeva, najviše uz one koji se tiču sudjelovanja imigranata u društvu (jednakost, promicanje integracije, antidiskriminacija i zapošljavanje). Kada je riječ o poštivanju različitosti, promicanju integracije, odgovarajućim životnim uvjetima, zapošljavanju i građanskom sudjelovanju najprisutniji je instrument edukacije, a ne propisa, što može ukazivati na to da se s nadnacionalne razine obvezujući instrumenti najviše primjenjuju za ostvarivanje cilja antidiskriminacije i jednakosti te u dijelu koji se tiče zaštite nacionalnih tradicija.

Tablica 20: 'Supojavljivanje' ciljeva i instrumenata europske imigracijske politike na razini članstva imigranata

	Propisi	Financije	Organizacija	Izvještavanje	Informiranje	Edukacija
Zaštita nacionalnih tradicija	26	1	4	6	14	18
Jednakost	43	3	4	1	6	9
Promicanje integracije	41	57	34	53	44	72
Poštivanje različitosti	8	7	17	9	26	29
Antidiskriminacija	46	23	27	29	37	17
Odgovarajući životni uvjeti	16	17	6	11	17	24
Zapošljavanje	41	26	24	20	31	46
Sloboda vjeroispovijedi	7	0	4	0	2	2
Politička prava	9	3	4	5	4	6
Građansko sudjelovanje	9	9	12	14	12	17

Napomena: Istom bojom označeni su instrumenti koji se ravnomjerno javljaju uz pojedine ciljeve.

Za kraj ovog odjeljka, valja utvrditi koji se instrumenti najčešće javljaju uz svaki obrazac integracije. Taj je korak neophodan radi određivanja instrumenata u modelima dizajna europske imigracijske politike u potpoglavlju koje slijedi. Tablica 21 pokazuje da se, osim instrumenta propisa, koji je najčešći u oba obrasca integracije, uz radno-socijalnu integraciju najčešće javlja instrument informiranja, a uz političko-kulturalnu integraciju instrument edukacije.

Tablica 21: 'Supojavljivanje' obrazaca integracije i instrumenata europske imigracijske politike

	Propisi	Financije	Organizacija	Izvještavanje	Informiranje	Edukacija
Radno-socijalna integracija	121	72	79	90	99	96
Političko-kulturalna integracija	92	60	61	62	68	79

Napomene: Najzastupljeniji instrument uz svaki obrazac, osim instrumenta propisa

5.3 Modeli dizajna europske imigracijske politike

Imajući u vidu prethodnu analizu rezultata kodiranja, za kraj ovog poglavlja kodovi iz različitih obitelji zajedno su grupirani prema dobivenim nalazima o njihovom 'supojavljivanju' u uzorku i na taj način su dobivena dva modela dizajna europske imigracijske politike. Tako dobiveni modeli u zaključku disertacije usporedit će se s operacionaliziranim teorijskim načelima iz prvog dijela rada (v. Tablicu 1 na str. 188-189) te utvrditi na koji način preslikavaju opreku između kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu odnosu imigranata i zajednice primateljice u suvremenoj političkoj teoriji.

Kako bi se predloženi modeli dizajna europske imigracijske politike mogli međusobno usporediti, važno je da sadrže, koliko god je to moguće, kodove iz svih obitelji kodova. Na taj način svaki model uključuje ključne elemente dizajna europske imigracijske politike, a takvo oblikovanje modela ujedno omogućava kasniju usporedbu s operacionaliziranim načelima na obje razine, odnosno na razini ulaska i na razini članstva imigranata. Radi preglednije analize i jasnijeg argumentiranja svakog modela važno je dati im barem 'radne' nazive koji daju naslutiti o kakvom je modelu riječ (v. Tablicu 22). Stoga je jedan model nazvan ekonomsko-socijalnim (Model 1), a drugi političko-sigurnosnim modelom (Model 2).

Tablica 22: Modeli dizajna europske imigracijske politike

Elementi dizajna	Model 1: Ekonomsko-socijalni	Model 2: Političko-sigurnosni
Ciljevi na razini ulaska	- sloboda kretanja	- sigurnost - promicanje zakonite admisije - sprječavanje nezakonitih migracija - učinkovito upravljanje granicama
Ciljevi na razini članstva	radno-socijalna integracija (kodovi ciljeva: promicanje integracije, zapošljavanje, antidiskriminacija, odgovarajući životni uvjeti i jednakost; v. i Tablicu 12 gore)	političko-kulturalna integracija (kodovi ciljeva: promicanje integracije, zaštita nacionalnih tradicija, građansko sudjelovanje, poštivanje različitosti, jednakost i politička prava; v. i Tablicu 12 gore)
Instrumenti	- propisi - informiranje	- propisi - organizacija - edukacija
Načela oblikovanja politike	ujednačavanje	koordinacija sveobuhvatnost

U određivanju modela dizajna europske imigracijske politike pokazalo se prikladnijim rabiti aktere kao izvore dokumenata, nego kao kôd 'akteri'. Naime, prilikom određivanja sheme kodiranja (v. potpoglavlje 4.3) utvrđeno je da će se odlomci u kojima se spominju akteri kodirati na način da se kôd pojedinog aktera dodijeli odlomku u kojem pojedina institucija uključena u analizu daje ili dobiva prijedlog ili zadatak, zaduženje ili preporuku u području europske imigracijske politike (v. odjeljak 4.3.4). Uzorkovana građa uistinu je i kodirana na taj način, ali je kodiranje pokazalo da se u svim kodiranim dokumentima i u velikom broju odlomaka svih dokumenata često spominje nekoliko *policy* aktera uključenih u

analizu, i to na vrlo različite načine – od pozivanja na prethodne ili najavljene dokumente nekih institucija, do davanja prijedloga dvjema ili trima od četiriju institucija, i sl. Stoga se za potrebe definiranja modela dizajna europske imigracijske politike i njihove vremenske dimenzije te prisutnosti u dokumentima pojedinih *policy* aktera korisnijim pokazalo aktere rabiti kao izvore dokumenata.[425]

Element dizajna koji je isključen iz određivanja modela su ciljane skupine. Nalazi kodiranja pokazali su da su državljani trećih zemalja zastupljeniji od državljana Europske unije u ukupnom uzorku, kako prije, tako i nakon 1999. (v. Tablicu 10 gore), što odražava jedan od kriterija koji je primijenjen prilikom uzorkovanja dokumenata. Naime, u radu nas zanima kako se dizajn europske imigracijske politike oblikovao od sedamdesetih godina prošloga stoljeća, da li se i kako promijenio nakon 1999. kada se ta politika počinje razvijati kao jedna od zajedničkih politika Unije te u kojoj mjeri dizajn i njegove potencijalne promjene u navedenom razdoblju odražavaju teorijska načela kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu odnosu imigranata i zajednica primateljica. Na sastanku Europskoga vijeća u Tampereu 1999. pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja određeno je kao jedan od četiri elementa te politike. Nadalje, stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta, već šest godina prije ove prekretnice u razvoju europske imigracijske politike, imigranti iz država članica Unije dobivaju politička prava,[426] te je za očekivati da se kôd 'državljani EU-a' u dokumentima nakon 1993. sve rjeđe pojavljuje (v. Tablicu 10).

S druge strane, kôd 'državljani trećih zemalja' bilježi znatan porast u dokumentima nakon 1999., a u tom razdoblju dolazi i do porasta u frekvencijama superkoda političko-kulturalne integracije. S obzirom da je kôd 'državljani trećih zemalja' zastupljeniji u uzorku i prije te godine iz gore navedenih razloga, uvrštavanje elementa ciljanih skupina u opis modela dizajna europske imigracijske politike mogao bi stvoriti iskrivljenu percepciju o znatno većoj prisutnosti jednog od modela u ukupnom uzorku nakon 1999. Stoga je odlučeno da se u određivanje modela dizajna europske imigracijske politike neće uzeti u obzir element ciljanih skupina.

Međutim, kako bi se u interpretaciji rezultata svaki model mogao pobliže definirati s obzirom na teorijsku suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma u prvom dijelu rada, nakon prikaza i objašnjenja svakog modela (v. odjeljke 5.3.1 i 5.3.2) istražuje se odnos kodova ciljanih skupina i ciljeva europske imigracijske politike na razini ulaska i članstva imigranata, i to zasebno za svaki model (v. odjeljke 5.3.3 i 5.3.4). Potom je objašnjeno i

[425] V. i odjeljak 5.1.2.
[426] V. odjeljak 3.2.1 i str. 192 disertacije.

tablično prikazano kako su modeli zastupljeni u uzorkovanim dokumentima prije i poslije 1999. te kako su raspoređeni u dokumentima pojedinih *policy* aktera uključenih u istraživanje (v. odjeljak 5.3.5). Peto poglavlje zaokružuje analiza ciljeva kao najvažnijeg elementa dizajna europske imigracijske politike prikazanih kronološki za svaku razinu i za svaki model (v. odjeljak 5.3.6).

5.3.1 Ekonomsko-socijalni model dizajna europske imigracijske politike

Ekonomsko-socijalni model dizajna europske imigracijske politike obuhvaća cilj slobode kretanja na razini ulaska imigranata, radno-socijalni obrazac integracije na razini članstva, instrumente propisa i informiranja te ujednačavanje kao načelo oblikovanja europske imigracijske politike (v. Tablicu 22 gore). Rezultati kodiranja pokazali su da je od svih ciljeva koji se odnose na ulazak imigranata jedino cilj slobode kretanja ravnomjerno zastupljen prije i nakon 1999., dok je frekvencija svih ostalih ciljeva koji se odnose na kontrolu granica i upravljanje migracijskim tokovima značajno porasla tek nakon 1999. zajedno s kodom sigurnosti. To potvrđuje i opis europske imigracijske politike u trećem poglavlju iz kojeg je na razini članstva razvidna važnost radnih i socijalnih prava radnih migranata primarno iz ostalih država članica, a na razini ulaska važnost njihove slobode kretanja unutar teritorija Zajednice, potom Unije, u funkciji realizacije zajedničkog tržišta.

Nalazi 'križanja' kodova uključenih u ekonomsko-socijalni model dizajna europske imigracijske politike (v. Tablicu 23) upućuju na identično 'supojavljivanje' koda slobode kretanja s kodovima propisa i radno-socijalne integracije, kao i na najveće frekvencije 'supojavljivanja' instrumenata propisa i informiranja sa superkodom radno-socijalne integracije. Ti nalazi također ukazuju da se načelo ujednačavanja najrjeđe javlja s kodom slobode kretanja, te da su kodovi načela ujednačavanja i cilja slobode kretanja najmanje zastupljeni u ovom modelu. Takvi nalazi upućuju da je u ekonomsko-socijalnom modelu veći naglasak na zakonskom uređivanju radnih i socijalnih prava imigranata na razini članstva te da je manja pozornost posvećena razini ulaska.

Tablica 23: 'Supojavljivanje' kodova u ekonomsko-socijalnom modelu dizajna europske imigracijske politike

	Sloboda kretanja	Propisi	Inform.	Ujednač.	Radno-socijalna integracija	Ukupno
Sloboda kretanja		24	3	5	24	56
Propisi	24		27	13	121	185
Informiranje	3	27		8	99	137
Ujednačavanje	5	13	8		17	43
Radno-socijalna integracija	24	121	99	17		261

Napomena: Zadnji stupac ('Ukupno') sadrži brojke o ukupnom broju ponavljanja svakog koda u ovom modelu.

Dobiveni nalazi govore da se radi o dizajnu imigracijske politike na nadnacionalnoj razini koja zapravo preslikava izazove s kojima se susreću države članice u suočavanju s radnim migrantima, odnosno s pitanjima koja su potonjima najvažnija za svakodnevni život. Kodovi u ovom obrascu upućuju na izostanak sigurnosne dimenzije, kao i vanjskopolitičke komponente u vidu kontrole ulazaka, ali i izostanak teme koja se odnosi na politička prava imigranata. Jednako tako, rezultati kodiranja pokazali su da se ciljevi koji su važni u ovom modelu dizajna europske imigracijske politike, a to su jednakost i antidiskriminacija, vrlo rijetko javljaju zajedno s ciljevima zaštite nacionalnih tradicija i promicanja zakonite admisije (v. Tablicu 16 gore) koji su važni za političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike na razini ulaska imigranata. Rezultati kodiranja također su pokazali da se instrumenti propisa i informiranja najčešće javljaju uz radno-socijalni obrazac integracije na razini članstva, zbog čega su i uvršteni u ovaj model (v. Tablicu 21 gore).

Kada je riječ o načelima, nalazi kodiranja pokazali su da se načelo ujednačavanja nešto češće pojavljuje uz radno-socijalni obrazac integracije (v. Tablicu 18 gore) te da se nijednom ne 'supojavljuje' s ciljevima sigurnosti i političkih prava (v. odjeljak 5.2.2) koji su važni za političko-kulturalni obrazac integracije i političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike zbog čega je načelo ujednačavanja uvršteno u ekonomsko-socijalni model dizajna te politike.

5.3.2 Političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike

Političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike na razini ulaska imigranata obuhvaća ciljeve sigurnosti, promicanja zakonite admisije, sprječavanja nezakonitih migracija i učinkovitog upravljanja granicama, na razini članstva uključuje političko-kulturalni obrazac integracije, instrumente propisa, organizacije i edukacije te koordinaciju i sveobuhvatnost kao načela oblikovanja europske imigracijske politike (v.

Tablicu 22 gore). Nalazi kodiranja pokazali su male razlike u frekvencijama između kodova koji se odnose na ciljeve učinkovitog upravljanja granicama, sprječavanja nezakonitih migracija i promicanja zakonite admisije (v. Tablicu 6 gore) te najčešće 'supojavljivanje' koda sprječavanja nezakonitih migracija s kodovima promicanja zakonite admisije i učinkovitog upravljanja granicama (v. Tablicu 7 gore), kao i znatan skok u zastupljenosti tih kodova i koda sigurnosti nakon 1999. (v. Tablicu 5 gore). Slijedom takvih nalaza svi ovi ciljevi uvršteni su u političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike na razini ulaska. Jednako tako, nalazi kodiranja (v. Tablicu 15 gore) pokazali su skok u pojavljivanju političko-kulturalne integracije nakon 1999. u odnosu na porast u pojavljivanju radno-socijalne integracije u tom razdoblju. S obzirom na to, kao i na ciljeve uključene u političko-kulturalni obrazac integracije (v. Tablicu 12 gore), taj je obrazac uvršten u političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike.

Što se tiče instrumenata, prethodni nalazi kodiranja (v. Tablicu 19 gore) pokazali su da se uz sve ciljeve uvrštene u ovaj model dizajna na razini ulaska najčešće javljaju instrumenti propisa i organizacije, dok se za političko-kulturalni obrazac integracije, uz instrument propisa, najčešćim pokazao instrument edukacije. Stoga su ti instrumenti uvršteni u političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike.

Kada je riječ o načelima, rezultati kodiranja ukazali su na potpuni izostanak načela ujednačavanja uz ciljeve političkih prava i vrlo nisku frekvenciju uz građansko sudjelovanje, kao i potpuni izostanak 'supojavljivanja' načela ujednačavanja uz cilj sigurnosti, zbog čega to načelo nije uvršteno u ovaj model (v. Tablice 17 i 18 gore). Načela koordinacije i sveobuhvatnosti ravnomjerno su zastupljena uz ciljeve promicanja zakonite admisije, sprječavanja nezakonitih migracija i učinkovitog upravljanja granicama, te uz kodove ciljeva koji su važni za političko-kulturalni obrazac integracije, zbog čega su upravo ta načela uvrštena u političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike.

Nalazi 'križanja' kodova uključenih u političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike (v. Tablicu 24) ukazuju na ravnomjernu zastupljenost dvaju klastera na razini ulaska. S jedne strane to su učinkovito upravljanje granicama, sprječavanje nezakonitih migracija i organizacija, a s druge strane to su učinkovito upravljanje granicama, sigurnost i promicanje zakonite admisije. Ti nalazi ukazuju i na najmanju zastupljenost koda sigurnosti u odnosu na sve ostale kodove u ovom modelu, što ipak nije kontradiktorno radnom nazivu ovog modela. Naime, ostala tri cilja na razini ulaska, koja su uključena u ovaj model (promicanje zakonite admisije, sprječavanje nezakonitih migracija i učinkovito upravljanje

granicama), značenjski se odnose i na sigurnost, čime je 'nadoknađena' nešto slabija frekvencija koda sigurnosti.

Kada je riječ o odnosu ciljeva i instrumenata na razini ulaska, najzastupljeniji su klasteri kodova promicanja zakonite admisije i sprječavanja nezakonitih migracija s kodom propisa te kôd učinkovitog upravljanja granicama s kodom organizacije. Na razini članstva, superkod političko-kulturalne integracije, osim što se najčešće 'supojavljuje' s instrumentima propisa i edukacije, podjednako se 'supojavljuje' s instrumentom organizacije i načelom koordinacije. Međutim, ono što je ovdje važno uočiti jest da 'supojavljivanje' superkoda političko-kulturalne integracije s ciljem učinkovitog upravljanja granicama (22 ponavljanja) ne odstupa znatno od 'supojavljivanja' potonjeg cilja s ciljevima sigurnosti i promicanja zakonite admisije (16 ponavljanja) te s ciljem sprječavanja nezakonitih migracija (29 ponavljanja). Takvi nalazi ukazuju da se radi o obrascu u kojem je prepoznata važnost političke i kulturalne integracije imigranata, ali je istovremeno naglašen i sigurnosni aspekt kontrole ulazaka na teritorij Europske unije.

Tablica 24: 'Supojavljivanje' kodova u političko-sigurnosnom modelu dizajna europske imigracijske politike

	Sigurnost	Promic. zakonite admisije	Sprječ. nezakonitih migracija	Učink. upravljanje granicama	Propisi	Organiz.	Eduk.	Koordin.	Sveobuhvatnost	Političko-kulturalna integracija	Ukupno
Sigurnost		4	13	16	10	5	1	3	2	10	64
Promicanje zakonite admisije	4		24	16	25	13	4	12	10	37	145
Sprječavanje nezakonitih migracija	13	24		29	32	15	3	12	9	12	149
Učinkovito upravljanje granicama	16	16	29		17	29	1	17	14	22	161
Propisi	10	25	32	17		34	20	18	13	92	261
Organizacija	5	13	15	29	34		27	21	23	61	228
Edukacija	1	4	3	1	20	27		10	9	79	154
Koordinacija	3	12	12	17	18	21	10		44	60	197
Sveobuhvatnost	2	10	9	14	13	23	9	44		54	178
Političko-kulturalna integracija	10	37	12	22	92	61	79	60	54		427

Napomena: Zadnji stupac ('Ukupno') sadrži brojke o ukupnom broju ponavljanja svakog koda u ovom modelu.

5.3.3 Odnos kodova ciljanih skupina i ciljeva na razini ulaska po modelima

Iako su ciljane skupine isključene iz određivanja modela dizajna europske imigracijske politike iz gore navedenih razloga (v. uvodni dio potpoglavlja 5.3), u svrhu interpretacije rezultata prema zadanoj teorijskoj suprotstavljenosti kozmopolitizma i komunitarizma, važno je ustanoviti njihov odnos prema ciljevima na razini ulaska i na razini članstva za svaki dobiveni model. Pri tome valja stalno imati na umu da je zbog vremenske dinamike i modaliteta razvoja europske imigracijske politike kôd ciljane skupine državljana trećih zemalja s ukupno 549 ponavljanja znatno zastupljeniji u ukupnom uzorku u odnosu na 59 ponavljanja koda državljana EU-a (v. Tablicu 10 gore).

Usprkos tomu, u ekonomsko-socijalnom modelu se kôd državljana trećih zemalja neznatno češće 'supojavljuje' s ciljem slobode kretanja u odnosu na kôd državljana EU-a (v. Tablicu 25). Na razini ulaska, u ovom se modelu ciljana skupina državljana trećih zemalja 'supojavljuje' s ciljem slobode kretanja u 24 od 549 odlomaka (odnosno u nešto više od 4% odlomaka), dok se ciljana skupina državljana EU-a 'supojavljuje' s tim ciljem u 18 od 59 odlomaka (odnosno u 30,5% odlomaka). Drugim riječima, iako je frekvencija koda državljana trećih zemalja u ukupnom uzorku nešto više od devet puta veća od frekvencije koda državljana EU-a, cilj slobode kretanja se na razini ulaska u ekonomsko-socijalnom modelu oko 7 puta češće 'supojavljuje' s ciljanom skupinom državljana EU-a.

Tablica 25: 'Supojavljivanje' ciljanih skupina i cilja slobode kretanja na razini ulaska u ekonomsko-socijalnom modelu

	Sloboda kretanja
Državljani EU-a	18
Državljani trećih zemalja	24

S druge strane, kodiranje 'supojavljivanja' kodova ciljanih skupina i ciljeva na razini ulaska dalo je značajno različite rezultate za političko-sigurnosni model (v. Tablicu 26). Tako se u ovom modelu dizajna europske imigracijske politike kôd državljana EU-a 'supojavljuje' najviše dva puta s kodovima ciljeva kroz koje se naglašava važnost kontrole ulazaka na teritorij Unije. Nasuprot tomu, kôd državljana trećih zemalja 'supojavljuje' se s tim ciljevima od 6 do čak 64 puta.

Tako dobiveni nalazi, s jedne strane, mogu upućivati na spremnost država članica za prenošenje suvereniteta na nadnacionalnu razinu kada je riječ o upravljanju granicama i kontroli ulazaka državljana trećih zemalja na teritorij Unije, a s druge strane na

neravnopravan položaj potonjih u odnosu na imigrante iz država članica kada je riječ o slobodi kretanja unutar Unije.

Tablica 26: 'Supojavljivanje' ciljanih skupina i ciljeva na razini ulaska u političko-sigurnosnom modelu

	Sigurnost	Promicanje zakonite admisije	Sprječavanje nezakonitih migracija	Učinkovito upravljanje granicama
Državljani EU-a	1	2	0	1
Državljani trećih zemalja	6	64	20	13

5.3.4 Odnos kodova ciljanih skupina i ciljeva na razini članstva po modelima

Rezultati kodiranja za 'supojavljivanje' kodova ciljanih skupina s kodovima ciljeva na razini članstva pokazuju znatno veće frekvencije koda državljana trećih zemalja u oba obrasca integracije. To je u skladu s rezultatima o znatno većoj zastupljenosti toga koda u ukupnom uzorku (v. Tablicu 10 gore). Ono što je zanimljivije za kasniju interpretaciju rezultata kodiranja jest koji je obrazac integracije zastupljeniji uz pojedinu ciljanu skupinu (v. Tablicu 27). Tako se kôd državljana EU-a češće 'supojavljuje' s političko-kulturalnim obrascem integracije, dok su frekvencije 'supojavljivanja' koda državljana trećih zemalja veće uz radno-socijalni obrazac integracije. Takvi nalazi mogu upućivati da radna i socijalna prava državljana trećih zemalja imaju prevagu nad osiguravanjem njihovih političkih prava u dizajnu europske imigracijske politike.

Tablica 27: 'Supojavljivanje' kodova ciljanih skupina s obrascima integracije za svaki model

	Radno-socijalna integracija (Ekonomsko-socijalni model)	Političko-kulturalna integracija (Političko-sigurnosni model)
Državljani EU-a	24	30
Državljani trećih zemalja	238	201

5.3.5 Kronološka zastupljenost modela dizajna europske imigracijske politike i prema *policy* akterima

'Križanje' predloženih modela dizajna europske imigracijske politike s obiteljima dokumenata te s obiteljima dokumenata prema *policy* akterima omogućava nam da uočimo kronološku zastupljenost predloženih modela te da utvrdimo koje se institucije, čiji su dokumenti uključeni u analizu dizajna europske imigracijske politike, posebno zalažu bilo za ekonomsko-socijalni (Model 1) ili za političko-sigurnosni model (Model 2). Kodovi za svaki element dizajna u svakom su modelu objedinjeni u superkod i na taj način su dobivena dva

superkoda koja su 'iskrižana' s dvije obitelji dokumenata (onima nastalima prije i poslije 1999.). Tako dobiveni nalazi ukazuju na relativno ravnomjernu zastupljenost oba modela u razdoblju do 1999., uz nešto veću prisutnost političko-sigurnosnog modela u tom razdoblju, kao i ravnomjeran porast u zastupljenosti oba modela nakon 1999. (v. Tablicu 28).

Tablica 28: Prisutnost modela dizajna europske imigracijske politike prije i nakon 1999. – Varijanta 1

	Dokumenti do 1999.	Dokumenti od 1999.	Ukupno
Ekonomsko-socijalni model	223	575	798
Političko-sigurnosni model	267	636	903
Ukupno	490	1211	1701

Takvi nalazi u suprotnosti su s nalazima o učestalosti pojavljivanja obrazaca integracije prije i nakon 1999. (v. Tablicu 15 gore) prema kojima je radno-socijalna integracija prisutnija u ukupnom uzorku, ali političko-kulturalni obrazac integracije bilježi veći porast u odnosu na nju nakon 1999. Moguće je da do ovog nesuglasja u nalazima dolazi zbog većeg broja ciljeva, instrumenata i načela zastupljenih u Modelu 2. Stoga vrijedi utvrditi kakvi bi nalazi bili kada bi se za političko-sigurnosni model dizajna izabrali samo najučestaliji cilj na razinu ulaska, dva najučestalija instrumenta i najučestalije načelo oblikovanja politike (radi paralelizma s ciljem na razini ulaska, brojem instrumenata i načelom u Modelu 1). U Modelu 2, na razini ulaska, najučestaliji je cilj učinkovitog upravljanja granicama, najučestaliji instrumenti su propisi i organizacija, a najučestalije načelo je koordinacija (v. Tablicu 24 gore). 'Križanje' takvog političko-sigurnosnog modela dizajna europske imigracijske politike s obiteljima dokumenata (v. Tablicu 29) potvrđuje, međutim, prethodne nalaze i ukazuje na tek nešto veći porast u učestalosti pojavljivanja političko-sigurnosnog modela dizajna nakon 1999.

Tablica 29: Prisutnost modela dizajna europske imigracijske politike prije i nakon 1999. – Varijanta 2

	Dokumenti do 1999.	Dokumenti od 1999.	Ukupno
Ekonomsko-socijalni model	223	575	798
Političko-sigurnosni model	229	625	854
Ukupno	452	1200	1652

Nalazi 'križanja' predloženih modela dizajna europske imigracijske politike s obiteljima dokumenata podijeljenima prema godinama i prema *policy* akterima prikazani su u Tablici 30. Oni potvrđuju prethodne nalaze te su u dokumentima svih aktera do i nakon 1999.

ravnomjerno zastupljena oba modela. Tablica 30 također pokazuje da je učestalost pojavljivanja oba modela velika i prije 1999. samo u dokumentima Europske komisije, dok se porast frekvencija oba modela u dokumentima ostalih aktera bilježi nakon 1999. To je dijelom posljedica kriterija uzorkovanja, a dijelom i činjenice da europska imigracijska politika te godine postaje jednom od zajedničkih politika Unije pri čemu Europsko vijeće, Europski parlament i Vijeće ministara dobivaju i važnije mjesto u odlučivanju o pitanjima iz djelokruga te politike.

Tablica 30: Prisutnost modela dizajna europske imigracijske politike prema dokumentima *policy* aktera

	EK do 1999.	EK od 1999.	EP do 1999.	EP od 1999.	EV do 1999.	EV od 1999.	VM do 1999.	VM od 1999.
Ekonomsko-socijalni model	205	364	3	72	12	59	3	79
Političko-sigurnosni model Varijanta 1	251	391	2	85	13	82	1	80
Političko-sigurnosni model Varijanta 2	213	381	2	72	12	87	2	83

Prilikom čitanja uzorkovane građe, a s obzirom na spoznaje dobivene iz prikaza europske imigracijske politike u trećem poglavlju disertacije, uočeno je da je u dokumentima uključenima u uzorak iz razdoblja prije 1999. naglasak na radnim i socijalnim pravima ponajprije radnika migranata iz država članica Zajednice, odnosno Unije. Proučavanje uzorkovane građe pokazalo je i da se s prijelazom stoljeća fokus uključenih *policy* aktera pomiče prema širem shvaćanju uključenosti imigranata, ponajprije iz trećih zemalja, koje podrazumijeva, između ostaloga, i njihovo ostvarivanje političkih prava. Ovdje prikazani empirijski nalazi ne potvrđuju početne pretpostavke da do promjene na razini modela dizajna europske imigracijske politike dolazi s prijelazom stoljeća. Dijelom je to zato što su dokumenti iz razdoblja koje prethodi 1999. manje zastupljeni u uzorku s obzirom da do tada migracijska pitanja nisu bila prepoznata kao područje od zajedničkog interesa svih država članica najprije Zajednice, a potom Unije. Jednako tako, u nekim uzorkovanim dokumentima, posebno Europske komisije, ideje o širem shvaćanju integracije imigranata u društvo, uključujući i državljane trećih zemalja, javljaju se i prije 1999.[427], što je utjecalo na ranije

[427] V. npr. Smjernice EK-a iz 1985. te komunikacije iz 1991. i 1994. (Uzorak: Commission of the European Communities, 1985, 1991 i 1994.).

pojavljivanje političko-sigurnosnog modela dizajna. Oba razloga odražavaju se na dobivene empirijske nalaze o relativno ravnomjernoj zastupljenosti oba modela dizajna ove politike prije i nakon 1999.

5.3.6 Ciljevi europske imigracijske politike na razini ulaska i članstva kronološki za svaki model

S obzirom na rezultate kodiranja dobivene za cjelovite modele promatrane kronološki u prethodnom odjeljku, za kraj analize valja razmotriti ukupne ciljeve za svaki model na obje razine prije i nakon 1999. Ovaj korak u analizi dodatno će obogatiti interpretaciju rezultata u završetku rada i omogućiti bolje povezivanje ciljeva kao najvažnijeg elementa dizajna europske imigracijske politike s teorijskim načelima kozmopolitizma i komunitarizma iz prvog dijela rada.

Usprkos nalazima na razini cjelovitih modela koji su pokazali relativno ravnomjernu zastupljenost oba modela prije i nakon 1999. (v. Tablice 28 i 29 gore), modeli raščlanjeni prema ciljevima na razini ulaska i članstva imigranata upućuju na veća razilaženja između modela u tom razdoblju. Tako dobiveni nalazi (v. Tablice 31 i 32) pokazuju da se na razini ulaska uočava znatan skok u frekvencijama ciljeva ulaska u političko-sigurnosnom modelu nakon 1999. i ravnomjerna zastupljenost cilja slobode kretanja u ekonomsko-socijalnom modelu. Taj se cilj, kao što su pokazali nalazi iz odjeljka 5.3.3, u znatno većoj mjeri odnosi na ciljanu skupinu državljana EU-a (v. Tablicu 25 gore), nego na imigrante iz trećih zemalja.

Tablica 31: Ukupni ciljevi u ekonomsko-socijalnom modelu prije i nakon 1999.

		Dokumenti do 1999.	Dokumenti od 1999.
Ulazak	Sloboda kretanja	34	39
Članstvo	Radno-socijalna integracija	207	434

Tablica 32: Ukupni ciljevi u političko-sigurnosnom modelu prije i nakon 1999.

		Dokumenti do 1999.	Dokumenti od 1999.
Ulazak	Sigurnost	0	40
	Promicanje zakonite admisije	19	113
	Sprječavanje nezakonitih migracija	27	115
	Učinkovito upravljanje granicama	26	119
Članstvo	Političko-kulturalna integracija	139	403

Jednako tako, iako nakon 1999. u oba modela dolazi do značajnog porasta u frekvencijama ciljeva koji se odnose na uključivanje imigranata u društva država primateljica, političko-kulturalni obrazac integracije zabilježio je snažniji porast u odnosu na radno socijalni-obrazac integracije. Potonji se češće 'supojavljuje' uz državljane trećih zemalja, dok je političko-kulturalni obrazac integracije zastupljeniji uz ciljanu skupinu državljana EU-a (v. Tablicu 27 gore). Takvi nalazi na razini članstva mogu upućivati na nespremnost država članica na odricanje suvereniteta kada je riječ o kretanju stranih državljana iz trećih zemalja na njihovom teritoriju, a na razini članstva na sporiji napredak europske imigracijske politike u području izjednačavanja političkih prava državljana trećih zemalja sa statusom imigranata iz država članica Unije.

Interpretacija rezultata i zaključak

> „Uistinu, neka se pitanja mogu pokazati neukrotivima i možda nikada neće biti riješena. Jedan zadatak političke filozofije u demokratskom društvu jest fokusirati se na takva pitanja i proučiti mogu li se u njihovoj pozadini otkriti neki temelji suglasja i može li se javno uspostaviti uzajamno prihvatljiv način rješavanja tih pitanja.“ (Rawls, 1985: 226)

U vrijeme nastanka Millerovih *Stranaca među nama*, gotovo nijedan dan nije prošao, kako autor navodi u zaključku, a da imigracija nije bila „pitanje od središnjeg interesa“ u tiskanim i digitalnim medijima (Miller, 2016: 151). Tri godine nakon početka suočavanja europskih zemalja s dolaskom velikog broja izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite imigracija nije izgubila na svojoj aktualnosti. Kroz nekoliko dana od nastanka ovog zaključka, dječačić Miracle, rođen u sicilijanskom kanalu u bijegu njegove majke od progona i gladi u Libiji, navršio je mjesec dana (Live Sicilia, 2018). Istovremeno je predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker najavio „neformalni radni sastanak“ (Gotev, 2018) na koji su pozvani predsjednici vlada nekoliko država članica kako bi se dogovorio zajednički stav Europske unije o pitanjima azila i migracija o kojima se potom razgovaralo na sastanku Europskoga vijeća 28. i 29. lipnja 2018. (European Council, 2018).

Izvan fokusa rasprava o tome kakvu bi politiku Europska unija trebala primjenjivati u području azila, ostaju pitanja koja se tiču prava, statusa i uključenosti radnih migranata u društva država primateljica. Majka dječaka iz prethodnog odlomka možda će trajno pronaći novi dom u nekoj od europskih zemalja, kao i tisuće izbjeglica prije nje, i neopazice prijeći iz kategorije tražiteljice međunarodne zaštite u kategoriju radne migrantice s reguliranim ili neregiranim boravištem, a Miracle će se, kao i tisuće imigranata druge ili treće generacije u Europi, možda suočiti s raznim oblicima diskriminacije usprkos činjenici što će, vjerojatno, jedina domovina koju će poznavati biti jedna od država članica Unije.

Ova disertacija u fokus stavlja upravo one migrante koji ne bježe od političkog progona ili rata, već one koji su na preseljenje primorani ekonomskim razlozima. Iako su potonji ponekad snažni gotovo kao i oni političke prirode, te se polako gube granice između izbjeglica i radnih migranata i počinje se rabiti termin 'ekonomski izbjeglice' (Project Economic Refugee, 2018),[428] radni migranti imaju slabije moralno utemeljenje za zahtijevanje prava ulaska u potencijalne države primateljice s obzirom na sadašnji međunarodni

[428] V. i fusnote 187 i 258.

zakonodavni okvir koji propisuje obveze država prema tražiteljima međunarodne zaštite. One prema njima, kada je o ulasku riječ, nemaju ni međunarodno-pravne obveze koje imaju prema izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite.[429]

Zadaća ove disertacije bila je dvojaka – s jedne strane istražiti kako pitanjima prava radnih migranata na ulazak i članstvo u zajednici primateljici pristupaju kozmopolitizam i komunitarizam, kao dva suprotstavljena pravca u suvremenoj političkoj teoriji, a s druge strane, tako dobivene spoznaje ispitati na primjeru europske imigracijske politike. Radi što jasnijeg i preglednijeg prikaza nalaza dobivenih na teorijskoj i empirijskoj razini te njihovog povezivanja, zaključak rada izvodi se u četiri koraka. U prvome se sažeto ukazuje na točke razilaženja i pomirenja između kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu odnosu imigranata i zajednica primateljica (v. i Sažetak teorijskih suprotstavljenosti na kraju prvog dijela disertacije), dok se u drugome te točke 'traže' u modelima dizajna europske imigracijske politike koji su dobiveni analizom rezultata kodiranja uzorkovane građe. U trećem koraku zaključuje se koja teorijska načela kozmopolitizma i komunitarizma pronalaze svoju realizaciju u dizajnu europske imigracijske politike i kada, kako bi, naposljetku, rad završio s idejama o tome kojem pristupu ljudskim pravima imigranata na razini ulaska i na razini članstva bi dizajn europske imigracijske politike trebao težiti u budućnosti. Krenimo redom.

Prvi dio rada pokazao je da suprotstavljenost polazišnih pozicija kozmopolitizma i komunitarizma onemogućava njihovu pomirljivost na razini ulaska imigranata, odnosno 'drugih' u zajednice primateljice. Temeljne premise moralnog kozmopolitizma, koji je u fokusu prvog poglavlja, jednaka su moralna vrijednost svakog pojedinca, kao i njezina pretpostavljenost zahtjevima zajednice. Iz te pozicije kozmopolisti (Appiah, 2006; Benhabib, 2004, 2011; Benhabib i dr., 2006; Cole, 2000; Nussbaum, 2006, 2012) deriviraju tezu o jednakom pravu svih pojedinaca na dostojanstven život te pravu na slobodu prekograničnog kretanja koja im omogućava poboljšanje uvjeta života. Stoga se zalažu za otvorenije ili propusnije granice, kao i za simetriju između prava na iseljavanje i prava na useljavanje. Na razini ulaska, središnja je teza moralnih kozmopolista da oni kojima zajednica odbija ulazak imaju pravo na obrazloženje odbijanja koje mora biti moralno prihvatljivo ne samo odbijenima, već i onima koji uskraćuju ulazak imigrantima kada bi se i sami našli u poziciji zahtijevanja ulaska u drugu zajednicu primateljicu (Abizadeh, 2008; Benhabib, 2004, 2011; Benhabib i dr., 2006).

[429] V. fusnote 8 i 270.

S druge strane, teoretičari komunitarističkog usmjerenja koji zajednicu pretpostavljaju pravima pojedinca i smatraju je konstitutivnom za samoodređenje pojedinca (Miller, 1988, 1999, 2000; Tamir, 2002; Walzer, 2000), zastupaju argumente da zajednica, upravo zato što samim načinom na koji je konstituirana utječe na izbore svojih članova, ima moralno pravo odlučiti o tome tko će postati njezinim članom, jer time odlučuje i o vlastitom identitetu. Prema teoretičarima liberalnog nacionalizma (Miller, 1988, 1999, 2000, 2008; Tamir, 2002), kao struje koja je u ovoj disertaciji suprotstavljena moralnom kozmopolitizmu, zajednička kultura i osjećaji uzajamne pripadnosti koje dijele njezini članovi ključni su u odlukama zajednice o tome kome će odobriti pravo ulaska. Uzak manevarski prostor suglasja između kozmopolitizma i komunitarizma nudi opcija tzv. „slabog kozmopolitizma“ (Miller, 2016: 22, 37), prema kojoj poštovanje moralne osobnosti svakog pojedinca na kojeg utječemo svojim postupcima, bez obzira radi li se o članu ili potencijalnom članu zajednice, iziskuje obrazloženje vlastitih postupaka, pa i čina odbijanja ulaska. Za komunitariste, međutim, ta opcija ne vodi većem otvaranju granica kao rješenju koje zagovaraju moralni kozmopolisti, odnosno „jaki“ ili „snažni“ kozmpolitizam (Miller, 2016: 22-23).

Prvi dio rada pokazao je da su kozmopolitizam i komunitarizam, za razliku od razine ulaska imigranata, pomirljivi na razini njihovog članstva, odnosno uključenosti u život zajednice primateljice. Teoretičari obaju usmjerenja slažu se da položaj imigranata kojima je zajednica odobrila ulazak treba biti ravnopravan u odnosu na položaj članova zajednice, u čemu ključnu ulogu imaju status zakonitog boravka i njegovo trajanje u državi primateljici, te da bi imigranti koji zakonito i dugotrajno borave na teritoriju države primateljice trebali biti posve izjednačeni po svojim pravima s domicilnim stanovništvom.

Pa ipak, i na razini članstva dolazi do djelomičnog razilaženja, kako između kozmopolista i komunitarista, tako i unutar same komunitarističke struje u suvremenoj političkoj misli. Jedno se razilaženje tiče pitanja političkih prava radnih migranata koji privremeno borave u državi primateljici i u tom pogledu komunitarizam nudi dvije opcije – potpuno izjednačavanje radnika na privremenom radu s građanima zajednice primateljice (Walzer, 2000) i uskraćivanje tih prava 'gostujućim radnicima' (Miller, 2016). Drugo razilaženje tiče se koncepcije uključenosti imigranata u društvo. Ona se kreće od kozmopolitske koncepcije resignifikacije zajednice kroz demokratske iteracije koje omogućavaju drugačije poimanje pripadnosti pojedinca zajednici i samog identiteta zajednice (Benhabib, 2004; Benhabib i dr., 2006) te modela socijalnoga članstva (Carens, 2013), do ideja o multikulturalnom građanstvu (Kymlicka, 2003) ili uzajamnoj kulturalnoj prilagodbi imigranata i zajednice primateljice (Miller, 2016).

U sljedećem koraku valja utvrditi da li empirijski dobiveni modeli dizajna europske imigracijske politike odražavaju uočena razilaženja i suglasja između kozmopolitizma i komunitarizma, u kojim elementima i u kojem vremenskom razdoblju. Analizom rezultata kodiranja prikazanih u zadnjem poglavlju disertacije dobivena su dva moguća modela dizajna europske imigracijske politike: ekonomsko-socijalni i političko-sigurnosni model. S obzirom na prikaz obaju modela u odjeljcima 5.3.1 i 5.3.2 može se zaključiti da su oba modela mješovito komunitaristično-kozmopolitska. Ta konstatacija iziskuje višestruku raščlambu svakog modela. S jedne strane, svaki model treba raščlaniti s obzirom na dvije razine koje su zadane političko-teorijskim okvirom u prvom dijelu rada, a to su razina ulaska i razina članstva imigranata. S druge strane, modele valja raščlaniti i s obzirom na vremensku dimenziju koja je zadana u empirijskom dijelu rada kako bi se utvrdilo dolazi li do promjene u ciljevima europske imigracijske politike, kao središnjem elementu njezinog dizajna, na jednoj od tih razina nakon 1999. godine. Ta je godina uzeta kao prekretnica u oblikovanju dizajna europske imigracijske politike zbog stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama i sastanka Europskoga vijeća u Tampereu na kojem pitanja iz područja azila i migracija dobivaju status zajedničke politike Europske unije i na kojem su definirana njezina četiri ključna elementa. U fokusu kodiranja i analize rezultata kodiranja bio je element koji se odnosi na pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja.

Prikaz ekonomsko-socijalnog modela pokazao je da je u njemu slabije naglašena razina ulaska koja je zastupljena kroz cilj slobode kretanja. Taj cilj, sam po sebi i promatran izdvojeno, o čemu će biti više riječi u trećem koraku zaključka, sadrži u sebi kozmopolitsko viđenje prava na slobodu kretanja. Ono bi trebalo biti zajamčeno kao univerzalno ljudsko pravo čija realizacija omogućava ostvarivanje jednakih mogućnosti za sva ljudska bića kao osobe jednake moralne vrijednosti koje zaslužuju dostojanstven život. U modelu se, međutim, promatra u odnosu prema ostalim, u njemu zastupljenim ciljevima. Istovremeno pojavljivanje cilja slobode kretanja uz ciljeve jednakosti i antidiskriminacije ukazivalo bi na kozmopolitsku prirodu ovog modela dizajna na razini ulaska, jer su kroz te ciljeve operacionalizirana kozmopolitska načela prema kojima imigranti prilikom zahtijevanja ulaska ne smiju biti diskriminirani na osnovi askriptivnih kriterija koji su im zadani rođenjem i na koje sami ne mogu utjecati (poput boje kože ili etničke pripadnosti). S druge strane, značajno 'supojavljivanje' toga cilja s ciljevima koji se odnose na kontrolu ulazaka imigranata na teritorij Europske unije upućivalo bi na komunitarističku narav ekonomsko-socijalnog modela na razini ulaska, jer su kroz te ciljeve operacionalizirana komunitaristička načela o pravu zajednice na kontrolu prijema novih članova.

Analiza rezultata kodiranja pokazala je da se cilj slobode kretanja u ekonomsko-socijalnom modelu rijetko istovremeno pojavljuje s ciljevima jednakosti (9 puta) i antidiskriminacije (samo 2 puta) iako su ti ciljevi važni na razini članstva u ovom modelu. Istovremeno su nalazi kodiranja ukazali i na relativno rijetko 'supojavljivanje' toga cilja s ciljevima promicanja zakonite admisije (jedno 'supojavljivanje') i sprječavanja nezakonitih migracija (3 'supojavljivanja'), uz češće istovremeno pojavljivanje s ciljevima sigurnosti (9 ponavljanja) i učinkovitog upravljanja granicama (12 'supojavljivanja'). Nadalje, analiza rezultata kodiranja pokazala je i da se cilj slobode kretanja na razini ulaska u ekonomsko-socijalnom modelu oko 7 puta češće 'supojavljuje' s ciljanom skupinom državljana EU-a iako je frekvencija toga koda u ukupnom uzorku oko 9 puta manja od frekvencije koda državljana trećih zemalja (v. odjeljak 5.3.3). Drugim riječima, cilj slobode kretanja se u ekonomsko-socijalnom modelu dizajna europske imigracijske politike u znatno manjoj mjeri odnosi na državljane trećih zemalja. To može upućivati na nevoljkost država članica da se imigrantima iz trećih zemalja zajamči pravo na slobodu prekograničnog kretanja na način na koje je ono osigurano imigrantima iz država članica Unije. Stoga svi ovdje navedeni empirijski nalazi upućuju na zaključak da ekonomsko-socijalni model dizajna europske imigracijske politike ima obilježja komunitarizma na razini ulaska imigranata.

Na razini članstva, u ovom modelu zastupljen je radno-socijalni obrazac integracije koji uključuje ciljeve jednakosti i antidiskriminacije, ali samo u području zapošljavanja i odgovarajućih životnih uvjeta za imigrante. U tom obrascu izostaju ciljevi koji su važni za potpuno uključivanje imigranata u život zajednica primateljica, kao što su ciljevi koji se tiču njihovog sudjelovanja u demokratskim i političkim procesima u državama primateljicama. Snažan kozmopolitski model uključivanja imigranata podrazumijevao bi prisustvo tih ciljeva na razini članstva imigranata, a njihov izostanak upućuje na zaključak da ekonomsko-socijalni model na toj razini ima obilježja 'slabog' kozmopolitizma. Budući da je i političko-sigurnosni model dizajna europske imigracijske politike definiran kao mješovito komunitarističko-kozmopolitski, pogledajmo u kojim se segmentima razlikuje od ekonomsko-socijalnog modela, te što se na temelju te usporedbe može zaključiti o komunitarističko-kozmopolitskim značajkama oba modela.

U političko-sigurnosnom modelu dizajna europske imigracijske politike, za razliku od prethodnog modela, razina ulaska i razina članstva podjednako su važne. Na razini ulaska to potvrđuju nalazi kodiranja koji ukazuju na učestalost zajedničkog pojavljivanja klastera ciljeva učinkovitog upravljanja granicama, sprječavanja nezakonitih migracija i promicanja zakonite admisije (između 16 i 29 zajedničkih ponavljanja). Ti se ciljevi odnose na

upravljanje migracijskim tokovima, zaštitu granica Unije, važnost promicanja zakonite imigracije, kao i sprječavanje nezakonitih prelazaka njezinih granica i trgovanja ljudima (v. odjeljak 4.3.2). Ostvarivanje tih ciljeva usmjereno je zaštiti sigurnosti društava i gospodarstava država primateljica. Oni su, međutim, važni i za olakšan zakonit ulazak radnih migranata i njihovu kasniju zaštitu od izloženosti diskriminaciji na tržištu rada te od 'nevidljivosti' zbog zapošljavanja u sivoj ekonomiji. U tom smislu, ova skupina ciljeva na razini ulaska u političko-sigurnosnom modelu dizajna može biti kompatibilna i s kozmopolitskim pristupom ulasku imigranata u zajednicu primateljicu.

Međutim, kao i u slučaju ekonomsko-socijalnog modela dizajna, i uz ove ciljeve rijetko se javljaju ciljevi koji su važni za kozmopolitski pristup pravima imigranata na razini ulaska, a to su suzbijanje diskriminacije i jednakost. Tako se cilj antidiskriminacije, od ukupno 167 ponavljanja u ukupnom uzorku, najviše tri puta pojavljuje uz ciljeve na razini ulaska koji su uključeni u političko-sigurnosni model (u rasponu od 0 do 3), dok se cilj jednakosti, od ukupno 113 ponavljanja, dva do tri puta pojavljuje istovremeno s tim ciljevima, uz tek nešto veću učestalost pojavljivanja uz promicanje zakonite admisije (10 ponavljanja). Nadalje, kôd promicanja zakonite admisije dodjeljivan je i odlomcima koji govore o određivanju i primjeni uvjeta i kriterija za ulazak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja. U tom smislu bi veća frekvencija 'supojavljivanja' kodova ciljeva jednakosti, antidiskriminacije i promicanja zakonite admisije ukazivala i na snažniju orijentiranost dizajna europske imigracijske politike kozmopolitskom pristupu ulasku imigranata u političko-sigurnosnom modelu. Ovakvi nalazi, međutim, ukazuju da je u odlomcima koji su kodirani kodovima ciljeva na razini ulaska u ovom modelu ipak dominantan naglasak na poboljšanju kontrole ulazaka na teritorij Unije, zaštiti njezinih granica i ograničavanju imigracije.

Za sve ciljeve na razini ulaska koji su uključeni u političko-sigurnosni model važno je istaknuti da bilježe značajan porast nakon 1999. za razliku od cilja slobode kretanja na razini ulaska u ekonomsko-socijalnom modelu koji je ravnomjerno zastupljen prije i nakon te godine. Istovremeno, osim sigurnosti, koja je značenjski obuhvaćena s preostala tri cilja na razini ulaska u političko-sigurnosnom modelu (promicanje zakonite admisije, sprječavanje nezakonitih migracija i učinkovito upravljanje granicama), svaki od navedenih ciljeva u tom modelu značajno je prisutniji u kodiranoj građi od cilja slobode kretanja na razini ulaska. Jednako tako, analiza rezultata kodiranja pokazala je i da se kôd ciljane skupine državljana trećih zemalja značajno više 'supojavljuje' s kodovima ciljeva na razini ulaska u političko sigurnosnom modelu od koda ciljane skupine državljana EU-a (v. odjeljak 5.3.3). Takvi nalazi, povezani s prethodnim nalazima o 'supojavljivanju' ciljanih skupina i slobode kretanja,

kao i s nalazima o 'supojavljivanju' jednakosti i antidiskriminacije s ciljevima na razini ulaska u političko-sigurnosnom modelu, upućuju na zaključak da i taj model dizajna europske imigracijske politike nosi obilježja komunitarizma kada je riječ o admisiji imigranata.

Na razini članstva, ovaj model dizajna uključuje obrazac integracije koji, s obzirom na ciljeve koje sadrži, ukazuje na nastojanja da se imigrante uključi u sve segmente života zajednica primateljica. Stoga osim cilja jednakosti, koji se javlja i u obrascu radno-socijalne integracije, političko-kulturalna integracija sadrži ciljeve građanskog sudjelovanja, zaštite nacionalnih tradicija, poštivanja različitosti i političkih prava. Značenjski gledano, ovi ciljevi idu dalje od osiguravanja ravnopravnosti u području radnih i socijalnih prava kojima teži ekonomsko-socijalni model. Oni odražavaju kozmopolitska načela prema kojima imigranti moraju imati mogućnost utjecaja na norme, pravila i propise koji se na njih odnose, a na što ukazuje prisutnost ciljeva građanskog sudjelovanja i političkih prava u ovom modelu, koji tangiraju političko sudjelovanje imigranata. Važni ciljevi sadržani u političko-kulturalnom obrascu integracije su i oni zaštite nacionalnih tradicija i poštivanja različitosti, koji se pojavljuju zajedno s ciljem građanskog sudjelovanja, što upućuje na uključivanje imigranata u život zajednice primateljice koje podrazumijeva prilagodbu obiju strana, odnosno prihvaćanje vrijednosti domicilnih društava, ali i 'drugačijosti drugih'. Na temelju tako dobivenih nalaza i usporedbe s obrascem integracije koji je zastupljen u ekonomsko-socijalnom modelu, može se zaključiti da političko-sigurnosni model dizajna na razini članstva ima obilježja 'snažnog' kozmopolitizma, jer omogućava ne samo ograničenu jednakost i ravnopravnost u području radnih i socijalnih prava, već i davanje glasa imigrantima, kako u pravnom smislu, tako i u pogledu njihovog stvarnog utjecaja na život zajednica primateljica u svojstvu njihovih građana ili potencijalnih građana.

Budući da je jedna od temeljnih pretpostavki istraživanja da se dizajn imigracijske politike Europske unije od kraja prošloga stoljeća razvijao u smjeru kozmopolitizma, ovdje valja utvrditi što se u tom pogledu može zaključiti iz prikaza modaliteta njezinog razvoja te na temelju empirijski dobivenih modela njezinog dizajna. Prikaz modaliteta i vremenske dinamike razvoja ove politike u trećem poglavlju ukazao je na njezinu postupnu komunitarizaciju (v. posebno odjeljke 3.2.2 i 3.2.3) od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama i sastanka Europskoga vijeća u Tampereu 1999. Ona upućuje na kozmopolitsko otvaranje ove politike kako u pogledu admisije, tako i u pogledu uključivanja državljana trećih zemalja u društva država primateljica. Na razini ulaska imigranata, to je otvaranje vidljivo kroz odredbe Ugovora iz Amsterdama (članci 73.i i 73.j) kojima se shvaćanje slobode kretanja unutar Unije proširuje i na državljane trećih zemalja iako u ograničenom opsegu te

kroz točku 20. Zaključaka EV-a iz Tamperea u kojoj je izdvojena potreba za „približavanjem nacionalnih propisa o uvjetima admisije i boravka državljana trećih zemalja“ (European Council, 1999).

Kada je riječ o članstvu, odnosno uključenosti imigranata u društva država primateljica, Ugovorom iz Amsterdama postignut je napredak u području ostvarivanja ravnopravnosti državljana trećih zemalja uvođenjem novog članka kojim su rasno ili etničko podrijetlo i vjeroispovijed uvršteni među osnove diskriminacije. To zakonodavno rješenje dodatno je osnaženo na sastanku EV-a u Tampereu na kojem je ovo političko tijelo Unije naglasilo važnost nediskriminiranja državljana trećih zemalja i založilo se da se položaj onih koji zakonito i dugotrajno borave na teritoriju Unije približi pravima i obvezama građana Unije (European Council, 1999: točke 18. i 19.).

Otvaranje europske imigracijske politike kozmpolitskom pristupu ulasku i članstvu imigranata nastavljeno je Ugovorom iz Lisabona koji je stupio na snagu deset godina nakon Ugovora iz Amsterdama. Njime je dovršena komunitarizacija i „supranacionalizacija“ (Geddes, 2008: 113) ove politike, odnosno prenošenje odlučivanja o pitanjima ulaska i boravka državljana trećih zemalja iz interguvernmentalne metode u metodu Zajednice (Niemann, 2012: 35). Ovim zakonskim instrumentom propisana je dužnost Unije da osigura „okvir zajedničkoj politici azila, imigracije i kontrole vanjskih granica“ koji je „pravedan prema državljanima trećih zemalja“ (članak 61.) te da razvije zajedničku politiku u kojoj će se pravično postupati prema državljanima trećih zemalja koji imaju zakonito boravište u državama članicama Unije (članak 63.a) (Treaty of Lisbon, 2007).

Analiza rezultata kodiranja uzorkovane građe djelomično odražava kozmopolitsku orijentaciju europske imigracijske politike uočenu kroz teorijsko proučavanje modaliteta i vremenske dinamike njezinog razvoja. Empirijski nalazi dobiveni za cjelovito promatrane modele njezinog dizajna pokazali su da su ekonomsko-socijalni i političko-sigurnosni model ravnomjerno zastupljeni prije i poslije 1999. (v. odjeljak 5.3.5). U tom smislu, a s obzirom na prethodno objašnjene nalaze o obilježjima svakog modela na razini ulaska i članstva, 1999. naizgled se ne pokazuje znakovitom prekretnicom za dizajn europske imigracijske politike, što je bila jedna od pretpostavki istraživanja.

Međutim, analiza rezultata kodiranja dobivena za ciljeve na razini ulaska i članstva za svaki model ipak je ukazala na stanovita razilaženja između tih modela u zadanom vremenskom razdoblju (v. odjeljak 5.3.6). Ona upućuje da se 1999. pokazala prijelomnom godinom samo u slučaju političko-sigurnosnog modela dizajna europske imigracijske politike na obje promatrane razine. Naime, u tom modelu s krajem prošloga stoljeća dolazi do

znatnijeg skoka u frekvencijama kodova ciljeva koji se odnose na ulazak i ti se ciljevi znatno češće 'supojavljuju' s državljanima trećih zemalja. Jednako tako, u političko-sigurnosnom modelu dizajna dolazi i do značajnijeg porasta u frekvencijama ciljeva koji se odnose na uključivanje imigranata u društva država primateljica, te političko-kulturalni obrazac integracije bilježi snažniji porast u odnosu na radno-socijalni obrazac integracije nakon 1999. K tome se političko-kulturalni obrazac integracije i nakon te godine ipak češće 'supojavljuje' s državljanima EU-a, nego s državljanima trećih zemalja.

Stoga se, kada je riječ o vremenskoj dimenziji dizajna europske imigracijske politike, može zaključiti da iako su kroz cijelo promatrano razdoblje prisutna dva mješovita, komunitarističko-kozmopolitska modela dizajna, nakon 1999. u političko-sigurnosnom modelu dolazi do snažnijeg zaokreta prema komunitarizmu na razini ulaska, ali i do većeg otvaranja kozmopolitskom pristupu na razini članstva. Pri tome valja imati na umu da se ono i dalje ipak više odnosi na imigrante iz država članica nego na državljane trećih zemalja.

Tako empirijski nalazi potvrđuju spekulacije koje se javljaju proučavanjem uzorkovane građe. Naime, prilikom iščitavanja kodirane građe iz sedamdesetih i osamdesetih godina prošloga stoljeća uočeno je da se sloboda kretanja radnika migranata na razini ulaska najčešće spominje uz osiguravanje njihovih radnih i socijalnih prava, kao i odgovarajućih životnih uvjeta te ponajprije uz radnike migrante iz država članica tadašnje Zajednice. S početkom devedesetih godina, u dokumentima Europske komisije uključenima u uzorak dolazi do pomaka prema širem shvaćanju uključivanja imigranata iz trećih zemalja u društvo, što se odražava kroz povezivanje strože kontrole njihovih ulazaka sa širim shvaćanjem integracije koja podrazumijeva davanje političkih prava imigrantima, ali i uzajamnu kulturalnu prilagodbu imigranata i društava država primateljica.

U pretposljednjem, trećem koraku zaključka valja se vratiti na razinu načela normativne političke teorije i utvrditi koja načela kozmopolitizma i komunitarizma, ustanovljena u prvom dijelu rada, pronalaze svoje mjesto u ciljevima europske imigracijske politike, kako i kada. U tu svrhu zaključak prati načela obaju pristupa posebno za razinu ulaska i za razinu članstva imigranata prema Tablici 1 s kraja prvog dijela rada na način da su međusobno srodna i povezana načela za svaku razinu grupirana zajedno.

Prvu skupinu na razini ulaska čine načela koja se odnose na norme ulaska i njihovo obrazloženje. Prema načelima moralnog kozmopolitizma, odluka o prijemu imigranata je prije svega etičke naravi, a granice arbitrarne i kao takve nužno prinudne, jer ograničavaju slobodu kretanja. Time sužavaju i raspon mogućnosti stavljen na raspolaganje nekim pojedincima mjestom njihovog rođenja, čime se negira i njihova jednaka moralna vrijednost kao temeljno

načelo ovog pristupa odnosu imigranata i nacionalne države. Upravo zbog prinudnosti i arbitrarnosti granica, norme kojima se uređuje i potencijalno ograničava ulazak imigrantima, ne smiju biti arbitrarne, niti diskriminatorne, već unaprijed poznate, transparentne, moralno utemeljene te imigrantima objašnjive.

S druge strane, prema temeljnim načelima komunitarizma koja se odnose na razinu ulaska imigranata, u donošenju odluka o ulascima, odnosno o prvoj admisiji, prava i interesi zajednice pretpostavljeni su pravima i interesima onih koji zahtijevaju ulazak. Zajednica je pri tome dužna obrazložiti svoje odluke o odbijanju, ali ne u njih uključiti i imigrante, odnosno one na koje se odluke o odbijanju odnose, i u tome se kozmopolitizam i komunitarizam razilaze kada je riječ o davanju obrazloženja za odbijanje ulaska. Naime, načela 'snažnog' kozmopolitizma zahtijevaju da se imigrantima omogući sudjelovanje u donošenju odluka o odbijanju ulaska prema temeljnim načelima etike diskursa, jer svako odbijanje, bez davanja obrazloženja i mogućnosti davanja prostora za 'očitovanje' odbijenih predstavlja negaciju njihove komunikacijske slobode i jednake moralne vrijednosti.

Jednako tako, komunitarističko je načelo da zajednica u donošenju svojih odluka o odbijanju ima pravo na diskriminaciju imigranata na način da daje prednost onima čije su kulturalne vrijednosti bliske kulturi njezinih članova te onima koji posjeduju znanja i vještine koje su potrebne nacionalnom gospodarstvu, dok je svaki drugi oblik diskriminacije, zasnovan na spolu, rasi, vjeri ili etnicitetu nedopustiv (Miller, 2005). S druge strane, za kozmopolitizam je nedopustivo svako odbijanje koje je uvjetovano arbitrarnim kriterijima (uključujući kulturalnu pripadnost), a na koje pojedinci ne mogu utjecati (Benhabib, 2004).

Pogledajmo, kroz prikaz modaliteta razvoja europske imigracijske politike i analizu rezultata kodiranja (v. treće i peto poglavlje), odražavaju li ciljevi europske imigracijske politike na razini ulaska imigranata kozmopolitski ili komunitaristički pristup načelima iz ove skupine. Od trenutka kada migracijska pitanja postaju javno-političkim područjem od zajedničkog interesa Europske unije na sastanku Europskoga vijeća u Tampereu 1999., pa do zadnjih zakonodavnih promjena donesenih Lisabonskim ugovorom koji je stupio na snagu 2009., učinjen je značajan pomak u smjeru osiguravanja ravnopravnosti imigranata s građanima država primateljica. Međutim, kada je riječ o određivanju ulazaka, zadnjim izmjenama i dopunama primarnog zakonodavstva Unije, koje su propisane upravo Lisabonskim ugovorom, ničim nije dovedeno u pitanje pravo država članica da „odrede opseg admisije državljana trećih zemalja koji dolaze [...] na njihov teritorij u potrazi za poslom“ (Treaty of Lisbon, 2007: članak 63.a, stavci 4. i 5.), niti je uvedena obveza usklađivanja nacionalnih zakonodavstava s tim u vezi. Jednako tako, iako je za radne migrante iz trećih

zemalja sastanak u Tampereu značio pomak prema većoj ravnopravnosti s državljanima država članica, uključujući i imigrante iz tih država, u zaključcima EV-a s tog sastanka stoji da prilikom odlučivanja o admisiji i boravku državljana trećih zemalja valja voditi računa i o „povijesnim te kulturalnim vezama [država članica] sa zemljama podrijetla [imigranata]“ (European Council, 1999: točka 20.).[430]

Nadalje, nalazi kodiranja pokazali su da se ciljevi europske imigracijske politike koji se tiču jednakosti i antidiskriminacije najrjeđe javljaju uz ciljeve usmjerene kontroli granica i ulazaka na teritorij Unije. Analizom kodirane građe ustanovljeno je i da se Europska komisija i Europski parlament u svojim dokumentima uključenima u uzorak zalažu za ujednačavanje uvjeta admisije za državljane trećih zemalja te navode opiranja država članica takvim nastojanjima.[431] Takvi empirijski nalazi upućuju na zaključak da na razini ulaska imigranata ciljevi europske imigracijske politike odražavaju komunitaristički pristup načelima iz prve skupine koja se odnose na norme ulaska i njihovo obrazloženje. K tome u kodiranoj građi nisu pronađeni nalazi koji bi upućivali na zastupljenost kozmopolitskog načela deliberacije u dizajnu europske imigracijske politike na razini ulaska, odnosno nalazi o uključivanju imigranata u norme koje se tiču admisije.

Načela iz prve skupine usko su povezana s načelima koja se odnose na slobodu kretanja i otvorenost ili zatvorenost nacionalnih granica, koje smo za potrebe preglednosti zaključka svrstali u drugu skupinu. Polazeći od temeljne pretpostavke o jednakoj moralnoj vrijednosti svakog pojedinca, kozmopolitizam slobodu kretanja, kako nacionalnog, tako i prekograničnog, smatra intrinzično vrijednom, jer omogućava realizaciju osobne slobode i slobode izbora za svakog pojedinca. Kada je riječ o radnim migrantima, upravo im jednaka moralna vrijednost i pravo na slobodu kretanja kao jamstvo realizacije jednakih mogućnosti daju moralno utemeljenje za ulazak u potencijalnu zajednicu primateljicu. Negacija ili ograničavanje toga prava uspostavom strogih admisijskih režima vodi ograničavanju njihovih mogućnosti, a time i negaciji njihove moralne osobnosti te stavljanju u neravnopravan položaj u odnosu na one kojima je ta sloboda zajamčena. Kozmopolitizam, stoga, zagovara otvorenije ili propusnije granice (Benhbib, 2004; Carens, 1987; 2013) te univerzalnost prava na slobodu prekograničnog kretanja s osnove potrebe za osiguravanjem liberalne simetrije između prava na emigriranje i prava na imigriranje (Bader, 2005; Bauböck, 2006; Cole, 2000: 43-59; Cole u

[430] V. i fusnotu 384.
[431] V. npr. dokumente u uzorku: Commission of the European Communities, 1991: 17; Commission of the European Communities, 2000: 4; 22; European Parliament, 2004b

Wellman i Cole, 2011: 193-216). Ta načela nalaze svoju realizaciju kroz zalaganje za nadnacionalno odlučivanje o ulascima imigranata i blaže admisijske režime.

S druge strane, komunitarizam ne odriče važnost slobode izbora za realizaciju osobne autonomije i slobode, ali iz toga ne derivira nužnost većeg otvaranja granica. Naprotiv, za teoretičare toga usmjerenja, nema liberalne simetrije između prava na emigriranje i prava na imigriranje (Miller, 2010: 117; Miller u Cole; Wellman i Cole, 2011: 298; Walzer, 2000: 71), a ograničavanje međunacionalne slobode kretanja radnih migranata ne vodi nužno ograničavanju njihovih mogućnosti i slobode izbora, jer zabrana ili otežavanje ulaska u jednu državu, još uvijek ostavlja na raspolaganju niz drugih mogućnosti za realizaciju osobne slobode i autonomije (Miller, 2016: 74). Drugi razlog komunitarističkog zalaganja za ograničavanje slobode prekograničnog kretanja valja potražiti u argumentu da se imigrantima koji žele napustiti svoje domove zbog siromaštva može pomoći i bez većeg otvaranja granica, odnosno ulaganjem u razvoj njihovih domovina te sprječavanjem 'odljeva mozgova' koji vodi dodatnom osiromašenju zemalja koje su izvorišta iseljavanja. Ta komunitaristička načela svoju realizaciju pronalaze u zalaganju za strože admisijske režime, nacionalni suverenitet u određivanju politika prijema i poticanju suradnje sa zemljama iz kojih dolazi najveći broj imigranata kako bi se smanjili admisijski pritisci.

Pogledajmo što u tom pogledu pokazuju empirijski dobiveni nalazi i prikaz razvoja europske imigracijske politike. Njezini ciljevi kroz koje se može očekivati realizacija navedenih načela iz druge skupine na razini ulaska su sloboda kretanja, suradnja s trećim zemljama, poticanje razvoja u zemljama podrijetla i kontrola 'odljeva mozgova'. Nalazi kodiranja pokazali su da je cilj slobode kretanja jedini cilj na razini ulaska koji je ravnomjerno zastupljen u kodiranoj građi prije i nakon 1999. godine. Taj je cilj do 1999. više zastupljen u *policy* dokumentima od ciljeva promicanja zakonite admisije, sprječavanja nezakonitih migracija i učinkovitog upravljanja granica, ali za razliku od njih, nakon sastanka EV-a u Tampereu, ne bilježi znatan porast u učestalosti pojavljivanja. Jednako tako, taj se cilj rjeđe 'supojavljuje' s načelom ujednačavanja od ciljeva promicanja zakonite admisije, sprječavanja nezakonitih migracija i učinkovitog upravljanja granicama.

Tome valja pridodati i spoznaje dobivene analizom dinamike oblikovanja dizajna europske imigracijske politike. Ona je do devedesetih godina prošloga stoljeća u svom fokusu imala državljane država članica tadašnje Zajednice te je njihova sloboda kretanja bila važna ponajprije u funkciji realizacije jedinstvenoga tržišta. S druge strane, pomicanjem fokusa ove politike prema državljanima trećih zemalja dolazi i do značajnih promjena među ciljevima na razini ulaska imigranata. Tako se u kodiranoj građi nakon 1999. kôd državljana trećih zemalja

pojavljuje gotovo tri puta češće nego prije 1999., dok kôd državljana EU-a tri i pol puta pada nakon te godine. Istovremeno frekvencija cilja učinkovitog upravljanja granicama raste preko četiri puta, sprječavanja nezakonitih migracija četiri puta, a promicanja zakonite admisije čak šest puta nakon 1999. S druge strane, cilj slobode kretanja bilježi tek neznatan porast od samo 5 ponavljanja prije i nakon 1999.

S obzirom na veliki porast frekvencija ostalih ciljeva na razini ulaska, kao i snažan skok u frekvenciji koda državljana trećih zemalja, veća zastupljenost cilja slobode kretanja nakon 1999., uz istovremeno češće pojavljivanje s ciljevima jednakosti i antidiskriminacije, ukazivala bi na okrenutost europske imigracijske politike kozmopolitskom pristupu pravu imigranata na slobodu prekograničnog kretanja. Empirijski nalazi, međutim, upućuju na suprotno, a potvrđuju ih i nalazi dobiveni za cilj suradnje s trećim zemljama i njegove suplementarne ciljeve koji se odnose na poticanje razvoja u zemljama podrijetla imigranata te na kontrolu 'odljeva mozgova'.

Cilj suradnje s trećim zemljama po svojoj učestalosti u kodiranom uzorku ne zaostaje bitno za frekvencijama pojavljivanja ciljeva učinkovitog upravljanja granicama, sprječavanja nezakonitih migracija i promicanja zakonite admisije, te bilježi značajan porast nakon 1999. kada se u kodiranim *policy* dokumentima javlja 14 puta češće nego prije te godine. Pripadajući suplementarni opći ciljevi poticanja razvoja u zemljama podrijetla i kontrole 'odljeva mozgova' također su znatno više zastupljeni u kodiranoj građi nakon 1999. (oko pet puta). Međutim, usprkos tomu, oni su ipak tri do pet puta rjeđe zastupljeni u kodiranim *policy* dokumentima od spomenutih ciljeva koji se odnose na kontrolu ulazaka i zaštitu granica Unije. Ravnomjernija zastupljenost tih dviju skupina ciljeva u dizajnu europske imigracijske politike (kako u pogledu zaštite granica, tako i u smjeru poticanja razvoja u zemljama iz kojih imigranti dolaze) ukazivala bi na spremnost *policy* aktera da se stroža kontrola granica ublaži većim nastojanjima da se smanje admisijski pritisci.

Nadalje, na razini ulaska, ciljevi učinkovitog upravljanja granicama i sprječavanja nezakonitih migracija dominantni su u dokumentima EV-a kao tijela koje određuje smjer javnih politika Unije i kroz koje šefovi država i vlada zemalja članica mogu izraziti nacionalne prioritete svojih zemalja kada je riječ o ulascima imigranata. Stoga se može zaključiti da empirijski nalazi o zamjetnom porastu učestalosti ciljeva suradnje s trećim zemljama, poticanja razvoja u zemljama podrijetla i kontrole 'odljeva mozgova' u kodiranim *policy* dokumentima, kao i njihova zastupljenost u *policy* dokumentima EV-a, odražavaju komunitaristički pristup otvaranju granica kao eventualnom jamstvu za osiguravanje jednakih mogućnosti svih ljudskih bića.

Pa ipak, dobiveni empirijski nalazi upućuju i na zaključak da u vremenskom okviru obuhvaćenom disertacijom komunitaristički argument o izostanku potrebe za većim otvaranjem granica zbog postojanja drugih opcija kojima se mogu osigurati jednake mogućnosti svim pojedincima ne nalazi svoju realizaciju kroz veću zastupljenost ciljeva poticanja razvoja u zemljama podrijetla i kontrole 'odljeva mozgova' u dizajnu europske imigracijske politike. Dakle, na razini ulaska imigranata, empirijski nalazi potvrđuju dominaciju komunitarističkih načela koja se odnose na zaštitu i kontrolu granica. Međutim, dobiveni nalazi ujedno pokazuju da kroz ciljeve europske imigracijske politike na razini ulaska nije u jednakoj mjeri operacionaliziran komunitaristički argument prema kojem se globalne nejednakosti mogu smanjiti poticanjem razvoja u zemljama podrijetla i kontrolom 'odljeva mozgova'.

Na razini članstva zaključci o prisutnosti načela kozmopolitizma i komunitarizma u dizajnu europske imigracijske politike također se izvode na način da su načela grupirana u dvije skupine. Prvu skupinu čine načela koja se odnose na ravnopravnost imigranata kojima su države primateljice već odobrile ulazak, a drugu načela koja se tiču koncepcije članstva imigranata u zajednicama primateljicama.

Kada je riječ o ravnopravnosti, kao što je istaknuto u prvom koraku zaključka, teoretičari obaju pristupa suglasni su da radni migranti kojima je zajednica dopustila ulazak moraju biti izjednačeni po svojim pravima s građanima država primateljica. Iz te točke suglasja, račvaju se tri viđenja ravnopravnosti radnih migranata uočena u disertaciji. Prema onom kozmopolitskom, koje zagovara i Michael Walzer kao važan teoretičar komunitarizma i tvorac postulata o članstvu u zajednici kao „primarnom dobru koje raspodjeljujemo međusobno“ (Walzer, 2000: 61), jednom kada su imigranti već primljeni u određenu zajednicu, moraju dobiti sva građanska i politička prava (Benhabib, 2004: 140). Pri tome se misli na sve kategorije radnih migranata, uključujući i radnike na privremenom radu, a ne samo na imigrante s dugotrajnim boravištem. Izostanak jedne ili više skupina prava za neke skupine unutar zajednice nužno vodi njihovoj isključenosti, podređenom položaju i stvaranju „dvokastinskih društava“ (Miller, 2016: 102).

Prema kozmopolitskom viđenju s elementima socijalnoga članstva (Carens, 2013: 158-169) sâmo življenje imigranata kroz neko vrijeme u određenoj zajednici te pridonošenje njezinom životu i napretku daje moralno utemeljenje pojedincima koji nisu njezini članovi u formalnom smislu da imaju sva zakonska prava i bez dobivanja državljanstva u zemlji primateljici. Naposljetku, prema trećem viđenju, koje ćemo za potrebe zaključka nazvati komunitaristično-kozmopolitskim, iako je u disertaciji smješteno u komunitarističku 'školu'

mišljenja, zajednica je dužna osigurati ravnopravno postupanje prema imigrantima kojima je dopustila ulazak, ali raspon zajamčenih prava ovisi o zakonitosti njihovog statusa i trajanju njihovog boravka u zemlji primateljici te puni raspon prava, uključujući i politička prava, trebaju biti osigurana samo imigrantima s trajnim ili dugotrajnim zakonitim boravištem u državi primateljici (Miller, 2016: 98-99, 102).

Načelo ravnopravnosti imigranata u dizajnu europske imigracijske politike ogleda se kroz nekoliko ciljeva, a to su jednakost, antidiskriminacija, odgovarajući životni uvjeti, zapošljavanje, sloboda vjeroispovijedi, politička prava i građansko sudjelovanje te valja utvrditi može li se na temelju empirijski dobivenih nalaza izvesti zaključak o prisustvu ili dominaciji jednog ili više navedenih pristupa ravnopravnosti. Analiza rezultata kodiranja pokazala je da su ciljevi jednakosti, suzbijanja diskriminacije i osiguravanja odgovarajućih životnih uvjeta relativno ravnomjerno zastupljeni u kodiranim *policy* dokumentima, kako s obzirom na broj ponavljanja svakog od tih ciljeva, tako i s obzirom na vremenski okvir zadan disertacijom. Drugim riječima, ti se ciljevi rano pojavljuju u dizajnu europske imigracijske politike i ne bilježe veliki porast u učestalosti pojavljivanja nakon 1999. godine. Jednako tako, jednakost je među glavnim općim ciljevima, a antidiskriminacija među suplementarnim općim ciljevima najzastupljeniji cilj prije 1999. godine uz promicanje integracije o čemu će biti više riječi u kontekstu načela koja se tiču koncepcije članstva imigranata u zajednicama primateljicama. Nadalje, te ciljeve, po zastupljenosti u kodiranim *policy* dokumentima, od samih početaka oblikovanja dizajna europske imigracijske politike prate ciljevi zapošljavanja i odgovarajućih životnih uvjeta.

S druge strane, ciljevi koji tangiraju ravnopravnost imigranata u vidu njihovog građanskog i političkog sudjelovanja u životu zajednica primateljica su 10 do 12 puta rjeđe zastupljeni od cilja antidiskriminacije u kodiranoj građi prije 1999. godine, dok se cilj slobode vjeroispovijedi u tom razdoblju nijednom ne pojavljuje u kodiranim *policy* dokumentima. Empirijski nalazi kodiranja stoga upućuju na zaključak da je do kraja prošloga stoljeća u dizajnu europske imigracijske politike prevladavalo viđenje ravnopravnosti, koje je prethodno nazvano kozmopolitsko-komunitarističkim, a prema kojem imigranti trebaju biti ravnopravni s građanima zajednica primateljica u području radnih i socijalnih prava te životnih uvjeta shvaćenih u najširem smislu. Navedeni nalazi upućuju da dizajn europske imigracijske politike iz toga razdoblja ne pokazuje snažna kozmopolitska nastojanja da se imigrantima omogući političko sudjelovanje bilo na lokalnoj, područnoj ili nacionalnoj razini, što je pokazala i analiza modaliteta njezinog dizajna u trećem poglavlju. S druge strane, s obzirom na empirijske nalaze o zastupljenosti i porastu učestalosti kodova ciljeva građanskog

sudjelovanja i političkih prava nakon 1999., zaključuje se da u dizajnu europske imigracijske politike dolazi do značajnog pomaka prema snažnijem kozmopolitskom koncipiranju načela ravnopravnosti imigranata nakon te godine.

Načelo ravnopravnosti iz prve skupine na razini članstva usko je povezano s koncepcijom članstva imigranata u zajednicama primateljicama. Iako nužno uključuje, odnosno podrazumijeva ravnopravnost imigranata, koncepcija članstva ide dalje od toga i vodi u promišljanje o tome što uistinu znači sudjelovanje 'drugih' u samoodređenju zajednice koja ih je primila, i to iznad razine njihovog uključivanja u tržište rada, dobivanja zdravstvene i socijalne skrbi te odgovarajućeg smještaja i s tim povezanih prava. Pitajući se o koncepcijama članstva pitamo se što zajednica smije očekivati od radnih migranata kojima je dopustila ulazak, a da pri tome poštuje njihovo dostojanstvo i uvažava ih kao moralno jednako vrijedna ljudska bića. S druge strane, promišljanje koncepcija članstva vodi i u pitanja o tome što bi radni migranti mogli prihvatiti od postupanja zajednice, a da se pri tome osjećaju jednako vrijednima i ravnopravnima iskazujući istovremeno poštovanje prema jednakoj moralnoj vrijednosti onih koji su ih primili i načinu na koji je zajednica odredila samu sebe kroz suživot svojih članova.

Iz stjecišta tih promišljanja izviru dva pristupa koncipiranju članstva 'drugih' u zajednicama primateljicama. Prema krajnje pojednostavljenom prikazu, jedan u fokus stavlja imigranta kao pojedinca jednake moralne vrijednosti, ali nužno pripadnika druge kulture, kojem je zajednica dopustila ulazak zbog potreba svoga gospodarstva ili tržišta rada te uvažavanje moralne osobnosti imigranata za zajednicu znači i uvažavanje njihove kulturalne pripadnosti. Ona može biti bliska kulturi i načinu života zajednice primateljice, što je slučaj s kulturama radnih migranata iz zemalja istočne i južne Europe u zemljama zapadne i sjeverne Europe, ali može biti i bitno različita, posebno u segmentima prakticiranja vjere, odnosno ostvarivanja prava na slobodu svijesti i vjeroispovijedi, što je slučaj s imigrantima iz azijskih i afričkih zemalja u europskim zemljama. Prema istom, krajnje pojednostavljenom prikazu, drugi pristup u fokus stavlja zajednicu smatrajući je povijesno, jezično i kulturalno zadanom te očekujući od 'drugih' kojima je dopustila ulazak da joj se prilagode odustajući od onih segmenata svoje kulture koji bitno odstupaju od kulture zajednice primateljice.

Rasprava u potpoglavljima 1.3 i 2.3 pokazala je da su pitanja koncepcije članstva imigranata znatno složenija i suptilnija te da oba pristupa u suvremenoj političkoj teoriji kojima se disertacija bavi ustvari istražuju može li se pronaći točka pomirenja u kojoj se istovremeno iskazuje poštovanje prema moralnoj osobnosti imigranata, a koje podrazumijeva i njihovu kulturalnu pripadnost, a s druge strane, uvažavanje kulture i identiteta zajednice

primateljice. Teoretičari kozmopolitizma zastupljeni u disertaciji (Appiah, 2006; Benhabib, 2004, 2011; Benhabib i dr., 2006; Carens, 1987, 2013; Nussbaum, 2006, 2012) pronalaze tu točku u uključivanju imigranata u sâmo koncipiranje članstva na jednoj vrlo supstancijalnoj razini na kojoj članovi zajednice pokušavaju sagledati sebe same, svoju kulturu, kao i kulturu 'drugih' iz perspektive potonjih i prihvatiti da ona, protekom vremena, bez obzira na svoje različitosti, postaje dijelom kulture, identiteta i samoodređenja zajednice koja se neumitno mijenja u susretu s imigrantima.

S druge strane, teoretičari komunitarizma uključeni u rad (Miller, 1988, 1999, 2000, 2005, 2008, 2016; Kymlicka, 2003; Tamir, 2002) točku pomirenja traže u kulturi. Pronalaze je u iskazivanju poštovanja prema kulturama 'drugih' (Kymlicka, 2003; Taylor, 1994) kao načinu iskazivanja poštovanja prema osobnosti njihovih nositelja uz moguća izuzeća za imigrantske zajednice koja im omogućavaju ravnopravnost i bolju integraciju u društvo zajednice primateljice. Pronalaze je i u uzajamnoj kulturalnoj prilagodbi zajednice primateljice i imigranata, uz istovremena očekivanja da potonji prihvate bitna obilježja kulture onih koji su ih prihvatili (Miller, 2015). Ova posljednja koncepcija članstva na suprotnom je polu od one koja je vidi kao proces izgradnje nove kulture, identiteta i samoodređenja zajednice kroz suživot s imigrantima, diskurs i komunikacijske procese u najširem smislu (Benhabib, 2004, 2011; Benhabib i dr., 2006).

Koncepcije članstva imigranata u dizajnu europske imigracijske politike valja tražiti u ciljevima poštivanja različitosti, promicanja integracije i zaštite nacionalnih tradicija na razini glavnih općih ciljeva te u građanskom sudjelovanju, političkim pravima i slobodi vjeroispovijedi na razini suplementarnih općih ciljeva. Empirijski nalazi pokazali su da je cilj promicanja integracije najzastupljeniji u cjelokupnoj kodiranoj građi te da je četiri puta više zastupljen nakon 1999. nego prije te godine. Analiza predloženih modela dizajna europske imigracijske politike također je pokazala važan pomak s radno-socijalnog obrasca integracije koji je bio prisutniji u *policy* dokumentima do 1999. k političko-kulturalnom obrascu nakon 1999.

Nadalje, svi ciljevi koji se 'supojavljuju' s promicanjem integracije u političko-kulturalnom modelu bilježe znatan porast u učestalosti pojavljivanja nakon 1999., pa se tako poštivanje različitosti javlja gotovo četiri puta češće, zaštita nacionalnih tradicija nešto više od 7 puta češće, građansko sudjelovanje gotovo 10 puta češće, politička prava nešto više od 4 puta češće, dok se sloboda vjeroispovijedi do 1999. uopće ne pojavljuje kao jedan od ciljeva u dizajnu europske imigracijske politike. Potonji je ujedno i najslabije zastupljeni cilj u kodiranoj građi sa samo 15 ponavljanja u ukupnom uzorku, a s prijelazom stoljeća zastupljen

je uglavnom u *policy* dokumentima Europske komisije s 12 ponavljanja i s tek tri ponavljanja u dokumentima Vijeća ministara. Slični nalazi dobiveni su i analizom rezultata kodiranja za cilj političkih prava koji su pokazali da je taj cilj nešto zastupljeniji od slobode vjeroispovijedi (s 39 ponavljanja), ali je uz nju najslabije zastupljeni cilj u kodiranoj građi te se u čak 26 od ukupno 39 odlomaka javlja u *policy* dokumentima EK-a, od toga u njih 20 nakon 1999.

Za zaključivanje o koncepciji članstva imigranata koja je zastupljena u dizajnu europske imigracijske politike, važno je istaknuti još nekoliko nalaza dobivenih kodiranjem. Oni su pokazali da se promicanje integracije u političko-kulturalnom obrascu najčešće 'supojavljuje' s ciljem zaštite nacionalnih tradicija (44 zajedničkih ponavljanja), a potom s ciljevima poštivanja različitosti i građanskog sudjelovanja s kojima se podjednako često 'supojavljuje' (35, odnosno 38 puta). Nadalje, empirijski nalazi pokazali su i da se u *policy* dokumentima Vijeća ministara, kao tijela kroz koje predstavnici država članica mogu artikulirati svoje viđenje integracije, ciljevi političkih prava i slobode vjeroispovijedi javljaju znatno rjeđe od ciljeva zaštite nacionalnih tradicija (s 21 ponavljanjem) te poštivanja različitosti (s 19 ponavljanja). Istovremeno je analizom rezultata kodiranja uočeno da se načelo ujednačavanja nijednom ne pojavljuje zajedno s tim ciljevima.

Takvi empirijski nalazi upućuju na sljedeće zaključke. S prijelazom stoljeća dolazi do promjena u dizajnu europske imigracijske politike u smjeru kozmopolitske koncepcije članstva imigranata koja podrazumijeva priznavanje i uvažavanje različitosti te artikuliranje prisutnosti imigranata kroz njihovo snažnije građansko i političko sudjelovanje. Međutim, ono ne ide u smjeru resignifikacije identiteta zajednice, već u smjeru veće uzajamne kulturalne prilagodbe obiju strana, što je pokazala i analiza modaliteta dizajna ove politike. Stoga se može zaključiti da i analiza slučaja europske imigracijske politike dobivena empirijskim putem potvrđuje da su kozmopolitizam i komunitarizam pomirljivi na razini članstva, ali ponajprije onoga koje se odnosi na imigrante s dugotrajnim zakonitim boravištem. Tako se jedna od polaznih pretpostavki istraživanja - da se europska imigracijska politika od devedesetih godina prošloga stoljeća u regulatornom okviru razvijala u smjeru kozmopolitizma – pokazala djelomično utemeljenom, i to samo u pogledu članstva imigranata koji zakonito i dugotrajno borave na teritoriju Unije.

U četvrtom koraku zaključka, valja promisliti što se na temelju dobivenih teorijskih spoznaja i empirijskih nalaza može zaključiti o smjeru u kojem bi se europska imigracijska politika trebala razvijati. Drugim riječima, u zadnjem koraku zaključka vrijedi utvrditi kojim bi načelima bilo kozmopolitizma ili komunitarizma dizajn ove politika trebao više stremiti kroz svoje ciljeve čija se realizacija ili njezin izostanak snažno odražavaju ne samo na

imigrante, već i na zajednice koje ih prihvaćaju. U svrhu jasnoće ovog završnog koraka zaključka, načela obaju pristupa odnosu imigranata i zajednica primateljica prate podjelu prema skupinama koja je definirana u prethodnom koraku.

Realno-politička stvarnost čije slike su otvorile kako uvod, tako i zaključak disertacije daju naslutiti da će, općenito gledano, na razini ulaska imigranata svih kategorija, nastaviti dominirati komunitaristička načela zaštite granica Unije i kontrole ulazaka na njezin teritorij. Dijelom je to posljedica kontinuiranog i snažnog priljeva izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite u Europu, a dijelom i unutarnje gospodarsko-političke situacije u državama članicama. Međutim, kada je riječ o imigracijskoj politici Europske unije specifično u dijelu koji se tiče ulazaka radnih migranata, koja načela bi valjalo isticati kroz predstojeće definiranje ciljeva kao najvažnijeg elementa njezinog dizajna? To pitanje je izazovno i složeno zbog barem dva razloga od kojih je jedan pravne, a drugi gospodarsko-političke prirode.

Lisabonskim ugovorom, kao središnjim instrumentom primarnog zakonodavstva Unije, zaštićeno je pravo država članica da samostalno određuju kvote imigranata iz trećih zemalja koji zahtijevaju ulazak iz ekonomskih razloga (Treaty of Lisbon, 2007: članak 63.a, stavci 4. i 5.). S druge strane, ulasci te kategorije imigranata (koja je unutar sebe dodatno diversificirana s obzirom na vrste poslova, trajanje boravka, i sl.) neumitno su uvjetovani stvarnim potrebama gospodarstava i tržišta rada država članica. Jednako tako, snažni dotoci izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite u Europsku uniju unatrag nekoliko godina, a u slučaju južnoeuropskih država članica i unatrag nekoliko desetljeća, kao i medijska izvještavanja o tome, stvaraju sliku u potencijalnim zajednicama primateljicama o gotovo 'opsadnoj' situaciji u kojoj se Europa nalazi zbog dolazaka velikog broja 'drugih', često nositelja kultura koje se bitno razlikuju od dominantno kršćanskih europskih kultura.[432] U takvim okolnostima, snažnije otvaranje europske imigracijske politike kozmopolitskim načelima na razini ulaska radnih migranata ne čini se izglednim ili ostvarivim.

Pa ipak, valja voditi računa o tome da dizajn svake javne politike, iako je uvjetovan širim pravnim, gospodarskim, političkim i društvenim kontekstom te je pod utjecajem provedbe i evaluacije same javne politike, predstavlja ponajprije priliku *policy* aktera da ponude odgovore na neke od tekućih problema u društvu. U tom smislu bi dizajn europske imigracijske politike, na razini ulaska radnih migranata u najširem smislu, trebao težiti snažnijoj distinkciji ove kategorije imigranata od izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite, ali i posvećivanju veće pozornosti njihovom položaju kako se zbog izbjegličke krize ta

[432] O psihološkim mehanizmima funkcioniranja straha od 'drugih' v. Nussbaum, 2012: 35-39 i potpoglavlje 1.3.

kategorija imigranata ne bi u potpunosti izgubila iz fokusa *policy* aktera bilo na nadnacionalnoj razini ili na razini država članica.

Kada je riječ o prethodno izdvojenim načelima iz prvih dviju skupina na razini ulaska imigranata,[433] snažniju orijentaciju dizajna europske imigracijske politike prema kozmopolitskom pristupu moguće je ostvariti unatoč naizgled nepovoljnom pravnom i gospodarsko-političkom kontekstu. Uključivanje radnih migranata koji već borave u državama članicama Unije u procese promišljanja, pa i odlučivanja o ulascima budućih radnih migranata omogućilo bi donositeljima odluka dobivanje potpunijih informacija o njihovom položaju, ali i donošenje pravičnijih odluka o ulascima. Uključivanje onih radnih migranata koji tek privremeno, pa i nezakonito borave i rade u državama članicama Unije u davanje mišljenja o normama ulaska, a da pri tome nisu sankcionirani zbog nezakonitog boravišta, dodatno bi otvorilo europsku imigracijsku politiku kozmopolitskom pristupu ulasku imigranata. S druge strane, njezina snažnija kozmopolitska orijentacija u ovom segmentu zahtijevala bi uključivanje budućih radnih migranata, odnosno onih koji tek zahtijevaju ulazak, u odlučivanje o normama ulaska, što se ipak ne čini mogućim u postojećim pravno-političkim sustavima država članica. Sudjelovanje radnih migranata u odlučivanju o normama ulaska koje će se primjenjivati na buduće imigrante omogućilo bi i bolje uzajamno razumijevanje imigranata i zajednica primateljica, kao i prihvaćanje neumitnosti migracijskih procesa među članovima potonjih.

Osim sudjelovanja radnih migranata u procesima odlučivanja o admisijskim normama, dizajn europske imigracijske politike mogao bi se odmaknuti od strogog komunitarističkog pristupa na toj razini većim zalaganjem za slobodu prekograničnog kretanja državljana trećih zemalja, kao i nastojanjima da se ciljevi pomaganja trećim zemljama i sprječavanja 'odljeva mozgova', po svojoj učestalosti u *policy* dokumentima, približe ciljevima zaštite granica Unije i kontrole ulazaka. Veće isticanje cilja slobode kretanja, barem za radne migrante s dugotrajnim zakonitim boravištem, a u dugoročnoj perspektivi možda i za radne migrante na privremenom radu, predstavljalo bi signal veće usmjerenosti europske imigracijske politike ravnopravnosti radnih migranata iz trećih zemalja. To bi ujedno bio i signal njezinog zalaganja za osiguravanje jednakih mogućnosti svih radnih migranata bez obzira na mjesto njihovog rođenja, odnosno zemlju podrijetla, što je jedno od ključnih načela moralnog kozmopolitizma.

[433] Riječ je o načelima koja se tiču obrazloženja normi ulaska i slobode prekograničnog kretanja.

Kozmopolitsko zalaganje za slobodu prekograničnog kretanja povezano je s pitanjem eventualnog nadnacionalnog odlučivanja o ulascima imigranata i upravljanju migracijskim tokovima u Europskoj uniji. Kada je riječ o radnim migrantima, nadnacionalno tijelo bi se prilikom odlučivanja o njihovim ulascima trebalo primarno voditi potrebama tržišta rada svake države članice. Imajući u vidu broj država članica i raznovrsnost prilika u njihovim gospodarskim sustavima, kao i značajke suvremenih migracijskih kretanja (v. potpoglavlje 3.1), ono bi se teško nosilo s njihovom dinamičnošću i diversifikacijom bez značajnih poboljšanja za položaj, prava i status radnih migranata. S obzirom na sve navedeno, a uzimajući u obzir i raspoloženje u nekim državama članicama (posebno onima iz Višegradske skupine) u pogledu nadnacionalnog odlučivanja o kvotama izbjeglica koje trebaju prihvatiti,[434] nadnacionalno odlučivanje o ulascima radnih migranata ne čini se ostvarivom opcijom kojoj treba težiti prilikom oblikovanja dizajna europske imigracijske politike.

Međutim, sve četiri institucije uključene u analizu dizajna ove politike, a posebno Europsko vijeće i Vijeće ministara kroz koje se najsnažnije artikuliraju interesi država članica, trebali bi u svojim budućim *policy* dokumentima snažnije zagovarati nadnacionalno odlučivanje o normama ulaska radnih migranata koje će zabranjivati svaki oblik diskriminacije na temelju askriptivnih kriterija i koje dopuštaju samo diskriminaciju na temelju kvalifikacija te postojećih potreba tržišta rada. Stoga bi dizajn europske imigracijske politike ubuduće trebao inzistirati na ciljevima jednakosti i antidiskriminacije na razini ulaska radnih migranata, koji su u sadašnjem dizajnu slabije zastupljeni na toj razini, te izbjegavati navođenje kulturalnih sličnosti koje države primateljice mogu eventualno uzeti u obzir prilikom odlučivanja o imigrantima kojima će dopustiti ulazak. Za takav dizajn tada bi se moglo konstatirati da je više otvoren kozmopolitskom pristupu na razini ulaska radnih migranata te da se istovremeno poštuje pravo svake države članice da odlučuje o ulascima imigranata za potrebe svoga tržišta rada.

Na razini članstva 'drugih', prikaz modaliteta razvoja europske imigracijske politike i analiza rezultata kodiranja (v. treće i peto poglavlje) pokazali su da njezin dizajn nosi obilježja kozmopolitizma u oba uočena modela, pri čemu je samo u političko-sigurnosnom modelu značajniji zaokret prema tom pristupu 'drugima' nakon 1999. Teorijsko suprotstavljanje kozmopolitizma i komunitarizma u prvom dijelu disertacije ukazalo je na mogućnosti pomirenja ovih dviju struja u suvremenoj političkoj teoriji upravo u pogledu članstva imigranata u zajednicama primateljicama. Pa ipak, za kraj četvrtog koraka vrijedi

[434] V. npr. euronews., 2017 i Fenton, 2016. te fusnote 60, 104, 144 i 213.

promisliti o promjenama ili pomacima koje bi valjalo poduzeti u dizajnu europske imigracijske politike, a koji bi kroz njezinu provedbu mogli dovesti do boljeg položaja radnih migranata te do skladnijeg suživota imigranata iz trećih zemalja i zajednica primateljica.

U trećem koraku zaključka, u prvu skupinu načela na razini članstva svrstali smo ravnopravnost, a u drugu načela koja se odnose na koncepcije članstva u državama primateljicama. Kada je riječ o ravnopravnosti radnih migranata iz trećih zemalja, u dizajnu europske imigracijske politike ubuduće bi trebao biti zastupljeniji cilj koji se tiče njihovih političkih prava, a koji se trenutno više 'supojavljuje' uz ciljanu skupinu državljana iz Europske unije u političko-sigurnosnom modelu. Jednako tako, cilj osiguravanja slobode vjeroispovijedi trebalo bi više isticati u budućim *policy* dokumentima, posebno u kontekstu radnih prava i zapošljavanja imigranata iz trećih zemalja. Taj je cilj trenutno najslabije zastupljen u dizajnu europske imigracijske politike, u kodiranim *policy* dokumentima tek se jednom 'supojavljuje' s ciljem promicanja integracije, a nijednom uz cilj zapošljavanja (v. odjeljak 5.2.1). Istovremeno svakodnevni život radnih migranata iz trećih zemalja, kao i predmeti pred Sudom Europske unije[435] ukazuju da je upravo sloboda vjeroispovijedi najčešći kamen spoticanja u suživotu imigranata i zajednica primateljica.

Stavljanje većeg naglaska na osiguravanje političkih prava za imigrante iz trećih zemalja upućivalo bi na snažniju kozmopolitsku orijentaciju dizajna europske imigracijske politike prema njihovom uključivanju u oblikovanje normi, propisa i praksi koje se i na njih odnose i u kojima i sami sudjeluju. Snažnije isticanje toga cilja, kao i cilja slobode vjeroispovijedi, ne pridonosi samo većoj ravnopravnosti imigranata iz trećih zemalja u nekim segmentima života zajednica primateljica (poput zapošljavanja ili obrazovanja), već je izravno povezano i s koncipiranjem njihovog sudjelovanja u društvu.

Kada je riječ o suživotu zajednica primateljica i imigranata, analiza rezultata kodiranja (v. Tablicu 5 i odjeljak 5.1.1) pokazala je najveću zastupljenost cilja promicanja integracije u ukupnom kodiranom uzorku, kako prije, tako i nakon 1999. Takvi nalazi potvrđuju visoku razinu osviještenosti *policy* aktera o potrebi uključivanja imigranata u društva država primateljica. Istovremeno su dobiveni empirijski nalazi (v. odjeljak 5.1.2) ukazali da se taj cilj, osim uz zapošljavanje, najčešće supojavljuje uz zaštitu nacionalnih tradicija, što upućuje na poimanje integracije koje počiva na uvažavanju različitosti obiju strana te na „uzajamnoj akomodaciji svih imigranata“ (Council of the European Union, 2004: 19) kako je i definirana u Zajedničkim temeljnim načelima Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova iz 2004.

[435] Za primjere v. potpoglavlje 1.1.

Iako se, posebno nakon 1999., u dokumentima uključenih *policy* aktera uz promicanje integracije opetovano ističe važnost poštivanja kultura imigranata i vrijednosti na kojima počivanju europska društva,[436] ovakvim poimanjem članstva 'drugih' težište je ipak više na 'uklapanju' potonjih u zajednice primateljice, a manje na njihovom stvarnom sudjelovanju u oblikovanju identiteta i kulture zajednica primateljica. Snažnija kozmopolitska orijentacija dizajna europske imigracijske politike podrazumijevala bi formuliranje cilja uključivanja imigranata na način da se osim važnosti zaštite nacionalnih tradicija i vrijednosti europskih društava, više istakne nužnost prilagodbe i neumitnost promjene identiteta potonjih u susretu s imigrantskim zajednicama. Takvo oblikovanje dizajna išlo bi u smjeru resignifikacije zajednice primateljice i stvarnog uvažavanja moralne osobnosti 'drugih' kao pojedinaca koji samim svojim bivstvovanjem i radom u državama primateljicama nužno utječu na njihovu kulturu i identitet. To bi se kroz formuliranje ciljeva moglo postići tako da se u *policy* dokumentima ključnih aktera više istaknu ciljevi jednakosti, političkih prava i slobode vjeroispovijedi koji su trenutno najslabije zastupljeni uz cilj promicanja integracije u kodiranoj građi.

Realno-političke okolnosti pokazuju da bi suživot zajednica primateljica i 'drugih' trebao u što je moguće većoj mjeri težiti snažnijim dvosmjernim komunikacijskim procesima prema načelima etike diskursa za koja se zalaže kozmopolitska struja u političkoj teoriji. Isticanje spomenutih ciljeva uz promicanje integracije moglo bi pridonijeti većem uvažavanju 'stranaka u sporu' s obje strane granice i razvijanju sposobnosti za sagledavanje zahtjeva 'drugih', ali i zahtjeva zajednice iz pozicije onih koji zahtijevaju članstvo, uz stalno poticanje svijesti domicilnog stanovništva da ljudi ne sele iz razonode ili s namjerom da nekoga osiromaše, već „samo kada je život vrlo težak tamo gdje jesu“ (Carens, 1987: 270).

Za sam završetak rada vratimo se uvodnom citatu s početka ovog zaključka. Disertacija koja već u svom naslovu suprotstavlja dva naizgled nepomirljiva pristupa ljudskim pravima imigranata u suvremenoj političkoj teoriji daje naslutiti da će ih pokušati pomiriti ili ponuditi rješenja za njihovu suprotstavljenost. Njezina je ambicija ipak skromnija i u skladu je s prirodom doktorskih radova. Usredotočivši se na točke prijepora između kozmopolitizma i komunitarizma, koje se mogu okarakterizirati „neukrotivima“ i koje „možda nikad neće biti riješene“, disertacija je ukazala na moguće „temelje suglasja“ među njima (Rawls, 1985: 226), kako u političkoj teoriji, tako i kroz primjenu na dizajnu europske imigracijske politike.

[436] V. i nalaze o zastupljenosti političko-kulturalnog obrasca integracije u odnosu na radno-socijalnu integraciju prije i nakon 1999. u Tablici 15.

Rad je na razini suvremene normativne političke teorije te kroz empirijsku analizu dizajna europske imigracijske politike pokazao da su kozmopolitizam i komunitarizam uglavnom nepomirljivi kada je riječ o ulasku imigranata u zajednice primateljice. U političko-teorijskom dijelu rada, nužnost obrazloženja za odbijanje ulaska te transparentne, unaprijed poznate i racionalno objašnjive norme pokazale su se mogućim točkama suglasja između ovih dviju struja kada je riječ o ulasku imigranata. Međutim, komunitarizam odriče nužnost uključivanja imigranata u formuliranje normi te dopušta utjecaj kulture zajednice primateljice na formuliranje normi koje se tiču prve admisije i koje izravno utječu na formiranje njezinog članstva. Empirijski nalazi dobiveni analizom rezultata kodiranja *policy* dokumenata nisu ukazali na te elemente suglasja između kozmopolitizma i komunitarizma u dizajnu europske imigracijske politike na razini ulaska imigranata.

U svojoj teorijskoj analizi, kao i u analizi empirijski dobivenih nalaza, disertacija je pokazala da su kozmopolitizam i komunitarizam u suglasju kada je riječ o članstvu imigranata i njihovom sudjelovanju u društvu. Oba pristupa odnosu imigranata i zajednica primateljica u suvremenoj političkoj teoriji zagovaraju ravnopravnost i izjednačavanje prava imigranata s pravima i položajem građana država primateljica, uz razilaženja unutar komunitarističke struje u pogledu raspona prava, kao i uz različitosti u koncepciji članstva između ovih dviju struja. Ta se razilaženja unutar komunitarističke struje odnose na pojedine kategorije imigranata i trajanje njihovog boravka u državi primateljici te se kreću od onih koji zagovaraju davanje svih prava svim kategorijama imigranata, uključujući i davanje političkih prava imigrantima na privremenom radu (Walzer, 2000: 96-98), do onih koji opseg prava uvjetuju duljinom trajanja njihovog boravka (Miller, 2016: 102). Empirijski dobiveni nalazi pokazali su da dizajn europske imigracijske politike na razini članstva imigranata odražava suglasje između kozmopolitizma i komunitarizma u pogledu zalaganja za punopravno članstvo imigranata s dugotrajnim zakonitim boravištem. U tom smislu dizajn ove politike nosi obilježja kozmopolitizma na razini članstva 'drugih' u ograničenom opsegu, jer koncepcija uključenosti imigranata koju odražava više ide u smjeru uzajamne akomodacije, nego u smjeru resignifikacije zajednica primateljica ili modela socijalnoga članstva za koje se zalaže 'snažni' kozmopolitizam (Appiah, 2006; Benhabib, 2004, 2011; Benhabib i dr., 2006; Carens, 1987, 2013; Nussbaum, 2006, 2012).

Rad je, dakle, u svom prvom dijelu rasvijetlio ključne argumente kozmopolitizma i komunitarizma u pogledu odnosa između radnih migranata i zajednica primateljica na razini ulaska i članstva, a u drugom dijelu empirijski pokazao u kojim se elementima dizajna europske imigracijske politike odražavaju spomenuta suglasja i razilaženja između tih dvaju

pristupa. Nalazi dobiveni na razini suvremene političke teorije važni su za promišljanje nacionalnih imigracijskih politika, posebno u državama članicama Unije koje su ih tek počele razvijati te u onima u kojima postoji otpor prema ulasku imigranata. Nadalje, dobiveni teorijski i empirijski nalazi upućuju i na to koje bi ciljeve europske imigracijske politike valjalo snažiti u oblikovanju njezinog dizajna kako bi se poboljšalo uključivanje imigranata u društva država primateljica, ali i smanjile napetosti u političkom diskursu te provedbi javnih politika koje se tiču ulaska i integracije imigranata. Naposljetku, disertacija predlaže shemu kodiranja koja se može primijeniti u analizi dizajna nacionalnih imigracijskih politika ili srodnih europskih javnih politika uz odgovarajuće prilagodbe nekih njezinih kodova i podkodova.

Ovi doprinosi rada ukazuju i na njegova moguća ograničenja. Suprotstavljanje dvaju političko-teorijskih pristupa ljudskim pravima imigranata na dvije razine možda nije u dovoljnoj mjeri rasvijetlilo sve argumente koji se tiču ulaska ili članstva radnih migranata. Jednako tako, s obzirom na predviđenu duljinu rada te na zadanu teorijsku suprotstavljenost u njegovom prvom dijelu, neki segmenti europske imigracijske politike možda su ostali zanemareni u empirijskom dijelu rada. Nadalje, prilikom uzorkovanja građe bilo bi vrijedno da je uzorak mogao obuhvatiti više dokumenata Vijeća ministara kroz koje se jasnije ogledaju stavovi država članica, kao i veći broj dokumenata toga tijela te Europskog parlamenta u razdoblju prije 1999. Ti dokumenti nisu bili dostupni, a njihovim se kodiranjem potencijalno moglo utjecati na dodatnu razradu dobivenih empirijskih nalaza. Naposljetku, upotrijebljeni softverski alat pokazao se koliko korisnim za kodiranje uzorkovane građe, toliko i složenim u analizi rezultata kodiranja. Stoga su, s obzirom na iskustvo autorice s korištenjem svih mogućnosti koje taj alat nudi, neki uvidi možda ostali nedovoljno istraženi.

S obzirom na sve navedeno, u budućim istraživanjima vrijedilo bi odlučiti se za proučavanje samo jedne razine imigracijske politike – bilo ulaska ili članstva. Takav bi pristup omogućio dodatnu razradu sheme kodiranja na način da se njome obuhvate posebne podskupine ciljanih skupina (primjerice imigrantice, neke skupine radnih migranata, kao što su gostujući ili sezonski radnici, i sl.), što u ovom radu nije bilo moguće. Odvojeno promatranje razina ulaska i članstva imigranata pružilo bi i mogućnost za podrobniju razradu instrumenata te za uključivanje specifičnih instrumenata (poput priznavanja diploma, tečajeva građanskog odgoja za imigrante, i sl.), kao i njihovo povezivanje s pojedinim podskupinama ciljanih skupina. To u ovoj disertaciji nije bilo moguće zbog prirode istraživačkog pitanja i zadanog teorijsko-empirijskog okvira rada.

Popis literature

Abizadeh, Arash (2008) Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*. 36(1): 37-65.

Abramović, Katarina (2010) *Moja Italija*. Rijeka: Adamić.

Ali, Monica (2003) *Brick Lane*. UK: Transworld Publishers.

Aleinikoff, T. Alexander (2007) Comments on *The Rights of Others*. *European Journal of Political Theory*, (6): 424-430.

American Psychological Association, Presidential Task Force on Immigration (2012) *Crossroads: The psychology of immigration in the new century*. http://www.apa.org/topics/immigration/immigration-report.pdf. Pristupljeno 04.05.2018.

Anderson, James E. (2006) *Public Policyaking: An Introduction*. Sixth Edition. Boston i New York: Houghton Mifflin Company.

Apap, Joanna (2006) The Relationship between Integration and Citizenship. U: Carrera, Sergio (ur) (2006) *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*. https://www.files.ethz.ch/isn/20641/Nexus_Immigration_Integration.pdf. Pristupljeno 02.02.2018.

Appiah, Kwame Anthony (2006) *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*. New York, London: W. W. Norton & Company.

Arendt, Hannah (2015) Imperijalizam. U: Arendt, Hannah. *Izvori totalitarizma*. (str. 121-295). Zagreb: Disput.

Avineri, Shlomo i de-Shalit, Avner (1992) *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Clarendon Press.

Bader, Veit (1995) Citizenship and Exclusion: Radical Democracy, Community, and Jutice. Or, What is Wrong with Communitarianism? Political Theory. 23(2): 211-246.

Bader, Veit (2005) The Ethics of Immigration. *Constellations*, 12(3): 331-361.

Banting, Keith G. (2005) The Multicultural Welfare State: International Experience and North American Narratives. *Social Policy and Administration*. 39(2): 98-115.

Banting, Keith G. (2005) The Multicultural Welfare State: International Experience and North American Narratives. *Social Policy and Administration*. 39(2): 98-115.

Banting, Keith G. i Kymlicka, Will (2004) *Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State?* Working Paper 33, Revised version. Kingston: Queen's University, School of Policy Studies: 1-49. https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/14872/Banting_et_al_2004_Do_Mu

lticulturalism_Policies.pdf;jsessionid=0957DE35339CA950D032C715E429FA75?sequence=1. Pristupljeno 11.04.2018.

Barry, Brian (2006) *Kultura i jednakost*. Zagreb: Naklada Jesensi i Turk.

Bauböck, Rainer (1993) *Integration in a Pluralistic Society – Strategies for the Future*. Wien: Institut für Höhere Studien.

Bauböck, Rainer (2006) Free movement and the asymmetry between exit and entry. *Ethics and Economics*, 4(1): 1-7.

Beck, Ulrich i Grande, Edgar (2006) *Kozmopolitska Europa – Društvo i politika u drugoj moderni*. Zagreb: Školska knjiga.

Benhabib, Seyla (1994) In Defense of Universalism. Yet Again! A Response to Critics of Situating the Self. *New German Critique*, 62: 173-189.

Benhabib, Seyla (2002) *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Benhabib, Seyla (2003) Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe. *Government and Opposition*. 37(4): 439-465.

Benhabib, Seyla (2004) *The Rights of Others*. New York: Cambridge University Press.

Benhabib, Seyla (2011) *Dignity in Adversity – Human Rights in Troubled Times*. Cambridge: Polity Press.

Benhabib, Seyla i dr. (2006) *Another Cosmopolitanism, with commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka*. Oxford: Oxford University Press.

Bia, Maria Teresa (2004) Towards an EU Immigration Policy Between Emerging Supranational Principles and National Concerns. *European Diversity and Autonomy Papers EDAP 2/2004*. http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/EDAP/2004_edap02.pdf. Pristupljeno 30.08.2017.

Birkland, Thomas A. (2011) *An Introduction to the Policy Processes: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Third Edition. Armonk, New York i London: M.E. Sharpe.

Blake, Michael (2006) Universal and Qualified Rights to Immigration. *Ethics and Economics*, 4(1). https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/3370/2006v4n1_BLAKE.pdf;jsessionid=6690665FB18C4403D2C9F094B9D361E2?sequence=1. Pristupljeno 08.08.2017.

Blake, Michael (2013) Immigration, Jurisdiction and Exclusion. *Philosophy & Public Affairs,* 41(2): 103-130.

Booth, William James (1997) Foreigners: Insiders, Outsiders and the Ethics of Membership. *The Review of Politics,* 59(2): 259-292.

Borkert, Maren i Penninx, Rinus (2011) Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 7-17). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Borkert, Maren i Bosswick, Wolfgang (2011) The case of Germany. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 95-127). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Boyatzis, Richard E. (1998) *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Braun, V. i Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. U: Braun, V. i Clarke, V. *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77-101. http://eprints.uwe.ac.uk/11735/2/thematic_analysis_revised... Pristupljeno 09.02.2016.

Brubaker, Rogers (2002) *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bruquetas-Callejo i dr. (2011a) The case of the Netherlands. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policy Making in Europe – The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 129-164). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bruquetas-Callejo i dr. (2011b) The case of Spain. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policy Making in Europe – The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 292-323). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Burnham, Peter i dr. (2006) *Metode istraživanja politike.* Preveo Davor Stipetić. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Caponio, Tiziana i Borkert, Maren (ur.) (2010) *The Local Dimension of Migration Policymaking*. IMISCOE Reports. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Carens, Joseph H. (1987) Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *The Review of Politics,* 49(2): 251-273.

Carens, Joseph H. (2008) Live-in Domestics, Seasonal Workers, and Others Hard to Locate on the Map of Democracy. *The Journal of Political Philosophy*. 16(4): 419–445.

Carens, Joseph H. (2010) *Immigrants and the Rights to Stay*. Cambridge, Mass., London: The MIT Press.

Carens, Joseph H. (2013) *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.

Caritas e Migrantes (2012) *Dossier Statistico Immigrazione. 22° Rapporto*. Rim: Caritas e Migrantes.

Castles, Stephen i Miller, Mark J. (2009) *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke i New York: Palgrave Macmillan.

Cerna, Lucie i Wietholtz, Almuth (2011) The case of the United Kingdom. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policy Making in Europe – The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 195-244). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Christiano, Thomas (2008) Immigration, Political Community, and Cosmopolitanism. San Diego Law Review, 45: 933-961.

Cole (2000) *Philosophies of Exclusion – Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: University Press.

Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Prijevod Zdravko Petak. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Commission of the European Communities (1974) Action programme in favour of migrant workers and their families. COM (74) 2250. *Bulletin of the European Communities*. Bulletin. Supplement 3/76. http://aei.pitt.edu/1278/1/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

Commission of the European Communities (1985a) *Completing the Internal Maket – White Paper from the Commission to the European Council*. COM (85) 310 final. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf. Pristupljeno 21.08.2017.

Commission of the European Communities (1985b) *Guidelines for a Community policy on migration. Commission communication transmitted to the Council on March 1985*. (COM (85) 48 final). *Bulletin of the European Communities. Supplement 9/85*. http://aei.pitt.edu/1256/1/migration_policy_COM_85_48.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

Commission of the European Communities (1985c) *Guidelines for a Community policy on migration. Commission communication transmitted to the Council on March 1985*. (COM

(85) 48 final). *Bulletin of the European Communities. Supplement 9/85*. http://aei.pitt.edu/1256/1/migration_policy_COM_85_48.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

Commission of the European Communities (1991) *Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration*. SEC (91) 1855 final. http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

Commission of the European Communities (1994a) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies*. COM(94) 23 final. http://aei.pitt.edu/1262/1/immigration_asylum_COM_94_23.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

Commission of the European Communities (1994b) *European Social Policy: A Way forward for the Union. A White Paper. COM(94) 333 final*. Part A. http://aei.pitt.edu/1118/1/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

Commission of the European Communities (2000) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*. COM(2000) 757 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN. Pristupljeno 15.06.2015.

Commission of the European Communities (2003) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, integration and employment*. COM (2003) 336 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN. Pristupljeno 02.07.2015.

Commission of the European Communities (2005a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Non-discrimination and equal opportunities for all – A framework strategy*. COM (2005) 224 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0224&from=EN. Pristupljeno 15.06.2017.

Commission of the European Communities (2005b) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN. Pristupljeno 15.06.2017.

Council (1977) Council Directive of 25 July 1977 on the education of the children of migrant workers. *O http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf fficial Journal of the European Communities*. No L 199/32. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0486&from=HR. Pristupljeno 21.08.2017.

Council (2005) The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 53. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF. Pristupljeno 26.07.2014.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Official Journal of the European Communities*. L 180/22. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=HR. Pristupljeno 28.08.2017.

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. *Official Journal of the European Communities*. L 303/16. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=HR. Pristupljeno 28.08.2017.

Council of Europe (1950) *European Convention on Human Rights*. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf. Pristupljeno 22.05.2017.

Council of the European Communities (1992) *Treaty on European Union*. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

Council of the European Union (2004) *Press Release: 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Annex – Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*. 14615/04 (Presse321). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf. Pristupljeno 26.07.2014.

Council of the European Union (2005) *Brussels European Council – Presidency Conclusions*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf. Pristupljeno 26.07.2017.

Cover, Robert (1986) Violence and the Word. *Faculty Scholarship Series*. Paper 2708. https://www.princeton.edu/~ereading/Violence%20and%20the%20Word.pdf. Pristupljeno 08.02.2018.

Curia (1990) *Judgment of the Court of 31 January 1991. Office national de l'emploi v Bahia Kziber*. http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97122&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256582. Pristupljeno 21.08.2017.

Curia (2008) Judgment of the Court of 10 July 2008 in Case C-54/07: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130de9c1318ff11fa432cbe81ea8d98f8edc5.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb3aLe0?text=&docid=67586&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=266962. Pristupljeno 31.03.2018.

Curia (2016a) *Opinion of Advocate General Kokott delivered on 31 May 2016 Case C-157/15 Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV*. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=179082&pageIndex=0&doclang=en. Pristupljeno 22.05.2017.

Curia (2016b) *Opinion of Advocate General Sharpston delivered on 13 July 2016* Case C-188/15 Asma Bougnaoui Association de défense des droits de l'homme (ADDH) v Micropole SA. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=181584&doclang=en. Pristupljeno 22.05.2017.

Da Roit, Barbara (2010) *Strategies of Care: Changing Elderly Care in Italy and the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dagger, Richard (1985) Rights, Boundaries and the Bonds of Community: A Qualified Defense of Moral Pluralism. *The American Political Science Review*. 79(2): 436-447.

Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji. *Službeni list Europske unije*. L 251/12. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HR. Pristupljeno 25.08.2017.

Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem. *Službeni list Europske unije*. L 16/44. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=HR. Pristupljeno 25.08.2017.

Economic and Social Committee (1992) Opinion on Immigration Policy. *Official Journal of the European Communities*. C 40. Volume 35: 104-112. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:040:FULL&from=EN. Pristupljeno 22.08.2017.

Edmunds, June (2013) Human rights, Islam and the failure of cosmopolitanism. *Ethnicities*, 13: 671-688

Encyclopaedia Britannica (2018a) *Amartya Sen. https://www.britannica.com/biography/Amartya-Sen*. Pristupljeno 30.03.2018.

Encyclopaedia Britannica (2018b) *Montevideo Convention.* https://www.britannica.com/event/Montevideo-Convention. Pristupljeno 21.02.2018.

Encyclopaedia Britannica (2018c) *Roger Williams*. https://www.britannica.com/biography/Roger-Williams-American-religious-leader. Pristupljeno 30.03.2018.

Encyclopaedia Britannica (2018d) *Welfare State.* https://www.britannica.com/topic/welfare-state. Pristupljeno 12.04.2018.

EUROCITIES (2010) *Charter on Integrating Cities*. http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/integrating_cities_charter. Pristupljeno 31.05.2017.

Eurofound (2014) *Labour Migration in the EU: Recent Trends and Policies*. http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1421&context=intl. Pristupljeno 09.08.2017.

European Commission (2004) *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-1st-edition---2004. Pristupljeno 20.07.2017.

European Commission (2010) *Communication from the Commission: Europe 2020 – A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth.* COM (2010) 2020 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en. Pristupljeno 03.07.2017.

European Commission (2011) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Global Approach to Migration and Mobility.* COM (2011) 0743 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN. Pristupljeno 01.07.2017.

European Commission (2012) Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 326/391. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN. Pristupljeno 17.05.2017.

European Commission (2014) Communication from the Commission *to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions:An open and secure Europe: making it happen. COM (2014) 154 final.* http://eur-

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0154&from=EN. Pristupljeno 27.07.2017.

European Commission (2016) *Research on Migration – Facing Realities and Maximising Opportunities: A Policy Review*. https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf. Pristupljeno 10.08.2017.

European Communities (1997) *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Unon, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

European Council (1991) *Presidency Conclusions*. http://aei.pitt.edu/1935/1/1935.pdf. Pristupljeno 04.04.2018.

European Council (1999) *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions*. http://aei.pitt.edu/43337/1/Tempere_1999.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

European Court of Human Rights (2013) *Case of Eweida and Others v. The United Kingdom (Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10)*. http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx. Pristupljeno 23.05.2017.

European Court of Human Rights (2014) *Case of S.a.S. v. France (Application no. 43835/11)*. http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-145466%22]}. Pristupljeno 15.05.2017.

European Union (2010) *Consolidated Treaties; Charter of Fundamental Rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_en.pdf. Pristupljeno 08.08.2017.

Europska komisija (2014) *Zajednički europski sustav azila*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hr.pdf. Pristupljeno 08.08.2017.

Eurostat (2017) *Migration and migrant population statistics*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population. Pristupljeno 28.06.2017.

Faculty of Law in Oslo (2018) *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml. Pristupljeno 21.02.2018.

Favell, Adrian i Geddes, Andrew (1999) *European Integration, Immigration and the Nation State: Institutionalising Transnational Political Action?* RSC No. 99/32. EUI Working Papers. Florence: European University Institute.

Geddes, Andrew (2008) *Immigration and European Integration – Beyond Fortress Europe?* Manchester i New York: Manchester University Press.

George, Robert P. (2007) Natural Law. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 31: 171-196.

Guild, Elspeth, Groenendijk, Kees i Carrera, Sergio (ur) (2009) *Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Farnham, Surrey: ASHGATE

Held, David (1997) *Demokratija i globalni poredak: Od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini.* Preveli Radmila Nakarada i Miroslav Pečujlić. Beograd: Filip Višnjić.

Heywood, Andrew (2002) *Politics*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire i New York: Palgrave Macmillan

Hobsbawm, Eric J. (1993) *Nacije i nacionalizam – Program, mit, stvarnost*. Prijevod izvornika *Nations and Nationalism since 1780 – Programme, myth, reality.* Prevela Nata Čengić. Zagreb: Novi Liber.

Hood, Christopher i Margetts, H.Z. (2007) *The tools of government in the digital age.* Basingstoke: Palgrave Macmillan: 1-20.

Howlett, Michael (2009) Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sci*, 42: 73-89.

Howlett, Michael (2011) *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London and New York: Routledge.

Huemer, Michael (2010) Is There a Right to Immigrate? *Social Theory and Practice*, 36(3): 429-461.

Institut za migracije i narodnosti (2016) Integracija migranata u Europskoj uniji s osvrtom na Hrvatsku: Strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti. http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=8aa80cd9-f191-4f01-b4cb-a302b8d14a0d&groupId=10156. Pristupljeno 09.08.2017.

International Labour Organisation (1949) *Convention concerning Migration for Employment (Revised 1949).* http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312242:NO. Pristupljeno 04.12.2017.

International Labour Organisation (1975) *Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant*

Workers. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO. Pristupljeno 04.12.2017.

International Organization for Migration (2016) *Global Migration Trends 2015 Factsheet*. http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf. Pristupljeno 03.05.2017.

Isbiter, John (2000) A Liberal Argument for Border Controls: Reply to Carens. *The International Migration Review*. 34(2): 629-635.

Jandl, Michael (ur.) (2007) *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies*. IMISCOE Reports. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Jonjić, Pavao (1984) Teorijski aspekti proučavanja migracije: kritički pregled literature. *Migracijske teme*, 1(1): 63-76.

Joppke, Christian (2005) Exclusion in the Liberal State: The Case of Immigration and Citizenship Policy. *European Journal of Social Theory*, 8: 43-61

Joppke, Christian (2012) *The Role of the State in Cultural Integration: Trends, Challenges and Ways Ahead*. Washington DC: Migration Policy Institute. file:///C:/Users/ESF/AppData/Local/Temp/CivicIntegration-Joppke.pdf. Pristupljeno 01.04.2018.

Justice and Home Affairs Council (1998) Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice. *Official Journal of the European Communities*. 1999/C 19/01. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123(01)&from=EN. Pristupljeno 24.08.2017.

Kant, Immanuel (2000) Prema vječnom miru. U: Kant, Immanuel. *Pravno-politički spisi*. (str. 113-153). Politička kultura. Zagreb..

Klaić, Bratoljub (1990) Rječnik stranih riječi. Zagreb: Nakladni zavod MH

Kukathas, Chandran (2005) The Case for Open Immigration. U: Cohen, Andrew I. i Wellman, Christopher Heath (ur.) *Contemporary Debates in Applied Ethics*. (str. 193-206). Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing.

Kulenović, Enes (2013) John Locke. U: Kulenović, Enes (ur.) *Moderna politička teorija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti: 85-125.

Kymlicka, Will (2003) *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*. Prijevod Davor Stipetić. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

Kymlicka, Will i Norman, Wayne (1994) Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics*. 10(2): 352-381.

Lakoff, George i Ferguson, Sam (2006) *The Framing of Immigration*. Project Enomomic Refugee. http://www.economicrefugee.net/what-does-economic-refugee-mean/. Pristupljeno 03.03.2018.

Laqueur, Walter (2008) *Posljednji dani Europe: epitaf za jedan stari kontinent*. Prijevod izvornika *The last days of Europe*. Prijevod Uroš Dujšin. Zagreb: Prometej.

Larson Schneider, Anne i Ingram, Helen (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University of Kansas.

Lavenex, Sandra i Wallace, William (2005) Justice and Home Affairs. U: Wallace, Helen, Wallace, William i Pollack, Mark A. (ur.) *Policy-Making in the European Union*. (str. 457-480). New York: Oxford University Press.

Legifrance.gouv. *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*. https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789. Pristupljeno 25.05.2017.

Locke, John (2015) *Pismo o toleranciji*. Prijevod izvornika *A Letter Concerning Toleration*. Prijevod Nazifa Savčić. Zagreb: Srpsko narodno vijeće.

Lončar, Marija (2010) Korištenje dokumentarnih izvora u sociološkim istraživanjima. *Godišnjak TITIUS* 3(3): 229-239.

Lyotard, Jean-François (1993) The Other's Rights. U: Shute, Stephen i Hurley, Susan (ur.) *On Human Rights*. (str. 135-147). New York: Basic Books

Macintyre, Alasdair (1984) *Is Patriotism a Virtue?* The Lindley Lecture. University of Kansas.

Margalit, Avishai i Raz, Joseph (1990) National Self-Determination. *The Journal of Philosophy*, 87(9): 439-461.

Medda-Windischer, Roberta, Flarer, Heidi, Girardi, Rainer i Grandi, Francesco (2011) *Condizione e prospettive di integrazione degli stranieri in Alto Adige: relazioni sociali, lingua, religione e valori. = Conditions and Prospects for integration of foreigners in Alto Adige (South Tyrol): Social relations, language, religion, and values*. EDAP. http://aei.pitt.edu/32518/1/Ricerca_analitica.pdf. Pristupljeno 31.05.2017.

Melotti, Umberto (1992) Immigrazione e culture politiche in Europa. *Studi Emigrazione/Etudes Migrations*, XXIX(107): 448-464

Mesić, Milan (2008) Globalizacija i građansko-državljanska prava. *Politička misao*, XLV(1): 71-92.

Mill, John Stuart (1974) *On Liberty*. Bungay, Suffolk: Penguin Classics.

Miller, David (1988) The Ethical Significance of Nationality. *Ethics*, 98: 647-662.

Miller, David (1999) *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.

Miller, David (2000) *Citizenship and National Identity*. Hoboken: Wiley.

Miller, David (2005) Immigration: The Case for Limits. U: Cohen, Andrew I. i Wellman, Christopher Heath (ur.) *Contemporary Debates in Applied Ethics*. (str. 193-206). Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing.

Miller, David (2008) Immigrants, Nations, and Citizenship. *The Journal of Political Philosophy*, 16(4): 371–390.

Miller, David (2010) Why Immigration Controls Are Not Coercive: A Reply to Arash Abizadeh. *Political Theory*, 38(1): 111-120.

Miller, David (2015) *Selecting Immigrants*. CSSJ Working Papers Series, SJ034. https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/SJ034.pdf. Pristupljeno 01.04.2018.

Miller, David (2016) *Strangers in Our Midst – The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge, Massachusetts i London, England: Harvard University Press.

Murphy, Thomas F. III (1994) Discourse Ethics: Moral Theory or Political Ethics? *New German Critique*, 62: 111-135.

Niemann, Arne (2012) The Dynamics of EU Migration Policy: from Maastricht to Lisbon. Preliminarna verzija poglavlja koje je objavljeno u Richardson, Jeremy (ur.) (2012), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the European Union*. (str. 1-44). Oxford: Oxford University Press. https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2013/02/Niemann-2012-EU-migration-policy.pdf. Pristupljeno 05.02.2018.

Noll, Gregor i Vedsted-Hansen, Jens (1999) Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies. U: Alston, Philip (ur.). *The EU and Human Rights*. (str. 359-410). New York: Oxford University Press.

Nussbaum, Martha C. (2006) *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: Belknap Press.

Nussbaum, Martha C. (2012) *The New Religious Intolerance: Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age*. Cambridge, Massachussetts: Harvard University Press.

Ortiz, Isabel i Cummins, Matthew (2011) *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*. New York: UNICEF. https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality.pdf. Pristupljeno 28.07.2017.

Parekh, Bhikhu (2000) *Rethinking Multiculturalism – Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan Press ltd.

Parusel, Bernd (2016) Policies for labour market integration of refugees in Sweden. *Migration Policy Practice*, 6(2): 11-16.

Passerin d' Entrèves, Maurizio (1998) Neocomunitarismo. *Enciclopedia del Novecento II Supplemento*. http://www.treccani.it/enciclopedia/neocomunitarismo_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/. Pristupljeno 13.10.2017.

Payrow Shabani, Omid A. (2007) Cosmopolitan Justice and Immigration: A Critical Theory Perspective. *European Journal of Social Theory*, 10: 89-98.

Perchinig, Bernhard. 2006. EU citizenship and the status of third country nationals. U: Bauböck, Rainer (ur.). *Migration and Citizenship – Legal Status, Rights and Political Participation*. (str. 67-82). IMISCOE Reports. Amsterdam University Press. Amsterdam.

Petek, Ana i Petković, Krešimir (2014) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Pogge, Thomas W. (1992) Cosmopolitanism and Sovereignty. *Ethics*, 103: 48-75.

Ravnić, Anton (1996) Socijalna država i država blagostanja. *Revija za socijalnu politiku. God. III. Br. 3-4: 239-250.*

Rawls, John (1985) Justice as Fairness: Political not Metaphysical. *Philosophy & Public Affairs*. 14(3): 223-251.

Rawls, John (2004) *Pravo narodâ*. Zagreb: Kruzak.

Reese-Schäfer, Walter Reese (2004) Jürgen Habermas i deliberativna demokracija. *Politička misao*, XLI(4): 3-21.

Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community. *Official Journal*. L 257: 2-12. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:en:HTML. Pristupljeno 21.08.2017.

Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. *Official Journal*. L 149: 2–50. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971R1408:en:HTML. Pristupljeno 21.08.2017.

Renan, Ernest (1992) What is a Nation? Prijevod predavanja *Quest'ce qu'une nation?* Prijevod Ethan Rundell. Paris: Presses-Pocket. http://ucparis.fr/files/9313/6549/9943/What_is_a_Nation.pdf. Pristupljeno 05.05.2017.

Richardson, Jeremy J. (ur.) (1998) *European Union: Power and policy-making*. London and New York: Routledge.

Richter Malabotta, Melita (2002) Feminizacija migracijskih tokova i aspekti integracije na području Trsta i Regije Furlanija-Julijska Krajina. *Migracijske i etničke teme*, 18(4): 365-381.

Rockefeller, Steven C. (1992) Comment. U: Taylor, Charles (1992) *Multiculturalism and „The Politics of Recognition“*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press: 87-98.

Salt, John (2005) *Current Trends in International Migration in Europe*. Council of Europe, CDMG (2005) 2. http://www2.geog.ucl.ac.uk/mru/docs/current_trends_2004.pdf. Pristupljeno 03.06.2014.

Sandel, Michael (1984) The Procedural Republic and the Unencumbered Self. *Political Theory*, 12(1): 81-96.

Sassen, Saskia (2002) Towards Post-National and Denationalized Citizenship. http://www.columbia.edu/~sjs2/PDFs/Towards_Post-National_and_Denationalized_Citizenship.pdf. Pristupljeno 31.07.2017.

Scott, Joan Wallach (2007) *The Politics of the Veil*. Princeton: Princeton University Press.

Soysal, Yasemin (1994) *Limits of Citizenship – Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.

Stanford Encylopedia of Philosophy (2013) *Cosmopolitanism*. https://plato.stanford.edu/entries/cosmopolitanism/. Pristupljeno 11.05.2017.

Stanford Encylopedia of Philosophy (2017a) *Distributive Justice*. https://plato.stanford.edu/entries/justice-distributive/. Pristupljeno 31.01.2017.

Stanford Encylopedia of Philosophy (2017b) *Presuppositions of Aristotle's Politics. Supplement to Aristotle's Political Theory*. https://plato.stanford.edu/entries/aristotle-politics/supplement2.html. Pristupljeno 11.05.2017.

Tamir, Yael (2002) *Liberalni nacionalizam*. Prijevod izvornika *National Liberalism*. Prijevod Miša Đurković. Beograd: Filip Višnjić.

Taylor, Charles (1994) The Politics of Recognition. U: Gutman, Amy (ur.) *Multiculturalism – Examining the Politics of Recognition*. (str. 25-73). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Teasdale, Anthony i Bainbridge, Timothy (2012) Trevi Group. *The Penguin Companion to European Union*. http://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/trevi-group/. Pristupljeno 22.08.2017.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN. Pristupljeno 24.08.2017.

Treaty of Lisbon (2007) *Official Journal of the European Union*. C 306. Volume 50. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN. Pristupljeno 23.07.2014.

Treccani (2018a) *Cittadinanza*. http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza/. Pristupljeno 05.02.2018.

Treccani (2018b) *Immigrazione*. http://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione/. Pristupljeno 05.02.2018.

Treccani (2018c) *Migrazione*. http://www.treccani.it/enciclopedia/migrazione. Pristupljeno 04.02.2018.

UNESCO (2005) *United Nations Convention on Migrants' Rights – Information Kit*. http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557e.pdf. Pristupljeno 20.08.2016.

United Nations (1948) *Universal Declaration of Human Rights*. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf. Pristupljeno 11.05.2017.

United Nations (1976) *International Covenant on Civil and Political Rights*. https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf. Pristupljeno 11.05.2017.

United Nations (2012) *UN World Population Prospects: The 2012 Revision*. http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdfPristupljeno 03.07.2014.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2016a) *Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development – Report on the World Social Situation 2016*. New York: UN. *Report on the World Social Situation 2016*. http://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf. Pristupljeno 29.03.2017.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2016b) *International Migration Report 2015*. http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf. Pristupljeno 22.08.2016.

United Nations Development Programme (2016) *Human Development Report 2016. Human Development for Everyone*.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf. Pristupljeno 27.03.2017.

Veikou, Mariangela i Triandafyllidou, Anna (2001) *Immigration Policy and Its Implementation in Italy: A Report on the State of the Art*. https://www.academia.edu/17390324/Immigration_policy_and_its_implementation_in_Italy_the_state_of_the_art. Pristupljeno 21.08.2017.

Vijeće Europske unije (2015) Odluka Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke. *Službeni list Europske unije*. L 248/80. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN. Pristupljeno 13. 02. 2018.

Vilà Costa, Blanca (1999) The Quest for a Consistent Set of Rules Governing the Status of Non-Community Nationals. U: Alston, Philip (ur.). *The EU and Human Rights*. (str. 411-446). New York: Oxford University Press.

Wallace, Helen (2005) An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. U: Wallace, Helen, Wallace, William i Pollack, Mark A. (ur.) *Policy-Making in the European Union*. (str. 49-90). New York: Oxford University Press.

Walzer, Michael (2000) *Područja pravde*. Prijevod izvornika *Spheres of Justice*. Prijevod Ilija Vujačić. Beograd: Filip Višnjić.

Wellman, Christopher Heath (2008) Immigration and Freedom of Association. *Ethics*, 119(1): 109-141.

Wellman, Christopher Heath i Cole, Phillip (2011) *Debating the Ethics of Immigration – Is there a Right to Exclude*. Oxford: Oxford University Press.

Wiener, Antje (1997) Making Sense of the New Geography of Citizenship: Fragmented Citizenship in the European Union. *Theory and Society*, 26(4). Special Issue on Recasting Citizenship: 529-560.

Wihtol de Wenden, Catherine (2011) The case of France. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 62-93). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Young, Alasdair R. (2005) The Single Market. U: Wallace, Helen, Wallace, William i Pollack, Mark A. (ur.) *Policy-Making in the European Union*. (str. 93-112). New York: Oxford University Press.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. *Narodne novine*. Br. 70/15. https://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-međunarodnoj-i-privremenoj-zaštiti. Pristupljeno 30.10.2017.

Zincone, Giovanna (2011) The case of Italy. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 247-290). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zincone, Giovanna (2011) Conclusion: Comparing the making of migration policies. U: Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus i Borkert, Maren (ur.) *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. (str. 377-442). IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press:.

Zincone, Giovanna i dr (ur) (2011) *Migration Policy Making in Europe – The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: IMISCOE Reports, Amsterdam University Press.

Medijski izvori

Baltaci, Köksal (2017) Austria becomes latest European country to ban burqas — but adds clown face paint, too. *USA Today*. https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/09/27/austria-becomes-latest-european-country-ban-burqas-but-adds-clown-face-paint-too/699273001/. Pristupljeno 04.04.2018.

BBC News (2003) *Muslim teacher wins headscarf fight*. http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3134824.stm. Pristupljeno 19.05.2017.

Cameron, Rob (2015) Migrant Crisis: Why Central Europe resists refugee quota. *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-europe-34313478. Pristupljeno 11.05.2017.

Curridori, Francesco (2018) Meno immigrati e meno tasse. Ecco le priorità degli italiani. I sondaggisti concordano che una linea più dura nei confronti dell'immigrazione, in questa campagna elettorale, sia dirimente per il 25-30% dei votanti. *Il Giornale.it*. http://www.ilgiornale.it/news/politica/linea-dura-contro-i-migranti-vale-30-1483753.html. Pristupljeno 04.02.2018.

Damon, Arwa i Hume, Tim (2016) Denmark adopts controversial law to seize asylum seekers' valuables. *CNN*. http://edition.cnn.com/2016/01/26/europe/denmark-vote-jewelry-bill-migrants/index.html. Pristupljeno 27.06.2017.

Delman, Edward (2016) How Not to Welcome Refugees. *The Atlantic*. https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/. Pristupljeno 27.06.2017.

Dujmović, Krešimir (2011) *Europa na crno, da ili ne?* https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/europa-na-crno-da-ili-ne-20110621. Pristupljeno 21.06.2011.

DW (2017) *Hungary and Slovakia take EU refugee quota scheme to court*. http://www.dw.com/en/hungary-and-slovakia-take-eu-refugee-quota-scheme-to-court/a-38781422. Pristupljeno 11.05.2017.

Euractiv (2014) *Cameron to ask Brussels for cap on EU migrants*. https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/cameron-to-ask-brussels-for-cap-on-eu-migrants/ Pristupljeno 07.01.2014.

euronews. (2017) *Hungary and Slovakia challenge EU's refugee quotas*. http://www.euronews.com/2017/05/10/hungary-and-slovakia-challenge-eu-s-refugee-quotas. Pristupljeno 27.06.2017.

Fenton, Siobhan (2016) Slovakian Prime Minister warns country will stop Muslim refugees from entering. *Independent*. http://www.independent.co.uk/news/world/europe/slovakia-wants-to-stop-muslim-migrants-from-entering-a6803811.html. Pristupljeno 27.06.2017.

Feroz, Emran (2015) Interview with Fereshta Ludin: „The decision for or against the headscarf is wholly a matter for the woman herself“. *Qantara.de*. https://en.qantara.de/content/interview-with-fereshta-ludin-the-decision-for-or-against-the-headscarf-is-wholly-a-matter. Pristupljeno 19.05.2017.

Gotev, Georgi (2017) Juncker: Member states contributed too little to Africa Fund. *Euractiv*. https://www.euractiv.com/section/development-policy/news/juncker-member-states-committed-too-little-for-africa-fund/. Pristupljeno 21.10.2017.

Gotev, Georgi (2018) Tensions build ahead of hastily prepared migration meeting. *Euractiv*. https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/tensions-build-ahead-of-hastily-prepared-migration-meeting/?_ga=2.16426358.138599234.1529666861-1820662465.1529666861. Pristupljeno 22.06.2018.

HINA (2014) *Brod sa stotinama imigranata pristao u talijansku luku*. https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/brod-sa-stotinama-imigranata-pristao-u-talijansku-luku-20141231. Pristupljeno 02.01.2015.

Holehouse, Matthew (2015) EU quota plan forced through against eastern European states' wishes. *The Telegraph*.

http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/11883024/Europe-ministers-agree-relocation-of-120000-refugees-by-large-majority.html. Pristupljeno 09.08.2017.

Kristović, Ivica (2015) U kamionu umrla 71 osoba, među njima četvero djece. U Mađarskoj uhićen vozač. *Večernji list*. https://www.vecernji.hr/galleries/gallery-151843/?page=1. Pristupljeno 03.05.2017.

Live Sicilia (2018) Il piccolo Miracle nato a bordo - Lunedì 600 migranti a Palermo. http://livesicilia.it/2018/05/27/il-piccolo-miracle-nato-a-bordo-lunedi-600-migranti-a-palermo_964322/. Pristupljeno 22.06.2018.

Martinotti, Giampiero (1989) Le ragazze del chador ritornano a scuola. *La Repubblica*. http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1989/11/07/le-ragazze-del-chador-ritornano-scuola.html. Pristupljeno 18.05.2017.

Mohdin, Aamna (2017) Austria just slapped a burqa ban on the 150 women who dare to wear one. *Quartz*. https://qz.com/1090885/austria-just-slapped-a-burqa-ban-on-the-150-women-who-dare-to-wear-one/. Pristupljeno 05.04.2016.

New York Times (1989) *Compromise Eases French Dispute on Muslim Veils in Schools*. http://www.nytimes.com/1989/12/03/world/compromise-eases-french-dispute-on-muslim-veils-in-schools.html. Pristupljeno 18.05.2017.

Olbricht, Juliane / Janković, Anto (2012) Izrabljivanje migranata iz istočne Europe. *DW*. http://www.dw.com/hr/izrabljivanje-migranata-iz-isto%C4%8Dne-europe/a-16338670. Pristupljeno 17.01.2013.

Oltermann, Philip (2016) 'I hope Merkel keeps us': how Nujeen Mustafa travelled from Syria to Germany in a wheelchair. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2016/sep/19/nujeen-mustafa-syria-isis-germany. Pristupljeno 03.05.2017.

Rankin, Jennifer (2016) EU met only 5% of target for relocating refugees from Greece and Italy. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2016/dec/08/eu-met-only-5-of-target-for-relocating-refugees-from-greece-and-italy. Pristupljeno 11.05.2017.

Jurasić, Dijana (2017) Hrvatska treba planski useliti oko 50.000 ljudi. *Večernji list*. https://www.vecernji.hr/vijesti/hrvatska-treba-planski-useliti-oko-50-000-ljudi-1193580. Pristupljeno 15.03.2018.

Sivanandan, Ambalavaner (2000) Casualties of Globalism. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/business/2000/aug/08/imf.comment?INTCMP=SRCH. Pristupljeno 03.03.2018.

Swedish Migration Agency (2016) *The new temporary law has entered into force*. https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/News-archive/News-archive-2016/2016-08-16-The-new-temporary-law-has-entered-into-force.html. Pristupljeno 27.06.2017.

Varju, Marton i Czina, Veronika (2016) Hitting where it hurts the most: Hungary's legal challenge against the EU's refugee quota system. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. http://verfassungsblog.de/hitting-where-it-hurts-the-most-hungarys-legal-challenge-against-the-eus-refugee-quota-system/. Pristupljeno 09.08.2017.

Mrežne stranice

Associna – Associazione di seconde generazioni italo-cinesi. http://www.associna.com/it/. Pristupljeno 11.01.2018.

Directorate-General Migration and Home Affairs. https://ec.europa.eu/info/departments/migration-and-home-affairs_en. Pristupljeno 07.02.2018.

EU Immigration Portal. *Glossary*. http://ec.europa.eu/immigration/glossary_en. Pristupljeno 09.01.2018.

EUR-Lex. Community and intergovernmental methods. *Glossary of summaries*. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html. Pristupljeno 23.08.2017.

European Council (2018) http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/. Pristupljeno 24.06.2018.

European Parliament Committees. LIBE – Civil Liberties, Justice and Home Affairs. http://www.europarl.europa.eu/committees/en/LIBE/home.html#. Pristupljeno 07.02.2018.

European Union Democracy Observatory on Citizenship. http://eudo-citizenship.eu/. Pristupljeno 08.08.2017.

European Web Site on Integration. https://ec.europa.eu/migrant-integration/home. Pristupljeno 28.09.2017.

I **am**sterdam. Who can vote in Amsterdam elections. http://www.iamsterdam.com/en/local/official-matters/city-government/amsterdam-local-elections/who-can-vote. Pristupljeno 29.06.2017.

IDOS/Immigrazione Dossier Statistico. http://www.dossierimmigrazione.it/index.php. Pristupljeno 11.01.2018.

IMISCOE. International Migration, Integration and Social Cohesion. https://www.imiscoe.org/. Pristupljeno 05.02.2018.

International Organization for Migration (2017) *Mediterranean Migrant Arrivals Top 363,348 in 2016; Deaths at Sea: 5,079*. https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079. Pristupljeno 15.05.2017.

Ministarstvo unutarnjih poslova. Migracije i azil. https://www.mup.hr/ministarstvo/eu-i-medjunarodna-suradnja. Pristupljeno 01.07.2017.

MIPEX – Migrant Integration Policy (2015). http://www.mipex.eu/. Pristupljeno 11.01.2018.

Policy Design Web. *Taxonomies and models in the study of policy design*. http://policy-design.org/wiki/development-of-taxonomies-and-models-for-policy-design/. Pristupljeno 06.10.2017.

Project Economic Refugee (2018) http://www.economicrefugee.net/what-does-economic-refugee-mean/. Pristupljeno 03.03.2018.

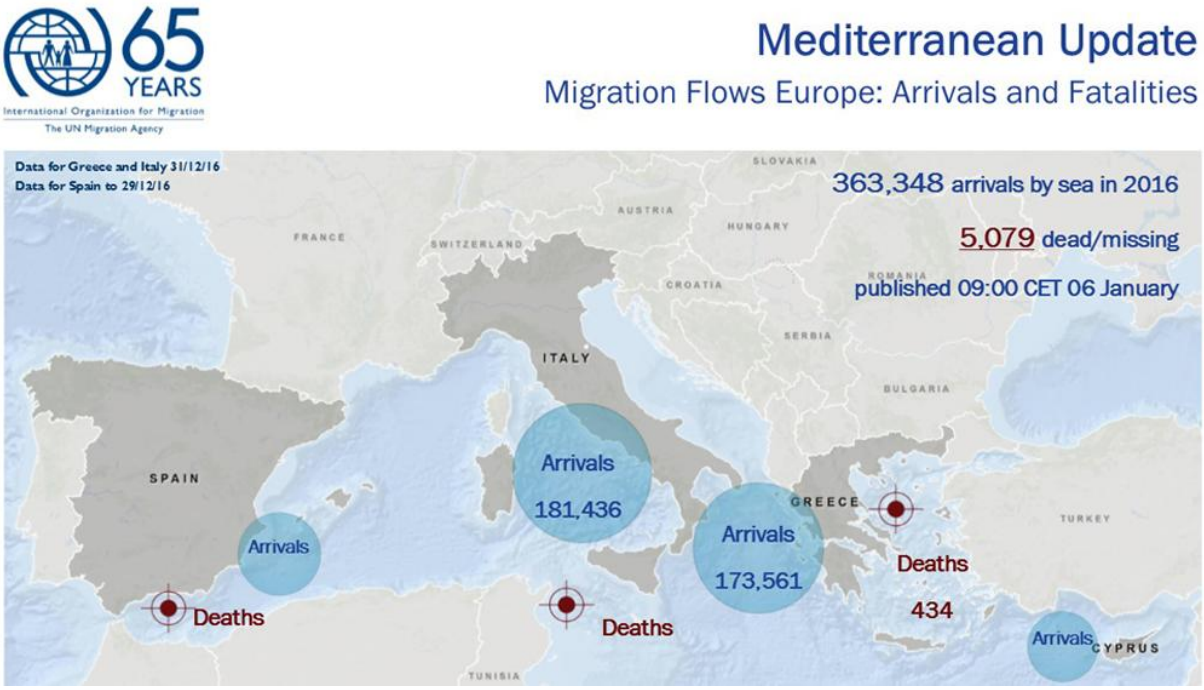
School Education Gateway (2018) *Lesson plans and resources exploring cultural diversity and newly arrived migrants in classrooms and schools.* https://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/teacher_academy/teaching_materials/lesson-plans-and-resources-exp.htm. Pristupljeno 31.03.2018.

United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/. Pristupljeno 01.07.2017.

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava. https://uredzastupnika.gov.hr/izvrsenje-presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava-138/strucni-savjet-za-izvrsenje-presuda-i-odluka-europskog-suda-za-ljudska-prava/173. Pristupljeno 03.07.2017.

Prilozi

Prilog 1: Migracijski tokovi u Europi u 2016.



Izvor: Međunarodna organizacija za migracije, https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079. Pristupljeno 15.05.2017.

Prilog 2: Usporedba demografskih indikatora za 2011.: DR Kongo i Italija

	DR Kongo	Italija
Stanovništvo 2011.	67,8 milijuna	60,8 milijuna
Prosječna starost 2011.	16,7 godina	43,2 godine
Stanovništvo 2060.	168 milijuna	57,4 milijuna
Prosječna starost 2060.	28 godina	48,7 godina
Natalitet (broj djece po ženi)	5,49	1,48
Broj rođenih svake godine	14 848 000	2 759 000
Smrt djece na svakih 1000 poroda	109	3
Očekivano trajanje života	48,9	82
Stanovništvo mlađe od 15 godina	46,3%	14,1%
Stanovništvo starije od 65 godina	2,7%	20,4%
Stanovništvo ispod praga od 2 USD po danu	80%	n/a

Izvor: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati United Nations, World Population Prospects. The 2010 Revision*

Autorica preuzela tablicu i prevela je s talijanskog jezika iz Caritas e Migrantes (2012) *Dossier Statistico Immigrazione. 22° Rapporto*. Rim: Caritas e Migrantes: 21.

Prilog 3: Uzorak kodiranih dokumenata

KORPORATIVNI IZVOR	RED. BR.	NAZIV DOKUMENTA	GODINA	VRSTA DOKUMENTA	BR. KODIRANIH STRANICA
Europsko vijeće (EV)	1.	*Council Resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families* *Napomena:* *Ova Rezolucija EV-a prvi je dio dokumenta, a drugi dio je Akcijski program EK-a iz 1974. (v. pod točkom 7 dolje). Ta dva dijela su razdvojena i kodirana kao dva različita dokumenta, jer su nastali u različitim godinama i potječu iz dva različita korporativna izvora, odnosno sastavile su ih dvije različite institucije.*	1976.	Rezolucija	2
	2.	*Tampere European Council– Presidency Conclusions* Ukupno 10 str., za kodiranje 2 str. (str. 2 i 4)	1999.	Zaključci	2
	3.	*The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union* Ukupno 14 str.; za kodiranje 6 str. (str. 1-6)	2005.	Program	6
	4.	*Brussels European Council – Presidency Conclusions* Ukupno 28 str.; za kodiranje 3 str. (str. 4, 5 i 6 te samo manji dio str. 3, 14 i 27)	2007.	Zaključci	4
	5.	*Brussels European Council* Ukupno 25 str.; za kodiranje 2 str. (str. 2 i 3)	2008.	Zaključci, pakt	2
	6.	*The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens.* Ukupno 38 str.; za kodiranje 8 str. (str. 5, 8-9, 26-31, 34-35)	2010.	Program	10
	6 dokumenata EV-a		**Broj kodiranih stranica:**		**26**

Europska komisija (EK)	7	*Action programme in favour of migrant workers and their families. COM (74) 2250* Ukupno 13 str.; za kodiranje 12 str. (str. 11-22)	1974.	Akcijski program	12
	8.	*Guidelines for a Community policy on migration. Commission communication transmitted to the Council on March 1985* Ukupno 15 str.; za kodiranje 10 str. (str. 5-15, bez str. 11) *Napomena: Smjernice za politiku Zajednice o migracijama su na stranicama 1-16, nakon toga slijede Rezolucija Vijeća od 16. srpnja 1985. o Smjernicama za politiku Zajednice o migracijama (str. 17-18) i Odluka Komisije od 8. srpnja 1985. kojom se uspostavlja postupak prethodne komunikacije i konzultiranja o migracijskim politikama koje se odnose na države koje nisu članice (str. 19 i 20). Potonja dva dokumenta nisu uvrštena u uzorak.*	1985.	Smjernice	10
	9.	*Commission of the European Communities (1991) Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration*. SEC(91) 1855 final Ukupno 27 str.; za kodiranje 18,5 str. (str. 2-10, 12-13, 15-19, 21, 24-27) *Napomena:* *Stranice koje nisu navedene u zagradi nisu kodirane, jer se odnose na aspekte imigracijske politike koji nisu relevantni za istraživanje u disertaciji (npr. pravo azila, imigracijska politika kao dio vanjske politike EU-a, specifičnosti država članica, i sl.).*	1991.	Komunikacija	18,5
	10.	*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies.* COM(94) 23 final Ukupno 89 str.; za kodiranje 17 str. (3 stranice Predgovora; str. 11, 20-22, 27-29, 32-40)	1994.	Komunikacija	17

		Napomena: *Nisu kodirane stranice koje opisuju činjenično stanje u pogledu migracijskih tokova i percepcije imigracije, opisa promjena u zakonodavnom okviru EU-a te provedbu imigracijske politike od 1991. („factual part“ dokumenta). Kodirane su samo stranice iz policy orijentiranog dijela dokumenta.*			
	11.	*Communication from the Commission: An action plan against racism.* COM (1998) 183 final Ukupno 22 str.; za kodiranje 18 str. (str. 2-20)	1998.	Akcijski plan	18
	12.	*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy.* COM(2000) 757 final Ukupno 29 str.; za kodiranje 20 str. (str. 3-23) *Napomena:* *Aneksi nisu kodirani. Sadrže pregled informacija o demografskim trendovima, tržištu rada, zakonskim inicijativama.*	2000.	Komunikacija	20
	13.	*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment.* COM (2003) 336 final; 58 str.; Ukupno 58 str.; za kodiranje: 25 str. (str. 3-8, 17-36) *Napomena:* *Str. 9-16 nisu kodirane, jer ne sadrže informacije koje se odnose na oblikovanje europske imigracijske politike, već informacije kojima se opisuju imigracijski dotoci u Europsku uniju, ekonomska uloga imigracije i njezin utjecaj na zapošljavanje, utjecaj demografske promjene na zapošljavanje i gospodarski rast, i sl. Od str. 37 do kraja dokumenta: izvješća po zemljama i statistički podaci nisu kodirani.*	2003.	Komunikacija	25
	14	*Green Paper on an EU approach to managing economic migration.*	2004.	Zelena knjiga	10

		COM (2004) 0811 final Ukupno 14 str.; za kodiranje 10 str. (str. 3-12)			
	15.	*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389 final Ukupno 20 str.; za kodiranje 18 str. (str. 3-20)	2005.	Zajednička agenda	18
	16.	*Communication from the Commission: Policy Plan on Legal Migration.* COM (2005) 669 final Ukupno 29 str.; za kodiranje 12 str. (str. 3-14) *Napomena:* *Nisu kodirane sljedeće stranice: 15-29 (Bibliografija; Popis pravne stečevine Zajednice koja se odnosi na pravo na rad za državljane trećih zemalja; Statistički podaci, npr. o projekcijama za broj stanovnika u državama članicama EU-a, neto migracijama, regularizacijama, i sl.).*	2005.	*Policy* plan	12
	17.	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools.* COM(2008) 359 final; Ukupno 18 str.; za kodiranje 17 str. (str. 2-18)	2008.	Zajednička imigracijska politika	17
	18.	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Communication on Migration*. COM (2011) 248 final Ukupno 25 str.; za kodiranje 11 str. (str. 3-5, 7-13, 15-16) *Napomena:*	2011.	Komunikacija	11

		Nisu kodirane str. 14-17 (azil, migracije u vanjskopolitičkim odnosima Unije); str. 18-20 (popis inicijativa EK-a vezanih uz ovu Komunikaciju); str. 20-25 (brojčani i statistički podaci o vizama, stranim državljanima, i sl.)			
	19.	*Communication from the Commission to the European Parliaent, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*. COM(2011) 455 final Ukupno 13 str.; za kodiranje 11 str.	2011.	Agenda	11
	20.	*Communication from the Commission to the European Parliaent, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration. COM(2015) 240 final* Ukupno 22 str.; za kodiranje 6 str. (str. 2, 6, 7, 14-17)	2015.	Agenda	6
	21.	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the integration of third country nationals*. COM(2016) 377 final; 21 str. Ukupno 21 str.; za kodiranje 16 str. (str. 2-5, 7-21) *Napomena: Nije kodirana str. 6, jer obuhvaća prioritete i mjere koji se odnose na izbjeglice.*	2016.	Akcijski plan	19
	15 dokumenata EK-a		**Broj kodiranih stranica:**		**224,5**
Vijeće ministara (VM)	22.	*Meeting of Ministers concerned with immigration – Public declaration* Ukupno 9 str.; za kodiranje 1 str. (str. 154-155)	1990.	Deklaracija	1
	23.	*Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice* Ukupno 15 str.; za kodiranje 4 str. (str. 2, 3, samo jedan odlomak na	1999.	Akcijski plan	4

		prijelazu sa str. 6 na str. 7, 8, 9)			
	24.	*Press Release: 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Annex – Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*. 14615/04(Presse321); Ukupno 34 str.; za kodiranje 10 str. (str. 15-24)	2004.	Zaključci	10
	25.	*Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union* (2005/C 198/01); str. 4-10 Ukupno 22 str.; za kodiranje 3 str. (str. 4-6)	2005.	Akcijski plan	3
	26.	*Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the strengthening of integration policies in the European Union by promoting unity in diversity. 2807th Justice and Home Affairs Council meeting* Ukupno 4 str., za kodiranje sve 4 str.	2007.	Zaključci	4
	27.	*Council conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU* Ukupno 3 str., za kodiranje sve 3 str.	2014.	Zaključci	3
	28.	*Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU – Council conclusions (9 December 2016)* Ukupno 8 str.; za kodiranje 7 str. (str. 2-8)	2016.	Zaključci	7
		7 dokumenata VM-a	**Broj kodiranih stranica:**		**32**
Europski parlament (EP)	29.	*Resolution of 13 March 1996 embodying (i) Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference, and (ii) an evaluation of the work of the Reflection Group and a definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference*	1996.	Rezolucija	1

		Ukupno 13 str.; za kodiranje 1 str. (str. 81)			
	30.	*European Parliament Resolution on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment (COM (2003) 336 – 2003/2147 (INI)* Ukupno 10 str.; za kodiranje svih 10 str.	2003.	Rezolucija	10
	31.	*Legal and illegal migration and the integration of migrants – European Parliament resolution on the links between legal and illegal migration and integration of migrants (2004/2137(INI))* Ukupno 10 str.; za kodiranje svih 10 str.	2004.	Rezolucija	10
	32.	*European Parliament recommendation to the Council and to the European Council on the future of the area of freedom, security and justice as well as on the measures required to enhance the legitimacy and effectiveness thereof* (2004/2175(INI)) Ukupno 8 str.; za kodiranje 2 str. (str. 1-2, 6-7)	2004.	Preporuka	2
	33.	*European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI).* Ukupno 28 str; za kodiranje 10 str. (str. 1, 2, 3, 6-7, 10, 17-18, 25, 26, 27, 28)	2016.	Rezolucija	10
	5 dokumenata EP-a		**Broj kodiranih stranica:**		**33**
UKUPNO DOKUMENATA		**33**	**UKUPAN BR. KODIRANIH STRANICA**		**315,5**

Popis kodiranih dokumenata

Europsko vijeće (6 dokumenata)

1. Council of the European Communities (1976) *Council Resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families*. http://aei.pitt.edu/1278/1/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

2. European Council (1999) *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions.* http://aei.pitt.edu/43337/1/Tempere_1999.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

3. Council (2005) The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. *Official Journal of the European Union.* C 53. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF. Pristupljeno 26.07.2014.

4. European Council (2007) Brussels European Council 14 December 2007 – Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf. Pristupljeno 03.07.2017.

5. European Council (2008) Brussels European Council 19-20 June 2008 – Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf. Pristupljeno 03.07.2017.

6. European Council (2010) The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. *Official Journal of the European Union*. (2010/C 115/01). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=en. Pristupljeno 24.07.2017.

Europska komisija (15 dokumenata)

7. Commission of the European Communities (1974) Action programme in favour of migrant workers and their families. COM (74) 2250. *Bulletin of the European Communities*. Bulletin. Supplement 3/76. http://aei.pitt.edu/1278/1/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

8. Commission of the European Communities (1985) *Guidelines for a Community policy on migration. Commission communication transmitted to the Council on March 1985*. (COM (85) 48 final). *Bulletin of the European Communities. Supplement 9/85*. http://aei.pitt.edu/1256/1/migration_policy_COM_85_48.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

9. Commission of the European Communities (1991) Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration. SEC(91) 1855 final. http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

10. Commission of the European Communities (1994) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies*. COM(94) 23 final. http://aei.pitt.edu/1262/1/immigration_asylum_COM_94_23.pdf. Pristupljeno 22.08.2017.

11. Commission of the European Communities (1998) *Communication from the Commission: An action plan against racism*. COM (1998) 183 final. http://aei.pitt.edu/5109/1/5109.pdf. Pristupljeno 15.06.2017.

12. Commission of the European Communities (2000) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*. COM(2000) 757 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN. Pristupljeno 15.06.2017.

13. Commission of the European Communities (2003) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*. COM (2003) 336 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN. Pristupljeno 02.07.2015.

14. Commission of the European Communities (2004) *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*. COM (2004) 811, Brussels, 11 January 2005. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0811&from=EN. Pristupljeno 15.06.2017.

15. Commission of the European Communities (2005a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN. Pristupljeno 15.06.2017.

16. Commission of the European Communities (2005b) *Communication from the Commission: Policy Plan on Legal Migration*. COM (2005) 669 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=EN. Pristupljeno 15.06.2017.

17. Commission of the European Communities (2008) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*. COM(2008) 359 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0001&from=EN. Pristupljeno 03.07.2017.

18. European Commission (2011a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Communication on Migration.* COM (2011) 248 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:EN:PDF. Pristupljeno 02.07.2017.

19. European Commission (2011b) *Communication from the Commission to the European Parliaent, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals.* COM(2011) 455 final. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN. Pristupljeno 02.07.2017.

20. European Commission (2015) *Communication from the Commission to the European Parliaent, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration*. COM(2015) 240 final. http://www.refworld.org/docid/555c861f4.html. Pristupljeno 03.07.2017.

21. European Commission (2016) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the integration of third country nationals.* COM(2016) 377 final. https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-377-EN-F1-1.PDF. Pristupljeno 03.07.2017.

Vijeće ministara (7 dokumenata)

22. Commission (1990) Meeting of Ministers concerned with immigration – Political declaration. *Bulletin of the European Communities*. Vol. 23, No. 6. Bull. EC 6-1990: 154-162. http://aei.pitt.edu/65699/1/BUL347.pdf. *Pristupljeno 08.08.2017*.

23. Justice and Home Affairs Council (1999) Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice. Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998. *Official Journal of the European Communities*. 1999/C 19/01: 1-15. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123(01)&from=EN. Pristupljeno 26.08.2017.

24. Council of the European Union (2004) *Press Release: 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Annex – Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*. 14615/04 (Presse321). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf. Pristupljeno 26.07.2014.

25. Council (2005) Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 198 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812(01)&from=EN. Pristupljeno 27.06.2017.

26. Council of the European Union (2007) *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the strengthening of integration policies in the European Union by promoting unity in diversity*. 2807th Justice and Home Affairs Council meeting. Luxembourg, 12 and 13 June 2007. http://cizinci.cz/repository/2155/file/mc_Postdam_2007.pdf. Pristupljeno 04.07.2017.

27. Council of the European Union (2014) *Council conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU*. https://www.consilium.europa.eu/media/28071/143109.pdf. Pristupljeno 28.03.2018.

28. Council of the European Union (2016) *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third – country nationals legally residing in the EU – Council conclusions (9 December 2016).* http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf. Pristupljeno 04.07.2017.

Europski parlament (5 dokumenata)

29. European Parliament (1996) Resolution of 13 March 1996 embodying (i) Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference, and (ii) an evaluation of the work of the Reflection Group and a definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference. *Official Journal of the European Communities*. No. C 96/77. http://www.europarl.europa.eu/pdf/reformes_des_traites/amsterdam/A4-0068-96_EN.pdf. Pristupljeno 08.08.2017.

30. European Parliament (2003) *Resolution on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment (COM (2003) 336 – 2003/2147 (INI).* http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004IP0028&from=EN. Pristupljeno 25.07.2017.

31. European Parliament (2004a) *Legal and illegal migration and the integration of migrants – European Parliament resolution on the links between legal and illegal migration and integration of migrants (2004/2137(INI)).* http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0235+0+DOC+PDF+V0//EN. Pristupljeno 10.01.2018.

32. European Parliament (2004b) *European Parliament recommendation to the Council and to the European Council on the future of the area of freedom, security and justice as well as on the measures required to enhance the legitimacy and effectiveness thereof* (2004/2175(INI)). http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2004-0022+0+DOC+PDF+V0//EN. Pristupljeno 28.03.2018.

33. European Parliament (2016) *European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI)*. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+PDF+V0//EN. Pristupljeno 27.07.2017.

Popis tablica

Naslov tablice	str.
Tablica 1: Operacionalizacija teorijskih načela	187
Tablica 2: Prikaz mogućih glavnih i suplementarnih općih ciljeva imigracijske politike Europske unije	226
Tablica 3: Primjer moguće podjele instrumenata imigracijske politike Europske unije prema Hoodu i Howlettu	231
Tablica 4: Shema kodiranja	244
Tablica 5: Učestalost kodova glavnih općih ciljeva	259
Tablice 6: Učestalost kodova suplementarnih općih ciljeva	260
Tablica 7: 'Supojavljivanje' ciljeva koji se odnose na sigurnost i kontrolu granica	261
Tablica 8: Glavni i suplementarni opći ciljevi prema akterima	264
Tablica 9: Instrumenti prema akterima	270
Tablica 10: Ciljane skupine europske imigracijske politike u dokumentima prije i poslije 1999.	270
Tablica 11: Uzajamni odnos ciljeva na razini sudjelovanja imigranata u društvu	271
Tablica 12: Obrasci integracije imigranata	272
Tablica 13: 'Supojavljivanje' kodova ciljeva unutar radno-socijalnog obrasca integracije	273
Tablica 14: 'Supojavljivanje' kodova ciljeva unutar političko-kulturalnog obrasca integracije	273
Tablica 15: Obrasci integracije prije i nakon 1999.	274
Tablica 16: Ravnopravnost na razini ulaska imigranata	274
Tablica 17: 'Supojavljivanje' ciljeva i načela oblikovanja europske imigracijske politike	276
Tablica 18: 'Supojavljivanje' obrazaca integracije i načela oblikovanja europske imigracijske politike	277
Tablica 19: 'Supojavljivanje' ciljeva i instrumenata europske imigracijske politike na razini ulaska imigranata	278
Tablica 20: 'Supojavljivanje' ciljeva i instrumenata europske imigracijske politike na razini članstva imigranata	279
Tablica 21: 'Supojavljivanje' obrazaca integracije i instrumenata europske imigracijske politike	279
Tablica 22: Modeli dizajna europske imigracijske politike	280
Tablica 23: 'Supojavljivanje' kodova u ekonomsko-socijalnom modelu dizajna europske imigracijske politike	283
Tablica 24: 'Supojavljivanje' kodova u političko-sigurnosnom modelu dizajna europske imigracijske politike	286
Tablica 25: 'Supojavljivanje' ciljanih skupina i cilja slobode kretanja na razini ulaska u ekonomsko-socijalnom modelu	287
Tablica 26: 'Supojavljivanje' ciljanih skupina i ciljeva na razini ulaska u političko-sigurnosnom modelu	288
Tablica 27: 'Supojavljivanje' kodova ciljanih skupina s obrascima integracije za svaki model	288
Tablica 28: Prisutnost modela dizajna europske imigracijske politike prije i nakon 1999. – Varijanta 1	289
Tablica 29: Prisutnost modela dizajna europske imigracijske politike prije i nakon 1999. – Varijanta 2	289
Tablica 30: Prisutnost modela dizajna europske imigracijske politike prema dokumentima *policy* aktera	290
Tablica 31: Ukupni ciljevi u ekonomsko-socijalnom modelu prije i nakon 1999.	291
Tablica 32: Ukupni ciljevi u političko-sigurnosnom modelu prije i nakon 1999.	291

Životopis autorice

Mr. sc. Nella Popović rođena je 1972. u Rijeci gdje je završila osnovnoškolsko i gimnazijsko obrazovanje. Diplomirala je engleski i talijanski jezik i književnost na Filozofskom fakultetu u Zagrebu 1997., a magistrirala 2001., kao stipendistica Cheveninga, s temom *Prevencija diskriminacije imigranata – Izazov multikulturalnom društvu: Slučaj Italije*, na Europskom institutu u Sussexu, Sveučilišta u Brightonu, u Velikoj Britaniji. Državni stručni ispit položila je 2001., a jednogodišnji stručni diplomatski studij Ministarstva vanjskih poslova završila je 2003. Usavršavala se kroz razne seminare, programe i tečajeve Sveučilišta Johns Hopkins u Washingtonu, Staatkonsulta u Oslu, Centra George C. Marshall u Berlinu te Instituta za međunarodne odnose Clingendael u Den Haagu.

Nakon nekoliko godina rada u privatnom sektoru na mjestu prevoditeljice i jezične redaktorice, 2001. poslovni put nastavlja u hrvatskoj državnoj i javnoj upravi, u Ministarstvu europskih integracija te Ministarstvu vanjskih poslova na zadacima prevođenja pravne stečevine Zajednice, promicanja i zaštite ljudskih prava, multilateralne diplomacije te stručnog usavršavanja diplomatskog osoblja. Od prosinca 2005. na ovamo zadužena je za međunarodnu suradnju u području izobrazbe sudaca, državnih odvjetnika i savjetnika u pravosuđu, najprije kao tajnica Kabineta ravnateljice, a od 2011. kao načelnica Odjela za međunarodnu suradnju i pripremu projekata u Pravosudnoj akademiji.

Od 1997. bavi se prevođenjem stručnih tekstova iz raznih područja s engleskog i na engleski jezik, a od 2002. do 2006. sudjelovala je na poslovima prevođenja pravnih propisa Europske unije i Vijeća Europe s engleskog na hrvatski jezik te prevođenja hrvatskih propisa i lekture engleskih prijevoda za potrebe pripreme Republike Hrvatske za članstvo u Uniji. Od 2016., zajedno s hrvatskim i inozemnim pravnim stručnjacima i lingvistima, vodi jezične seminare za suce i sudske savjetnike iz različitih područja europskoga prava i uključena je u bazu nacionalnih stručnjaka Europske mreže institucija za stručno usavršavanje u pravosuđu (*European Judicial Training Network*).

Aktivno se služi engleskim i talijanskim jezikom u govoru i pismu (C2), a pasivno francuskim jezikom. Za kraj životopisa navedeni su prijevodi i članci koje je objavila.

Objavljeni članci:

Šimonović, Dubravka i Popović, Nella (2004) Izvještavanje o primjeni Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena u Češkoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Poljskoj,

Rumunjskoj i Sloveniji. *Kratak vodič kroz CEDAW - Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena i njezinu primjenu u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Biblioteka ONA.

Popović, Nella (2009) Politika ljudskih prava Europske unije. *Politička misao*. Broj 3-4. Zagreb: Fakultet političkih znanosti (pregledni rad).

Popović, Nella (2015) Imigracijska politika Europske unije na testu izbjegličke krize. *Političke analize.* Broj 23: 30-35 (stručni članak).

Objavljeni prijevodi:

Biagini, Antonello (2012) *Povijest moderne Turske*. Prijevod s talijanskog jezika: Šenol Selimović i Nella Popović. Zagreb: Srednja Europa.

Goulding, Danijel J. (1999) The Breakup of Yugoslavia: Cinematic Reflections. Prijevod s engleskog jezika: Nella Popović. *Croatian Cinema Chronicle*. 19-20: 189-208.

Katičić, Radoslav (1999) The Mediterranean and the earliest examples of Croatian literature. Prijevod s hrvatskog na engleski jezik: Nella Popović. *Most: časopis za međunarodne književne veze/The bridge: Croatian journal of international literary relations.* 1/4: 173-180.

Lasić, Ljubo (2002) The Sound of the Subconscious – Sound in the Feature Films of David Lynch. Prijevod s engleskog jezika: Nella Popović. *Croatian Cinema Chronicle*. 31-31: 266-287.

Maroević, Tonko (1999) When Judita was symbol of Split. Prijevod s hrvatskog na engleski jezik: Nella Popović. *Most: časopis za međunarodne književne veze/The bridge: Croatian journal of international literary relations*. 1/4: 156-158.

Slamnig, Ivan (1999) The Croatian people and the Mediterranean complex. Prijevod s hrvatskog na engleski jezik: Nella Popović. *Most: časopis za međunarodne književne veze/The bridge: Croatian journal of international literary relations.* 1/4: 181-184.

Šanjek, Franjo (1999) Marulić and the spiritual movements of humanism and the reform. Prijevod s hrvatskog na engleski jezik: Nella Popović. *Most: časopis za međunarodne književne veze/The bridge: Croatian journal of international literary relations.* 1/4: 133-136.