

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

DIPLOMSKA NALOGA

KATARINA LJUŠIĆ

KOPER, 2013

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Diplomska naloga

PRAVNI VIDIKI EKONOMSKE IN SOCIALNE
INTEGRACIJE TUJE DELOVNE SILE V
REPUBLIKI SLOVENIJI

Katarina Ljušič

Koper

Mentor: mag. Katarina Krapež

POVZETEK

Migracije in z njimi povezana politika usklajevanja potreb notranjega trga ter zunanjih pritiskov sta za Slovenijo relativno novi problematiki, saj se do vstopa v EU z njima ni pogosto soočala. Posledično se je pokazala potreba po oblikovanju dveh t.i. tokov migracijske politike: migracijo državljanov članic EU in migracijo državljanov tretjih držav. Diplomaska naloga se osredotoča na problematiko transparentnosti pravnih aktov, ki določajo politiko migracij državljanov tretjih držav. Ta je bistveno strožja od politike migracij državljanov EU in – zlasti zaradi mnogokratnih sprememb zakonov in podzakonskih aktov – ni transparentna in ni konsistentna. Rezultati kažejo na potrebo po oblikovanju enotne, jasne in natančne politike migracij, tudi s pomočjo oblikovanja ustrezne (ustreznejše) zakonodaje.

Ključne besede: tujci, zaposlovanje, migracijska politika, integracija tujcev, državljani držav članic EU, državljani tretjih držav

SUMMARY

Migrations and related policy coordination of needs between internal market and external pressures are relatively new issue for Slovenia until the Slovenian entry into the EU was not encountered often with this problem. Consequently a need to create these two flows of migration policy has appeared: migration flow of EU citizens and migration flow of third-country nationals. The thesis focuses on the issue of transparency laws and bylaws of settling migration policy of third country nationals. This is much stricter than the EU citizens immigration policy – and therefore, because of multiple changes in laws and by-laws – non-transparent and inconsistent. The results show the need for restructure of unique, clear and accurate migration policy, including restructuring of appropriate legislation.

Keywords: foreigners, employment, migration policy, integration of foreigners, citizens of the EU member states, third country citizens

UDK: 331.101.262:347(043.2)

ZAHVALA

Ob dolgo dočakanem zaključku moje študijske poti bi se želela zahvaliti vsem, ki so me ves čas bodrili in motivirali, da sem prispela do končnega cilja. Trajalo je kar nekaj let, pa tudi sprememb študijskega procesa, od klasičnega študija do bolonjske reforme, od menjave fakultet do menjave študijskih kolegov, pa vendar lahko sedaj trdno rečem, da so mi prav spremembe in ovire, s katerimi sem se soočala na svoji študijski poti, pripomogle, da sem danes to, kar sem. Poleg teoretskih osnov in temeljev, ki sem jih pridobila v študijskem procesu, sem si tudi s svojo nenehno željo po učenju in dokazovanju, da zmorem vse, pridobila tudi praktična izkustva, ki me dopolnjujejo v polno osebo.

Na tej točki bi se najprej zahvalila svojim staršem in sestri ter ostalim članom družine. S svojo vzgojo in vcepljanjem moralnih vrednot sta v največji meri zaslužna, da sem danes taka oseba. Ostali člani družine so dodatno vplivali na razvoj moje osebnosti in me predvsem naučili, da se nikoli ne smem vdati in da vedno težim k nečemu boljšemu. Med njimi mi je bila največji vzor moja babica, ki je kljub velikim življenjskim oviram in tragedijam vedno obdržala pozitivno držo in me učila, da v življenju ne smem nikoli obupati, da se moram vedno smejati vsaki oviri, s katero se srečam. Ta diplomatska naloga in moj prihod na cilj je moje darilo zanjo.

Kot študentka pa se v največji meri zahvaljujem mentorici, mag. Katarini Krapež, za odločitev sprejetja mentorstva. V enem trenutku sem se znašla v slepi ulici in mag. Krapeževa mi je ponudila rešitev, ki je danes pripeljala do zaključka moje diplomske naloge. S svojim spodbujanjem in motivacijo je v veliki meri pripomogla k moji težnji in želji, da čim hitreje zaključim svoje delo. S svojim razumevanjem me je pomirila v trenutkih, ko nisem vedela, ali mi bo uspelo.

Posebna zahvala pa gre moji dolgoletni kolegici Jerneji Jurca. Z njeno trmo in večnim opominjanjem o zaključku diplomske naloge mi do danes to ne bi uspelo. Navdihovala me je s pozitivno energijo in mi velikokrat priskočila na pomoč, ko sem se znašla na robu obupa in nisem vedela, kako nadaljevati. Brez nje moje delo ne bi bilo zaključeno in bi še vedno tavela v temi.

VSEBINA

1	Uvod	1
2	Migracijska politika	4
2.1	Zgodovinski razvoj migracijske politike v Sloveniji	5
2.2	Trendi migracij v svetu, EU in Sloveniji	5
2.3	Migracijska politika v Sloveniji	7
3	Temeljni pravni viri na področju migracijske politike	11
3.1	Zakonodaja EU	11
3.2	Nacionalni pravni viri	13
4	Proces zaposlovanja tujcev v Sloveniji	18
4.1	Potrebe in razlogi za zaposlovanje tujcev	18
4.2	Postopki za zaposlovanje tuje delovne sile	19
4.2.1	Zaposlovanje državljanov držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije	19
4.2.2	Zaposlovanje tujcev	21
4.2.3	Vrste delovnih dovoljenj	23
4.2.4	Kvote delovnih dovoljenj	25
4.2.5	Prepoved zaposlovanja	26
5	Integracijska politika tujcev v RS	27
5.1	Opredelitev integracijske politike in njena izvedba	27
5.2	Integracija tujcev v slovensko okolje v praksi	29
5.2.1	Programi in projekti na področju integracije v Sloveniji	29
5.2.2	Kršitve politike migracij in integracij	31
5.2.3	Napovedi za prihodnost pri izvajanju migracijske in integracijske politike v Sloveniji	34
6	Sklep	36
	Literatura	39
	Pravni in drugi viri	40

PONAZORILA

Preglednica 1: Selitveno gibanje v Sloveniji glede na domače in tuje prebivalstvo	7
Preglednica 2: Število zaposlenih EU državljanov v RS od leta 2007–2012	20
Preglednica 3: Izdana delovna dovoljenja za državljane tretjih držav glede na državljanstvo	21
Preglednica 4: Primerjava izdanih delovnih dovoljenj glede na vrsto, za leto 2012	24
Preglednica 5: Primerjava izdanih delovnih dovoljenj med državami nekdanje Jugoslavije in ostalimi državami.....	25
Preglednica 6: Primerjava izdanih in veljavnih delovnih dovoljenj od leta 2008–2012	25
Slika 1: Gibanje števila ugotovljenih kršitev na področju zaposlovanja in dela tujcev med leti 2005–2010	33

KRAJŠAVE

EGP	Evropski gospodarski prostor
EU	Evropska Unija
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske Unije
ReIPRS	Resolucija o imigracijski politiki RS
ReMPRS	Resolucija o migracijski politiki RS
RS	Republika Slovenija
SFRJ	Socialistična federativna Republika Jugoslavija
STA	Slovenska tiskovna agencija
ZAzil	Zakon o azilu
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZN	Združeni narodi
ZSSS	Zveza svobodnih sindikatov Slovenije
ZTuj-2	Zakon o tujcih
ZUNEO	Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja
ZUSDDD	Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav, naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji
ZZDT-1	Zakon o zaposlovanju in delu tujcev

1 UVOD

Selitev v novo državo predstavlja novo priložnost, čeprav jo praviloma spremljajo številne težave: nepoznavanje jezika, kulture, običajev ipd. Obenem priseljenci nimajo razvitih ustreznih socialnih mrež in ne poznajo osnovnih principov delovanja institucij države sprejema. Mnoge države so zato uvedle posebne uvodne integracijske programe, ki naj bi priseljencem pomagali čim hitreje pridobiti pomembna znanja in spretnosti, ki jih potrebujejo za samostojno življenje in polno participacijo v novem družbenem okolju. V Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Slovenija) je julija 2008 stopila v veljavo Uredba o integraciji tujcev (Uradni list RS, št. 65/08), v skladu s katero so bili tujci, ki imajo dovoljenje za bivanje v Sloveniji, upravičeni do učenja slovenskega jezika in seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo ter do vključevanja v izobraževalni sistem za pridobitev javno veljavne izobrazbe in certifikatov o nacionalni poklicni kvalifikaciji. Temeljni pravni vir na področju tujcev v Sloveniji pa ostaja zakon, ki ureja tujce. Leta 2011 je bil v zvezi s to materijo sprejet nov zakon – Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11 in 57/11 – popr.; v nadaljevanju: ZTuj-2). Ta določa pogoje in načine vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Sloveniji.

Trg dela je eno ključnih prizorišč, na katerih poteka vključevanje imigrantov v širšo družbo (Geddes in Bullen 2004 v Bešter 2009b), ekonomska integracija pa je eno od ključnih meril pri ocenjevanju uspešnosti celovite integracije imigrantov. Zaposlitev tudi po mnenju imigrantov sodi med najpomembnejše integracijske dejavnike, kar so pokazale raziskave tako v Sloveniji kot v tujini. V raziskavi z naslovom Percepcije slovenske integracijske politike (Komac idr. 2005) so imigranti in njihovi potomci ocenili zaposlitev kot drugi najpomembnejši dejavnik za vključevanje v slovensko družbo, takoj za znanjem slovenskega jezika.

Za tujce, ki se želijo zaposliti ali so že zaposleni v Sloveniji, so pomembne tudi določbe o prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja in dela. Na tem področju obstajata dve evropski direktivi, in sicer Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (Uradni list ES, št. L 303/00; v nadaljevanju: Direktiva Sveta 2000/78/ES) ter Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb, ne glede na raso ali narodnost (Uradni list ES, št. L 180/00; v nadaljevanju: Direktiva Sveta 2000/43/ES). Vsebina določb omenjenih direktiv je zajeta tudi v dveh slovenskih zakonih: Zakonu o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 46/07 – odl. US, 103/07, 45/08 – ZArbit in 83/09 – odl. US; v nadaljevanju: ZDR), ki velja do 12. 4. 2012, od takrat naprej pa Zakonu o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13) in Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZUNEO). Omenjeni direktivi in zakona predstavljajo pravno podlago za preprečevanje diskriminacije imigrantskih delavcev v Sloveniji tako pri iskanju zaposlitve kot tudi v času trajanja delovnega razmerja in pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi.

Politika integracije imigrantov (v nadaljevanju integracijska politika) naj bi omogočala in spodbujala enakopravno in celovito vključevanje imigrantov in njihovih potomcev v vse sfere družbenega, ekonomskega in političnega življenja sprejemne družbe ob hkratnem spoštovanju njihove pravice do ohranjanja, razvijanja in izražanja njihove posebne etnične, kulturne, verske ali druge identitete. Carrera (2006 v Bešter 2009a) v študiji o integracijskih programih v EU ugotavlja, da se trend pomika v smeri uveljavljanja vedno bolj obveznih integracijskih programov za priseljence. Vse obsežnejši pravni okvir, povezan z integracijo, naj bi služil spodbujanju socialne vključenosti priseljencev in preprečevanju diskriminacije, vendar pa se v trenutni situaciji, kot ugotavlja Carrera (2006 v Bešter 2009a), vse bolj zdi, da se pod pretvezo spodbujanja integracije integracijski programi uporabljajo bolj kot orodje za uveljavljanje restriktivne politike migracij. Čeprav naj bi bila Slovenija – kot relativno majhen in mlad trg dela – šele v postopku oblikovanja svoje migracijske politike, je zanj že dolgo značilna predvsem velika mera previdnosti. Ta se kaže skozi zadržanost in skeptičnost do integracije tujcev v rezultatih javnomnenjskih anket in v togi organizaciji državnih institucij, ki upravljajo z migracijami. Slovenija se v tem trenutku obnaša kot tipična država jedra, ki periferne države – gre zlasti za države nekdanje Jugoslavije, povezane s skupno zgodovino in socialnimi, gospodarskimi, imigrantskimi in drugimi mrežami – v neposredni okolici vidi kot rezervoar kadrov (Gombač idr. 2009).

Namen diplomske naloge je preučiti in predstaviti delovanje trga dela in teženj zaposlovanja tuje delovne sile na slovenskem trgu dela. V diplomski nalogi so opredeljeni ključni nacionalni in mednarodni pravni akti, ki določajo pravila za zaposlovanje tujcev v Sloveniji. Preko analize tako pravnih virov kot znanstvene in strokovne literature in drugih virov so opredeljeni ključni problemi zaposlovanja tuje delovne sile v Sloveniji. Preučen je zlasti vpliv zakonodajne ureditve na ekonomski in socialni položaj tuje delovne sile, zaposlene v Sloveniji. Cilj diplomske naloge je preučiti, ali pravna ureditev v Sloveniji omogoča učinkovito ekonomsko in socialno integracijo tujega delavca na notranjem trgu dela.

Pri pisanju diplomske naloge sem se omejila na ključne predpostavke, ki sem jih oblikovala med analiziranjem obstoječih virov, literature in raziskav na področju zaposlovanja tuje delovne sile v Sloveniji. Te predpostavke so tudi osnova oblikovanja hipoteze diplomske naloge. V nadaljevanju navajam tri predpostavke:

- V Republiki Sloveniji nimamo izdelanega celovitega modela socialno-ekonomske integracije tuje delovne sile, temveč se država te problematike loteva postopoma in parcialno.
- Pravni okvir nudi dobro podlago za celovit model, vendar se zakoni in podzakonska ureditev pogosto dopolnjujejo in spreminjajo, kar onemogoča celostno oblikovanje in izvajanje modela.
- Problem pravne ureditve integracije tuje delovne sile v Sloveniji je tudi, da obstajajo administrativne prepreke za uveljavljanje zakonodaje v praksi ter da upravni organi različno razumejo ali interpretirajo zakonske norme.

Integracija tuje delovne sile se posledično v praksi izvaja le v omejenem obsegu ali pa praksa ni popolnoma v skladu s pravno ureditvijo.

V diplomski nalogi sem oblikovala hipotezo, in sicer:

- H1: Način zaposlovanja in integracije začasne tuje delovne sile ni v celoti v skladu s pravnimi načeli, zato bi lahko v praksi povzročal težave na trgu delovne sile in socialne napetosti.

Pri pisanju diplomske naloge sem se omejila na preučevanje naslovne tematike na podlagi pravnih virov Slovenije in odločb ter določil EU. Pri preučevanju uveljavitve predpisov v praksi sem se omejila na preučevanje medijskih objav, poročil različnih institucij ipd.

2 MIGRACIJSKA POLITIKA

Migracije so kompleksen in raznolik proces, zato so se pri njegovi obravnavi oblikovale različne definicije in pristopi.

Ena od mnogih definicij migracijo opredeljuje kot vsako fizično gibanje posameznika ali skupine v geografskem prostoru. Predstavlja prestop administrativne meje ter relativno trajno spremembo kraja bivanja (Medved 1998, 11).

Definicija migracije po Verlič Christensen (2000, 1117) pa pravi, da so migracije so dogodki selitve med različnimi vrstami okolja ali med nacionalnimi enotami. Lahko so zunanje ali notranje, glede na državne meje.

Malačič (2000, 155) pa trdi, da so migracije prostorski premiki posameznih prebivalcev ali selivcev (migrantov) iz odselitvenega v priselitveno območje.

Pri primerjavi le nekaterih definicij migracij je vidno temeljno izhodišče za oblikovanje teorij migracij, ki je večinoma enako – osnova migracije je fizično gibanje posameznika v geografskem prostoru. Poimenovanje geografskega prostora pa je pri različnih avtorjih lahko različno.

Medved (1998, 26) v svojem delu migracije razvršča glede na dva dejavnika: glede na motiv in glede na način vstopa. Če je dejavnik vstopa/izstopa motiv, lahko migracije podrobneje delimo na (prav tam):

- ekonomske migracije (delovni migrantje, poslovneži ...),
- politične migracije (azilantje, vojni begunci ...) ter
- migracije družinskih članov.

Če upoštevamo motive vstopa/izstopa, je po Malačiču (2011, 3) mogoče trditi, da so migracije predvsem ekonomsko povzročen proces. Med slednjimi so izjeme različni izgoni, deportacije in druge vrste političnih migracij (posledica naravnih ali drugih nesreč). Ljudje primerjamo ekonomske, socialne, politične in druge razmere doma in drugod ter se na tej osnovi odločamo o preselitvi. Poleg ekonomskih dejavnikov so pri migracijah pomembni tudi drugi dejavniki, vendar imajo ti večinoma dopolnilno vlogo za pojasnjevanje migracijskih gibanj.

Opredelitev glede na način vstopa pa migracije deli na (Medved 1998, 11):

- zakonite migracije (spremembe bivališč skladno z zakonom),
- prisilne migracije (družbeni pritiski, politični pritiski, naravne katastrofe ...) ter
- nezakonite migracije (nelegalno prestopanje državnih meja).

Migracijska politika tako zajema politiko notranjih selitev in politiko mednarodnih selitev. Slednja se deli na politiko priseljevanja in odseljevanja (Medved 1998, 11).

2.1 Zgodovinski razvoj migracijske politike v Sloveniji

Izhajajoč iz besedila Zavrtnik Zimic (2002) se je Slovenija skozi zgodovino soočala z različnimi vali migracije, ki so bili odvisni od takratnega ekonomsko-socialnega ali političnega stanja družbe. Prvi večji val je doživela takoj po 2. svetovni vojni. Takrat se je večina migrantov nezakonito izselila v tujino, in sicer zlasti zaradi nestrinjanja s politično ideologijo in družbeno strukturo. V tem obdobju govorimo o politiki množičnega izseljevanja. Od petdesetih let dvajsetega stoletja pa vse do devetdesetih let pa se v Sloveniji pojavlja trend ekonomskih migracij. Opaziti je mogoče velik val priseljevanja državljanov držav sosednjih republik Jugoslavije v Slovenijo. Slovenija je takrat za njih predstavljala gospodarsko razvitejšo republiko in je nudila boljše pogoje dela.

Po razpadu Jugoslavije ter z osamosvojitvijo Slovenije pa se tako migracijska politika kot tudi trendi zaustavijo. V tem času je moč opaziti le večje število tujcev s statusom beguncev iz Kosova. Zaradi sprejetja Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav, naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 76/10 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZUSDDD) pa je moč opaziti tudi velik del tujcev, ki pa so bili pravzaprav državljani nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju: Jugoslavija), ki so v tistem času živeli in delali v Sloveniji.

Zaradi želje Slovenije po vstopu v EU je morala novonastala država dodobra spremeniti svojo migracijsko politiko in jo prilagoditi zakonodaji EU. S politiko in programi migracij se je Slovenija soočila šele v času po osamosvojitvi, dokončno pa jo je oblikovala in reformirala šele ob pripravi vstopa v EU. Vso dosedanjo zakonodajo na tem področju je morala prilagoditi in oblikovati v skladu z zakonodajo EU.

2.2 Trendi migracij v svetu, EU in Sloveniji

Zadnji podatki Mednarodne organizacije za migracije kažejo, da je na svetu 214 milijonov migrantov. Ocena Združenih narodov (v nadaljevanju: ZN) nakazuje trend naraščanja migrantov v svetu. V zadnjih 50-ih letih se je število migrantov podvojilo, iz 75 milijonov na 191 milijonov v letu 2005 (Povhe 2008).

Vsaka država članica EU se je že pred pristopom v EU soočala s svojimi migranti, po vstopu v EU pa je sprejela idejo »rušenja« notranjih meja in sistema skupnosti držav. S tem je tudi sprejela možnost migriranja državljanov drugih držav članic EU v svojo državo. Imigracija je v Evropi poskočila, s tem pa prisilila nekatere države, da so poostrele svojo politiko meja in vstopov. Z vse močnejšo gospodarsko krizo, nesoglasji znotraj posameznih držav, različnimi pogledi na vodenje in reforme EU in visokimi odstotki migrantov se je zbudil strah pred Evropo »brez meja« in tujimi vplivi. S krizo so se tudi odprla vprašanja oziroma problematika fiskalne enotnosti – Evropa vozi po dveh tirih. Na eni strani imamo severni del evropskih

držav, ki imajo vlogo posojilodajalcev, na drugi strani pa južni del evropskih držav, ki so posojilojemalci. Zaradi notranjih nesoglasij in vse bolj vidnih neenotnosti se seveda poraja vprašanje, ali si Evropa lahko privošči nove migracije državljanov tretjih držav (Power 2012, 44). Kot navaja Carla Power (2012, 42), pa profesor Pankaj Ghemawata na IESE Business School po drugi strani trdi, da bi z omejevanjem migrantov lahko dosegli negativne učinke na gospodarstvo in razvoj Evrope, če upoštevamo dejstvo, da se delovna sila Evrope stara. Po njegovem mnenju bi lahko Evropa postala ekonomski gigant le ob prekinitvi meja za pretok ljudi.

Tudi v Sloveniji trendi migracij sledijo trendom EU. Opažamo podoben trend povečevanja števila migrantov, ki je še posebej očitno po letu 2004. Leta 2007 se je v Slovenijo preselilo 29.193 oseb, od tega 27.504 tujih državljanov. Leta 2010 je 12,4 odstotkov prebivalstva Slovenije bilo rojenega v tujini. Po deležu v tujini rojenega prebivalstva se Slovenija v primerjavi z drugimi državami članicami EU uvršča med polovico držav z največjim deležem teh prebivalcev. V Slovenijo preseljeni tuji državljani predstavljajo pomemben del delovno aktivnega prebivalstva. Leta 2010 je ta znašal 15,1 odstotka. Po zadnjih podatkih je med v tujini rojenim delovno aktivnim prebivalstvom največ zaposlenih v nižje kvalificiranih poklicih – v dejavnosti gradbeništva (27,8 odstotkov) in v predelovalni dejavnosti (21,5 odstotkov). Analize Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) so pokazale, da so v času gospodarskih kriz priseljeni prebivalci bolj ranljivi kot domače prebivalstvo, in sicer predvsem zato, ker predstavljajo nižje klasificirane poklice in so zaposleni v sektorjih, ki so bolj občutljivi na poslovne cikle. Ranljivost tujcev se kaže tudi v dejstvu, da je med priseljenim prebivalstvom večja verjetnost, da bodo živeli pod pragom tveganja revščine. Po navedbah Janje Povhe (2011), ki povzema podatke Eurostata (b. l.), je bilo v Sloveniji v letu 2010 med v tujini rojenim prebivalstvom v starosti 25–54 let 25 odstotkov takih, ki so živeli pod pragom revščine ali so bili socialno izključeni. Vrednost je še vedno nižja od povprečja EU-27: 31 odstotkov v tujini rojenega prebivalstva živi pod pragom revščine oziroma so socialno izključeni (Povhe 2011).

V preglednici 1 so vidni trendi naraščanja in upadanja izselitev ter priselitev po letih. Število priselitev je večje kot število odselitev, selitveni prirast je v zadnjem letu pozitiven. Od leta 2009 je moč opaziti upad migracijskih trendov.

Preglednica 1: Selitveno gibanje v Sloveniji glede na domače in tuje prebivalstvo

	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Priseljeni	5879	6185	15041	30296	15416	14083
Državljeni RS	2191	935	1747	2903	2711	3318
Tuji državljani	3688	5250	13294	27393	12705	10765
Odseljeni	3372	3570	8605	18788	15937	12024
Državljeni RS	776	1559	2077	3717	3905	4679
Tuji državljani	2596	2011	6528	15071	12032	7345

Op. Podatki za leto 2008 in naprej so pripravljene skladno z definicijo prebivalstva Slovenije, objavljeno leta 2008.

Vir: SURS 2012.

Zaradi vse močnejše gospodarske krize se zadnja leta lahko občuti upad preseljevanja v Slovenijo, še vedno pa je to precej številnejše kot pred letom 2004. Države članice EU so upad preseljevanja zaradi gospodarske krize začele opazovati že v letu 2008, pri nas se je upad začutil šele v prvem četrtletju leta 2009. V letu 2010 je bilo preseljenih pol manj prebivalcev kot predhodno leto (Povhe 2011).

Zaradi pretekle pripadnosti Slovenije nekdanji Jugoslaviji je tudi narodnost tujcev več kot jasna. Že v času, ko je bila Slovenija še del federacije, je večinski delež preselitev sestavljalo prebivalstvo federacije. Preseljevanja državljanov drugih držav ni bilo veliko. Tudi po razpadu Jugoslavije statistika ne kaže drugače. Trenutni podatki kažejo, da je več kot 90 odstotkov migrantov državljanov iz držav nekdanje Jugoslavije (Svetin 2009).

Ne glede na to, ali se soočamo z migranti iz držav nekdanje Jugoslavije ali pa z državljani drugih držav EU ali tretjih držav, je glavna naloga države sprejema, da migrantu omogoči ustrezne kanale za vključitev v širšo družbo. Država mora sprejeti ustrezno migracijsko politiko in programe vključevanja tako na ravni izobraževanja, socialne politike, zaposlovanja ... Ti programi morajo biti omogočeni tako migrantom kot tudi njihovim družinskim članom. V nadaljevanju svoje diplomske naloge se bom osredotočila prav na to tematiko in poskusila natančneje predstaviti trenutno aktivno politiko vključevanja migrantov v slovensko družbo.

2.3 Migracijska politika v Sloveniji

Migracijska politika v Sloveniji je opredeljena v dveh temeljnih dokumentih: Resoluciji o imigracijski politiki RS (Uradni list RS št. 40/99; v nadaljevanju: ReIPRS) ter Resoluciji o migracijski politiki RS (Uradni list RS, št. 106/02; v nadaljevanju: ReMPRS). Državni zbor Republike Slovenije je s sprejetjem omenjenih resolucij sprejel in določil gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnike za izvedbo primerne politike. Novejša resolucija, tj.

ReMPRS, potrjuje in dopolnjuje načela, cilje in temelje ReIPRS, poudarja pa ukrepe za uresničevanje njenih določil v kontekstu sodobnih migracijskih gibanj in novih pristopov k razvoju skupne migracijske politike in azila EU. Cilji za oblikovanje obeh resolucij so poleg okrepljenih ciljev Slovenije za vključitev v EU tudi stanje, procesi in trendi migracij v globalnem evropskem in slovenskem prostoru. Situacija na trgu nakazuje na trend naraščanja migracij in beguncev predvsem iz manj razvitih držav v bolj razvite. Politika mora biti oblikovana glede na razmere in situacije na trgu dela, veže se na vprašanja zaposlovanja in bivanja tujcev, njihove pravice, medetnične odnose ... Upoštevati mora tudi domače razmere, saj lahko domače prebivalstvo izraža nestrpnost do tujcev, predvsem zaradi strahu pred večjo brezposelnostjo, večjega ekonomskega bremena, ogrožanja politične in družbene stabilnosti. V ta namen so bila z resolucijami določena stališča in smeri vodenja migracijske politike. Določiti je bilo treba celovito in usklajeno normativno ureditev ter organizacijo odločanja in usklajevanja. Kot temelje migracijske politike v Sloveniji se določi: aktivna politika v evropskem prostoru in sosednjih državah, pomoč beguncem in azilantom, regionalna priseljevanja, preprečevanje nezakonitih migracij. Da bi bila izvedba temeljnih politik jasna in pravilna, je bilo treba oblikovati oziroma spremeniti zakone in podzakonske akte. ReIPRS (1999) navaja, da so bili v ta namen sprejeti naslednji zakoni, ki natančneje opredeljujejo program izvajanja migracijske politike: Zakon o azilu (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 134/06 – odl. US, 111/07 – ZMZ, 30/08 – skl. US in 111/08 – odl. US; v nadaljevanju: ZAzil), Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11 in 57/11 – popr.; v nadaljevanju: ZTuj-2), Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 66/09 – uradno prečiščeno besedilo, 22/10, 26/11 – odl. US, 58/11 – ZDT-1, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 15/13 – ZNPPol in 15/13 – ZODPol), Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 26/11 in 21/13 – ZUTD-A; v nadaljevanju: ZZDT-1), ZUSDDD, Zakon o začasnem zatočišču (Uradni list RS, št. 20/97, 94/00 – odl. US, 67/02, 2/04 – ZPNNVSM, 65/05). Nekateri od omenjenih zakonov so podrobneje opisani v naslednjem poglavju.

Kot dopolnilo predhodne resolucije – ReIPRS in njene nadgradnje bom v nadaljevanju izpostavila vsebinske dele in določbe novejšje resolucije – ReMPRS. Prvi del ReMPRS našteva pregled migracijskih gibanj v Sloveniji ter pregled nove sprejete zakonodaje na področju migracij in azila. Poudarek je na usklajenosti pravnega reda Slovenije s pravnim redom EU. Nadalje povzema načela in elemente migracijske politike ter pojasnjuje strategijo EU in Slovenije na področju obravnavane politike.

V tretjem poglavju ReMPRS našteva in pojasnjuje temeljna načela, med njimi zlasti naslednje:

- *spoštovanje prava in človekovih pravic* – v Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06) in Splošni deklaraciji o človekovih pravic, ki jo je sprejela in razglasila Generalna skupščina Združenih narodov dne 10. 12. 1948 z Resolucijo št. 217 A (III), so zapisane temeljne svoboščine in pravice vsakega posameznika. To med drugim pomeni zapoved izpolnjevanja obveznosti iz

mednarodnih pogodb, splošno sprejetih načel in pravnega reda. Načelo zahteva spoštovanje človekovih pravic vseh ljudi in z določenimi izjemami spoštovanje civilnih pravic vseh, v državi zakonito prisotnih, kot je npr. zaščita osebnih podatkov, osebne svobode in načelo nevračanja;

- *načelo enakopravnosti*, svobode in vzajemnega sodelovanja se nanaša na integracijsko politiko;
- *načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti* določa nudenje zaščite in pomoči beguncem, zajema pa tudi nezakonite migracije in njihove posledice;
- *načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti* opredeljuje merila nadzorovanega sprejema migrantov glede na povpraševanje slovenskega trga delovne sile ali kapitala ob upoštevanju približevanja notranjem trgu EU in hkratnem preprečevanju nezakonitih migracij in zaposlovanja;
- *načelo zgodovinske odgovornosti* gradi na konceptu nadaljevanja zgodovine in strukturi mednarodnih odnosov;
- *načelo odgovornosti do državljanov in države* se nanaša na urejanje priseljevanja in odseljevanja ter naturalizacijo; nanaša se tudi na priseljevanje in vračanje državljanov slovenskega porekla ter odgovornost za ohranitev in razvoj identitete slovenskega naroda.

Nadalje ReMPRS v svojem četrtem delu opredeljuje strategije za skupno politiko migracij in azila EU. Temelji na prizadevanjih za vzpostavitev partnerstva in sodelovanja med državami EU. Strategije so oblikovane tako, da zahtevajo razvijanje celovitejšega pristopa k migracijam s poudarkom na usklajenosti notranje in zunanje politike držav članic EU. Tu je še posebej pomembno oblikovanje strategije prepoznavanja novih ekonomskih in demografskih kazalcev ter prepoznavanje potreb po zakonitih sprejemih in bivanju ekonomskih migrantov ter približevanje nacionalne zakonodaje tem potrebam. Pri obravnavanju državljanov tretjih držav ReMPRS poudarja pomembnost odločnejše integracijske politike in nediskriminacije v ekonomskem, socialnem in kulturnem življenju, preprečevanje diskriminacije, ksenofobije in rasizma. ReMPRS poudarja tudi pomembnost oblikovanja ukrepov za ustanovitev skupnega azilnega sistema, ki bo temeljil na skupnih standardih azilnih postopkov, določal minimalne standarde sprejema ter ureditev begunskega statusa. Ključni elementi pri upravljanju migracij temeljijo na ukrepih za sistematično preprečevanje nezakonitih migracij, tihotapljenja migrantov in trgovanja z ljudmi, za razvoj skupne vizumske politike, politike vračanja tujcev, vzpostavitev pravosodnega in policijskega sodelovanja, pretok in preglednost informacij ter pomoč državam izvora in prehoda.

V nadaljevanju ReMPRS izpostavlja tudi najpomembnejše elemente, s pomočjo katerih morajo države razviti svoje politike migracij; ti so:

- *sistemska oziroma usklajenost*: temelji na medsebojnih povezavah področij migracijske politike, kot so azilna politika, imigracijska politika, politika upravljanja migracijskih tokov in politika do priseljencev;
- *sistemska migracijske politike z drugimi relevantnimi politikami*;

- *ustrezna institucionalizacija* področja migracij v okviru javne uprave, ki omogoča samostojno, kakovostno in učinkovito opravljanje nalog;
- *usklajenost z mednarodnimi standardi na področju varstva človekovih pravic in svoboščin*, ki se odraža v spoštovanju načela nevračanja (non-refoulement) ter načelu pravice do združevanja družine;
- *vzpostavitev pogojev spodbude migracijskih procesov* v povezavi z ekonomskim in družbeno-kulturnim razvojem;
- *preverjanje konsistentnosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov*, usklajenosti ciljev, mehanizmov in učinkov politike z nenehnim prilagajanjem okoliščin in procesov.

V zaključku ReMPRS delovna komisija, ki je sodelovala pri pripravi resolucije in oceni izvedbe migracijske politike, poda svoje mnenje – oceno stanja v Sloveniji. Komisija zaključuje, da so potrebne dodatne spremembe na zakonskem področju, saj je treba problematiko migracij obravnavati tematsko, z lastno strategijo, načeli, izhodišči in pravili. Predstavljati mora integralno in fleksibilno entiteto prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno-kulturnega in političnega razvoja. Po mnenju komisije se je Slovenija po sprejetju in spremembah zakonov in podzakonskih aktov močno približala in uskladila pravu EU, vendar pa bo potrebna večja uskladitev zunanje in varnostne politike, politike zaposlovanja, investicijske politike, politike izobraževanja, znanstveno-raziskovalne politike, socialne in zdravstvene politike (ReMPRS 2002).

3 TEMELJNI PRAVNI VIRI NA PODROČJU MIGRACIJSKE POLITIKE

Poglavje je razdeljeno na zakonodajo EU ter nacionalne pravne vire. V obeh poglavjih so izpostavljeni le temeljni pravni viri, ki so pomembni za oblikovanje in izvedbo migracijske politike, kot tudi za oblikovanje postopkov in integracijo tujcev v slovensko družbo.

3.1 Zakonodaja EU

Zakonodajni okvir migracijske politike EU tvorijo štirje pomembni zakonodajni viri, in sicer Pogodba o delovanju Evropske unije (Uradni list EU, št. C 83/10 – prečiščena različica; v nadaljevanju: PDEU), Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (Uradni list Skupnosti, št. L 257/68; v nadaljevanju: Uredba Sveta št. 1612/68), Direktiva Sveta št. 2000/78/ES ter Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (Uradni list EU, št. L 158/04; v nadaljevanju: Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES).

PDEU je temeljni primarni pravni vir za zaposlovanje v EU, saj postavlja temelje svobodnega gibanja delavcev. V 45. členu PDEU je določeno, da sta pretok in gibanje delavcev prosta; diskriminacija v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi zaposlitvenimi pogoji je prepovedana. Vsaka država članica EU se s to pogodbo zavezuje, da bo vzpostavila mehanizme za preprečevanje ogroženosti življenjske ravni in ravni zaposlovanja v posameznih regijah in industrijskih vejah z uravnoteženjem ponudbe in povpraševanja na trgu delovne sile. Kljub temu, da pogodba sama ne obravnava problematike zaposlovanja tuje delovne sile, je pomemben pravni vir, saj določa temelje zaposlovanja državljanov držav članic EU. S sprejetjem te pogodbe se države obvezujejo k enakopravni obravnavi vseh državljanov EU. Pogodba je izhodišče za oblikovanje migracijske politike zaposlovanja in življenja državljanov EU v posamezni državi članici EU, tudi v Sloveniji.

Med druge pomembne pravne vire sodijo tudi uredbe, med prvimi izpostavljam Uredbo Sveta št. 1612/68, ki opredeljuje definicije in pravila prostega gibanja delavcev v skupnosti. Ta uredba je bila spremenjena z različnimi novejšimi uredbami:

- Uredba Sveta (EGS) št. 312/76 z dne 9. februarja 1976 o spremembah določb o sindikalnih pravicah delavcev, ki so zajete v Uredbi (EGS) št. 1612/68 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (Uradni list ES, št. L 39/76; v nadaljevanju: Uredba Sveta 312/76);
- Uredba Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992 o spremembah dela II Uredbe (EGS) št. 1612/68 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti, Uradni list ES, št. L 245/9; v nadaljevanju: Uredba Sveta 2434/93);
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES.

Uredba Sveta št. 1612/68 določa pravila zaposlovanja delavcev (in njihovih družin) v državah članicah EU. V 4. in 5. členu Uredba Sveta št. 1612/68 določa, da je treba vse državljane držav članic EU obravnavati enako, ne sme se jim omejevati možnosti zaposlitve, funkcije zavoda za zaposlovanje morajo biti enake tako za domače prebivalstvo kot tudi za državljane držav članic EU. 7. člen Uredbe Sveta št. 1612/68 izpostavlja dolžnost vsake države članice EU, da mora skladno s to uredbo upoštevati, da so vsi državljani držav članic EU enakovredni in jim je treba zagotoviti enake delovne pogoje, pogoje plačila, enaka pravila odpovedi, enako pomoč v primeru brezposelnosti, enake davčne ugodnosti, enake stanovanjske pravice, enak dostop do splošnega izobraževanja, ne glede na to, iz katere države izhajajo oziroma so domače prebivalstvo. Zaradi sprememb Uredbe Sveta št. 1612/68 se 27. 6. 1992 oblikuje nova Uredba Sveta 2434/92, ki opredeljuje spremembe dela Uredbe Sveta št. 1612/68, poudarja okrepitev mehanizmov za popolnitev delovnih mest in prijav za zaposlitev. Večjih vsebinskih sprememb v tej uredbi ni. Gre le za popravke določenih členov, ki so jim bile odvzete oziroma dodane določene besede.

Dve ključni direktivi EU na tem področju sta: Direktiva Sveta 2000/78/ES in Direktiva Sveta 2000/43/ES. Namen Direktive Sveta 2000/78/ES je opredeliti splošne okvire boja proti diskriminaciji zaradi vere, prepričanja, hendikepiranosti, starosti, spolne usmerjenosti pri zaposlitvi in delu, ki v členu 1 izpostavlja uresničevanje načela enakega obravnavanja. Člen 2 Direktive Sveta 2000/78/ES določa, da ne sme obstajati nikakršna neposredna ali posredna diskriminacija zaradi razlogov iz člena 1, se pravi vere, prepričanj, hendikepiranosti, starosti, spolne usmerjenosti ipd. Za vsako od teh točk nadalje v členu 4 določa tudi izjeme oz. primere, ko ne govorimo o diskriminaciji, zlasti če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali zaradi konteksta, v katerem se izvaja, takšna značilnost predstavlja bistveno in odločilno zahtevo za nek poklic (npr. vojska, policija ...). Vsem osebam, ki menijo, da jim je bila storjena krivica zaradi opustitve uporabe načela enakega obravnavanja, pa v členu 9 določa možnosti uporabe sodnih in/ali upravnih postopkov ter poravnalnih postopkov, tudi če se je delovno razmerje že končalo.

V istem letu je bila sprejeta še ena Direktiva Sveta 2000/43/ES, ki je že določila izvajanje načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost. Strukturno in vsebinsko ima enaka določila kot že zgoraj predstavljena Direktiva Sveta 2000/78/ES. Tudi tu se določajo izjeme, v katerih se dejanje ne šteje za diskriminacijo, če je cilj legitimen. Poudarek pa je na enakosti vseh državljanov držav članic EU pri iskanju zaposlitve, ne glede na to, iz katere države članice EU izhajajo.

Kot zadnjo direktivo pa izpostavljam Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES, ki opredeljuje pravico državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU. Omenjena direktiva spreminja Uredbo Sveta št. 1612/68 in razveljavlja različne direktive, in sicer Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 64/221/EGS (Uradni list EU, št. L 158/04), Direktivo Sveta 68/360/EGS (Uradni list ES, št.

L 257/68), Direktivo Sveta 72/194/EGS (Uradni list ES, št. L 121/72), Direktivo Sveta 73/148/EGS (Uradni list ES, št. L 172/73), Direktivo 75/34/EGS, Direktivo 75/35/EGS, Direktivo Sveta 90/364/EGS (Uradni list ES, št. L 180/90) in Direktivo Sveta 93/96/EEC (Uradni list ES, št. L 317/93).

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES v členu 1 določa pogoje, ki urejajo uresničevanje pravic državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU, pravico do stalnega prebivališča in omejitve prostega gibanja in prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja. Postavlja pravila vstopa in izstopa med državami članicami EU in pravila prebivanja v določeni državi članici EU. Te določbe so pomembne za nadaljnjo oblikovanje politike zaposlovanja državljanov članic EU, saj določa maksimalno dovoljeno časovno bivanje brez dodatnih administrativnih postopkov. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES je pomembna tudi z vidika vloge družinskih članov za državljane držav članic EU, saj določa njihove pravice. Postavlja tudi temelje za oblikovanje pravil za dodelitev pravice začasnega ali stalnega prebivanja.

3.2 Nacionalni pravni viri

S sprejetjem različnih zakonov, podzakonskih aktov in predpisov se je pravni red Slovenije na področju vstopa, gibanja in prebivanja tujcev, azilne politike, zaposlovanja tujcev itd. uskladil s pravnim redom EU. Oblikovani oziroma dopolnjeni so bili ključni zakoni na teh področjih. Kot temeljni zakon za razumevanje tematike migracij je Zakon o tujcih (ZTuj-2). Zakon določa pogoje in načine vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Sloveniji. Vsebinsko prenaša v nacionalno zakonodajo različne sekundarne pravne vire EU.

ZTuj-2 v 2. členu tujca opredeljuje kot vsako osebo, ki ni državljan Slovenije, z izjemo oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito (azil). Tujec mora spoštovati ustavo, zakone in druge splošne pravne akte v Sloveniji. Za vstop v Slovenijo je skladno z 8. členom ZTuj-2 potreben veljaven potni list in vizum ali dovoljenje za prebivanje. Za tujce, za katere vizum ni potreben, velja, da lahko bivajo v Sloveniji največ tri mesece od dneva vstopa. V tem času se lahko prosto gibljejo na območju držav pogodbenic konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma (Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. 7. 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, Uradni list ES, št. L 239/00). Vsak tujec, ki želi bivati dlje, kot določa vizum (tj. več kot 90 dni), lahko zaprosi za dovoljenje za prebivanje (31. člen ZTuj-2). Dovoljenje omogoča vstop v Slovenijo in prebivanje za določen čas in za določene namene. ZTuj-2 v 32. členu opredeljuje dve vrsti dovoljenja za prebivanje:

- *dovoljenje za začasno prebivanje*: pridobi se lahko zaradi več namenov, kot npr. iskanje zaposlitve, združitve družine, študij, otroci tujcev, rojenih v Sloveniji, rezidentom drugih članic EU;
- *dovoljenje za stalno prebivanje*: pridobi ga lahko vsak tujec, ki je v Sloveniji zakonito prebival neprekinjeno pet let, in sicer na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje (ne velja za študente).

ZTuj-2 v X. poglavju tudi določa in opredeljuje postopke vključevanja tujcev. Slovenija mora zagotavljati pogoje za vključevanje tujcev v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje ter omogočiti zaščito tujcev pred kakršno koli diskriminacijo na podlagi rasnega, verskega, nacionalnega, etničnega ali drugega razlikovanja. Pogoje in načine vključevanja določa in izvaja pristojni organ – ministrstvo za notranje zadeve.

ZTuj-2 (106. člen) deli programe vključevanja na:

- *program učenja slovenskega jezika*, seznanjanje s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo ter
- *program medsebojnega poznavanja in razumevanja* s slovenskimi državljani.

Nadalje ZTuj-2 tudi opredeljuje in določa pogoje vstopa in prebivanja državljanov držav članic EU, njihovih družinskih članov in družinskih članov slovenskih državljanov (XIII. poglavje). Vsak državljan EU in evropskega gospodarskega prostora (EGP) lahko vstopa v Slovenijo z veljavnim osebnim dokumentom. Tak državljan lahko prebiva v Sloveniji brez prijave prebivališča največ tri mesece (118. člen ZTuj-2). Če želi ostati dlje kot tri mesece, mora pred potekom tega obdobja na pristojnem organu prijaviti prebivanje. Razlogi za prijavo prebivanja državljan EU so lahko: zaposlitev ali delo, samozaposlitev, izvajanje storitev, študij in druge oblike izobraževanja, združitve družine (119. člen ZTuj-2). Pristojni organ lahko izda potrdilo za prebivanje z veljavnostjo največ pet let. Stalno prebivanje lahko pridobi, če je v Sloveniji neprekinjeno prebival pet let (126. člen ZTuj-2).

ZZDT-1 pa je temeljni pravni vir, ki neposredno ureja problematiko dela in zaposlovanja tujcev v Sloveniji. Izhajajoč iz 6. člena tega zakona sme tujec, ki pridobi delovno dovoljenje, v Sloveniji opravljati le tisto delo, za katero mu je bilo to delovno dovoljenje izdano. To velja za vse tujce, razen za zastopnike, ki smejo opravljati vsa dela v okviru dejavnosti, za katere je registriran njihov delodajalec. Tujci v Sloveniji morajo imeti urejeno prebivanje v skladu z zakoni, ki urejajo prebivanje tujcev v Sloveniji. Pravice in obveznosti iz delovnih razmerij so tako za državljane Slovenije kot za tujce z delovnim dovoljenjem enake. Prost dostop do trga dela imajo (9. člen ZZDT-1) družinski člani slovenskih državljanov, državljani držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije, družinski člani državljanov držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije, tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje, begunci, tujci s statusom rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU po enem letu prebivanja v RS, tujci slovenskega rodu do tretjega kolena v ravni vrsti. ZZDT-1 v 12. členu določa obveznosti

delodajalcev, ki želijo v Sloveniji zaposliti tujca. Delodajalec je dolžan ob zaposlitvi tujca tega prijaviti v socialno zavarovanje in mu omogočiti nastanitev. Na tujca ne sme prenašati finančnih bremen v zvezi s pridobivanjem delovnih dovoljenj ali urejanjem delovnih razmerij. Zagotoviti mora minimalne bivanjske in higienske standarde. ZZDT-1 v II. poglavju določa postopke in pravila zaposlovanja državljanov držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije. Državljanji držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije ter njihovi družinski člani imajo po zakonu prost vstop na trg dela. Delodajalec s sedežem ali prebivališčem v omenjenih državah lahko z zaposlenimi izvaja storitve brez pridobitve delovnega dovoljenja.

Kot tretji pomemben zakon na področju tujcev pa je ZAzil, ki v 1. členu določa načela, pogoje in postopke pridobitve oziroma ukinitve mednarodne zaščite prosilcev za azil in beguncev v Sloveniji. V njem so določeni tudi status, pravice in obveznosti azilantov in beguncev. Slovenija je dolžna zagotavljati zaščito tujcem na podlagi Konvencije o statusu beguncev (t. i. Ženevske konvencije), ki jo je sprejela in razglasila Diplomatska konferenca Združenih narodov o statusu beguncev in oseb brez državljanstva dne 28. 7. 1951 v skladu z resolucijo št. 429 (V) Generalne skupščine z dne 14. decembra 1950, in Protokola o statusu beguncev, sprejetega v New Yorku 31. 1. 1967. Vsem prosilcem (tistim, ki zaprosijo za azil legalno ali pa ilegalnim priseljencem) mora Slovenija omogočiti začasno bivanje, dokler njihov postopek izdaje ali zavrnitve dovoljenja ni končan (11. člen ZAzil). Nastanitev je omogočena v azilnih domovih po Sloveniji (19. člen ZAzil). Država jim mora omogočiti vključitev v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje oz. jim pri tem pomagati. V ta namen lahko organizira tečaje slovenskega jezika, tečaje in druge oblike nadaljnjega izobraževalnega in poklicnega izpopolnjevanja, seznanjanja s slovensko kulturo, zgodovino in ustavno ureditvijo (19. člen ZAzil). ZAzil v 43. členu določa tudi pravice in obveznosti azilantov in beguncev, kot so: pravica do bivanja v Sloveniji, pravica do osnovne oskrbe, pravica do zdravstvenega varstva, pravica do dela, pravica do brezplačne pravne pomoči, pravica do finančne pomoči v sklopu pomoči do nastanitve, pravica do humanitarne pomoči, pravica do osnovnošolskega izobraževanja. Dolžnosti azilantov so predvsem upoštevanje slovenske zakonodaje, dokler postopek ni končan (17. člen ZAzil).

Poleg ključnih zakonov sem v svoje preučevanje nacionalne zakonodaje vključila še dva pravilnika, saj menim, da vsebujeta dodatne informacije, pomembne za nadaljnji potek in razvoj teorije oziroma problematike zaposlovanja tujcev.

Pravilnik o programih za integracijo tujcev (Uradni list RS, št. 25/09, 86/11 in 70/2012; v nadaljevanju: *Pravilnik o programih za integracijo tujcev*) določa vsebino, obseg in trajanje programov ter načine in pogoje izvajanja programov. Namen tega pravilnika je zagotavljati pomoč pri vključitvi tujcev v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje v Sloveniji. V pravilniku sta v 3. členu zajeta in določena dva programa integracije:

- program učenja slovenskega jezika kot tujega jezika in

- program seznanjanja tujcev s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo.

Programa se lahko izvajata v obliki tečajev ali preko e-gradiv, publikacij, letakov (slednje oblike veljajo izključno le za program seznanjanja). Učenje slovenskega jezika vedno poteka v obliki tečajev. Po opravljenih tečajih sledi preizkus znanja, na podlagi katerega lahko tujci prejmejo potrdilo o opravljenih programih (4. člen Pravilnika o programih za integracijo tujcev). Pri pripravi pravilnika je zakonodajalec sledil Uredbi o integraciji tujcev (Uradni list RS, št. 65/08, 86/10, 50/11 – ZTuj-2, 57/11 – popr., 70/12), vendar pravilnik ni več veljaven, saj je tako uredbo kot tudi pravilnik nadomestila nova Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije (Uradni list RS, št. 70/12). Slednja uredba pravzaprav sledi in ponavlja člene in določbe samega pravilnika, dodaja oziroma podrobneje določa obseg programov in pogoje oziroma upravičence do programov. Glavna sprememba nove uredbe iz leta 2012 je, da se programa lahko izvajata skupaj in v skupnem obsegu ur, ali pa ločeno (2. člen). Določa tudi finančne obveznosti Slovenije za izvedbo programov. Finančna odgovornost pristojnega ministrstva je pri kritju stroškov programov opredeljena kot dejansko število ur prisotnosti posameznika. Kot navaja Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije, v 5. členu, je ostale stroške, vezane na gradivo, pripomočke, prevoz ipd., dolžan kriti udeleženec sam ali izvajalec programa. Vsi udeleženci imajo pravico do brezplačnega prvega preizkusa znanja, za katerega morajo vložiti prošnjo pri pristojnem organu (8. člen Uredbe o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije). Vsak nadaljnji poskus je plačljiv. Nadzor nad izvedbo programov je dolžan izvajati Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo (9. člen Uredbe o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije).

Pravilnik o določitvi minimalnih standardov za nastanitev tujcev, ki so zaposleni ali delajo v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 71/11) pa določa minimalne bivanjske in higienske standarde za tujce, ki so zaposleni v Sloveniji (1. člen). Standarde je dolžan zagotoviti delodajalec (domači ali tuji, ki napoti svoje delavce na delo v Sloveniji). Omenjeni pravilnik določa standarde v dveh sklopih. Prvi sklop določa standarde bivalnih prostorov, vendar ne vključuje standardov za sanitarije. Kot določa 2. člen Pravilnika o določitvi minimalnih standardov za nastanitev tujcev, ki so zaposleni ali delajo v Republike Slovenije, je pri opremljenosti prostorov delodajalec dolžan zagotoviti primerno opremo in vzdrževanje prostorov, ogrevanje, osvetlitev, ločene spalne prostore po spolu, samostojne postelje, kvadraturu glede na število bivaajočih v prostoru.

Za sanitarije isti pravilnik v 3. členu določa ločenost sanitarij glede na spol, opremo, ki je primerna za vzdrževanje in čiščenje, splakovalnike, prhe, sanitarne školjke, sanitarije morajo biti ločene od ostalih bivalnih prostorov.

Nadzor nad pravilno izvedbo pravilnika izvaja Inšpektorat Republike Slovenije za delo (6. člen Pravilnika o določitvi minimalnih standardov za nastanitev tujcev, ki so zaposleni ali delajo v Republike Slovenije).

4 PROCES ZAPOSLOVANJA TUJCEV V SLOVENIJI

4.1 Potrebe in razlogi za zaposlovanje tujcev

Tako EU kot tudi Slovenija se soočata s podobnimi trendi na trgu delovne sile. Ponudbo in povpraševanje na trgu dela EU poskuša uravnnavati s spodbujanjem mobilnosti delovne sile med državami članicami EU in tudi s priseljevanjem državljanov tretjih držav. S pridobitvijo delovne sile, ki bi opravljala deficitarne poklice in zasedala tista delovna mesta, ki jih država z lastnimi viri ne more zapolniti, pa velikokrat povzroči odklonilen odnos lastnih državljanov do tujcev. Ti velikokrat čutijo, da se jih enači s tujci oziroma da jih ti ogrožajo (Brezigar 2009, 67).

Potrebe in želje delodajalcev oziroma države ter pogled domačega prebivalstva na zaposlovanje tujcev je lahko različno. Če delodajalci vidijo v tujem delavcu možnost zaslужka oziroma zmanjševanja stroškov, lahko domači delavec vidi v njem grožnjo, saj so tujci velikokrat pripravljene delati pod slabšimi pogoji in za nižje plačilo kot domači delavci. Z vidika delodajalcev torej tujec predstavlja »boljšo« rešitev, saj je bolj prilagodljiv, mobilni in manj sindikalno ogrožen, predvsem pa pripravljen delati za nižje plačilo (Verlič Christensen 2000, 1128).

Glede na trenutne razmere na globalnem trgu dela pa so ključen razlog za zaposlovanje tujih delavcev demografske spremembe. Razvite države se soočajo s problematiko staranja prebivalstva, saj se starostna skupina državljanov nad 65 let povečuje, število otrok upada, povečuje pa se delež vzdrževanega prebivalstva. To za državo predstavlja veliko finančno breme, saj državljanji s statusom upokojencev predstavljajo velik del odliva iz državnega proračuna zaradi izplačevanja pokojnin, medtem ko so lahko tuji delavci »blažilci« teh sprememb na trgu delovne sile (Glazer 2008, 42–43).

Če upoštevamo mnenja nekaterih strokovnjakov na področju kadrovanja in zaposlovanja tujcev, ki so bila predstavljena v članku Poslovnega bazarja (2008), lahko povzamemo ključne razloge za zaposlovanje tujcev:

- *strukturna neskladja* – podjetja iščejo kadre za zapolnitev deficitarnih poklicev, tj. kadri s specifičnimi znanji, tako nekvalificirani kot tudi kvalificirani delavci;
- *potrebe po kadrih z visoko, univerzitetno in podiplomsko izobrazbo* s področja informacijske tehnologije, fizike, matematike, računalništva, zdravstva;
- *potrebe po visoko kvalificiranem menedžerskem tujem kadru*, saj naj bi taki menedžerji razmišljali in delovali globalno, to pa je ključnega pomena za podjetja, ki želijo prodreti na tuje trge.

4.2 Postopki za zaposlovanje tuje delovne sile

Glede na 15. do 31. člen ZZDT-1 je postopek zaposlovanja tujcev vezan izključno na to, ali je tujec državljani države članice EU oziroma EGP ali pa gre za državljane tretjih držav. Ker je Slovenija kot aktivna država članica EU dolžna zagotavljati prost pretok delovne sile med državami članicami EU, v prvi vrsti najprej predstavljamo proces zaposlovanja državljanov držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije.

4.2.1 Zaposlovanje državljanov držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije

Pri zaposlovanju državljanov držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije je treba ločiti, ali gre za državljane starih držav članic EU ali pa za državljane novih držav članic EU. Z vstopom katere koli države v EU ali EGP velja načelo prostega pretoka oziroma gibanja delavcev, kar pomeni, da so državljani teh držav po evropski zakonodaji pri zaposlovanju in iskanju dela izenačeni z domačim prebivalstvom. Zaradi nenadzorovane migracije tujih delavcev in vpliva na ekonomsko stabilnost novih držav članic EU imajo te možnost, da v času sedemletnega obdobja po pristopu EU uvedejo varnostno klavzulo. Klavzula omogoča državi članici EU, da v primeru težav in motenj na domačem trgu dela zaprosi Evropsko komisijo za dovoljenje, da omeji dostop do trga dela. Za države članice EU velja prehodno obdobje, to pomeni, da prostega pretoka ni in morajo delavci iz držav, za katere se izvaja varnostna klavzula, pridobiti ustrezno delovno dovoljenje. Ker se v pristopnih pogodbah določa načelo vzajemnosti, to pomeni, da v primeru, ko ena od držav članic EU izvaja omejitve pretoka delavcev iz drugih držav članic EU, lahko tudi te obratno izvajajo omejitve delavcev iz te države. Če torej varnostne klavzule ni, se lahko posamezniki zaposlijo v Sloveniji brez delovnega dovoljenja. Za migracije znotraj EU veljajo nekoliko milejši pogoji kot za zunanje migracije, saj želijo države članice EU omogočiti predvsem prost pretok delovne sile med nacionalnimi okolji (Verlič Christensen 2000, 1123). Delodajalec delavce zaposli na podlagi pogodbe o zaposlitvi in izvede prijavo delavca iz EU pri območni službi Zavoda RS za zaposlovanje.

Iz podatkov Zavoda RS za zaposlovanje izhaja, da je kljub milejšim pogojem zaposlovanja delež zaposlenega prebivalstva držav članic EU v Sloveniji še vedno nizek, viden pa je tudi trend upadanja v zadnjih šestih letih. Največji delež predstavljajo državljani novih držav članic EU, ki pa so tudi ekonomsko precej manj razviti. Tako še vedno največ zaposlenih v Sloveniji predstavljajo državljani Madžarske, Bolgarije, Romunije in Slovaške. V letu 2012 je delež zaposlenih iz držav Bolgarije, Slovaške, Romunije in Madžarske znašal 85 odstotkov od vseh zaposlenih državljanov držav članic EU v Sloveniji. Razlike med državami so očitne, saj je najnižji delež zaposlenih iz Skandinavskih držav (Danska, Finska, Estonija, Litva, Latvija), starih držav članic EU in gospodarsko razvitejših držav (Luksemburg, Belgija, Irska). Izhajajoč iz preglednice 2 je vidno, da je bil najnižji delež zaposlovanja državljanov držav članic EU in EGP v letu 2009, in se je po tem postopoma dvigal, vendar ni dosegel številke

pred letom 2009. Predpostavljamo lahko, da je vzrok tega v vsesplošni gospodarski krizi, s katero so se oziroma se še vedno soočajo vse države EU in EGP. Če primerjamo trende zaposlovanja najbolj pogostih držav, je opazno, da se trend zaposlovanja državljanov Romunije in Slovaške od leta 2009 naprej niža, medtem ko se je število zaposlitev bolgarskih državljanov v zadnjih dveh letih vrnil na število zaposlitev pred letom 2009. Statistika in trend zaposlovanja državljanov držav članic EU v zadnjih šestih letih sta razvidna iz podatkov Zavoda RS za zaposlovanje (Lindič 2013) in sta prikazana v preglednici 2.

Preglednica 2: Število zaposlenih EU državljanov v Sloveniji od leta 2007–2012

Državljeni EU, ki so se zaposlili v Sloveniji	2007	2008	2009	2010	2011	I–IX 2012
Avstrija	55	57	55	58	72	54
Belgija	12	8	14	2	16	4
Bolgarija	3,348	3,746	1,655	2,794	3,713	3,549
Ciper	0	1	2	1	0	0
Češka republika	138	91	107	111	72	36
Danska	3	4	4	2	5	7
Estonija	2	0	4	5	5	3
Finska	6	8	0	11	8	3
Francija	59	19	45	40	54	41
Grčija	3	7	7	6	10	4
Irska	5	2	5	10	5	6
Italija	150	192	263	246	308	309
Latvija	6	6	12	13	6	3
Litva	10	27	62	78	25	15
Luksemburg	0	0	0	0	1	0
Madžarska	601	595	224	409	561	532
Malta	0	2	2	1	3	0
Nemčija	66	63	66	72	60	41
Nizozemska	25	11	18	24	25	29
Poljska	294	256	200	235	175	180
Portugalska	8	9	7	11	19	40
Romunija	747	1,306	542	590	567	458
Slovaška	1,561	915	679	802	741	465
Španija	5	18	22	17	26	19
Švedska	13	9	10	15	19	10
Združeno kraljestvo (VB)	39	52	57	61	66	27
Skupaj EU	7,156	7,404	4,062	5,614	6,562	5,835

Vir: Lindič 2013.

4.2.2 Zaposlovanje tujcev

Po vstopu Slovenije v EU se postopek zaposlovanja državljanov tretjih držav v Sloveniji ni bistveno spremenil. Temeljni pravni dokument še vedno ostaja ZZDT-1. Ta določa pogoje zaposlovanja tujcev. V Sloveniji se lahko tujec zaposli le, če ima delovno dovoljenje in ga je delodajalec prijavil pri Zavodu RS za zaposlovanje (6. in 12. člen ZZDT-1). Temeljni pogoj za izdajo delovnega dovoljenja je trenutna situacija na trgu dela in kvotna omejitev izdaje dovoljenj. Vlada Republike Slovenije pa z vsakoletnimi uredbami določi kvote delovnih dovoljenj za zaposlovanje teh državljanov.

Če primerjamo podatke iz preglednice 3 o zaposlovanju državljanov tretjih držav v Sloveniji od leta 2005 do 2012, lahko vidimo, da več kot 90 odstotkov teh predstavljajo državljani držav nekdanje Jugoslavije (Bosna in Hercegovina, Srbija, Črna gora, Hrvaška, Makedonija, Kosovo). Sledijo jim državljani Ukrajine, Kitajske, Ruske federacije, Tajske itd.

Preglednica 3: Izdana delovna dovoljenja za državljane tretjih držav glede na državljanstvo

Države	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	I-IX 2012
Bosna in Hercegovina	14976	21211	31849	43610	26056	19185	9543	5228
Črna gora		24	116	205	171	112	86	55
Hrvaška	3905	4435	6256	6053	4913	5392	5797	4096
Kosovo				5079	10908	4806	2788	1136
Makedonija	3901	4961	5441	9072	5087	3133	1746	737
Srbija		947	12387	17485	8451	5093	4178	2549
Srbija in Črna gora	8074	9478	1685	62				
Albanija	44	42	22	85	170	51	18	5
Argentina	9	18	21	9	10	8	1	1
Avstralija	37	17	7	19	11	19	22	3
Belorusija	32	19	33	38	23	31	19	25
Bolgarija do 2007	147	214						
Brazilijska	151	80	69	73	39	49	40	47
Dominikanska republika	59	88	156	231	229	147	211	81
Egipt	8	15	5	36	11	13	10	1
Filipini	2	6	5	30	49	77	51	20
Indija	14	21	21	56	42	59	65	59
Iran	9	4	4	7	6	11	24	13
Izrael	10	9	24	26	6	13	9	11
Jamajka	32	16	2	10	1	1	1	
Japonska	11	44	22	38	45	31	51	30
Jordanija	5	2	3	1	4	4	3	
Južna Afrika	11	4	7	2	3	2	1	1
Kamerun	2	2	3	6	5	5	2	2
Kanada	14	20	22	34	23	30	23	16
Kazahstan	5	3	11	24	16	20	17	21

Kitajska	284	289	246	366	665	463	417	290
Kolumbija	1	13	10	17	15	14	25	2
Koreja, republika	3	8	8	10	7	4	9	1
Kuba	51	21	86	79	13	41	48	18
Mehika	6	12	41	18	42	30	5	3
Moldavija, republika	189	233	286	295	216	156	105	68
Nigerija	12	14	10	14	13	19	9	1

Preglednica 3 – nadaljevanje

Nova Zelandija	4	6	5	6	8	8	6	2
Peru	2	8	5	12	2	4	5	2
Romunija do 2007	533	584						
Ruska federacija	167	249	242	305	262	336	365	432
Tajska	104	150	163	193	144	149	119	75
Tunizija	3	7	2	10	7	12	5	1
Turčija	30	34	26	38	77	43	96	12
Ukrajina	1092	1064	1150	1439	793	845	886	344
Uzbekistan	9	13	8	9	7	6	4	
Venezuela	3	9	7	8	4	3	4	
Združene države Amerike	73	184	133	107	117	182	106	206
Ostale države	73	97	88	102	79	81	90	63
Skupaj	34097	44675	60687	85319	58750	40688	27010	15657

*Podatki za leto 2012 so zbrani za obdobje 1.1.2012 – 31.8.2012

Vir: Lindič 2013.

Kljub temu, da je večji del migrantov ravno državljanov tretjih držav, pa je politika zaposlovanja, po mnenju Verlič Christensen (2000, 1124), strožja oziroma postavlja strožje pogoje za pridobivanje ustreznih dovoljenj za opravljanje dela v Sloveniji. Dr. Franci Jazbec v svojem doktorskem delu izpostavlja problematiko postopkov za pridobitev posameznih statusov na različnih področjih migracijske politike državljanov tretjih držav (bivanje, delo, varnost, integracija itd.), ki so precej zapleteni in pogosto dolgotrajni (Jazbec 2012). Pogojevanje bivanja in dela s pravno-formalnimi zahtevami, ki jim migranti velikokrat ne morejo ugoditi (med drugim tudi zaradi neprilagojenosti birokratskega sistema in odsotnosti kontinuiranih podpornih programov), jih pripelje do tega, da živijo na robu družbe brez temeljnih pravic (Jazbec 2012, 165). Pri pregledu temeljnega pravnega vira – ZZDT-1 – je razvidno, da se je ta z leti velikokrat spreminjal. Glavni razlogi za spremembe so demografski, ekonomski ali politični. Kot sem že predstavila v prejšnjih poglavjih, se je Slovenija na svoji poti soočala z dvema prelomnicama – razpadom Jugoslavije ter vstopom v EU. Obe politični spremembi sta vplivali tudi na slovensko politiko oziroma odnos do tujcev, in na tej osnovi privedli do potrebe po spremembah zakonodaje. Poleg tega je dolžnost države, da sledi potrebam na trgu dela ter, če se razmere na trgu dela spreminjajo, zaradi novih potreb usklajuje oziroma spremeni svojo politiko. Malačič (2011, 4) v svojem prispevku natančno opredeljuje časovne spremembe temeljnega zakona, tj. Zakona o zaposlovanju tujcev (Uradni list RS, št. 33/92, 43/98 – odl. US in 66/00) iz leta 1992. Tega je

leta 2000 nadomestil Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 76/07 – uradno prečiščeno besedilo in 26/2011 – ZZDT-1; v nadaljevanju; ZZDT), ki je bil večkrat spremenjen. Po vseh spremembah je bil leta 2011 oblikovan nov zakon (ZZDT-1), ki je v veljavi še danes. Po mnenju Malačiča (2011, 5) je nov zakon predvsem natančneje opredelil in razčlenil postopke zaposlitve tujcev, razširil oblike delovnih dovoljenj, povečal pravice družinskih članov tujcev. Vendar pa se pojavlja vprašanje ne toliko netransparentnosti zakonodaje kot problema tolikšnih sprememb in pravilnega informiranja vseh akterjev v procesu zaposlovanja tujcev – njih samih, delodajalcev, upravnih ustanov (kot npr. zaposlenih na Zavodu RS za zaposlovanje).

4.2.3 Vrste delovnih dovoljenj

Delovno dovoljenje je dokument, ki tujcu omogoča zaposlitev, samozaposlitev oziroma opravljanje storitev in drugih del v skladu z 10. členom ZZDT-1.

ZZDT-1 v III. poglavju pojasnjuje in opredeljuje vrste delovnih dovoljenj in pogoje za izdajo.

Poznamo več vrst delovnih dovoljenj, in sicer: osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev, dovoljenje za delo in modro karto EU.

Osebno delovno dovoljenje

Osebno delovno dovoljenje se izda na podlagi vloge tujca in mu omogoča prost dostop na trg dela (20. člen ZZDT-1). Trajanje dovoljenja je odvisno od statusa tujca in lahko traja od enega leta do nedoločenega časa. Tujec, ki pridobi osebno delovno dovoljenje, se lahko zaposli pri katerem koli delodajalcu, pri zaposlitvi je izenačen s slovenskimi državljani in se lahko vključi v evidenco brezposelnih oseb pri Zavodu RS za zaposlovanje. Za obdobje enega leta se dovoljenje izda tujcem, ki so:

- zaposleni ali samozaposleni,
- soustanovitelji ali lastniki gospodarskih družb.

Dovoljenje se lahko podaljšuje za obdobje enega leta večkrat, vendar je treba vlogo vložiti najkasneje 30 dni pred iztekom veljavnosti prejšnjega dovoljenja (21. člen ZZDT-1).

Dovoljenje z veljavnostjo treh let lahko pridobijo (22. člen ZZDT-1):

- družinski člani begunca, tujca, ki ima stalno prebivališče v Sloveniji, člani pa so imetniki dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine;
- samozaposleni tujci;
- tujci z najmanj poklicno izobrazbo oziroma nacionalno poklicno kvalifikacijo, dnevni migranti, ki so v zadnjih 24 mesecih najmanj 20 mesecev zaposleni v Sloveniji;

- tujci, ki so zadnji letnik izobraževanja končali v Sloveniji, pridobili najmanj visokošolsko izobrazbo in v roku dveh let od pridobitve izobrazbe našli zaposlitev;
- tujci, ki so zaključili program raziskovalnega dela in v enem letu po zaključku našli zaposlitev.

Dovoljenje za zaposlitev

S tem dovoljenjem je tujcu dovoljena zaposlitev le pri enem delodajalcu. Vlogo za izdajo dovoljenja vloži delodajalec, dovoljenje se uzda za dobo, ki ne more biti daljša od enega leta (25. člen ZZDT-1). Pri izdaji dovoljenja se upoštevajo pogoji, ki jih mora dosegati delodajalec. Pomembno je tudi, da kvota delovnih dovoljenj, ki jo določi Vlada Republike Slovenije, še ni izkoriščena (27. člen ZZDT-1). Možno je podaljšanje dovoljenja za istega tujca pri istem delodajalcu (28. člen ZZDT-1).

Dovoljenje za delo

To je dovoljenje z že vnaprej določeno časovno omejitvijo, zaposlitev tujca je le začasna in v skladu z namenom, za katerega je bilo dovoljenje izdano. Največkrat se dovoljenja te vrste izdajajo za kategorije delavcev, ki opravljajo (32. in 33. člen ZZDT-1):

- sezonsko delo,
- delo tujih zastopnikov,
- usposabljanje ali izpopolnjevanje tujcev.

Modra karta EU

Zanjo zaprosi tujec sam ali pa delodajalec. Namenjena je tujcem z najmanj visokošolsko izobrazbo, ki želijo bivati v Sloveniji. Izda se za čas dveh let in se lahko podaljša za obdobje treh let. Če vlogo oddaja tujec, to lahko naredi na diplomatskih predstavništvih, delodajalec pa pri pristojni upravni enoti (povzeto po Zavod RS za zaposlovanje b. l.).

Iz preglednice 4 je razvidno, da so v letu 2012 od vseh izdanih dovoljenj največji delež predstavljala dovoljenja za zaposlitev (cca 45 odstotkov).

Preglednica 4: Primerjava izdanih delovnih dovoljenj glede na vrsto, za leto 2012

	Osebnno delovno dovoljenje	Dovoljenje za zaposlitev	Dovoljenje za delo	Brez delovnega dovoljenja	Skupaj
Slovenija	4638	9387	3314	3180	20519

Vir: Lindič 2013.

Ne glede na vrsto delovnega dovoljenja in status tujcev pa podatki kažejo, da se količina izdanih delovnih dovoljenj z leti znižuje, kljub temu pa večino zaposlenih tujcev predstavljajo državljani iz držav nekdanje Jugoslavije. Če upoštevamo podatke iz preglednice 5, lahko vidimo, da se je v zadnjih treh letih količina izdanih delovnih dovoljenj zmanjšala z več kot 40.000 dovoljenj v letu 2010 na dobrih 15.000 dovoljenj v prvih osmih mesecih 2012.

Preglednica 5: Primerjava izdanih delovnih dovoljenj med državami nekdanje Jugoslavije in ostalimi državami

Država	2010		2011		2012*	
	Vrednost	Delež (%)	Vrednost	Delež (%)	Vrednost	Delež (%)
Države iz območja Jugoslavije	37721	92,71	24138	89,37	13801	88,15
Ostale države	2967	7,29	2872	10,63	1856	11,85
Skupaj	40688	100,00	27010	100,00	15657	100,00

*Podatki za leto 2012 so zbrani za obdobje 1. 1. 2012–31. 8. 2012.

Vir: Lindič 2013.

4.2.4 *Kvote delovnih dovoljenj*

Glede na razmere in nihanja na trgu dela lahko Vlada Republike Slovenije določi letno kvoto delovnih dovoljenj. Kvoto za vsako posamezno leto določi in objavi z uredbo, ki natančno opredeljuje kvote delovnih dovoljenj za posamezno koledarsko leto. S tem želi država omejiti število tujcev na svojem trgu dela. Z uredbo lahko Vlada omeji izdajo delovnih dovoljenj le za določene oblike zaposlovanja ali pa za celotno zaposlovanje. Vlada Republike Slovenije je določala kvote delovnih dovoljenj vseh zadnjih pet let, vendar pa v letu 2011 in 2012 ni bilo moč zaznati razglasov uredbe za določitev kvote. Zadnja uredba s tega področja je objavljena za leto 2010. Ker je v letu 2011 prišlo do spremembe ZZDT-1, je do pomembnih sprememb prišlo tudi na področju izdaje dovoljenj in pravice do dovoljenj, kar je prineslo spremembe tudi na področju vodenja evidence izdanih dovoljenj in njihove količine. Iz preglednice 6 je razvidno, da se je število delovnih dovoljenj iz 2008 do danes več kot prepolovilo.

Preglednica 6: Primerjava izdanih in veljavnih delovnih dovoljenj od leta 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Izdana delovna dovoljenja	85302	58750	40688	27010	20519
Veljavna delovna dovoljenja	90749	78424	73962	34266	33596

Vir: Lindič 2013.

4.2.5 Prepoved zaposlovanja

V primeru kršitve zakona o Zaposlovanju in delu tujcev tako na strani delodajalca, naročnika in posrednika kot tudi tujca se kršitev sankcionira s prepovedjo zaposlovanja. Če nadzorni organ, tj. Inšpektorat Republike Slovenije za delo, ugotovi kršitve pri zaposlovanju tujcev, lahko tem delodajalcem prepove zaposlovanje tujcev za obdobje enega, dveh ali treh let, odvisno od pravnomočnosti prekrška. Zavod RS za zaposlovanje na svoji spletni strani objavlja seznam delodajalcev, za katere velja prepoved zaposlovanja tujcev.

5 INTEGRACIJSKA POLITIKA TUJCEV V RS

5.1 Opredelitev integracijske politike in njena izvedba

Integracija je večplasten in večsmeren proces prilagajanja in povezovanja med večinsko družbo in migranti. Če gre pri migracijah za premike v geografskem prostoru v obliki enkratnega dejanja, pri integracijah govorimo o procesnosti, oblikovanju strategij razvoja, oblikovanju ključnih elementov razumevanja in tematiziranju sodobnega sveta (Jazbec 2012, 166).

Integracijska politika Slovenije je opredeljena in urejena v več zakonskih in podzakonskih aktih. Temeljni pravni akt je ZTuj-2, poleg zakona pa Uredba o integraciji tujcev (Uradni list RS, št. 65/08) in Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU (Uradni list RS, št. 70/12) opredeljujeta oblike pomoči pri vključevanju tujcev v slovensko družbo, pristojnosti za določitev obsega, vsebine in trajanja programov učenja slovenskega jezika in programov seznanjanja s slovensko kulturo, zgodovino in ustavno ureditvijo.

Za opredelitev integracijske politike Slovenije je ključni pravni vir ReIPRS. Integracijsko politiko opredeljuje kot enega od treh elementov imigracijske politike (3. točka ReIPRS). Določa ukrepe države in družbe za zagotavljanje ugodnih pogojev za kakovostno življenje priseljencev. Različni avtorji trdijo, da je ReIPRS načrtala pluralističen (multikulturen) model slovenske integracijske politike, ki priseljencem omogoča enakopravno vključevanje v slovensko družbo in svobodno izražanja kulturne identitete. Tudi v dokumentu Vlade Republike Slovenije »Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010–2020« (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti b. l.) je opredeljen enak model slovenske integracijske politike.

Za razumevanje integracije in potreb družbe po njej je treba opredeliti osnove, ki po mnenju Romane Bešter omogočajo in spodbujajo enakopravne in celovite vključitve migrantov in njihovih potomcev v vse sfere družbenega, ekonomskega in političnega življenja sprejemne družbe. Hkrati je treba zagotoviti, da priseljenci lahko ohranijo, razvijajo in izražajo svoje etnične, kulturne, verske ali druge identitete (Bešter 2009b, 161).

Po mnenju delovne komisije Vlade Republike Slovenije, ki je pripravila poročilo za pripravo možnih ukrepov za uveljavitev migracijske politike v Sloveniji (Vlada Republike Slovenije 2006), je za uspešen prehod posameznika v novo družbo ključno poznavanje temeljnih značilnosti družbe sprejema, tj. znanje njenega jezika, zgodovine, družbene ureditve, politične usmerjenosti itd. Interakcija in komunikacija med priseljenci in drugimi prebivalci družbe je ključna za uspešno interakcijo in ublažitev mogočih družbenih trenj. Zato mora vsaka država

oblikovati svoje programe, s katerimi bo izvajala potrebna seznanjanja in izobraževanja o družbi sprejema.

Po mnenju Bešterjeve (2009b, 186–187) pravni okvir, relevanten za integracijo tujcev, obsega različna področja, kot npr. prebivanje za daljši čas, združitev družine, dostop do trga dela, politična participacija, dostop do izobraževanja, dostop do zdravstva in socialnega varstva, stanovanjsko področje, področje nediskriminacije in pridobitev državljanstva. V svojem članku je s primerjavo treh skupin imigrantov (državljeni EU, državljeni tretjih držav, tujci slovenskega rodu) prišla do zaključkov, da državljanom EU v primerjavi z državljeni tretjih držav na vseh zgoraj omenjenih (analiziranih) področjih pripada širši nabor pravic oziroma zanje veljajo zanje milejši pogoji za pridobitev določenih pravic.

In kakšni so ukrepi oziroma programi integracije v Sloveniji? V strategiji ekonomskih migracij je pojasnjen premik razvoja slovenske integracijske politike, za prelomno leto se šteje leto 2008. Do tega leta je Slovenija izvajala integracijske ukrepe predvsem za osebe z mednarodno zaščito ter začasnim zatočiščem, po letu 2008 pa je sistemsko pristopila k integraciji vseh tujcev, ki zakonito bivajo v Sloveniji. Oblikovala je različne ukrepe države, ki so podrobneje predstavljeni v uredbi o integraciji tujcev; na tem mestu pa izpostavljam naslednje:

- organizacija tečajev slovenskega jezika,
- organizacija tečajev in drugih oblik za nadaljnje izobraževalno in poklicno izpopolnjevanje,
- zagotavljanje informacij tujcem za lažjo vključitev v slovensko družbo,
- organizacija programov seznanjanja s slovensko kulturo, zgodovino in ustavno ureditvijo,
- organizacija skupnih prireditev s slovenskimi državljeni za spodbujanje medsebojnega spoznavanja in razumevanja.

Poleg vključenosti države so za zagotavljanje ustrezne izvedbe integracije potrebni ukrepi in podporni programi tudi na mikroravni, tj. na ravni lokalne skupnosti in civilne družbe. Razviti je treba koncept aktivnega državljanstva in delovanje organizacij civilne družbe. Država naj ima nalogo oziroma odgovornost zagotavljanja pravnih in drugih pogojev za integracijo družbe ter ustvarjanja enakih možnosti in socialnega vključevanja priseljencev, ostali pa naj nudijo podporo pri njihovi izvedbi in nadgrajevanju (Jazbec 2012, 171).

Nesporno pa je ključen element uspešne integracije tujcev, tako državljanov držav članic EU kot državljanov tretjih držav, zagotavljanje pogojev za samostojno življenje tujcev in njihovih družinskih članov. Le osebe, ki so finančno samostojne in neodvisne od institucionalne denarne ali podobne pomoči, se lahko zares integrirajo v novo družbeno okolje. S strani svoje okolice so praviloma sprejete kot sebi enakovredne, če je njihovo vsakodnevno življenje z gmotnega vidika primerljivo življenjskemu standardu domačega prebivalstva.

Da je ekonomski vidik pomemben pri integraciji tujcev ugotavlja tudi Romana Bešter, ki navaja, da je ekonomska integracija eno od ključnih meril pri ocenjevanju uspešnosti celovite integracije imigrantov, zaposlitev pa sodi med najpomembnejše integracijske dejavnike (Bešter 2009b). Zaposlitev namreč tujcem in njihovim družinskim članom zagotavlja osnovno ekonomsko varnost, omogoča jim neodvisnost in vsakodnevne stike z lokalnim prebivalstvom. Zaposlitev in finančna sredstva, ki jih imajo na voljo tujci, so torej tesno povezani s socialno ekonomskim položajem tujcev – boljši kot je njihov ekonomski položaj, večja je verjetnost, da ne bodo marginalizirani, temveč se bodo uspešno integrirali v novo okolje.

5.2 Integracija tujcev v slovensko okolje v praksi

Za razumevanje integracije tujcev v Sloveniji so ključni različni pravni viri, vendar je poleg jasnih pravil in določb pomembna tudi vključenost civilnih družbenih organizacij, ki bodo tujcem omogočile lažje prehode integriranja v slovensko družbo. V nadaljevanju izpostavljam nekatere tako državne programe kot programe civilne družbe, ki posvečajo posebno pozornost problematiki vključevanja tujcev v slovensko družbo ter jim omogočajo lažji in hitrejši prehod v novo družbo. Ker pa so za razumevanje politike integracije in preverjanje njene učinkovitosti pomembne tudi informacije o kršitvah, ki bi lahko nastale z izvedbo različnih integracijskih programov, v zadnjem delu poglavja izpostavljam le nekatere najpogostejše, evidentirane kršitve tako migracijske kot tudi integracijske politike.

5.2.1 Programi in projekti na področju integracije v Sloveniji

Slovenija je z namenom integracije tujcev vpeljala različne programe (najpomembnejši so opredeljeni v prejšnjem poglavju), katerih cilj je približati svojo politiko integracije željam EU in potrebam oziroma razmeram na domačem trgu dela. Za nekatere od teh programov so zagotovljena finančna sredstva v državnem proračunu, nekateri programi pa so financirani ali sofinancirani s sredstvi EU.

Področja izvajanja programov integracije v Sloveniji se delijo na:

- področje učenja jezika, kulture, zgodovine in ustavne ureditve,
- področje šolanja,
- področje zaposlovanja,
- področje bivanja.

Področje učenja jezika, kulture, zgodovine in ustavne ureditve izvaja Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ), ki je zaradi potreb informiranja tujcev izdalo različne brošure s potrebnimi informacijami, ki so jih poslali na različne upravne enote in civilno-družbene organizacije. Leta 2010 so tudi vzpostavili spletno stran www.infotujci.si, s katero so tujcem želeli omogočiti dostop do pomembnih informacij o pogojih vstopa, o bivanju, šolanju,

socialnem in zdravstvenem zavarovanju itd. Kot že omenjeno, je za to področje MNZ pripravilo različne programe, ki obsegajo različno število ur glede na status tujca. Za državljane EU, tujce slovenskega porekla in državljane tretjih držav ter njihove ožje družinske člane, ki imajo urejeno stalno prebivališče v Sloveniji, se dodeli pravica do učenja slovenskega jezika v obsegu 180 ur. Za državljane tretjih držav, ki imajo začasno bivanje in prebivajo v Sloveniji najmanj eno leto, se omogoči učenje slovenskega jezika v enakem obsegu, če pa je začasno prebivanje v Sloveniji krajše od enega leta, se tečaj učenja slovenskega jezika omogoči v obsegu 60 ur, po preteku enega leta pa še v obsegu 120 ur. Programi učenja kulture, zgodovine in ustavne ureditve so za vse tujce opravljeni v obsegu največ 30 ur. MNZ omogoča tujcem, ki opravijo tečaj učenja jezika v minimalno 80 odstotkih obsega vseh ur, tudi brezplačen preizkus znanja iz slovenskega jezika na osnovni ravni (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti b. l., 45–46).

Področje šolanja urejata dva predpisa: Pravilnik o študiju tujcev in Slovencev brez slovenskega državljanstva v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 5/94 in 2/05) ter Odredba o višini šolnin za tujce in Slovence brez slovenskega državljanstva (Uradni list RS, št. 24/95 in 70/08) (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti b. l., 47). Tujcem je omogočeno obvezno osnovnošolsko izobraževanje pod enakimi pogoji, kot to velja za državljane Slovenije, imajo pa tudi možnost izobraževanja na srednješolski in višješolski stopnji. Z Uredbo o integraciji tujcev jim je omogočena tudi vključitev v izobrazbeni sistem za pridobitev javno veljavne izobrazbe in vključitev v postopke pridobivanja certifikatov o nacionalni poklicni kvalifikaciji (Bešter 2009b, 174–175). Izvedba programov šolanja je v domeni Ministrstva za šolstvo, ki je za potrebe informiranja tujcev pripravilo različne tiskane in spletne rešitve za pridobitev potrebnih informacij.

Področje zaposlovanja in bivanja sem podrobneje pojasnila že v prejšnjih poglavjih svoje diplomske naloge, zato ponovne pojasnitve na tem mestu niso potrebne.

V nadaljevanju predstavljam po mojem mnenju najpomembnejše oziroma ključne projekte za razumevanje procesa integracije tujcev, ki se izvajajo tako v domeni javne uprave kot tudi v okviru civilno-družbenih organizacij.

Projekt »Spodbujanje zaposljivosti, izobraževanja in socialnega vključevanja delavcev migrantov in njihovih družin«

Projekt »Spodbujanje zaposljivosti, izobraževanja in socialnega vključevanja delavcev migrantov in njihovih družin« predstavlja najobsežnejši projekt, ki ga financirata država in EU in se izvaja pod okriljem Zavoda RS za zaposlovanje (ZRSZ 2010).

Namen projekta, ki se delno financira iz Evropskega socialnega sklada (operacija in se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013) je povečati

možnosti zaposlitve delavcev migrantov, izboljšati njihovo socialno vključenost in ekonomsko neodvisnost, zmanjšati socialni 'dumping' in kršitve pravic delavcev. V okviru projekta je bila med drugim izdelana spletna stran za migrante z imenom *Info tujci* (www.infotujci.si), analizirane so bile potrebe tujcev po izobraževanju in organizacija izobraževanj, vzpostavljena pa je bila tudi informacijska točka za tujce.

Društvo za razvijanje prostovoljnega dela Novo mesto – DRDP – program integracije

Kot že izpostavljeno v začetku poglavja je poleg državne vloge pri izvedbi integracijske politike treba v izvedbo vključiti tudi ostale sfere družbe, od civilno-družbenih in nevladnih organizacij do samih državljanov. V nadaljevanju predstavljam po mojem mnenju odličen primer delovanja civilne družbe na tem področju.

DRDP je nevladna humanitarna organizacija, ustanovljena leta 1992 na podlagi potrebe po psihosocialni pomoči beguncem. Trenutno aktivno deluje na področju integracije vseh vrst tujcev v slovensko okolje. Njeni cilji in aktivnosti so okrepitev slovenskega jezika, razvoj potrebnih znanj in veščin za aktivno vlogo na trgu delovne sile, odprava ovir za medkulturni dialog idr. Za potrebe uresničevanja svojih ciljev med drugim organizirajo različne delavnice in delovne centre, med katerimi izpostavljam:

- *delovni center za otroke*, v katerem je trenutno aktivnih 130 otrok, omogoča pa jim učne pomoči, pomoči pri domačih nalogah, učenje slovenskega jezika, svetovanje, informiranje;
- *program za odrasle*, v katerem je trenutno aktivnih 84 migrantov; ponujajo individualno in skupinsko učenje slovenskega jezika;
- *center za albanske ženske* – glavne naloge so krepitev pismenosti, učenje slovenskega jezika;
- *program za mlade* – nudi učno pomoč in različna svetovanja, ter
- delavnice informiranja in ozaveščanja večinskega prebivalstva, v okviru katerih izvajajo različne mednarodne izmenjave mladih, okrogle mize, kulturne prireditve itd.

Poleg aktivnih programov pa imajo tujci na voljo informacijsko pisarno, v kateri lahko vsakodnevno dobijo potrebne informacije za lažjo vključitev. Večkrat letno organizirajo različne oblike kulturnega povezovanja, kot so kulturni dnevi, srečanja, predstavitve kulturnih društev, seminarji itd.

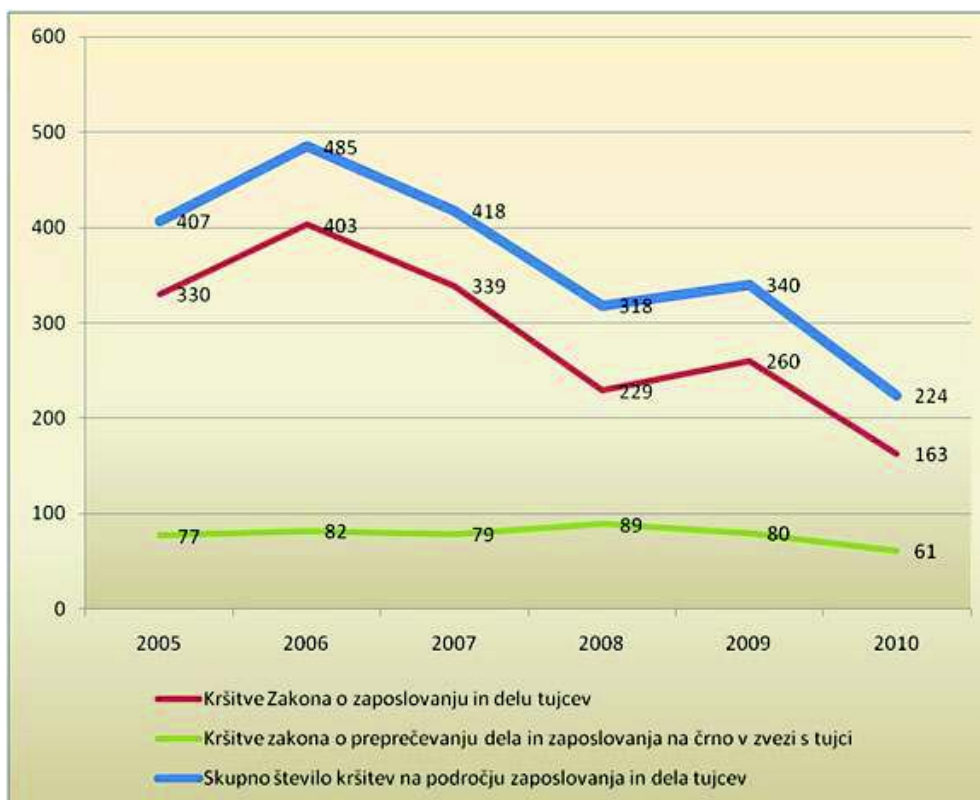
5.2.2 Kršitve politike migracij in integracij

Kljub temu, da so nadzor in sankcije za primere kršitev pravic tujcev jasno opredeljene v vseh tako evropskih kot nacionalnih pravnih virih, pa številne raziskave in poročila nakazujejo problematiko kršenja njihovih pravic.

Kot eno pomembnejših poročil, ki nazorno in s konkretnimi primeri obravnava kršitve pravic migrantov, bi izpostavila poročilo Zveze svobodnih sindikatov Slovenije (v nadaljevanju: ZSSS) o položaju delavcev migrantov v Sloveniji in izvajanju migracijske politike – »Delavci migranti v primežu politike«, ki ga je objavila ZSSS (ZSSS 2010).

Poročilo podrobno izpostavlja kršitve, ki so jih evidentirali na Inšpektoratu Republike Slovenije za delo v akciji nadzora nad izvajanjem delovnopravne zakonodaje in predpisov o varnosti in zdravju pri deli pri delodajalcih, ki zaposlujejo tujce. Inšpektorat Republike Slovenije za delo letno podaja svoje ocene stanja ne trgu dela in z njim povezanih kršitvah, oblikujejo tudi seznam delodajalcev, ki jim je bila zaradi različnih kršitev odvzeta pravico do zaposlovanja tujcev. Omenjeni seznam je na spletni strani Zavoda RS za zaposlovanje javno dostopen. Poročilo ZSSS izpostavlja problematiko ne le kršitev delovnopravne zakonodaje, temveč tudi kršitev temeljnih človekovih pravic.

Iz spodnje slike 1 je razvidna smer gibanja števila kršitev, prijavljenih na Inšpektoratu Republike Slovenije za delo, ki nakazuje trend upadanja prijav kršitev. Ali je upad posledica večjega nadzora tega inšpektorata, ali pa je to posledica opuščanja prijavljanja kršitev, iz grafa ni moč zaslediti. Če sledimo različnim objavam v medijih, bi lahko trdili, da so kršitve pravic tujcev v Sloveniji še vedno pereč problem, najbolj izpostavljene pa so kršitve v panogi gradbeništva.



Slika 1: Gibanje števila ugotovljenih kršitev na področju zaposlovanja in dela tujcev med leti 2005–2010

Vir: Inšpektorat RS za delo 2013.

Iz poročila Inšpektorata Republike Slovenije za delo (2013) je razvidno, da sodi največ kršitev v segment plačil in nastanitve tujcev. V večini primerov so bili tujci plačani nižje kot je bila določena minimalna plača za njihov sektor dela po kolektivni pogodbi. Kršitve so se pojavljale tudi pri izplačilu plače, saj se je dogajalo (predvsem v gradbenem sektorju), da delavcem plače niso bile redno izplačane oziroma v primerih odpovedi ali stečaja podjetja plač sploh niso dobili. Delodajalci velikokrat tudi niso plačevali prispevkov za pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovanje, in to kljub temu, da so se upoštevali odtegljaji pri plači za prispevke. Nemalokrat so tuji delavci imeli neprimeren urnik, delali so dlje, kot je to zakonsko predpisano, nadur niso dobili niti izplačanih niti jih niso mogli izkoristiti v obliki prostih dni. Tudi pri zagotavljanju primernih bivalnih pogojev so bile vidne očitne kršitve. Delavci so velikokrat nastanjeni v neprimernih bivalnih prostorih - prenatrpanih, neogrevanih. Pravilnik o zagotavljanju standardov bivanja jasno predpisuje minimalne zahteve, kljub temu pa te velikokrat niso dosežene. Prehranjevanje je večinoma zagotovljeno z nekuhano hrano ali zunaj zaradi neustreznosti kuhinje. Stroške bivanja v večini primerov krijejo delavci sami, znesek najemnin in stroškov bivanja pa je glede na bivalne razmere previsok oziroma ni primeren.

Izhajajoč iz članka na 24ur.com (STA 2012) se odpira nov pogled na problem kršitev pravic migrantov, saj so razmere na trgu dela pripeljale do javnega poziva »Na pravicah delavcev se

je zlomila socialna in pravna država«. Poziv opozarja tako na izkoriščanje delavcev in kršitve njihovih pravic kot na problem neučinkovitega nadzora nad kršitvami ter tudi na sistemski problem. Aleš Bučar v članku opozarja, da kršitve delavcev niso vezane samo na obdobje krize, ampak gre po njegovem mnenju za sistemski problem. Pravnica Katarina Kresal Šoltes je poudarila, da v praksi velikokrat pogreša učinkovit nadzor nad kršitvami. Država bo po mnenju podpisnikov poziva morala oblikovati konkretne predloge za povečanje učinkovitosti za preprečevanje in nadzor kršitev pravic delavcev migrantov.

5.2.3 Napovedi za prihodnost pri izvajanju migracijske in integracijske politike v Sloveniji

Prihodnost Slovenije bo podobna prihodnosti ostalih držav Evrope. Trenutno pri nas večinoma tujce zaposlujejo tuja podjetja, vezana na mednarodno poslovanje. Zavedanje, da Slovenija deluje na globalnem trgu dela, kjer je vedno prisoten boj za preživetje, obstanek, razvoj in uspeh podjetja, je ključno tudi za dojemanje pomembnosti dobrih kadrov, neodvisnih od vere, kulture, jezika, nacionalnosti (Poslovni bazar 2008).

Preden podamo nekatera mnenja o smernicah in izvedbi migracijske in integracijske politike, pa je pomembno izpostaviti še en indikator razvoja teh politik. Na podlagi indeksa MIPEX (Migrant Integration Policy Index) je Slovenija uvrščena na 11. mesto od skupaj 28 držav, vključenih v raziskavo. Slovenijo opredeljuje kot državo z najmanj političnih svoboščin v primerjavi z drugimi. Slovenija je označena kot zgolj delno naklonjena spodbujanju integracije migrantov (Bešter 2009b, 172).

Izpostavljam ključne ugotovitve raziskave, povzeto po Jazbecu (2012, 176):

- Slovenija ima najboljšo prakso na področju uporabe zakonodaje o nediskriminaciji,
- Slovenija je pridobila ugodno oceno o pravicah, vezanih na združitev družine,
- Slovenija je pridobila neugodno oceno na področju upravičenosti do pridobitve državljanstva, dvojnega državljanstva ter političnega udejstvovanja,
- najnižjo oceno pa si je prislužila na področju participacije migrantov v družbi (kot primere so izpostavili nizko stopnjo vključenosti v sindikalne in socialne dejavnosti, vključenost v različne nevladne organizacije in izredno nizko vključenost v politično aktivnost, to pa je po mnenju raziskave pogoj za enakopravnost na trgu dela).

Če sledimo mnenju dr. Jazbeca (2012, 185), migracijska in integracijska politika Slovenije ni konsistentna, usklajena in proaktivna oziroma socialno naravnana. Ravno nasprotno – z leti se je ta politika razvijala v smer nadzora in omejitve migracij. Država se je prilagajala predvsem zunanjim potrebam in smernicam EU, manjkala pa ji je vizija javne politike in usklajenosti delovanja vodilnih in strokovnih javnih uslužbencev ter civilne družbe. Tematika migracij se je na deklarativni ravni osredotočala predvsem na področje ekonomskih, demografskih in varnostnih vidikov. Izvajanje politik je prepuščeno odločitvi javnih uslužbencev, ti pa se velikokrat vidijo le kot izvajalci zakonodaje in ne kot oblikovalci. Zaradi zaprtosti oziroma

birokratskega modela našega upravnega aparata uslužbenci velikokrat delujejo le v okvirih svoje organizacije (sektorja, enote, zavoda itd.) in ne sodelujejo oziroma nimajo pregleda nad celotnim sistemom. Predvsem pa je na tej točki velikokrat pozabljena oziroma premalo poudarjena pomembnost še ene sfere družbenega življenja, in sicer civilne družbe, ki lahko s svojimi strokovnimi in znanstvenimi prispevki pripomore k razvitejši in predvsem učinkovitejši politiki migracije in integracije tujcev.

6 SKLEP

Oblikovanje in uravnavanje migracijske politike se je v Sloveniji bistveno spremenilo z vstopom Slovenije v EU. Slovenija se je znašla v novem položaju – obseg in struktura migracij sta se namreč bistveno spremenili. Pri oblikovanju migracijske politike je Slovenija previdna, postopna in, v določenem delu, parcialna. Zaradi tega so postopki v praksi neredko dolgotrajni.

Slovenija nima oblikovanega celovitega modela socialno-ekonomske politike integracije tujcev v svoje okolje. Seveda je tu treba poudariti, da te trditve veljajo izključno za državljane tretjih držav, saj se pri državljanih EU opaža bolj mila in strpna politika vključevanja. Zakonodaja na tem segmentu je določena jasno, sprememb je izredno malo, smernice pa narekuje politika EU. Ko govorimo o zaposlovanju tujcev iz tretjih držav, pa je zadeva popolnoma drugačna. Skozi nalogo sem ugotovila, da je slovenski pravni okvir migracije in integracije tujcev pravzaprav odlično zasnovan, saj je v veliki meri podrejen pravnemu okviru EU in lahko nudi odlično oporo, vendar zaradi nenehnih sprememb povzroča zmedo, nerazumevanje ali celo napačno interpretacijo. Predvsem pa je prav zaradi stalnih sprememb zamuden in počasen, saj je potrebno nenehno usposabljanje in izobraževanje kadrov ter premagovanje administrativnih ovir. Slednje je pripeljalo do spoznanja, da pravzaprav moja prva hipoteza ne more biti v celoti sprejeta, saj so postopki zaposlovanja in integracije tuje delovne sile v skladu s pravnimi načeli. Pri zaposlovanju tujcev iz držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije namreč nisem zasledila nobenih nepravilnosti, nejasnosti ali kršitev. Pravni okvir na tej točki je jasen in pravilno oblikovan, tako da je izvedba zakonsko brezhibna. Tudi pri zaposlovanju tujcev tretjih držav je pravni okvir kljub nenehnim spremembam uporabljen pravilno. Država in posamezni organi, zadolženi za nadzor in izvedbo politike zaposlovanja tujcev, to izvajajo skladno z zakonom.

Sem pa skozi preučevanje predpisov in strokovne literature oblikovala svoje mnenje, da vpogled v predpise in preučevanje njihovega izvajanja kaže, da Slovenija nima izdelanega celovitega modela politike migracije in integracije tuje delovne sile. Tuje migracije so za Slovenijo relativno nov pojav in, kot že velikokrat poudarjeno, država k reševanju te problematike pristopa prepočasi, nejasno in parcialno. Oblikovanih je veliko integracijskih paketov oziroma programov (večinoma na pobudo nevladnih organizacij), ki se nanašajo na izobraževanje, poznavanje jezika, kulture in zgodovine ter vplivajo na ekonomsko-socialni položaj tujcev in so se izkazali za primerne ter pokazali pozitivne učinke. Vendar pa so zaznani problemi v zvezi s financiranjem in trajanjem teh programov. Velikokrat so to »pilotski« projekti, ki po poteku časovnega okvira ne zaživijo v realnosti in ne obstanejo dolgoročno. Cilji in izvedbe samih projektov bi morali postati redna dnevna praksa oziroma osnova integracijske politike. Izhajajoč iz članka Romane Bešter (2009b) o pravnih okvirih, relevantnih za integracijo imigrantov v Sloveniji, ima država še vedno veliko manevrskega prostora, da izboljša položaj tujih migrantov pri nas – ne le na področju zaposlovanja, temveč

tudi na področju kulturnega združevanja. Necelovitost modela se po mojem mnenju kaže predvsem v nepovezanosti javne uprave kot izvajalke politike in ostalih pomembnih »igralcev« pri implementaciji politike v praksi. Skozi obravnavanje besedil različnih avtorjev sem lahko ugotovila, da tudi vsi avtorji poudarjajo problem nepovezanosti javne uprave, civilne družbe in migrantov. Prav tako se zaradi necelovitega modela izvedb in nadzora pri zaposlovanju tujih delavcev pojavlja problematika pri preprečevanju kršitev delovnopravne zakonodaje. Država in pristojni organi ne izvajajo primernih nadzorov, saj so kršitve osnovnih pravic iz delovnega razmerja tujcev velikokrat prej poznane medijem in nevladnim organizacijam. Nadzor nad izvedbo programov za preprečevanje kršitev teh pravic je po mojem mnenju še vedno pereča tematika, ki bi ji morali tako država kot tudi EU nameniti večjo pozornost in oblikovati učinkovitejše ukrepe za preprečevanja kršitev pravic tujih delavcev, ki izhajajo iz delovnih razmerij.

LITERATURA

- Bešter, Romana. 2009a. Integracijski programi za priseljence v izbranih državah Evropske unije. V *Razprave in gradivo št. 55*, 42–65. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Bešter, Romana. 2009b. Pravni okvir, relevanten za integracijo imigrantov v Sloveniji. V *Razprave in gradivo št. 58*, 160–195. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Carrera, Sergio. 2006. *A comparison of integration programmes in the EU: Trends and weaknesses*.
[Http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/A_Comparison_of_Integration_Programmes_in_the_EU_Trends_and_Weaknesses.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/A_Comparison_of_Integration_Programmes_in_the_EU_Trends_and_Weaknesses.pdf) (18. 11. 2012).
- Geddes, Andrew in Claire Bullen. 2004. *European inclusion indicators: Access to the labour market*.
[Http://www.migpolgroup.com/uploadstore/Labour%20market%20indicators%20version%20May%202004.doc](http://www.migpolgroup.com/uploadstore/Labour%20market%20indicators%20version%20May%202004.doc) (17. 12. 2012).
- Glazer, Jože. 2008. Praktični izzivi pri zaposlovanju tujcev skozi prizmo demografskih in zaposlitvenih sprememb. *HRM* 6 (24): 22–48.
- Gombač, Jure, Damir Josipovič, Jernej Mlekuž, Kristina Toplak, Mojca Vah Jevšnik in Janja Žitnik Serafin. 2009. *Demografska, etnična in migracijska dinamika v Sloveniji in njen vpliv na Slovensko vojsko*. Ljubljana: ZRC SAZU.
- Inšpektorat RS za delo. 2013. *Inšpekcijsko nadzorstvo na področju delovnih razmerij*.
[Http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/statisticni_podatki/inspekcijsko_na_dzorstvo_na_podrocju_delovnih_razmerij/](http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/statisticni_podatki/inspekcijsko_na_dzorstvo_na_podrocju_delovnih_razmerij/) (1. 3. 2013).
- Jazbec, Franci. 2012. *Upravno-sistemske vidiki migracijske politike v Sloveniji*. Doktorska disertacija, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
- Komac, Miran, Romana Bešter, Mojca Medvešek, Mitja Hafner-Fink in Petra Roter. 2005. *Percepcije slovenske integracijske politike: zaključno poročilo*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Malačič, Janez. 2000. *Demografija, teorija, analiza, metode in modeli*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Malačič, Janez. 2011. *Neravnovesje na trgu dela in zaposlovanje tujcev v Sloveniji*.
[Http://www.stat.si/StatisticniDnevi/Docs/Radenci2011/Malacic-Trg_dela-prispevek.pdf](http://www.stat.si/StatisticniDnevi/Docs/Radenci2011/Malacic-Trg_dela-prispevek.pdf) (1. 3. 2013).
- Medved, Felicita. 1998. Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije. *Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije* 34 (38): 9–77.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. B. 1. *Vlada RS sprejela Strategijo ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020*.
[Http://www.mdds.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12106/6543/](http://www.mdds.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12106/6543/) (1. 3. 2013).
- Poslovni bazar. 2008. *Zaposlovanje tujcev*. [Http://www.poslovni-bazar.si/?mod=articles&article=451](http://www.poslovni-bazar.si/?mod=articles&article=451) (1. 3. 2013).
- Povhe, Janja. 2008. *Mednarodni dan migrantov*. [Http://ww.stat.si/novice-prikazi.aspx?id=2071](http://ww.stat.si/novice-prikazi.aspx?id=2071) (1. 3. 2013).
- Povhe, Janja. 2011. *Mednarodni dan migrantov*.
[Http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4415](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4415) (1. 3. 2013).

- Power, Carla. 2012. Border control: Fear of foreigners is gripping Europe just when its economy needs them most. *Time* 179 (9): 40–44.
- STA. 2012. *Tako delajo tujci v Sloveniji: ni plače, so pa nadure in 'davek na recesijo'*. [Http://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/tako-delajo-tujci-v-sloveniji-ni-place-so-pa-nadure-in-davek-na-recesijo.html](http://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/tako-delajo-tujci-v-sloveniji-ni-place-so-pa-nadure-in-davek-na-recesijo.html) (1. 3. 2013).
- Svetin, Irena. 2009. *Položaj migrantov in njihovih neposrednih potomcev na trg dela, 2. četrtletje 2008*. [Http://www.stat.si/novice_prikazi.aspx?id=2243](http://www.stat.si/novice_prikazi.aspx?id=2243) (1. 3. 2013).
- Verlič Christensen, Barbara. 2000. Migracijska politika evropske skupnosti in Slovenije. V *Teorija in praksa* 37: 1117–1131.
- Vlada Republike Slovenije. 2006. *Poročilo Delovne skupine za pripravo možnih ukrepov za uveljavitev migracijske politike Republike Slovenije – Ocena stanja na področju migracijske in integracijske politike v Republiki Sloveniji*. [Https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDAQFjAB&url=Http%3A%2F%2Fwww.vlada.si%2Ffileadmin%2Fdokumenti%2Fns%2Fdoc%2F0612091251160_100v1_14.doc&ei=w1YzUamfAqWN4ATXzIDAAQ&usg=AFQjCNHK1tZDHhILXu72AGoP7ILDjLKACQ&sig2=nNk13NAI_zV5LNPQvQj9gg](https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDAQFjAB&url=Http%3A%2F%2Fwww.vlada.si%2Ffileadmin%2Fdokumenti%2Fns%2Fdoc%2F0612091251160_100v1_14.doc&ei=w1YzUamfAqWN4ATXzIDAAQ&usg=AFQjCNHK1tZDHhILXu72AGoP7ILDjLKACQ&sig2=nNk13NAI_zV5LNPQvQj9gg) (1. 3. 2013).
- Zavod RS za zaposlovanje. 2010. *Projekt »Spodbujanje zaposljivosti, izobraževanja in socialnega vključevanja delavcev migrantov in njihovih družin«*. [Http://www.ess.gov.si/o_zrsz/projekti_zavoda/projekt?aid=122](http://www.ess.gov.si/o_zrsz/projekti_zavoda/projekt?aid=122) (1. 3. 2013).
- Zavod RS za zaposlovanje. B. I. *Modra karta*. [Http://www.ess.gov.si/tujci/delo_v_sloveniji/modra_karta](http://www.ess.gov.si/tujci/delo_v_sloveniji/modra_karta) (1. 3. 2013).
- Zavratnik Zimic, Simona. 2002. *Slovenski model migracijske politike: perspektive in možnosti države na 'schengenski periferiji'*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- ZSSS – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije. 2010. *Delavci migranti v primežu politike. Poročilo o položaju delavcev migrantov v Sloveniji in izvajanju migrantske politike*. [Http://www.zsss.si/attachments/article/42/DelavciMigrantiVPrimezuPolitike_porocilo_NK_227010.pdf](http://www.zsss.si/attachments/article/42/DelavciMigrantiVPrimezuPolitike_porocilo_NK_227010.pdf) (1. 3. 2013).

PRAVNI IN DRUGI VIRI

- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC. *Uradni list EU*, št. L 158/04.
- Direktiva Sveta 2000/43/ES. *Uradni list EU*, L 158.
- Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. Novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu. *Uradni list ES*, L 303/00.
- Eurostat. B. I. *Statistika migracij in migrantskega prebivalstva*. [Http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/sl](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/sl) (16. 12. 2012).
- Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. 7. 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah. *Uradni list EU*, L 239, z dne 22. 9. 2000.

Lindič, Stanka. 2013. *Zaposlovanje tujcev – podatki Zavoda RS za zaposlovanje*. Osebna korespondenca z avtorico.

Odredba o višini šolnin za tujce in Slovence brez slovenskega državljanstva. *Uradni list RS*, št. 24/95.

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU). *Uradni list EU*, C 83/47.

Pravilnik o določitvi minimalnih standardov za nastanitev tujcev. *Uradni list RS*, št. 71/11.

Pravilnik o programih za integracijo tujcev. *Uradni list RS*, št. 25/09, 86/11.

Pravilnik o študiju tujcev in Slovencev brez slovenskega državljanstva v RS. *Uradni list RS*, št. 5/94, 2/05.

Resolucija o imigracijski politiki (ReIPRS). *Uradni list RS*, št. 40/99.

Resolucija o migracijski politiki (ReMPRS). *Uradni list RS*, št. 106/02.

SURS. 2012. *Selitveno gibanje, Slovenija, 2011 – končni podatki*.
[Http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4877](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4877) (27. 2. 2013).

Uredba o integraciji tujcev. *Uradni list RS*, št. 65/08.

Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU. *Uradni list RS*, št. 70/12.

Uredba Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992 o spremembah dela II Uredbe (EGS) št. 1612/68 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti. *Uradni list EU*, L 2245/1.

Uredba Sveta (EGS) št. 312/76 z dne 9. februarja 1976 o spremembah določb o sindikalnih pravicah delavcev, ki so zajete v Uredbi (EGS) št. 1612/68 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti. *Uradni list EU*, L 39/76.

Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktober 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti. *Uradni list ES*, št. L 257/68.

Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06.

Zakon o azilu (ZAzil). *Uradni list RS*, št. 51/06.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). *Uradni list RS*, št. 42/02.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). *Uradni list RS*, št. 21/13.

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). *Uradni list RS*, št. 15/13.

Zakon o policiji (ZPol). *Uradni list RS*, št. 66/98.

Zakon o tujcih (ZTuj-2). *Uradni list RS*, št. 50/11 in 57/11 – popr.

Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS (ZUSDDD). *Uradni list RS*, št. 61/99, 76/10 – UPB-1.

Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO). *Uradni list RS*, št. 50/04.

Zakon o začasnem zatočišču (ZZZat). *Uradni list RS*, št. 20/97, 65/05.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT). *Uradni list RS*, št. 76/07 – uradno prečiščeno besedilo.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-1). *Uradni list RS*, št. 26/11.

Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT). *Uradni list RS*, št. 22/92.