



**OBRAZI
MIGRACIJ**



Zavod za kulturo in razvoj mednarodnih
odnosov v kulturi
Institute for culture and development
of international relations in culture

Izvajanje Agende 2030 za enakost spolov pri migracijah in integraciji



1. UVOD

Socialna in delovna integracija priseljenk je pomembno izhodišče za pravičnost in za odpravo socialno-ekonomske vrzeli med ženskami in moškimi na splošno. Je tudi pomembna gonilna sila za vključitev splošnega prebivalstva priseljencev¹. Razlika med spoloma na trgu dela je med migrantskimi skupnostmi, rojenimi izven EU, višja v primerjavi z domačini, rojenimi v EU. Stopnja zaposlenosti v EU-27 za osebe, rojene zunaj EU, je bila leta 2019 pri moških za 19,7 odstotne točke višja kot pri ženskah². V državah OECD je razlika med spoloma na področju brezposelnosti med priseljenici zlasti velika na Češkem, Portugalskem in v Sloveniji. V teh državah so priseljenke bolj izpostavljene tveganju brezposelnosti kot priseljenci³.

Zagotavljanje enakosti spolov in enakih možnosti je predpogoj za doseganje trajnostnega razvoja in Agende 2030. Vključevanje načela enakosti spolov je v Sloveniji zakonsko urejeno. Izvaja se z akcijskimi načrti v dvoletnih državnih programih, kjer vlada poroča državnemu zboru o njeni izvedbi. Enakost spolov je vprašanje v slovenski razvojni strategiji, ki si prizadeva za uresničitev Agende 2030. Leta 2019 je bil glavni razlog za priseljevanje v Slovenijo zaposlitev, sledi mu želja po združitvi družine, večina tujih delavcev pa je moških⁴. Državni svet Republike Slovenije zatrjuje, da imajo ženske, ki so partnerice tujih delavcev, manj možnosti za socialno integracijo, torej imajo manj možnosti izven domačega okolja⁵. To ovira integracijo med migranti in družbo gostiteljico ter prispeva k socialnim neenakostim.

2. PRISTOP K INTEGRACIJI Z VKLJUČEVANJEM NAČELA ENAKOSTI SPOLOV IN IZVAJANJEM AGENDE 2030, KI UPOŠTEVA RAZLIKE MED SPOLOMA

Socialna vključenost, ekonomsko neodvisna družba znanja brez stereotipov in boj proti nasilju nad ženskami so med prednostnimi nalogami, ki jih je treba izpolniti za doseganje slovenske resolucije o vključevanju načela enakosti spolov. Kljub temu v strategiji na področju migracij ni trajnih ukrepov za vključevanje načela enakosti spolov in presojo vplivov integracijskih politik na spol. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti od leta 2012 organizira strokovne skupine in posvetovanja o vprašanjih spola, vključno z vidikom spola v migracijah. Ta pristop bi bilo treba ohraniti in vključiti v migracijske ter integracijske politike. Integracijske politike ne upoštevajo razlik med spoloma, tudi priprava proračuna za enakost spolov temelji le na statistiki družbenih spolov, medtem ko analiza spolov, ocena vpliva na spol in posvetovanja z zainteresiranimi stranmi na področju spola niso na voljo. Poleg tega je MIPEX slovenski pristop k integraciji opredelil kot „enakost na papirju“⁶.

Nacionalni program za vključevanje načela enakosti spolov v Sloveniji 2015–2020 navaja, da priseljenke in ženske iz etničnih manjšin potrebujejo dodatno podporo za socialno vključenost in enake možnosti, vendar je v praksi Vlada služba za podporo in integracijo migrantov odgovorna samo za upravičence do mednarodne zaščite, medtem ko večina priseljencev v Sloveniji ni iz te ciljne skupine. Največji delež priseljencev v Slovenijo prihaja z rednimi migracijami in večinoma z ozemelj nekdanje Jugoslavije.

1 [OECD, Migracije in politične razprave, 2019, stran 1](#)

2 [Eurostat, Statistika integracije migrantov, 2019](#)

3 [OECD, International Migration Outlook, 2020](#)

4 [Stat, mednarodni dan migrantov, 2020](#)

5 [Državni svet Republike Slovenije, integracija, 2018, stran 7](#)

6 [Indeks politike integracije migrantov, Slovenija, 2019](#)

Leta 2018 je bilo 92,4 % vseh moških v tej populaciji zaposlenih, 73,6 % žensk iz iste populacije pa neaktivnih iskalcev zaposlitve⁷. Ocena neenakosti in ranljivosti med priseljskimi skupnostmi je bistvenega pomena za doseganje cilja trajnostnega razvoja SDG 5, kjer **priseljenske ne smejo biti opredeljene glede na njihovo razmerje z moškimi** kot partnerji ali družinskimi člani, ampak na podlagi njihove individualne realnosti in zmogljivosti⁸. Podatki o selitvah v Sloveniji medtem dajejo poudarek predvsem na demografsko statistiko, primanjkujejo pa analize spolov in ocene učinka na spol. Zaradi tega politike za vključevanje in združitev družine ne upoštevajo razlik med spoloma. Izvajanje Agende 2030, ki se osredotoča na spol, je bistvenega pomena za doseganje vseh ciljev trajnostnega razvoja. Da bi to dosegli, morajo biti na voljo postopki zbiranja, spremljanja in pregleda podatkov, ki se odzivajo na spol; prav tako je treba okrepiti nacionalne institucionalne ureditve.

Po mnenju nevladnih organizacij trenutni ukrepi za integracijo v Sloveniji kažejo na nedoslednost⁹. Krepitev usklajevanja med lokalnimi in nacionalnimi oblastmi, odgovornimi za integracijske programe, je bistvenega pomena za analizo in boj proti neenakostim v priseljskih skupnostih. Analiza spola in ocena vpliva na spol sta bistvenega pomena za razvoj, izvajanje in vrednotenje uspešnih programov in politik vključevanja. Na kratko, za boj proti neenakosti med priseljskim prebivalstvom se morajo integracijski programi odzvati na vključevanje načela enakosti spolov in Agendo 2030, ki upošteva priporočila Komisije Združenih narodov za položaj žensk (CSW)¹⁰. Z drugimi besedami, za vključitev vidika spola v oblikovanje politike se bi moral spol upoštevati v vseh vidikih oblikovanja politike, ki vključuje štiri stopnje: določiti, načrtovati, delovati in preveriti. V postopku določitve bi morale obstajati statistika in analiza družbenih spolov, ocena vpliva na spol in posvetovanje z zainteresiranimi stranmi. V postopku načrtovanja bi morali biti zajeti proračun za enakost spolov, javna naročila in kazalniki spolov. V postopku delovanja bi morali potekati usposabljanje za enakost spolov, institucionalno preoblikovanje, ki upošteva spol, in ozaveščanje o razliki med spoloma. Nazadnje bi v fazi preverjanja potekalo še spremljanje in vrednotenje spola.

3. ANALIZA INTEGRACIJSKIH MODELOV V SLOVENIJI Z VIDIKA SPOLA

Izvajanje Agende 2030, ki se odziva na spol, je bistvenega pomena za doseganje vseh ciljev trajnostnega razvoja in nedvomno zahteva celovit pristop k oceni vpliva na spol in vključevanja načela enakosti spolov pri razvoju, izvajanju in ocenjevanju vseh politik in programov, katerih cilj je izkoreniniti vse oblike neenakosti. Prav tako zahteva krepitev sodelovanja med različnimi lokalnimi in nacionalnimi institucijami ter deležniki. Model socialne integracije v Sloveniji v glavnem usklajuje Ministrstvo za notranje zadeve, pri čemer so na vsakem področju odgovornosti prenesene na pristojno ministrstvo. Med nacionalnimi programi in organi, ki sodelujejo z migrantskimi skupnostmi in migrantkami, je stopnja usklajevanja nizka. Ta nedoslednost prevladuje v poročilih nevladnih organizacij in študijah primerov. Program začetne integracije daje vsem priseljencem v Sloveniji pravico do jezikovnih tečajev in tečajev spoznavanja slovenske družbe. Dodeljene ure temeljijo na pravnem statusu migranta in dokumentih o prebivanju, upravičenci do mednarodne zaščite so upravičeni do več ur. Pri tem pristopu se morda na prvi pogled zdi, da pokriva več sektorjev, vendar prikriva vpliv spola in dejstvo, da večina migrantov v Sloveniji ni upravičencev do mednarodne zaščite, saj prihajajo iz držav nekdanje Jugoslavije. 73,6 % žensk iz te populacije spada pod neaktivne iskalce zaposlitve. 63 % vseh učencev v programu začetne integracije v obdobju petih let po začetku programa leta 2012 je bilo žensk.

7 [Keuc, Priseljenci in begunci v Sloveniji 2020, stran 25](#)

8 [Gervais in Sinha, ur., Migracija v Agendi 2030, 2017, stran 7](#)

9 [Maja Ladič idr., Nacionalni mehanizem za vrednotenje integracije SLOVENIJA, Poročilo za leto 2019 \[Nacionalno poročilo NIEM 2020\], Mirovni inštitut, 2020.](#)

10 [Ženske OZN, VODENJE SPLOŠNEGA IZVAJANJA DNEVNEGA REDA 2030, 2016](#)

To kaže na pripravljenost in potrebo ciljne skupine po vključevanju v socialne in izobraževalne programe. Začetni program integracije se ne ukvarja samo z jezikom, temveč tudi s socialno in kulturno vzgojo, ki ustvarja socialne možnosti za vključevanje. Vladna služba za podporo in integracijo migrantov je odgovorna samo za upravičence do mednarodne zaščite. Zato bosta omejevanje možnosti in podpora glede na vrsto prebivališča vplivali predvsem na priseljenke iz tretjih držav, med katerimi pa večina ni upravičena do mednarodne zaščite in nima aktivnega deleža na trgu dela - ob upoštevanju visoke brezposelnosti in stopnje neaktivnosti priseljenk iz tretjih držav v primerjavi z moškimi priseljenci iz iste populacije.

Integracija je v strategijo Republike Slovenije na področju migracij vključena kot eden glavnih stebrov. To je prelomnica, vendar bi morali programi za integracijo, da bi uresničili svoj polni potencial na tem področju, vključevati oceno vpliva na družbeni spol. Medtem je v Nacionalnem programu enakih možnosti za ženske in moške v Sloveniji 2015–2020, „ministrski organ, pristojen za enakost spolov, sprejel več metod in orodij za integracijo načela enakosti spolov, kot so ozaveščanje o spolu, proračun za družbeni spol, vpliv družbenega spola na ocenjevanje, kazalniki družbenega spola, načrtovanje spolov, statistika spolov in podatki, razčlenjeni po spolu. Vendar pa v skladu s smernicami proračun za enakost spolov v praksi ne obstaja, medtem ko ocena vpliva na spol ostaja v povojih in se trenutno sistematično uporablja le na treh ministrstvih.“¹¹

Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2020–2030 odgovarja na pomanjkanje delovne sile v Sloveniji. Leta 2019 je bilo največ tujih delavcev zaposlenih v gradbeništvu, proizvodnih dejavnostih, prometu in skladiščenju¹². Zaradi naročil na podlagi spola, je večina delavcev, ki opravlja te poklice, moških. Moški priseljenci iz tretjih držav se soočajo tudi s pogostim izkoriščanjem, negotovostjo delovnih mest in previsoko stopnjo izobrazbe, vendar ta dokument obravnava zlasti potrebe in resničnosti priseljenk iz tretjih držav. Visoka stopnja brezposelnosti in neaktivnosti zlasti med priseljenkami iz tretjih držav se analizira s pomočjo podatkov, ki upoštevajo družbeni spol in skozi oceno učinka na spol, ne da bi se zanemarile različne škodljive prakse in prepričanja, ki ovirajo enakost spolov v vsaki kulturi v heterogenih migrantskih skupnostih. Kljub temu raziskave kažejo, da stereotipizacija priseljenk kot pasivnih in zatiranih spodbuja diskriminacijo ter ksenofobijo. Ksenofobija ovira vključevanje delovne sile in doseganje ciljev trajnostnega razvoja (SDG 8), dostojnega dela in gospodarske rasti. Cilj 8.8 SDG8 je namenjen zaščiti pravic delavcev migrantov; zmanjševanje ksenofobije je bistvenega pomena za zaščito teh pravic. Integracija bi morala biti dvosmerni dinamičen proces z namenom krepitve socialne vključenosti in boja proti ksenofobiji. Učenje o razlikah med spoloma je bistvenega pomena za reševanje različnih oblik neenakosti spolov v različnih kulturah. Študije primerov na eni strani kažejo, da so priseljenke izpostavljene ksenofobiji in socialni izključenosti glede na njihovo versko in etnično ozadje, po drugi strani pa patriarhalni modeli in neenakosti med spoloma migrirajo z ljudmi v ciljne države. Poleg tega neenakosti spolov v ciljnih družbah vplivajo na priseljenko prebivalstvo in obratno. Zato bosta učenje o razlikah med spoloma in vključevanje načela enakosti spolov vključeni v različne izobraževalne programe, namenjene različnim kulturnim skupinam. Družba znanja brez stereotipov je ena izmed prednostnih nalog Nacionalnega programa za enake možnosti žensk in moških 2015–2020. Ta prednostna naloga zahteva programe, ki se proti diskriminaciji borijo na podlagi spola in preprečujejo učinek steklenega stropa. V primeru priseljenk se integracijski programi borijo proti stereotipom glede na spol in narodnost.

Slovenija je na področju enakosti spolov na splošno nad povprečjem EU. Razlika med spoloma na trgu dela se zmanjšuje, vendar vztraja predvsem med migrantskimi skupnostmi iz tretjih držav. Za natančno oceno tega pojava so potrebni podatki, ki se odzivajo na spol in ne samo statistika spolov. Svet Republike Slovenije je zatrdil, da brezposelnost priseljenk vpliva na splošno integracijo priseljenških družin. Vendar je za doseg SDG 5 zelo pomembno, da se izognemo temu pristopu. Pristopu, pri katerem se integracija priseljenk vrednoti preko njihovega razmerja z moškimi ali družinami. **Priseljenke bodo v akcijskih načrtih obravnavane kot neodvisna človeška sila za trajnostni razvoj.**

¹¹ Evropski inštitut za enakost spolov, integracija načela enakosti spolov, 2019

¹² Uršula Klanjšek, Število zaposlenih tujcev oktobra 2019 za 81% večje kot pred petimi leti, SURS, 17. december 2019

Jezik je ena glavnih ovir za socialno in delovno integracijo. Ministrstvo za kulturo je pristojno za pripravo tečajev slovenskega jezika in tečajev spoznavanja slovenske družbe. Jezikovni tečaji morajo ustrezati različnim potrebam različnih žensk glede na njihovo individualno realnost. Celovit pristop pri zasnovi in izvedbi teh tečajev še vedno ni v celoti izpolnjen. Dokazi nevladnih organizacij in študije primerov kažejo, da priseljenke prihajajo iz različnih okolij. Nepismene ženske potrebujejo prilagojen program, medtem ko ženske z več izobrazbe potrebujejo jezikovne tečaje, s katerimi dosežejo raven komunikacije, ki jim omogoči izboljšanje možnosti na trgu dela. Zato je treba okrepiti individualistični pristop pri oblikovanju in izvajanju jezikovnih tečajev.

Vlada Slovenije razpisuje sredstva za podporo integraciji migrantov. Kljub temu ni strategije za sistematizacijo in vzdrževanje teh programov in njihovih rezultatov. Številni od teh programov so podprti z zunanjimi skladi, kot je sklad EU. Vzpostavljeno mora biti sistematično usklajevanje za vzdrževanje in spremljanje teh programov, ki jih večinoma vodijo nevladne organizacije. Okrepiti je treba sodelovanje med nevladnimi organizacijami in vladnimi uradi, kot sta Zavod za zaposlovanje in Vladni urad za podporo integracije migrantov. To bo povečalo stroškovno učinkovitost, kadar lahko rezultati teh programov izboljšajo raziskave o migracijah, integraciji in vključevanju načela enakosti spolov. Poleg tega se mora proračun za enakost spolov oblikovati na podlagi analize spolov, ocene učinka na spol in posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, ne samo na podlagi statističnih podatkov o spolih. Vloga Sveta za integracijo tujcev se mora okrepiti. Svet sestavljajo trije izvoljeni tuji državljani. En zastopa državljane ZDA, en predstavlja nekdanja ozemlja Jugoslavije, en je zadolžen za ostale državljane iz tretjih držav, vključen pa je tudi predstavnik nevladne organizacije. Svet deluje v okviru Ministrstva za notranje zadeve in daje nasvete o razvoju integracijskih ukrepov. V praksi so različne komisije in interesne skupine v državnem svetu trdile, da bi moral Svet za vključevanje tujcev okrepiti svoje vloge in dejavnosti¹³. Poleg tega geografska zastopanost v tem svetu ni dovolj, **prisotna mora biti tudi uravnotežena zastopanost spolov**. Vključevanje načela enakosti spolov bi moralo imeti ključno vlogo pri delu Sveta za vključevanje tujcev. To je pomembno za razvoj integracijskih politik od „enakosti na papirju“ do enakosti v praksi. Interesne skupine, ki se ukvarjajo s spolom, kot je neformalna skupina „No-Border Craft“, ki jo vodijo in so jo ustanovile priseljenke ter Slovenke, ali organizacije, kot je Mesto žensk, ki izvaja programe za podporo integraciji priseljenk v slovensko družbo, bi lahko dale pomembne nasvete za razvoj integracijskih ukrepov.

4. ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA GLEDE POLITIKE

Slovenska nacionalna resolucija o vključevanju načela enakosti spolov ima pomembne prednostne naloge, ki so bistvenega pomena za doseganje Agende 2030, vendar njeno izvajanje ni v celoti skladno z izvajanjem Agende 2030, ki upošteva spol. To se lahko kaže v integracijskih ukrepih za migrante v Sloveniji. V sedanjih integracijskih ukrepih načelo enakosti spolov ni sistematično uporabljeno. Ukrepi integracije migrantov v Sloveniji so še vedno „enakost na papirju“ s svojimi nedoslednostmi, ki jih obravnavajo nevladne organizacije. Ustanovitev Nacionalnega sveta za vključevanje tujcev je dober korak, vendar njegova vloga v praksi še vedno ni opredeljena ali okrepljena. Poleg tega predstavništvo v tem svetu obravnava geografsko ravnovesje in ne upošteva uravnotežene zastopanosti spolov. Da bi ohranila izboljšanje enakosti spolov v Sloveniji, mora vlada sprejeti konkretne ukrepe za oceno neenakosti spolov in ranljivosti med priseljenkimi skupnostmi v Sloveniji. Družba znanja brez stereotipov je ena od prednostnih nalog v slovenski resoluciji o vključevanju načela enakosti spolov. Študije primerov kažejo, da patriarhalni model in kulturno škodljivi pogledi na ženske obstajajo v priseljenkih skupinah s podobnimi pogledi v njihovih državah. Kljub temu raziskave kažejo, da stereotipizacija priseljenk kot pasivnih in zatiranih spodbuja diskriminacijo in ksenofobijo. Zato je treba okrepiti celostni pristop k učenju o razlikah med spoloma, da bi se borili proti stereotipom glede na spol in narodnost.

Kulturne norme in spolne vloge obremenjujejo ženske na splošno, vključno z migrantkami. Družba znanja brez stereotipov je ena od prednostnih nalog slovenskega nacionalnega programa za enake možnosti žensk in moških 2015–2020. Kulture so raznolike, čeprav je diskriminacija na podlagi spola univerzalna težava, ki ni povezana samo z določeno skupino ali kulturo. Zato bi morali biti izobraževalni programi za boj proti neenakosti med spoloma združljivi s potrebami in dejanskim stanjem v vsaki kulturi ter družbi, vključno s poddružbami. Spodbujanje stereotipov o migrantkah kot pokornih in zatiranih spodbuja diskriminacijo ter ksenofobijo nad njimi. Zato bi bilo treba programe ozaveščanja o enakostih spolov in medkulturnem učenju povezati s programi vključevanja v družbo, nagovarjati pa bi morali tako družbo gostiteljico kot migrantsko populacijo.

PRIPOROČILA

- Aktiviranje vloge sveta za integracijo tujcev s konkretnimi akcijskimi načrti, ki vključujejo načela enakosti spolov in oceno učinka na spol v njihova posvetovanja in delo.
- Izvolitev članov v Svet za integracijo tujcev ne sme temeljiti le na geografski zastopanosti, temveč tudi na spolno uravnoteženi zastopanosti.
- Povečati podporo v prvotnem programu za integracijo, da se zagotovi izobraževanje o državljanstvu in udeleževanju za migrantke iz tretjih držav - ne glede na njihov pravni status.
- Zagotoviti podporo množičnim pobudam, ki jih ustanovijo in vzdržujejo priseljenke.
- Vključiti integracijo načela enakosti spolov v določanje, oblikovanje, izvajanje in ocenjevanje integracijskih programov.
- Obogatiti dostop do javnih razpisov s sistematičnim usklajevanjem in nadaljnjo podporo nevladnemu sektorju, ki te programe izvaja.
- Uporaba medkulturne mediacije kot orodja za učenje razlik med spoloma in zagovorništvo migrantk.
- Proračun za raziskave glede spola, ki analizirajo položaj priseljenc kot neodvisne človeške sile za trajnostni razvoj in ne tako, da jih opredelijo v odnosu do moških ali družin.
- Izboljšanje usklajevanja med različnimi zainteresiranimi stranmi, ki delajo s priseljenkami, vključno z nevladnimi organizacijami in zavodom za zaposlovanje.
- Povečati ozaveščenost javnosti o zakonih, ki prepovedujejo diskriminacijo pri zaposlovanju v zvezi s spolom in narodnostjo.
- Integracijski programi morajo biti namenjeni slovenski družbi in priseljski skupnosti, da bi razkrili stereotipe in predsodke, ki temeljijo na spolu in narodnosti.



OBRAZI MIGRACIJ



Ta dokument je bil pripravljen s finančno pomočjo Evropske unije, DEAR program. Vsebina tega dokumenta je izključno odgovornost Zavoda Povod in pod nobenimi okoliščinami ne odraža stališče Evropske unije.

Dokument je del programa Cilji trajnostnega razvoja in migracije (Obrazi migracij), ki osvešča in nagovarja odločevalce, medije in javnost.

Program Obrazi migracij v Sloveniji koordinira
**Povod, Zavod za kulturo in razvoj mednarodnih
odnosov v kulturi**
Čučkova ulica 3, 2250 Ptuj

Vodenje raziskave in izvedba: Samar Zughool, mag.
Reka Si, Zavod za trajnostno bivanje
Februar 2021

www.povod.si
povod@povod.si



This project is funded
by the European Union