

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER  
KOPER, SLOVENIJA  
KOPER, SLOVENIJA

DOLŽNIK - 6 - 10 - 2008

Serijski	Št. št.	Priloge	Vredn.
REF. 10311	2008	2x	DIP. N.

Diplomska naloga

PRAVNA UREDITEV ZAPOSLOVANJA IN  
DELA TUJCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Nedeljko Nikolić

Koper, 2008

Mentor: prof. dr. Zvone Vodovnik



## POVZETEK

Z širjenjem globalizacije je prišlo tudi do razvoja migracijskih tokov. Kot posledica tega so se začeli ZN ter drugi mednarodni organi aktivno ukvarjati s problematiko migrantov. Naloga vsake države je, da regulira pritek tujih delavcev. Republika Slovenija s sprejetjem ustreznih zakonov ter Resolucije o migracijski politiki pravno regulira zaposlovanje in delo tujcev. Pri pravnem reguliranju zaposlovanja tujcev država upošteva določena načela delovnega prava, ki zadevajo tujce. Tujci pa morajo po zakonu pred začetkom dela pridobiti delovno dovoljenje. Z nastankom slovenske države se je pokazala potreba po sprejemu zakonske ureditve zaposlovanja tujcev oziroma oseb brez slovenskega državljanstva. Tak zakon je bil sprejet leta 1992. Leta 2001 je prišlo do sprejetja novih zakonov, ki urejajo zaposlovanje in delo tujcev.

*Ključne besede:* migracije, delo, delovna dovoljenja, tujci, državljanstvo, zaposlitvena politika

## SUMMARY

One of the globalization results is also the development of migration processes. Consequently, the UN and other international authorities have become actively concerned with the migration issue. Each state has to regulate the inflow of foreign workers. The Republic of Slovenia legally regulates the migrant labour and employment by adopting the corresponding laws and the Resolution on Migration Policy. As regards the legal regulation of the migrant employment, the state is following some principles of the Labour Law which concern the migrant workers. With accordance to law, migrant workers have to obtain the work permits before they start to work. With the formation of the Slovene state, the need for a legal regulation of the migrant employment or the employment of people without Slovene citizenship has arisen. The relevant law was adopted in 1992. In 2001, new laws regulating the migrant labour and employment came into force.

*Key words:* migrations, labour, work permits, foreigners, citizenship, employment policy

**UDK:** 331.5-054.6:349.2(043.2)



## VSEBINA

<b>1</b>	<b>Uvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Migracije delavcev</b> .....	<b>3</b>
2.1	Razvoj migracij v svetu .....	3
2.2	Migracijska politika držav gostiteljic .....	5
2.3	Ilegalne migracije .....	8
<b>3</b>	<b>Stanje migracij v Republiki Sloveniji</b> .....	<b>11</b>
3.1	Slovenija kot država imigracije .....	11
3.2	Migracijska in zaposlitvena politika v R SLO.....	12
<b>4</b>	<b>Načela delovnega prava, ki zadevajo tujce</b> .....	<b>15</b>
4.1	Načelo pravice do dela in svoboda dela .....	15
4.2	Načelo prednostne pravice domačih delavcev.....	16
4.3	Načelo nediskriminacije pri zaposlovanju.....	17
<b>5</b>	<b>Zaposlovanje in delo tujcev iz tretjih držav</b> .....	<b>21</b>
5.1	Pogoji za zaposlovanje in delo tujcev.....	22
5.1.1	Delovno dovoljenje .....	22
5.1.2	Prijava dela.....	28
5.2	Dolžnosti delodajalca pri zaposlovanju in delu tujcev .....	29
5.3	Načini omejitve števila tujcev na trgu dela.....	30
5.4	Vloga inšpektorata za delo in zavoda za zaposlovanje.....	31
<b>6</b>	<b>Oblike dela tujih delavcev</b> .....	<b>35</b>
6.1	Čezmejno izvajanje storitev tujih podjetij z napotenimi delavci.....	35
6.2	Nameščanje tujih delavcev .....	37
6.3	Usposabljanje in izpopolnjevanje tujcev .....	37
6.4	Sezonsko delo tujcev .....	37
6.5	Delo tujih poslovodnih delavcev .....	38
6.6	Pogodbene storitve tujcev na podlagi prijave dela .....	38
6.7	Interventne storitve tujih podjetij .....	39
<b>7</b>	<b>Analiza zaposlovanja tujcev v sloveniji</b> .....	<b>41</b>
7.1	Zaposlovanje tujcev v Sloveniji v obdobju 1992-2000 .....	41
7.2	Zaposlovanje tujcev v Sloveniji v obdobju 2001–2007 .....	42
7.2.1	Demografske značilnosti zaposlenih tujcev v Sloveniji.....	43
7.2.2	Poklicna in izobrazbena struktura zaposlenih tujcev v Sloveniji .....	44
7.3	Prihodnji trendi imigracij v Sloveniji .....	45
<b>8</b>	<b>Zaključek</b> .....	<b>47</b>
	<b>Literatura in viri</b> .....	<b>49</b>



## KRAJŠAVE

MOD	Mednarodna organizacija dela
OZN	Organizacija združenih narodov
ZZDT	Zakon o zaposlovanju in delu tujcev
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
DD	Delovno dovoljenje
ODD	Osebno delovno dovoljenje
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje





## 1 UVOD

Vsaka država je v prvi vrsti država svojih državljanov in državljanov. Toda njena vloga se v današnjem času, ko mednarodne selitve ljudi še nikoli niso bile tako obsežne, neizbežno širi. Pod njenim okriljem se slej kot prej znajdejo tujci, katerim je dolžna zagotoviti varstvo in osnovne človekove pravice. Pojav številnih migrantov je postal predvsem vprašanje ekonomskega bremena držav gostiteljic in vprašanje državne blaginje, kar neposredno vodi k napetosti na svetovnih trgih dela. Množične migracije sicer nimajo vpliva samo na trg dela, temveč imajo daljnosežne posledice tudi na druga področja.

Definicijo tujca lahko opredelimo kot univerzalno, saj večjega razlikovanja med posameznimi evropskimi in svetovnimi zakonodajami ni zaslediti. Pojem se namreč vedno veže na državljanstvo določene osebe.<sup>1</sup>

Tako tudi naša zakonodaja določa, da je tujec vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije. Državljanstvo je torej pomembna ločnica, na podlagi katere se prebivalstvo določene države ločuje med seboj. Načeloma naj bi imeli v državi vsi tujci enak pravni položaj, ki je na nekaterih področjih pravnega urejanja različen od položaja državljanov te države. Toda, pojem tujca ni enoten in se deli na več kategorij, ki prinašajo različne pravice in dolžnosti v državi.

Ob pojmu tujca nikakor ne moremo mimo državljanstva. Državljanstvo namreč omogoča posameznikom temeljne pravice nasproti državi in posebno odgovornost države do njenih državljanov. Državljan je tako fizična oseba, ki je pravno povezana z neko državo in ima na osnovi tega statusa pravice in dolžnosti v tej državi. Odločilen zakon na tem področju je Zakon o državljanstvu Republike Slovenije.<sup>2</sup> Le ta določa načine in pogoje pridobitve ter prenehanja državljanstva.

Državljanstvo Republike Slovenije se tako pridobi na štiri načine: po rodu, z rojstvom na območju RS, z naturalizacijo (kar pomeni sprejem v državljanstvo na podlagi prošnje) in po mednarodni pogodbi. Možnosti postati državljan RS je tako veliko, hkrati s tem pa je velika nevarnost, da se nekdo, ki pridobi državljanstvo, še vedno pojavlja v očeh javnosti kot tujec.

---

<sup>1</sup> Pojem tujca se v današnjih razmerah, ko slovensko in tujo javnost vznemirja strah pred izgubo lastne identitete, vse bolj izgublja v poplavi različnih in večkrat tudi napačnih interpretacij. Vprašanje pa je, kolikšen del slovenske javnosti bi sploh znal opredeliti pojem tujca. Dogaja se namreč, da je za povprečnega Slovenca tujec že nekdo, ki prihaja iz drugega mesta ali iz druge regije. Prav zato definicij teh na videz povsem preprostih pojmov ne gre zanemariti, saj zakonodaja nanje veže različne pravne posledice (Belčič 2002, 19).

<sup>2</sup> Ur. l. RS, št. 1/91, 30/91, 38/92, 61/92, ki je začel veljati z dnem osamosvojitve Republike Slovenije.



## 2 MIGRACIJE DELAVCEV

### 2.1 Razvoj migracij v svetu

Pojem migracije zajema vse možne pravne oblike selitev in mešanja etničnih skupnosti in skupin v sinhroni in diahroni perspektivi. Zgodovinsko je pojem mednarodnih migracij vezan na nastanek nacionalne države. Osnovni pojem migracije ali selitve je oznaka za številne pojavne oblike, ki so si v nekaterih vidikih podobne, še številčnejša pa so njihova razhajanja, če upoštevamo zgodovinske, kulturne/družbene in politične okoliščine. Pojem je opredeljen kot fizično gibanje posameznikov ali skupin v geografskem prostoru, ki pripelje do relativno trajne spremembe prostora in kulturnega/socialnega okolja.

Mednarodne migracije so povezane s prestopom državne meje in vsaj z enoletnim bivanjem v tujini (Lušič-Hacin 1999, 140).

Migracije lahko zavzemajo veliko oblik: ljudje migrirajo kot delavci, specializirani delavci, begunci, lahko tudi kot družinski člani že priseljenih. Migracije lahko spreminjajo demografsko, socialno in ekonomsko strukturo, lahko privedejo do novih kulturnih razlik in nesoglasij na nekem območju. Vsekakor pa migracije niso izoliran fenomen, saj so povezane s premikanjem tako blaga kot kapitala (Castles in Miller 1998, 19).

Pogled v to teorijo nam razloži, kateri ljudje so potencialni selivci. Pridemo do nekaj podobnih spoznanj, kot nam jih je dala že klasična mikroekonomska razlaga migracije, kot na primer: da se bodo ljudje selili z območij, kjer so slabe priložnosti, na območja, kjer so te priložnosti boljše (zaslužek, možnost zaposlitve itd.), da se bodo selili mladi ljudje, saj je doba, v kateri koristi prinašajo investicije, daljša, kar pomeni večjo neto sedanjo vrednost selitve. Velik del stroškov so psihični stroški, ki so pri mladih ljudeh ponavadi manjši, zato lahko sklepamo, da so neporočeni ljudje brez otrok bolj mobilni. V model človeškega kapitala pri razlagi migracije lahko vključimo tudi stroške pridobivanja informacij o novem trgu dela.

Vpliv razdalje med priselitveno in odselitveno državo lahko v modelu človeškega kapitala dodamo, saj ta predvideva, da bo neto korist selitve manjša in s tem tudi migracija manjša, večja ko bo razdalja med državami. Teorija človeškega kapitala ima vpleteno tudi tveganje oziroma možnost zmote pri odločitvi za selitev, saj se ta kaže v ovrednotenju koristi in stroškov posameznega migranta (Ehrenberg in Smith 1994, 333).

Migracijski tokovi so dinamičen proces. Skozi zgodovino so se prilagajali različnim političnim in ekonomskim razmeram. Civilizirana in bogatejša središča so postala pravi magnet za priseljence.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vsakdo si je želel utrgati košček dobrin nove dežele, kar je prispevalo k vse večji krizi, saj ni bilo mogoče nahraniti toliko novih lačnih ust. Migracije so bile od te točke

Velika ekspanzija tujcev je bila sprva usmerjena na ameriški kontinent, kasneje tudi v Avstralijo. Pretežno so vsi iskali možnost zaslužka, saj se je takrat začela obsežno razvijati industrija, ki pa je bila še vedno premalo razvita, da bi bila kos novim prilivom delavcev. Za to obdobje, okrog leta 1850, je bila tako značilna velika selektivnost potreb po delavcih, saj so delo dobili predvsem mladi, močni in zdravi ljudje. Število aktivnega prebivalstva se je v teh državah večalo hitreje kot celotno prebivalstvo.

Po letu 1970 pa so se migracijski tokovi začasno ustavili. Države so namreč sprejele vrsto ukrepov za ustavitev imigracije in za ohranitev svoje delovne sile. V tem času so se pojavili tudi pomembni mednarodni dokumenti kot posledica aktivnosti različnih mednarodnih organizacij. Tako se je tudi OZN začela aktivno ukvarjati s problematiko migrantov, čeprav je dolgo časa pozivala predvsem k vsesplošnemu varovanju človekovih pravic. Tudi Svet Evrope ni dosti zaostajal in je osvetlil problematiko dela in socialne varnosti vseh državljanov držav pogodbenic, kasneje tudi delavcev migrantov. Ves čas pa je v ozadju delovala Mednarodna organizacija dela (MOD), ki je v načelu kot prva pristojna za varstvo delavcev migrantov, kot taka pa je ves čas usklajevala aktivnosti drugih mednarodnih organizacij na tem področju.

Globalne razmere ter rastoči migracijski in begunski potencial so neposredno vplivali tudi na Evropo. Po letu 1990 so svet zaznamovali pomembni politični dogodki v Evropi, predvsem razpadi posameznih držav, kot so Sovjetska zveza, Čehoslovaška, Jugoslavija.

Svetličič (2004, 126) v svojem delu navaja, da je svet z globalizacijo postal nestanovit, nepredvidljiv in vse bolj soodvisen. Korporacije pridobivajo moč in imajo, kot to mislijo nekateri, nenadzorovano in neodgovorno veliko moči. Globalizacijo so namreč ustvarili ljudje, pri njej ne gre za naravni pojav.

Demokratske spremembe v Vzhodni Evropi in nekdanji Sovjetski zvezi so med drugim privedle do permisivne emigracijske politike teh držav. Poleg tega je Vzhodna Evropa postajala vse bolj prehodno območje zahodno usmerjenih selitvenih tokov iz Azije in Afrike. Ilegalna migracija je tako postala pereč problem novonastalih držav, ki na ta proces še niso bile pripravljene (Lušič-Hacin 1999, 141).

V zadnjem obdobju hkrati potekata tudi procesa evropskega povezovanja in Evropske unije, ki predvideva prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi. Priseljevanje ljudi iz drugih delov sveta postaja vedno bolj omejeno, selektivno in povsem instrumentalno. S tem se zadržuje dihotomija, katere skrajnosti so visoka kvalificirana migracijska elita in slabo plačana, pogosto nezakonita delovna sila. Ker pa je tako prve

---

dalje skicirane kot velika neposredna nevarnost. Družbe so se začele braniti z oživiljanjem tabuja nedotakljivosti ter širjenjem odpora in strahu do tujcev. Tujec je bil načeloma dobrodošel, a ostati ni smel na tem področju (Intihar 2003, 35).

kot druge mogoče pridobivati tudi iz begunske populacije, sta begunska in priselitvena politika tesno povezani in imata vpliv na svetovne trge dela.

Kljub strogi in selektivni migracijski politiki, delež tujcev v zahodnoevropskih državah ter v ostalih razvitih državah sveta narašča. Prav tako ponovno narašča delež tuje delovne sile, pri čemer je vedno večji delež nezakonitih delavcev pomembnejši na trgu dela v primerjavi z deležem v celotnem prebivalstvu. Število tujcev narašča predvsem zaradi združevanja družin ter vse večjih tokov iskalcev azila in začasnih kategorij prebivalstva, medtem ko se stopnje podelitve priznanja statusa begunca znižujejo.

Kako bodo migracijski tokovi potekali v prihodnosti, je težko predvideti. Dejstvo pa je, da bodo migracije spremljale človeštvo tudi nadalje in da bo vsako poslabšanje razmer v neki državi pripeljalo do množičnega izseljevanja v razvitejšo državo. Zato bodo morale vse države presoditi, kako združiti vire tako s strani regulacije priseljevanja, preverjanja pogojev azila ter sprejema in integracije tujcev kot s strani preprečevanja vzrokov odseljevanja in bega možganov.

## **2.2 Migracijska politika držav gostiteljic**

Vsaka država v večji ali manjši meri regulira pritek tujih delavcev, saj zaposlovanje tujcev ni bilo nikoli prosto in tudi nikoli ne bo. Kakšen odnos zavzame država do tega vprašanja, je seveda odvisno od razmer na trgu dela in državnih interesov. Rešitev mora ustrezati gospodarskim, socialnim in drugim razmeram v državi. Tu ne smerno pozabiti niti na odnos prebivalcev v posamezni državi do tuje delovne sile, saj nobena še tako liberalna politika zaposlovanja tujcev ne more biti uspešna, če temu ostro nasprotuje domače prebivalstvo. Nikakor pa ne pomaga zatiskanje oči, saj je zaradi globalizacije mednarodnega preseljevanja za države, ki so zanimive za tuje delavce, bolj kot kadarkoli prej pomembno, da se čim prej spopadejo s tem zapletenim pojavom.

Veliko pozornost so države začele posvečati sistemu omejevanja migracijskih tokov. Kljub velikim naporom vlad pa so migracije nekontrolirane. To dokazujejo predvsem povečani tokovi azilantov v nekatere razvite države v devetdesetih letih (Castles 2003, 7).

Dolgo časa je veljalo, da sta možni le dve skrajni migracijski politiki glede tuje delovne sile. Država se je morala preprosto opredeliti, ali potrebuje dodatno tujo delovno silo ali ne.

Tako za eno skrajnost, protekcionistično migracijsko politiko velja, da je domače delovne sile dovolj in bi pritek nove pomenil zgolj pritisk na ponudbo dela in s tem posledično slabšanje socialnega položaja ter povečano brezposelnost med domačimi iskalci dela. Države emigracije tako preprečujejo odliv domačih delavcev, države imigracije pa se otepajo tujih delavcev in jim otežujejo pogoje za zaposlovanje in delo.

Seveda takšna politika ne sme zaiti v skrajnosti, saj postavljanje kakršnihkoli nemogočih pogojev grobo krši temeljna načela mednarodnega delovnega prava.

Druga skrajnost pa je liberalistična migracijska politika. Zanj se odločajo države, ki čutijo pomanjkanje domačih delavcev in le-ti ne more zadostiti potrebam gospodarstva, zato postopno odpirajo meje in odpravljajo stroge administrativne predpise, kot so vstopne in izstopne vize, kvote tujih delavcev, komplicirani postopki za pridobitev delovnih dovoljenj, onemogočanje združevanja družin... Kot takšne države so se dolgo smatrale Južna Afrika, Zalivske države, Gabon, razvijajoča se gospodarstva posameznih držav v Aziji, Japonska do denarne krize ter večina držav Zahodne Evrope do prve naftne krize v letih 1973–1975. Te države so v priseljencih videle dodatni ali glavni vir delovne sile in zaslužka. Ko se je gospodarstvo okrepilo, pa so države prestopile v drugo skrajnost – protekcionizem.

Takšno gledanje na mobilnost delavcev pa je popolnoma napačno in pomeni zastoj v razvoju človekovih pravic. Edina prava je srednja pot, politika, ki ni ne protekcionistična in ne liberalistična, temveč nekaj vmes. Doseči takšno rešitev pa ni lahko, saj so zanj potrebne stabilne razmere in urejeno gospodarstvo Svetličič (2004, 129).

Države se lahko razglašajo kot demokratične in pravične, vendar se dotok tujcev lahko omejuje tudi na druge, nekoliko prikrite načine. Dejstvo je, da le državljanstvo določene države prinaša očitne politične, gospodarske, družbene in s tem tudi delavske prednosti. Tako večina trajnih priseljencev teži k pridobitvi državljanstva države, kjer delajo. Tu pa se pogosto začne prikrita migracijska politika države, ki določa pogoje za pridobitev državljanstva. Pri tem se uporabljata dva nauka, ki izhajata iz rimskega prava.

Prvo načelo »ius soli« uporabljajo države, ki so naklonjene priseljevanju. Tako obravnavajo vse prebivalce, rojene na svojem ozemlju kot svoje državljane, ne glede na nacionalnost njihovih staršev. Ta model uresničujejo Švedska, ZDA, Kanada in Francija.

Drugo načelo se imenuje »ius sanguinis« ali »pravica krvi«, ki se podeljuje v skladu z načelom porekla ali rodu. To načelo veže družino na njeno domovino in skuša ohraniti to povezavo iz roda v rod. Uporabljajo ga predvsem na Japonskem in povsod tam, kjer se spopadajo z velikimi odlivi svojega prebivalstva.

Velika večina držav pa kombinira obe načeli, tako kot to počne tudi Slovenija, vendar se običajno, predvsem v kriznih razmerah, daje prednost določenemu pristopu in s tem prikrito omejuje ali dopušča pritek tujcev.

Ob vsem tem se pojavlja vprašanje, kaj tuji delavci sploh pomenijo za države in njihovo gospodarstvo. Že dolgo časa velja mnenje, da tujci prispevajo več kot dobijo. Domači delavci zavzemajo boljša delovna mesta, so bolj kvalificirani in mobilni,

imigranti pa so diskriminirani že v delovnem procesu in njihova mobilnost je omejena (Klinar 1986, 32–34).

S tem tujci ohranjajo gospodarske panoge, ki bi brez njih nedvomno opešale ali celo propadle. Kot takšne panoge se smatrajo predvsem gradbeništvo, rudarstvo, kmetijstvo in druga težja industrijska dela. Pri tem tudi ne moremo mimo vse večjih težav bogatih in razvitih držav, ki jim nataliteta vidno upada in se s tem zmanjšuje tudi delež aktivnega dela prebivalstva. Zato se takšne države odločajo za programe gostujočih (začasnih) tujih delavcev. Takšni programi so pozitivni predvsem zato, ker omogočajo stalni priliv delavcev, ki tako dopolnjujejo domačo izučeno delovno silo in posredno vplivajo na povišanje njihovih plač. V šestdesetih letih so tako delavci migranti v Zahodni Evropi pripomogli k visoki stopnji gospodarske rasti. Bistveno so pripomogli k zadrževanju rasti plač in njihovem povišanju ter ohranjali proizvodnjo, ki je zaposlovala slabo plačano delovno silo.

Marsikje so povečali tudi donosnost vlaganj v mehanizacijo, saj so bili (in so še) pripravljeni delati v nemogočih delovnih razmerah in ob kateremkoli času.

Delovne migracije pa zadevajo tudi emigrantske države. Čeprav so priseljenci običajno slabo plačani, pa v celoti gledano pošiljajo v svoje domovine znatne vsote denarja. Po podatkih Mednarodnega denarnega sklada in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) predstavljajo ta nakazila priseljencev pomemben vir mednarodne menjave za številne države v razvoju. Tako od začetka devetdesetih let dalje pošiljajo domov okrog 70 milijard letno. V Egiptu, na primer, so bili takšni denarni prenosi glavni vir zunanjega prihodka v osemdesetih letih. Nič drugače ni v Tuniziji, Jemnu, Turčiji in na Haitiju.

Zdomci, ki se vračajo domov, prinašajo tudi upravljavška, tehnična in druga znanja ter investicijski kapital. Tako predstavljene koristi sistema gostujočih delavcev pa mnogokrat niso uresničene. Upoštevati je potrebno, da so se mnogi gostujoči delavci trajno naselili v državah gostiteljicah in da so izkoristili pravico do združevanja družine ter tako prekinili stike s svojo domovino (Klinar 1986, 48–49).

Učinki priseljevanja pa nikdar niso bili nekaj enotnega. Zaposlovanje tujcev je pogosto dvorezni meč. Po eni strani navzočnost tujih, nizko kvalificiranih in slabo plačanih delavcev omogoča povečano in poceni proizvodnjo. Po drugi strani pa to vodi do stagnacije delodajalcev pri iskanju in uvajanju nove tehnologije, ki končno določa gospodarsko rast. Vse to preprečuje tudi nujno prestrukturiranje za nekatere industrijske panoge, ki je potrebno za nadaljnjo konkurenčnost.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ob poplavi slabo kvalificirane tuje delovne sile se oblikujejo delovna mesta, ki naj bi zaposlovala le tujce, saj za domače delavce niso zanimiva. Takšno razvrstitev dela običajno postane vzrok za opravičevanje slabih plač in pomanjkanje varnosti za tuje delavce (Medved 1998, 30).

Zato migracijske politike v državi ne gre zanemarjati, saj le prava in srednja pot vodi do sožitja med domačim in tujim prebivalstvom v državi.<sup>5</sup>

Najbolj priljubljene države za tuje delavce so vsekakor ZDA in Zahodnoevropske države, vendar se priseljevanje v zadnjem času veča skoraj povsod po Evropi, predvsem v države Evropske Unije (v nadaljevanju EU). Po javnomnenjskih anketah so najbolj zaskrbljeni v Italiji, sledijo pa ji nemški in francoski državljani. Veliko zaskrbljenost je zaslediti tudi v Avstriji, ki meji na štiri države, ki naj bi se že v prvem krogu vključile v EU. To pa bo pomenilo pravico do prostega gibanja oseb oziroma delavcev. Toda dejstvo je, da Evropo pretresa nizka nataliteta in zelo skromen prirastek, kar po predvidevanjih pomeni, da bo Evropa do leta 2025 potrebovala okoli 40 milijonov priseljencev. V takšni situaciji je normalno pričakovati, da bo EU čim prej izdelala učinkovito strategijo priseljevanja. Potrebuje namreč tako delavce za težka in neugodna dela kot tudi visoko kvalificirane strokovnjake. Prav nič pa niso drugačne razmere v drugih razvitih državah sveta.

### **2.3 Ilegalne migracije**

Ilegalne migracije so tiste, kjer migranti med migracijo, ob prihodu ali med svojim bivanjem in z zaposlitvijo kršijo mednarodne multilateralne ali bilateralne instrumente, dogovore ali nacionalne zakone in predpise (Tapinos 1999, 229).

Nelegalni ali ilegalnimi emigranti so tisti, ki ne izpolnjujejo zahtev države gostiteljice za vstop, bivanje ali opravljanje gospodarske dejavnosti.

Ilegalne migracije so v zadnjih letih postale eden pomembnejših vidikov migracijskih politik večine razvitejših držav. Države, kot so na primer ZDA, Kanada in zahodnoevropske države (posebej tiste, ki so po novem zanimive za migrante, to so države na jugu Evrope: Italija, Španija, Grčija, Portugalska), sicer poskušajo zaježiti reke ilegalnih migrantov, vendar za zdaj brez vidnih uspehov.

Kadar preučujemo ilegalne migracije, je treba omeniti tudi njihov fiskalni učinek. Fiskalni učinek ilegalnih tujih delavcev in njihovih družin je na splošno pozitiven, kar se tiče državnega proračuna: ilegalni migranti plačujejo indirektno davke kot preostali potrošniki. Izognejo se plačilu davka na dohodke (ker so pač zaposleni nelegalno),

---

<sup>5</sup> Kot dokaz, da tuji delavci ne predstavljajo zgolj cenene delavne sile, ki se je potrebno znebiti, ko ni več potrebna, pa naslednji primer. V Franciji, okrog mesta Montbeliarda, je bilo v letih 1979/1980 zaposlenih približno 35 % tujih delavcev. Ker je avtomobilska industrija začela usihati, so nenadoma postali breme države, zato jim je vlada celo ponudila nagrado za povratek domov. Posledice vračanja tujcev pa so bile hude: zapreti so morali šole, ker ni bilo dovolj učencev, mnoge trgovine, restavracije in drugi objekti so prenehali poslovati, ker je bilo premalo strank. Nenadoma se je v družbenem in siceršnjem življenju prebivalstva pojavila velika praznina ... To je bil več kot dokaz, da tujci ne predstavljajo zgolj delovno silo, temveč so tudi nepogrešljiva sestavina družbe, v kateri živijo in delajo. (Nizke mezde, visoke pošiljke, Unesco glasnik, november 1999, 18).



vendar pa so njihovi dohodki ponavadi tako nizki, da izguba davka na dohodek nima prevelikega vpliva na državno blagajno in je malo verjetno, da bi preseгла to, kar dajejo v zameno, če upoštevamo, da je njihova uporaba družbenih storitev manjša od njihovih dohodkov.

Edini resnični stroški, ki jih povzročajo, so stroški, ki niso povezani z legalnim statusom. To so predvsem stroški izobraževanja, do katerega so upravičeni vsi otroci ne glede na legalni status. Trditev, da je možnost izkoriščanja sistema socialne zaščite spodbuda za ilegalne migracije, je treba jemati z določeno rezervo, predvsem zato, ker so v večini držav socialne storitve ilegalnim migrantom težko dosegljive (Tapinos 2000, 5).



### 3 STANJE MIGRACIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI

#### 3.1 Slovenija kot država imigracije

Za nekdanjo Jugoslavijo in v okviru nje tudi za Slovenijo, je dolgo veljalo, da ni zanimiva za tuje delavce. Veljala je predvsem za državo emigracije, ki je množično izgubljala svoje državljane in s tem tudi delavce<sup>6</sup>. Toda družbene in politične spremembe so pomembno vplivale na preobrat migracijskih tokov. Priseljevanje v Slovenijo se je začelo v petdesetih letih. Neto selitve so postale pozitivne šele konec sedemdesetih let, ko je Slovenija imela v relativnih številkah najvišji selitveni prirastek med vsemi republikami bivše Jugoslavije.

Vzroke za priseljevanje gre iskati predvsem v ekonomski in politični integraciji Slovenije v SFRJ, saj je bila njena privlačnost v tem, da ji je šlo v primerjavi z ostalimi republikami razmeroma dobro. Višji standard je pomenil boljše življenje, večje zaposlitvene možnosti in socialno varstvo, kar je pomenilo, da je Slovenija po zaprtju držav zahodne Evrope postala za mnoge priseljence nadomestni, sčasoma pa vse bolj končni cilj. V tem obdobju je postala Slovenija še posebej privlačna za priseljence iz ostalih delov Jugoslavije, ki so iskali predvsem zaposlitev (Medved 1999, 15).

V takšnih razmerah so mnogi priseljenci našli delo tam, kjer je bila potreba po relativno manj zahtevni in fleksibilni delovni sili. Tako so se pričeli zaposlovati predvsem na področju gradbeništva, komunale, rudarstva ali kmetijstva; skratka tam, kjer je domačih delavcev primanjkovalo. Izoblikovala so se tudi posebna delovna področja. Izrazit primer je področje prodaje sadja in zelenjave, kjer priseljenci prevladujejo še danes.

Po osamosvojitvi Slovenije se je stanje bistveno spremenilo. Državljanji drugih republik Jugoslavije so tako rekoč čez noč postali tujci. Njihov status je postal vprašljiv in poleg drugih področij je bilo potrebno urediti tudi zaposlovanje. V ta namen je RS začasno uredila status tujca s sprejetjem treh zakonov. To so bili Zakon o tujcih, Zakon o državljanstvu Republike Slovenije in Zakon o nadzoru državne meje, ki pa niso zajeli ureditve na področju zaposlovanja. Zakon o tujcih iz leta 1991 je predvideval delovni vizum, ki je tujcu dovoljeval zaposlitev v RS, to pa je bilo tudi vse. Potrebe po bolj natančni in učinkovitejši ureditvi zaposlovanja tujcev so v letu 1992 pripeljale do hitre sklenitve Zakona o zaposlovanju tujcev in Navodila o izvajanju zakona. Vse do leta 2001 sta bila to osrednja predpisa na področju dela tujcev. Namen zakona je bil predvsem kontrolirano zaposlovanje tujcev in evidenca nad tem procesom, hkrati pa

---

<sup>6</sup> Po izračunih se je v 120 let dolgem obdobju izseljevanja v tuje kraje odselilo prek pol milijona slovenskega prebivalstva, tako da je Slovenija zaradi emigracije izgubila skoraj polovico dejanskega prirastka (Medved 1999, 7–10).

preprečevanje nezakonitega dela in izkoriščanja tuje delovne sile. Pomenil je tudi poostreitev pogojev zaposlovanja, saj so bila uvedena delovna dovoljenja.

Tudi v Sloveniji so migracije odigrale pomembno vlogo pri modernizaciji in razvoju slovenskega gospodarstva. Priseljenci so med drugim prispevali tudi k socialni mobilnosti domače delovne sile. Tako tudi RS ne bi smela zanemariti migracijske politike, ki bi vzpostavila srednjo pot med zaposlovanji domače in tuje delovne sile. Zato je priselivitvena politiko potrebno tesneje povezati s splošno gospodarsko politiko, pri čemer je treba izhajati iz dejstva, da imajo tudi priseljenci vire, ki bi lahko pripomogli k blaginji slovenske družbe. Čeprav je opaziti stališča, da Slovenija ne potrebuje obsežne migracijske politike, ker je še vedno predvsem tranzitna država, podatki kažejo drugače (Medved 1999, 45).

Politika zaposlovanja v RS pa se srečuje tudi s problemom dokaj visoke brezposelnosti. Ta še ni kritična, vendar je dovolj, da to povzroča nestrpnost med domačim prebivalstvom.

Po drugi strani pa se RS nahaja v »prebivalstveni krizi«. Pri naravnem gibanju prebivalstva se je rodnost znižala do ravni, ki je nižja od ravni smrtnosti. Tako se že po letu 1993 ugotavlja negativna rast prebivalstva. Nizka rodnost in staranje prebivalstva nakazujeta zmanjševanje in morda celo pomanjkanje razpoložljive delovne sile. Trenutno je aktivnih okrog 800.000 prebivalcev.<sup>7</sup> Ob vsem tem je potrebno upoštevati še določen odstotek emigracij slovenskega prebivalstva.

Vse te razmere kažejo, da bo država prisiljena sprejemati tuje delavce. Še posebej se bo ta potreba pokazala takrat, ko se bodo povišale stopnje gospodarske rasti in bosta relativno manj mobilna delovna sila in neprilagodljiv trg predstavljala oviro za nadaljnjo rast prebivalstva (Medved 1999, 36).

Ko bo RS postala polnopravna članica EU, se bo zaradi prostega pretoka ljudi določeno število domačega prebivalstva še naprej odseljevalo. Čeprav bo pa vseh predvidevanjih ta odstotek zanemarljiv, ga ne gre prezreti. RS bo morala voditi takšno politiko, ki bo v skladu s gospodarskim razvojem posredno težila k uravnavanju prebivalstvenega ravnotežja.

### **3.2 Migracijska in zaposlitvena politika v R SLO**

Slovenijo lahko opredelimo kot srednjo razvito gospodarsko državo, ki sicer še mnogo zaostaja za rastjo držav članic EU, vendar se ji tudi dokaj hitro približuje. Opozoriti je potrebno, da zahteve in konkurenčnost na mednarodnem in domačem trgu narekujejo hitrejše uvajanje sodobne tehnologije, ki zahteva manj številčno, toda kvalificirano in strokovno specializirano delovno silo (Devetak 2005, 17).

---

<sup>7</sup> Če bi sedanja raven rodnosti, ki zagotavlja le 65–70 % rasti, ostala nespremenjena nekaj desetletij, bi lahko povzročila de populacijo večjih razsežnosti (Medved 1999, 4).

Ob vsem tem se je potrebno zavedati, da tudi priseljevanje pripomore k gospodarski rasti. Strokovnjaki, ljudje s kapitalom in mladi perspektivni ljudje so skupine, ki bi jim morali dajati prednost. Pozabiti pa se ne sme tudi na prispevek nizko kvalificirane tuje delovne sile, ki bistveno pripomore k blaginji slovenskega gospodarstva.

Zaposlovanje tujcev v RS naj bi predvsem sledilo potrebam na trgu dela ob primerni zaščiti domačih delavcev. Države se ob tem pogosto odločajo za gostujoče delavce in tudi RS pri tem ne sme biti izjema. Tako se pri tem sistemu pogosto zdi, da je to najpreprostejša možnost. Vendar so izkušnje pokazale, da ta sistem ne deluje, če se država spopada z navalom nezakonitega priseljevanja. Tudi institucije trga dela morajo biti močne in učinkovite, ker se v drugačnem primeru sistem kaj hitro poruši. RS trenutno ne potrebuje obsežnih priselitvenih programov. Dovolj so občasni in kratkoročni programi začasnega zaposlovanja tujih delavcev. Hkrati je izredno pomembno, da RS sklepa z državami, iz katerih večinoma prihajajo tujci, ustrezne dvostranske ali večstranske sporazume v skladu z mednarodnimi normami.

Pri vsem tem pa potrebe po tuji visoko kvalificirani delovni sili ne smejo povzročiti škode domačim izobražencem. Politika »pridobivanja možganov« ne sme postati nadomestilo za izobraževalne programe, ki morajo družbi omogočiti, da interno zadovolji potrebe po strokovnjakih (Medved 1999, 36).

Kolikšen bo torej obseg delovnih migracij, je odvisno od strategije gospodarskega razvoja Slovenije ter migracijske politike.

V Sloveniji je migracijska politika opredeljena z Resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije (ReIPRS),<sup>8</sup> ki je bila sprejeta leta 1999 ter z Resolucijo o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002 (ReMPRS)<sup>9</sup>, ki je bila sprejeta na podlagi 5. člena zakona o tujcih in ki »potrjuje in dopolnjuje načela, cilje in temelje resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije, s poudarkom na ukrepih za njeno uresničevanje v kontekstu sodobnih migracijskih gibanj in novih pristopov k razvijanju skupne politike migracij in azila Evropske unije.« (ReMPRS 2002, 12)

---

<sup>8</sup> Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (Ur.l. RS št. 40/1999).

<sup>9</sup> Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 106/2002).



## 4 NAČELA DELOVNEGA PRAVA, KI ZADEVAJO TUJCE

### 4.1 Načelo pravice do dela in svoboda dela

Pravica do dela in svoboda dela zasedata izredno pomembno mesto v delovnem pravu. Pogosto se smatrata kot nekaj samoumevnega, kot osnovni del pravne in demokratične države. V večini držav je ta pravica zagotovljena že z ustavo. Tako tudi Ustava Republike Slovenije v 49. členu določa, da je v državi zagotovljena svoboda dela. Vsakdo lahko prosto izbira zaposlitev in vsakomur je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto. Prisilno delo je prepovedano.

Delovno razmerje v Sloveniji tako lahko sklene vsak, ki izpolnjuje splošne ter posebne pogoje, določene z zakonom in splošnimi akti. Splošna pogoja, ki sta sploh nujno potrebna za sklenitev delovnega razmerja, sta dva. Delovno razmerje lahko sklene oseba, ki je dopolnila 15 let starosti in ki ima splošno zdravstveno zmožnost. S splošnim aktom pa se določijo še posebni pogoji, kot so vrsta in stopnja strokovne izobrazbe, znanja in zmožnosti ter drugi pogoji, potrebni za opravljanje del na delovnem mestu.

Pravica do dela in svoboda dela je torej omejena s splošnimi in posebnimi pogoji. Ko pa so ti izpolnjeni, ima načeloma vsakdo pravico, da se poteguje za prosto delovno mesto.

Res pa je, da je pravica do dela vedno težje dosegljiva, sploh če je stopnja brezposelnosti v državi visoka.

Pravica do dela in svoboda dela naj bi bila zagotovljena tudi tujim delavcem, vendar pod posebnimi pogoji. Tujec mora tako najprej izpolnjevati oba splošna pogoja, ki sta predpostavka za to, da lahko sploh govorimo o tujem delavcu. Naslednja stopnja pa je pridobitev delovnega dovoljenja, ker je sicer pogodba o zaposlitvi ali delu nična. Tujec sme v RS opravljati samo tisto delo, za katerega mu je bilo izdano delovna dovoljenje. Tako bi lahko trdili, da je tujcu svoboda dela močno omejena, saj ne more opravljati vsakega dela. Izjema je osebno delovno dovoljenje, ki tujega delavca izenačuje z domačimi iskalci zaposlitve. Delovno dovoljenje je v osnovi tudi časovno omejeno, zato ga je potrebno podaljševati. Z iztekom veljavnosti delovnega dovoljenja avtomatično preneha tudi delovno razmerje, ne glede na to, ali tujec še izpolnjuje posebne pogoje ali ne.

Vse to jasno prikazuje politiko zaposlovanja tujcev. Tuji delavec je načeloma v RS dobrodošel, vendar mora izpolnjevati veliko dodatnih pogojev, da se lahko zaposli oziroma opravlja delo. Glede na to je postavljen v podrejen položaj v primerjavi z domačimi delavci.

Takšna ureditev ni v svetu nič neobičajnega. Pravica in svoboda dela je prioritarno zagotovljena domačini delavcem. Tu pa se zopet srečamo s pojmom državljanstva, ki je odločilen kriterij za pridobitev posebnih pravic. Tudi če je tujcu zagotovljena vrsta pravic v državi, ga v podrejen položaj postavijo razmere na trgu dela. Ob tem se lahko

potemtakem vprašamo, zakaj se tako poudarja pravica do dela in svoboda dela vsem in vsakomur, če za tujce velja le v omejenem obsegu ali pa sploh ne. Na ta problem je večkrat opozorila MOD, ki je poskusila zagotoviti ukrepe za zaščito tujih delavcev na ta način, da bi bili vsaj predhodno obveščeni o razmerah na trgu dela v državi, v katero potujejo. RS v skladu z načelom pravice do dela zagotavlja to pravico tudi tujcem, ki se v našo državo niso zatekli zaradi želje po zaposlitvi, temveč zaradi hudih kršitev človekovih pravic. To so prosilci za azil, begunci in osebe z začasnim zatočiščem. Vsem tem je pod posebnimi pogoji omogočena pravica do dela, posebej osebam s statusom begunca, ki so pri iskanju zaposlitve izenačeni z državljani. Takšna ureditev izhaja iz mednarodno sprejetih obveznosti, saj je treba tem osebam omogočiti čim lažje bivanje in življenje v državi.

Pravico do dela in svobodo dela se trudi zagotavljati tudi EU, vendar tudi ta ni zagotovljena vsem tujcem. Velja le za tujce, ki prihajajo iz držav članic, medtem ko tujce iz tretjih držav strogo zavračajo. Toda tudi tu pravica ni absolutna. Vsaka država lahko za svoje državljane pridrži delovna mesta v javnih službah in povsod tam, kjer se zahteva varovanje splošnega interesa države. Omejitev je mogoča tudi zaradi varovanja javne varnosti in zdravja državljanov. Vse te izjeme pa lahko vodijo tudi do mnogih zlorab.

RS je pri sprejemu zakonov upoštevala, da bo po vključitvi v EU vzpostavljen enoten trg dela, znotraj katerega bodo vsi državljani držav članic imeli prost dostop do zaposlitve. S tem bodo državljani EU in osebe, ki so z njimi izenačene, v RS izgubili status tujca in bodo pri pravici do dela praktično izenačeni z državljani RS.

Prost dostop do dela je torej načeloma omogočen posebnim kategorijam tujcev in se uresničuje z bilateralnimi ali multilateralnimi sporazumi med državami. Večkrat je pogojen tudi z vzajemnostjo. Gledano tako ali drugače, nikakor ne moremo trditi, da načeto pravice do dela in svoboda dela velja za vse tujce. Zanje je to prej izjema kot pravilo.

#### **4.2 Načelo prednostne pravice domačih delavcev**

Vsaka država je najprej država svojih državljanek in državljanov. Kot takšna nosi nasproti njim posebno odgovornost in mora prioritarno poskrbeti za njihove pravice. To se očitno kaže tudi v zaposlovanju. Takšna omejevalna politika zaposlovanja in dela ne krši človekovih pravic, saj ima država po vseh mednarodnih dokumentih pravico, da prednostno poskrbi za svoje državljane. Pri tem pa se ne sme posluževati izredno diskriminatornih ukrepov in kršitev človekovih pravic tujcev.

Po starem Zakonu o zaposlovanju tujcev je bil temeljni princip pri izdaji delovnih dovoljenj zaščita domače delovne sile. Delovno dovoljenje se je namreč izdalo le pod pogojem, da med brezposelnimi osebami na določenem območju ni bilo ustreznega kandidata, ki bi izpolnjeval vse pogoje za sklenitev delovnega razmerja in bi bil



pripravljen sprejeti delo. Ta zadnji pogoj (pripravljenost sprejeti zaposlitev oziroma delo) se je pogosto izkoriščal, saj je lahko delodajalec z naštevanjem številnih slabih pogojev zaposlitve odvrnil domačega iskalca zaposlitve.

Tudi novi ZZDT ohranja zaščito za domačega delavca, saj se lahko dovoljenje za zaposlitev izda samo pod pogojem, da v evidenci zavoda za zaposlovanje ni ustreznih domačih brezposelnih oseb oziroma oseb, ki so glede pravice do zaposlitve izenačene z njimi. Delodajalec tako po prijavi potrebe na zavodu za zaposlovanje ne more več zaposliti tujca, če so med brezposelnimi domači delavci z zahtevanimi kvalifikacijami, ne glede na to, ali so ti pripravljeni delati zanj ali ne.

Pomembna novost zakona je določena kvota delovnih dovoljenj, s katero se omeji število tujcev na slovenskem trgu dela. Ta kvota letno naj ne bi presegala 5 % aktivnega prebivalstva RS, hkrati pa so možne še dodatne omejitve zaposlovanja tujcev. Ta ureditev omogoča, da trg dela ne bo prenasičen s tujimi delavci. S tem bo priliv tujih delavcev lažje regulirati kot po prejšnji ureditvi, kjer je bil praktično edini pogoj za zaposlitev tujca ta, da zavod za zaposlovanje ni našel ustreznega domačega kandidata.

Vse to kaže na veliko večjo in odgovornejšo nalogo države pri zaposlovanju tujcev v RS in s tem boljše varovanje domačih delavcev. Načelo prednostne pravice pri zaposlitvi je tako še vedno glavna varovalka novega zakona.

Pri tem pa je potrebno opozoriti na institut osebnega delovnega dovoljenja, ki tujcu omogoča prost dostop do zaposlitve, neodvisno od stanja in razmer na trgu dela. Takšen tujec je pri iskanju zaposlitve izenačen z domačimi iskalci zaposlitve. Morda ta določba vzbuja dvom o načelu prednostne pravice domačih delavcev, vendar je potrebno opozoriti, da je postopek pridobitve osebnega delovnega dovoljenja olajšan samo tistim tujcem, ki že več let bivajo in delajo pri nas. Novi zakon je tako uveljavil eno izmed osnovnih načel imigracijske politike in sicer je to razlikovanje med novim zaposlovanjem tujcev, kjer so uveljavljeni strožji postopki ter pridobivanjem delovnih dovoljenj za tujce, ki že dlje časa bivajo in delajo pri nas. To pa nikakor ne sme oziroma vsaj ne bi smelo ogrozati prioritete zaposlitve državljanov RS.

### **4.3 Načelo nediskriminacije pri zaposlovanju**

V Sloveniji so po 14. členu Ustave vsakomur zagotovljene osnovne človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, sol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tujci v RS pa imajo po 13. členu Ustave v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, ki so jim zagotovljene z ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo samo državljanji RS.

Ena izmed pravic, ki je pridržana domačim državljanom, je prav gotovo neomejena pravica do zaposlovanja in dela, kot smo spoznali v prejšnjih poglavjih. Tujci v RS načeloma imajo pravico do dela, vendar pod posebnimi pogoji, ki jim zaposlovanje prej otežujejo kot olajšujejo. Tako bi lahko na splošno potrdili, da načelo nediskriminacije ne velja v absolutnem pomenu za same predpogoje zaposlitve, saj mora vsaka država v prvi vrsti poskrbeti za svoje državljanke.<sup>11</sup>

V RS je v veljavi zakon o javni rabi slovenščine, ki predvsem ščiti slovenski jezik. Tako določa, da je znanje slovenščine pogoj za sklenitev delovnega razmerja ali za registracijo samostojne dejavnosti fizičnih oseb. Če ta pogoj ne bo upoštevan z vednostjo obeh strank, bo pogodba o zaposlitvi nična. Vendar se ta določba ne bo upoštevala pri sezonskih delih in pri delih, pri katerih prihaja do jezikovnih stikov samo s tujimi strankami. Predlog zakona določa tudi, da bo moralo biti notranje poslovanje fizičnih ali pravnih oseb, registriranih na območju RS, v slovenskem jeziku. Če pa bo šlo za delovno razmerje s tujcem, kjer uporaba slovenščine ne bi bila smotna, se bo dopuščala tudi souporaba tujega jezika.

Načeloma takšna ureditev ne bi smela pomeniti posebnega problema, saj znanje jezika države, kjer se dela, ni diskriminatorni ukrep, posebej če se znanje jezika zahteva tam, kjer je to nujno potrebno za normalno delovanje dejavnosti. Sploh pa pri tem nastopi vloga države pri integraciji tujcev v slovensko družbo in omogočanju ter vzpodbujanju učenja slovenskega jezika.

Konvencija MOD št. 143 o migracijah v pogojih zlorabljanja ter podpiranja enakih možnosti in tretmaja delavcev migrantov<sup>12</sup> sicer temelji na načelu enakega obravnavanja, vendar v svojem drugem delu dopušča nekatere omejitve enakosti zaposlitve. Določa namreč, da je normalno, da država pri zaposlovanju delavcev migrantov omeji čas njihove zaposlitve za določen čas. Prav tako dopušča omejitve dostopa do določenih kategorij zaposlitve ali funkcij, če je to potrebno zaradi interesa države.

Ko so torej izpolnjeni vsi pogoji in se tujec lahko zaposli, pa načeloma velja, da je v času zaposlitve oziroma v času trajanja delovnega razmerja izenačen z domačimi delavci. Pri opravljanju istega dela ne sme biti razlik glede delovnih pogojev, plače,

---

<sup>11</sup> Tako na primer tudi večina mednarodnih aktov določa, da so dovoljene omejitve ali prednosti, ko gre za pravice državljanov in tujcev, vendar le-te ne smejo mejiti na diskriminatorni podlagi. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v 4. členu določa, da države tega Pakta priznavajo, da sme država omejiti uživanje pravic, določenih v tem paktu, samo z zakonom, in le v tolikšni meri, kolikor je to v skladu z naravo teh pravic, in le zato, da se izboljša splošna blaginja v demokratični državi (Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah).

<sup>12</sup> Konvencija št. 143 o migracijah v pogojih zlorabljanja ter o podpiranju enakih možnosti in tretiranja za delavce migrante; Ženeva, 25.6.1975; objavljena v Uradnem listu SFRJ - Mednarodne pogodbe št. 12/80.

odmorov, dopustov, skratka vseh pravic, ki izhajajo iz delovnega razmerja. Načeloma tuje državljanstvo tudi ne sme biti vzrok za prenehanje delovnega razmerja, v kolikor se to ne navezuje na prenehanje veljavnosti delovnega dovoljenja.

Načelo nediskriminacije pa pomeni tudi prepoved razlikovanja med samimi tujci. Slovenija ima s posameznimi državami sklenjene bilateralne sporazume, ki omogočajo njihovim državljanom lažje pridobivanje pravic v RS, vendar to ne sme biti podlaga za diskriminacijo tujcev iz drugih držav. Ob tem se večkrat pojavlja dilema glede politike zaposlovanja v EU, ki ločuje državljane držav članic od državljanov t.i. tretjih držav. Na vsak način je težko postaviti mejo med zakonitim in diskriminacijskim ravnanjem in res je tudi, da prehajanje iz ene skrajnosti v drugo ne pomeni velike ovire.



## 5 ZAPOSLOVANJE IN DELO TUJCEV IZ TRETJIH DRŽAV

Razvoj tržnega gospodarstva in z njim povezane zahteve po dinamičnem urejanju trga dela, prilagajanje EU in vedno večje povpraševanje delodajalcev po tujih delavcih so vplivali na nujnost sprememb pravne ureditve tovrstnega zaposlovanja. Pojavila se je potreba po novem sistemskem zakonu, ki bi celovito uredil vse oblike dela tujcev v skladu z načeli EU in hkrati zagotavljal vso potrebno odzivnost na spremembe, ob upoštevanju značilnosti domačega trga in gospodarskega razvoja. V letu 1999 je bil narejen korak naprej s sprejetjem novega Zakona o tujcih, ki omogoča državi, da na osnovi sprejete emigracijske politike vsako leto določi kvoto vseh bivajočih tujcev v Sloveniji in v tej kvoti še posebej število tujcev, ki lahko pridejo v državo zaradi zaposlitve.<sup>13</sup>

V skladu s splošnimi ukrepi za doseganje uresničevanja stališč Resolucije o emigracijski politiki RS, je zakon oblikovan kot temeljni materialni in procesni predpis, ki ga bo mogoče uporabiti kot sredstvo za zaščito domačega trga dela in hkrati s tem uravnavanje pritoka tuje delovne sile. Preskok iz 29 členov stare ureditve na novih 57 členov nedvomno kaže na interes države po natančnejši in predvsem ustrežnejši zaposlovalni politiki. Hkrati pa zakon dosledno upošteva spoštovanje temeljnih človekovih pravic, saj tujce, ki izpolnjujejo zahteve za dovoljenje za daljše prebivanje in njihove družinske člane obravnava kot človeški vir in jih enači z državljani RS.<sup>14</sup>

Letno zaposlovanje tujcev naj bi po novem ustrezalo dolgoročnim strukturnim gospodarskim potrebam in s tem potrebam na trgu dela ob primerni zaščiti domačih delavcev. RS je dolžna z državami, iz katerih prihaja največ delavcev, sklepati ustrezne sporazume v skladu z mednarodnimi normami, ki se nanašajo na pravni status in zaščito delavcev migrantov ter priznavanje vzajemnih koristi.

Zakon je sicer začel veljati že petnajsti dan po objavi v Uradnem listu, torej z 10. avgustom 2000, uporabljati pa se je začel šele z 1. 1. 2001. V tem relativno dolgem obdobju so bili pripravljene vsi izvršilni predpisi, potrebni za izvedbo zakona. S tem je bil vzpostavljen tudi primeren čas za seznanitev z novimi določbami tako organom, ki

---

<sup>13</sup> Na tej osnovi je bil julija 2000 sprejet novi Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT), ki je tovrstno zaposlovanje uredil bistveno bolj na podlagi vsebinske presoje ustreznosti zaposlovanja tujcev in omogočil državi aktivnejšo regulacijsko vlogo. Zakonodajalec je pri tem upošteval predvsem ustreznost značilnostim našega pravnega reda, hkrati pa usklajenost s sprejetimi mednarodnimi akti, načeli in standardi ter z zakonodajo v državah članicah EU. Ob tem se ni smelo prezreti dejstva, da bo po vključitvi Slovenije v EU vzpostavljen enoten trg dela, znotraj katerega bodo vsi državljani držav članic imeli prost dostop do zaposlitve in drugih oblik dela. Takrat bodo te osebe izgubile status tujca in omejitve zakona zanje ne bodo veljale, razen v primeru uvedbe prehodnega obdobja na področju prostega pretoka oseb (Belopavlovič, 2000, 19).

<sup>14</sup> Nov zakon ureja področje zaposlovanja tuje delovne sile ob upoštevanju sprejetih načel politike zaposlovanja v državah članicah EU, obenem pa odpravlja pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi ob izvajanju starega zakona (Belopavlovič, 2000, 16).

jim zakon nalaga nove obveznosti, kot tudi delodajalcem in delavcem, ki jih zakon še najbolj zadeva.

Potrebno pa je opozoriti, da je izvedba zakona terjala določen čas, saj je sistem določanja kvot zelo zapleten. S 1. 1. 2001 je prišlo le do spremembe novih oblik delovnih dovoljenj, veljala pa je splošna kvota. Siceršnja ustreznost ostalih določb pa bo pokazala praksa in čas.

## **5.1 Pogoji za zaposlovanje in delo tujcev**

ZZDT že v naslovu loči med zaposlovanjem in delom tujcev. Pojma namreč nista identična in njuno ločevanje je nujno potrebno za nadaljnjo razumevanje problematike. Tako se kot zaposlitev tujca smatra sklenjena pogodba o zaposlitvi z delodajalcem, ki ima sedež ali prebivališče v RS oziroma ima status samozaposlene osebe. Kot delo tujca pa se šteje opravljanje storitev in drugih oblik dela, za katere se sklene pogodba o delu. Medtem ko je torej zaposlovanje tujcev povezano s sklenitvijo delovnega razmerja v okviru stalnih zaposlitvenih potreb posameznih delodajalcev in je neposredno pogojeno z vsakokratno ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, je delo tujcev predvsem odraz začasnih in občasnih potreb po prisotnosti tujih delavcev v državi.

Pogodba o zaposlitvi je konstitutivni pravni akt v postopku sklepanja delovnega razmerja. Delavec tako ne more nastopiti dela, če poprej ni sklenil pogodbe o zaposlitvi. Pogodba o delu pa se sklepa predvsem za začasna in občasna dela. Za delo tujcev tako veljajo drugačne omejitve kot v primeru zaposlitve. Vendar se pogoji, pod katerimi se tujec sploh lahko zaposli ali dela v RS, ne razlikujejo. Kot osnovni in nujni pogoj za zaposlitev in delo tujca se šteje delovno dovoljenje.

Pogodba o zaposlitvi ali pogodba o delu, sklenjena brez delovnega dovoljenja, je nična. Drug, prav tako pomemben in nujen pogoj pa je prijava dela. V ta namen se izda potrdilo o prijavi dela s strani zavoda za zaposlovanje, ki se smatra kot dokument, s katerim se dokazuje legalnost dela tujcev v državi. V primerih, določenih z zakonom, pa je izjemoma dopustno delo tujcev samo na podlagi potrdila o prijavi dela in zanje ne velja prvi pogoj – to je delovno dovoljenje.

### **5.1.1 Delovno dovoljenje**

Delovno dovoljenje je dokument, na podlagi katerega lahko domači ali tuji delodajalec sklene pogodbo zaposlitvi ali pogodbo a delu oziroma opravlja drugo delo s tujcem.<sup>15</sup> Sistem delovnih dovoljenj se bistveno razlikuje od prejšnje ureditve. ZZDT je pri tem upošteval že pridobljene pravice tujcev, odpravil posredne oblike delovnih

---

<sup>15</sup> Delovno dovoljenje se praviloma izdaja na vlogo delodajalca kot dovoljenje za zaposlitev oziroma dovoljenje za delo in omogoča tujcu le delo oziroma zaposlitev pri točno določenem delodajalcu – vlagatelju (Šepec, 2006).

dovoljenj in uvedel nove vrste ter s tem omogočil preglednost nad stanjem izvajanja politike zaposlovanja in dela tujcev. Po novem tako ločimo tri vrste delovnih dovoljenj:

- osebno delovno dovoljenje,
- dovoljenje za zaposlitev in
- dovoljenje za delo.

Vsako od teh dovoljenj zagotavlja tujcu različne pravice in dolžnosti. Dejstvo pa je, da sme tujec v RS opravljati samo tisto delo, za katero mu je bilo izdano delovno dovoljenje.

Delovno dovoljenje se praviloma izda na vlogo delodajalca, ki vlogo vloži pri pristojni območni službi ali pri centralni službi zavoda za zaposlovanje. Dovoljenje se izda samo ob izpolnjevanju naslednjih splošnih pogojev<sup>16</sup>:

- da delodajalec in tujec izpolnjujeta z zakonom predpisane pogoje;
- da ni izkoriščena kvota delovnih dovoljenj, razen če gre za osebna delovna dovoljenja in dovoljenja za delo poslovnih organov, ki se ne všttevajo v kvoto.

Za isto časovno obdobje je tujcu lahko izdano samo eno delovno dovoljenje. Le-to pa ni konstantno, saj se lahko tudi odvzame in razveljavi po osmi točki 8. člena ZZDT, če:

- je tujcu prenehala dovoljenje za začasno ali stalno prebivanje;
- je tujec odsoten iz RS nepretrgoma več kot šest mesecev, razen kadar je napoten v tujino z nalogo delodajalca ali pa je odsotnost posledica izobraževanja, bolezni, porodniškega dopusta ali dopusta za nego in varstvo otrok (to pa ne velja za tujce z osebnim delovnim dovoljenjem za nedoločen čas);
- tujec opravlja delo, za katero mu ni bilo izdano delovna dovoljenje.

Vlada lahko določi tudi, da se v primerih mednarodnih razpisov delovna dovoljenja izdajo izven kvote, brez preverjanja stanja na trgu dela. Zakonodajalec pa je predvidel določene dejavnosti, za katere se zakon ne uporablja oziroma za katerih izvajanje niso potrebna delovna dovoljenja. V krog izjem sodijo zlasti tujci, ki delajo na podlagi ZZZat in tujci, ki so po mednarodnem pravu upravičeni do privilegijev in imunitete, tuji poročevalci in akreditirani novinarji, tujci z duhovniškim poklicem ali karitativno oziroma humanitarno dejavnostjo, tuji predavatelji in kulturniki na mednarodnih strokovnih in kulturnih srečanjih, tuji študentje, poslovni obiskovalci, tujci, ki opravljajo storitve v okviru mednarodnih sporazumov in podobno. Določbe zakona se prav tako ne

---

<sup>16</sup> Pravilnik o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev (Ur. l. RS, št. 37/2008).

uporabljajo za državljane držav članic EU, če je vzajemno omogočen prost dostop do trga dela in prost pretok storitev, ki se izvajajo z napotenimi delavci.

Postopke v zvezi z izdajo, prenehanjem veljavnosti in odvzemom delovnih dovoljenj, izvaja Zavod za zaposlovanje, ki je hkrati tudi institucija, ki v okviru sistema EURES, po vključitvi Slovenije v EU, izvaja posredovanje prostih delovnih mest na notranjem trgu EU.

#### *Dovoljenje za zaposlitev*

Dovoljenje za zaposlitev je oblika delovnega dovoljenja, ki je vezana na stalne zaposlitvene potrebe delodajalcev na podlagi sistemiziranih delovnih mest. Praviloma se izda samo na vlogo delodajalca, kar za tujca pomeni, da se sme s tem dovoljenjem zaposliti le pri tistem delodajalcu, ki je zanj zaprosil za izdajo dovoljenja in ne sme opravljati storitev za druge delodajalce. Ker dovoljenje za zaposlitev omogoča aktivno priseljevanje tujcev, so v zakonu predvidene dvojne restrikcije. Tako se lahko praviloma izda samo pod pogojem, da v evidenci zavoda za zaposlovanje ni ustreznih domačih brezposelnih oseb oziroma oseb, ki so glede pravic do zaposlitve izenačene z državljani RS.<sup>17</sup>

Območna služba zavoda o tem v roku 30 dni po vloženi vlogi za izdajo dovoljenja pisno obvesti delodajalca. Takšno obvestilo je osnova za nadaljevanje postopka za izdajo dovoljenja.<sup>18</sup> Za izdajo dovoljenja pa je potrebna še izpolnitev pogojev s strani delodajalca, kot tudi njegova nekaznovanost za prekršek po ZZDT v zadnji dveh letih pred vložitvijo vloge.

Dovoljenje za zaposlitev je časovno omejeno in se praviloma izda za dobo do enega leta, razen v primerih, ko ZZDT omogoča izdajo dovoljenja za dve leti ali za čas veljavnosti dovoljenja za prebivanje. Tako lahko delodajalec pred potekom veljavnosti ponovno zaprosi za izdajo dovoljenja, kajti po izteku veljavnosti podaljšanje ni več možno, razen v primerih prve zaposlitve tujca. Takrat se dovoljenje izda z omejitvijo štirih mesecev, po preteku tega časa pa se lahko dovoljenje podaljša do enega leta brez preverjanja pogojev o prednostni pravici zaposlitve domačih delavcev. Zavod za zaposlovanje lahko izjemoma izda delovno dovoljenje tudi za dve leti, če ob preverjanju stanja na trgu dela ugotovi, da ne bo mogoče odpraviti deficitarnosti določenih

---

<sup>17</sup> V primerih zaposlovanja posebnih kategorij tujcev (športniki, kulturni delavci, znanstveniki, vlagatelji, delavci posebej določenih deficitarnih poklicev) se lahko dovoljenje za zaposlitev izda brez upoštevanja stanja na trgu dela (ne glede na obstoj domačih kandidatov pri zavodu). Ni potrebno mnenje zavoda o neobstoju domačih ustreznih kandidatov (Šepec 2006, 6).

<sup>18</sup> Na ta način se izvaja temeljni princip pri zaposlovanju tujcev in sicer je to varovalka za domačo delovno silo. Poleg prednostne pravice do zaposlitve domačih delavcev pa je izdaja dovoljenja za zaposlitev omejena tudi z kvoto, s čimer je že upoštevan sistem preverjanja potreb po zaposlitvi tujcev ob vključitvi Slovenije v EU (Šepec 2006, 11).



poklicnih profilov in sicer samo, če zanj zaprosi delodajalec, pri katerem je tujec zaposlen neprekinjeno najmanj eno leto. Ožji družinski član slovenskega državljana ali tujca z delovnim dovoljenjem je deležen prioritete, saj se mu izda dovoljenje za zaposlitev za čas veljavnosti njegovega dovoljenja za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje pa se tujim družinskim članom slovenskega državljana izda kot nevezano dovoljenje za tri leta in se lahko podaljšuje, dokler niso izpolnjeni pogoji za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje.

Z odredbo se lahko določijo primeri, ko zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela in se ne upošteva prioriteta domačih delavcev.<sup>19</sup> Tako lahko dovoljenje za zaposlitev brez preverjanja stanja na trgu dela pridobijo na primer tujci, ki imajo najmanj 51 % delež kapitala v gospodarski družbi, kjer se želijo zaposliti; tuji strokovnjaki, ki se želijo zaposliti na ministrstvih; tujci v diplomatskih in konzularnih predstavništvih; tuji učitelji, profesorji, raziskovalci, znanstveniki in podobno. Urejanje s podzakonskim aktom omogoča prilagajanje teh izjem spreminjajočim se predpisom Evropske skupnosti in potrebam domačega trga. Takšen sistem poznajo tudi pravni redi drugih evropskih držav. V poštev izjem tako pridejo le zaposlitve oseb, ki že po naravi dela ne sodijo na trg dela.

Dovoljenje za zaposlitev preneha veljati:

- s potekom časa, za katerega je bilo izdano;
- s prenehanjem delovnega dovoljenja;
- če tujec pridobi državljanstvo RS in
- v primeru smrti tujca.

#### *Dovoljenje za delo*

Dovoljenje za delo je nova oblika delovnega dovoljenja z vnaprej določeno časovno omejitvijo, na podlagi katerega se tujec lahko začasno zaposli ali dela v RS v skladu z namenom, za katerega je bilo dovoljenje izdano. Vlogo zanj vloži delodajalec, razen če ni z zakonom drugače določeno, pri centralni službi oz. pri pristojni območni službi zavoda za zaposlovanje. Pred vložitvijo vloge za izdajo dovoljenja lahko delodajalec pridobi informacijo stanju na trgu dela in o izkoriščenosti kvote. Tudi dovoljenje za delo se namreč lahko izda samo v okviru kvote, določene za posamezni namen, vendar brez dodatnega preverjanja stanja in razmer na trgu dela. Razmere na trgu dela tako za to oblika delovnega dovoljenja niso bistvenega pomena, kar je predvsem posledica začasnosti in občasnosti dela. Zakonodajalec je menil, da s tem ne bo ogrožena politika zaposlovanja v RS in je tako pomagal delodajalcem, da pridobijo delovno silo za dela, ki za domače delavce niso zanimiva.

---

<sup>19</sup> Te primere določa v 11. členu Odredba o določitvi primerov, ko zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela (Ur. l. RS, št. 76/07).

Po namenu je dovoljenje za delo vezano na delo z napotenimi delavci, usposabljanje in izpopolnjevanje tujcev, sezonsko delo, delo tujih poslovodnih delavcev in za individualne storitve tujcev. Vsaka oblika dela ima svoje specifičnosti, na katere se veže dovoljenje za delo z različno časovno omejitvijo in postopkom pridobitve.

Po izteku veljavnosti dovoljenja se tujcu ne more izdati dovoljenje za zaposlitev ali osebno delovno dovoljenje brez vmesne prekinitve dela v RS, razen v primerih, določenih z zakonom. S to določbo se preprečujejo zlorabe, predvsem pa onemogoča uveljavljanje socialnih in podobnih pravic za tujca.

Dovoljenje za delo se po izteku veljavnosti lahko le izjemoma podaljša, odvisno pač od namena, za katerega je bilo izdano. Absolutno pa preneha veljati s iztekom njegove veljavnosti, pogodbe o delu in v primeru smrti tujca.

Kot lahko vidimo, je temeljna ločnica med dovoljenjem za zaposlitev in dovoljenjem za delo prav v razlikovanju pojmov »zaposlitev« in »delo«. Tako dovoljenje za zaposlitev ureja le zaposlovanje na podlagi sklenjene pogodbe zaposlitvi, dovoljenje za delo pa poleg zaposlitve velja tudi za delo, sklenjeno s pogodbo o delu.

#### *Osebno delovno dovoljenje*

Osebno delovno dovoljenje je obnovljiva ali stalna oblika delovnega dovoljenja, ki v času veljavnosti tujcu omogoča prost dostop na trg dela. Temeljna ločnica od prejšnjih dveh oblik delovnih dovoljenj je prav v tem, da je tujec-iskalec zaposlitve z osebnim delovnim dovoljenjem pri iskanju zaposlitve praktično izenačen z državljanom RS in se lahko kot tak tudi vključi v evidenco brezposelnih oseb pri zavodu za zaposlovanje. Zaposli se lahko pri kateremkoli delodajalcu in ni vezan na enega delodajalca, kot je to pri dovoljenju za zaposlitev in delo. Zavezanec za prijavo in odjavo dela je vsakokratni delodajalec, ki s tujcem sklene delovno razmerje. Tujec se lahko z osebnim delovnim dovoljenjem celo samozaposli, če izpolnjuje druge, z zakonom določene pogoje. Vzrok za takšno ureditev, ki jo je sicer poznal že prejšnji zakon, vendar v manj ugodni obliki, naj bi bil v načelu enake obravnave tujih in domačih delavcev.

Po novi ureditvi je določenih bistveno več podlag in okoliščin, ki se upoštevajo pri izdaji delovnih dovoljenj in določitvi oblike in vrste delovnega dovoljenja, kot na primer dolžina bivanja in dela v RS.

Za osebno delovno dovoljenje lahko zaprosi tujec, ki izpolnjuje zakonske pogoje in begunec. Pred vložitvijo vloge lahko tujec pri zavodu za zaposlovanje pridobi informacijo o posebnih ukrepih za omejitev števila samozaposlenih tujcev po posameznih področjih dejavnosti, ki jih sprejme vlada v primeru, če ima to za posledico naraščanje brezposelnosti v tej dejavnosti.

Osebno delovno dovoljenje se izda za čas, določen z zakonom, brez dodatnega preverjanja stanja in razmer na trgu dela. Izda se lahko za čas enega leta, treh let ali za nedoločen čas. Tako lahko za osebno delovno dovoljenje z veljavnostjo enega leta

zaproši begunec in tujec, ki izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje za samozaposlitev. Takšno dovoljenje se načeloma lahko podaljša za enako obdobje tujcu s statusom begunca, ostalim tujcem, ki so samozaposleni, pa se lahko podaljšanje zavrne, če so kršili določbe zakona.

Za osebno delovno dovoljenje z veljavnostjo treh let lahko zaprosijo:

- ožji družinski član<sup>20</sup> slovenskega državljana, ki ima veljavno dovoljenje za začasno prebivanje za najmanj tri leta, če je pred tem najmanj tri leta že bival v RS;
- ožji družinski član tujca, z osebnim delovnim dovoljenjem za nedoločen čas, ki ima veljavno dovoljenje za začasno prebivanje za najmanj tri leta, če je pred tem najmanj tri leta bival v RS;
- tujec, ki je v RS pet let neprekinjeno zaposlen pri istem delodajalcu in še ni bil kaznovan za prekršek po ZZDT;
- slovenski izseljenec ali njegov potomec od tretjega kolena v ravni črti, ki nima slovenskega državljanstva;
- samozaposleni tujec, ki je v RS neprekinjeno samozaposlen tri leta in v tem času še ni bil kaznovan za prekršek po ZZDT.

Za osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas pa lahko zaprosi tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje v RS.

Pri postavitvi časovnih determinant je zakonodajalec izhajal iz načela, da je tujcem, ki pridobijo zakonito pravico do prebivanja v državi za določeno obdobje, potrebno zagotoviti tudi pravico do zaposlitve in drugih oblik dela. Ker Zakon o tujcih v primerih združevanja družine in pri tujcih slovenskega rodu dopušča možnost podaljševanja dovoljenja za prebivanje, dokler niso izpolnjeni pogoji za stalno prebivanje, je ta princip uveljavljen tudi v primeru osebnih delovnih dovoljenj.

Osebno delovno dovoljenje pa kljub svoji specifikki ne zagotavlja absolutne in večne pravice, saj lahko tudi preneha veljati v naslednjih primerih:

- s potekom časa, če niso izpolnjeni pogoji za obnovitev;
- če se mu tujec odpove;
- če tujec postane državljan RS;
- v primeru upokojitve tujca in
- v primeru smrti tujca.

---

<sup>20</sup> Za ožjega družinskega člana po ZZDT se šteje zakonec, mladoletni ne poročeni otroci in starši mladoletnih otrok (Šepec 2006, 36).

### **5.1.2 Prijava dela**

Drugi, nujni pogoj za to, da tujec sploh lahko opravlja delo v RS, je prijava dela.<sup>21</sup> Zavezanec zanjo je običajno delodajalec, razen v primeru samozaposlitve tujca, ko je zavezanec tujec sam. Prijava dela tujcev je obvezen pogoj, ki velja za vse tujce, ki se zaposlijo ali delajo v RS. Zavezanci za prijavo dela so dolžni prijaviti začetek in prenehanje dela v skladu z zakonskimi določbami. Prijava začetka dela tujca se opravi pri pristojni službi zavoda za zaposlovanje, ki je izdala delovno dovoljenje, ali pri območni službi zavoda, na območju katere se delo opravlja.

Delodajalci in drugi zavezanci za prijavo – odjavo dela tujca so dolžni prijaviti vsak začetek dela tujca, v primeru zaposlitve v 10-ih dneh po začetku dela, če gre za sklenitev delovnega razmerja, v primeru drugih oblik dela pa en dan pred nastopom dela. Nastop dela prijavijo na ustreznem obrazcu TUJ 4/1 – TUJ 4/11 (Šepec 2006, 8).

Zavezanec za prijavo ga mora ves čas izvajanja dela hraniti na sedežu poslovanja, v primeru dela na terenu pa na mestu, kjer tujec dela. Če prijava dela temelji na delovnem dovoljenju<sup>22</sup>, je zavezanec dolžan hraniti prijavo toliko časa kot ostale predpisane dokumente. Na zahtevo nadzorstvenega organa se morajo ti dokumenti morajo predložiti, sicer se šteje, kot da delavec ni prijavljen.

Če zavezanec za prijavo v roku 60 dni od dneva izdaje dovoljenja za zaposlitev ali delo ni prijavil začetka dela tujca, se šteje, da s tujcem ni bilo sklenjeno delovno razmerje, razen v primeru, ko zavezanec dokaže, da je v tem času še tekel postopek za pridobitev dovoljenja za prebivanje.

O opustitvi dolžnosti prijave mora pristojna služba zavoda za zaposlovanje obvestiti Inšpektorat Republike Slovenije za delo.

Odjava dela tujca je vezana na primere, ko delo tujca preneha pred iztekom veljavnosti delovnega dovoljenja. V takšnem primeru je potrebno odjaviti delo najkasneje v treh dneh po prenehanju dela tujca in priložiti delovno dovoljenje, ki je bilo podlaga za prijavo dela. V vseh drugih primerih pa odjava ni potrebna, ker z iztekom veljavnosti delovnega dovoljenja prenehajo obstajati tudi pogoji za nadaljnjo delo tujca.

Prijava in odjava dela ni nov institut v zakonodaji, vendar je v primerjavi s prejšnjo ureditvijo precej izpopolnjen, kršitve pa so tudi sankcionirane.

---

<sup>21</sup> Delodajalci opravijo prijavo preko elektronskih storitev Zavoda RS za zaposlovanje ali s pomočjo obrazca »Prijava potrebe po delavcu oziroma pripravniku« (DZS – Obr. 0,48).

<sup>22</sup> Pravilnik o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev (Ur. l. RS, št. 37/2008).

## **5.2 Dolžnosti delodajalca pri zaposlovanju in delu tujcev**

Delodajalec je vsekakor zelo pomemben člen v verigi politike zaposlovanja.<sup>23</sup> Čeprav se ves čas poudarja, da sta največ pristojnosti z novim zakonom pridobila država in zavod za zaposlovanje, pa pri tem ne smerno pozabiti delodajalcev, ki so z njim pridobili vrsto dodatnih obveznosti in so postavljeni pod mnogo večji in strožji nadzor. Takšna ureditev se opravičuje z namenom vzpostavitve učinkovitejše in preglednejše politike zaposlovanja tujcev.

Delodajalčeva pglavitna dolžnost pri zaposlovanju tujca je vsekakor pridobitev delovnega dovoljenja in prijava dela. Pred vložitvijo vloge za izdajo delovnega dovoljenja lahko delodajalec pri zavodu za zaposlovanje pridobi informacijo o stanju na trgu dela in o izkoriščenosti kvote oz. informacije o omejitvah in prepovedih zaposlovanja tujcev, ki jih je določila vlada. Delodajalec lahko zaprosi za izdajo dovoljenja za zaposlitev in dovoljenja za delo, v obeh primerih pa je tudi zavezanec za prijavo in odjavo dela. Osebnostno delovno dovoljenje pa se izda samo na vlogo tujca, vendar je zavezanec za prijavo in odjavo prav tako vsakokratni delodajalec, ki s takšnim tujcem sklenu delovno razmerje.

Delodajalec tujca, za katerega je pridobil dovoljenje za zaposlitev oz. delo, ne sme prepustiti na delo k drugi fizični ali pravni osebi, razen v primerih, dotočenih z zakonom. Delodajalec, ki pa mu zakon dovoljuje opravljanje dejavnosti prepuščanja dela delavcev drugemu uporabniku, ne sme zaposlovati tujcev, ki nimajo dovoljenja za stalno prebivanje v državi. Kadar je delodajalec fizična oseba s prebivališčem v RS in ni registriran za opravljanje dejavnosti, pa sme zaposliti tujo osebo ali z njo skleniti pogodbo o delu le pod pogojem, da ta tuja oseba že ima dovoljenje za prebivanje, izdano na drugih podlagah.

Novo zaposlovanje tujcev je bistveno strožje tudi za delodajalce, saj so ob vsakem interesu po zaposlitvi tujca podvrženi dodatnemu preverjanju njihovega preteklega dela in ravnanju z delavci. Tako se po 7. členu ZZDT lahko delodajalcu zavrnejo vloge za izdajo delovnih dovoljenj, če:

- je pred vložitvijo vloge vložil pisno obvestilo o prenehanju potreb po delu večjega števila delavcev;
- je šest mesecev pred vložitvijo vloge odpuščal delavce, zaposlene za nedoločen čas; je zavrnil zaposlitev ustrezne brezposelne osebe;
- mu je bila v zadnjih treh letih izrečena kazen za prekršek po določbah tega zakona;

---

<sup>23</sup> ZZDT ga je v 2. členu opredelil kot pravno ali fizično osebo, registrirano za opravljanje dejavnosti ter kot vsak drug subjekt, določen z zakonom, ki ureja delovna razmerja, ki zaposluje fizično osebo na podlagi pogodbe o zaposlitvi (Ur. l. RS, št. 76/2007).

- je izkazal negativne rezultate poslovanja iz preteklega leta, delavcem izplačeval prenizke plače oz. je drugače kršil delovnopravno zakonodajo;
- kot novoustanovljena gospodarska družba ali s. p. še ne more izkazati pozitivnih rezultatov poslovanja iz preteklega leta;
- je kot gospodarska družba ali s.p. v obdobju enega leta pred vložitvijo vloge pridobil sredstva državnih pomoči za ohranitev delovnih mest.

Takšna ureditev se uvaja z namenom, da zaposlovanje tujcev ne bi imelo negativnih učinkov na prestrukturiranje gospodarstva in zaposlenost.

Tako delodajalec kot zaposleni tujec sta dolžna sodelovati s pristojnimi nadzorstvenimi organi in se podrejati njihovi kontroli in ukrepom. Delodajalec je v ta namen dolžan hraniti vso dokumentacijo v zvezi z delom in plačilom tujca še pet let po prenehanju njegove zaposlitve ali dela.

Delodajalec na tujca ne sme prenašati finančnih bremen v zvezi z urejanjem delovnega razmerja, če so le-ta določena kot njegov strošek. Med takšen strošek prav gotovo sodi pridobitev delovnega dovoljenja, za katerega zaprosi delodajalec.<sup>24</sup>

ZZDT uvaja tudi stroge finančne sankcije zoper delodajalce, ki kršijo določbe zakona.

K temu je pripomogel tudi Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPZDC), katerega namen je predvsem odprava sive ekonomije, ki se je množično razpasla tudi na področju dela tujcev.

Delodajalci bodo morali tako biti v prihodnje precej bolj pazljivi pri strmenju po čim večjem zaslužku in poceni delovni sili, ali zanje tuji delavci še predstavljajo korist ali zgolj še samo nepotrební strošek, pa bo pokazal čas.

### **5.3 Načini omejitve števila tujcev na trgu dela**

Z Zakonom o tujcih, ki je temeljni akt na področju imigracijske zakonodaje, se je uvedla pomembna novost v 5. členu, ki vladi omogoča, da lahko v skladu z migracijsko politiko vsako leto določi število dovoljenj za prebivanje tujcev v RS. Vlada v okviru te kvote še posebej določi število dovoljenj za prebivanje, ki se izdajo tujcem zaradi zaposlitev in dela, opravljanja samostojne poklicne dejavnosti ali druge pridobitne dejavnosti ter sezonskega dela. Pri tem se upošteva tako stanje in razmere na trgu dela, kot potrebe in interesi RS po delovni sili na posameznih področjih.

Prejšnja zakonodaja je namreč omogočala stalno novo priseljevanje tujih delavcev zlasti na področjih dejavnosti, za katere je bilo znano, da so kadrovsko deficitarne glede na domače resurse. Po novi ureditvi pa lahko vlada po ZZDT v skladu z migracijsko politiko in ob upoštevanju stanja in gibanja na trgu dela letno določi kvoto delovnih

---

<sup>24</sup> Postopek za izdajo traja do dva meseca, takse pa se plačujejo na podlagi Zakona o upravnih taksah (Ur. l. RS, št. 42/2007).

dovoljenj. Kvota tako letno ne sme presežati 5 % aktivnega prebivalstva RS, kar po zadnjih podatkih znaša približno 43.700 tujcev. Če pogledamo nazaj, je število izdanih delovnih dovoljenj od leta 1992 dokaj nihalo, leta 2000 pa je bilo število vseh izdanih delovnih dovoljenj kar 40.396.55 (Dolinar 2004, 6).

Primarni pomen kvote naj bi bil v tem, da zakon z njo uvaja instrument, ki omogoča globalno omejevanje letnega obsega delovno prisotnih tujcev v državi, z delitvijo te kvote prek dovoljenj za posamezne namene pa še omejevanje obsega izvajanja posameznih oblik dela tujcev. Njen sekundarni pomen pa je v tem, da je tako možno vnaprej definirati tudi obseg delovnih dovoljenj, ki so lahko predmet bilateralnega dogovarjanja s tretjimi državami na principu vzajemnosti.

Kvota se bo razdelila na zaposlovanje tujcev, na napotene tujce v državo, na tujce, ki se bodo prišli usposabljeni oz. izpopolnjevati, na sezonske delavce ter na tujce, ko bodo prišli v RS opravljati individualne storitve. V kvoto pa se ne vštevajo tujci, ki imajo na podlagi sporazuma z EU enak položaj kot državljani Slovenije, tujci, za katere niso predpisana delovna dovoljenja, tujci z osebnim delovnim dovoljenjem in poslovodni delavci (Dolinar 2004, 46).

Uvedba kvote pa ne izključuje dodatnih omejitvenih ukrepov, ki jih lahko sprejme vlada. Tako je omogočen dodatni poseg na trg dela, kadar je to utemeljeno z javnim interesom. Uvedejo se lahko prepovedi in omejitve zaposlovanja in dela tujcev po regijah, področjih dejavnosti, podjetjih ali poklicih ter omeji ali prepove pritok novih tujih delavcev v celoti ali z nekaterih regionalnih področjih. Možno je tudi posamično medletno odstopanje navzgor od določene kvote, če za to obstaja javni gospodarski interes. Vlada pa lahko tudi določi, da se v primerih mednarodnih razpisov delovna dovoljenja izdajajo izven kvote, brez preverjanja stanja na trgu dela.

Celotno zaposlovanje tujcev ni več bolj ali manj prepuščeno interesom delodajalcev. Poleg kvote se morata upoštevati še dodatna kriterija za omejevanje tujih delavcev v državi in sicer sta to obstoj domačih ustreznih kandidatov za delovno mesto ter smotnost zaposlitve glede na stanje na trgu dela. Vse to pa pomeni veliko dodatnega in odgovornega dela tako za vlado kot za ostale organe v državi.

#### **5.4 Vloga inšpektorata za delo in zavoda za zaposlovanje**

Z uveljavitvijo ZZDT so se povečale pristojnosti in naloge tako države kot njenih organov. Glede na obseg zakona je nujno, da zaposlovanje tujcev temelji na strogem nadzoru in da ni več prepuščeno zgolj interesom delodajalcev. Samo na tak način bo zaposlovalna politika v RS zadostila kriterijem evropske skupnosti in vzpostavila stabilen trg dela. Poleg večje vloge države pri reguliranju pritoka tujih delavcev se kot pomembna organa pri izvajanju zakona pojavljata tudi Inšpektorat za delo in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

Temeljni akt, ki ureja organizacijo Inšpektorata za delo, je Zakon o inšpekciji dela. Ustanovi se kot organ v sestavi ministrstva, pristojnega za delo. Inšpektorat nudi delodajalcem in delavcem strokovno pomoč v zvezi z uresničevanjem zakonov in drugih predpisov ter pri tem sodeluje z ostalimi organi. Inšpektor za delo ima pravico brez predhodnega obvestila ter brez dovoljenja delodajalca vstopiti v delavne prostore, kjer se opravlja dejavnost. O tem sestavi zapisnik ter odredi ustrezne ukrepe. Delodajalcu, ki krši določbe zakonov, lahko odredi opomin, izda prepoved opravljanja delovnega procesa do odprave nepravilnosti ali zapečati sredstva za dela in delovne prostore. Lahko predlaga tudi uvedbo postopka zaradi prekrška, izreče globo oz. prijavi kaznivo dejanje. Če inšpektor pri istem delodajalcu več kot dvakrat v šestih mesecih ali večkrat v daljšem časovnem obdobju ugotovi kršitve iz 17. člena Zakona o inšpekciji dela, izda odločbo, s katero delodajalcu prepove opravljanje dejavnosti in poda pristojnemu organu predlog za začetek postopka za njegovo prenehanje, likvidacijo ali stečaj.

Inšpektorat za delo je pristojen tudi za nadzorstvo nad izvajanjem ZZDT. Po potrebi se lahko povezuje s tržnim inšpektoratom, policijo ter drugimi pristojnimi organi. Pobudo za inšpekcijski nadzor lahko poda katerakoli pravna ali fizična oseba, pomembno pa je tudi sodelovanje z zavodom za zaposlovanje, ki lahko da pobudo za inšpekcijski nadzor po uradni dolžnosti, seveda le v primeru suma kršitve določb zakona. Inšpektorat za delo je dolžan o vseh uvedenih postopkih in izrečenih kazni tekoče obveščati zavod za zaposlovanje.

Tujec in njegov delodajalec sta dolžna sodelovati z inšpektoratom in mu omogočiti dostop do vseh razpoložljivih dokazil in dokumentov o zaposlitvi in delu tujca v RS. Inšpektorat oz. njegova uradna oseba ima pravico zahtevati od tujca na vpogled delovno dovoljenje, ki mora biti shranjeno na delovnem mestu, kjer dela.

Pri svojem delu mora inšpektorat delovati strokovno in neodvisno, predvsem pa mora varovati osebnost tujca in mu zagotavljati enake pravice kot domačim državljanom.

S sprejetjem Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, je inšpektorat za delo pridobil dodatne pristojnosti na področju odkrivanja zaposlovanja na črno. Tako se kot zaposlovanje na črno šteje, če delodajalec z delavcem ni sklenil pogodbe o zaposlitvi ali o delu in ga ni prijavil zavodu za zdravstveno zavarovanje in zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Drug primer zaposlovanja na črno pa je, če delodajalec zaposli tujca ali osebo brez državljanstva v nasprotju s predpisi o zaposlovanju tujcev.

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju zavod) je z uveljavitvijo ZZDT postal njegov glavni izvajalec in pridobil pristojnost za večino dejavnosti tujcev. Uveljavitev zakona v taki vsebini pomeni za zavod po eni strani precej dodatnega dela (nova delovna dovoljenja, potrjevanje in evidentiranje prijav



začetka in prenehanja dela, dodatna preverjanja delodajalcev, vodenje evidence kršitev ...), po drugi strani pa se bo zmanjšal del administrativnega vsakoletnega podaljševanja delovnih dovoljenj, saj bo precejšnje število tujcev, ki so že dalj časa v Sloveniji, izpolnilo pogoje za pridobitev delovnih dovoljenj za tri leta ali za nedoločen čas.

Dejavnosti in organizacija zavoda so urejene s Statutom Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje. Zavod je organiziran enotno za vso območje Slovenije in izvaja svojo dejavnost na sedežu v Ljubljani ter po organizacijskih enotah. Organizacijske enote se nadalje delijo na centralno službo in na območne službe. Območna služba pa teritorialno obsega eno ali več upravnih enot in lahko posluje neposredno ali preko uradov za delo.

Z uveljavitvijo ZZDT je prišlo tudi do reorganizacije znotraj zavoda. Prej se je večina delovnih dovoljenj izdajala na območnih službah. Sedaj pa območne službe izdajajo le klasična dovoljenja za zaposlitev in za sezonska dela. Na ta način se je obseg izdaje delovnih dovoljenj po območnih službah bistveno zmanjšal, kar bo s približno enako kadrovsko zasedbo zagotavljalo izvedbo drugih nalog, določenih z zakonom. Izdajanje vseh drugih dovoljenj pa je zaradi posebnih postopkov prešlo na centralno službo, ki se je morala v ta namen bistveno okrepiti. Ker novi zakon določa znatno več obveznosti, je potrebno v vseh območnih službah zagotoviti enotne postopke izdaje dovoljenj, vodenje evidenc prijav, zaposlitev in kršitev.

Prijava začetka dela se vloži pri pristojni službi zavoda, ki je izdala delovno dovoljenje, ali pri območni službi zavoda, kjer se delo opravlja. Zavod je dolžan v postopku prijav in odjav dela zagotoviti vse potrebne podatke in obdelave ter vpogled zainteresiranih v podatkovno bazo. O rezultatih obdelav obvešča Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ter Inšpektorat za delo. Inšpektorat je dolžan obveščati centralno službo zavoda o kršilcih zakona, zavod pa mu v ta namen zagotovi ustrezne podatke. Zavod sodeluje tudi z Ministrstvom za notranje zadeve, ki ga obvešča o prenehanju bivalnih dovoljenj ter z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki mu posreduje podatke o zavarovanih tujcih.

Zavod izvaja vse postopke v zvezi izdajo, prenehanjem veljavnosti in odvzemom delovnih dovoljenj ter v zvezi z izdajo drugih potrdil v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku. O pritožbah zoper odločbe in ukrepe, ki jih na prvi stopnji izvaja zavod, odloča ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Zavod je dolžan izvajati tudi evidenco tujcev, ki se zaposlijo ali delajo v RS. Podatki iz evidenc se hranijo dve leti po poteku veljavnosti delovnega dovoljenja in se nato arhivirajo. Zbira lahko tudi podatke o kaznovanosti tujca na podlagi njegovega pisnega soglasja. Zbiranje in posredovanje osebnih podatkov mora biti v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Vsi podatki se smejo uporabljati samo v namene, določene z zakonom.

Pri svojem delu je zavod podvržen strokovnemu in upravnemu nadzoru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v skladu s Pravilnikom o izvajanju nadzora nad delom Zavoda za zaposlovanje in drugih oseb na področju zaposlovanja. Nadzor se opravlja na zahtevo ministra, pristojnega za delo ter na predlog zainteresiranih delodajalcev, sindikatov, brezposelnih oseb in drugih državljanov.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Za slovensko zakonsko ureditev v glavnem lahko rečemo, da je dobra. Težava pa je ustrežna uporaba predpisov in nadzor nad izvajanjem (Vodovnik 2007,16).

## 6 OBLIKE DELA TUJIH DELAVCEV

### 6.1 Čezmejno izvajanje storitev tujih podjetjih z napotenimi delavci

V Sloveniji velja za delovna razmerja med delavci in delodajalci Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR). Pojem »napoteni delavci« pa se uporablja za tiste delavce, ki jih delodajalec začasno napoti na delo v tujino, bodisi da slovenski delodajalec napoti delavca v tujini, bodisi da tuj delodajalec napoti delavca v Republiko Slovenijo. Tretje države pa so tiste države, ki niso članice EU.

V ZDR je napotenim delavcem namenjeno VII. poglavje, odsek 1, na položaj napotenih delavcev iz tretjih držav v Republiko Slovenijo pa se nanaša 213. člen. V prvem odstavku tega člena je določeno, da delavec, ki ga tuji delodajalec napoti na začasno delo v Republiko Slovenijo na podlagi pogodbe o zaposlitvi po tujem pravu, opravlja začasno delo v Republiki Sloveniji pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo delo in zaposlovanje tujih državljanov. Dalje določa, da mora delodajalec zagotoviti pravice po predpisih Republike Slovenije in po določbah kolektivne pogodbe s splošno veljavnostjo, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke, nočno delo, minimalni letni dopust, plačo, varnost in zdravje pri delu, posebno varstvo delavcev in zagotavljanje enakopravnosti, če je to za delavca ugodneje. V zadnjem odstavku omenjenega člena je še določeno, da zavod za zaposlovanje spremlja in obvešča o pogojih zaposlovanja in dela napotenih delavcev. Poleg nizko in srednje izobražene delovne sile k nam prihaja vse večje število vodstvenih delavcev (menedžerjev), kateri sklepajo pogodbe o zaposlitvi in ne civilnih pogodb (individualne ali pogodbe o delu), tako da so statistično prikriti med napotenimi delavci.<sup>26</sup>

Tuji delavci so v glavnem napoteni v zasebni sektor gospodarstva, kar pa menedžerjem v glavnem bolj ustrezajo kot domači delavci, saj lažje uresničujejo svojo direktivno in disciplinsko oblast nad zaposlenimi (Vodovnik 2005, 3).

Tuji delavci so posebej šibki v odnosu do menedžerjev, saj imajo sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas, kakor je to določeno v ZDR.

Med temeljnimi določbami ZZDT je določeno, da Državni zbor Republike Slovenije z resolucijo o migracijski politiki določi temelje politike zaposlovanja in dela tujcev, ki se izvaja v skladu s tem zakonom in z mednarodnimi sporazumi, na bilateralni in multilateralni ravni. V skladu s tem je naš državni zbor sprejel Resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije, ki predstavlja smernice sestavljavcem zakonodaje na področju imigracije. Pri tem je bistveno omeniti načelo dolgoročne makroekonomske utilitarnosti, ki pomeni merilo nadzorovanega sprejema tujcev glede na povpraševanje slovenskega trga dela ob upoštevanju približevanja notranjemu trgu EU. Tako je v nadaljnjih temeljnih določbah ZZDT določeno, da se lahko tujci zaposlijo

---

<sup>26</sup> Tako ravnanje jim omogoča ZDR v 72. členu.

ali delajo v naši državi pod pogojem, da imajo delovno dovoljenje in pod pogojem, da je zavezanec za prijavo dela prijavil delo tujca kot zakon nalaga. Legalnost dela tujcev v državi oseba izkaže s potrdilom o prijavi dela na predpisanem obrazcu.

ZZDT uvaja kvotni sistem, s katerim vlada v skladu z migracijsko politiko in ob upoštevanju stanja in gibanja na trgu dela letno določi kvoto delovnih dovoljenj, s katero omeji število tujcev na trgu dela. Dovoljena kvota po zakonu ne sme preseči 5 % aktivnega prebivalstva v naši državi.<sup>27</sup> Ta kvota naj bi obsegala ne samo zaposlene tujce temveč tudi napotene v našo državo, tiste, ki se bodo pri nas usposabljali in izpopolnjevali, bili na sezonskem delu in na tiste tujce, ki bodo prišli opravljati individualne storitve. Poleg letne kvote lahko vlada določi še dodatne omejitve in prepovedi zaposlovanja in dela tujcev (po regijah, dejavnostih, poklicih, podjetjih, omeji ali prepove pritek novih delavcev iz določenih področij itd.). Pobudo za tak ukrep lahko glede na javni ali splošni gospodarski interes poda minister, poklicno združenje, pristojna zbornica (obratna ali gospodarska ali reprezentativni sindikat).

Nova je določba, da tuji delodajalec, ki v naši državi izvaja čezmejne storitve z napotnimi delavci, obligatorno upošteva slovensko delovnopravno zakonodajo. Ta določba iz dosedanje ureditve ni jasno izhajala. Ne glede na to, katero pravo ureja položaj napotnih delavcev podjetja so dolžna zagotoviti pogoje za delo in zaposlitev delavcem ki so napoteni na njihovo ozemlje.<sup>28</sup>

Zakon posebej na novo ureja pogoje za čezmejno izvajanje storitev tujih podjetij z napotnimi oziroma detaširanimi delavci. Izvajalec tuje storitve v naši državi je tuje podjetje, ki izvaja storitve v svojem imenu in za svoj račun, na podlagi pogodbe s slovenskim naročnikom. Za delovno dovoljenje v takem primeru zaprosi tuji delodajalec (in ne naročnik del). Zakon določa tudi pogoje za nameščanje tujih delavcev. Tuji delodajalec lahko začasno premesti delavce iz kraja stalne zaposlitve v tujini na delo v podružnico v Republiki Sloveniji. V takem primeru mora tudi delodajalec pridobiti dovoljenje za delo, ki pa ni vezano na kvoto. Na tak način so lahko tuji delavci nameščeni v Republiki Sloveniji največ za eno leto, pod pogojem, da obstaja vzajemnost.

Zakon posebej opredeljuje gibanje oseb znotraj združb, ki ga šteje za dopustno v primeru, ko ima tuja pravna oseba v Republiki Sloveniji registrirano podružnico ali gospodarsko družbo. Zakon določa, da v takem primeru tuj delodajalec začasno napoti na delo posamezne delavce, zlasti tiste osebe, ki zasedajo vodilni položaj, tiste ki imajo

---

<sup>27</sup> Po zadnjih podatkih približno 43.700 tujcev (SURs).

<sup>28</sup> Kar pa tudi ureja Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo.

posebna znanja bistvenega pomena za družbo ipd.<sup>29</sup> Zakon predvideva izdajo dovoljenja za delo tudi v primeru, ko gre za namen usposabljanja oziroma izpopolnjevanja tujca.

## **6.2 Nameščanje tujih delavcev**

S to obliko dela je omogočeno, da tuji delodajalec začasno premesti delavce iz kraja stalne zaposlitve v tujini na delo v podružnico oz. drugo organizacijsko enoto poslovanja, s katero je tržno prisoten v RS ali k drugemu delodajalcu s sedežem v RS. Tudi tu mora tuji delodajalec pridobiti dovoljenje za delo za svoje delavce in prijaviti delo. Dovoljenje za delo se izda brez preverjanja stanja in razmer na trgu dela v okviru posebne kvote, ki je določena za napotene delavce. Izda se za čas, določen s pogodbenim rokom za dokončanje del in se lahko tudi podaljša, vendar le iz utemeljenih razlogov. Tuji delavci so lahko v RS nameščeni največ eno leto, razen če ni drugače določeno.

Zanje morajo veljati slovenski delovnopravni pogoji in v času opravljanja del v RS morajo biti ustrezno zdravstveno zavarovani v skladu s predpisi RS.

## **6.3 Usposabljanje in izpopolnjevanje tujcev**

Dovoljenje za delo, ki se izda za te namene, je praviloma vezano na primere, ko ima RS sklenjen tovrstni sporazumi z državo, katere državljan je tujec. Tovrstna oblika sodelovanja z drugimi državami ima za namen prenos znanja oz. posebno obliko tehnične pomoči državam v razvoju in v tranziciji, s težnjo, da se hitreje vzpostavijo pogoji za povečan obseg medsebojne menjave blaga, storitev in kapitala z državami pogodbenicami.

Program v RS se izvaja na podlagi pogodbe o zaposlitvi tujca za določen čas za največ eno leto. Možno je podaljšanje za največ šest mesecev iz utemeljenih razlogov. Dovoljenje za dela tujca se izda na vlogo organizatorja izobraževanja, ta pa je tudi zavezanec za prijavo dela. Dovoljenje za delo se izda v okviru kvote, neodvisno od stanja in razmer na trgu dela. Tujec se lahko praviloma le enkrat vključi v posamezni program usposabljanja ali izpopolnjevanja. Program je možno izvajati tudi brez sklenitve delovnega razmerja, vendar mora biti v tem primeru sklenjena pisna pogodba med nosilcem programa in organizacijo, ki izvaja program, s katero se uredijo medsebojna razmerja pogodbenih strank.

## **6.4 Sezonsko delo tujcev**

Sezonsko delo tujcev se uvršča med tiste oblike dela, ki se po evropskih standardih urejajo na način, ki ne omogoča novih emigracijskih tokov. Temu cilju ustreza tudi

---

<sup>29</sup> To pa je v skladu s uveljavljanjem sodobnih strategij v okviru različnih modelov kot je na primer model razvijanja kompetenc zaposlenih (Možina 2002, 26).

slovenska zakonodaja z določitvijo subjektov in časovnih omejitev glede trajanja delovnih dovoljenj, kakor tudi pogojev za njihovo ponovno izdajo.

Sezonsko delo se smatra kot občasna oblika dela, odvisna od menjave letnih časov. Dovoljenje zanj je dopustno le v primeru, če je povpraševanje na trgu dela občasno večje od ponudbe. V trenutnih razmerah se takšen razkorak kaže predvsem na področju kmetijstva, gozdarstva in gradbeništva, ki so v zakonu tudi posebej urejena.

Tujec, ki opravlja sezonsko delo, mora imeti stalno prebivališče v tuji državi, s čimer se zagotavlja omejitev aktivnega priseljevanja. Zavezanec za izdajo dovoljenja za delo in za prijavo ter za odjavo dela je vsakokratni delodajalec. Ta tudi sklene s tujcem delovno razmerje za določen čas, razen kadar delo traja manj kot en mesec in kadar se delo opravlja na področju kmetijstva in gozdarstva. Dovoljenje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu se lahko podaljšuje največ trikrat letno, če skupno trajanje dela ne presega šest mesecev v koledarskem letu. Sezonska delo v gradbeništvu pa je omejeno na največ devet mesecev v kateremkoli dvanajstmesečnem obdobju. Obvezna je vmesna prekinitve pred ponovno izdajo dovoljenja istemu tujcu. Z izjemo teh dveh primerov pa lahko tujec v koledarskem letu samo enkrat pridobi dovoljenje za delo z veljavnostjo do treh mesecev.

Dovoljenje za delo se izda v okviru kvote, ki je določena za sezonsko delo in samo pod pogojem, da tujcu v zadnjih dveh letih pred vložitvijo vloge ni bila izrečena kazen za prekršek po ZZDT.

Glede na novo ureditev se ocenjuje, da bodo nove oblike vključevanja tujcev na trg dela zlasti pomembno vplivale na spremembo strukture na področju gradbeništva, kmetijstva in gozdarstva, saj bodo delodajalcem omogočale dodatne možnosti za pokrivanje konic pri izvajanju investicij, kakor tudi za njihovo vključevanje na tuje trge.

### **6.5 Delo tujih poslovodnih delavcev**

Za tuje poslovodne delavce v RS so predpisana delovna dovoljenja, ki se razlikujejo glede na ta, ali je poslovodna oseba odgovorna delodajalcu in medsebojna razmerja temeljijo na pogodbenem odnosu, ali pa se poslovodna oseba šteje za samozaposleno osebo. V prvem primeru se izda dovoljenje za delo na vlogo delodajalca za čas trajanja mandata. V primeru samozaposlenosti tujca pa mora le-ta sam pridobiti osebno delovno dovoljenje za samozaposlitev.

### **6.6 Pogodbene storitve tujcev na podlagi prijave dela**

Dovoljenje za delo lahko pridobi samozaposleni tujec oz. tujec, ki ni registriran za opravljanje dejavnosti s stalnim prebivališčem izven RS samo v utemeljenih primerih, ko se zahteva specialistično znanje izvajalca, ki ga na notranjem trgu ni mogoče zagotoviti. Dovoljenje za delo se lahko izda večkrat v koledarskem letu, vendar skupno največ za 90 dni. Z veljavnostjo do enega leta pa se izda tujcem, ki opravljajo storitve

na področju znanosti, kulture, športa, zdravstva in izobraževanja, kadar sicer ni pogojev za sklenitev delovnega razmerja. V pristojnosti zavoda za zaposlovanje je ugotavljanje utemeljenosti za izdajo dovoljenja glede na stanje in razmere na trgu dela ter razpoložljivo kvoto.

### **6.7 Interventne storitve tujih podjetij**

V tem primeru se pogodbene storitve izvajajo le na podlagi prijave dela, brez delovnih dovoljenj. S tem država omogoča neoviran pretok storitev, ki so z vidika vpliva na trg delovne sile zanemarljive, pomembno pa vplivajo na uresničevanje gospodarskega in javnega interesa. Tako zakon loči med štirimi oblikami pogodbenih storitev: storitve tujih umetnikov in poklicnih ustvarjalcev, sejemske storitve, storitve, vezane na dobavo blaga in servisiranje ter interventne storitve.

Tuji umetniki in ustvarjalci lahko svoje storitve v RS izvajajo brez delovnega dovoljenja največ sedem dni, vendar v skupnem seštevku ne več kot 30 dni v koledarskem letu. Izjeme so cirkuške predstave in zabavišni parki, ko je delo brez delovnih dovoljenj dovoljena za čas odobrenega bivanja v državi. Edini pogoj za te storitve je prijava dela na zavodu za zaposlovanje, zavezanec zanjo pa je prireditelj oziroma naročnik.

Sejemske storitve se lahko izvajajo brez delovnega dovoljenja za čas trajanja sejma. Zavezanec za prijavo dela je tuji delodajalec, ki razstavlja svoje proizvode.

Storitve, vezane na dobavo blaga in servisiranje se lahko izvajajo do največ sedem dni v enkratnem trajanju, zavezanec za prijavo dela pa je domači naročnik, za katerega tuji delodajalec s svojimi delavci opravljajo storitve.

Interventne storitve tujih podjetij se izvajajo zaradi odprave gospodarske škode ter drugih posledic, ki nastanejo zaradi naravnih in drugih nesreč oz. zaradi reševanja življenj in podobnih ukrepov na pobudo domačega naročnika, ki je tudi zavezanec za prijavo dela. V takšnih primerih je čas za prijavo dela najkasneje v treh dneh po prihodu tujcev v državo. Opravljanje storitev lahko traja največ 30 dni; v primeru potrebe pa daljši prisotnosti pa je nujno pridobiti dovoljenje za delo.

V primeru, ko se ponudnikom storitev iz RS v drugi državi ne dovoljuje izvajanja zgoraj navedenih storitev, lahko tudi RS poostri pogoje in za te storitve predpiše izdajo delavnih dovoljenj.





## 7 ANALIZA ZAPOSLOVANJA TUJCEV V SLOVENIJI

Problematika zaposlovanja tujcev v Sloveniji je postala v zadnjih petnajstih letih, to je v obdobju po osamosvojitvi, izredno pestra. V primerjavi z razmerami v bivši jugoslovanski federaciji je čisto drugačna in z mnogih vidikov povsem neprimerljiva. To je mogoče zapisati kljub dejstvu, da je območje bivše federacije še zmeraj najpomembnejši rezervoar tujih delavcev, ki se na različne načine zaposlujejo v Sloveniji.<sup>30</sup>

Vendar takratni priseljenci iz drugih delov SFRJ v Sloveniji niso imeli formalnega statusa tujcev, saj so bili državljani iste države. Selitev z drugimi državami pa ni bilo veliko. Z vzhodno evropskimi državami so bile meje zaprte, za priseljence iz evropskih kapitalističnih držav pa Slovenija ni bila dovolj privlačna.

Z razpadom SFRJ in osamosvojitvijo Slovenije pa so se razmere spremenile. Slovenija je v začetnem obdobju nove države zelo liberalno omogočila pridobitev državljanstva vsem, ki so se priselili k nam in imeli tukaj stalno prebivališče. Mnogi so to možnost izrabili, nekateri pa so se odločili tudi drugače. Ne glede na to, pa je razpad bivše države povzročil, da je Slovenija zabeležila negativen selitveni saldo v letih 1991 in 1992 (SL-96, 101). Ta je bil večinoma povezan z odhodom jugoslovanske armade iz Slovenije (Malačič, 2006, 112).

### 7.1 Zaposlovanje tujcev v Sloveniji v obdobju 1992-2000

Z nastankom samostojne slovenske države se je hitro pokazala potreba po sprejemu zakonske ureditve zaposlovanja tujcev oziroma oseb brez slovenskega državljanstva. Tak zakon je bil sprejet leta 1992. Sprejetje zakona je pravno formalno uredilo zaposlitveni status tujcev v Sloveniji in hkrati omogočilo nastajanje statistike zaposlovanja tujcev pri nas. Zakon je vpeljal osebna delovna dovoljenja (ODD) za določen in nedoločen čas ter delovna dovoljenja (DD). ODD so lahko pridobili posamezniki pod posebnimi pogoji, ki so bili pretežno vezani na dolžino bivanja v Sloveniji. DD pa so se izdajala na zahtevo delodajalcev. Prva, ki so bila izdana za nedoločen čas, so praktično izenačevala položaj tujcev na slovenskem trgu dela z domačimi delavci. Druga ODD pa so veljala le eno leto. Po izteku veljavnosti pa je moral delodajalec za tega tujca zaprositi za izdajo novega DD.

Leto za tem, ko je bil zakon o tujcih sprejet, torej leta 1992, se je v Sloveniji nahajalo čez 36.000 tujcev.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Slovenija je bila v bivši državi privlačna za priseljevanje iz vseh preostalih delov federacije. Najbolj intenzivno je bilo priseljevanje v 1970-ih letih, ko je imela takratna republika pozitiven selitveni saldo z vsemi ostalimi federalnimi deli (Malačič 2006, 151).

<sup>31</sup> Število vseh DD konec leta 1992 je bilo visoko in je znašalo 36.634. Tako visoko število ni bilo posledica prihoda vseh teh ljudi v Slovenijo v tem letu, ampak je bilo posledica spremembe statusa številnih ljudi, ki so večinoma že bili v Sloveniji, pa so se iz takšnih ali

Število izdanih ODD za nedoločen čas v letih od 1993 do 2000. je ostalo nespremenjeno.<sup>32</sup>

V obravnavanih letih, ne da bi upoštevali prvih dveh let, na zahtevo slovenskih delodajalcev izdanih okrog 60 % vseh DD, ki so bila veljavna ob koncu posameznega leta. Več kot očitno je, da so bili v Sloveniji prisotni številni dejavniki, ki so spodbujali povpraševanje po delu tujih delavcev kljub razmeroma visoki domači brezposelnosti.

Verjetno najbolj pomembna značilnost tujih delavcev v Sloveniji, vsaj z vidika trga dela, je njihova izobrazba. Tuji delavci v Sloveniji v obdobju do leta 2000 so bili izredno slabo izobraženi. Kar pomeni, da so naši delodajalci povpraševali pretežno po delu slabo izobraženih delavcev.<sup>33</sup>

Druga pomembna značilnost tujih delavcev je poreklo od kod prihajajo. Leta 1995 je bilo kar 96,7 vseh DD tujcem v Sloveniji izdanih osebam po poreklu iz držav nastalih na ozemlju nekdanje skupne države. Do leta 2000 se je ta delež le malenkostno znižal na 94,4.

Med posameznimi državami je po DD na prvem mestu Bosna in Hercegovina, ki ji leta 1995 sledijo Jugoslavija (kasnejša Srbija in Črna Gora), Hrvaška in Makedonija. Leta 2000 pa sta Jugoslavija in Hrvaška zamenjali mesti, Bosna in Hercegovina pa je sama imela kar 50,1 % vseh veljavnih DD v Sloveniji ob koncu tega leta. Z drugimi besedami, vsak drugi tuji delavec je ob koncu leta 2000 bil po poreklu iz te države (Malačič 2006, 148).

## **7.2 Zaposlovanje tujcev v Sloveniji v obdobju 2001–2007**

V tej nalogi bom podrobneje analiziral področje zaposlovanja tujcev v Sloveniji v obdobju od leta 2001 naprej. Za to obdobje imamo na voljo tudi veliko bolj podrobne statistične podatke, kakor so bili kadarkoli na voljo v prvem desetletju po osamosvojitvi Slovenije.

---

drugačnih razlogov znašli v vlogi tujca. V naslednjem letu je ekonomska kriza, ki sta jo povzročila predvsem izguba tradicionalnih trgov in gospodarska in družbena tranzicija, znižala število vseh DD tujcev za 13,9 %. Vendar se je to število že v letu 1994 ponovno precej povečalo in se v letih do leta 2000 gibalo med 34.768 in 40.320 (Malačič 2006, 64).

<sup>32</sup> Odstotek teh dovoljenj sicer nekoliko niha, vendar le zaradi sprememb DD v posameznih letih. Razlog za stalnost ODD je v dolgem bivanju v Sloveniji, ki je bilo potrebno za izdajo takega dovoljenja (Malačič 2006, 68).

<sup>33</sup> Leta 1995 je imelo 87,5 % tujih delavcev nižjo in le 12,5 % višjo izobrazbo. Do leta 2000 se je stanje še za malenkost poslabšalo. Izobrazbena struktura tujih delavcev po poreklu iz držav bivše SFRJ je bila slabša, tista iz drugih držav pa precej boljša od povprečja. Vendar slednja zaradi nizkega števila tujih delavcev iz drugih držav ni pomembneje vplivala na celotno sliko. Med posameznimi državami nastalimi na ozemlju SFRJ pa so imeli nekoliko boljšo izobrazbeno strukturo le delavci iz Hrvaške. Med njimi je skoraj vsak četrti imel višjo izobrazbo (Malačič 2006, 55).

Znotraj obdobja 2001-2007 posebej izstopa vstop Slovenije v EU s 1. majem leta 2004. Članstvo v EU je za zaposlovanje tujcev v naši državi posebej pomembno zaradi uveljavljanja prostega pretoka oseb in uveljavljanja enotnega trga dela v EU. Države članice EU-15 (stare države članice), razen Irske, Velike Britanije in Švedske, so na področju prostega gibanja delavcev za države članice EU-8 (nove države članice, razen Malte in Cipra) uveljavile prehodno obdobje.<sup>34</sup>

Ključna je tudi povezanost ZZDT in resolucije o migracijski politiki, s katero Državni zbor določi temelje politike zaposlovanja in dela tujcev. ZZDT obvezuje vlado, da v skladu z migracijsko politiko in ob upoštevanju stanja in gibanja na trgu dela letno določi kvoto DD, s katero omeji število tujcev (državljanov tretjih držav) na slovenskem trgu dela. Zgornja meja kvote je 5 % aktivnega prebivalstva R Slovenije po podatkih Statističnega urada (SURS).<sup>35</sup> Pomembno pa je, da se v kvoto ne všttevajo tujci z osebnim delovnim dovoljenjem (ODD), poslovodni delavci in tisti tujci, ki ne potrebujejo DD. S tega vidika so najpomembnejši deli kvote dovoljenja za zaposlitev (DZ) in dovoljenja za delo (DD), kamor spada sezonsko delo, napoteni in poslovodni delavci, usposabljanje in izpopolnjevanje tujcev ter individualne storitve tujcev.

### ***7.2.1 Demografske značilnosti zaposlenih tujcev v Sloveniji***

Najbolj očitna demografska znaka sta spol in starost. Pogosto pa med demografskimi znaki obravnavamo tudi še nekatere druge, kot je npr. zakonsko stanje, vendar so ti za naše namene manj pomembni. Dejstvo pa je tudi, da o teh značilnostih, ki bi posredno vsaj deloma govorili tudi o socialnem stanju, preprosto nimamo na voljo nobenih podatkov. O njihovem socialnem statusu lahko sklepamo le posredno, na osnovi izobrazbe in poklicev. Ti večinoma kažejo, da je njihov socialni status nizek. Glede na spol tujcev je delež moške populacije v zadnjem času začel naraščati. Del ženske populacije pa narašča od samega začetka. Razmerje med moškimi in ženskim, skozi obravnavano obdobje pa ostaja nespremenjeno.

Starostna struktura zaposlenih tujcev je odvisna od posamezne vrste izdanega DD. Malo posplošeno bi lahko rekli, da se izdajajo ODD starejšim, DZ in še posebej DD pa mlajšim tujim delavcem. Izrazito stara je bila struktura ODD leta 2001, kar je bila posledica prehoda iz razmer, ki jih je urejala stara zakonodaja v nove razmere.

---

<sup>34</sup> Na področju urejanja zaposlovanja in dela tujcev v Sloveniji je preteklo obdobje zaznamovalo (Šepec 2006, 2):

- vstop Slovenije v EU in uveljavitev pravice do prostega pretoka delavcev in storitev med delavci EU (od 1. 5. 2004),
- uveljavitev kvotnega sistema pri izdaji delovnih dovoljenj (od leta 2004dalje),
- uveljavitev novele zakona o zaposlovanju in delu tujcev (od 25. 11. 2005).

<sup>35</sup> Po podatkih iz 1. četrletja 2006 znaša to število 50.800 oseb (SI 152/2006, 5).

Determinante starostnih struktur posameznih vrst DD so izrazito ekonomsko in deloma tudi zgodovinsko določene. Starejša starostna struktura tujcev z ODD je posledica njihovega daljšega bivanja v Sloveniji in leta 2001 deloma še prehoda iz starega sistema. Pri tej skupini je prisoten proces staranja delovne sile, podobno kot pri celotnem slovenskem aktivnem prebivalstvu. Pri ostalih skupinah DD pa pridejo bolj do izraza ekonomski dejavniki. Očitno je v Sloveniji večje povpraševanje po mladih tujih delavcih, še posebej za sezonska in kratkotrajna dela (Malačič, 2006, 138).

Če pogledamo še strukturo DD znotraj posameznih starostnih razredov tujcev, ki so jim bila izdana DD v Sloveniji, lahko vidimo, da v dveh najstarejših starostnih razredih izrazito prevladujejo deleži ODD. Pri dveh najmlajših starostnih razredih pa v začetnih letih proučevanega obdobja zasledimo prevladujoč delež DZ, v drugi polovici proučevanega obdobja pa postaja v razredu do 29 let vse bolj pomemben delež DD, ki je v letu 2006 celo dominanten, v starostnem razredu 30–39 let pa je v letih 2003–2006 dominanten delež ODD. Porazdelitev pri EU prijavih je nekoliko bolj nagnjena k najmlajšima dvema razredoma.

V prihodnje lahko najbrž pričakujemo, da se bo povpraševanje po mlajših tujih delavcih še povečalo. To bo posledica vse resnejšega staranja domače delovne sile.

### ***7.2.2 Poklicna in izobrazbena struktura zaposlenih tujcev v Sloveniji***

Ekonomsko najbolj pomembne strukture zaposlenih tujcev so brez dvoma strukture, ki nam kažejo njihove poklice in izobrazbeno raven. Podobno kot do sedaj so nam na voljo posebej obdelani podatki ZRSZ po stanju 30. 6. v posameznem letu.

Pri podatkih o poklicih tujcev v evidenci ZRSZ pa je problem v tem, da poklici niso definirani na standarden način, kot je običajno v socialno ekonomski statistiki. Zaradi tega tudi ni mogoče uporabiti Standardne klasifikacije poklicev, ki jo uporablja SURS in drugi, ki se ukvarjajo s socialno ekonomsko statistiko.<sup>36</sup>

Zaradi vsega tega je treba biti pri podatkih o poklicih tujcev izredno previden, ker ti preprosto ne zadovoljujejo sodobnih statističnih standardov.

Osnovna ugotovitev o izobrazbi tujcev na slovenskem trgu dela v obdobju 2001–2006 je v osnovi enaka, kot smo ugotavljal že za obdobje pred veljavnostjo sedanjega

---

<sup>36</sup> Podatki o poklicih tujcev, ki so na voljo v evidenci ZRSZ, pa so v resnici neka mešanica izobrazbe in poklica. Več primerov kaže, da je kot poklic preprosto navedena izobrazba (npr. osnovnošolska, srednja ali višja strokovna izobrazba, magisterij ipd.). V skupini nižje izobraženih je kategorija z najvišjim številom izdanih DD delavec brez poklica, ki ji sledita kategoriji gradbeni in pomožni delavec. Nekateri poklici so navedeni bolj, drugi pa manj podrobno. Tipična primera sta npr. tesar in tesar opažev ter zidar in zidar za zidanje in ometavanje. Če se pri zidarju pojavlja opis »zidar za zidanje« to kaže površnost in v veliki meri tudi neustreznost zbranih podatkov. Nenatančnost pa ni značilna le za poklice z nižjo izobrazbo. Tudi pri tistih, ki zahtevajo terciarno izobrazbo, pogosto ni čisto jasno, za katere kategorije v resnici gre (Malačič 2006, 46).

zakona, torej pred letom 2001. Pri vseh vrstah DD je bila v Sloveniji v letih 2001-2007 izrazito dominantna nižja izobrazba. Nekoliko je pri tem moteč razred neznano, kar pa ne velja za vse vrste DD.<sup>37</sup>

### **7.3 Prihodnji trendi imigracij v Sloveniji**

Slovenija se je že pred 40–50 leti spremenila iz emigracijskega v imigracijsko območje. Na začetku so bile neto migracije pozitivne z drugimi deli nekdanje SFRJ in negativne z drugimi državami. Pozitiven saldo je do razpada SFRJ še narasel. Sledili sta leti 1991 in 1992 z negativnim migracijskim saldonom, nakar je priseljevanje v Slovenijo ponovno vseskozi večje kot izseljevanje iz naše države.

V prihodnjih letih in desetletjih se bo v Sloveniji zanesljivo povečeval pomen pozitivnega migracijskega salda.<sup>38</sup> Podrobnejšo predstavo o prihodnjih imigracijah v Slovenijo je mogoče videti v projekcijah prebivalstva Slovenije. Še posebej je pri tem koristno primerjati projekcije na osnovi naravnega gibanja in projekcije z vsemi komponentami rasti prebivalstva.<sup>39</sup> Projekcije izhajajo iz neto selitvenega salda 3000 oseb na prelomu stoletja. Posamezne variante projekcij, nizka, srednja in visoka se v konkretni hipotezi selitev med seboj razlikujejo, vendar vse tri variante predvidevajo rast neto priselitev do leta 2036. Neto priselitve bi naj naraščale do zadnjega petletnega projekcijskega obdobja do 5.200, 8.800 in 13.500 oseb povprečno na leto zaporedoma za nizko, srednjo in visoko varianto projekcij.<sup>40</sup>

Zelo verjetno bo velika večina neto imigrantov iz kategorije aktivnega prebivalstva. Večji del teh oseb si bo pridobil stalno bivanje in s tem status običajnega prebivalca Slovenije. Tuji delavci bodo najprej prihajali na začasna dela. Nekateri med njimi bodo vzpostavili trajnejša delovna razmerja z našimi delodajalci in si s tem ustvarili pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje pri nas in s tem za ODD. Na ta način se bodo vključili v aktivno in tudi v običajno prebivalstvo Slovenije.

---

<sup>37</sup> Če pogledamo skupine izobrazbe po vrstah DD, lahko vidimo, da pri obeh izobrazbenih skupinah prevladujejo ODD. V letih 2004-2006 ima ta vrsta DD več kot polovičen delež tako v nižji kot v višji izobrazbeni skupini. Deleži DZ in DD v obeh izobrazbenih skupinah pa nekoliko bolj nihajo, očitno v skladu s konjunktturnimi nihanjem na slovenskem trgu dela (Malačič 2006, 139).

<sup>38</sup> Že v letu 2005 je znašal selitveni prirast v Sloveniji 6436 oseb. Velikost tega salda je na ravni najvišjih neto priselitev v Slovenijo iz druge polovice 1970-ih let (Slovenija v številkah 2005, 18).

<sup>39</sup> Takšna primerjava je bila narejena na primeru projekcij prebivalstva Slovenije za obdobje 2001–2036 (Malačič 2003, 176–180).

<sup>40</sup> Zanimivo pri tem je, da celo tako visoke priselitve ne bodo mogle drugega kot zgolj malenkostno omiliti pretirano staranje prebivalstva Slovenije in znotraj tega staranje slovenskega aktivnega prebivalstva. Kumulativni migracijski prirast prebivalstva Slovenije v obdobju 2001–2036 pa bo znašal 146.214, 217.943 in 292.819 oseb po nizki, srednji in visoki varianti projekcij zaporedoma (Malačič 2003, 179).

Za prihodnje desetletje lahko predvidevamo, da se bodo večji del tega obdobja ohranile osnovne značilnosti dosedanjega zaposlovanja in dela tujcev pri nas. Prihajali bodo pretežno moški v starosti med 25 in 49 let, bolj nižje kot višje izobraženi, ki se bodo zaposlovali v predelovalnih dejavnostih in še posebej gradbeništvu. Pri primarnih dejavnostih ne moremo pričakovati kakih večjih sprememb, gotovo pa bo prišlo do naraščanja deleža zaposlitev in dela v terciarnih dejavnostih. Slednje se bo še posebej pokazalo pri EU prijavi že v prihodnjem kratkoročnem obdobju, saj je Vlada RS maja 2006 sprejela odločitev in ukinila načelo vzajemnosti, kar pomeni da je omogočeno prosto gibanje delavcev oziroma prost dostop na slovenski trg dela za vse državljane EU in EGP.

Realno možno pa je, da bi v prihodnjih desetih letih prišlo do članstva Hrvaške v EU, saj je ta država že začela pogajanja o članstvu. To članstvo naše južne sosedice pa bi še posebej vplivalo na razmere na slovenskem trgu dela. Na to bi posebej vplivala geografska bližina, tradicionalne povezave, pa tudi sorazmerno velike razlike v gospodarski razvitosti, višini plač in obsegu brezposelnosti. Če bi se priključila EU še kakšna izmed držav Zahodnega Balkana, recimo Črna Gora, Makedonija ali morda še kakšna druga država, bi bil vpliv na slovenski trg dela še večji. Vendar je danes prihodnje širitve, ki bi morebiti lahko zajele tudi Turčijo, nemogoče natančno napovedati. EU bo morala pred nadaljnjimi širitvami rešiti vrsto resnih institucionalnih vprašanj in dilem. Od učinkovitosti teh rešitev pa bo prav gotovo odvisno prihodnje širjenje EU.

## 8 ZAKLJUČEK

Slovenija je že dolgo sestavni del migracijskih procesov. Dolgo časa smo z emigracijami izgubljali velik del narodovega potenciala. V času demografskega prehoda se je naše prebivalstvo povečalo le za 80 %, medtem ko se je prebivalstvo mnogih evropskih držav povečalo za dva do štirikrat. V obdobju med 1890 in 1914 smo bili med regijami v Evropi z največjo emigracijo. Do nastanka samostojne slovenske države so se k nam priseljevali predvsem ljudje iz drugih območij nekdanje SFRJ in le malo tujcev iz drugih držav. Zato se v tem obdobju nismo srečevali z omembe vrednim delom tujcev pri nas, pa tudi posebne zakonodaje za to področje praktično nismo imeli.

Leta 1992 je bil v državnem zboru sprejet prvi zakon o zaposlovanju tujcev, saj ga je nova država nujno potrebovala. Bil je kratek in je urejal le najpreprostejše. Leta 2000 je bil sprejet nov ZZDT, ki je obširno uredil zaposlovanje in delo tujcev Sloveniji. Tako prvi kot drugi zakon sta doživela nekaj popravkov, ki pa so le podrobneje razdelali nekatera zakonska določila. Sedanja zakonodaja je podobna tisti, ki velja v drugih razvitih evropskih državah, usklajena pa je tudi s pravnim redom EU.

Naše ekonomske imigracije, kakor bi lahko malo bolj na splošno rekli zaposlovanju in delu tujcev, so odraz zgodovinske tradicije, sedanje gospodarske strukture in razvitosti ter povpraševanja in ponudbe na trgu dela. Specifičnost ponudbe kljub sorazmerno visoki brezposelnosti pušča veliko prostora za zaposlovanje in delo tujcev na posameznih segmentih trga dela.

Dosedanji razvoj in sedanja gospodarska struktura v Sloveniji bosta še nekaj časa zagotavljala nadaljevanje dosedanjih glavnih značilnosti zaposlovanja in dela tujcev na slovenskem trgu dela. To bo verjetno še naprej glavna determinanta vseh tistih značilnosti tujih delavcev, ki sem jih prej predstavil.

Na segmentih trga dela, ki jih obvladuje zaposlovanje in delo tujcev v Sloveniji pa se bodo postopoma začeli uveljavljati tudi novi in spremenjeni procesi. To moramo zelo realno pričakovati, saj je dinamika gospodarskega razvoja in intenzivnost tehnoloških sprememb v sodobnem razvitem svetu, katerega del je tudi Slovenija, tako hitra in izrazita, da lahko že v enem samem desetletju pride do velikih in nepričakovanih sprememb. Deloma bodo te spremembe odvisne tudi od tega, v kolikšni meri jih bo znala naša ekonomska politika omogočati. analize so pokazale, da bi bilo potrebno predvsem izrazito dvigniti raven znanja, izobraženosti, usposobljenosti in talenta tujcev, ki jih sprejemamo na našem trgu dela.





## LITERATURA IN VIRI

### Literatura

- Belčič, Franc. 2002. *Proces zaposlovanja kadrov*. Kranj: Moderna organizacija.
- Belopavlovič, Nataša. 2000. Za zaposlovanje tujcev – nova ureditev. *Pravna praksa* 19 (31): 16, 25.
- Castles, Stephen in Mark J. Miller. 2003. *The age of migration: international population movements in the modern world*. London: Macmillan Press LTD.
- Christensen-Verlič, Barbara. 2002. *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Devetak, Gabrijel. 2005. Osnove managementa zaposlenih. *Organizacija* 38 (1): 51.
- Dušič, Gornik Breda. 2007. Ene v okviru kvot, druge s posredniki. *Dolenjski list* 58 (19): 13–14.
- Ehrenberg, Ronald G. in Robert S. Smith. 1994. *Modern labor economics: theory and public policy*. New York: HarperCollins College.
- Intihar, Urška. 2003. *Proces zaposlovanja tujcev*. Diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede.
- Klinar, Peter. 1976. *Mednarodne migracije: sociološki vidiki mednarodnih migracij v luči odnosov med imigrantsko družbo in imigrantskimi skupnostmi*. Maribor: Obzorja.
- Lušič-Hacin, Martina. 1999. *Multikulturalizem in migracije*. Ljubljana: ZRC.
- Malačič, Janez. 2006. *Demografija: teorija, analiza, metode in modeli*. 6. izdaja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Malenšek, Breda. 2006. Priložnost za male delodajalce, ki to je - in tudi ni : kvote za zaposlovanje tujcev v letu 2006. *Obrtnik* 35 (3): 8–9.
- Medved, Felicita. 1998. Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije. *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije* 24 (38): 9–77.
- Možina, Stane. 2002. *Menedžment kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Radak, Radivoj. 2007. Pravice tujcev na Zavodu za zaposlovanje RS. *Pravna praksa* 26 (19): 24.
- Svetličič, Marjan. 2004. *Globalizacija in neenakomeren razvoj v svetu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Tapinos, Georges. 1999. *Clandestine immigration: economic and political issues. Trends in international migration: continuous reporting system on migration (SOPEMI)*. Annual report. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Tapinos, Georges. 2000. Illegal immigrants and the labour market. *OECD Observer*. [Http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid=190](http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid=190) (avgust 2008).
- Ušen, Severina. 2003. *Socialna varnost tujcev*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Zvone. 2004. *Poglavja iz delovnega in socialnega prava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- Vodovnik, Zvone. 2005. *Caratteri peculiari della regolamentazione del mercato del lavoro sloveno. Cittadinanza Europea, accesso al lavoro e cooperazione guidiziaria*. Trieste : Edizioni Università di Trieste.
- Vodovnik, Zvone. 2005. Globalizacija in razvoj delovnega prava: vloga države v razmerjih socialnega partnerstva. *Delavci in delodajalci* 5 (2/3): 177–194.
- Vodovnik, Zvone. 2005: *Položaj in vloga managementa na področju delovnih razmerij*. Koper: Fakulteta za management.
- Vodovnik, Zvone. 2006. Lavoro, mercato ed accesso all'occupazione degli stranieri in Slovenia dopo l'allargamento dell'UE. *Il lavoro nella giurisprudenza* 14 (8): 739–741.

#### *Pravni viri*

- Direktiva evropskega parlamenta in sveta* 96/71/ z dne 16. decembra 1996.
- Navodilo za preverjanje izpolnjevanja pogojev za čezmejno izvajanje storitev tujih podjetij z napotenimi delavci. *Uradni list RS*, št. 70/2003).
- Pravilnik o postopkih in dokazilih za odločanje o izdaji delovnih dovoljenj. *Uradni list RS*, št. 120/2005.
- Pravilnik o postopku prijave in objave prostega delovnega mesta ter načinu sporočanja podatkov Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje. *Uradni list RS*, št. 50/99.
- Pravilnik o postopku prijave in odjave dela tujcev. *Uradni list RS*, št. 7/2001, 37/2006.
- Pravilnik o vrstah, postopkih in načinih vodenja evidenc tujcev, ki se zaposlijo in delajo na ozemlju Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 68/2003.
- Uredba o določitvi kvote delovnih dovoljenj za leto 2005, s katero se omejuje število tujcev na trgu dela. *Uradni list RS*, št. 31/2005.
- Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
- Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS*, št. 42/2002, št. 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl. US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit.
- Zakon o državljanstvu RS. *Uradni list RS*, št. 1/1991, št. 30/1991-I, 38/1992, 61/1992 Odl. US: U-I-69/92-30, 61/1992 Odl. US: U-I-98/91-21, 13/1994, 13/1995 Odl. US: U-I-124/94-8, 29/1995-ZPDF, 59/1999 Odl. US: U-I-89/99, 96/2002, 7/2003-UPB1, 127/2006, 24/2007-UPB2.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. *Uradni list RS*, št. 80/1999, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007.
- Zakon o upravnih taksah. *Uradni list RS*, št. 8/2000, št. 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1, 45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 40/2004-UPB1, 91/2005, 114/2005-UPB2, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 popr.), 14/2007, 42/2007-UPB3, 126/2007.
- Zakon o zaposlitvi in delu tujcev. *Uradni list RS*, št. 66/2000, št. 101/2005, 4/2006-UPB1, 52/2007, 76/2007-UPB2.

## Drugi viri

- Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in sveta. 1996. [Http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/napoteni\\_direktiva.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/napoteni_direktiva.pdf) (11. 4. 2007).
- Industrijska razmerja – ekonomsko socialni svet. 1998. *Ekonomsko ogledalo* 4 (2). [Http://www.gov.si/zmar/arhiv/izbor/2strinst/idr0298.html](http://www.gov.si/zmar/arhiv/izbor/2strinst/idr0298.html) (11. 4. 2007).
- GZS. 2007. *Okrogla miza – Prosti pretok delovne sile*. [Http://www.gzs.si/Nivo3.asp?ID=20166](http://www.gzs.si/Nivo3.asp?ID=20166) (18. 3. 2005).
- Penko Natlačen, Metka. 2007. *Zaposlovanje tujcev v RS po novem zakonu*. [http://www.gzs.si/slo/storitve/poslovne\\_informacije/pravna\\_podrocja\\_in\\_predpisi/delovno\\_pravo/zaposlovanje\\_tujcev\\_v\\_rs\\_po\\_novem\\_zakonu](http://www.gzs.si/slo/storitve/poslovne_informacije/pravna_podrocja_in_predpisi/delovno_pravo/zaposlovanje_tujcev_v_rs_po_novem_zakonu) (11. 4. 2007).
- Judgment of the Court (First Chamber) of 21 September 2006*. [Http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=433155:cs&lang=sl&list=433155:cs,429614:cs,424311:cs,423437:cs,421034:cs,420663:cs,397973:cs,&pos=1&page=1&nbl=7&pgs=10&hwords=napoteni~&checktexte=checkbox&visu=#texte](http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=433155:cs&lang=sl&list=433155:cs,429614:cs,424311:cs,423437:cs,421034:cs,420663:cs,397973:cs,&pos=1&page=1&nbl=7&pgs=10&hwords=napoteni~&checktexte=checkbox&visu=#texte) (21. 9. 2007).
- Praktični priročnik za napotitve delavcev-- v državah članicah Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švici*. [Http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_security\\_schemes/docs/posting\\_si.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/docs/posting_si.pdf) (13. 12. 2006).
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zaposlovanju in delu tujcev*. [Http://www2.gov.si/zak/Pre\\_Zak.nsf/0/f996b4ad7df97a37c125703b00364fa7?OpenDocument](http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/0/f996b4ad7df97a37c125703b00364fa7?OpenDocument) (11. 4. 2007).
- Terzič, Nataša. 2005. *Opravljanje dela v tujini*. [Http://www.revija.mojedelo.com/hr/opravljanje-dela-v-tujini-153.aspx](http://www.revija.mojedelo.com/hr/opravljanje-dela-v-tujini-153.aspx) (11. 4. 2007).
- SURS – Statistični urad RS. 2006. *Slovenija v številkah 2005*. Statistični podatki, SURS.
- Šepec, Miha. 2006. *Ureditev zaposlovanja in dela tujcev in delavcev iz EU v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje.
- Malačič, Janez. 2006. *Trendi zaposlovanja in ekonomskih migracij na slovenskem trgu dela. Zaključno poročilo*. [Http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/trendi\\_zaposlovanja\\_migracije\\_raziskava\\_feb07.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/trendi_zaposlovanja_migracije_raziskava_feb07.pdf) (28. 6. 2007).
- Vodovnik, Zvone. 2007. Je flexicurity mit ali uresničljiva možnost?. *Delo*, 23. oktober, 16.
- Zavod RS za zaposlovanje. 2008. *Vrste delovnih dovoljenj*. [Http://www.ess.gov.si/slo/dejavnost/tujci/vrstedelodovoljenj.htm](http://www.ess.gov.si/slo/dejavnost/tujci/vrstedelodovoljenj.htm) (15. 5. 2008).

