

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Dodiplomski visokošolski strokovni študijski program Management

Diplomska naloga  
PROST PRETOK DELAVCEV PO PRIKLJUČITVI  
SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO

Mentor: Mag. Peter JEŠOVNIK

KOPER, 2005

IVAN KOTNIK

## **POVZETEK**

Prosto gibanje oseb je ena od temeljnih zakonsko zagotovljenih svoboščin v EU, vključno s pravico do prebivanja in dela v drugi državi članici. Pravica do prostega gibanja se ne nanaša zgolj na delavce, ampak tudi na druge skupine oseb, kot so študenti, upokojenci in nasploh vsi državljani EU. To je morda najpomembnejša pravica, ki jo posameznikom zagotavlja zakonodaja Skupnosti, saj je bistvena sestavina tako notranjega trga kot evropskega državljanstva. Ob vstopu novih članic v EU, po prvem maju 2004, pa na področju prostega pretoka delavcev še vedno niso odpravljene vse ovire, predvsem pri zaposlovanju delavcev iz novih članic, ki bi se želeli zaposliti v kateri izmed starih članic EU. Prehodna ureditev, ki omejuje prosto zaposlovanje delavcev med novimi in starimi državami je določena v pristopnih pogodbah in je zapletena, kar je predvsem posledica prožnosti njenega izvajanja. Zaradi vsega tega je težko podati povsem natančne informacije o prostem pretoku delavcev, kajti vsaka od starih držav članic EU sama odloča o dostopu državljanov novih držav članic (razen Cipra) na svoj trg dela.

Ključne besede: Evropska unija, notranji trg, zaposlovanje, pretok delavcev, migracije

## **ABSTRACT**

Free movement of people is one of the fundamental rights of the European Union. Free movement of people is not granted only to workers; it is extended to students, pensioners and all EU citizens. This is perhaps the most important right of individuals, guaranteed by fundamental EU laws as being the essential ingredient of the internal market and the idea of European citizenry. After the last EU enlargement in May 2004, barriers enabling free movement of workers from new members to old member states are still in place. Transitional regulation, which restricts free employment of workers from new member states to old member states is a part of the accession treaty. This complex treaty entails all information about free movement of people, which can be difficult to decipher. The synopsis of this work is the future of the free movement of people, which looms to become an independent decision of respective EU States.

Key words: European Union, internal market, employment, migration

UDK: 331.103:061.1EU(043.2)

## KAZALO VSEBINE

<b>1</b>	<b>Uvod</b>	<b>1</b>
1.1	Pomen prostega pretoka oseb za uspešno integracijo EU	1
1.2	Namen in cilji diplomskega dela	2
1.3	Kratka vsebina in metode obravnavanja	2
<b>2</b>	<b>Ekonomski vidiki prostega pretoka oseb</b>	<b>3</b>
2.1	EU kot ekonomska integracija	3
2.1.1	Proces vzpostavljanja notranjega trga	4
2.1.2	Pomen prostega pretoka oseb za delovanje EU	7
2.2	Preseljevanje zaradi dela	8
2.2.1	Zakaj odhajajo ljudje na delo v tujino	9
2.2.2	Vpliv tujih delavcev na brezposelnost in plače	10
2.2.3	Pogled delodajalcev na zaposlovanje tujcev	11
2.2.4	Pogled domačinov na prihod tujcev	12
2.2.5	Vpliv odseljevanja ljudi na državo iz katere prihajajo	13
2.3	Dejavniki pomembni za dobro zaposlitev in in kariero v državah Unije	13
2.4	Pričakovanja na delovnem trgu EU ob priključitvi novih držav članic	14
<b>3</b>	<b>Slovenci na delu v tujini - dosedanja praksa</b>	<b>17</b>
3.1	Zgodovinski pregled	17
3.2	Kako iz Slovenije na delo v tujino - mednarodni sporazumi med Slovenijo in državami Unije	17
3.3	Pripravljenost slovenskih državljanov za iskanje dela v Uniji	19
3.4	Obseg in značilnosti Slovencev, ki bi se predvidoma zaposlili v Uniji	20
3.5	Mobilnost med Slovenci	20
3.6	Razlogi za nizko mobilnost	20
3.6.1	Potovanje brez vize - visa free travel	21
3.6.2	Jezik kot največja ovira pri mednarodni mobilnosti	21
3.7	Iskanje dela v tujini kot običajen pojav	21
3.8	Kako na delo v tujini gledajo delavci, ki tam delajo	22
<b>4</b>	<b>Pregled novega zakonskega okvirja in evropske politike zaposlovanja</b>	<b>23</b>
4.1	Pregled zakonodaje	23
4.1.1	Primarni pravni viri EU	23
4.1.2	Sekundarni pravni viri EU	23
4.2	Prenos evropske zakonodaje v slovenski pravni red	25
4.3	Evropska politika zaposlovanja in politika zaposlovanja v Sloveniji	28
4.3.1	Luksemburške smernice	28
4.3.2	Aktivna politika zaposlovanja in EU	29
4.3.3	Aktivna politika zaposlovanja in Slovenija	30
4.3.4	Politika zaposlovanja v prihodnosti	31
4.4	Priznavanje slovenskih diplom in poklicev v Uniji	35
4.5	Pogajalski dosežki na področju prostega pretoka oseb in režim prehodnega obdobja	36
4.5.1	Prost pretok za Slovence v državah Unije in med novimi članicami Unije	38
4.5.2	Zgodovina liberalizacije delovne sile v Evropski Skupnosti	39

4.5.3 Prehodno obdobje za prost pretok delavcev - načelo 2 + 3 + 2 .....	40
4.5.4 Varnostna klavzula.....	41
4.5.5 Slovenski delavci, ki so pred vstopom Slovenije na delu v Uniji.....	42
4.5.6 Dovoljenje za bivanje .....	43
4.5.7 Omejitve do slovenskih delojemalcev v sosednjih državah.....	43
4.5.8 Pravica do ustanovitve podjetja v Uniji .....	44
<b>5 Zaposlovanje tujcev v Sloveniji.....</b>	<b>46</b>
5.1 Zakon o zaposlovanju in delu tujcev v Sloveniji .....	46
5.2 Vrste dovoljenj za delo tujcev v Sloveniji.....	48
5.2.1 Osebno delovno dovoljenje.....	49
5.2.2 Dovoljenje za zaposlitev .....	50
5.2.3 Dovoljenje za delo (pogoji za izdajo) .....	50
5.3. Nostrifikacija spričeval in poklicev.....	51
5.4 Koliko tujcev je na delu v Sloveniji, od kod prihajajo in v katerih panogah se zaposlujejo.....	51
5.5 Najpogostejši razlogi za zaposlovanje tujcev v Sloveniji .....	53
<b>6 Zaključek.....</b>	<b>54</b>
<b>Viri.....</b>	<b>56</b>

## TABELE

Tabela 1: Pošiljanje denarja v domovino in Neto mednarodna pomoč za razvoj držav.....	13
Tabela 2: Pomembni faktorji, ki vplivajo na verjetnost zaposlitve in uspeha v izbranih državah .....	14
Tabela 3: Pregled čezmejnih dnevnih delovnih selitev iz Slovenije v Avstrijo in Italijo po mejnih prehodih - 2000 .....	15
Tabela 4: Priseljevanje in odseljevanje v Slovenijo: .....	20
Tabela 5: Obseg veljavnih delovnih dovoljenj v letih od 1992 do 2000 .....	52
Tabela 6: Struktura vseh veljavnih delovnih dovoljenj po kvalifikaciji in državljanski pripadnosti : ..	52

# 1 UVOD

## 1.1 Pomen prostega pretoka oseb za uspešno integracijo EU

Evropska unija (EU) je razvijajoča se, živa povezava držav, ki je zasnovana na pravno obvezujočih pogodbah. Države članice so se združile, da bi skupaj učinkoviteje uresničevale prednostne razvojne cilje. Področja skupnega delovanja so številna, za uresničevanje ciljev EU pa se uporabljajo različni instrumenti: obsežen skupni pravni red, skupne politike, skupni proračun, skupne akcije in programi (od raziskovalnih do socialnih).

Osrednji cilj EU je predvsem gospodarski napredek in razvoj, ki temelji na velikem skupnem trgu, kjer se prosto trguje z blagom, storitvami, kapitalom, seveda prostim pretokom ljudi.

Zato je eden izmed ukrepov, ki vodijo k uresničevanju omenjenih ciljev odprtje notranjih mej za prost pretok oseb oz. delovne sile. Z vstopom v EU na slovenskem trgu delovne sile ne bo prišlo do velikih sprememb, veliko novih možnosti pa bodo dobili tisti Slovenci, ki jih zanima delo ali šolanje izven Slovenije. Prvi člen pogodbe iz Maastrichta iz leta 1992, imenovane tudi pogodbe o ustanovitvi Unije, zagotavlja namreč vsem državljanom Unije, kar smo s 1. majem 2004 postali tudi Slovenci, štiri osnovne pravice: svobodo prostega pretoka blaga, svobodo prostega pretoka kapitala, svobodo prostega pretoka storitev in svobodo prostega pretoka delovne sile.

Pogodba pravi, da ima vsak državljan pravico do prostega gibanja in bivanja na ozemlju EU. V primeru bivanja v drugi državi članici sme državljan EU tam voliti in kandidirati na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah. Prav tako si smejo državljani EU delo poiskati v katerikoli državi Unije, saj je z Maastrichtsko pogodbo diskriminacija pri zaposlovanju na podlagi nacionalnosti, razen v primeru javnih služb, prepovedana. Državljan EU smejo kjerkoli v EU opravljati tudi dejavnosti kot samozaposleni oziroma imajo pravico do ustanavljanja podjetij. Tisti, ki si delo poiščejo v kateri koli državi članici EU, ne smejo imeti težave s priznavanjem izobrazbene stopnje, saj skupna zakonodaja EU omogoča medsebojno priznavanje spričeval in diplom.

Državljan držav, ki so maja 2004, postale polnopravne članice EU, bomo od dneva pristopa avtomatično zajeti v skupni pravni okvir vendar bo za nas na področju prostega pretoka ljudi veljalo prehodno obdobje. V skladu s prehodnim obdobjem lahko države članice do dveh let po pristopu ohranijo nacionalne ukrepe, po dveh letih Svet EU opravi pregled na podlagi poročila Komisije. Države članice, ki izrecno najavijo ohranitev nacionalnih ukrepov, jih lahko obdržijo še tri leta. Po poteku petih let lahko prehodno obdobje podaljšajo še za dve leti tiste države članice, ki to izrecno zahtevajo na podlagi dejanskih ali grozečih motenj na trgu delovne sile.

Slovenija je z vstopom v EU zagotovila tujim delavcem iz EU enako obravnavanje na področju delovnih pogojev, ostalih prejemkov in odpuščanja ter socialni sistem, v katerem tuji delavci ne bodo prikrajšani za pridobljene pravice zaradi svoje mobilnosti. Prost pretok delovne sile se bo spodbujal s sporazumi o medsebojnem priznavanju diplom in sporazumi o

opravljanju storitev ter dela na podlagi pogodb o sodelovanju. V začetnem obdobju po priključitvi, bodo za nove članice veljali zakoni „prehodnega obdobja.“

## **1.2 Namen in cilji diplomskega dela**

Namen dela je predstavitev novega pravnega okvira, ki je začel veljati z vstopom Slovenije v Unijo in značilnosti, ki jih strokovna dela opisujejo v zvezi s pretokom delavne sile po vstopu v Unijo.

Smoter dela ni zgolj povzemati zakonske predpise iz pristopne pogodbe in prava Skupnosti, saj je diplomska naloga namenjena konkretni praksi v gospodarstvu in vsem, ki jih zanimajo spremembe na področju prostega pretoka oseb v Uniji in značilnosti Slovenije na področju mobilnosti delavne sile. Predvsem bom poskušal dodatno osvetliti izjeme, ki jih Sloveniji, kot novi pristopnici, dovoljuje novi evropski zakonski okvir ter implementacija te zakonodaje v Sloveniji.

## **1.3 Kratka vsebina in metode obravnavanja**

Diplomsko delo prikazuje ekonomske vidike prostega pretoka delavne sile, opisuje EU kot ekonomsko integracijo z notranjim trgom in vzroke za migracije delavne sile ter vpliv migracij na trg. V delu je predstavljen nov zakonski okvir, ki je začel veljati na tem področju z vstopom Slovenije v EU ter Evropska politika zaposlovanja in zaposlovanje tujcev v Sloveniji.

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabil več metod raziskovanja. Najprej bom zbral sekundarne vire informacij. Preučitev le-teh bo pomenila podlago zbiranja primarnih informacij. Pri obravnavi teme bom uporabil zgodovinsko metodo, s pomočjo katere bom na podlagi različnih gradiv skušal opisati značilnosti pretoka delavne sile do danes in opisati možnosti in pričakovanja za prihodnost. Z metodo analize bom ugotavljal in analiziral obstoječe dogajanje na področju mednarodnega pretoka delavne sile in zakonodajo, ki bo začela veljati po vstopu Slovenije v EU. Podatke, ki jih bom v delu navajal bom črpal iz različne literature in revij ter iz različnih poročil in raziskav inštituta za ekonomska raziskovanja, zavoda za zaposlovanje, službe vlade RS za evropske zadeve, Fakultete za družbene vede, urada za statistiko RS in drugih. Prav tako bom uporabljal podatke, ki jih bom dobil s pogovori in intervjuji s strokovnjaki iz tega področja in iz interneta.

## 2 EKONOMSKI VIDIKI PROSTEGA PRETOKA OSEB

### 2.1 EU kot ekonomska integracija

Kot članica EU je Slovenija postala integralni del velikega evropskega notranjega trga. Že prej, v obdobju priprav na polnopravno članstvo v EU, je bila Slovenija močno vpeta v ta gospodarski prostor (dejanska gospodarska integracija, temelječa na intenzivnih tokovih menjave Slovenije z EU oziroma na močni geografski koncentraciji mednarodne menjave Slovenije z EU), vendar pa članstvo Slovenije v EU daje vključitvi slovenskega gospodarstva v evropski notranji trg novo dimenzijo in kvaliteto. Slovenskemu gospodarstvu to prinaša nove, bistveno drugačne pravice in obveznosti ter odpira povsem nove priložnosti, prinaša pa tudi nova tveganja. Z vključitvijo v evropski notranji trg, ko bo preteklo prehodno obdobje, bodo odpravljene še vse preostale ovire prostemu pretoku blaga, storitev, ljudi in kapitala na tem trgu, kar za Slovenijo po eni strani pomeni lažji vstop na evropski trg, po drugi strani pa praktično ukinja možnost, da bi država ščitila svoje gospodarstvo pred konkurenco s strani gospodarstev drugih držav članic EU. Z vstopom v EU se je Slovenija odpovedala pomembnemu delu svoje nacionalne ekonomske suverenosti, ki jo je prenesla v roke skupnih nadnacionalnih institucij EU, vendar pa v tej skupni deljeni suverenosti v EU kot članica sodeluje sorazmerno svojemu deležu in teži v procesu odločanja o skupnih zadevah.

Z vključitvijo Slovenije v Evropsko monetarno unijo bo Slovenija sprejela evro kot svojo domačo valuto (predvidoma leta 2007). Takrat se bo Slovenija še trdneje integrirala v evropski notranji trg, saj bodo odpravljene še preostale ovire ekonomski integraciji na monetarnem področju (netransparentnost cen zaradi obstoja nacionalnih valut, stroški konverzije med valutami, možnost sprememb deviznih tečajev. Pogoji za vstop v EMU vključujejo:

1. Uskladitev zakona o nacionalni centralni banki z zahtevami Maastrichtske pogodbe in Statuta Evropske centralne banke (ECB);
2. Prevzem sistema koordinacije ekonomskih politik znotraj EU skupaj s Paktom stabilnosti in rasti in proceduro za odpravo presežnega primanjkljaja javnih financ;
3. Izpolnitev maastrichtskih (nominalnih) konvergenčnih kriterijev in najmanj dvoletno delovanje v ERM 2;
4. Popolno sprostitev kapitalskih pretokov;
5. Vključitev v TARGET, t.j. poravnalni plačilni sistem Evropskega sistema centralnih bank.

Uskladitev Zakona o nacionalni centralni banki z evropskim pravnim redom zahteva vzpostavitev funkcionalne (stabilnost cen), institucionalne (neodvisnost od nacionalnih organov in od organov EU), osebne (izločitev konflikta interesov pri članih organov upravljanja) in finančne (popolna samostojnost pri razpolaganju s prihodki) neodvisnosti centralne banke. Na tej podlagi se vzpostavlja povezava z ECB, ki temelji na določili



njenega statuta. Centralni banki je tudi prepovedano neposredno financirati državo ali po pogojih, drugačnih od tržnih, financirati institucije, ki so pod nadzorom države.

Pakt stabilnosti in rasti so države članice EU sprejele na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu (16. in 17. junija 1997). V njem so se obvezale k spoštovanju srednjeročnega proračunskega cilja; k odpravljanju pretiranega primanjkljaja; k objavljanju priporočil; k temu, da ne bodo zahtevale oprostitev od postopka v primeru pretiranega primanjkljaja, razen če so v hudi recesiji. Pakt določa tudi svarilne ukrepe državam članicam v primeru pretiranega primanjkljaja.

Koordinacija ekonomskih politik znotraj EU temelji na Splošnih smernicah ekonomske politike, ki jih sprejema Evropski svet, ter na pripravi in uresničevanju konvergenčnih programov v okviru Pakta stabilnosti in rasti. Po prevzemu evra se konvergenčni programi nadaljujejo v obliki stabilnostnih programov. Ti programi so vsako leto predmet presoje držav članic in organov EU in na njihovi podlagi so posamezni državi članici lahko dana priporočila. Priporočila v obdobju lastne valute usmerjajo državo članico v izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev za prevzem evra, po prevzemu evra pa so usmerjena v obvladovanje stabilnosti javnih financ (doseganje izravnane položaja ali rahlega presežka na srednji rok).

Maastrichtski kriteriji:

1. stabilnost cen: stopnja inflacije ne sme presegati povprečja treh držav članic EU z najnižjo inflacijo za več kot 1,5 odstotne točke,
2. kriterij višin dolgoročnih obrestnih mer: te ne smejo presegati povprečja treh držav članic EU z najnižjo stopnjo inflacije za več kot dve odstotni točki,
3. zdrave javne finance: proračunski primanjkljaj ne sme presegati treh odstotkov bruto družbenega proizvoda (BDP), javni dolg pa ne sme presegati 60 odstotkov BDP oziroma se mora ustrezno zniževati proti tej vrednosti in
4. stabilnost deviznih tečajev: države morajo zagotoviti vsaj dveletno stabilnost deviznih tečajev z dovoljenimi nihanji znotraj dogovorjenega Mehanizma deviznih tečajev (ERM).

Z vključitvijo v EU je slovensko gospodarstvo izgubilo značilnosti nacionalnega gospodarstva, v katerem ima država v rokah vse ekonomske politike in je tako dobilo značilnosti regionalnega gospodarstva, za katero je značilno, da se vsaj nekatere ekonomske politike prenesejo na skupni nivo, druge pa dobijo specifičen regionalni značaj (Vir: <http://evropa.gov.si/> - Urad Vlade RS za makroekonomske analize in razvoj).

### ***2.1.1 Proces vzpostavljanja notranjega trga***

Posledice mednarodnih dejavnikov po drugi svetovni vojni, najprej želje po obnovi porušene Evrope in zagotovitvi trajnega miru med Francijo in Nemčijo, kasneje, v razmerah

hladne vojne, pa predvsem želja po združenih Evropi so povzročile razvoj evropskih integracijskih procesov.

9. maja 1950 je Robert Schuman, francoski minister za zunanje zadeve, v t.i. Evropski deklaraciji izjavil, da je združena Evropa, ki bo temeljila na solidarnosti, bistvena predpostavka za svetovni mir in bo pomagala pri preseganju nasprotovanj med Nemčijo in Francijo. Predlagal je oblikovanje skupnega trga na področju industrije premoga in jekla. Avtor zamisli je bil njegov sodelavec Jean Monnet, ki se ga danes spominjamo kot "očeta Evrope".

18. aprila 1951 je šest držav (Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Francija) v Parizu podpisalo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ). V veljavo je stopila 25. julija 1952. Delovala je uspešno, zato so se države odločile za nadaljnje gospodarsko povezovanje, za razširitev skupnega trga na še druge panoge. Poleg tega se je zaradi recesije v premogovništvu Evropska skupnost usmerila še na nov potencialni vir energije - jedrsko energijo.

25. marca 1957 sta bili sklenjeni t.i. Rimski pogodbi: Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM). Veljati sta začeli 1. januarja 1958. Pogodba o EGS se je osredotočila na gospodarsko povezovanje s ciljem vzpostavitve skupnega trga, usklajevanje gospodarskih politik držav članic, vzpodbujanje skladnega razvoja, povečevanje stabilnosti, usklajevanje monetarnih nacionalnih politik, davčne politike, socialne politike itd.

Leta 1965 je bila podpisana Pogodba o združitvi, s katero so vse tri Skupnosti dobile enotno Komisijo in enoten Svet. S tem pa je postalo preglednejše tudi njihovo delovanje. Vsaka izmed institucij deluje v okviru pristojnosti, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb in med njimi velja načelo institucionalnega ravnotežja. 1. julija 1968 je bila z odstranitvijo še zadnjih carinskih ovir in količinskih omejitev ter uvedbo enotne carinske stopnje pri trgovanju s tretjimi državami vzpostavljena carinska unija kot prva stopnja v izgradnji skupnega trga.

Leta 1973 so k Evropski skupnosti pristopile Velika Britanija, Irska in Danska (Norvežani so se na referendumu odločili proti ratifikaciji pristopne pogodbe).

Leta 1979 so bile izvedene prve splošne neposredne volitve v Evropski parlament, ki je tako postal prva institucija Skupnosti s široko legitimnostjo, ki temelji na demokratičnem mandatu.

Leta 1981 je Grčija postala deseta članica Skupnosti. Nadaljnja širitev Skupnosti je bila leta 1986, ko sta se evropski družini pridružili Španija in Portugalska.

Leta 1986 je bil podpisan Enotni evropski akt, ki je stopil v veljavo 1. julija 1987. Pomenil je prvo temeljito prenovno pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti. Razširil je formalne pristojnosti Skupnosti in prilagodil njeno institucionalno sestavo, njegov končni cilj pa je bila že v Rimskih pogodbah zasnovana dokončna vzpostavitev enotnega trga kot "prostora brez notranjih meja, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala". Uvedel je tudi okrepljeno sodelovanje med članicami, zlasti na področju ekonomske in monetarne, socialne, okoljevarstvene politike, znanstvenih raziskav in tehnologije.

7. februarja 1992 je bila v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski uniji (PEU, tudi Maastrichtska pogodba), veljati je začela 1. novembra 1993. Pogodba je uvedla nove skupne politike in oblike sodelovanja. Pomembna sprememba, ki jo je prinesla, je uvedba naziva 'Evropska unija'. S tem so dotedanjemu, predvsem gospodarskemu sodelovanju med državami članicami dodali tudi politično dimenzijo. Ta se odraža v konceptu t.i. državljanstva Evropske unije. Državljan katerekoli članice tako postane tudi državljan Evropske unije (Kezunovič, 2003).

Evropsko unijo si najlažje predstavljamo kot zgradbo, ki temelji na treh stebrih. V prvem stebru so združene nekdanje Evropske skupnosti (ESPJ, EGS, ES) in Euratom, oziroma od julija 2002 le dve skupnosti: ES in Euratom. V ta steber sodi tudi ekonomska in monetarna unija. Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji steber pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. PEU je prinesla tudi nova področja skupnih dejavnosti: izobraževanje in mladina, kultura, zdravstvo, zaščita potrošnika, sodelovanje na področju industrije in razvoja. Hkrati z razširitvijo pristojnosti Unije je PEU te pristojnosti omejila z načelom subsidiarnosti.

1. januarja 1995 so k Evropski uniji pristopile še Avstrija, Finska in Švedska, Norvežani pa so na referendumu znova glasovali proti članstvu.

Oktobra 1997 je bila podpisana Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo 1. maja 1999. Pogodba ne odpravlja na stebrih temelječe zgradbe EU, spreminja pa vsebino stebrov (zlasti to velja za pravosodje in notranje zadeve, kjer je večina zadev z izjemo policijskega sodelovanja in sodelovanja v kazensko pravnih zadevah prešla iz tretjega v prvi steber, torej s področja medvladnega sodelovanja v t.i. komunitarno metodo sodelovanja). Amsterdamska pogodba poudarja spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah, boj proti brezposelnosti, svobodo gibanja, uvaja nove cilje na področju pravosodja in notranjih zadev, boj proti organiziranemu kriminalu in ustanavlja funkcijo visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko.

16. julija 1997 je Evropska komisija v Strasbourgu predstavila sveženj sprememb, tako imenovano Agendo 2000. Obenem so predstavili tudi mnenja o pripravljenosti držav kandidatk Vzhodne in Srednje Evrope za polnopravno članstvo v Evropski uniji, med njimi tudi o Sloveniji. Ocena je bila za Slovenijo ugodna. Agendo 2000 so predsedniki držav in vlad članic Evropske unije sprejeli na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu 24. - 26. marca 1999. V njej so opredelili okvir prihodnjega razvoja EU, njenega ustroja in politik za prihodnje tisočletje, predvsem pa finančni sveženj za obdobje 2000-2006, s tem pa tudi finančne okvire prihodnje širitve.

26. februarja 2001 je bila podpisana Pogodba iz Nice, ki je začela veljati 1. februarja 2003. Prinaša predvsem institucionalne spremembe, nujne za delovanje Evropske unije s 25 oz. 27 državami članicami. Deklaracija o prihodnosti Evrope k Pogodbi iz Nice govori tudi o sklicu nove medvladne konference, ki se je zgodila lansko leto, o nadaljnji institucionalni reformi. Slovenija in vse ostale države pristopnice so na novi medvladni konferenci že enakopravno sodelovale. Medvladna konferenca, katere predhodnica je Evropska konvencija, je svoje delo zaključila s sprejemom nove pogodbe oz. ustavne pogodbe, ki bo po tem, ko jo

ratificirajo vse države članice, vsekakor pomenila nov kvalitativni preskok v razvoju integracije (Kezunovič, 2003).

### ***2.1.2 Pomen prostega pretoka oseb za delovanje EU***

Pomen prostega pretoka oseb za delovanje EU se ne odraža le v svobodi migracij delavne sile ampak predvsem v dejstvu, ki govori, da si lahko vsak državljan države članice prosto izbere državo kjer bi si želel živeti ali delati. Res pa je, da je večina vseh migracij ekonomske narave oz. je vzrok preseljevanja predvsem zaposlitev v drugi članici.

Pri tej svoboščini je posebej pomembno načelo nediskriminacije, kar pomeni, da mora država dve osebi v enakem položaju obravnavati enako, prav tako mora razlikovati med osebama, ki sta v različnem položaju (Krajc, 2000).

Svoboda gibanja delavcev dovoljuje državljanom EU, da v Uniji iščejo boljše razmere za življenje in delo, kot pa so jim na voljo v regiji njihovega stalnega prebivališča. To zelo povečuje možnost, da si posameznik izboljša življenjski standard. Hkrati svoboda bivanja zmanjšuje socialni pritisk v najrevnejših področjih Unije in omogoča, da se izboljšajo življenjske razmere tistih, ki ostanejo. V najbogatejših regijah in državah migracija prispeva delovno silo, ki je bistvena za njihov nadaljnji gospodarski razvoj. EU v glavnem omogoča, da se ponudba delovne sile prilagaja različnemu povpraševanju podjetij in odpira pot za jasnejše in bolj učinkovite gospodarske politike na evropski ravni. Čeprav ima prost pretok delovne sile prednosti, ima tudi slabosti. V mnogih primerih pomeni vsaj na začetku boleče izkoreninjanje, hladno dobrodošlico domačega prebivalstva, manj dinamičen človeški kapital v emigracijskih državah, ter preobremenjenost socialnih služb v imigracijskih območjih (Moussis, 1999).

Kreiranje migracijske politike na nadnacionalni ravni EU ni enostavno. Migracijske politike med severom in jugom Evrope se zelo razlikujejo na značilnosti emigrantov in glede na državo, odkoder imigranti prihajajo, glede na potrebe trga dela in razporeditve delavne sile na trgu dela, glede na usklajenost migracijske politike in njene učinkovitosti. Najti učinkovito skupno rešitev na ravni EU je torej zahtevna naloga in zahteva fleksibilen politični pristop. Velika razlika je med državami na severu in na jugu Evrope. Na severu, na Danskem, Norveške, Švedskem in Irskem je stopnja zaposlenosti med tujimi delavci visoka v izobraževalnih ustanovah, zdravstvu in storitvenem sektorju. Tuje delavce usposabljujejo državne agencije ali velika podjetja, nacionalnost tujcev pa ni zelo raznolika. Na severu Evrope se migracijske politike osredotočajo na preprečevanje nezakonitih migracij in nezakonitega zaposlovanja tuje delavne sile. Na jugu (Italija, Grčija, Španija) je največji delež tuje sile zaposlen v kmetijstvu, gradbeništvu, turizmu, trgovini, kot pomoč v gospodinjstvih (kjer dela predvsem ženska delavna sila). Ne glede na zaposlenost tujcev v določenih sektorjih, v vseh državah južne Evrope izstopajo sezonska dela in kratkoročne zaposlitve imigrantov (Sarčević, 2003).

EU mora pri kreiranju skupne politike upoštevati mnenja posameznih držav članic ter posameznih interesnih skupin, ki delujejo tako na ravni EU kot v posameznih državah.

Nekatere interesne skupine, predvsem delodajalci informacijske tehnologije zahtevajo večjo število kvot in odprto politiko za izobraženo delavno silo. Spet drugi zahtevajo, zaradi strahu pred poplavo tuje delavne sile na domačem trgu dela »zero« imigracijsko politiko. Politiki v EU morajo upoštevati tudi napovedi strokovnjakov, ki napovedujejo, da je stabilnost na trgu dela EU zaradi demografskih sprememb delavne sile na trgu dela v EU omejena, zaradi daljše življenjske dobe Evropejcev in vse večjega števila upokojenih, ki bodo odvisni od pokojnin in premalo delavne sile, ki bi plačevala davke. Ob tem se soočajo še z veliko stopnjo brezposelnosti, tako med domačimi in tujimi delavci. EU se zaveda problema kreiranja migracijske politike. Na zasedanju sveta EU v Lizboni so bili zastavljeni cilji, da se do leta 2010 stopnja zaposlenosti na trgu dela EU zviša na 70% in da se ponovno vzpostavi stabilnost na trgu dela. Velik vpliv na doseg tega cilja bodo imele tudi imigracije, predvsem ekonomske. Ekonomske migracije lahko kratkoročno premostijo pomanjkanje specifične delavne sile na trgu dela, dolgoročno pa ogromno prispevajo pri vzpostavljanju ravnotežja na trgu delavne sile, ki se ruši zaradi demografskih sprememb. Pozitiven vpliv ekonomskih migracij bo viden tudi pri gospodarski rasti v EU, zato ima in bo imela migracijska politika še posebej veliko vlogo pri zmanjševanju nestabilnosti na trgu dela (Sarčević, 2003).

## **2.2 Preseljevanje zaradi dela**

Vse države stare članice EU imajo posebne institucije, ki se ukvarjajo z migracijami in integracijo imigrantov v novo okolje. V večini držav so odgovornosti razporejene vertikalno med občine, ki razporejajo finance in se ukvarjajo z integracijo priseljencev, ter centralno državno vlado, ki sprejema smernice in ukrepe za kontrolo imigracij. V državah, kjer je delitev nalog horizontalna, pride pogosto do prekrivanja odgovornosti med različnimi ravni in med različnimi ministrstvi, ki se ukvarjajo s priseljevanjem. Državi, ki jih v zvezi z imigracijsko politiko največkrat kritizirajo, sta Avstrija in Nemčija, kjer se z imigracijsko politiko ukvarja veliko število inštitucij, katerih delovanje ni usklajeno in dolgoročno zavira usklajeno obravnavo vprašanj v zvezi s priseljevanjem. Poleg teh institucij imajo na oblikovanje imigracijske politike pomemben vpliv tudi interesne skupine, kot so sindikati, organizacije, v katere se imigranti povezujejo in lahko imajo, če so močne, tudi politično moč, solidarnostne skupine državljanov za podporo in pomoč priseljencem, organizacije za kulturno izmenjavo, cerkev itd. (Bavec, 2004).

### ***2.2.1 Zakaj odhajajo ljudje na delo v tujino***

Izvor migracij in njihov razvoj skozi čas razlaga kar nekaj teorij. Po Masseyju so to naslednje (Vir: European Commission, Eurostat Theme 3, 1997):

»Neoklasična ekonomija: Glavni vzrok za migracije vidijo v razlikah povpraševanja po delavni sili in višini dohodkov. Države z višjimi prihodki privabijo delavce iz držav, kjer so prihodki manjši, če je razlika dohodka večja, kot pa so stroški migriranja (torej stroški potovanja, iskanja dela, itd).

Nova ekonomska teorija: Odločitev za migriranje se sprejme v krogu družine, gospodinjstev, s čimer se skuša izboljšati finančno stanje migranta in njegove družine oziroma skupnosti

Teorija dvojnega trga: Migracije so posledica povpraševanja po nizko kvalificirani delavni sili na trgu dela. Plačila za opravljeno delo so nizka, delavno okolje pa neprijazno, delavna mesta pa so navadno na dnu hirarhične lestvice trga dela. Ker domačini niso pripravljeni opravljati tovrstnega dela predstavljajo imigrantje najboljšo rešitev.

Teorija svetovnega sistema: Migracije so povezane s strukturo in ekspanzijo svetovnega kapitalističnega trga, ki povzroča probleme kot so gostota poselitev ozemlja v določenih državah, slabo plačano delo v rudarstvu in industriji ter socialna neintegracija. Socialno in ekonomsko stanje posameznike sili k migriranju in iskanju boljših možnosti za svoje življenje. Migracije se ohranjajo s pomočjo mrež, kar pomeni, da gre za osebni stik med ljudmi, ki nameravajo imigrirati. S pomočjo mrež se zmanjša tveganje in zmanjšajo se stroški imigriranja. Če imigrant ne najde dela in prebivališča, mu bo v veliko oporo družina ali prijatelji oz. znanci, ki so že imigrirali. Nezanemarljiva je tudi psihološka podpora, ki jo imigrant v takšnih skupinah dobi, saj mu pomaga pri vključevanju v novo družbo. In s tem ko se mreže širijo, pridobivajo tudi več in več imigrantov.

Institucije in organizacije: Število takih legalnih kot nelegalnih institucij, ki nudijo pomoč migrantom v deželah uvoza, se povečuje. S tem, ko postanejo znane, lahko migrantom pomagajo, da dosežejo svoj cilj v državah, kjer institucije ali organizacije delujejo.«

Če povzamem razlage teorij vidimo, da v največji meri ljudje odhajajo na delo v tujino predvsem zaradi veliko boljšega zaslužka. Veliko jih seveda beži tudi pred nepotizmom in despotizmom ali pred razpadajočo državo. Delavci, ki odhajajo v tujino, se v največji meri delijo na dve skupini: na tiste, ki niso izobraženi in ne znajo jezika države, kamor se selijo in veliko manjšo skupino, kamor štejejo tisti, ki so zelo nadarjeni in izobraženi. V vsakem primeru, v primeru manj izobraženih in v primeru bolj izobraženih so prednosti za tiste, ki se zaradi dela selijo v drugo državo, praviloma velike. Razlika v plačah med revnimi in bogatimi je zelo velika in delavec, ki se iz države z nizkimi plačami preseli na delo v državo z visokimi

plačami zasluži v nekaj letih veliko več kot bi zaslužil v domači državi. To je tudi razlog, zakaj je veliko ekonomskih imigrantov pripravljeno tvegati življenje in plačati velike vsote kriminalcem, ki jih po ilegalni poti pripeljejo v tujino<sup>1</sup> Po legalni poti lahko v državah Unije dobijo delovno dovoljenje le visoko kvalificirani delavci, ki pa, v primeru da so med najboljšimi v svoji stroki dobijo zaposlitev kjerkoli na svetu. Države, ki so znane po tem, da privlačijo najboljše delavce so ZDA, Kanada, Avstralija in Anglija. Angleščina kot svetovni jezik, možnost pogajanja pri plačilu, odprtost domače kulture do tujcev, ki jih je oblikovala dolga tradicija imigrantov, privlačijo največ talenta na svetu. V veliko državah Unije, ki so znane po izredno visoki kvaliteti življenja, nizkem kriminalu in privlačno kulturo so plače vezane na plačilne razrede – tarife (predvsem v državnem sektorju) medtem, ko lahko v ZDA, Angliji in Kanadi kvalificiran posameznik postavlja pogoje in se pogaja za višino plačila. Številne države Unije zaradi konzervativne politike osebnega dohodka ne privlačijo veliko visoko kvalificiranih tujcev, temveč predvsem manj izobražene in tiste, ki poprimejo za vsako delo.

### ***2.2.2 Vpliv tujih delavcev na brezposelnost in plače***

Delitev na manj in bolj izobražene tuje delavce je pomembna predvsem zaradi tega (delitev je nerealna, ker je veliko več tistih, ki so manj izobraženi), ker ti delavci ne tekmujejo z domačini za isto delovno mesto. V večini primerov opravljajo dela, za katera domačini niso pripravljene delati v danih pogojih. Tisti, ki štejejo med bolj izobražene kot domači delavci pa tudi ne tekmujejo za isto delovno mesto z domačini, ker delodajalci ponavadi iščejo delavce s posebnim znanjem tujih jezikov ali poznavanjem trga drugih držav. Tuji delavci tako ne predstavljajo nadomestila za domače delavce, temveč so komplementarni domačim delavcem. Zaradi tega se brezposelnost in višina plač na domačem trgu zaradi pritoka tujcev bistveno ne spremenita (The Economist, 2002).

Dejanski vpliv migracij na države so skušale oceniti tudi številne študije. Večina teh študij je eksplicitno in implicitno zasnovanih na osnovah modela gospodarstva, kjer se proizvaja le en proizvod. Zasnovane so na primeru študij presekov regij in panog, kot variabile pa so uporabljene različne gostote imigracije. Na ta način želijo ugotoviti, kakšen je vpliv migracije na plače, ali druge zanimive variabile, kot na primer zaposlenost. Večina študij je za ugotavljanje uporabljane endogenosti migracijskih odločitev posameznih držav uporabila tehniko instrumentalnih variabel. Pojavljajo se nepravilnosti in rezultati so pogosto nepravilni in v precejšnji meri negotovi. Kljub temu pa so ugotovitve sledeče. Grossmann (Boeri in dr., 2002: 28) v svoji študiji na to temo pravi, da ena veja literature ocenjuje elastičnost komplementarnosti različnih vrst delavne sile v okviru produkcijske funkcije. Gang in Rivera-Batiz (Boeri in dr., 2002: 29) ocenjujeta razmerje izobraženosti delavcev v Turčiji, na Portugalskem, v Španiji, Italiji in na Irskem ter ugotavljata, da je porast števila tujih delavcev

---

<sup>1</sup> Delavec, ki dela na univerzi v Albaniji zasluži izredno malo, če pa ta isti delavec dela na gradbišču v Münchnu zasluži približno 2000 EUR na mesec. Plača, ki jo je na mesec zaslužil v svoji državi je po ocenah Svetovne Banke približno 100 EUR na mesec. V samo enem mesecu je prihodek tujca večji za 1900 EUR. V času desetih let je ta visok 228 000 EUR. To je velika razlika v življenju posameznika; zaradi tako visokega razkoraka med prihodki posameznikov, ki se odločijo za delo v tujini, je pojav ilegalnega dela in vstopa v Unijo težko odpraviti.

iz teh držav v Nemčiji za 10% v najslabšem primeru povzročilo znižanje plač domačega prebivalstva za 0,5% ter v najboljšem primeru povečuje v višini 0,1. Bauer (Boeri in dr., 2002: 29) je dobil podobne rezultate: porast števila tujih delavcev za 10% bo v najslabšem primeru povzročil znižanje plač nizkokvalificiranih delavcev domačega prebivalstva v višini 0,2%. Druga veja literature je ocenjevala izenačitev plač, ki je zasnovana na nizkih podatkov panelnih raziskav in raziskav gospodinjestev, s katerimi je možno nadzirati individualne lastnosti. Ugotovitve teh študij so močno odvisne od izbora instrumentalnih variabel. Študija DeNawa in Zimmermanna (1994), ki temelji na podatkih nemškega Sociološkoekonomskega panela, ocenjuje, da bi porast deleža tujcev za 10% povzročal izgubo približno 4% plač domačinov. To implicira, da je porast deleža tujcev v tej državi v devetdesetih letih za en odstotek – torej od 8.5 na 9.5 % povzročal znižanje plač domačega prebivalstva za 4.1%. Kasnejše študije so pokazale precej nižje učinke imigracij na plače, kot pa so ga prikazale zgoraj omenjene. V študiji o Avstriji sta Ebmer in Zweimüller (Boeri in dr., 2002: 30) ocenila, da se učinki plač pri 10% povečanju deleža tujcev gibljejo le v intervalu med -0.5 in 0.5%. Predvsem po novejših študijah, so bili ugotovljeni majhni, a pozitivni učinki migracije na plače domačega prebivalstva (Boeri, 2002).

Poznamo tudi številne raziskave, ki so preučevale dokaze o vplivu imigracij na nezaposlenost. Ugotovimo lahko, da je tovrstnih dokazov zelo malo. Makroekonomska študija Grossa (Boeri in dr., 2002: 30) je prišla do ugotovitve, da na osnovi Keynesian-Disequilibrium modela, ni nobenega dokaza, da je na primer v Franciji migracija vplivala na število nezaposlenih. Številne študije ki se nanašajo na regionalne razlike v številu nezaposlenih, prihajajo do podobnih rezultatov: podvajanje imigracije v neki nemški regiji je vplivalo na naraščanje števila nezaposlenih domačih prebivalcev za 0.2% (Pischke in Velling, 1977, povzeto po Boeri in dr., 2002: 29). Do podobnih rezultatov je prišel tudi Hatizius (1994) za Nemčijo in Winter-Ebmer in Zweimüller za Avstrijo. Trabold in Trübswetter (Boeri in dr., 2002: 30) sta ugotovila celo, da se nezaposlenost v Nemčiji ob naraščanju števila tujcev v tej državi manjša. Tudi v Italiji sta Venturini in Villosio (Boeri in dr., 2002: 30) ugotovila večinoma pozitiven ali pa vsaj ničeln učinek imigracije na možnost pridobitve nove ali prve zaposlitve za delojemalce iz domačega prebivalstva (Boeri, 2002).

Iz opravljenih študij in raziskav lahko ugotovimo, da je ne glede na negotovost, strah pred ekonomskimi vplivi imigrantov nepotreben.

### ***2.2.3 Pogled delodajalcev na zaposlovanje tujcev***

Delodajalci imajo različne vzroke za zaposlovanje tujcev. Splošno gledano pa delodajalci zaposlujejo tujo delavno silo z namenom, da ta prinese podjetju ekonomsko korist, bodisi s tem da predstavlja cenejšo delavno silo ali na drugi strani kader, ki ima posebna znanja za potrebe podjetja. Glavni razlogi za zaposlovanje tujcev so tako (Boeri, 2002):

- strukturna neskladja na trgu delovne sile (npr. gradbeništvo, kmetijstvo),
- cenenost tuje delovne sile in pripravljenost poprijeti za delo v težjih delovnih pogojih,
- strokovnost tujih delavcev



- nepripravljenost, da zaposlitev sprejmejo domači iskalci, kar pa je v večini primerov pogojeno z neprimernimi pogoji zaposlitve,
- nepripravljenost domačih delavcev za zaposlovanje v nekaterih gospodarskih panogah.

Po podatkih nemškega inštituta za delo IZA, so najpogostejši razlogi za zaposlitev tujega delavca, zraven strokovne kompetence, naslednji (Boeri, 2002):

- znanje tujega trga
- znanje tujih jezikov, še posebej angleščine.

V nobenem primeru ni nemški delodajalec izjavil, da bi na isto delovno mesto želel zaposliti domačega delavca. Večina anketiranih delodajalcev v Nemčiji je izjavila, da bi že danes zaposlila več tujcev iz vsega sveta, če bi se pridobivanje delovne vize poenostavilo (Boeri, 2002).

#### ***2.2.4 Pogled domačinov na приход tujcev***

Tujci so krivi za dvig kriminala v državi, za izgubo identitete in jezika države, za manjše plače, za višjo brezposelnost in za nižjo kvaliteto blaginje v državi. To so po mnenju raziskave najpogostejša mnenja o priseljevanju tujcev.

Večina državljanov EU in ZDA pozitivno sprejme tujce, ki odpirajo eksotične in zanimive restavracije in ki popestrijo glasbo, šport in umetnost. Tujce, ki so izobraženi pozdravljajo in občudujejo. Številnim bogatim državljanom se zaradi poceni in zvestih varušek, gospodinj, čistilk in negovalk poveča kvaliteta življenja. Univerze, ki imajo največ tujih študentov slovijo kot najboljše in med študenti, ki želijo študirati z vrstniki iz vsega sveta, najbolj priljubljene. Prva generacija tujcev je ponavadi najuspešnejša in podjetniška in predstavi številne nove produkte in storitve na trgu. Raziskave kažejo, da tujci ne zvišajo brezposelnosti in ne znižujejo plač na domačem delovnem trgu. Kljub naštetemu je odnos do novih pritokov tujcev povezan z nezaupanjem in krivdo za vse, kar je v državi narobe.

Tujci, ki so neizobraženi in ki se ne naučijo jezika države, kjer delajo in tisti, ki imajo zelo drugačne vrednote in verovanja so sprejeti najbolj negativno. Tujci, ki so prvi priliv zelo drugačnih vrednot in močne pripadnosti svoji veri so se v zgodovini najtežje integrirali v družbo nove države. Profesor Aristide Zolberg pripoveduje, da so ZDA doživljale prvo in edino krizo v 1830. letih, ko so se množično priseljevali Irci z močno naklonjenostjo katoliški veri. Takratna ameriška družba jih je zelo negativno sprejela. Države Evropske Unije so v primerjavi z ZDA mlajše pluralistične družbe z veliko mlajšo zgodovino priseljencev. Turki so prvi priseljenci v Nemčiji in Alžirci prvi priseljenci v Franciji, ki se zaradi močne pripadnosti muslimanski veri najtežje integrirajo v družbo nove države.

Tujci povzročijo proporcionalno več kriminala kot domače prebivalstvo. Večina jih dosega nižjo stopnjo izobrazbe kot domače prebivalstvo. *“Največji in mogoče celo edini problem v integraciji tujcev pri nas je nemški jezik,”* pravi Thomas Strobel iz nemške stranke krščanskih demokratov. Tujci, ki v Sloveniji, Nemčiji ali Franciji govorijo odlično slovenščino ali nemščino se med domačini ne razlikujejo veliko. Integracija tujcev je torej najbolj učinkovita takrat, ko temelji na izobraževanju jezika (The Economist, 2002).

### 2.2.5 Vpliv odseljavanja ljudi na državo iz katere prihajajo

Največja negativna posledica odseljavanja delovne sile je negativna in nenaravna demografska sprememba. Večina odseljencev je mladih, nadarjenih, podjetniških in polnih novih idej, kar je za države, kjer je delovna sila eno redkih bogastev, velika izguba. Najbolj optimalno je aktivno privabljanje državljanov nazaj v domovino, kjer lahko s denarjem, znanjem in idejami, ki so jih pridobili v bogatejših državah, veliko ustvarijo.

V spodnji tabeli je prikazan priliv finančnih sredstev, ki da v domače države pošiljajo delavci, ki so na delu v tujini. Iz podatkov lahko razberemo, da je priliv sredstev večji od prilivov iz mednarodne pomoči, kar pomeni, da so tovrstni prilivi za marsikatero državo zelo pomembni.

Tabela 1: Pošiljanje denarja v domovino in Neto mednarodna pomoč za razvoj držav

Izbrane države v mio USD	1996		2000	
	Pošiljanje denarja v domovino	Mednarodna pomoč	Pošiljanje denarja v domovino	Mednarodna pomoč
Albanija	500	228	531	319
Hrvaška	603	133	531	66
Indija	8.453	1.897	9.034	1.487
Maroko	2.165	650	2.161	419
Bangladeš	1.345	1.236	1.958	1.171
Sudan	220	220	638	225

Vir: IMF – Mednarodni denarni sklad, OECD

### 2.3 Dejavniki pomembni za dobro zaposlitev in kariero v državah Unije

Dobiti zeleno zaposlitev doma ali v tujini je ena najtežjih stvari v življenju. Večina vložiti v ta namen veliko let šolanja, usposabljanja, izkušenj in potrpljenja. Najti zeleno zaposlitev v tujini, kjer posameznik ni preživel veliko let šolanja, kjer je potrebno veliko let bivanja preden posameznik obvlada jezik in kulturo domačinov, je se posebej težko. Večina študij in pomembnih raziskovalcev imigracije se strinja, da so strah in predsodki pred poplavo tujcev, ki bodo odvzeli domača delovna mesta in preplavili državo s svojo kulturo, popolnoma odveč.

Večina tujcev je zaposlena tam, kjer njihove lastnosti kot tujec, znanje drugih jezikov, odprtost za druge vrednote in izkušnje iz drugih pravnih in socialnih sistem predstavljajo pomemben del dela, ki ga opravljajo.

Spodnja tabela prikazuje subjektivne dejavnike, ki so v izbranih članicah Unije pomembni pri iskanju zaposlitve in gradnji kariere. Dejavniki kot so osebna poznanstva, družinska poznanstva ali pa certifikati za kvalifikacijo so za tujce težje pridobljivi, kot za domačine, ki ostanejo v kraju, kjer so odraščali in se šolali. Ti subjektivni a pomembni dejavniki predstavljajo dodatno oviro pri iskanju zaposlitve in uspehu v tujini.

Tabela 2: Pomembni faktorji, ki vplivajo na verjetnost zaposlitve in uspeha v izbranih državah

Nemčija	Praktične izkušnje, s certifikati dokazane kvalifikacije, formalna izobrazba
Avstrija	Dobra osebna poznanstva
Francija	Izobrazba v "grand ecoles", status in poznanstva Za tujce je odlično znanje francoščine zelo pomembno
Italija	Družinska poznanstva, prave šole, vera in nacionalna identiteta Za tujce je znanje italijanskega jezika zelo pomembno
Velika Britanija	"Old Boy Network" in "Old School Tie" sta se vedno pomembni za kariero V drugih pogledih je Velika Britanija podobna ZDA
Švedska	Timsko delo, po možnosti dokazano z tehničnimi sposobnostmi
ZDA	Trdo delo, sreča, talent, komunikativnost, prava šola, pozitiven pristop

Vir: The European Graduate Career Guide, Europa House, UK, 2002

## 2.4 Pričakovanja na delovnem trgu EU ob priključitvi novih držav članic

Po mnenju Svetovne banke, priključitev držav kandidatk prvega kroga naj ne bi povzročila večjega priseljevanje iz novih v starejše države Unije in tudi naj ne bi imela pomembnejših učinkov na delovnih trgih vseh držav Unije. Populacija EU (376,4 milijona) se je s pridružitvijo 10 držav povečala za 104 milijone. Strah starih članic EU pred masovnimi migracijami iz strani novih članic je kljub ekonomsko slabšemu stanju novih članic<sup>2</sup> neupravičen, a se je večina starejših članic EU odločila za politiko postopnega odpiranja mej. Večjih sprememb na trgu delavne sile zato ni pričakovati. Imigranti, ki so v zadnjih letih prišli v stare članice EU in prihajajo iz novih članic se tudi zelo razlikujejo od državljanov tretjih držav. Izobrazbena raven je bistveno višja, prav tako njihove kvalifikacije (povzeto po Boeri, 2002).

<sup>2</sup> razlika med starimi članicami in novimi v višini dohodkov in BDP na prebivalca je velika. BDP na prebivalca v EU se giblje med 32% in 315% evropskega povprečja

To še posebej velja za Slovenijo; odseljavanje iz Slovenije v države Unije, ki so gospodarsko bolj razvite in ponujajo boljše plačilo, zaradi malih razlik in zgoraj naštetih dejavnikov, ni predvideno. Omeniti bi veljalo da bi bilo preseljevanje večje, če bi lahko Slovenci prosto odšli na delo v Italijo, Avstrijo in Nemčijo, vendar tega v začetku še ne smemo, zato bo preseljevanje majhno (na delo bi odšli predvsem ljudje, ki živijo ob meji – vozači).

Države, kamor imajo Slovenci možnost iti delat pa za večje preseljevanje zaradi dela niso atraktivne, razen za posameznike, teh pa je zelo malo.

Selitveni potencial iz slovenskih obmejnih območij, od koder potekajo čezmejne dnevne migracije, je majhen (na obmejnih območjih z Avstrijo in Italijo je prebivalstvo staro in se zmanjšuje), predvidoma bo obseg dnevnih migracij ostal na sedanji ravni, njegova izobrazbena struktura pa se bo izboljševala, postopoma se bo predvidoma povečal tudi povratni tok dnevnih migracij iz Avstrije in Italije.

V spodnji tabeli so številčno prikazane dnevne čezmejne migracije iz Slovenije v Avstrijo in Italijo.

Tabela 3: Pregled čezmejnih dnevnih delovnih selitev iz Slovenije v Avstrijo in Italijo po mejnih prehodih - 2000

Mejni prehod	Vrsta mejnega prehoda*	Območje v Sloveniji	Območje na drugi strani meje	Ocena števila migrantov	Značilni poklici, dela	Sezonske konice (če so)
<b>Z AVSTRIJO</b>						
Matjaševci	O	Prekmurje	A. Štajerska	150 - skupaj 5 prehodov	kmečka dela	
Kuzma	M	Prekmurje	A. Štajerska		kmečka dela	jeseni
Sotina	O	Prekmurje	A. Štajerska		kmečka dela	
Kramarovci	O	Prekmurje	A. Štajerska		različno	
Fikšinci	O	Prekmurje	A. Štajerska		kmečka dela	
Gerlinci	O	Prekmurje	A. Štajerska	350 - skupaj 4 prehodi	različno	
Korovci	O	Prekmurje	A. Štajerska		kmečka dela	
Cankova	O	Prekmurje	A. Štajerska		kmečka dela	
Gederovci	M	Prekmurje	A. Štajerska		različno	jeseni
G.Radgona	M	S.gorice	A. Štajerska	1000	različno	jeseni
Trate	M	S.gorice	A. Štajerska	500	različno	jeseni
Sladki vrh	O	S.gorice	A. Štajerska	5	kmečka dela	turistični preh.
Šentilj	M	S.gorice	A. Štajerska	2000	različno	jeseni
Plač	O	S.gorice	A. Štajerska	40	kmečka dela	jeseni
Svečina	O	S.gorice	A. Štajerska	10	kmečka dela	jeseni
Špičnik	O	S.gorice	A. Štajerska	10	kmečka dela	jeseni

Jurij	M	S.gorice	A.Štajerska	200	različno	jeseni
Duh na Ostrem vrhu	MD	Kozjak	Z.Štajerska	20	gozdarji	v sezoni
Remšnik	O	Kozjak	Z.Štajerska	0		ni zanimiv
Kapla	O	Kozjak	Z.Štajerska	0		
Gradišče	O	Kozjak	Z.Štajerska	20	gozdarji	v sezoni
Radelj	O	Kozjak	Z.Štajerska	30	kmečka dela	Jeseni
Muta	O	Kozjak	Z.Štajerska	5	kmečka dela	
Pernice	O	Kozjak	Z.Štajerska	0		v sezoni
Vič	M	Koroška	V.Koroška	200	različno	
Libeliče	MD	Koroška	V.Koroška	0		ni zanimiv
Holmec	M	Koroška	V.Koroška	150	Različno	
Mežica	MD	Koroška	V.Koroška	0		
Jezerško	M	Karavanke	J.Koroška	10	gozdarji	Gozdarji
Ljubelj	M	Karavanke	J.Koroška	50	različno	
Karavanke	M	Karavanke	J.Koroška	700	različno	poleti, turizem
Korensko sedlo	M	Karavanke	J.Koroška	100	turizem	poleti, turizem
<b>ZITALIJO</b>						
Rateče	M	Kr.gora	Kan.dolina	50	različno	
Predel	M	Kr.gora	Kan.dolina	20	različno	
Učaja	M	Zg.Posočje	Benečija	0		
Most na Nadiži	O	Zg.Posočje	Benečija	0		
Robidišče	O	Zg.Posočje	Benečija	0		
Robič	M	Zg.Posočje	Benečija	200	različno	jeseni
Livek	O	Zg.Posočje	Benečija	10	kmečka dela	
Solarji	O	Zg.posočje	Benečija	0		
Britof	O	Brda	Furlanija	20	kmečka dela	
Golo brdo	O	Brda	Furlanija	20	različno	
Neblo	M	Brda	Furlanija	200	različno	
Plešivo	O	Brda	Furlanija	80	različno	
Vipolže	O	Brda	Furlanija	100	različno	
Hum	O	Brda	Furlanija	30	različno	
Solkani	O	Gorica	Gorica	200	gosp.dela	
Nova Gorica	O	Gorica	Gorica	50	gosp.dela	
Pristava	O	Gorica	Gorica	10	gosp.dela	
Rožna dolina	M	Gorica	Gorica	450	različno	
Šempeter	O	Gorica	Gorica	450	različno	
Virtojba	M	Gorica	Gorica	190	različno	
Miren	O	Gorica	Gorica	1000	različno	
Lokvica	O	V.Kras	Tržič	60	gosp.dela	
Klančiči	O	V.Kras	Tržič	40	gosp.dela	
Gorjansko	O	Kras	Tržaško	110	gosp.dela	
Repentabor	O	Kras	Tržaško	120	različno	
Fernetiči	M	Kras	Tržaško	1100	gosp.dela	
Lipica	M	Kras	Tržaško	500	različno	
Kozina	M	Kras	Tržaško	200	različno	
Socerb	O	S.Istra	Tržaško	15	gosp.dela	
Osp	O	S.Istra	Tržaško	40	gosp.dela	
Plavje	O	S.Istra	Tržaško	300	gosp.dela	
Škofije	M	S.Istra	Tržaško	1700	različno	
Kaštelir	O	S.Istra	Tržaško	20	gosp.dela	
Čampore	O	S.Istra	Tržaško	10	gosp.dela	
Lazaret	M	S.Istra	Tržaško	100	različno	
SKUPAJ				12945		

Vir: Bavec, 2004

### **3 SLOVENCİ NA DELU V TUJINI – DOSEDANJA PRAKSA**

#### **3.1 Zgodovinski pregled**

Slovence, ki jih obravnavamo v delu predstavljajo tisti delavci, ki so odšli v tujino po letu 1991. Slovenci, ki so do leta 1991 kot Jugoslovani odhajali na delo v tujino so se zaposlili predvsem v Nemčiji, Švici, Avstriji in Švedski, ki so v letih po drugi svetovni vojni zaradi pomanjkanja domačih delavcev in velike potrebe delovne sile v gradnji in industrijski proizvodnji aktivno vabile delavce iz južne Evrope. Slovenci so iz Jugoslavije odhajali na delo tudi v države novega sveta, predvsem v ZDA, Kanado, Avstralijo, Argentino in še nekatere, kjer so v desetletjih po drugi svetovni vojni zaradi pomanjkanja domače delovne sile ali pa na podlagi azila zaradi komunističnega političnega sistema, dobili delovno dovoljenje.

Od osamosvojitve Slovenije naprej je slika na svetovnem trgu delovne sile drugačna. Nemčija že od leta 1973 ne sprejema nobenih tujih delavcev. Večina držav Unije, ZDA, Kanada vodijo ostro politiko delavskih imigrantov. Danes je, razen v primerih izjemno redkih in nadarjenih oseb, skoraj nemogoče dobiti dovoljenje za delo in bivanje v tujini izključno zaradi dela, temveč je veliko lažje pridobiti dovoljenje za delo in bivanje zaradi razloga združevanja družine ali študija.

Slovenija je pri Združenih Narodih (OZN) šteta kot država, kjer so spoštovane osnovne človekove pravice. Slovenci se zaradi te odlične ocene v bogate države zahoda ne morejo emigrirati kot azilanti (redke izjeme so homoseksualci in nekatere redke verske skupine).

Z osamosvojitvijo je Slovenija podedovala veliko bilateralnih sporazumov med državami zahoda in bivšo Jugoslavijo. Tukaj gre predvsem za bilateralne sporazume o zdravstvenem zavarovanju, o izmenjavi študentov in v manjši meri o pretoku delavcev. Tako so na primer Slovenci do pred kratkim v Nemčiji uporabljali sporazum o zdravstvenem zavarovanju sklenjen leta 1957 med Zahodno Nemčijo in SFRJ.

Slovenci, ki so se od leta 1991 zaposlili v tujini, so to storili po danes klasični poti do dela v tujini: povabilo tujega delavca in jamčenje pred domačim zakonom ali kot tedanji delavci slovenskih ali tujih družb. Možnost zaposlitve v tujini je Slovencem od leta 1991 do priključitve Slovenije v Unijo torej omogočena le v zelo redkih izjemah, ob priključitvi Slovenije v Unijo pa bodo Slovenci (po prehodnem obdobju) uživali prost pretok delovne sile v Uniji 25 držav.

#### **3.2 Kako iz Slovenije na delo v tujino – mednarodni sporazumi med Slovenijo in državami Unije**

V nekaterih naslednjih točkah bodo predstavljeni redki mednarodni sporazumi med Slovenijo in določenimi državami Unije:

##### **Avstrija**

Med Avstrijo in Slovenijo ni nobenega mednarodnega sporazuma o pretoku delovne sile. Slovenski državljani se lahko zaposlijo v Avstriji le, če jim avstrijski delodajalec ali avstrijsko slovenska družba priskrbi delovno dovoljenje.

Izjema so sezonski delavci do 6 mesecev, ki si lahko v Avstriji – v občini, kjer opravljajo sezonsko delo priskrbijo delovno dovoljenje do 6 mesecev. Postopek za to delovno dovoljenje je hitrejši in lažji od klasičnega delovnega dovoljenja. Za pridobitev sezonskega delovnega dovoljenja prosilec ne potrebuje potrdila o zdravstvenem zavarovanju (*Gesundheitszeugnis*), potrebna pa sta potni list in rojstni list (Veleposlaništvo Republike Avstrije v Ljubljani, 2003).

#### Italija

Med Italijo in Slovenijo ni nobenega sporazuma o pretoku delovne sile. Slovenski državljani se lahko zaposlijo v Italiji le, če jim italijanski delodajalec ali italijansko – slovenska družba priskrbi delovno dovoljenje.

Za medicinske sestre in po potrebi nekatere druge poklice, ki jih italijanska vlada označi kot poklice, ki na domačem trgu primanjkujejo, je postopek pridobitve delovnega dovoljenja olajšan.

Zaradi bližine Italije in dobrega znanja italijanskega jezika v obmejnih območjih Slovenije, po mnenju slovenskih medijev veliko Slovencev opravlja sezonska, občasna ali “redna” dela v Italiji, vendar brez delavnih dovoljenj, kar pa v uradnih virih ni mogoče zaslediti (Vir: Veleposlaništvo Republike Italije v Rimu).

#### Nemčija

V ZR Nemčiji velja od leta 1973 popolna prepoved novega zaposlovanja tujih delavcev. Izjeme so možne le za posebej določene poklice in v primerih, kadar ima ZRN sklenjen bilateralni sporazum z državo, iz katere delavci prihajajo.

Leta 1992 je ZRN sklenila Sporazum o sodelovanju obeh zavodov pri posredovanju delavcev za delo v Nemčiji in Sloveniji. Ta sporazum omogoča zaposlovanje medicinskega strežnega osebja in delavcev za sezonska dela v kmetijstvu, vinogradništvu, hmeljarstvu in gozdarstvu, ter v manjšem obsegu v gostinstvu. Leta 1998 je Zavod za Zaposlovanje Slovenije posređoval 346 delavcev nižjih kvalifikacij v ZRN. To število je manjše od preteklega leta. Omenjeni sporazum je bil novo podpisan decembra 2001 med Zavodom za Zaposlovanje v Bambergu in na Bavarskem (Vir: <http://www.ess.gov.si>).

#### Ostale države Unije in države sveta

Slovenski državljani se v večini držav Unije lahko zaposlijo le, če jim domač delodajalec ali slovensko-mešana družba priskrbi delovno dovoljenje. Postopek pridobitve delovnega dovoljenja temelji v večini držav na pregledu domačega trga in ustreznega kandidata na domačem trgu. Pri poklicih, ki jih na domačem trgu primanjkuje, je ta postopek znatno olajšan. V večini držav Unije primanjkuje bolniških sester, zdravnikov, nadarjenih informatikov in drugih nadarjenih strokovnjakov, kot so znanstveniki, lektorji ali športniki, ki jih na domačem trgu ni.

Veliko Slovencev je na delu v tujini v okviru matičnega podjetja, ki jih pošlje v poslovno enoto v tujino. Ti delavci v večini primerov dobijo delovno dovoljenje za delo v tujini, vendar v večini primerov plačujejo davke v Sloveniji in lahko izključno na podlagi delovnega dovoljenja kot detašni delavci bivajo in delajo v tujini. Šele po približno petih letih dobijo ti delavci dovoljenje za stalno delo in bivanje v novi državi (Vir: <http://www.ess.gov.si>).

### **3.3 Pripravljenost slovenskih državljanov za iskanje dela v Uniji**

Najpomembnejši dejavniki, zaradi katerih Slovenci iščejo zaposlitev v tujini so (Bevc, 2001):

1. višji dohodek,
2. večja gospodarska razvitost države.

Zgodovinske izkušnje kažejo, da na eni strani tudi velike razlike v gospodarski razvitosti države praviloma ne vodijo do masovnih selitev državljanov, na drugi strani pa, da meddržavne selitve, tudi množične, nimajo večjega vpliva na zaposlenost in plače v imigrantski državi (Bevc, 2001).

Slovencev, ki so se pripravljene odseliti v tujino zaradi sprejetja službe v tuji državi ni veliko. Dosti več je takšnih, ki bi se bili pripravljene voziti na delo v tujino, predvsem državljani ki živijo ob meji z Avstrijo ali Italijo in dobro poznajo jezik držav sosed, bi se tja vozili na delo zaradi boljšega zaslužka. Zakonodaja prehodnega obdobja pa bo to zaenkrat onemogočala. Takšnih, ki bodo po vstopu v EU iskali delo v državah, ki bodo takoj dovolile prost pretok delavne sile, pa je izredno malo, predvsem pa so to višje izobraženi ljudje z znanjem tujih jezikov.



### 3.4 Obseg in značilnosti Slovencev, ki bi se predvidoma zaposlili v Uniji

Obseg potencialnega odseljavanja na zahod je bil ob koncu 90. let najmanjši med 11 državami v prehodu. Med najbolj izobraženimi Slovenci (raziskovalci z magisterijem ali doktoratom) pa je bil sredi 90. let potencialni odliv v tujino v Sloveniji večji kot je bil takrat značilen za druge države v tranziciji, kar je bilo v veliki meri pogojeno z zelo nezanesljivim financiranjem znanstvenega dela izven univerze.

Glede na majhnost Slovenije pomeni sprememba potencialnega odliva za države Unije zelo majhne absolutne številke priseljencev. Pri tem pa je v zvezi z odlivom najbolj usposobljenih potrebno poudariti, da so za priliv takega kadra razvite države zainteresirane. Za Unijo so to majhne absolutne številke naših priseljencev, za Slovenijo pa je odlitev sposobnega kadra problematičen in tudi majhne absolutne številke, so lahko za Slovenijo velik odliv.

Analiza meddržavnih selitvenih tokov je pokazala, da je imela Slovenija 90. let na podlagi razpoložljivih podatkov v tujini "začasno" 33450 (1,6 %) svojih državljanov (Bevc, 2001).

### 3.5 Mobilnost med Slovenci

Kot prikazuje spodnja tabela, se Slovenci le v zelo majhnem številu odseljujejo iz Slovenije. Spodnja tabela ne prikazuje odseljavanje za namen dela, vendar je tudi absolutna številka 1.492 za leto 2001 zelo majhna.

Tabela 4: Priseljavanje in odseljavanje v Slovenijo:

	Odseljavanje iz Slovenije			Priseljevanje v Slovenijo
	Slovenci	Tujci	Skupaj	
1999	963	1643	2606	3579
2000	1559	2011	3570	5250
2001	1492	3319	4811	6773

Vir: Statistični urad RS, Naravno in Selitveno Gibanje

Razlogi za nizko odseljavanje so pri tako majhnem številu odseljencev lahko povsem individualni. Spodaj opisani razlogi za nizko mobilnost so prognoze, ki pa predstavljajo značilnosti, ki veljajo samo za Slovenijo. Večino držav kandidatk označujejo drugačne značilnosti.

### 3.6 Razlogi za nizko mobilnost

Slovenski delojemalci se, razen v zelo redkih primerih, ne selijo iz rojstnega kraja na drug konec Slovenije zaradi dela. Med mladimi je mobilnost zaradi študija, ki ga lahko obiskujejo samo v Ljubljani, Mariboru in v manjšem obsegu na slovenski obali, veliko večja kot pri delojemalcih, ki so že nekaj let v delovnem razmerju. Selitve iz manjših krajev v

Ljubljano in Maribor so popolnoma naravne, saj nekaterih poklicev izven teh mest ni mogoče opravljati.

Za razliko od večjih držav Unije, Slovenija nima velikih podjetij z razvejanimi podružnicami po vsej Sloveniji, kjer bi se potencialni delojemalec lahko prijavil „nacionalno.“ V Nemčiji, Franciji, Italiji ali Španiji je pogosto, da se mladi zanimajo za delo pri določenem podjetju (na primer pri revizijskih hišah, ki imajo podružnice v vseh velikih mestih) in ne v določenem kraju. Mladi radi povedo, da so se za zaposlitev prijavili „*nation-wide*“, da bi imeli boljše možnosti pri dobri zaposlitvi. Zaradi majhnosti Slovenije je pri nas ta pojav redkejši. Nizka regionalna mobilnost pa velikokrat pomeni tudi nizko mednarodno mobilnost (The Economist, November 2002).

### ***3.6.1 Potovanje brez vize - visa free travel***

Gospod R. Winkelmann iz nemškega zavoda za tujce pravi, da Slovenci uživajo potovanje brez vize v države Unije, kar za državljane Romunije, Bolgarije, Slovaške in številnih drugih držav kandidatki do pred kratkim ni bilo mogoče.

Od leta 1996 lahko Slovenci tudi v ZDA potujejo brez vize. Možnost prostega vstopa v državo veliko pripomore k temu, da se državljani te države vračajo v domovino. Tisti, ki jim je potrebno dolgo in zahtevno pridobivanje vize za vstop v državo, veliko verjetneje ostanejo v novi državi. Kadar je za potovanje v Anglijo ali Nemčijo potrebna viza ali celo zelo drag in nevaren ilegalen vstop, je možnost, da ti ljudje ostanejo v državi, kamor so prišli z „veliko truda“ zelo verjetna.

### ***3.6.2 Jezik kot največja ovira pri mednarodni mobilnosti***

Znanje jezika je ključnega pomena za pridobitev zaposlitve. Odlično znanje jezika ne zadostuje, da posameznik obvlada tudi kulturo komuniciranja in da lahko uspe na delo v državi, kjer se ni šolal. Slovenci, ki so v 50. in 60. letih odšli na delo v Nemčijo so opravljali dela, za katere ni bilo potrebno odlično znanje jezika. Trg za takšna dela v Nemčiji ni več odprt za tuje delavce. V teh panogah je zelo razširjen trg ilegalne delovne sile, ki ponavadi začasno dela v tujini in si ustvari prihranke, ki jih pošilja v domovino.

Pri kvalificiranem delu je znanje jezika ključnega pomena. Čeprav veliko Slovencev odlično govori jezik sosedov Unije (italijanščino in nemščino) in angleščino, je za iskanje zaposlitve pomembna tudi dobra komunikativnost in poznavanje kulture, kar pa je težje v primeru, da se posameznik ni šolal v tej državi (The Economist, November 2002).

### ***3.7 Iskanje dela v tujini kot običajen pojav***

Oditi na delo v tujino je dejanje, ki zahteva veliko poguma. Zaradi tega se za to odločijo le 3% vsega prebivalstva na svetu. V večini primerov je odhod v tujino zaradi dela in ne zaradi združevanja družine, študija ali napotka matičnega delodajalca, ki predstavljajo v glavnem še druge vzroke preseljevanja. V glavnem se ljudje selijo iz zelo revnih držav v zelo

bogate države. Večina ljudi, ki išče delo v tujini se deli v dve skupini: skupino tistih, ki so veliko manj izobraženi kot domača delovna sila tisti in tistih, ki so veliko bolj izobraženi.

Veliko več je tistih, ki so manj izobraženi in ki ne obvladajo jezika države, kamor se selijo. Preseljevanje ob odpravi omejitev znotraj držav unije ne predstavlja več ovir in zadržkov v zvezi z urejevanjem zakonskih formalnosti to povzroča tudi odpravo psiholoških ovir ter iskanje dela v tujini kot običajen pojav (Boeri, 2002).

### **3.8 Kako na delo v tujini gledajo delavci, ki tam delajo**

Delavci, ki delajo v tujini gledajo na tamkajšnje delo predvsem iz ekonomskega vidika. Še posebej to velja za delavce ki prihajajo iz tretjih držav, teh pa je v državah EU ponavadi več kot polovica vseh priseljencev, Italija 71%, Nemčija 57%, Avstrija 66%, Švedska 56%, Nizozemska 52% (Boeri 2002). Ti delavci zaslužijo z delom v tujini več ali celo nekajkrat več kot doma in z denarjem pogosto preživljajo družine ali sorodnike v domači državi. Velik oz. večji zaslužek pa predstavlja zadovoljstvo.

Delavci, ki so se preselili zaradi dela v tujino in so tudi v domači državi imeli zagotovljen dober ekonomski status, pa so se najverjetneje preselili zaradi subjektivnih razlogov, ki so največkrat izziv po delu v tujini, sprememba in nabiranje izkušenj iz tujine. Ti delavci so ponavadi dobro izobraženi in dobro govorijo jezik države v katero so se preselili ter prav tako za svoje delo dobivajo dobro plačilo. Tem predstavlja delo v tujini bolj samo zadovoljstvo ter uživanje in uresničevanje izzivov, kot ekonomski pomen (Boeri, 2002).

## **4 PREGLED NOVEGA ZAKONSKEGA OKVIRJA IN EVROPSKE POLITIKE ZAPOSLOVANJA**

### **4.1 Pregled zakonodaje**

Zakonodaja EU obsega pravo treh Evropskih skupnosti. Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske gospodarske skupnosti - danes Evropska skupnost in Evropske skupnosti za jedrsko energijo. Sestavljajo jo primarni in sekundarni pravni viri.

#### ***4.1.1 Primarni pravni viri EU***

Kot primarne pravne vire pojmujeemo izvirne vire, in sicer izvirne v tem smislu, da se ti viri ne opirajo na hierarhično višje, temveč so sami podlaga za sprejem nižjih, tako imenovanih sekundarnih pravnih virov (Grilc, 2001):

- a) Ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve.  
Vsaka Skupnost ima svojo ustanovitveno pogodbo: kot prva Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), ustanovljena s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, podpisano 18. aprila 1951 v Parizu, zaradi česar je znana tudi pod imenom Pariška pogodba. Takratna Evropska gospodarska skupnost je bila ustanovljena s Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, ki so jo države ustanoviteljice podpisale 25. marca 1957 v Rimu. Istega dne pa je bila prav tako v Rimu ustanovljena tudi Skupnost EURATOM in sicer s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. Ti dve pogodbi, še posebej pa PES, sta zaradi kraja njunega podpisa znani tudi kot Rimski pogodbi.
- b) Pogodbe, sklenjene s tretjimi državami. Med primarno pravo štejemo tudi pogodbe, ki so jih skupnosti same ali pa skupno z državami članicami sklenili s tretjimi državami.
- c) Pogodbe (konvencije), sklenjene med državami članicami.

#### ***4.1.2 Sekundarni pravni viri EU***

Pravni sistem EU se razvija predvsem s pomočjo sekundarnih aktov, ki jih sprejemajo institucije Skupnosti. To je tudi pomembna razlika med primarno in sekundarno zakonodajo. Vse tri ustanovitvene pogodbe predvidevajo svoje vrste aktov, pri čemer se razlikujejo tudi pristojnosti organov, ki te akte izdajajo (Grilc, 2001).

##### **a) Uredbe**

Uredbe so splošno uporabne, v celoti zavezujoče in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah, kot take torej pomenijo splošne akte in so zaradi svojih učinkov, ki jih zagotavljajo v notranjem pravnem redu držav članic, primarni instrument unifikacije (poenotenja) zakonodajnega urejanja določenega pravnega področja. Uredbe torej veljajo in se uporabljajo brez intervencije posamezne države članice. Države članice sprejetih in

objavljenih uredb ne prenašajo v notranji pravni red (npr. s pomočjo ratifikacije), temveč velja uredba enake vsebine v različnih jezikovnih verzijah v vseh državah članicah.

Največ uredb je sprejetih pri urejanju kmetijskega trga, zunanje trgovine, varstva konkurence, torej na področjih, na katerih Skupnosti uživajo svoje izrecne pristojnosti.

#### b) Smernice

Direktive- smernice se od uredb razlikujejo v dveh bistvenih značilnostih. Prvič, niso nujno splošno uporabne v vseh državah članicah, saj so lahko naslovljene tudi le na eno izmed držav članic. Druga, še bolj pomembna razlika, pa je učinkovanje v notranjem pravnem redu držav članic. Direktiva zavezuje le kar zadeva rezultat, ki ga je treba doseči, prepuščena pa jim je izbira oblike in metode za doseg tega rezultata. Direktive s sprejetjem in objavo ne postanejo avtomatično del pravnega reda države članice, temveč to postanejo šele s predpisom, ki ga sprejmejo organi države članice. Za direktive tako pravimo, da načeloma niso neposredno uporabne, temveč obvezujejo le države članice (ne pa tudi posameznikov), da uredijo neko pravno področje skladno s cilji direktive. Državam direktiva navadno predpiše rok, v katerem morajo to storiti. Ko so direktive enkrat uveljavljene, veljajo v obeh pravnih sistemih - nacionalnem pravu držav članic in pravnemu redu EU.

Po svoji naravi in zaradi svojih lastnosti so direktive instrument harmonizacije (prilagajanja) zakonodaje, saj državam članicam puščajo možnost, da svojo notranjo zakonodajo prilagodijo enotnemu standardu EU in je ne v celoti nadomestijo tako kot uredbe. Direktiva navadno določa minimalne standarde, ki jih morajo države vnesti v svoj pravni red, vendar jim ne preprečuje, da ne bi same predpisale strožjih meril.

#### c) Odločbe

Odločbe prištevamo med individualne pravne akte, saj nimajo splošne veljavnosti, kot npr. uredbe, temveč so naslovljene na posamezne subjekte. Zavezujejo (le) tistega, na katerega so naslovljene.

#### d) Priporočila in mnenja

Priporočila in mnenja sicer štejemo med sekundarne pravne akte, vendar pravno ne zavezujejo. Ker nimajo obvezne veljave, priporočila in mnenja ne morejo biti neposredno uporabljiva.

#### e) Ostali akti

V praksi zasledimo številna priporočila (recommendations), sporočila (communications), bele knjige (white papers), zelene knjige (green papers). Navedeni dokumenti so politično zelo pomembni, saj vsebujejo strateške usmeritve na posameznih področjih, kljub temu pa je treba poudariti, da ti dokumenti pravno ne zavezujejo, zato se morajo institucije skupnosti za zagotovitev takšnih učinkov zateči k uporabi enega izmed obvezujočih aktov.

Med ostalimi akti so zanimivi poslovnik (rules of procedure), ki urejajo delovanje posameznih institucij (Grilc, 2001).

## 4.2 Prenos evropske zakonodaje v slovenski pravni red

Ob vstopanju naše države v evropske integracije se je v znatni meri spreminjala tudi pravna ureditev v Republiki Sloveniji. Spremeniti so se morali številni predpisi, zakoni, uredbe, podzakonskih akti in to na najrazličnejših področjih ekonomsko - socialnega družbenega življenja.

EU je tako imenovana supranacionalna politično-gospodarska struktura. To pomeni, da je pravo EU neodvisno, samostojno v odnosu do držav članic EU. Pravne norme, sprejete na ravni EU, imajo samostojen, superiorni položaj v razmerju do nacionalnih pravnih sistemov (Turk, 2000).

### Avtonomnost prava EU

Avtonomnost pomeni, da pravila, ki jih sprejemajo organi EU, svoje veljavnosti ne črpajo iz morebitne poznejše odobritve nacionalnih organov držav članic, temveč se opirajo na zakonodajne pristojnosti organov EU. To pomeni, da se veljavnost predpisa, ki ga v okviru svojih funkcij sprejme kateri od organov EU, avtomatično širi na ozemlje vseh držav članic (in denimo ne potrebuje poznejše odobritve nacionalnega parlamenta.) Teza o avtonomnosti prava EU je dobila svojo praktično potrditev v znameniti sodbi Evropskega sodišča v zadevi VAN GEND EN LOOS. V tem primeru je nizozemska vlada z uvedbo dajatev, ki imajo enak učinek kot carine, t.i. non-tariff barriers, kršila 12. člen evropske ustanovitvene pogodbe, ki varuje načelo prostega pretoka blaga. Evropsko sodišče je odločilo, da je bila vladna uredba v nasprotju z evropsko ustanovitveno pogodbo (t.i. Rimska pogodba) in da je potrebno zaradi zaščite enotne uporabe prava EU, dati prednost evropski ustanovitveni pogodbi (Turk, 2000).

### Primarnost prava EU

Primarnost pomeni, da pravila, sprejeta na ravni EU, prevladajo nad pravili, vsebovanimi v pravnih redih držav članic (Turk, 2000).

### Neposredna uporabnost prava EU

Neposredna uporabnost pomeni, da pravila evropskega prava že sama ustvarjajo pravice in obveznosti subjektov pravnega reda. Načelo neposredne uporabnosti je pomembno tudi z vidika uveljavitve primarnosti pravnega reda EU, saj je primarnost mogoče uveljaviti le, če je naddržavnim normam priznana tudi neposredna uporabnost v državah članicah. Da bi bile določbe evropske ustanovitvene pogodbe v resnici neposredno uporabne, morajo seveda izpolnjevati določene pogoje (Turk, 2000):

- določbe morajo biti take, da vsebujejo jasno obveznost države članice
- vsebina norme mora biti takšna, da lahko povzroči t.i. neposredne učinke,
- ne sme obstajati potreba po dodatnem normativnem urejanju organa EU ali države članice glede istega vprašanja,

- norma mora biti nepogojna oziroma morajo biti pogoji že izpolnjeni - državam članicam ne sme biti prepuščena nikakršna diskrecija glede izpolnjevanja obveznosti te norme.

### **Načini pravne realizacije ciljev in nalog EU**

Z vidika približevanja evropskega prava slovenskemu pravnemu redu, se zdi pravna realizacija ciljev in nalog EU na raven nacionalnih zakonodaj še posebej zanimivo področje. Za to realizacijo obstajata dva najbolj tipična načina (Turk, 2000):

1. Poenotenje pravnih pravil: doslej različne predpise držav članic je treba nadomestiti z enotnimi pravili, ki veljajo na celotnem območju Skupnosti;
2. Harmonizacija pravnih pravil: z ustreznimi spremembami je treba doseči vsaj tolikšno medsebojno usklajenost predpisov držav članic, da razlike, ki bi se ohranile, ne bi onemogočale realizacije zastavljenih ciljev. Poenotenje se najlaže doseže na dva načina:
  - a) S sprejemom predpisov na ravni EU; ker so ti predpisi neposredno uporabni v pravnih redih vsake države članice in ker jim načelo primarnosti zagotavlja prevlado nad predpisi držav članic.
  - b) S poenotenjem zakonodaj držav članic (najprimernejši pravni instrument za to naj bi bile konvencije). Harmonizacija nacionalnih pravnih sistemov na ravni EU je ponavadi zahtevnejša naloga, saj gre pri tej v večini primerov za pravna področja, kjer so razlike med nacionalni sistemi tako velike, da je poenotenje teh pravil preprosto nemogoče; gre za sistemska področja, ki urejajo globalne družbenoekonomske sisteme, denimo kmetijstvo, varstvo konkurence, politiko zaposlovanja, enotno obrambno in varnostno politiko ipd. Za harmonizacijo obstajata dva najpomembnejša pravna instrumenta:
    - Direktive: te zavezujejo države članice glede rezultata, namena (telosa), ki ga je treba doseči, pušča pa oblastnim organom držav članic proste roke glede izbire oblike in metod za doseg tega cilja.
    - Uredbe naj bi sicer bile predvsem instrument za poenotenje pravnih predpisov, a imajo v določenih primerih tudi harmonizacijske učinke; to je v tistih primerih, ko že same določajo okvirno vsebino nadaljnjih izvedbenih predpisov, ki jih morajo nato sprejeti države članice.

Kakorkoli že, prilagajanje Evropski uniji je za večino gospodarskih panog, predvsem pa za državljane, vendarle dokaj pozitiven proces, saj v sebi nosi izredno resen pristop do pomembnih družbenoekonomskih dogajanj, prinaša zdravo tekmovalnost, inovativnost in bistveno večji pravni red, domačim podjetjem nalaga odgovorno držo in zahtevo po tržni

inventivnosti, nalaga jim boj za vsak trg, za vsako stranko, potrošniku prinaša večjo zaščito, boljše in cenejše proizvode. Uči nas odgovornega gospodarjenja in ustvarjalnega dela. Tako se zdi, da se prilagajanja in pristopanja ustrašili le tisti, ki so predolgo predobro živeli na račun neupravičenih monopolov in državnih subvencij. Takih pa ne potrebujemo več (Turk, 2000).

### **Spremljanje in nadzorni ukrepi**

Evropski svet je poudaril, da mora napredek v pogajanjih potekati z roko v roki z napredkom pri prenosu evropskega pravnega reda v zakonodajo ter njegovim dejanskim izvajanjem in uveljavljanjem. Sredi leta 2000 je evropska komisija začela spremljati pogajanja z namenom, da oceni izvajanje obveznosti, ki so jih kandidatke sprejele med pogajanja in na ta način prepozna zamude, nastale pri sprejemanju in izvrševanju evropskega pravnega reda pri vsaki izmed držav, izpostavi nastale težave in opozori na prihajajoče.

Evropska komisija je predlagala, evropski svet v Bruslju in Kopenhagnu pa potrdil, da se bo nadzor nadaljeval tudi po podpisu pristopne pogodbe do dejanskega pristopa držav k EU. To ima dvojni pomen. Državam kandidatkam daje dodatne smernice v njihovih prizadevanjih za prevzem obveznosti, ki izhajajo iz članstva, sedanjim državam članicam pa zagotavlja potrebno garancijo.

Nenehen nadzor, ki ga evropska komisija izvaja prek utečenih kanalov, kot so pristopni sporazumi, poročila strokovnjakov in vprašalniki, pomaga, da komisija zazna zaostanke ali težave pri izpolnjevanju obveznosti, danih med pogajanja. Vse koristne informacije, zbrane s pomočjo teh dejavnosti, sestavljajo poročilo o pripravljenosti za članstvo in so predstavljene Svetu EU. Novembra leta 2003, šest mesecev pred načrtovano širitvijo Unije, je evropska komisija objavila ena zadnjih poročil o pripravljenosti za članstvo, v katerih je ocenila napredek pri izvajanju potrebnih reform in vseh obveznosti na področju evropskega pravnega reda za vsako izmed držav pristopnic.

Poleg natančnega nadzora so pripravljene zaščitne klavzule, ki obravnavajo nepredvidene okoliščine, ki bi se lahko zgodile v prvih treh letih po pristopu. Skladno s pristopom, izvedenem pri prejšnjih širitvah, je v pristopno pogodbo vključena splošna zaščitna klavzula, ki se lahko uporabi v primeru težav, ki bi pripeljale do resnega poslabšanja gospodarskega stanja na določenem področju. V pristopno pogodbo sta vključeni še dve zaščitni klavzuli za primere, ko nova država članica ne uspe izpolniti obveznosti, danih v pogajanjih. Gre za varnostni določili na področju notranjega trga in vzajemnem priznavanju na področju pravosodnega sodelovanja.

Poročila o pripravljenosti za članstvo so določila področja, kjer bi se varovalni ukrepi lahko uporabili, če se stanje na bo izboljšalo. To bo omogočilo (če bo potrebno) zgodnje opozarjanje (ukrepi na politični ravni prek t.i. pisem za zgodnje opozarjanje) še pred članstvom. Evropska komisija bo z enakimi mehanizmi, kot jih uporablja v obstoječih članicah, preverjala izvajanje evropskega pravnega reda v novih članicah po njihovem pristopu (Turk, 2000).



### **4.3 Evropska politika zaposlovanja in politika zaposlovanja v Sloveniji**

V začetku 1990-ih let je razpravo o zaposlovanju na ravni EU sprožila ugotovitev, da so slabe razmere na trgu dela v veliki meri rezultat neuskklajenosti in napak pri vodenju različnih politik znotraj unije. Ta ugotovitev je pripeljala do procesa iskanja rešitev s pomočjo večje koordinacije in konvergence politik. Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju iz leta 1993, je resnični začetek obravnave tematike zaposlovanja na ravni EU. Na njeni podlagi je Evropski svet na zasedanju v Essnu leta 1994 sprejel Essensko strategijo<sup>3</sup>, ki je padala iniciativo za razvoj skupne zaposlitvene politike (The 1993 White Paper an the Essen Strategy, 2003).

Amsterdamska pogodba<sup>4</sup>, je okrepila pristojnosti unije kot celote pri izboljševanju razmer na evropskem trgu dela in je visoko stopnjo zaposlenosti postavila med temeljne cilje EU. Članice Evropske unije so se ob zaskrbljujoče visoki stopnji brezposelnosti odločile, da bodo še pred uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe, ki je stopila v veljavo 1. maja 1999, izpolnile nova pogodbeno določila. Novembra leta 1997 so se državni voditelji zbrali na izrednem vrhunskem zasedanju o zaposlovanju v Luksemburgu. Voditelji držav članic so sklenili, da bodo države članice začele zaposlovalno politiko voditi v skladu s skupnimi smernicami.

#### **4.3.1 Luksemburške smernice**

Državni voditelji zbrani na izrednem zasedanju o zaposlovanju v Luksemburgu novembra 1997 so se strinjali, da je raven brezposelnosti na nesprejemljivo visoki ravni in ogroža notranjo kohezijo. Vrh je predstavil Evropsko zaposlitveno strategijo in se dogovoril, da bodo z letom 1998 države članice začele zaposlovalno politiko voditi v skladu s skupnimi smernicami, na katerih temelji ta strategija. Smernice zaposlitvene strategije, ki jih vsako leto predloži Evropska komisija in nato potrdi svet ministrov, so združene v štiri stebre (Luxemburg Meeting on Employment, 1997):

1. steber: Povečanje zaposljivosti prebivalstva:

Glavni namen tega stebra je izboljševanje zaposljivosti delavcev in nezaposlenih v smeri uvajanja preventivnih ukrepov proti naraščanju nezaposlenosti, njenega zmanjševanja in podpore doseganju splošnega cilja povečanja stopenj zaposlenosti v EU. Steber rešuje

---

<sup>3</sup> Na osnovi Bele knjige je Evropski svet na zasedanju v Essnu sprejel priporočila Komisije za ukrepe zaposlovanja na ravni držav članic na petih ključnih področjih (The 1993 White Paper an the Essen Strategy, 2003):

- izboljševanje možnosti zaposlitve delavne sile preko začetnega in nadaljnega usposabljanja;
- povečevanje intenzivnosti gospodarske rasti z bolj fleksibilno organizacijo dela, s spodbujanjem lokalnih pobud za zaposlovanje in z omejevanjem rasti plač za spodbujanje rasti investicij, ki ustvarjajo nova delavna mesta;
- zadostno zmanjševanje stroškov dela, ki se namenjajo za plače, da bo to dejansko vplivalo na odločitve o zaposlovanju;
- izboljšanje uspešnosti politik na trgu dela z zmanjšanjem njihovih odvisnosti od pasivne podpore;
- povečanje števila ukrepov za pomoč skupinam, ki jih je brezposelnost najbolj prizadela; na primer mladim ženskam in dolgoročno brezposelnim.

<sup>4</sup> Julija 1997 je Evropski svet v Amsterdamu osnoval Pogodbo o Evropski uniji, v kateri je področju zaposlovanja priznana pomembnejša vloga kot pred tem.

problematiko nezaposlenosti med mladimi, preprečevanje dolgoročne nezaposlenosti in razvoj koncepta vseživljenjskega učenja.

#### 2. steber: Pospeševanje podjetništva:

Države članice si morajo v okviru tega stebra prizadevati za ustvarjanje stimulativnih pogojev za samozaposlovanje in ustvarjanje novih podjetij, predvsem majhnih in srednje velikih, ter jih tudi razbremeniti administrativnih in davčnih bremen, še posebej, če odpirajo nova delavna mesta. Steber je namenjen izboljšanju učinkovitosti izkoriščanja zaposlovalnega potenciala na znanju temelječe družbe in storitvenega sektorja ter spodbujanju zaposlovanja na regionalni in lokalni ravni. V letu 2001 so bile k stebru dodane še tri nove smernice, in sicer boj proti delu na črno, promocija podjetniškega izobraževanja in razvoj kazalcev za ocenjevanje učinkov novih poslovnih regulacij

#### 3. steber: Povečevanje prilagodljivosti podjetij in zaposlenih:

Ta steber poudarja odgovornost vlad držav članic in socialnih partnerjev pri krepitvi konkurenčnosti evropskega gospodarstva in hitrejšemu ustvarjanju novih delavnih mest. Naporji so usmerjeni k identifikaciji ustreznega razmerja med fleksibilnostjo in varnostjo delavnih mest, ki bi ustrezala tako delojemalcem kot delodajalcem. Ukrepi iz tega področja med drugim vključujejo krčenje delavnega časa ali dodatnega časa, ki ga zaposleni preživijo v službi in odpiranje možnosti za zaposlovanje s skrajšanim delavnim časom.

#### 4. steber: Okrepitev ukrepov za izenačevanje možnosti zaposlovanja žensk in moških:

Ker v EU obstaja očitna razlika v stopnjah zaposlenosti med moškimi in ženskimi (ta je v povprečju leta 2000 znašala 18,5 odstotnih točk v prid moških), je glavni cilj zaposlitvenih smernic, strnjjenih v 4 steber, dvigovanje stopnje zaposlenosti med ženskami. Namen tega stebra je okrepiti politiko zagotavljanja enakih možnosti za moške in ženske na trgu dela, kar naj bi med drugim povečalo tudi učinkovitost delovanja ukrepov znotraj ostalih treh stebrov

### **4.3.2 Aktivna politika zaposlovanja in EU**

Aktivna politika zaposlovanja (v nadaljevanju APZ) v državah EU v 90. letih pomeni prehod od pasivnih k aktivnim ukrepom. Poimenovan je bil tudi prehod od prejemanja socialne podpore k delu (*from welfare to work*). APZ tako zahteva aktivnost slehernega brezposelnega. Posamezniki preprosto ne morejo več mirno uživati pravic iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti in čakati, da porabijo pripadajoča sredstva. Nanje se izvaja pritisk, da morajo aktivno iskati delo ter se vključevati v programe, ki jim jih ponudi služba za zaposlovanje, posebej v programe izobraževanja in programe javnih in družbeno koristnih del. Lahko so veliko manj izbirčni glede sprejema dela, kot so bili v preteklosti. S tem APZ spominja na ureditve v bivših komunističnih režimih.

APZ se vse bolj individualizira. Njen cilj niso le socialne skupine, ki imajo največ težav na trgu delovne sile, temveč vse bolj posamezniki. Službe za zaposlovanje jim pripravljajo individualne zaposlitvene načrte, ki upoštevajo posebnosti položaja vsakega posameznika. Od

posameznikov se pričakuje, da se ravnajo po teh načrtih ali pa izgubijo pravico do finančne pomoči.

Posebna nova poteza APZ je njena regionalizacija. Do sedaj ni bilo pod okrijem EU smernic posebnega opredeljevanja na regije držav, če pomislimo na Italijo ali Nemčijo, je struktura brezposelnosti v različnih delih držav popolnoma drugačna in regionalizacija APZ je ključnega pomena za zniževanje brezposelnosti.

APZ izrecno poudarja zmanjševanje strukturne brezposelnosti. Ta oblika brezposelnosti vodi k dolgotrajni brezposelnosti, kar predstavlja največjo izgubo sredstev držav in Unije. Za zmanjševanje te vrste brezposelnosti so programi usposabljanja in izobraževanja vse do plačanih študijskih dopustov najuspešnejši.

APZ razširja novo področje tekmovalne *socialne ekonomije*. Gre za dejavnosti, ki so za profitni sektor nezanemljive, a lahko veliko prispevajo k dvigu kakovosti življenja na lokalni ravni. Danci na tak način vzpodbujajo razvoj storitev za gospodinjstvo. Smernice Unije omenjajo vrsto dejavnosti na področju sociale, turizma, urejanja okolja in podobne storitve (Svetlik, Toš, Ljubljana, 2000).

#### **4.3.3 Aktivna politika zaposlovanja in Slovenija**

Slovenija je začela razvijati instrumente, ki sodijo v sklop APZ že v osemdesetih letih. V praksi so se začeli uveljavljati v začetku devetdesetih let, ko se je ob uvajanju tržnega gospodarstva, ki je povzročilo zapiranje nedonosnih proizvodenj, tehnološko posodabljanje, odpravljanje podzaposlenosti in odpuščanje presežnih delavcev, začela hitro povečevati odkrita brezposelnost (Svetlik, Batič, 2003).

APZ je v Sloveniji pomembna predvsem zaradi problemov s strukturno brezposelnostjo. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje nedvomno opravlja svojo vlogo na tem področju bolje kot ustrezni zavodi v južno evropskih članicah EU. Vlada RS je v luči usklajevanja evropske politike zaposlovanja sprejela dva programska dokumenta s področja politike zaposlovanja in sicer (Vir: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/560-129>):

1. Strateški cilji razvoja trga dela do 2006, politika zaposlovanja in programi za njeno uresničitev.
2. Nacionalni akcijski program zaposlovanja za obdobje 2000 in 2001.

Oba dokumenta sledita določilom Amsterdamske pogodbe in smernicam Unije za področje zaposlovanja ter idejam in priporočilom OECD za fleksibilnost trga delovne sile. Slovenija načrtuje v obdobju 2000-2006 naslednje cilje razvoja:

- dvig izobrazbene ravni delovne sile,
- zmanjšanje frikcijske brezposelnosti in zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih (na okoli 40 %) in deleža brezposelnih brez temeljne poklicne izobrazbe (na okoli 25 %),

- zagotovitev vključenosti v aktivne programe za vse brezposelne, ki v 6 mesecih po nastopu brezposelnosti niso našli nove zaposlitve,
- zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela,
- rast zaposlenosti, ki bo v povprečju v obdobju 2000-2006 presegala 1 % letno, ob pospešeni gospodarski rasti, kar bo omogočilo zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 6 % po mednarodni metodologiji oziroma registrirano stopnjo na okoli 9 % do leta 2006,
- zmanjševanje obsega dela in zaposlovanja na črno.

Na podlagi preteklih realizacij in novih smernic Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje sprejema letne programe APZ. V letu 2005 ima program APZ naslednje prioritete:

- uskladitev splošnih ciljev zaposlovanja s cilji Lizbonske strategije – definiranje nacionalnih prioritet ter ukrepov za realizacijo zastavljenih ciljev,
- zniževanje regijskih razlik v zaposlovanju s pospeševanjem zaposlovanja v občinah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti,
- izboljševanje izobrazbene ravni brezposelnih oseb v skladu s potrebami trga dela in zmanjševanje osipa v izobraževalnih procesih,
- povečanje mobilnosti delovne sile med sektorji in regijami, intenziviranje sredstev in aktivnosti namenjenih razvoju človeškega kapitala in vseživljenjskega učenja,
- vzpodbujanje ustanavljanja centrov za izobraževanje in usposabljanje delovnih invalidov, dolgotrajno brezposelnih in starejših ter drugih težje zaposljivih brezposelnih oseb v lokalnih in regijskih okoljih,
- zviševanje deleža starejših oseb v programih vseživljenjskega učenja,
- spodbujanje podjetništva (samozaposlovanja) in ustvarjanja novih delovnih mest,
- izvajanje načela enakosti med spoloma in boja proti diskriminaciji na področju trga dela,
- izboljšanje kakovosti dela služb zavoda pri vključevanju brezposelnih v zaposlitev.

#### ***4.3.4 Politika zaposlovanja v prihodnosti***

Poleg doseganja rezultatov ukrepov in programov APZ je rast zaposlenosti dosegljiva le ob stabilni gospodarski rasti, ki temelji na pospeševanju tehnološke prenove industrije, povečanih investicijah v znanje in inovativnost<sup>5</sup>, oblikovanju podjetniških mrež, pospeševanju podjetništva, oblikovanju spodbujanja za naložbe, tako domače kot tuje neposredne naložbe spodbujanju rasti malih in srednjih podjetij, razvoja storitvenih dejavnosti in podjetniški prenovi podeželja (Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, 2001).

---

<sup>5</sup> Znanje je ena najučinkovitejših poti do zaposlitve. Za delovanje v sodobnih družbah so pomembna tako temeljna znanja, na primer poslušanje, govorjenje, prepričevanje, branje, pisanje in računanje, kot ključna znanja, kot so dobro komuniciranje, reševanje problemov, timsko delo, odločanje, misljenje, računalniška spretnost in stalno učenje.

Ukrepi in programi APZ so selektivni. To pomeni, da so usmerjeni v posamezne ciljne skupine. Težje zaposljive brezposelne osebe so (Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja, 2001):

- mladi brezposelni do 26 let,
- brezposelne osebe, starejše od 50 let, ki so na Zavodu prijavljene več kot 6 mesecev,
- brezposelne osebe, ki so starejše od 45 let, ki imajo srednjo stopnjo strokovne izobrazbe ali manj ter so dolgotrajno brezposelne
- invalidi in osebe, pri katerih je ugotovljena zaposlitvena oviranost,
- brezposelne osebe brez izobrazbe, kvalifikacije ali delavnih izkušenj,
- brezposelne osebe na območju z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti,
- zaposlene osebe v gospodarskih panogah v prestrukturiranju, še posebej v tekstilni in obutveni industriji ter trajno presežni delavci.

### **Zaposlovanje mladih**

APZ je že v devetdesetih letih posegla v nekatere oblike prehajanja mladih v zaposlitev in oblikovala številne druge ukrepe za izboljšanje položaja mladih na trgu dela. V Sloveniji so v tem okviru tradicionalno razviti trije glavni načini načrtovanega prehoda iz izobraževanja v zaposlitev, in sicer, štipendije, pripravništvo in vajeništvo. Ukrepi APZ so tako že v devetdesetih letih skupaj s tržnimi trendi pozitivno vplivali na zaposlitveni položaj mladih. Brezposelnost mladih se postopno zmanjšuje, izobrazbena raven mladih je vse višja in z njo tudi njihove zaposlitvene možnosti. Ne glede na trenutne razmere na trgu dela pa se bodo mladi vedno srečevali s težavami, ki so povezane s prvim vstopom na trg dela. Zato so ukrepi na področju zaposlovanja mladih še naprej potrebni (Trbanc, Verša, 2002).

Tako v Sloveniji kot v Uniji brezposelnost med mladimi ni več tako problematična kot je bila v prejšnjih desetletjih. Danes v Sloveniji in v EU brezposelnost med mladimi ni problematična, temveč je problematična brezposelnost v nekaterih marginalnih skupinah med mladimi. Z širitvijo medevropskih programov izmenjav kot so Sokrates, Leonardo da Vinci, Erasmus, veliko državljanov Unije preživi leto ali dve na izobraževanju v tujini, kar povečuje njihove možnosti za zaposlitev. Delodajalci v številnih državah EU tako pričakujejo od mladih, da imajo "večletne izkušnje v tujini in da tekoče obvladajo tuje jezike, predvsem angleščino.

Slovenija do nedavnega ni imela razširjene mreže dostopa do programov zamenjav, prav tako ni velikih podjetij (kot so na primer Siemens, Bosch, Airbus), ki aktivno pošiljajo študente-vajence v tujino. Slovenska podjetja v večini ne pričakujejo od mladih, da imajo že pred zaposlitvijo mednarodne izkušnje. Z priključitvijo Slovenije v Unijo bodo slovenski študentje dobili dostop do mednarodnih programov izmenjav (Svetlik, 2000).

### **Zaposlovanje žensk**

Za Slovenijo je značilno da so ženske dolgo časa izstopale s trga dela veliko prej kot moški. Nižja starostna meja za upokožitev žensk kot moških je bila odpravljena z reformo

pokojninskega sistema leta 1999. Na slovenskem trgu dela obstajajo med drugim visoka spolna sigregacija, ki je delno tudi posledica spolno sigregiranega izobraževalnega sistema, in razlike med plačami žensk in moških. Na drugi strani pa je značilna visoka udeležba žensk na trgu dela. Dejstvo pa je, da potenciali žensk glede na njihovo sorazmerno visoko izobraženost (predvsem mlajše generacije) niso izkoriščeni.

Podatki in raziskave kažejo da so ženske v Sloveniji tista skupina, ki ji ni zagotovljeno uživanje pravic v tolikšni meri kot moškim, kljub enaki ali celo višji izobrazbi zasedajo manj pomembna delavna mesta, manj jih je v političnem in javnem življenju, za svoje delo so slabše plačane, neprimerno manj jih je v političnem oz. javnem življenju (Robnik, 2002). Med na novo zaposlenimi osebami za določen čas je bistveno več žensk kot moških. Negotovost, nižja socialna varnost, manjše možnosti za napredovanje in izobraževanje, ki so povezane z zaposlitvijo za določen čas, so pogoji zaposlovanja, v katere počasi drsi ženska delavna sila v Sloveniji (Černigoj Sadar, Verša, 2002).

Za žensko brezposelnost lahko rečemo, da dolgo ni predstavljala večjega problema. Med tem ko so v prvi polovici devetdesetih let stečaji velikih proizvodnih podjetij v težki in strojni industriji pustili brez dela pretežno moško delavno silo, so se z umiritvijo izrednih tranzicijskih razmer in izboljšanjem ekonomskih razmer začeli kazati prvi znaki relativnega slabšanja položaja žensk na trgu dela. Leta 1999 so ženske prvič sestavljale več kot 50% registriranih brezposelnih oseb, njihov delež pa se z leti povečuje.

Pri prenosu smernic evropske politike enakih možnosti na področju zaposlovanja je potrebno upoštevati značilnosti slovenskih razmer. Glede na visoko stopnjo delavne aktivnosti žensk je smiselno prizadevanje za izboljšanje položaja žensk na trgu dela usmeriti v dvig kakovosti zaposlitev. Poleg tega so pri nas ženske ena izmed ciljnih skupin pri pospeševanju podjetništva in tudi posebna ciljna skupina v programih poklicnega usposabljanja za spoprijemanje s problemi, ki onemogočajo usklajevanje poklicnega in družinskega življenja (Černigoj Sadar, Verša, 2002).

## **Zaposlovanje invalidov**

Invalidi sestavljajo tisto skupino brezposelnih, ki se težje uveljavlja na trgu dela. Invalidi so ponavadi v očeh delodajalcev manj zanesljivi iskalci zaposlitve, saj pogosto verjamejo vzorcu, da so invalidi običajno premalo prilagodljivi, učinkoviti in vztrajni. Invalidi tako težje dobijo delo kot drugi delavci, so bolj ogroženi ob brezposelnosti in dobivajo slabše plačana delavna mesta (Drobnič, 2002).

Brezposelnost med invalidi v Sloveniji intenzivno narašča. V veliki meri je za to odgovorno večje dodeljevanje statusa invalidnosti kot pa zaradi vključevanja brezposelnih invalidov v zaposlitev. Podatki o upokojevanju invalidov na trgu delovne sile je za polovico nižji, kot pa je pri celotni populaciji. Stopnja brezposelnosti invalidov je bila v letu 1999 30 %.

V letu 2002 je bilo prvič po nekajletnem naraščanju zabeleženo zmanjšanje brezposelnosti med invalidi. Število invalidov se je v primerjavi z enakim obdobjem leta 2001 znižalo za kar 22,8% predvsem zaradi prehoda v evidenco po drugih zakonih. Kljub temu je priliv invalidov v odprto brezposelnost visok. Konec leta 2002 je bilo registriranih 14.420 brezposelnih invalidov, kar predstavlja 14,5% vseh brezposelnih.

Da bi uresničili cilje glede zaposlovanja invalidov, je potrebno uvesti ukrepe, s katerimi lahko vplivamo na invalidove delavne sposobnosti, na drugi strani pa na delavne in socialne okoliščine, ki izboljšujejo zaposlitvene priložnosti. Kljub obsežnim ukrepom pospeševanja zaposlovanja invalidov, so zaposlitvene možnosti invalidov bistveno manjše od neinvalidov, na razpolago pa imajo ponavadi »slabša« delavna mesta. Brezposelnim invalidom so na voljo vsi programi APZ in programi, ki so namenjeni le njim. Vsi programi APZ upoštevajo komponente enakih možnosti za invalide, ki se odražajo v financiranju stroškov programa, učnih pripomočkov in tudi asistenc druge osebe.

Nekateri ukrepi, kot je zaščita pred odpuščanjem so povzročili nasprotni učinek od pričakovanega, saj se delodajalci ne odločajo za zaposlovanje invalidov. Ocenjevanje invalidnosti je nujna podlaga pri uvajanju instrumentov subvencioniranja plač. Določanje teh "pravičnih" transferjev pa je povsod občutljivo vprašanje. Slovenija mora opraviti nalogo sodnega ocenjevanja invalidnosti/delo zmožnosti. Zaposlovanje invalidov je kljub temu dobro razvito. Invalidska podjetja po svoji opremljenosti, inovativnosti, tehnološki opremljenosti ne zaostajajo za ostalimi v EU. V ZDA, na primer, so za zaposlovanje invalidov urejene kvote in uvajanje novih tehnologij, s katerimi se lahko delovni potencial invalidov izboljša. V prihodnje velja v Sloveniji upoštevati možnosti zaposlovanja v neprofitnem sektorju in na lokalni ravni. To bi povečalo možnost izbire za invalide in večjo socialno in delovno integracijo in s tem odpravljanje sodobnega pojava revščine (Svetlik, 2000).

## **Skrajševanje delovnega časa**

Evropska zaposlitvena strategija je prispevala k povečanju večje pozornosti pomenu prilagodljivosti in konkurenčnosti s strani organov oblasti, socialnih partnerjev in podjetij. Glavni napredek na političnem področju v prvih petih letih delovanja strategije je bil dosežen pri uvajanju fleksibilnejših oblik zaposlovanja in delovnega časa. Razporejanje delovnega

časa kot orodje za prerazporeditev dela in povečanje razpoložljivega števila delovnih mest izgublja na pomenu in se čedalje pogosteje uporablja kot sredstvo za povečanje prilagodljivosti podjetij na gospodarske namene, kar olajšuje dolgoročno ohranjanje delovnih mest. V nekaterih članicah je bil glavni vzrok za ustvarjanje novih delovnih mest v obravnavanem obdobju povečanje števila zaposlitev za določen in skrajšan delovni čas, v katere so se vključili predvsem mladi in ženske, ki so se po odsotnosti odločile za vrnitev na trg dela. V prihodnosti bo na to temo potrebno povečati prizadevanja za usklajevanje med varnostjo in fleksibilnostjo delovnih mest, saj je postalo očitno, da veliko ljudi, ki so zaposleni za skrajšan ali določen delovni čas, prejema nizke dohodke in imajo slab dostop do programov izobraževanja in usposabljanja. Prav tako se te skupine pogosteje srečujejo z nezaposlenostjo in neaktivnostjo, kar povečuje njihove možnosti za izključitev iz trga dela za daljša časovna obdobja. Odnos delojemalcev do zaposlitev za določen delovni čas je za razliko od delodajalcev še vedno negativen, saj naj bi le okrog 28% zaposlenih prostovoljno sprejelo takšno zaposlitev (Svetlik, 2000).

Previdnost pri skrajševanju delovnega časa je v Sloveniji glede na zaostajanje v razvoju za članicami EU najbrž na mestu. Seveda pa razvoj ne bi bil v ničemer prizadet, če bi bili bolj dosledni pri omejevanju nadur, če bi se bolj ukvarjali z odpravljanjem razlik med običajnim in dejanskim delovnim časom, če bi odpirali možnosti in tudi spodbujali prostovoljno zaposlovanje s krajšim delovnim časom od polnega, če bi se sporazumeli za bolj prožno razporejanje delovnega časa in če bi tudi delovni čas postal ena od osrednjih tem dogovarjanja med delodajalci, sindikati in državo. Osrednje vprašanje je, kakšno naj bo delitveno razmerje rezultatov rastoče storilnosti dela med profiti, plačami in krajšim delovnim časom.

Zdi se, da je v naslednjem srednjeročnem obdobju skrajševanje delovnega časa bolje spodbujati z dogovarjanjem med delodajalci in delojemalci, kot pa hiteti z njegovo uzakonitvijo (Svetlik, 2000).

#### **4.4 Priznavanje slovenskih diplom in poklicev v Uniji**

Nacionalne regulacije posameznih poklicev lahko predstavljajo nepremostljivo prepreko za državljane drugih držav članic, saj so običajno vezane na nacionalni izobraževalni sistem, članstvo v nacionalnih združenjih, opravljanje državnih izpitov ipd. Nacionalno regulirani poklici so bili zgodaj spoznani kot ovira prostemu pretoku oseb, zato je bil vzpostavljen sistem vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, in sicer splošni za vse poklice in sektorski za večino medicinskih poklicev ter odvetnike in arhitekta.

Splošni sistem priznavanja zagotavlja, da osebe, ki so usposobljene za opravljanje poklica v eni državi, lahko ta poklic praviloma opravljajo tudi v drugi državi, ne da bi jim bilo treba izpolnjevati posebne zahteve države gostiteljice, kot so priznavanje diplome ali dodatni preizkusi. Predvidena pa je tudi možnost, da se lahko osebi, ki sicer ima ustrezno diplomu, vendar se njena vsebina bistveno razlikuje od nacionalne, naloži opravljanje dodatnega prilagoditvenega staža ali pa primernost znanja kandidata preveri z dodatnimi izpiti. Kdaj država članica uporabi to možnost, je odvisno od njene presoje kvalifikacije prosilca. Največkrat se to zgodi pri poklicnih kvalifikacijah, pri katerih se pojavijo velike razlike v



dobah šolanja med državo, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena, in v državi, ki naj bi jo priznala. Prilagoditveni staž ali dodatni izpiti se lahko zahtevajo za vse poklice, razen za zdravnike, zobozdravnike, medicinske sestre, babice, veterinarje, arhitekto in odvetnike. Zanje je priznavanje urejeno s posebnimi sektorskimi direktivami, ki natančno določajo vsebine in trajanje izobraževanja za vsak posamezni poklic. Po metodi sektorskega priznavanja poklicnih kvalifikacij se npr. poklic zdravnika prizna v vseh državah članicah, če nosi listina o izobrazbi zdravnika naziv, ki je naveden v direktivi o zdravnikih za vsako posamezno državo članico. To pomeni, da je izobrazba zdravnika skladna z direktivo in se priznava v vseh državah članicah brez kakršnih koli dodatnih zahtev in preverjanj ustreznosti znanja.

#### **4.5 Pogajalski dosežki na področju prostega pretoka oseb in režim prehodnega obdobja**

Slovenija je 13. decembra 2002 na zasedanju Evropskega sveta v Kopenhagenu uspešno zaključila pristopna pogajanja z EU. Pogajanja so potekala na 31. poglavjih pravnega reda EU. Na ta dan je uspešno končala petletna pogajanja za vstop v Evropsko unijo in s tem napravila enega odločilnih korakov na poti vključevanja v združeno Evropo. Istočasno je pogajanje zaključila še deveterica držav (Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska in Slovaška).

Z rezultati pogajanj so, razen redkih izjem, zadovoljni vsi, tako države kandidatke kot države članice. Slovenija ocenjuje, da je rezultat pogajanj v skladu s pričakovanji in v skladu z dolgoročnimi interesi Slovenije. To kaže, da so bila pogajanja uspešna, a tudi zelo naporna in do zadnjega trenutka tudi nepredvidljiva. Do konca je tudi obstajala potencialna možnost, da se v ozračju napetosti zadeve zapletejo do te mere, da bi bilo treba zaključek pogajanj prestaviti, kar bi resno ogrozilo predvideno dinamiko procesa širitve. Vsekakor je treba dati veliko priznanje Danski, predsedujoči EU v zadnji fazi pogajanj, ki je izjemno učinkovito odigrala svojo vlogo, saj ji je uspelo zblížati oba tabora in prispevati h kompromisu, sprejemljivemu za vse. Glavni namen pogajanj je bil predvsem uskladiti pravne ureditve držav kandidatk s pravnim redom EU, jih usposobiti za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje in postaviti finančni okvir širitve. Tokratna širitev Evropske unije, že peta po vrsti, se v precejšnji meri razlikuje od dosedanjih. Število držav, ki se vključujejo, je bistveno večje, večje so tudi sistemske razlike med sedanjimi in bodočimi članicami (v EU so se v preteklosti vključevale le države, ki so že imele vzpostavljeno tržno ekonomijo, tokratne kandidatke pa so še vedno v procesu tranzicije v razvito tržno gospodarstvo), večji in širši je obseg pravnega reda, ki ga je treba uskladiti in nenazadnje je tu tudi zelo pomemben finančni dejavnik - širitev poteka v izredno neugodnem času, saj imajo številne države članice resne fiskalne probleme, kar pomeni, da so tudi njihove možnosti in pripravljenost za financiranje hitrejšega gospodarskega razvoja novih članic bistveno manjše kot v preteklosti. Na srečo je med članicami prevladala politična odločitev, da nobena od novo sprejetih držav takoj po vstopu ne sme postati neto plačnica v proračun unije (tu je bila v nevarnosti zlasti Slovenija, kot ena od gospodarsko najbolj razvitih kandidatk (Vir: [http://www.ozs.si/obrtnik/rubrike/2003-01/iz\\_eu1.htm](http://www.ozs.si/obrtnik/rubrike/2003-01/iz_eu1.htm))).

V okviru vsakega pogajalskega poglavja so Slovenija in ostale države kandidatke s predstavniki Evropske komisije na vseh področjih, ki jih urejajo evropski predpisi, primerjali pravno in dejansko ureditev v Sloveniji (oziroma ostalih kandidatkah) s temi predpisi. Na podlagi tega pregleda so bile identificirane razlike in določeni načrti za postopno usklajevanje ureditve z veljavnimi evropskimi predpisi. Slovenski predstavniki so se seznanili z vsebino in učinki vseh predpisov in opredelili način ter roke, v katerih lahko uskladijo posamezna področja (v ta namen je Slovenija pripravila Državni program za prevzem pravnega reda Evropskih skupnosti). Obenem so identificirali tista področja, kjer Slovenija (zato da bi bile možne škodljive stranske posledice čim manjše) potrebuje dalj časa za uskladitev predpisov (prehodna obdobja) oziroma tista, kjer njene posebnosti zahtevajo drugačno ureditev (izjeme in odmiki od pravnega reda). Ugotovitve tega “predhodnega” dela pogajanj so bile nato “prevedene” v pogajalska izhodišča Republike Slovenije, na katera se je EU odzivala s skupnimi stališči, s katerim so se morale soglasno strinjati vse države članice. Velik del pogajanj pa se je med uradnimi izmenjavami pogajalskih izhodišč odvijal v neuradnih pogajanjih med Komisijo in državami članicami na eni ter slovenskimi pogajalci in predstavniki pristojnih ministrstev na drugi strani. Formaliziranje teh pogajanj je bilo opravljeno s pripravo novih pogajalskih izhodišč oziroma njihovih dodatnih pojasnil. Slovenska posebnost v pogajanjih je bila, da je bilo vsako pogajalsko izhodišče potrjeno na vladi, nato pa je romalo še na obravnavo k pristojnemu odboru Državnega zbora. S tem in z možnostjo dostopa do izhodišč celotni javnosti je bila že od začetka procesa zagotovljena potrebna mera transparentnosti. Formalna pogajanja za posamezna pogajalska področja so potekala na pogajalskih konferencah, na katerih je COREPER (Odbor stalnih predstavnikov pri Svetu EU, ki ga sestavljajo predstavniki vseh držav članic) še uradno potrdil sprejetje izhodišč. Z rezultati konferenc in splošnim potekom pogajanj so bili vseskozi seznanjeni Vlada, Državni zbor in javnost (Kezunovič, 2003).

#### ***4.5.1 Prost pretok za Slovence v državah Unije in med novimi članicami Unije***

Slovenija bo postala del območja svobodnega pretoka oseb, ki ne bo omejeno zgolj na ekonomske interese, pač pa bo zajemalo tudi politične pravice na naddržavni ravni. Državljeni Slovenije bodo tako postali državljani EU in z iztekom prehodnega obdobja za sprostitev prostega pretoka delavcev bodo uživali polno pravico do prostega gibanja na območju celotne Unije iz ekonomskih, študijskih, pa tudi drugih razlogov.

Z razširitvijo Unije 1. maja 2004 pa vendarle ni pričela veljati uredba EU 1612<sup>6</sup>, ki zagotavlja vsem državljanom Unije prost pretok oseb. Prvih nekaj let po priključitvi Slovenije in ostalih devet novih članic bodo veljavni določila „prehodnega obdobja.“ V obdobju prvih dveh let se bodo na področju prostega pretoka delavcev izvajale samo nacionalne zakonodaje. Ti zakoni se med državami zelo razlikujejo. To pomeni, da tudi če država članica liberalizira svoj delovni trg, ne more izvajati prvih šest členov Uredbe 1612/68<sup>7</sup>, ampak mora trg liberalizirati v svoji nacionalni zakonodaji. To pomeni, da za Slovenijo ne bodo veljali zakoni Unije, temveč zakoni med določeno državo Unije in Slovenijo. Možno je sklepati bilateralne sporazume, ki se v veliki meri predmet dogovora in pogajanja med dvema državama. Slovenija sme prakticirati vzajemnost do članic Unije, kar pomeni, da bo liberalizirala slovenski trg za tiste države, ki bodo Slovenije dovolile prost pretok oseb in omejila dostop do trga tistim članicam, ki bodo to prakticirale do Slovenije (Vir: [www.evropska-unija.si](http://www.evropska-unija.si)).

Prehodno obdobje ni absolutna zahteva EU. Vsaka država članica se lahko odloči, da ne bo izvajala prehodnega obdobja in kadarkoli sprostí svoj trg delovne sile. Tako so sprostitev pretoka delovne sile takoj ob širitvi napovedale Danska, Irska, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija in Grčija. Le trojica držav pa se je ob vstopu Slovenije v unijo dejansko odločila, da bodo že takoj ob vstopu v EU delavcem iz 10 novih članic odprle svoj trg delovne sile. Te države so Irska, Švedska in Velika Britanija. Ostale starejše članice, ki se za prosti pretok delovne sile iz novih držav članic iz razlogov zaščite domačega delovnega trga niso odločile, bodo lahko po širitvi nadaljevale omejitve pritoka delovne sile iz novih držav članic. Razlogi za omejitve temeljijo predvsem v bojazni, da bi srednjeevropski delavci, katerih plače so v primerjavi z zahodnoevropskimi precej manjše, ob sodelovanju v prostem pretoku oseb preplavili unijin trg delovne sile.

Slovenija je v času pogajanj evropski strani z domačimi in tujimi analizami skušala dokazati, da ne predstavljamo objektivne nevarnosti za opisane bojazni glede dotoka delovne sile in da smo v primerjavi z ostalimi državami pristopnicami v specifičnem položaju. Glavni dejavniki za to so sorazmerno visoka stopnja razvoja, primerjalno višje plače, razmeroma nizka brezposelnost, nizek absoluten izselitveni potencial, nizka selitvena mobilnost in status priseljske države. Večji interes za delo v drugih državah članicah so izkazali visoko usposobljeni strokovnjaki, te pa bodo članice z veseljem sprejele, saj mnogim že danes

<sup>6</sup> Uredba 1612/68 iz 15 oktobra 1968, ki določa svobodo gibanja oseb znotraj Skupnosti.

<sup>7</sup> Direktivo 68/360 v pogodi o Evropski Gospodarski Skupnosti (EGS) iz 15. oktobra 1986 je narekovala, da se odstanijo restrikcije, ki so do sedaj onemogočale prost pretok ljudi in izbiro bivališča znotraj ekonomske skupnosti. Ta direktiva je bila spremenjena s pristopom Avstije, Finske in Švedske leta 1995

primanjkuje kvalificiranih strokovnjakov. Evropska unija sicer ni pristala na opustitev prehodnega obdobja, vendar pa prav zaradi omenjenih argumentov in ostalih opisanih možnosti iz sprejetega kompromisa omejitev prostega pretoka delavcev za Slovenijo ne bo imela bistvenih posledic (Kezunovič, 2003).

Že sedaj imajo slovenski državljani možnost samozaposlitve kot samostojni podjetniki v katerikoli državi članici Unije pod enakimi pogoji kot državljani Unije (Vir: [www.evropska-unija.si](http://www.evropska-unija.si)).

#### Varnostna klavzula med novimi državami članicami

Slovenija kot nova država članica ne more omejevati dostopa delovne sile iz druge nove države članice. Lahko pa Slovenija za ustavitev dotoka delovne sile iz ene od novih držav članic uporabi varnostno klavzulo iz točke 5, dokler vsaj ena sedanja država članica izvaja prehodno obdobje do vsaj ene nove države članice. V sedmih letih od pristopa, torej do 1. 5. 2011, lahko Slovenija delavcem iz novih držav članic izdaja delovna dovoljenja, vendar mora biti to avtomatično, saj s tem le spremlja dotok delavcev v Slovenijo (Kezunovič, 2003).

#### ***4.5.2 Zgodovina liberalizacije delovne sile v Evropski Skupnosti***

Ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti leta 1958 so njeni tvorca predvideli, da naj ne bi obsegala zgolj prostega gibanja blaga in storitev, pač pa tudi gibanje proizvodnih faktorjev, namreč dela in kapitala. Razlog je bil navzven povsem ekonomske narave: s povečanjem mobilnosti bi bila delo in kapital bolj učinkovito porazdeljena in s tem proizvodnja cenejša. Tako Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti vsebuje določbe o prostem gibanju delavcev, ki se v drugi državi članici zaposlijo, in posameznikov, ki v drugi državi ustanovijo svoje podjetje. Te določbe so bile že v prvih desetih letih evropskega združevanja dopolnjene in nadgrajene s številnimi uredbami ter direktivami in se v dosedanjem petdesetletnem procesu harmonizacije evropskega pravnega reda niso spremenile.

Konec šestdesetih let so bile za delavke in delavce držav članic udejanjene socialne pravice ter pravice do zaposlitve in bivanja na območju druge države članice pod nediskriminatornimi pogoji, torej pod enakimi pogoji kot za domače državljane.

V sedemdesetih letih se je intenzivno razvijala pravica do izvajanja svobodnih poklicev v drugi državi članici, npr. arhitekti, zdravniki, kasneje tudi pravniki. To je bila predvsem zasluga vzpostavitve obsežnega sistema vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij med državami članicami. Krog upravičencev do prostega gibanja je poleg delavcev in samozaposlenih vključeval tudi njihove ožje družinske člane in se razširil še na študente in upokojene. Ravno tako se je razširil tudi obseg pravic, ki naj bi bile zagotovljene vsem tem skupinam migrantov (npr. odprava šolnine, ki so jo v neki državi članici morali plačevati samo študenti, ki so prihajali iz drugih članic).

Danes za krajše migracije državljanov članic Evropskega gospodarskega prostora, ki združuje EU ter Islandijo, Liechtenstein in Norveško, ni ovir, za daljše bivanje pa morajo izkazati, da so se sposobni preživljati in da so zdravstveno zavarovani, da torej ne bodo predstavljali socialnega bremena za državo gostiteljico. Omejitve lahko uvedejo zgolj za zaščito javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja. Tako lahko na primer država članica posamezniku prepove vstop, če ima nalezljivo bolezen s seznama direktive o koordinaciji omejitve gibanja oseb zaradi javnega reda, varnosti in zdravja. Teh bolezni danes zaradi vzpostavitve skupne zunanje meje ne ugotavljajo več pri vstopu posameznika v drugo državo članico, ampak obstaja med državami sistem obveščanja o izbruhu nevarnih epidemij (npr. legionarske bolezni).

Pravica do prostega pretoka oseb je ostala ekonomsko pogojena vse do leta 1992, ko je bilo z Maastrichtsko pogodbo državljanom držav članic EU podeljeno državljanstvo EU, ki med drugim obsega pravico do prostega gibanja in prebivanja na območju držav članic, s čimer je prost pretok oseb pridobil naravo državljanske pravice, vendar še vedno pod pogojem, da se je posameznik v drugi državi članici sposoben sam preživljati s svojim delom, ali rednim prilivom denarja (štipendija, pokojnina, renta, itd.) (Kezunovič, 2003).

#### **4.5.3 Prehodno obdobje za prost pretok delavcev - načelo 2 + 3 + 2**

Veliko držav članic je zahtevi po prehodnem obdobju nasprotovalo, zato je bila na koncu sprejeta kompromisna rešitev, razlaga na primeru slovenskih delavcev (Kezunovič, 2003):

- Prvi dve leti po pristopu: od 1. 5. 2004 do 1. 5. 2006 lahko države članice omejujejo slovenskim delavcem dostop do delovnih mest, zagotoviti pa jim morajo prednostno obravnavanje pred iskalci zaposlitve iz tretjih držav. Ko so enkrat zaposleni, so v pogojih dela in plače izenačeni z državljani EU<sup>8</sup>
- Po dveh letih: do 1. 5. 2006 mora Svet EU na podlagi poročila Komisije opraviti pregled stanja trgov delovne sile. Države članice se morajo (posamično) odločiti, ali bodo nadaljevale z izvajanjem prehodnega obdobja ali ne. Če se odločijo za nadaljevanje, morajo o tem obvestiti Komisijo, pri čemer jim ni treba podati razlogov za svojo odločitev. Če Komisiji ne sporočijo ničesar, to pomeni, da bodo izvajale evropsko zakonodajo, da bodo torej sprostile dotok delavcev iz Slovenije<sup>9</sup>.
- Dodaten pregled stanja: med 1. 5. 2006 in 1. 5. 2009 lahko na zahtevo Slovenije Komisija kadarkoli, vendar le enkrat, pripravi dodatno poročilo. V šestih mesecih od

---

<sup>8</sup> Dve leti po priključitvi novih članic bo veljala samo nacionalna zakonodaja. Starejše članice Unije bodo do slovenskih delojemalcev lahko prakticirale nacionalna merila oz. merila sklenjenih bilateralnih pogodbah med Slovenijo in dotično starejšo članico EU.

<sup>9</sup> V primeru, da želi starejša članica podaljšati prehodno obdobje se lahko Slovenija pritoži, političnega pritiska na starejšo članico pa ne more izvajati. To pomeni v praktičnem primeru, če želi Avstrija po dveh letih prehodnega obdobja podaljšati restrikcije za prost pretok delavcev iz novih držav članic, potem lahko to naredi (na primer za Slovaško in Madžarsko in Slovenijo podaljšujemo prehodno obdobje) in Slovenija ne more izražati političnega pritiska.

vložene zahteve se morajo države članice izreči o nadaljevanju ali opustitvi prehodnega obdobja.

- Od petega do sedmega leta: 1. 5. 2009, po petih letih, se morajo države članice zopet odločiti, ali prehodno obdobje neha veljati ali pa ga bodo podaljšale še za dve leti. Za podaljšanje mora biti tokrat izpolnjen pogoj »resnih motenj ali groženj na delovnem trgu«, o čemer morajo članice obvestiti Komisijo. Prehodno obdobje se lahko podaljša do 1. 5. 2011 (Kezunovič, 2003).

#### **4.5.4 Varnostna klavzula**

V primeru prevelikega dotoka, lahko države, ki so liberalizirale domač delovni trg uporabijo varnostno klavzulo. Varnostno klavzulo obravnava točka 9 pristopne pogodbe o prehodnem obdobju. Države članice, ki se bodo odločile za izvajanje evropske zakonodaje (popolne liberalizacije), lahko uporabijo varnostno klavzulo, če ugotovijo, da pritok delovne sile iz novih članic negativno vpliva na domač delovni trg. Na voljo sta dva postopka (Kezunovič, 2003):

- V primeru motenj, ki bi resno ogrožale življenjski ali delovni standard v določeni regiji ali v določenem poklicu, država članica obvesti Komisijo, ji priloži vse potrebne podatke ter zahteva začasno prekinitev izvajanja členov 1-6 Uredbe 1612. Komisija se odloči, ali bo zahtevi ugodila v dveh tednih in o svojem sklepu obvesti Svet EU. V dveh tednih od sprejema Sklepa Komisije, lahko katera koli država članica v Svetu sproži razpravo in zahteva spremembo ali razveljavitev sklepa. Svet mora nato v dveh tednih odločati s kvalificirano večino.
- Drugi postopek lahko država članica uporabi v nujnih in izrednih primerih, in sicer lahko samovoljno preneha izvajati člene 1-6 Uredbe 1612 (ustavi dotok tuje delovne sile) in naknadno o tej odločitvi obvesti Komisijo. Ta točka je bila posebej sporna, saj so nove članice naslovile vprašanje na Komisijo, zakaj bi posamezna država članica uporabila prvo proceduro, ko pa je druga veliko bolj enostavna, hitrejša in se nanjo ni mogoče pritožiti. Predstavniki Komisije so sporočili, da bo Komisija v primeru uporabe druge procedure preverila, ali so razlogi bili dovolj upravičeni in v nasprotnem primeru bo tožila dotično državo članico pred Evropskim sodiščem. Postopek pred sodiščem pa lahko traja tudi tri leta ali več. Predstavniki Komisije so poudarili, da v tem primeru, bi mnenje Komisije (reasoned opinion) moralo zadostovati kot politični pritisk na državo članico, ki bi ta postopek uporabila. Povedati je potrebno, da nobeden od obeh postopkov ni bil nikoli uporabljen v primeru pristopa mediteranskih držav.

#### ***4.5.5 Slovenski delavci, ki so pred vstopom Slovenije na delu v Uniji***

Slovenski državljani, ki so na dan pristopa Slovenije v Unijo že zaposleni v katerih izmed držav Unije se bodo delili na dve skupini: na tiste, ki so Uniji 12 ali več mesecev neprekinjeno zaposleni in na tiste, ki tega pogoja ne izpolnjujejo. Razliki, ki jih bodo deležni sta (Vir: EU Novice: Misija Slovenije pri Evropski uniji):

1. Slovenski državljani, ki bodo dobili zaposlitev v državi Unije za 12 ali več mesecev (eno leto + 1 dan) po priključitvi Slovenije v EU bodo imeli prost vstop do delovnega trga države, kjer so neprekinjeno delali 12 mesecev.
2. Za slovenske državljane, ki pogoje 12-mesečnega neprekinjenega dela ne izpolnjujejo bodo veljali zakoni prehodnega obdobja.

Biti prisoten neprekinjeno na delovnem trgu pomeni v interpretaciji Komisije tudi več krajših pogodb o delu, morda tudi z začasnim aktivnim iskanjem dela (do 6 mesecev). To definicijo je dalo Evropsko Sodišče v primeru Antonissen, vendar ni nujno, da bodo države članice to določbo razumele enako, lahko bodo zahtevale samo eno pogodbo o zaposlitvi, ki traja več kot eno leto.

Tisti, ki bodo prostovoljno zapustili delovni trg pred obdobjem 1 leta, bodo zapadli pod določbe prehodnega obdobja. Po mnenju Komisije prostovoljno zapustiti delovni trg pomeni ne delati in ne iskati dela preko nacionalnih zaposlovalnih agencij in v praksi zapustiti državo. Na vprašanje na kakšen način bo Komisija zagotovila, da bodo države članice uporabile njeno interpretacijo, predstavniki Komisije niso imeli odgovora. Morda bo Komisija izdala kakšno sporočilo v tej smeri in ga uporabila kot politični pritisk na države članice.

Omejitev zaščitene statusa samo za delavce, ki bodo delali več kot eno leto je bila uporabljena že pri širitvi z Grčijo, Španijo in Portugalsko, vendar ne v pristopni pogodbi, ampak v dogovoru o praktični ureditvi izvajanja prehodnega obdobja (practical arrangements). Ta dogovor ni pravno zavezujoče narave. Države članice vztrajajo, da se vsebina tega dogovora iz širitve Španije, Grčije in Portugalske vključi v pristopno pogodbo, da ne bi kasneje prišlo do različnega razumevanja določb pogodbe glede izvajanja prehodnega obdobja (Vir: EU Novice: Misija Slovenije pri Evropski uniji).

#### **4.5.6 Dovoljenje za bivanje**

Direktiva 68/360<sup>10</sup> - Delavci, ki bodo imeli pogodbo o zaposlitvi do treh mesecev, ne bodo potrebovali dovoljenja za bivanje. Delavci, ki bodo imeli pogodbo o zaposlitvi do enega leta, bodo dobili dovoljenje za bivanje do enega leta. Delavci s pogodbo o zaposlitvi za 1 leto in 1 dan ali več, pa dobijo dovoljenje za bivanje v veljavnosti 5 let (Vir: <http://www.mnz.si/si/12299.php?ID=240>).

#### **4.5.7 Omejitve do slovenskih delojemalcev v sosednjih državah**

V primeru, da pride na avstrijskem ali nemškem delovnem trgu do resnih motenj ali ogrožanja domače delovne sile v določenih sektorjih, lahko Avstrija in Nemčija odstopata od 49. člena in začasno omejita dotok delavcev slovenskih podjetij v določenih sektorjih. V spodnji tabeli so ti sektorji natančneje prikazani:

- a) Nemčija (sektorji):
  - gradbeništvo in sorodna dela,
  - industrijsko čiščenje,
  - druge storitve (usluge notranje opreme in dekoracije);
- b) Avstrija (sektorji):
  - hortikulturene usluge,
  - rezanje, oblikovanje in obdelava kamna,
  - izdelava metalnih izdelkov in delov,
  - gradbeništvo in sorodna dela,
  - varovalne usluge,
  - industrijsko čiščenje,
  - oskrba na domu,
  - socialna dela in dela brez stalne nastanitve.

V primeru, da Avstrija in Nemčija posežeta po merilih omejevanja in zaščite domačih gospodarskih panog, lahko Slovenija uvede ista merila za Avstrijo in Nemčijo. Posledica prakticiranja navedenih meril ne sme biti bolj restriktivno gibanje delavcev med Nemčijo ali Avstrijo in Slovenijo, kot so merila ob priključitvi Slovenije k Uniji.

#### **Prednosti pri zaposlovanju za državljane Unije**

Ne glede na prakticiranje nacionalnih meril, bilateranih pogodb ali pa uredbe 1612 (Uredba Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v

---

<sup>10</sup> V skladu z Direktivo Sveta št. 68/360/EGS z dne 15.10.1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine se državljanu države članice izda dovoljenje za prebivanje pod pogojem, da ima veljavno osebno izkaznico ali potni list ter potrdilo delodajalca, da ga bo zaposlil ali potrdilo o zaposlitvi.



Skupnosti), države članice dajejo na domačem delavnem trgu prednost delavcem iz držav članic pred delavci iz držav nečlanic.

Pogodba o ustanovitvi Evropske unije je uvedla državljanstvo Unije, ki je dopolnjuje nacionalnemu državljanstvu. Vsakdo, ki ima državljanstvo države članice, je hkrati državljan Unije. Poleg tega ima vsak državljan Unije, ki ima prebivališče v državi članici, ni pa njen državljan, pravico do glasovanja in kandidiranja na evropskih in lokalnih volitvah pod enakimi pogoji kot državljani tiste države (Vir: Nicolas Moussis, Evropska unija, Littera picta za slovensko izdajo, 1999).

### **Družinski člani Slovencev zaposlenih v EU**

Družinski člani, ti so žena in otroci stari do 21 let, zaposlenega v Uniji pred priključitvijo Slovenije v EU, bodo imeli po priključitvi takojšen dostop do delovnega trga države članice, kjer bivajo. To merilo velja za družinske člane zaposlenih, ki bodo izpolnjevali pogoj 12 mesecev neprekinjenega delovnega razmerja.

Družinski člani, ki bivajo v državi članici, ki bo prakticirala nacionalna merila, bodo po priključitvi Slovenije v Unijo imeli prost dostop do delovnega trga po 18 mesecih bivanja ali po 3. letu priključitve Slovenije v Unijo, kateri pogoj bo prej zadovoljen.

Slednja dva merila ne bosta vplivala na boljše pogoje, zasnovane v posameznih državah članicah ali dogovore bilateralnih pogodb (Kezunovič, 2003).

### **Vzajemnost**

Vzajemnost pomeni, da dokler bo katera izmed sedanjih držav članic izvajala omejitve dostopa na delovni trg za slovenske delavce, bo lahko Slovenija izvajala omejitve za delavce iz te države članice. Slovenija imajo pravico do enakovrednih zakonov do držav, ki bodo prakticirale nacionalna merila in do držav, kjer bo veljala zakonodaja Unije (Kezunovič, 2003).

### **Pravica do ustanovitve podjetja v Uniji**

Po pravu evropske skupnosti se družbe, oblikovane v skladu z nacionalnim pravom države članice, ki imajo sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja znotraj EU, za potrebe poglavja o ustanavljanju obravnavajo enako kot fizične osebe, ki so državljani držav članic. Pravica (svoboda) ustanavljanja podjetij ne zajema samo enakega obravnavanja v gostujoči državi, pač pa nalaga tudi dolžnosti domači državi, da ne sme ovirati 'svojih' državljanov in družb pri ustanavljanju v drugih državah. Družba, ki je ustanovljena po pravu ene od držav članic, se lahko "usidra" kjerkoli v EU. Zato bi država članica kršila pogodbo, če bi tako družbo obravnavala drugače samo zato, ker ima sedež v drugi državi članici. Enako velja tudi na področju davkov. Osnovni nabor sekundarnih pravnih aktov s področja prava gospodarskih družb so tiste direktive, ki urejajo ožja vprašanja organiziranosti in poslovanja gospodarskih družb, predvsem publiciteto oziroma razkritje informacij, združitve in delitve družb, kapitalska vprašanja, povezana z ustanovitvijo in poslovanjem družb, bilančno pravo, enoosebno družbo in vključitev zaposlenih v upravljanje Evropskih delniških družb.

Slovenski državljani lahko že od 1. februarja 2003 v vseh državah Unije ustanovijo svoje podjetje. Ta člen je zapisan v pogodbi iz Maastrichta („Freedom of establishment,, 52. člen). Ta člen pogodbe dovoli vsem državljanom Unije ustanovitev podjetje v katerikoli državi Unije. Ker pa Slovenci od 1996. do 1. maja 2004 nismo bili člani Unije, je ta svoboda bila dodeljena na podlagi Evropskega sporazuma, podpisanega 1996 med EU in Slovenijo.

Posameznik, ki ima željo in sredstva ustanoviti podjetje v katerikoli državi sveta, lahko to seveda zmeraj naredi. Prednost svobode ustanovitve podjetja v Uniji je v tem, da ustanovitev podjetja ne vsebuje nobenih „klasičnih“ klavzul za tujce, kot so obvezna zaposlitev domačih delavcev, ipd. (Kezunovič, 2003).

## **5 ZAPOSLOVANJE TUJCEV V SLOVENIJI**

Zaposlovanje tujcev v Sloveniji se je začelo z osamosvojitvijo Slovenije leta 1991. Zakoni za tujce so začeli veljati leta 1992. V času bivše Jugoslavije ni bilo „modernih“ zakonov za izdajo dovoljenj za delo in bivanje, tako da je Slovenija v letu 1992 prvič snovala zakone za tujce. Pri tem je posnemala zakone za zaposlovanje tujcev, ki veljajo v državah Unije in ostalih razvitih državah sveta že več desetletij. Zakon o zaposlovanju tujcev v Sloveniji in v Uniji temelji na tem, da lahko tuj delavec ali slovensko podjetje zaprosi za delovno dovoljenje v primeru, da v Sloveniji ni primerne kandidata za določeno delovno mesto (Vir: <http://www.ess.gov.si/html/Dejavnosti/Novinarske/Konference/2000/decembr1/Tujci.htm>).

### **5.1 Zakon o zaposlovanju in delu tujcev v Sloveniji**

Temeljni pogoj za zaposlitev oziroma delo tujcev v Sloveniji je pridobitev delovnega dovoljenja, katerega izdaja Zavod za zaposlovanje pod pogojem, če na območju zaposlitve ni ustreznih domačih delavcev, ki bi bili pripravljeni sprejeti ponujeno zaposlitev. Delovna dovoljenja se izdajajo praviloma na vlogo delodajalca in so časovno omejena na največ eno leto. To pomeni, da je potrebno za tuje delavce vsako leto opraviti nov postopek preverjanja obstoja domačih kandidatov, od česar zavisi njihova nadaljnja zaposlitev, saj prenehanje dovoljenja pomeni tudi prenehanje delovnega razmerja.

Glede na precejšnje povpraševanje delodajalcev po tuji delovni sili in posledični porast obsega zaposlenih tujcev, na gibanje katerega država do sedaj ni imela pravega vpliva, je bilo nujno uvesti spremembe pravne ureditve tovrstnega zaposlovanja. V letu 1999 je bil sprejet novi Zakon o tujcih, ki omogoča vladi, da na osnovi sprejete imigracijske politike vsako leto določi kvoto vseh bivaajočih tujcev v Sloveniji in v tej kvoti še posebej število tujcev, ki lahko pridejo v Slovenijo zaradi zaposlitve. Na tej osnovi je bil sprejet tudi novi Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, ki je tovrstno zaposlovanje uredil bistveno bolj na podlagi vsebinske presoje ustreznosti zaposlovanja tujcev in omogočil državi aktivnejšo regulacijsko vlogo pri urejanju novega zaposlovanja tujcev, na drugi strani pa upošteval tudi integriranost tujcev v okolje in druge navezne okoliščine, ki za določene kategorije tujcev omogočajo tudi enostavnejši postopek oziroma izdajo trajnejših delovnih dovoljenj (Vir: <http://www.ess.gov.si/html/Dejavnost/NovinarskeKonference/2000/december1/Tujci.htm>).

## Novosti novega zakona o zaposlovanju tujcev

Zakon je začel veljati 10. avgusta 2000, glede na številne spremembe in bistveno drugačen postopek urejanja zaposlovanja in dela tujcev pa je v zakonu določeno, da se začne uporabljati s 1. januarjem 2001 (razen določil 3. člena, ki se uporabljajo od dneva uveljavitve zakona in določa za primere tujcev, za katere se omenjeni zakon ne uporablja). Bistvene novosti, ki jih uveljavlja zakon:

- Zakonska določitev najvišjega števila tujih delavcev – kvota 5 % aktivnega prebivalstva cca 41.000. Novi zakon je z določitvijo najvišjega števila tujcev uveljavil kvotni sistem urejanja tovrstnega zaposlovanja. Ob tem pa je potrebno opozoriti, da se v kvoto ne prištevajo tujci, ki imajo osebna delovna dovoljenja, kar pomeni, da bo dejansko število tujih delavcev v Sloveniji lahko precej višje od zakonsko določene kvote;
- Uzakonitev regulacijske vloge države pri urejanju obsega zaposlovanja tujcev. V okviru zakonsko določenega najvišjega števila tujih delavcev /kvota 5 %/ vlada na podlagi razmer na trgu dela vsako leto določi letno kvoto delovnih dovoljenj za tujce, dodatno pa lahko vlada oz. Ministrstvo določi še dodatne omejitve glede zaposlovanja in dela tujcev;
- Celovito pokrivanje vseh dejavnosti tujcev. Novi zakon praktično pokriva vse dejavnosti tujcev, ki so zaposleni oziroma delajo v Republiki Sloveniji /tudi delo umetnikov, športnikov, znanstvenikov, detaširanih delavcev tujih firm in druge dejavnosti, katerih status do sedaj ni bil jasno urejen;
- Diferenciacija delovnih dovoljenj. Novi zakon je uveljavil eno osnovnih načel imigracijske politike, to je ločitev med novim zaposlovanjem tujcev, kjer so uveljavljeni strožji postopki v zvezi z vlogo države glede regulacije obsega in kakovosti priliva tuje delovne sile in olajšan postopek pridobitve delovnih dovoljenj za tujce, ki že dalj časa bivajo in delajo v RS, kar je v skladu z načelom enake obravnave tujcev z domačimi delavci. Zakon je poleg tega tudi določil bistveno večje število podlag in okoliščin /dolžina bivanja in dela v RS, povezanost z družino, narava dela etc., ki se upoštevajo pri izdaji delovnih dovoljenj in določajo vsebino postopka in obliko in vrsto delovnih dovoljenj osebno delovno dovoljenje za 1., 3. leta ali nedoločen čas, dovoljenje za zaposlitev, dovoljenje za delo, delo brez delovnega dovoljenja na podlagi prijave pri Zavodu.
- Dodatni kriteriji pri izdaji delovnih dovoljenj. Zakon je poleg izkoriščenosti kvote in osnovnega kriterija, obstoja domačih ustreznih kandidatov določil še dodatni kriterij: smotrnost zaposlitve tujca glede na razmere na trgu dela, kar daje Zavodu bistveno večje možnosti vsebinskega odločanja na podlagi strokovne presoje o smotrnosti novega zaposlovanja tujcev.
- Strožje kazni in nadzor. Glede na številne kršitve pri tovrstnem zaposlovanju v preteklosti je zakon podrobneje opredelil kršitve in predvsem določil bistveno strožje kazni za kršitve, dodatno pa je določil tudi prepoved izdaje delovnih dovoljenj za

delodajalce, ki so v določenem obdobju od 1. – 3. let pred vlogo bili kaznovani za prekrške v zvezi z zaposlovanjem tujcev.

Uveljavitev zakona v taki vsebini pomeni za Zavod kot glavnega izvajalca zakona po eni strani precej dodatnega dela (nova delovna dovoljenja, potrjevanje in evidentiranje prijav začetka in prenehanja dela, dodatna preverjanja delodajalcev, vodenje evidence kršitev, sodelovanje z nadzorstvenimi organi, idr.) po drugi strani pa se bo zmanjšal del administrativnega vsakoletnega “podaljševanja” delovnih dovoljenj, saj bo precejšnje število tujcev, ki so že dalj časa na delu v Sloveniji, izpolnilo pogoje za pridobitev delovnih dovoljenj za 3 leta ali za nedoločen čas.

Bistveno drugačni in diferencirani pogoji za izdajo delovnih dovoljenj pa narekujejo tudi določeno reorganizacijo dela Zavoda na tem področju. Vrsta nalog v zvezi z izdajo “posebnih” delovnih dovoljenj, ki se izdajajo neodvisno od razmer na trgu dela, bo prešla v pristojnost Centralne službe, ki bo tako poleg uveljavljanje enotne doktrine in koordinacije dela območnih služb na področju tovrstnega zaposlovanja prevzela še obsežno nalogo vodenja individualnih postopkov izdaje delovnih dovoljenj izdaja osebnih delovnih dovoljenj za nedoločen čas, izdaja dovoljenj za vodilno osebje, detaširane delavce tujih firm, potrjevanje prijav za dela tujcev, ki ne potrebujejo delovnih dovoljenj etc. Klasična delovna dovoljenja za zaposlitev in dovoljenja za sezonska dela, kjer še naprej ostaja glavni kriterij upoštevanje razmer na trgu dela na območju zaposlitve, pa se bodo še naprej izdajala po območnih službah.

S pristopom Slovenije k EU državljani držav članic Evropske unije ne bodo več potrebovali delovnih dovoljenj oziroma delovnih vizumov za delo v Sloveniji. Državljanom držav članic EU bodo pri dostopu do prostih delovnih mest izenačeni s slovenskimi državljani. V času prehodnega obdobja se državljanom EU lahko omogoči zaposlovanje brez delovnih dovoljenj na podlagi sklenjenega dvostranskega sporazuma s posamezno državo članico in ob upoštevanju načela vzajemnosti. Podlaga za to je drugi odstavek 2. člena Zakona o zaposlovanju tujcev. Slovenija je zainteresirana za tako obliko sporazuma (Vir: Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/793-130>).

## **5.2 Vrste dovoljenj za delo tujcev v Sloveniji**

Zaposlitev ali delo tujca v Sloveniji je možno le, v kolikor predhodno pridobi delovno dovoljenje ali drugo ustrezno dovoljenje, ki nadomešča delovno dovoljenje. Delovno dovoljenje ni potrebno le v primeru, če tako določa zakon ali mednarodna pogodba. Delovno dovoljenje se praviloma izdaja na vlogo delodajalca, temeljni pogoj za izdajo dovoljenja pa je trenutna situacija na trgu dela oziroma pomanjkanje ustreznih domačih kandidatov. V posebnih primerih, ki jih zakon izrecno določa pa lahko za dovoljenje zaprosijo tudi tujci sami, izdaja dovoljenja pa je vezana na poseben status tujca oziroma naravo dela in se izdaja ne glede na stanje na trgu dela.

### **5.2.1 Osebno delovno dovoljenje**

To je edina vrsta delovnega dovoljenja, kjer tujec sam – brez predhodne prošnje delodajalca – pri Zavodu zaprosi za delovno dovoljenje. To je tudi edina vrsta delovnega dovoljenja, kjer Zavod ne upošteva ali so med brezposelnimi osebami na slovenskem trgu kandidati, ki bi zasedli isto delovno mesto. Poznamo več različic osebnega delovnega dovoljenja za (Vir: <http://www.ess.gov.si>):

- Begunce
- Samostojne podjetnike oz. ustanovitelje osebne družbe  
Dovoljenje se izda za eno leto, v primeru, da je tujec neprekinjeno samozaposlen že tri leta in se izda za tri leta.
- Tujce, ki jim je s pravno močno sodbo sodišča priznано delovno razmerje v času od 18.07.1992 do 15.10.1992  
Ta zakon je narejen za delavce iz bivših držav Jugoslavije, ki so bili ob osamosvojitvi Slovenije zaposleni v Sloveniji. Ti delavci so imeli leta 1992 možnost pridobivati delovno dovoljenje, če so bili v Sloveniji zaposleni za nedoločen čas. Tisti, ki niso bili zaposleni za nedoločen čas so dobili v kolikor so za to zaprosili, dovoljenje za eno leto. Veliko delavcev iz drugih držav Jugoslavije je zamudilo rok za prošnjo za delovno dovoljenje ali pa niso dobili teh informacij pravočasno. Zaradi tega se je razvila afera, v slovenskih medijih poimenovana Afera izbrisanih, ki so bili, ker se niso ob osamosvojitvi prijaviili za Zavodu, izbrisani iz letopisa Slovenije.
- Ožje družinske člane slovenskega državljana  
Dovoljenje se izdaja za dobo najmanj treh let, če je pred vložitvijo vloge vsaj tri leta bival v Sloveniji. Dovoljenje se izda za eno leto, v primeru, če je tujec že zaposlen neprekinjeno tri leta.
- Ožje družinske člane tujca
- Tujce, ki so že 5 let neprekinjeno zaposlen pri istem delodajalcu  
Tujec, ki je že 5 let neprekinjeno zaposlen pri istem delodajalcu lahko pri Zavodu vloži prošnjo za dovoljenje za nedoločen čas.
- Slovenske izseljence ali njegov potomce  
Dovoljenje za izdaja za tri leta
- Tujce z dovoljenjem za stalno bivanje v Sloveniji  
Tujec, z dovoljenjem za stalno bivanje v Sloveniji lahko vloži vlogo za izdajo osebnega delovnega dovoljenje za nedoločen čas.

### **5.2.2. Dovoljenje za zaposlitev**

Vlogo za izdajo dovoljenja za zaposlitev vloži delodajalec, ki ima sedež ali prebivališče prijavljeno na območju Republike Slovenije, pri pristojni območni službi zavoda, enako velja za vlogo za podaljšanje dovoljenja za prvo zaposlitev, ki je bilo časovno omejeno na štiri mesece.

Pogoji za izdajo:

- da ni izkoriščena kvota,
- da delodajalec izpolnjuje pogoje,
- da v evidenci brezposelnih ni ustreznega kandidata,
- da zaposlitev ne vpliva škodljivo na trg delovne sile,
- nekaznovanje vlagatelja v zadnjih dveh letih.

Dovoljenje za zaposlitev

Vlogo za to dovoljenje lahko vloži delodajalec, ki ima sedež ali prebivališče v Sloveniji. Pri tem dovoljenju se upoštevajo „standardni“ kriteriji za izdajo delovnega dovoljenja kot so preveritev, ali obstaja na domačem trgu ustrezen brezposelni kandidat za isto službo, ali je zapolnjena 5 % kvota za izdajo dovoljenja za delo, itd.

Dovoljenje za zaposlitev brez preverjanja stanja in razmer na trgu za športnike, kulturne delavce, znanstvenike, lektorje (Vir: <http://www.ess.gov.si/>).

### **5.2.3 Dovoljenje za delo (pogoji za izdajo)**

Delovno dovoljenje omogoča tujcem zaposlitev oziroma delo v RS in ga praviloma izdaja Zavod za zaposlovanje, dovoljenje za prebivanje pa omogoča tujcem vstop in bivanje v državi, izdajajo pa ga upravne enote /oziroma DKP v tujini/, kjer bo tujec imel svoje prebivališče. Delovno dovoljenje je praviloma tudi osnova za pridobitev dovoljenja za prebivanje, ki se izdaja za enak čas, predčasno prenehanje delovnega dovoljenja pa je tudi osnova za odvzem dovoljenja za prebivanje (Vir: <http://e-uprava.gov.si>).

Pogoji za izdajo (Vir: <http://www.ess.gov.si/>):

1. da ni izkoriščena kvota za posamezni namen,
2. brez preverjanja stanja in razmer na trgu delovne sile,
3. po izteku veljavnosti ne more biti izdano dovoljenje za zaposlitev ali osebno delovno dovoljenje brez prekinitve dela v državi, razen v primerih določenih z zakonom.
  - izvajanje čezmejnih storitev
  - gibanje tujih zaposlenih znotraj družb
  - izvajanje storitev z nameščenimi delavci
  - usposabljanje in izpopolnjevanje
  - sezonsko delo
  - poslovodni delavci

- pogodbene storitve tujcev.

### **5.3 Nostrifikacija spričeval in poklicev**

Tujci, ki vložijo prošnjo za delovno dovoljenje morajo v Sloveniji za izdajo delovnega dovoljenja priložiti nostrifikacijo spričevala. To je za razliko od številnih držav Unije strog kriterij, saj se nostrifikacija spričeval zaradi zaposlitve ne izvaja. Spričevala in stopnja izobrazbe so pomembni za nadaljnjo šolanje in za poklice, kot so zdravnik, zobozdravnik in podobno.

V Sloveniji se nostrifikacija izvaja po Zakon o nostrifikaciji v tujini pridobljenih šolskih spričeval iz leta 1972 (Uradni List 40-72, SRS) in značilno je to, da se analizira vsebina predmetnika za vsako posamezno spričevalo. V državah Unije so značilna v naprej določena merila, postavljena za vsako državo posebej. Pravilnik o dokumentaciji v tujini pridobljenih šolskih spričeval pa določa, katere listine mora stranka predložiti, če želi nostrificirati svoje spričevalo. Podlaga za priznavanje tujega izobraževanja so tudi veljavni dvostranski sporazumi in dogovori ter mednarodne konvencije (Konvencija o priznavanju visokošolskih kvalifikacij evropskih regij), katerih podpisnica je Republika Slovenija.

Za nostrifikacijo osnovnošolskih in srednješolskih spričeval ter spričeval drugih oblik poklicnega izobraževanja je pristojno Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport. Spričevalo oz. diplomu tuje višje univerzitetne šole, visoke šole, spričevalo o podiplomskem študiju in doktoratu pa nostrificira ustrezen visokošolski zavod (Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru, Univerza na Primorskem) (Vir: <http://www.mszs.si/slo/solstvo/nostrifikacija.asp#pravna>).

Glede priznavanja diplom Unija nima skupnih določil, torej vsaka država članica postopke priznavanja diplom in spričeval ureja po svoji notranji zakonodaji in na podlagi dvostranskih sporazumov med državami. Unija vzpodbuja izenačenje priznavanja izobrazbe in vzajemnost - državljani ene članice bodo v drugi članici uživali enako pripravljenost in merila do priznavanja izobrazbe kot državljani te članice v njihovi domovini (Vir: <http://www.evropska-unija.si>, 2003).

### **5.4 Koliko tujcev je na delu v Sloveniji, od kod prihajajo in v katerih panogah se zaposlujejo**

V Sloveniji je bilo leta 1999 legalno zaposlenih 42500 tujih delavcev, 96 % predstavljajo delavci iz držav nekdanje Jugoslavije, najbolj pogoste dejavnosti, kjer se zaposlujejo, so gradbeništvo in kmetijstvo (to sta panogi, ki jo skoraj v celoti pokrivajo tuji delavci) sledijo pa panoge kot so komunala, tekstilna industrija, trgovina in gostinstvo.

Kvalifikacijska struktura zaposlenih tujcev se od začetka 90. let pa do danes bistveno ni spreminjala, prevladujejo delavci do IV. stopnje izobrazbe, 50 % pa predstavljajo delavci s I. stopnjo izobrazbe (zaradi temeljnih razlogov, predstavljenih v naslednji točki, za zaposlovanje tujcev v Sloveniji je to povsem normalna struktura).



Glede na državljanstvo je struktura tujih delavcev od leta 1992 prav tako pretežno nespremenjena, kar je razumljivo glede na veliko število delavcev, ki prihajajo iz nekdanje Jugoslavije in ki sedaj vsako leto "podaljšujejo" delo v Sloveniji.

Tabela 5: Obseg veljavnih delovnih dovoljenj v letih od 1992 do 2000

Datum: 31/12	Delovna dov.	Osebna d.d. za ned. čas	Osebna d.d. za dol. čas	Vsa dovoljenja
1992	4.429	13.352	18.853	36.643
1993	17.011	13.663	871	31.545
1994	20.906	13.660	801	35.367
1995	23.504	13.727	716	37.947
1996	23.804	13.738	653	38.194
1997	20.883	13.744	661	35.287
1998	20.373	13.693	702	34.768
1999	22.965	13.680	1.146	37.791
2000 /do 30.11.	24.425	13.671	2.301	40.396

Vir: Statistični urad republike Slovenije

Tabela 6: Struktura vseh veljavnih delovnih dovoljenj po kvalifikaciji in državljski pripadnosti na dan 31. 12. 1998:

Država	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	Skupaj
BiH	7.574	2.736	100	4.013	549	56	135	15.180
Jugoslavija	5.103	1.021	45	1.013	323	67	133	7.705
Hrvaška	1.987	1.168	125	2.720	950	263	582	7.795
Makedonija	2.352	214	9	118	58	8	18	2.777
Ukrajina	186	7	-	20	96	3	32	344
Italija	15	-	-	7	51	6	44	123
Ruska fed.	21	1	2	5	25	7	29	90
Kitajska	14	17	-	103	1	-	6	141
Bolgarija	62	2	-	2	6	-	17	89
Druge države	172	20	3	38	118	27	146	509
SKUPAJ	17.486	5.186	301	8.039	2.177	437	1.142	34.768

Vir: Statistični urad republike Slovenije

## **Podatki o delavskih emigrantih**

### Hrvaška

Za leto 2002, so po Zakonu o tujcih, hrvaški državljani zaprosili za začasno prebivanje v Sloveniji s sledečimi razlogi (Vir: Veleposlaništvo RS v Zagrebu, Dr. Riana Benko):

- po 32. členu (delo) = 444 hrvaških državljanov,
- po 34. členu (sezonsko delo) = 925 hrvaških državljanov,  
(čezmejno opravljanje storitev) = 371 hrvaških državljanov,
- po 35. členu (dnevni migranti) = 178 hrvaških državljanov .

### Avstrija

Avstrija predstavlja 50 % tujega kapitala v Sloveniji. Zaradi tega je v Sloveniji na začasnem delu zaposlenih kar nekaj Avstrijcev, večina v avstrijskih podružnicah. Čez mejni prehod Ljubelj se tako po podatku slovenskega konzulata v Celovcu dnevno vozi 400 Avstrijcev. V obratni smeri, iz Slovenije v Avstrijo, prav tako ni velikega pretoka delovne sile. Po podatkih Veleposlaništva RS na Dunaju, Slovenija ne predstavlja velikega dotoka delovne sile v Avstrijo in v obmejnih območjih dela več avstrijskih državljanov v Sloveniji kot pa obratno.

Avstrija vključno z Nemčijo aktivno zaposluje delavce, ki na domačem trgu primanjkujejo, po drugi strani pa preprečuje dotok dodatnih tujih delavcev, ki jih je na domačem trgu preveč (Vir: Ministrstvo za notranje zadeve, Gregor Klemencic iz Celovca).

## **5.5 Najpogostejši razlogi za zaposlovanje tujcev v Sloveniji**

Najpogostejši razlogi za zaposlovanje tujcev v Sloveniji so po ocenah zavoda naslednji (Vir: Zavod RS za zaposlovanje, <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/544-127/>):

- strukturna neskladja na trgu delovne sile, kjer v nekaterih panogah vlada kronično pomanjkanje domače delovne sile, ki so ga delodajalci tudi že v preteklosti pokrivali z zaposlovanjem delavcev iz drugih republik (npr. gradbeništvo),
- cenenost tuje delovne sile in pripravljenost dela v težjih delovnih pogojih,
- resnična strokovnost tujih delavcev (specifična znanja),
- nepripravljenost sprejema zaposlitev s strani domačih iskalcev, ki pa je v večini primerov pogojena z neprimernimi pogoji zaposlitve,
- nepripravljenost domačih delavcev za zaposlovanje v nekaterih gospodarskih panogah,
- povezanost z drugimi deli bivše Jugoslavije.

## 6 ZAKLJUČEK

Prost pretok oseb je ob prostem pretoku blaga, storitev in kapitala ena od štirih temeljnih svoboščin skupnega notranjega trga EU. Ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je bil prost pretok oseb omogočen samo posameznikom, ki so se v drugi državi članici zaposlili ali tam opravljali samostojen poklic. Danes gibanje oseb med državami EU predstavlja temeljno državljansko pravico, ki je ključno zaznamovala zadnje desetletje evropskega združevanja. Ko govorimo o prostem pretoku oseb znotraj EU, govorimo o izvajanju pravice do vstopa, bivanja in dela v drugi državi članici. Splošnega prostega gibanja oseb pa v EU ni, saj lahko posameznik v drugi državi biva le, če tam dela, študira, je upokojen ali ima dovolj lastnih sredstev za svoje preživljanje. Z majem 2004 se je število držav članic EU povečalo na 25 držav, kar pa Evropski uniji nalaga nalogo, da zagotavlja delovanje notranjega trga med vsemi državami tako, da bo ta deloval za vse države enako.

Kljub temu, da so nove članice EU še zmeraj manj razvite od večine starejših članic in da so potrebne evropske pomoči za njihov razvoj in zmanjšanje razlik v razvitosti do njih, pa se pred vsemi pojavljajo novi izzivi, s katerimi se morajo te soočiti. Zelo veliko državljanov EU sploh ne ve kakšne so njihove pravice in priložnosti, ki jih imajo na notranjem trgu, zato je potrebno vlagati več truda v boljšo informiranost državljanov, kar tudi narekuje vsebina strategije notranjega trga. Predvsem je potrebno informirati prebivalce držav, ki so postale članice EU maja 2004 o možnostih in pravicah, ki so jim kot novim državljanom Evrope na voljo.

Prost pretok oseb v notranjem trgu EU pa na področju zaposlovanja delavcev v drugih državah članicah EU še vedno ni liberaliziran. Za nove članice EU velja prehodno obdobje prostega pretoka delavcev. V prvih dveh letih od dneva pristopa novih držav članic bo dostop na trg dela v starih državah članicah odvisen od nacionalne zakonodaje in politike teh držav članic ter tudi od morebitnih dvostranskih sporazumov z novimi državami članicami. Nekatere stare države članice EU so delavcem iz novih držav članic svoj trg dela povsem odprle. Te države so Irska, Švedska in Velika Britanija. Druge stare države članice so se odločile za bolj omejen dostop, ki pa je različen glede na novo državo članico. V praksi to pomeni, da v obdobju, v katerem stare države članice uporabljajo nacionalne ukrepe mora za pravico zaposlitve v stari državi članici delavec iz nove države članice pridobiti delovno dovoljenje.

Po poteku dveh let od dneva pristopa bo Komisija izdelala poročilo, na podlagi katerega bo Svet ponovno pregledal delovanje prehodne ureditve. Vsaka sedanja država članica bo morala Komisijo uradno obvestiti, ali namerava še naprej uporabljati nacionalne ukrepe, vendar za največ tri leta (kar pomeni, da bi v tem obdobju še vedno potrebovali delovno dovoljenje), ali uveljaviti režim prostega gibanja delavcev v skladu z zakonodajo.

Skupnosti (kar pomeni, da bi lahko v tej državi članici neovirano delali). Prehodna ureditev naj bi bila načeloma ukinjena po petih letih od dneva pristopa novih držav članic, vendar bodo lahko stare države članice imele možnost, da Komisijo zaprosijo, da nacionalne ukrepe uporabljajo še za obdobje nadaljnjih dveh let, vendar zgolj v primeru resnih motenj na

svojem trgu dela (ali grožnje le-teh). Veljavnost prehodne ureditve pa v nobenem primeru ne sme preseči sedem let.

V diplomskem delu ugotavljam, da je stopnja migriranja med državami EU na zelo nizki ravni, deloma je to zaradi jezikovnih ovir ter neuskkljenosti izobraževalnih in socialnih sistemov med posameznimi državami članicami, deloma pa zaradi zgoraj omenjenih omejitev prehodnega obdobja za pretok delavcev med starimi in novimi članicami.

Državljeni držav članic EU se moramo zavedati, da živimo v skupnosti, katera je in si želi biti ena država. Kljub temu, da je z Maastrichtsko pogodbo diskriminacija pri zaposlovanju na podlagi nacionalnosti, razen v primeru javnih služb, prepovedana, bo za resnično funkcioniranje enotnega notranjega trga na področju zaposlovanja potrebno odpraviti še marsikatero oviro. Čeprav delavec, ki si delo poišče v drugi državi članici EU, naj ne bi imeli težav s priznavanjem izobrazbene stopnje, saj skupna zakonodaja EU omogoča medsebojno priznavanje spričeval in diplom, ter da je zakonsko zagotovljeno enako obravnavanje tujih delavcev na področju delovnih pogojev, ostalih prejemkov in odpuščanja, še vedno vsaj nekaj naslednjih let ne bomo mogli govoriti o enakosti. Delavci iz novih držav članic namreč predstavljajo starim članicam predvsem poceni delavno silo, ki se je stare države članice bodisi bojijo, ker so ti delavci pripravljeni delati za nižjo ceno kot domači in bi na ta način lahko povzročili zmedo na trgu delavne sile, bodisi pa jim ti predstavljajo drugorazredne delavce, ki so pripravljeni poprijeti za dela, katera med delavci teh članic niso priljubljena in so slabo plačana.

Še najmanj je omenjenim delavcem in razmeram med novimi članicami EU podobna slovenska delavna sila. Slovenska delovna sila ima relativno visoko ceno v primerjavi z večino novih držav članic, splošne ugodnejše gospodarske razmere, predvsem pa je izjemno nizka pripravljenost državljanov Slovenije za iskanje zaposlitve že izven kraja bivanja v Sloveniji, kaj šele v tujini ter relativno nizka stopnja brezposelnosti. Omenjena dejstva, posebej ob upoštevanju, da ima Slovenija le dva milijona prebivalcev, dokazujejo, da iskalci zaposlitve iz Slovenije še ne in tudi po prehodnem obdobju nikakor ne bodo ogrožali trga delovne sile v EU.

EU mora pričeti izvajati enotno in učinkovito migracijsko politiko na nadnacionalni, EU ravni, če želi, da enoten trg dela v EU zaživi v polni meri, kot npr. trg kapitala in storitev. Na nadnacionalni, EU ravni, mora Evropa pričeti kreirati tudi skupno migracijsko politiko do tuje delavne sile iz tretjih držav sveta. Da bo ta migracijska politika pričela resnično funkcionirati in dajati pozitivne učinke na evropskem trgu delavne sile, pa se moramo z njo sprizniti in jo sprejeti za svojo prav vsi državljani EU.

## VIRI

### Literatura

- Bevc Milena, Verlic-Christensen Barbara, Verlic-Christensen, Prevolnik-Rupel Valentina. 2000. Migracije v Sloveniji v luči vključitve v evropsko unijo“. Ljubljana. Institut za ekonomska raziskovanja (3 – 18).
- Bevc Milena., Mohorcic-Spolar Vida, Beltram Peter, Marko Radovan, Erika Brenk, Jerina Kodelja-Starin. 2001. Znanje in izobraževanje v Sloveniji v luči priključitve EU. Ljubljana. Inštitut za ekonomska raziskovanja iz Ljubljane in Andragoški center Slovenije. Sintezno poročilo, Februar (2 – 4).
- Bevc Milena, Boris Majcen. 2004. Migracijska politika in problem bega možganov. Ljubljana. Inštitut za ekonomska raziskovanja (9 – 12).
- Borchardt, Klaus-Dieter Luxembourg. 2000. The ABC of Community law. Brussels. Office for Official, Directorate-General for Education and Culture (3 – 8).
- Černigoj-Sadar, Nevenka, Verša, Dorotea. 2002. Zaposlovanje žensk. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede (398 – 433).
- Djokič, Martina. 2001. Analiza posledic uvedbe prehodnega obdobja za RS na področju prostega pretoka oseb in podlag izhodišč za sklepanje bilateralnih sporazumov (delavno gradivo). Ljubljana. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2 – 7).
- Grilc, Peter in Tomaž Ilešič. 2001. Pravo Evropske unije. Ljubljana. Cankarjeva založba (79 – 98).
- Ješovnik, Peter. 2000. Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe. Koper. Visoka šola za Management.
- Kezunovič, Maja (ur.) 2003. Slovenija in Evropska unija - o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana. Urad Vlade RS za informiranje (4 – 24).
- Moussis, Nicholas. 1999. Evropska Unija: pravo, ekonomija, politike, Ljubljana, Littera picta.
- Sarčević Damjana. 2003. Migracijska Politika. Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede (diplomsko delo).

Svetlik Ivan, Toš Niko. 2000. Trg dela in migracije v Sloveniji v luči vključitve v EU, pod okriljem projekta: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije: Socialni razvoj in razvoj človeškega dejavnika. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede (3 – 22).

Svetlik Ivan, Batič Mavricija. 2000. Aktivna politika zaposlovanja. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Trbanc Martina, Verša Doroteja. 2002. Zaposlovanje mladih. Politika zaposlovanja. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Verlič Christensen, Barbara. 2002. Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

### **Publikacije**

European Communities, The 1993 White Paper an the Essen Strategy, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2003.

European Commision, Eurostat Theme 3: Long-term international migration scenarios for the European Economic Area, 1997.

European Commision, Employment policies in the EU and member states, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2003.

European Commision, Five Years of the EES, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.

EU Novice: Misija Slovenije pri Evropski Uniji, Delegacija Evropske komisije v Republiki Sloveniji, april 2003.

„Freedom of Movement for Persons,“ tekst iz pogodbe o ustanovitvi Evropske Unije in priključitvene pogodbe Slovenije v Unijo „Zaposlovanje tujcev v letu 2000 in uveljavitev novega Zakona o zaposlovanju in delu tujcev,“ „Zaposlovanje tujcev v Sloveniji,“ „Zaposlovanje Tujcev in Zaposlovanje v Tujino“

Ješovnik, Peter (ur.): Poslovni vodnik po evropskem pravu, GZS, Ljubljana, 2002.

Slovenija in Evropska unija - o pogajanjih in njihovih posledicah (urednica Maja Kezunovič) Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje, 2003.

Turk J. Boštjan: Eurobilten št. 18, Urad vlade za informiranje, Ljubljana 2000.

The Economist: The Longest journey, A Survey of Migration, Tito Boeri, Gordon Hanson, Barry McCormick: Immigration Policy and Welfare System Herbert Brücker; Deutsche Institut für Wirtschaft, Ledio Cakaj, Susan Martin; Georgetown University, Johnathan Portes; Joahn Salt; Univeristy College London, Sarah Spencer; Institute for Public Policy Research Paul Wallace; Alan Winters, Sussex University, november 2002

### **Spletne strani**

<http://evropa.gov.si/>

<http://www.konsul.info/slo/EU/>

<http://www.gov.si:80/zmar/projekti/sgrs/raziskave/is.html>

<http://www.evropska-unija.si/>

<http://www.gzs.si/eu/>

<http://eic.mra.si/>

[http://www.ozs.si/obrtnik/rubrike/2003-01/iz\\_eu1.htm](http://www.ozs.si/obrtnik/rubrike/2003-01/iz_eu1.htm)

Vir: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/560-129/>

### **Odgovori preko e-pošte**

Ministrstvo za notranje zadeve, Grego Klemencic iz Celovca

Veleposlaništvo RS v Zagrebu, Dr. Riana Benko

Veleposlaništvo Republike Italije v Rimu

