

Mr Jelena Predojević-Despić
Istraživač saradnik
Centra za demografska istraživanja
Instituta društvenih nauka
e-mail: braindrain@verat.net

UDK: 341
325.14(73)

Pregledni naučni rad

IMIGRACIONI ZAKONI I RAZVITAK USELJENIČKIH STRATEGIJA – PRIMER SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA

Kompleksan odnos međunarodnih migracija i uloge društvenih mreža, kao strategija povezivanja koje razvijaju migranti među sobom, veoma je važno proučavati iz pravne perspektive. Zakon ne predstavlja primarnu silu u kreiranju migracionih tokova. Ekonomski, socijalni, politički i porodični faktori su ti koji imaju najveći uticaj na migracije, dok zakonski okvir reguliše većinu društvenih uslova koji utiču na donošenje odluke o migriranju i na mikro i na makro nivou, kao i određuje moguće načine sprovođenja samog imigracionog procesa.

U radu je na primeru Sjedinjenih Američkih Država, kao najveće imigracione zemlje, prikazano na koji način razvitak pravnih regulativa, kao proizvoda političkog odgovora jedne zemlje na potrebe za stranom radnom snagom, može da utiče na demografske, socijalne i ekonomske osobine imigracionog kontingenta, kao i kako određeni pravni propisi mogu da postanu značajan činilac strategija povezivanja određenih društvenih grupa i razvitka društvenih mreža, ne samo među migrantima, već i nemigrantskim stanovništvom i u zemlji porekla i destinacije, a u cilju dobijanja useljeničke radne vize.

Jedan od najvažnijih postignuća američke imigracione politike je da se vremenom, kroz niz zakonskih izmena i dopuna donesenih u poslenjih pola veka, konstantno usavršava pravni okvir, koji omogućava useljavanje ili privremeni boravak za rad i školovanje onim strukturama stanovništva za koje se smatra da će na najbolji način doprinostiti društvu, ekonomskom i kulturnom napretku zemlje. U poslednjih nekoliko decenija kontingent obrazovanog i stručnog stanovništva iz

inostranstva je značajno uvećan. Međutim, jedan od najvećih nedostataka američke imigracione politike su vezane za probleme ilegalnih migracija. Rešavanje paradoksa između restriktivnih imigracionih mera i strukturalne potrebe za nekvalifikovanim poslovima, predstavlja veliki izazov za političke i pravne stručnjake ne samo u SAD-u već i većini drugih imigracionih zemalja. Na taj način će se i migrantima omogućiti da se u svojim useljeničkim strategijama, koje će uvek biti sastavni deo imigracionih procesa, što manje izlažu kršenju zakona.

Ključne reči: međunarodne migracije, imigracioni zakoni, useljeničke strategije, migrantske mreže

Prostorna pokretljivost stanovništva predstavlja pojavu koja je oduvek postojala u skoro svim društvenim kontekstima širom sveta. Sa druge strane, razlozi koji su doveli do migracija oduvek su bili raznoliki. Bilo da migriraju, da bi izbegli nasilje i progon, bilo da se radi o želji da se promeni sredina, poboljšaju socijalni i ekonomski uslovi života ili šanse za građenje karijere, razlozi migracija se u najširem smislu mogu posmatrati kao indikatori uslova u kojima određeno društvo funkcioniše¹: nivo dostignute ekonomska razvijenost, demokratičnosti, politike prema manjinama, poverenja i očekivanja u odnosu na organe vlasti i drugo.

U razmatranju savremenih međunarodnih migracija ne sme se izostaviti sve izraženiji proces globalizacije. To nije samo ekonomski fenomen, u smislu tokova kapitala, roba i usluga, već se razvijao paralelno sa tokovima ideja, kulturnih dobara i ljudi. Međunarodne migracije se veoma dobro prilagođavaju uslovima globalizacije. Tokom vremena se obim migracija stalno povećava, a njihove društvene i kulturne karakteristike se umnožavaju. Razvitak u informacionoj tehnologiji i mogućnostima transporta povećava obim privremenih, ponovnih i cirkularnih migracija. Takođe, sve veći broj migranata se usmerava ka životu u dva ili više društava paralelno i razvija transnacionalne zajednice. Takvi trendovi su povezani i sa jačanjem neformalnih društvenih mreža kao vidom komunikacije i organizacije koji prevazilaze granice nacionalnih država². Prostorna pokretljivost radne snage omogućava

1 Brochmann, G. (1999) The Mechanisms of Control. U Brochmann G. & T. Hammar (ur.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulations Policies*. Oxford – New York: Berg.

2 Castels, S. (2002) Migration and Community formation under Conditions of Globalization. *International Migration Review*, 36(4)

da se stvore mostovi između država koje daju, odnosno, primaju radnu snagu, dok međunarodne migracije i njeni kanali predstavljaju jedan od tih mostova³.

Kompleksan odnos međunarodnih migracija i uloge društvenih mreža, kao strategije povezivanja koju stvaraju i razvijaju migranti među sobom, veoma je važno proučavati i iz pravne perspektive. Stoga, glavni cilj ovog rada je da se na primeru Sjedinjenih Američkih Država, kao najveće imigracione zemlje prikaže na koji način razvitak pravnih regulativa, kao proizvoda političkog odgovora jedne zemlje na potrebe za stranom radnom snagom, može da utiče na demografske, socijalne i ekonomske osobine imigracionog kontingenta, kao i na koji način određeni pravni propisi mogu da postanu činilac povezivanja određenih društvenih grupa i razvitka društvenih mreža, ne samo među migrantima, već i nemigrantskim stanovništvom i u zemlji porekla i destinacije, a u cilju dobijanja useljeničke radne vize.

Većina država definisala je kriterijume, odnosno, imigracione regulative, pravila i procedure koje regulišu ulazak u zemlju osoba koje su rođene u drugoj zemlji i/ili ne poseduju njihovo državljanstvo, koje traže zaposlenje i/ili boravak u toj zemlji. Kada donosi odluku o migriranju, pojedinac retko kada uzima u obzir zakonske propise kao glavne faktore koji utiču na tu odluku. Međutim, zakon značajno utiče na migraciona kretanja. U osnovi, zakonom se određuju prava pojedinaca na svojinu i ekonomsku aktivnost, učešće u političkom životu, fizičku sigurnost, religijski i kulturni identitet, kao i porodične odnose. Sadržina i način na koji su ova prava uobličena pomažu da se strukturise određeni dijapazon mogućnosti na koje stanovništvo može da računa u zemlji porekla. Što je širi dijapazon tih mogućnosti, manja je šansa da će se pojedinci odlučiti da migriraju i obrnuto⁴. S obzirom da emocionalne veze predstavljaju snažan činilac vezanosti pojedinca za zajednicu u kojoj je odrastao, samo duboki društveni potresi mogu da ih uzdrmaju. Čak i kada se dogode takvi potresi, privrženost već ustaljenim odnosima i načinu života, kao i strah od nepoznatog, predstavljaju značajne razloge da pojedinac ostane u zemlji porekla. Ta inercija može biti prevaziđena ukoliko postoji garancija da će u zemlji destinacije moći da sebi

3 Hily, M.A., Berthomiere, B., Spencer, D. (2006) „The Notion of „Social Networks“ in Migration“. *Migracijske i etničke teme*, 22(4)

4 Schuck, P. (2008) Law and the Study of Migration. U Brettell, C & J. Hollifield (ur.) *Migration theory – Talking across Disciplines*. p. 239-258 Routledge: New York.

priušte povoljnije uslove za život, odnosno, mogućnosti koje im zakon omogućava da postignu. Potencijalni migranti koji se nalaze u procesu donošenja odluke o migriranju i mere potencijalni dobitak od migriranja, upoređuju ovaj dijapazon mogućnosti pre nego što odluče da li će, kada, gde, kako i sa kim migrirati⁵.

Kada se govori o tome na koji način zakoni mogu da utiču na donošenje odluke o migriranju i migraciona kretanja, treba istaći značaj takozvanog „zakona u glavama migranata“ (*law in the mind*), koga je u pravnu terminologiju uveo Piter Šak⁶. Ovaj autor je osnovnoj podeli zakona Roska Paunda na teorijsko pravo i primenu zakona u praksi (*law in the books* i *law in action*), dodao novu kategoriju. On smatra da su razlike između formalno donetih zakona i zakona koji se primenjuju, bez obzira što postoje u svim pravnim i društvenim sistemima, najveće kada se govori o imigracionoj politici. Stoga zaključuje da različite grupe aktera u imigracionom sistemu uzimaju u obzir različite aspekte tog sistema ili iste aspekte imigracionog sistema posmatraju na različite načine⁷. Razlike u perspektivi percepcije imigracionog sistema mogu se dobro videti kada se uporedi migrantsko i nemigrantsko stanovništvo iste zajednice, jer ove dve grupe na različite načine gledaju na imigracione zakone i migraciona iskustva, bez obzira na njihove čvrste veze i bliske međusobne odnose⁸.

Zakonom se ne oblikuju samo namere i odluke o potencijalnom migriranju, njim se one takođe i ograničavaju. Postoje različiti motivi za uspostavljanje i donošenje zakonskih propisa pomoću kojih neka država kontroliše priliv imigranata. U modernim demokratskim državama postoji uzajamno delovanje očuvanja suvereniteta kroz kontrolu teritorije sa jedne strane preko spoljnih granica, a sa druge strane interno – kroz kontinuirane napore na očuvanju društvene i kulturne osobenosti zajednice određene nacionalne države. Imigraciona politika, kao konkretan izraz ovog međudnosa takođe je izložena uticaju različitih faktora⁹: a) *nacionalna bezbednost* – očuvanje mira i stabilnosti; b)

5 Schuck, P. (2008) Op. Cit.

6 Shuck, Peter. (1994) Rethinking Informed Consent. *Yale Law Journal* 103: 899-959

7 Schuck, P. (1994) Op. Cit.

8 Levitt, P. (1997) Transnationalizing Community Development: The Case of Migration between Boston and the Dominican Republic. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 26: 509-526.

9 Brochmann, G. (1999) Op. Cit.

nacionalna ekonomija – razmatranje potreba tržišta rada, opterećenosti javnog budžeta izdvajanjima za socijalna davanja i dr; c) *demografija* – razmatranje demografskih struktura stanovništva, procesa starenja, nivoa rađanja, gustine naseljenosti i drugo; d) *socijalna i kulturna kohezija* – očuvanje nacionalnog identiteta, religijske tradicije, društvene integracije i drugo.

Kombinovanjem navedenih faktora stvara se osnova za punopravno formiranje nacionalne politike prema imigrantima. Skoro sve imigracione zemlje teže da ograniče useljeničke procese. Kako bi se zaštitili od prekomernih i nelegalnih migracija, zakonom, koji definiše kategorije legalnih migranata, kao i procesima primenjivanja zakonskih odredbi, određuje se ko će u najvećoj meri činiti buduće strukture stanovništva određene države¹⁰. Iako pravni analitičari naglašavaju važnost restriktivnih imigracionih zakona, takođe se u mnogim zemljama zakon koristi za pridobijanje određenih migranata – naročito za one koji poseduju visoko obrazovanje, potrebna znanja i veštine, investicione resurse ili atraktivne političke attribute¹¹.

Treba istaći da i kriterijumi za prijem mogu postati deo strategije kojima pribegavaju potencijalni migranti, koja može voditi ka odluci da se ne migrira, ka imigraciji ili ilegalnom prelasku granice. Te strategije su povezane sa širim društvenim kontekstom, odnosno stanjem u socijalnom, ekonomskom, pravnom i političkom smislu i u zemljama porekla i destinacije¹². Jedna od strategija kojima migranti često pribegavaju u imigracionom procesu u poslednjih nekoliko decenija je i stvaranje migrantskih mreža kroz jačanje različitih oblika povezanosti ne samo među migrantima, već i nemigrantskim stanovništvom i u zemlji porekla i destinacije. Istraživanja sprovedena među različitim populacijama širom sveta pokazala su da postoje kvalitativne razlike u tipovima društvenih veza koje se formiraju među različitim društvenim i ekonomskim slojevima stanovništva. Među visokoobrazovanim stanovništvom i stručnjacima obično se formiraju migrantske mreže koje su zasnovane na tzv. „slabim“ vezama. Visokoobrazovani i stručnjaci

10 Schuck, P. (1998) *Citizens, Strangers and In-Betweenes: Essays on Immigration and Citizenship*. Boulder, CO: Westview Press.

11 Morokvašić, M. (2003) Migracije u Evropi: Zabrinutost povodom proširenja Evropske unije na Istok. *Stanovništvo*, god. XLI, br. 1-4.

12 Boyd, M. (1989) „Family and Personal Networks in International Migration: Recent Developments and New Agendas“. *International Migration Review*, 23(3)

imaju širok spektar različitih društvenih mreža koje su sačinjene od kolega, prijatelja i rođaka koje u slučaju potrebe angažuju za pomoć pri imigracionom procesu i pronalazanju posla u novoj sredini¹³. Takođe, slabe veze između budućih migranata u zemljama porekla i njihovih sponzora u zemljama destinacije imaju veoma važnu ulogu u raznim etapama imigracionog procesa, jer unapred dobijeni posao je u mnogim razvijenim državama preduslov za dobijanje useljeničke vize. Sa druge strane, nekvalifikovana i niskokvalifikovana radna snaga se u imigracionom procesu uglavnom oslanja na tzv. "jake" ili rođačke veze, jer ove grupe potencijalnih migranata useljeničku vizu mogu da dobiju jedino ukoliko za njih garantuje neki član porodice u zemlji imigracije. Mreže zasnovane na porodičnim vezama imaju glavnu ulogu i kada se posmatraju nelegalne migracije, u kojima većinom učestvuje stanovništvo iz najnižih društvenih i ekonomskih slojeva¹⁴.

Zakon, stoga, ne predstavlja primarnu silu u kreiranju migracionih tokova. Ekonomski, socijalni, politički i porodični faktori su ti koji imaju najveći uticaj na migracije, dok zakonski okvir reguliše većinu društvenih uslova koji utiču na donošenje odluke o migriranju i na mikro i na makro nivou¹⁵. Međunarodne migracije se često upoređuju sa vozom koji stalno povećava brzinu, kao pogonsko gorivo služe mu ekonomski i socijalni faktori, dok država treba da predstavlja prekidač kojim se u skladu sa potrebama može ili promeniti putanja kretanja voza ili kojim se čak cela kompozicija može izbaciti iz šina¹⁶.

Sjedinjene Američke Države, kao najveća imigraciona zemlja, tokom druge polovine XX veka donela je nekoliko imigracionih zakona, čiji je glavni cilj, kako se navodi, da se doprinese što efikasnijem ekonomskom, društvenom i političkom napretku države, kao i da se zaštite američki građani od potencijalnih negativnih društvenih, političkih i ekonomskih posledica prekomerne imigracije¹⁷. Doneti zakoni su od dotadašnje politike „otvorenih vrata“ doveli do politike restrikcija

13 Meyer, J. (2001) Network Approach versus Brain Drain: Lessons from the Diaspora. *International Migration*, 39(5)

14 Boyd, M. (1989) Op. Cit.

15 Schuck, P. (2008) Op. Cit.

16 Hollifield, J. (2008) The Politics of International Migration. How Can We „Bring the State Back In“? In Brettell, C & J. Hollifield (eds.) *Migration theory – Talking across Disciplines*. p. 183-237. Routledge: New York.

17 U.S. Commission on Immigration Reform (1997) *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy* 24.

prema potencijalnim imigrantima kroz stvaranje sistema preferencijala, odnosno, davanja prednosti pojedinim grupama imigranata, koje je država odredila kao prioritetne. To su sa jedne strane bili uglavnom visokoobrazovani i stručni imigranti za čijim znanjima i veštinama je vladala poteba u datom periodu, ili članovi porodica državljana SAD-a. Tako koncipirani zakoni doprineli da se tokom vremena stvore uslovi za razvitak različitih strategija povezivanja državljana SAD-a, stanovništva koje je u međuvremenu dobilo radni boravak i budućih imigranata, koji na osnovu rođačkih (jakih veza) ili profesionalnih (slabih) veza, u skladu sa važećim pravnim propisima mogu da dobiju useljeničku vizu. Na taj način tokom vremena pravne odluke u viznom sistemu sve bitnije utiču na raspoloživost preferentnih kategorija potencijalnih imigranata, koji, zauzvrat, mogu da utiču na dalju primenu istih propisa¹⁸. Tako se i celokupna američka imigraciona politika razvijala u skladu sa ovom dihotomnom podelom društvenih veza¹⁹.

Od 1920-ih godina doneta su tri velika, kao i nekoliko manjih pravnih akata koji su tokom poslednjih pola veka uticali na značajno povećavanje broja dodeljenih viza stručnjacima i visokoobrazovanom stanovništvu na osnovu dva osnovna tipa veza – rođačkim i profesionalnim. 1952. godine donet je Nacionalni imigracioni zakon (poznat kao *McCarran-Walter Act*), koji je doneo nekoliko vežnih promena u imigracionoj regulativi koja se sprovodila još od 1920-ih godina, kada je uveden sistem kvota (*Quota Law*). Iako je zakon iz 1952. zadržao sistem državnih kvota, po prvi put je uveden sistem viznih preferencijala. Novim zakonom se favorizovalo pridruživanje porodica državljana SAD-a, tako što je za bračne partnere i njihovu maloletnu decu ovim zakonom predviđen neograničen broj ulaznih viza. Od svih brojčano ograničenih viza, zakonom je određeno da pedeset posto državne kvote bude dodeljeno visokoobrazovanim i stručnim radnicima za čijim kvalifikacijama postoji potreba, a domicilno stanovništvo ne može da je podmiri. Dodatnih dvadeset posto viza iz ove kategorije je predviđeno za supružnike i nevenčanu odraslu decu stranaca sa ranije dobijenom useljeničkom vizom²⁰. Ovim zakonom su takođe uvedene

18 Lobo, A.P. & J.J. Salvo (1998) Changing U.S. Immigration Law and the Occupational Selectivity of Asian Immigrants. *International Migration Review*. 32(3)

19 Bagchi, A.D (2001) Migrant Networks and the Immigrant Professional: An analysis of the role of weak ties. *Population Research and Policy Review* 20: 9-31.

20 Daniels, R. (1993) United States Policy Towards Asian Immigrants: Contemporary

nove kategorije viza za rođake državljana SAD-a, kao što su roditelji i nevenčana odrasla deca. Međutim, na njihovo dodeljivanje moglo se računati jedino u slučaju da godišnji broj dodeljenih viza bude manji od planirane godišnje kvote.

U godinama koje su sledile donošenju ovog zakona, uprkos manjim fluktuacijama²¹, primećen je određeni porast broja useljenih visokoobrazovanih i stručnih lica. Između 1953. i 1964. godine, koja je prethodila donošenju novog imigracionog zakona, učešće kategorije „profesionalni, tehnički i slični radnici“ u odnosu na ukupan broj useljenih lica povećao se sa 7,5% na skoro 10%²². Međutim, smatra se da bi ovaj porast bio značajno veći, da to nije sprečeno upravo odredbama državnih kvota ovog zakona²³. Značajno je da su ovim zakonom, iako simbolično, ipak odškrinuta vrata imigraciji iz azijskih zemalja, koja će usled kasnijih zakonskih odredbi dobijati sve više na značaju²⁴. Takođe, *McCarran-Walter Act* je uvođenjem navedenih kategorija sistema viznih preferencijala inicirao i jasno definisao na osnovu kojeg se tipa veza između potencijalnih imigranata i osoba (jemaca) koje garantuju za njih može dobiti useljenička radna viza. Kao što je već rečeno, to su ili porodični odnosi ili pronalaženje poslodavca koji će biti spreman da pred zakonom bude garant za dobijanje radne vize, tako da su se i kasnije strategije povezivanja migranata razvijale u tom pravcu.

Imigracioni zakon, odnosno (*Immigration and Nationality Act*), doživeo je značajne izmene uvođenjem novih amandmana 1965. godine (*Hart-Cellar Act*). Sistem državnih kvota zamenjen je određivanjem gornje granice planiranog broja viza posebno za istočnu (Evropa), odnosno, zapadnu zemljinu hemisferu (Azija). Zakonom je predviđeno da se godišnje dodeli 170 hiljada viza licima iz zemalja sa istočne hemisfere (sa limitom od 20 hiljada za svaku državu) na osnovu revidiranog sistema preferencijala, kao i 120 hiljada viza za lica iz

Developments in Historical Perspective. *International Journal*. Spring, 48:310-334.

21 U imigracionoj statistici SAD-a događa se da broj useljenih lica koji nisu prijavili zanimanje bude znatan. Lica koja se useljavaju kao primarni nosioci vize na osnovu radnih preferencijala češće prijavljuju zanimanje nego članovi njihovih porodica ili oni koji se useljavaju na osnovu porodičnih preferencijala.

22 US Department of Justice. Immigration and Naturalization Service (1953-1977). Annual Report of the Immigration and Naturalization Service. Washington, DC.

23 Keely, C.B. (1971) Effects of the Immigration Act of 1965. On Selected Population Characteristics of Immigrants to the United States. *Demography*. May 8(2).

24 Lobo, A.P. & J.J. Salvo (1998) Op. Cit.

zemalja sa zapadne hemisfere, po principu ko se prvi prijavi. Zakonskim izmenama iz 1976. godine, zemlje zapadne hemisfere su stavljene pod isti sistem preferencijala kao i istočne. 1978. godine napravljen je limit za sve zemlje zajedno, i iznosio je 290 hiljada, odnosno, 1980. godine umanjen je na 270 hiljada viza godišnje.

Promene u sistemu preferencijala u odnosu na verziju Zakona iz 1952. godine dovele su do otežavanja imigracije na osnovu zaposlenja. Novi sistem je radne, odnosno, profesionalne odrednice razdvojio na dve kategorije, ostavljajući samo 20% (34 hiljade) svih bročano limitiranih viza za visokoobrazovani i stručni kadar. Pored toga, njihov prioritet je spušten sa prvog na treće odnosno šesto mesto u okviru sistema preferencijala. Dodatnu prepreku za ovu vrstu imigracije stvorila je i zakonska odredba kojom se Ministarstvo za rad obavezuje da imigracionim vlastima izda uverenje da nijedan radnik-imigrant neće zauzeti radno mesto nekom američkom radniku, niti će negativno uticati na zarade ili uslove rada već zaposlenih radnika iz SAD-a na istim radnim mestima. Kasnijim izmenama iz 1976. godine (*Eilberg Act*) uvedeno je pravilo da podnosioci zahteva za useljeničku vizu na osnovu trećeg preferencijala („stručnjaci/naučnici/umetnici izuzetnih znanja i veština“) moraju da imaju ponudu za zaposlenje pre nego što se usele u zemlju. Na taj način, teret obezbeđivanja dokaza da na tržištu radne snage nema kadrova koji bi mogli da obavljaju tražene poslove pao je na potencijalne poslodavce, što je dodatno otežalo mogućnost dobijanja stalnog radnog boravka na osnovu zaposlenja²⁵. Međutim, i pored ovih ograničenja, dalje useljavanje stručnjaka je nastavljeno u sve većem obimu. Između 1965. i 1970. godine broj visokoobrazovanih imigranata i stručnjaka je povećan sa 28,8 hiljada na 46,1 hiljadu lica²⁶. Iako to nije bio željeni efekat²⁷, zakonske izmene iz 1965. dovele su do porasta u broju imigranata iz azijskih država koje su ranije ili bile isključene ili je imigracija njihovih državljana bila strogo kontrolisana. Ukidanjem kvota baziranih na etničkom poreklu, kao i podsticanjem ponovnog spajanja

25 Yochum, G. & V. Agarwal (1988) Permanent Labor Certifications for Aliens Professionals, 1975-1982. *International Migration Review*, 22(2)

26 US Department of Justice. Immigration and Naturalization Service (1953-1977). Op. Cit.

27 Reimers, D. (1983) An Unintended Reform: The 1965. Immigration Act and Their World Immigration to the United States. *Journal of American Ethnic History*. Fall.

porodica, imigracioni tokovi iz Azije su se kontinuirano uvećavali²⁸, dok je visokoobrazovani i stručni kadar u okviru njih zauzimao značajno mesto²⁹.

Amandmani izglasani 1965. godine doveli su do daljeg favorizovanja imigracije i trajnog useljavanja direktnih rođaka državljana SAD-a. Međutim, ove promene su doprinele da dođe do vidnog povećanja ovog trenda. Zakonom iz 1952. godine je određeno da vize za roditelje i nevenčanu decu američkih državljana ne mogu da pređu 30% predviđene kvote za svaku zemlju, dok je amandmanima iz 1965. ovo preinačeno, čime je omogućeno dobijanje neograničenog broja viza za ove grupe useljenika. Takođe, izmene su se odnosile i na uvođenje nekoliko novih kategorija srodstva u vizni preferencijalni sistem, kao što su braća i sestre, i venčana deca državljana SAD-a.

Hart-Cellar aktom uvedene su odrednice kojim je prvi put data mogućnost za useljavanje izbeglica i nekih posebnih grupa imigranata, kao što su sveštenici. Međutim, predviđen broj ulazaka za ove kategorije bio je veoma mali (za izbeglice 6% od ukupnog broja limitiranih viza). Iako su u to vreme porodične i profesionalne migrantske mreže predstavljale najvažnije strategije za sticanje useljeničkih viza, ove promene su dovele do začetaka nove vrste migrantskih mreža, koje će vremenom dobijati sve više na značaju³⁰, jer će izbeglice održavati i jačati veze, kako između sebe, tako i sa rođacima i prijateljima u zemljama iz kojih potiču.

Kao odgovor na značajan porast imigracije stanovništva iz zemalja tzv. „trećeg sveta“, doneseno je nekoliko zakona kojima bi se ti imigracioni trendovi smanjili. S obzirom da je konkurencija na tržištu rada između imigrantskog i domicilnog stanovništva, naročito kada su u pitanju poslovi koji traže stručna znanja i veštine, postajala sve oštrija, Kongres je izglasao nekoliko pravnih akata čiji je cilj bio da se zaštite određena zanimanja. Zakon iz 1976. godine je trebalo da zaštiti američke medicinske radnike od rastuće konkurencije tako što je ograničeno useljavanje imigranata koji su stekli medicinske diplome

28 Friedman, S. (1973) The Effect of the US Immigration Act of 1965. on the Flow of Skilled Immigrants from Less Developed Countries. *World Development*. Vol. 1.

29 Keely, C.B. (1975) Effects of U.S. Immigration Law on Manpower Characteristics of Immigrants. *Demography*, 12:2.

30 Jelena Predojević-Despić (2008) Migracije stanovništva iz jugoistočne Evrope u Sjedinjene Američke Države na razmeđu dva veka i mesto Srbije u njima. *Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja jugoistočne Evrope*. Niš:Ekonomski fakultet.

u drugim zemaljama (*Health Professions Educational Assistance Act*). Zakonom su sve zdravstvene delatnosti (osim dijetetičara) skinute sa liste prioritetnih zanimanja, koje je propisivalo Ministarstvo rada. Takođe, pored pooštrene procedure za nostrifikaciju medicinske diplome, strani lekari su morali da pruže dokaze o jezičkoj kompetentnosti, što je značajno otežalo useljavanje lekara i drugih medicinskih radnika sa ne-engleskog govornog područja i iz nerazvijenih zemalja³¹.

1986. godine izglasani su amandmani čiji je cilj bio da se spreči sklapanje fiktivnih imigrantskih brakova u cilju dobijanja useljeničkih viza (*Immigration Marriage Fraud Amendments*). Amandmanima je predviđeno da se tek posle dve godine braka može podneti zahtev za useljeničku vizu. Tokom tog perioda potencijalni imigrant dobija status potencijalnog useljenika, a po isteku dve godine, ukoliko, kako se navodi – pruži valjane dokaze o postojanju bračne zajednice ili iskrenim naporima da se ona sačuva, imao je pravo da podnese molbu za promenu statusa. U kasnijem periodu se pokazalo da su ove mere dovele do smanjivanja korišćenja braka kao strategije za rešavanje imigrantskog statusa u SAD-u. Značajno je smanjeno oslanjanje useljenika na ovu značajnu formu rođaćkih veza kao mogućnosti za imigraciju, što je uticalo na širenje drugih vrsta mreža, naročito onih koje su omogućavale useljenje na osnovu zaposlenja³².

1990. godine donet je zakon (*1990 Immigration Act*) koji je u najvećoj meri uticao na favorizovanje migracija na osnovu zaposlenja³³, što se uglavnom odnosilo na visokoobrazovane i stručne kadrove. Pored predviđenih 65 hiljada viza za useljenike iz programa raznolikosti³⁴ (*diversity program*) i azilante, zakonom su i formalno razdvojene useljeničke kategorije – na osnovu porodičnog jemstva, odnosno, zaposlenja. Broj predviđenih useljeničkih viza je povećan na 700 hiljada

31 Yochum, G. & V. Agarwal (1988) Op. Cit.

32 US Department of Justice. Immigration and Naturalization Service (1972-1992). *Immigrants Admitted to the United States*. Washington, DC.

33 Papademetriou, G.D. (1993) Critical Issues in the U.S. Legal Immigration Reform Debate. Light, & Bachu, P., Karageorgis, S. (eds.) *Immigration and Entrepreneurship*. New Brunswick: Transaction Publications.

34 Imigranti iz tzv. „diversity“ programa pripadaju licima iz zemalja sa niskim nivoima legalne imigracije u SAD. Godišnji limit je oko 50 hiljada (2006. je iznosio 44,5 hiljada), a određuju se na osnovu godišnjeg prijema u prethodnih pet godina i ukupnog broja stanovnika određenog regiona, i ne može preći 3850 lica godišnje za jednu državu.

godišnje, dok je u kasnijem periodu smanjen na 675 hiljada. Najveću izmenu predstavlja uvođenje tri nove stručne kategorije u okviru sistema preferencijala: osobe sa izuzetnim sposobnostima, pojedinci koji žele da investiraju u biznis u cilju obezbeđivanja novih radnih mesta (tzv. preduzetnici), kao i drugi „naročiti“ imigranti. Ukupan broj predivđenih viza na godišnjem nivou za useljenike čije su kvalifikacije važne za privredu SAD-a porasle su sa 34 hiljade na 146 hiljada, s tim što su u taj broj uključeni bračni partneri i deca nosilaca useljeničke vize³⁵.

Statistički podaci potvrđuju da su navedene promene imale ključni značaj za značajan porast broja imigranata u SAD-u na osnovu potencijalnog zaposlenja: 1991. godine 59,5 hiljada, 1996. 117,5 hiljada, 2001. 178,8 hiljada, a 2006. 159,1 hiljadu lica³⁶. Takođe, treba naglasiti da su većinu tog broja činili visokoobrazovani useljenici i članovi njihovih porodica – deca i supružnici. Bračni partneri, odnosno partnerke (jer su nosioci lista uglavnom muškarci), u momentu useljenja takođe su posedovali fakultetsku diplomu, što je dodatno uticalo na obrazovnu strukturu ove useljeničke kategorije.

Kada se posmatraju podaci o obrazovnoj strukturi stanovništva koje nije rođeno u SAD-u, vidi se da se tokom poslednjih nekoliko decenija broj lica sa završenim fakultetom ili višim stepenom obrazovanja konstantno uvećavao³⁷, kao i njihov udeo u okviru ukupne populacije rođene van SAD-a. Dok je do 1970. godine njihov broj iznosio 1,0 milion (23,3%), tokom 1980-ih se uvećao na 1,7 (23,8%), 1990-ih na 2,3 miliona (27,6%), da bi samo u periodu između 2000. do 2003. godine on iznosio 1,1 milion, što je čak 36,3% ukupne populacije koja se u tom periodu uselila u SAD. Podaci o ukupnom broju stanovništva SAD-a rođenih van njenih granica prema regionalnom poreklu pokazuju da je odnos visokoobrazovanih u odnosu na ukupan broj još značajniji. 2002.³⁸ godine ukupan broj rođenih van SAD-a iznosio je 25,8 miliona, od čega je sa fakultetom ili višim stepenom obrazovanja bilo 6,8 miliona

35 Bagchi, A.D (2001) Op. Cit.

36 US Department of Homeland Security (2007) *2006 Yearbook of Immigration Statistics*.

37 U.S. Census Bureau (2005) *American Community Survey, 2003*. Immigration Statistics Staff, Population Division. (Podaci u tekstu odnose se na stanovništvo staro 25 i više godina. Iako podaci ne pokazuju da li je obrazovanje stečeno u SAD-u ili drugim zemljama, smatra se da je većina fakultetski obrazovanih lica stekla svoje zvanje u inostranstvu).

38 U.S. Census Bureau (2003), *Current Population Survey, March 2002*. Ethnic and Hispanic Statistics Branch, Population Division.

ili 26,5%, odnosno čak 5,4 miliona ili 42,0% - ne računajući imigrantski kontingent iz Latinske Amerike, koga uglavnom čini nekvalifikovana radna snaga. Najveći broj najobrazovanijih grupa stanovništva potiče iz Evrope – ukupno 4,0 miliona, odnosno, 1,4 miliona (34,7%) sa najvišim stepenom obrazovanja, i Azije 6,9 miliona, tj. 3,5 miliona, što čini skoro polovinu (48,9%) svih useljenika sa tog kontinenta.

* * *

Zakonske regulative pomažu da se izgradi i jasno strukturiše kompleksan niz faktora koje pojedinci ili društvene grupe mogu da uzmu u obzir u procesu donošenja odluke o migriranju. Zakonom se određuje formalni status koji migrant može da stekne, ali on takođe doprinosi boljem razumevanju normativnih i kulturoloških okolnosti u okviru kojih migrant može da traži svoj put ka uspehu u zemlji imigracije. Zakon stvara političke institucije i daje im legitimitet, kao i uređuje i reguliše zakonske procedure na osnovu kojih se sprovode imigracioni procesi i dodeljuju formalni statusi kroz koje migranti u tom procesu prolaze. Zakon takođe mora udruženo da deluje sa drugim društvenim mehanizmima kako bi se izgradili što bolji uslovi, kako za prijem, tako i zadržavanje imigranata, odnosno njihovu integraciju u novu sredinu i društvo³⁹.

Jedan od najvažnijih postignuća imigracione politike Sjedinjenih Američkih Država je da se vremenom, kroz niz zakonskih izmena i dopuna, usavršava optimalni pravni okvir, koji omogućava useljavanje ili privremeni boravak za rad i školovanje onim strukturama stanovništva za koje se smatra da će na najbolji način doprinostiti društvenom, ekonomskom i kulturnom napretku zemlje. Međutim, jedan od najvećih nedostataka američke imigracione politike su vezane za probleme ilegalnih migracija. Rešavanje paradoksa između restriktivnih imigracionih mera i strukturalne potrebe za nekvalifikovanim poslovima, odnosno, stvaranje pravnog okvira koji će „potrebne, ali nedobrodošle migrante“ preobraziti u dobrodošle, i na taj način njihov status usaglasiti sa trenutnim potrebama za radnom snagom, predstavlja veliki izazov za političke i pravne stručnjake ne samo u SAD-u već i većini drugih imigracionih zemalja. Na taj način će se i migrantima omogućiti da se u svojim migracionim strategijama, koje će uvek biti sastavni deo migracionih procesa, što manje izlažu kršenju zakona.

39 Schuck, P. (2000) *The Limits of Law: Essays on Democratic Governance*. Boulder, CO: Westview Press.

Jelena Predojević-Despić, MA
Center for Demographic Research
Institute of Social Science,
Belgrade

IMMIGRATION LAWS AND DEVELOPMENT OF IMMIGRATION STRATEGIES – THE UNITED STATES OF AMERICA THE CASE STUDY

Complex relationship between international migrations and the role of social networks, as strategies of connecting developed by the migrants themselves, is very important to study from the legal point of view. The law is not a primary force in the creation of migration courses. The economic, social, political and family factors are those which have the biggest impact on migrations, whereas the legal framework regulates most of social courses which influence the passing of decisions on migration, both on the micro and macro level, and establishes possible ways of conduction of the immigration process itself.

On the example of the United States of America, as the largest immigration country, in the paper was shown in which way the development of legal regulations, as the product of the political reply of a country to the needs for foreign labour, can influence the demographic, social and economic characteristics of the immigration quota, and how certain legal regulations can become a major factor of strategies of connection of certain social groups and development of social networks, not only among migrants, but also among the non-migrant population, both in the country of origin and in the country of destination, with a view to issue of an immigration work visa.

One of the most important achievements of the US immigration policy is that, in time, through a series of law amendments passed in the last half a century, the legal framework has been constantly improved, which makes possible immigration or temporary stay for work and schooling to those population structures which are deemed to contribute to the social, economic and cultural progress of the country in the best

way. In the last few decades, the quota of educated and skilled population from abroad has increased significantly. However, one of the most significant shortcomings of the American immigration policy is connected to the problems of illegal migrations. The solving of the paradox between restrictive immigration measures and the structural need for unskilled jobs is a considerable challenge for political and law experts not only in the United States, but in most other immigration countries. In this way the migrants will also be enabled to expose themselves as little as possible to law violation in their immigration strategies which will always be part of migration processes.

Keywords: *international migration, immigration law, immigration strategies, migrant networks*