

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Marini

Ekonomске migracije v Sloveniji v obdobju gospodarskih
nihanj po vstopu Slovenije v Evropsko Unijo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Marini

Mentor: doc. dr. Andrej Kurnik

Ekonomске migracije v Sloveniji v obdobju gospodarskih
nihanj po vstopu Slovenije v Evropsko Unijo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

*Zahvaljujem se mentorju
doc. dr. Andreju Kurniku za strokovne
usmeritve in konstruktivno kritiko pri pripravi
diplomskega dela ter mojim najbližjim za
spodbudo in podporo.*

Ekonomске migracije v Sloveniji v obdobju gospodarskih nihanj po vstopu Slovenije v evropsko unijo

V globaliziranem svetu ekonomske migracije postajajo dejstvo, ki mu države s svojimi klasičnimi instrumenti nadzora niso več kos. Zlasti zato, ker v družbi vedno obstajajo argumenti za (ekonomske potrebe) in proti (občutek ogroženosti) migrantom. Trk potreb domače industrije, odvisne od procesov globalizacije, ki vedno potrebuje svežo delovno silo in sistema pravic v demokratičnih državah se kaže v izgubi nadzora države nad priseljevanjem. Prisotnost stalnega dotoka priseljencev pa ima pomembne gospodarske, družbene, socialne in kulturne posledice. Po drugi strani pa migracije s svojo številčnostjo problematizirajo koncepte državljanstva, nacionalnosti, identitete in samoumevnosti državljanskih pravic pred človekovimi pravicami.

Slovenija z vstopom v Evropsko Unijo svojo zakonodajo o zaposlovanju tujcev usklajuje s pravnim okvirjem Evropske Unije, ki delavcem migrantom priznava vedno več pravic. Prav tako pa se prilagaja spremenljivim gospodarskim razmeram in v času gospodarske rasti blaži pogoje za zaposlovanje tujcev ter jih v času gospodarske krize zaostruje. Kljub temu tuji delavci pridobijo osebna delovna dovoljenja in dovoljenja za stalno prebivanje in ostajajo v državi tudi v času ekonomske recesije.

Ključne besede: migracijske teorije, delovno dovoljenje, zaposlovanje tujcev

Economic migration in Slovenia in the times of economic fluctuations after the accession to the european union

Economic migration in a global world is becoming an issue that countries' classic instruments of control are no longer able to tackle. The reason mainly lies in the fact that there are always arguments for (economic needs) and against (feeling threatened) migrants. However, the clash of needs of domestic industry, which still depends on globalisation processes that always require a new workforce and rights systems in democratic states, means that countries lose control over immigration. On the one hand, a constant flow of immigrants brings important economic, social and cultural consequences. On the other hand, mass migration raises the issues of citizenship, nationality, identity and self-evidence of the rights of the citizen to be exercised before human rights.

In the process of joining the European Union Slovenia harmonizes its legislation on employment of foreigners with the European legal framework that grants more and more rights to immigrant workers. The legislation tries to adjust to the changing economic conditions, facilitating the employment of immigrants in times of economic growth and constricting it as the economy slows down. Nevertheless, the migrants obtain personal work permits, permanent residence permits and remain in the country even in times of recession.

Keywords: migration theories, work permit, employment of foreigners

KAZALO

1 UVOD	8
2 MIGRACIJE V EVROPSKEM PROSTORU OD LETA 1960 DO DANES	10
2.1 Postkolonialne migracije.....	10
2.2 Delovne migracije.....	11
2.3 Migracije v bivših socialističnih in komunističnih državah.....	13
2.4 Mediteranska Evropa postane ciljno območje tretjega sveta	14
2.5 Migracije v 21. stoletju	15
3 SODOBNE TEORIJE MIGRACIJ	16
3.1 Teorija svetovnega sistema.....	17
3.2 Teorija mednarodnega migracijskega sistema	18
3.3 Push-pull teorija Everet Leeja.....	18
3.4 Ekonomske teorije	19
3.5 Teorija mrež, institucionalna teorija	20
3.6 Migracije v povezavi z državo, mednarodnimi odnosi, varnostjo, politiko vključevanja	21
4 PRAVNI OKVIR ZAPOSLOVANJA TUJCEV V SLOVENIJI	28
4.1 Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT) iz leta 1992.....	28
4.2 Zakonodaja o zaposlovanju in delu tujcev od leta 2000 dalje	29
4.2.1 Osebna delovna dovoljenja oz. soglasje za zaposlitev, samozaposlitev in delo	30
4.2.2 Dovoljenje za zaposlitev oz. soglasje za zaposlitev	35
4.2.3 Dovoljenje za delo oz. ustrezno soglasje	38
4.3 Odredba o določitvi primerov, ko zaposlitev tujca ni vezana na trg dela	40
4.4 Modra karta EU	41
4.5 Prost dostop na trg dela.....	41
4.6 Nadzorstvo in kazenske določbe.....	42
Sporazum za zaposlovanje državljanov BIH -BBHZD	43
4.7 Podaljšanje prehodnega obdobja za zaposlovanje hrvaških državljanov.....	44
5 MIGRACIJSKA POLITIKA	44
5.1 Strategija ekonomskih migracij 2010–2020	46
6 EKONOMSKE MIGRACIJE V SLOVENIJI	51
6.1 Dovoljenja za stalno prebivanje tujca in naturalizacije	51

6.2	Veljavna delovna dovoljenja v obdobju 1991– 2000.....	52
6.3	Veljavna delovna dovoljenja v obdobju 2001– 2015.....	53
6.3.1	Osebna delovna dovoljenja	53
6.3.2	Dovoljenja za zaposlitev	55
6.3.3	Dovoljenja za zaposlitev brez kontrole trga dela	56
6.3.4	Dovoljenja za delo.....	57
6.4	Zaposlovanje tujcev	60
6.4.1	Struktura zaposlenih tujcev glede na dejavnost	64
6.4.2	Napoteni delavci	69
6.4.3	Izobrazbena struktura tujcev	70
6.4.4	Plače po dejavnostih.....	72
6.4.5	Stopnja brezposelnosti in delovne aktivnosti od leta 2008	72
6.5	Dostop do socialne varnosti za tuje državljane.....	74
7	ZAKLJUČEK	79
8	LITERATURA	83

KAZALO TABEL

Tabela 6.1: Obseg veljavnih delovnih dovoljenj na zadnji dan koledarskega leta 1992–2000.	53
Tabela 6.2: Obseg veljavnih delovnih dovoljenj na dan 31.12. 2001–2015	54
Tabela 6.4: Število podjetij v vzorcu	58
Tabela 6.7: Delež (%) zaposlenih tujcev v delovno aktivnem prebivalstvu Slovenije od leta 2002 dalje	61
Tabela 6.8: Delež izdanih delovnih dovoljenj glede na državljanstvo	64
Tabela 6.9: Število in deleži zaposlenih tujcev od 2010 do 2015	65
Tabela 6.10: Število napoteni delavcev v Evropo po prvih 5. skupinah državljanstev in število podjetij, ki napotujejo delavce	70
Tabela 6.13: Povprečno število prejemnikov denarnih nadomestil mesečno v posameznem letu in povprečna bruto višina denarnega nadomestila	75
Tabela 6.15: Denarne pomoči, ki jih izplačujejo centri za socialno delo	77

KAZALO SLIK

Graf 6.3: Točka preloma regulacije zaposlovanja tujih delavcev leta 2009	56
Graf 6.5: Poslovanje tujih podjetij 2009–2015	59
Graf 6.6: Kumulativni prihodki od prodaje malih družba v tuji lasti 2009–2015	59
Graf 6.11: Primerjava stopenj brezposelnosti med domačim prebivalstvom in tujci	73
Graf 6.12: Stopnja delovne aktivnosti	73
Graf 6.14: Povprečen delež denarnega nadomestila za 2 skupini državljanstev glede na slovenske državljane	76
Graf 6.16: Delež socialnih transferjev, ki jih izplačujejo Centri za socialno delo tujim državljanom v obdobju od 2012 do 2015	77

1 UVOD

Migracije so del človeške zgodovine, odkar je pračlovek iz Afrike »migriral« na vse kontinente sveta. Klaus J. Bade je zato *Homo Sapiensa* slikovito poimenoval kar *Homo Migrans*.

Tudi evropska zgodovina je na nek način zgodovina migracij. Poleg ekonomskih dejavnikov (selitev zaradi dela, potujoča trgovina) so bile migracije vedno sestavni del burne evropske zgodovine, zaznamovane s številnimi vojnami, epidemijami in obdobji lakote. Temu ustrezno je nihalo tudi število prebivalstva. V začetku 19. stoletja pa je prebivalstvo začelo naraščati, vse do demografske eksplozije v industrijski dobi, ki je kmalu prerasla zaposlitvene zmožnosti in sprožila procese množičnega izseljevanja iz Evrope.

Po drugi svetovni vojni, ki je povzročila največje prisilne in begunske selitve v zgodovini Evrope, je nastopilo zadnje obdobje množičnega izseljevanja. Evropa je samo v letih od 1950 do 1959 izgubila 2,7 milijonov prebivalcev, hkrati pa so začele strmo naraščati migracije v smeri Evrope; število tujcev v petnajstih državah Evropske unije z Norveško, Švico in Liechtensteinom je iz 4 milijonov leta 1950 naraslo na 20 milijonov v letu 1995.

Število ljudi, ki prebivajo v državi, v kateri se niso rodili, to so mednarodni migranti, je leta 2015 doseglo 244 milijonov, kar pomeni v primerjavi z letom 2000 povečanje iz 2,8 na 3,2 odstotka svetovne populacije.

Približno 51 % mednarodnih migrantov živi v 10 državah, Združenih državah Amerike (46.6 milijonov), Nemčiji (12 milijonov), Rusiji (11,9 milijonov), Saudski Arabiji (10,2 milijona), Združenem kraljestvu (8,5 milijonov), Združenih arabskih emiratih (8,1 milijon), Kanadi in Franciji (vsaka 7,8 milijonov), Avstraliji (6,7 milijonov), Španiji (5,8 milijonov). Prvih pet držav z največjim številom izseljenih prebivalcev v letu 2015 predstavljajo Indija (15.6 milijonov), Mehika (12.4 milijonov), Rusija (10.6 milijonov), Kitajska (9.5 milijonov) in Bangladeš (7.2 milijona).

Deleži mednarodnih migrantov so nižji v Latinski Ameriki in na Karibih, v državah centralne, vzhodne in južne Azije – 1,5 %, čeprav ima Singapur npr. 45 % delež mednarodnih migrantov. Evropa ima v povprečju 10 % delež mednarodnih migrantov pri čemer imajo višji delež države severne in zahodne Evrope: 17,5 % Avstrija, 17 % Švedska, 15 % Nemčija, ZDA 15,2 %, Kanada skoraj 22 %, Oceanija 20,6 %, vključno z 28 % Avstralije, zahodna

Azija 14,8 %. Mednarodni migranti tvorijo večino prebivalstva v zalivskih državah, v Združenih arabskih emiratih (8,4 %), Katarju (73,5 %), Kuvajtu (73,6 %) in več kot 51 % v Bahrajnu. Med državami, katerih velik del njihovega prebivalstva živi v tujini, je BIH (več kot 43 %), Albanija (približno 39 %), Armenija (več kot 31 %), Portugalska (22 %), Irska (19 %).

Globalno gledano so bile v letu 2015 najpogostejše mednarodne migracije v smeri jug–jug 37%, sledijo migracije jug–sever 35 %, migracije sever–sever predstavljajo 23 % migracije sever–jug pa 5 % migracij. Glede na popise delovnih migracij je bilo več kot 150 milijonov oz. dve tretjini mednarodnih migrantov.

Skoraj vsak peti migrant živi v enem izmed največjih svetovnih mest, na primer skoraj 50 % kanadskih priseljencev živi v Torontu. Tuje rojeno prebivalstvo predstavlja naslednje deleže prebivalstva mest: 39 % Auckland in Sydney, 38 % Singapur, 37 % London, 35 % Melbourne, 28 % Amsterdam, 27 % Frankfurt, 25 % Pariz, 23 % Stockholm, 22 % Rotterdam, 20 % Madrid, 19 % Milano (Global Migration Data Analysis Centre 2015).

Migracije lahko razdelimo na tri skupine :

- regulirane svobodne migracije, ko posamezniki zaradi dela, študija, združitve družine ali drugih razlogov zakonito zamenjajo državo bivanja;
- prisilne migracije, ko posamezniki ali skupine zaradi strahu, ki ga povzročajo nespoštovanje človekovih pravic in različne oblike diskriminacij, političnih in verskih preganjanj ali zaradi različnih naravnih nesreč ali oboroženih konfliktov, bežijo iz neželjenih držav;
- nezakonite migracije, ko osebe nezakonito prečkajo državne meje in/ali nezakonito bivajo na ozemlju neke države. (Resolucija o imigracijski politiki RS 1999, 3)

Migracija je splošen izraz, medtem ko natančna raba besede emigracija pomeni preselitev iz države, imigracija pa priselitev v državo. Za migranta se šteje državljan druge države, ki na ozemlju Slovenije prebiva vsaj eno leto. Izraza državljan držav članic EU ali tujci iz držav članic EU sta uporabljena kot sopomenki. Izraz migrant se uporablja kot nevtralna beseda za ženski in moški spol.

V diplomski nalogi sem raziskovala kakšne značilnosti ekonomskih migracij v Sloveniji v spremenljivih gospodarskih razmerah po letu 2004. V teoretičnem delu sem predstavila

kratek pregled migracij na območju Evrope od leta 1960 do danes in oris teorij migracij. Predstavila sem vlogo slovenske migracijske politike in zakonodaje na področju zaposlovanja tujcev. V empiričnem delu me je zanimalo, ali je na področju ekonomskih migracij z vstopom Slovenije v EU prišlo do sprememb v primerjavi s predhodnim obdobjem, ali je število zaposlenih tujcev enako kot prej, ali se zaposlujejo v podobnih dejavnostih, ali sta se morda spremenili nacionalna in socialna struktura migrantov.

Raziskala sem, kako spremembe v gospodarski rasti vplivajo na migracijske tokove, kako zaposlovanje tujcev vpliva na zaposlenost in brezposelnost domačega prebivalstva ter število delovno aktivnega prebivalstva. Raziskala sem kakšna je višina plač v dejavnostih, kjer se zaposlujejo tujci, kakšna je dostopnost sistema socialne varnosti za ekonomske migrante, koliko denarnih nadomestil prejmejo v času brezposelnosti in koliko denarnih pomoči iz naslova socialnih transferjev. Zanimalo me je ali na ekonomske migracije bolj vpliva gospodarski položaj RS ali morda migracijska politika in tujska zakonodaja.

2 MIGRACIJE V EVROPSKEM PROSTORU OD LETA 1960 DO DANES

2.1 Postkolonialne migracije

Prvi val priseljevanja v Evropo je bil posledica razpada kolonialnega gospodarstva. Evropo so preplavili evropski naseljenci iz bivših kolonij, za njimi so prišli še predstavniki pomožnih kolonialnih enot in druge skupine neevropskega izvora, skupaj po različnih ocenah nekje med 5,5 in 8,5 milijonov ljudi.

Pritisk evrokolonialnega priseljevanja je povzročil, da so ciljne države zahodne Evrope začele sprejemati vedno ostrejšo protimigracijsko zakonodajo, ki je ponekod že mejila na *evrorasizem* (Balibar in Wallerstein v Bade 2005, 340). Neevropski priseljenci so postali tarča desno populističnih gibanj, kot sta bila National Front v Veliki Britaniji in LePenov Front National v Franciji. Bade kot primer navaja vzhodnoafriške Indijce, ki so bili v Angliji kljub britanskemu državljanstvu žrtve intenzivne protipriseljske gonje (Bade 2005, 344). Gonja proti zlasti temnopoltim in arabskim priseljenecem se je prelevila v rasno nestrpnost, ki marsikje traja še danes.

Države blaginje v zahodni Evropi (z izjemo Portugalske) so sprejemale vedno ostrejše in celo odkrito rasistične protimigrantske zakonodaje (tak je bil npr. britanski Immigration Act iz leta 1962), čeprav so od priseljevanja postkolonialističnih migrantov imele predvsem dobiček.

Migranti so v veliki meri pokrili potrebe rastočih gospodarstev po poceni priučeni delovni sili.

V Franciji je konec 20. stoletja živel 2,5 milijonov priseljencev (4 odstotke prebivalstva), od tega tri petine Alžircev, Tunizijcev in Maročanov. (Lucassen v Bučar Ručman 2014, 179). Priseljenci se kljub formalni vključenosti v družbo soočajo s slabim socialnim položajem, so družbeno marginalizirani in priročna tarča desnih politikov.

Nizozemski poskus zmanjšanja migracij je zaradi postopnega, toda vztrajnega pritoka Surinamcev prinesel ravno nasproten učinek. Surinam je pod pritiskom Nizozemske leta 1975 postal samostojna država, ki ji je Nizozemska omejila priseljevanje. Soočeni z zaporo meje so se številni Surinamci na podlagi nizozemskega državljanstva odločili za migracijo na Nizozemsko. Njihovo število se je tako do konca sedemdesetih let povečalo na 160.000 iz prvotnih 55.000 leta 1974 (Casteles in drugi v Bučar Ručman 2014, 180).

Velika Britanija je do leta 1962 omogočala priseljevanje iz novega Commonwealtha. Priliv migracij in potrebe po delavcih so bili usklajeni, vendar je pojav rasističnih izgrediv in nemirov pripeljal do postopnega zaostrovanja zakonodaje tudi v letih 1971 in 1981 z odpravo posebnih pravic za države Commonwealtha. Do leta 1981 je v Veliko Britanijo prišlo 1,5 milijonov priseljencev, ki so opravljali najtežja dela, imeli slab socialni položaj in bili žrtve formalne in neformalne diskriminacije (Castles in Miller v Bučar Ručman 2014, 180).

2.2 Delovne migracije

Selitve delavcev iz mediteranske Evrope v industrijske države severne in zahodne Evrope so bile posledica velikih razvojnih neenakosti med agrarno-predindustrijskimi izhodišnimi območji in industrijsko razvitimi ciljnimi državami. Potekale so od petdesetih let prejšnjega stoletja in so v sedemdesetih letih narasle na 15 milijonov ljudi.

Grki, Turki in Jugoslovani so v glavnem emigrirali v Nemčijo, Portugalci, Španci, Italijani in zahodni Afričani v Francijo, priseljenci v Veliki Britaniji so bili Indijci, Pakistanci, bangladeški državljani, državljani Antilov in Irci, na Nizozemsko pa so prihajali iz Surinamije in Indije. V Belgijo so prihajali Španci, Grki, Maročani in Turki, na Švedsko pa so prišli iz Finske, Jugoslavije, Grčije in Turčije (Cohen v Bučar Ručman 2014, 181).

Priseljenci so prihajali na podlagi kolonialnih povezav, geografske bližine ali pa na osnovi organiziranega novačenja ali sodelovanja z institucijami izvornih držav. Nemčija je tako

sodelovala s Turčijo in Jugoslavijo. Prvotne selitve delavcev so se kmalu razvile v migracijska omrežja, verižne selitve in preseljevanje celotnih družin.

Migracije so seveda spodbujali obojestranski gospodarsko-politični interesi izvornih in ciljnih držav. Za izvirne države je pomenil "izvoz" pretežno nižje kvalificiranih in večkrat brezposelnih delavcev razbremenitev socialne blagajne, obenem pa so si z denarnimi nakazili zdomcevc obetale pritek svežih deviznih sredstev.

Na drugi strani so ciljne države s tem zadostile potrebam svojih delodajalcev oz. gospodarstva. Največ potreb je bilo pri delih, ki za domače prebivalstvo niso bila več privlačna, za tuje migrante pa še vedno. Sem sodijo na primer zaposlitve v gradbenem sektorju, čiščenju, kmetijstvu in industriji predelave rib. Tujim delavcem je bil primarni interes čim večji zaslužek, s katerim so lahko preživljali svoje družine in so zaradi tega sprejemali tudi najtežja in celo zdravju škodljiva dela, ki so se jim domači delavci izogibali. S tem, ko so tuji delavci prevzemali težja in slabše plačana delovna mesta, so sprožili družbeni vzpon domače delovne sile, kar pa je spet vplivalo na večjo potrebo po zaposlovanju tujcev.

Selitve delavcev iz juga proti severu so nehote prispevale k politično vedno bolj aktualnim procesom evropske integracije in naraščanju evropskega gospodarstva (Steinert v Bade, 349) s končnim ciljem enotnega trga dela. Vzajemen interes izvornih in ciljnih držav pri spodbujanju migracij je trajal v času gospodarske rasti, ki se je končala z "naftnim šokom" leta 1973. Ohlajanje gospodarstva je bil povod, da so ciljne države začele omejevati priseljevanje in sprejemati ostrejšo migracijsko zakonodajo. Tuja delovna sila je v času krize prevzela vlogo tampona – mnogi delavci, ki so zaradi krize izgubili delo, so se vrnili v domače države in jih tako dodatno obremenili.

Sprva so delovni migranti prišli v ciljne države za krajši oz. določen čas, od tu tudi nemški izraz *Gastarbeiter* (Gostujoči delavec). Vendar pa se je že v šestdesetih letih povečalo število selitev za daljše obdobje, kar je posledično pomenilo tudi selitev družin. Krožni migracijski sistemi so prerasli v verižne selitve. Migracije so prešle v fazo t. i. lastnega zagona (Bade 2005, 352).

Spreminjanje začasnega bivanja v stalno je sprožilo razprave o razmerah, v katerih so živeli priseljenci, povzročalo nezaupanje domačega prebivalstva in s tem povezane družbene probleme. Vse več je bilo nestrpnosti do tujcev, zlasti do severnih Afričanov v Franciji in Turkov v Zvezni republiki Nemčiji. Pod vplivom takšnih razmer so države začele sprejemati

omejevalno priseljsko politiko, katere cilj naj bi bil pretrganje socialnih omrežij, ki so omogočala verižne selitve. Pri omejevalni politiki priseljevanja so ciljne države začele sodelovati, s čimer so se začeli kazati prvi obrisi bodoče "Trdnjave Evrope" ki je nastala ob koncu hladne vojne. Kljub temu pa ciljne države migracij niso več uspeli bistveno zaježiti. Razlog najdemo v vedno bolj zavezujoči mednarodni zakonodaji, ki liberalnim državam onemogoča, da bi suvereno določale svojo migracijsko politiko, saj bi s tem kršile načela človekovih pravic.

Do konca osemdesetih let se je priseljevanje v ciljnih državah od notranjih evropskih migracij premaknilo k neevropskim imigracijam. Število evropskih migrantov je upadlo, medtem ko je število Turkov in severnih Afričanov naraslo.

Ostrejša migracijska zakonodaja je imela na nek način ravno obraten učinek od zelenega. Mnogi delavci, ki so se imeli namen vrniti domov, so si premislili, saj bi si z vrnitvijo v pogosto zaostalo in ekonomsko neprivlačno domače okolje verjetno trajno onemogočili vrnitev v ciljno državo. Zato se je zgodilo prav nasprotno – tuji delavci, namesto da bi se v času krize vrnil, so izkoristili možnosti mednarodne zakonodaje in v ciljne države pripeljali še svoje družine. S tem se je začela spreminjati demografska struktura priseljskega prebivalstva in njegov položaj na trgu dela (Bade 2005, 356).

Ker so priseljski delavci predstavljali spodnji, manj kvalificiran sloj delavstva (subproletariat), so v času krize tudi prvi izgubili delo – oblikovala se je etno-socialna tamponska cona izrazite brezposelnosti. Celotna Zvezna republika Nemčija s svojimi razvitimi varnostno socialnimi sistemi ni mogla ublažiti neenakosti tujih delavcev pri poklicnih in družbenih možnostih, kamor sodi tudi dostop do izobrazbe. Leta 1999 je bil med domačimi mladostniki vsak osmi, med tujimi mladostniki pa vsak tretji brez ustrezne izobrazbe, ki bi mu omogočila vključitev na trg dela.

2.3 Migracije v bivših socialističnih in komunističnih državah

Po madžarski revoluciji leta 1956 in praški pomladi 1968 so zahodne države sprejele večje število prebežnikov. Prosilce za azil oz. begunce iz teh držav so sprejemale z odprtimi rokami, tudi kot podporo propagandi zoper komunizem. Socialistične in komunistične države so navkljub prepovedi emigriranja v osemdesetih in devetdesetih letih izgubile več kot 130.000 ljudi letno, največ Poljakov, do konca osemdesetih let jih je emigriralo več kot milijon.

Ob koncu hladne vojne je v letih od 1987 do 1989 socialistične države zapustilo najmanj dva milijona ljudi, ki so odšli na zahod, največ vzhodnih Nemcev, 600.000 ki so po odprtju madžarske meje odšli v zahodno Nemčijo. Prav tako so se v Nemčijo vračali deportirani v preteklosti in njihovi potomci: iz Poljske 700.000, milijon iz območja nekdanje Sovjetske zveze. Nekdanje socialistične države so v obdobju tranzicije in v devetdesetih letih pridobile dvojni položaj migracijskih držav. Poljaki so in odhajajo v Nemčijo, Avstrijo, Veliko Britanijo, Čehi v Nemčijo in Avstrijo, v državi pa se priseljujejo Ukrajinci, Belorusi, Romuni, Rusi, Kitajci in Vietnamci (Bučar Ručman 2014, 186–89).

2.4 Mediteranska Evropa postane ciljno območje tretjega sveta

Z zraščanjem evropskega gospodarstva se je življenjski standard počasi izboljšal tudi v tradicionalno izvornih emigracijskih državah južne Evrope. S tem pa so se večale razlike med temi državami in bližnjimi območji severne Afrike in Bližnjega vzhoda. Poleg tega je severna Afrika po vojni doživela pravo demografsko eksplozijo, saj je prebivalstvo od leta 1950 do leta 1990 naraslo iz 69,5 milijonov na 189 milijonov (Bade 2005, 358). Temu ustrezno je naraščala želja tamkajšnjih prebivalcev po boljšem zaslužku v Evropi. Države severne in zahodne Evrope so bile s svojo restriktivno migracijsko zakonodajo zanje praktično nedosegljive. Drugače je bilo na evropskem jugu. Države tega območja so imele tradicionalne izkušnje s pošiljanjem delavcev v tujino, ne pa s priseljevanjem. Za neevropske delavce je bilo zato relativno preprosto dobiti delo na črno, npr. v kmetijstvu, gostinstvu, pri predelavi rib in podobno. Režim priseljevanja, ki je dobilo zagon v devetdesetih letih, je ostal še dolgo sorazmerno liberalen. Države so nelegalen status migrantov, ki so praviloma prišli v državo kot "turisti", pogosto skušale urediti tako, da so jim podeljevale amnestijo oz. možnost, da si svoj status uredijo in ostanejo v državi.

Te razmere so se začele spreminjati šele z uvajanjem Schengenskega režima, ko so se razvite države zdale, da se bodo z odpravo notranjih mej ti migranti začeli seliti na sever. Zato so mediteranske države, zlasti Italija, Francija in Španija, uvedle restriktivnejše vizumske režime za vrsto izvornih držav. Podobno so po vstopu v Evropsko unijo tudi srednjeevropske države, vključno s Slovenijo, postale ciljne države.

Vse to morda daje vtis, da so ekonomske migracije relativno premočrten proces. Ob tem velja omeniti, da zakonodaja Evropske unije ne posega na področje najema delavcev iz tretjih držav (izven EU). Vsaka država članica se z migrantsko problematiko spopada na svoj način, kar je pripeljalo do širokega spektra statusov in delovnih pogojev za tuje delavce.

Zakonodaja EU zagotavlja prost pretok delovne sile znotraj držav članic, priseljevanje delavcev migrantov iz tretjih držav pa poskuša omejevati z restriktivno zakonodajo.

V najslabšem položaju so “sezonski” ali “začasni” delavci, ki so najeti izključno za krajše obdobje, praviloma v kmetijstvu, turizmu ali gradbeništvu. Ti niso deležni praktično nobenih družbenih pravic in nimajo možnosti, da bi pripeljali še svoje družine ali ob koncu zaposlitve zaprosili za kakšen drug delovni status. Na drugi strani pa imamo tuje delavce, ki dopolnjujejo delovno silo v določenih panogah, ki zahtevajo strokovna znanja, ki jih ni mogoče pridobiti na domačem trgu. Sem spadajo projektanti, strokovnjaki za informatiko in gostinci (etno-kulinarika). Ti lahko s seboj pripeljejo družine, imajo pa omejene pravice bivanja, ki so pogosto vezane na pogodbo o zaposlitvi.

V zadnjem času so nekatere evropske države, kot je npr. Velika Britanija, uvedle sistem točkovanja, po katerem vrednotijo usposobljenost kandidatov – migrantov. Tisti, ki ustrezajo kriterijem (kvalifikacija, izkušnje, znanje jezika ...), so praviloma najeti za daljše obdobje, po katerem si lahko svobodno iščejo delo in s seboj pripeljejo še svoje družine.

2.5 Migracije v 21. stoletju

Migracije v Evropi so s širitvijo EU leta 2004 postopoma, po preteku prehodnih obdobj za sprostitev prostega gibanja delovne sile, postale notranje migracije. Omejitve niso uveljavile Irska, Velika Britanija in Švedska, ostale države pa so jih odpravile leta 2008, razen Nemčije in Avstrije, ki sta jih obdržali do konca aprila 2011. Po širitvi EU na Bolgarijo in Romunijo leta 2007, deset držav, med njimi tudi Slovenija, ni uvedlo omejitev, 15 držav pa je uveljavilo različne omejitve. Število notranjih migracij v EU, predvsem iz vzhoda na zahod, se je do leta 2008 povečalo iz prvotnih 900.000 na približno 2 milijona. 1. januarja 2014 je v EU-28 živelo 19,6 milijonov oseb, ki so bile državljani držav nečlanic, medtem ko je bilo oseb, ki so bile rojene zunaj EU, a so živele v EU-28, 33,5 milijonov (Evrostat, Migration and migrant population).

Najbolj se izseljujejo državljani Litve, do 2008 se jih je izselilo 3,1 odstotka, sledijo Ciper, Poljska in Slovaška, z 2–3 odstotka. Največ se selijo na Irsko, ki je imela leta 2008 pet odstotkov delovno sposobnega prebivalstva iz teh držav. Na drugem mestu je z 1,2 odstotka Velika Britanija. Švedska, ki prav tako ni uvedla prehodnih omejitev, ni imela tako visokih deležev teh državljanov. V primeru Velike Britanije in južnoevropskih držav, predvsem Španije, so ocene, da je širitev EU samo legalizirala veliko število evropskih delavcev, ki so

že prej delali v teh dveh državah. Kar 40 odstotkov registriranih delavcev v Veliki Britaniji leta 2004 naj bi tu delalo že prej. (Komisija Evropskih skupnosti v Bučar Ručman 2004, 192).

Politika EU temelji na selektivnem sprejemanju migrantov iz tretjih držav. V Trdnjavi Evropi so zaželeni bogati in izobraženi migranti, kot začasni delavci v sistemu krožnih migracij pa tuja pomožna delovna sila za 3D dela (umazana, nevarna, težka dela), revni in prikrajšani oz. prosilci za azil in begunci pa so nezaželeni. Kot posledica tega zapiranja Evrope se nadaljujejo nelegalne migracije. Migranti vstopijo legalno, tudi prek turističnih viz, nato pa se nelegalno zaposlijo, tisti, ki vizuma ne morejo pridobiti, pa ponarejajo dokumente, pljujejo v čolnih, plezajo čez ograje ali pa se prevažajo v zaprtih vozilih. Pri tem južnoevropske države predstavljajo ciljno in prehodno območje do severnih evropskih držav. Poleg teh migracij so za južnoevropske države značilne tudi migracije iz Latinske Amerike. Gre za splet okoliščin, ki jih omogočajo, zgodovinske in jezikovne povezave, zapiranje Amerike, dvojna državljanstva bivših izseljencev, dostop do dela v sivi ekonomiji. Države nato občasno, z začasnimi programi, omogočijo regulacijo statusa teh delavcev. V obdobju od 1996 do 2007 je imela Italija 1,5 milijonov, Španija 1,3 milijonov in Grčija 1,2 milijona postopkov, kar predstavlja 84 odstotkov vseh prošelj za regulacijo neregularnih statusov tujih delavcev, znotraj EU.

Po letu 2008 države sprejemajo restriktivne ukrepe za omejevanje migracij, zmanjšujejo kvote za delovna dovoljenja, znižuje se število poklicev, za katere je mogoče pridobiti dovoljenje, tujci, upravičeni do socialnih pomoči, ki se želijo vrniti, so deležni plačila. Avstrija in Nemčija sta ohranili omejitve za Romunijo in Bolgarijo, Slovenija za Hrvaško. Imigracija se je zmanjšala, povečala se je emigracija tako tujcev kot mladih domačinov. Po letu 2009 je Irsko prvič po 15. letih zapustilo več ljudi, kot jih je prišlo. Podobno se je takoj po letu 2008 zgodilo v Veliki Britaniji, ki jo je zapustila polovica migrantov novih članic, po letu 2010 pa se je imigracija spet okrepila. Ohranja se migracija, povezana z združitvijo družin (Bučar Ručman 2014, 191–198).

3 SODOBNE TEORIJE MIGRACIJ

Z migracijami se ukvarja več raziskovalnih ved, in sicer od ekonomije, sociologije, antropologije, geografije demografije, zgodovine, prava do politologije. Vsaka s svojega polja raziskovanja osvetljuje migracije, proučujejo npr. kulturne spremembe in nacionalno identiteto, vplive na demografske kazalce, v ekonomiji prevladuje racionalistična teorija,

cost–benefit po načelu maksimiranja dobička, proučuje prostorske vzorce migracij, ukvarja se z razumevanjem imigrantske izkušnje, pravo raziskuje svoj vpliv na migracije, prevladujeta institucionalna in racionalistična teorija, politologija raziskuje, zakaj država težko nadzira migracije, prav tako sta prevladujoči teoriji institucionalna in racionalistična, pojasnjuje vključevanje in izključevanje migrantov, prevladujejo strukturalne in institucionalne teorije.

Discipline pri tem analizirajo različne enote od mikro, preko mezo do makro enot, to je posameznike, gospodinjstva in skupine, etnične skupine in socialne razrede, celotne populacije, politični in pravni sistem, makropolitični in mednarodni sistem, izvirne in imigrantske družbe in preverjajo različne hipoteze (Brettell in Holifield 2008, 9–11).

Različni avtorji, kot so Castles, Miller (2009), Josipović (2006), Klinar (1975), Massey in drugi (1993, 2003), Teitelbaum (2008), različno klasificirajo teorije migracij (Bučar Ručman 2014,164). V nadaljevanju bo prikazanih nekaj teorij prostovoljnih migracij, ki predstavljajo različno tematsko obravnavo migracij ter tako ob njihovem združevanju lahko dobimo precej širok vpogled v problematiko migracij ter temelje za razlago ekonomskih migracij na makro in mezo ravni v Sloveniji. Nobena od teorij migracij ne razlaga fenomena migracij v celoti. Migracijske teorije so praktično nepregledne in jih je čedalje več (Mesić 2003, 283).

3.1 Teorija svetovnega sistema

Današnja globalizirana družba pomeni medsebojno odvisnost celotnega sveta. Gre za gospodarsko, politično in kulturno prepletanje, ki zajeda moč posameznih nacionalnih držav, te se v veliki meri prilagajajo pritiskom mednarodnega gospodarstva. Vezi med teritorijem in močjo se razjedajo (Castles v Bučar Ručman 2014, 165). Na pohodu je močan transnacionalni kapital, soočeni smo z globalno konkurenco izdelkov in storitev na domačem trgu, prav tako pa z globalnim kulturno-ideološkim vplivom. Tudi proučevanje migracij je potrebno umestiti v to globalno delovanje. Teorija proučuje odnose center – periferija, s pojasnjevanjem procesov, ki omogočajo prevlado centra. Bistvena pri tem je monopolna produkcija centra, ki jo države centra vzpostavljajo v odnosu do perifernih držav. Izkoriščanje, podobno kolonialni preteklosti, se nadaljuje preko različnih protekcionističnih mehanizmov, patentov, omejevanj uvoza in izvoza ter pritiskov za odpravo zaščitnih ukrepov v državah periferije. Vzporedno se seli proizvodnjo v periferijo in novači ceneno, nezaščiteno delovno silo v center, seveda, za določeno obdobje. Proces prinaša koristi politično gospodarskim elitam držav centra in transnacionalnemu kapitalu, negativno pa vpliva na

pridobljene delavske pravice tudi v državah centra. Pod vprašaj se postavljajo plačan dopust, prehrana, odmor za malico, prevozni stroški itd. (Bučar Ručman 2014, 164–166).

3.2 Teorija mednarodnega migracijskega sistema

Migracijski sistem predstavlja skupine držav prejemnic, ki so povezane z nekaj izvornimi državami z relativno visokim migracijskim tokom in protitokom (Fawcett in drugi v Jennissen 2004, 33). Govorimo o prostorski dimenziji migracijskega sistema, ki ne pomeni nujno geografske bližine. Povezave ne predstavljajo samo človeški viri, pač pa so tudi širše, zgodovinske, kulturne, kolonialne in tehnološke (Kritz in Zlotnik v Jennissen 2004, 34). Prav tako pa se te migracije odvijajo v določenem političnem, socialnem, ekonomskem in demografskem kontekstu. Posamezne države lahko pripadajo več migracijskim sistemom (npr. državljani BIH se selijo v različne skupine držav prejemnic). Sprememba konteksta migracij in spremembe v meddržavnih povezavah (zgodovinske, kulturne, kolonialne, tehnološke) oblikujejo časovno dimenzijo migracijskega sistema, tok in protitok.

Slovenske migracije to teorijo potrjujejo, migracijo pri nas predstavljajo v več kot 85 odstotkih državljani nekdanje skupne države SFRJ. Slovenija je že v 70. letih predstavljala eno od najmočnejših imigracijskih območij v Evropi (Bez nec 2009, 17). Prav tako pa se od 2004 postopoma povečuje delež zaposlenih iz drugih držav članic EU.

3.3 Push-pull teorija Everet Leeja

Večina študij izpostavlja in dokazuje, da so prostovoljne migracije ekonomsko motivirane. Dejavniki privlaka so višji dohodki, možnosti zaposlovanja, boljši življenjski standard in možnosti kariernega napredovanja. Pojem ekonomske dobrobiti je bil razširjen na vsako dobro, h kateremu teži migrant. Nekatere študije pa so izpostavile pomen osebnih dejavnikov, npr. željo po osebem napredku. Tretjo skupino dejavnikov predstavljajo različni dejavniki, od političnih, verskih, etničnih, kulturnih do izobraževalnih. Danes (Massey v Bučar Ručman 2014, 166) globalni kapitalizem ustvarja kategorični imperativ po napredku in množični potrošnji, ki v državah v razvoju ustvarja želje, ki jih doma ni mogoče zadovoljiti. Poleg objektivnega položaja migranta, ki lahko z migracijo doseže boljši socialno-ekonomski status, je pomembno tudi osebno doživljanje situacije potencialnega migranta, ki lahko objektivno živi bolje od neke druge osebe, vendar svojo situacijo doživlja kot nezadovoljivo v primerjavi z drugo osebo, ki je s svojim položajem zadovoljna ali z njim sprijaznjena. Lee je kot odbojne dejavnike kategoriziral spremembe v naravnem okolju, ekonomske dejavnike,

politične dejavnike in socialne dejavnike oz. občutek posameznika o njegovi prikrajsanosti. Dejavniki privlaka pa so boljše ekonomske možnosti, pridobitev boljše izobrazbe in boljši pogoji dela, ta dejavnik pa je predvsem pomemben pri visoko izobraženih migrantih, boljši življenjski standard in urejeno okolje, povezovanje z neko znano osebo, ki se je že odselila, kar ustvarja emigracijske mreže in valove.

E. Lee je faktorjem privlaka in odboja dodal še intervencijske ovire (država, tradicija). Upošteval pa je tudi osebne značilnosti samih migrantov, ki vplivajo na odločitev za migracijo. Obseg migracij je odvisen od stopnje različnosti izvornih in ciljnih področij, stopnje različnosti populacije, moči intervencijskih ovir, stopnje nihanja gospodarske rasti, stanja razvitosti nekega področja. Trdil je, da se obseg migracij s časom povečuje.

Tok in protitok migracij je odvisen od relevantnih informacij, vsak tok ustvari tudi protitok, ko na področjih izvora prevladujejo negativni faktorji ali na ciljnih področjih konjunktura je tok migracij visok, v primeru velikih ovir je visok protitok. Učinkovitost toka in protitoka je neznatna če sta področji izselitve in priselitve podobni in kadar je stanje konjunktura v sprejemni državi slabo.

Migracije so selektivne tudi zaradi osebnih značilnosti migrantov, ki se drugače odzovejo na dejavnike odboja in privlaka. Pozitivno selekcijo predstavljajo migranti, ki so osredotočeni na faktorje privlaka, ki bolje obvladajo intervencijske ovire, negativno selekcijo pa tisti, na katere delujejo negativni faktorji odboja. Predpostavlja, da je število tistih, ki reagirajo na pozitivne ali negativne dejavnike, izenačeno. Selekcija migrantov je odvisna od določenih življenjskih ciklov. Značilnosti migrantov so nekje na sredini med značilnostmi populacij področji izvora in cilja (Mesić 2003, 292–299).

3.4 Ekonomske teorije

Makroekonomska teorija poudarja, da so migracije posledica razlik v višini plač med posameznimi državami (zanemarja pomen drugih faktorjev, npr. posameznik ob večjem pričakovanju socialnih pravic, možnosti osebnega razvoja, urejenega okolja, možnosti za urejeno družinsko življenje in podobno, lahko se seli tudi na manj plačano delovno mesto), mikroekonomska teorija predvideva, da posameznik racionalno pretehta stroške in koristi in se na podlagi tega odloča za migracijo. S časom, ko postaja svet vse bolj ena komunikacijska vas in posamezniki lažje pridejo do potrebnih informacij, te predpostavke vse bolj držijo. Teorija nove ekonomije migracij poudarja, da ni posameznik tisti, ki se odloča za migracijo, pač pa gre za odločitev družin, ki se v borbi za preživetje odločajo za minimaliziranje

stroškov tveganja. Tako npr. ljudje iz ruralnih okolij, kjer je kmetijska pridelava močno odvisna od vremenskih dejavnikov, cene zavarovanj pa nesorazmerno visoke, pošljejo svoje člane na delo v tujino ali pa svoje člane pošiljajo v tujino za pridobitev potrebnega kapitala za investiranje v začetek poslovne dejavnosti doma. Teorija dvojnega trga dela migracij ne označuje kot racionalnih odločitev posameznikov, ampak samo kot zapolnjevanje slabo plačanih delovnih mest v intenzivni industriji razvitih držav z segmentiranim trgom dela. Domači delavci se v večini zaposlujejo v bolj plačanih, zahtevnejših in strokovnih poklicih, tujci pa v delovno intenzivnih poklicih (Bučar Ručman 2014, 163–175).

Ekonomске teorije in teorija potiska in privlaka celostno opisujejo razloge za odločitev za migracijo predvsem na individualni ravni. Kot osnovo vzemimo najštevilčnejšo skupino tujcev pri nas, državljane BIH. Gospodarska situacija v državi je slaba, povprečne plače so precej, praviloma 50 odstotkov nižje, kot pri nas, brezposelnost je prav tako okrog 50-odstotna, situacija se ne izboljšuje, potisni faktorji so torej tako močni, da bi lahko govorili tudi že o neprostoVOLJNI emigraciji. Bosna je država z največ odseljene populacije na svetu, več kot 43 odstotkov njenih prebivalcev živi v tujini. Tisti, ki prihajajo v Slovenijo v zadnjem času, se srečujejo z veliko intervencijskimi dejavniki. Deležni so slabih delovnih pogojev, nizkih plač in neplačanega ali premalo plačanega nadurnega dela, kršitev delovnopravne zakonodaje, slabih nastanitvenih pogojev, določenih zakonskih oblik diskriminacije. Integracija novih priseljencev v praksi velikokrat kaže žalosten obraz, delavci delajo po 10 ur in več, preostanek dneva pa preživijo v samskem domu. Integracija teh delavcev je tako v praksi onemogočena

3.5 Teorija mrež, institucionalna teorija

Teoriji pojasnjujeta, zakaj se migracije nadaljujejo, tudi če prvotni razlogi privlačenja prenehajo delovati, zakaj migracije torej obnavljajo same sebe. Migranti, nemigranti in nekdanji migranti se povezujejo v interpersonalne mreže, ki preko poznanstev, prijateljstva in sorodstva povečujejo verjetnost mednarodnih migracij, saj pomagajo z informacijami, iskanjem službe, zagotovijo finančno pomoč za selitev. S časom migracije zajamejo vse večje dele emigrantskih družb (Massey v Mesić 2003, 350). Takšna migracija teži k širjenju in postane neodvisna od dejavnikov, ki so jo povzročili, vključi lahko vse potencialne migrante, ki se želijo preseliti, šele nato se izčrpa. Vlade zato težko nadzirajo ta proces, ker je izven njihovega dosega. Združevanje družin je demokratičnim državam nemogoče legitimno

zaobiti. Migracije na ta način postanejo tudi neselektivne in reprezentativne za državo porekla.

Dodatni socialni kapital, na katerega se lahko naslonijo migranti, za države sprejemnice pa pomeni oteževanje omejevanja migracij, predstavljajo institucije, ki so nastale na podlagi preteklih migracij. Obstajajo legalna privatna podjetja, ki nudijo legalne in nelegalne usluge ter pomoč migrantom pri pridobivanju ustrezne dokumentacije. Ta »migracijska industrija« (Mesić 2003, 353) nudi informacije, uredi prebivanje, najde zaposlitev, kreditira stroške potovanja, organizira poroke z državljanji, tihotapi čez meje, prireja dokumentacijo. Druga vrsta institucij pa so prostovoljne in humanitarne ter cerkvene organizacije, ki migrantom zagotavljajo začasno nastanitev, svetovanje glede njihovih pravic, socialne usluge in zaščito.

V praksi ti dve teoriji v Sloveniji popolnoma držita. Tu ne mislimo na tihotapljenje in trgovino z ljudmi, ker se diplomska naloga s to temo ne ukvarja. Sicer pa dejansko obstaja »migracijska industrija«, kot jo opisuje teorija. Prav tako obstajajo prostovoljne in humanitarne skupine in institucije, ki migrantom pomagajo.

V Sloveniji je nastala tudi pobuda za organiziranje migrantov z namenom uveljavljanja njihovih pravic in urejanja njihovega položaja, ki presega dejavnost humanitarnih skupin (Socialni center Rog).

3.6 Migracije v povezavi z državo, mednarodnimi odnosi, varnostjo, politiko vključevanja

V 80. in 90. letih se je začelo oblikovati področje, ki bi ga lahko imenovali Politike mednarodnih migracij (Brettell in Hollifield 2008, 184), s ciljem, da se v študijah migracij upošteva tudi vpliv države.

Gibanja migracij ne moremo razložiti zgolj z ekonomsko logiko povpraševanja in ponudbe, potrebno se je ozreti tudi na interesne, ideološke in institucionalne dejavnike, ki vplivajo na migracijske procese v državi.

Hollifield kot protiutež ekonomskim in sociološkim migracijskim teorijam postavlja teorijo liberalne države, ki poleg ekonomskih (ponudba – povpraševanje) in socioloških (socialna omrežja) upošteva še državljanstvo (pravice).

Če so v povojnem obdobju pri migracijah še prevladovali ekonomski dejavniki oz. stalna potreba industrijsko razvitih dežel po novih delavcih, pa je v zadnjih treh desetletjih prejšnjega stoletja prevladal dejavnik urejenih pravic za delavce migrante. Liberalne demokracije tako vse teže nadzirajo pritek migrantov s pomočjo ad hoc kratkoročnih ukrepov. Ali kot je dejal švicarski pisatelj Max Frisch: »Želeli smo delavce, prišli so pa ljudje.«

Pravice se seveda spreminjajo od države do države pa tudi skozi čas. Vendar pridobljene pravice država težko odvzame, zato so zlasti zahodne liberalne demokracije zelo previdne in nerade pristanejo tudi na manjše popravke na tem področju.

Prevladujoče teorije migracij na področju mednarodnih odnosov lahko opišemo skozi naslednje tri pristope:

Realistični ali neorealistični pristop, ki migracije obravnava zlasti s stališča nacionalne varnosti oz. grožnje notranji varnosti ob prevelikem pritoku migrantov.

Transnacionalni pristop kot drugi pristop ali kot ga imenuje Hollifield – globalistični pristop, ki je tesno povezan s konstruktivizmom, po katerem sta koncepta nacionalnega interesa in nacionalne varnosti sociološka konstrukta. Ta pristop ima mnogo različic in pojavnih oblik, njegovi teoretiki pa se strinjajo vsaj v enem: suverenost in zmožnost regulacije procesov v nacionalni državi slabijo s pojavom globalizacije in prostega prehajanja dobrin, kapitala in ljudi (Levitt in Sassen v Brettell in Hollifield 2008, 203). Za razliko od realistične globalistična teorija ni omejena na državo in njeno politiko. Globalisti ugotavljajo, da so korporacije, nadnacionalne skupnosti in posamezniki našli načine, s katerimi se uspešno izogibajo oblasti nacionalnih držav. Predstavniki globalistične teorije štejejo nacionalno državo za preživelo tvorbo, nezmožno slediti tempu, ki ga narekuje globalna ekonomija. Posledično je globalistična teorija najbolj šibka ravno na področju preučevanja nacionalnih politik na področju migracij.

Liberalni institucionalizem in teorija kompleksne neodvisnosti (Brettell in Hollifield 2008, 200) kot tretji pristop pa se osredotočata ravno na državo in njene institucije ter tako izhajata iz podobnih predpostavk kot neorealizem. Obe – liberalna in neorealistična teorija poudarjata vlogo interesov raznih družbenih skupin. Neoliberalni teoretiki se zato ukvarjajo zlasti s preučevanjem oblikovanja in vpliva politike v liberalnih državah, kjer je tekma za vpliv med družbenimi skupinami relativno odprta in je ne ogrožata pretirana avtoritarnost in

skorumpiranost vladajočih struktur. Teoretike zanima povezava med notranjo in mednarodno politiko oz. vlogo, ki jo pri tem igrajo razne mednarodne politične inštitucije.

Tipična takšna primera, ki se nanašata tudi na mednarodne migracijske tokove, sta Evropska unija in Schengen.

Osrednje vprašanje v zvezi z migracijami je, ali bodo zahodne demokracije uspele nadzorovati migracije v legalnih okvirih tudi ob odsotnosti močnega mednarodnega sistema za nadzor migracij. Za razliko od trgovinskih koalicij in inštitucij (OECD, IMF), ki temeljijo na ekonomskih interesih, pri migracijskih koalicijah bistveno večjo vlogo igrajo zakonodajni, ideološki in kulturni dejavniki, medtem ko so ekonomski potisnjeni v ozadje. Lep primer je nedavni Brexit, kjer vrsta ekonomskih argumentov na strani zagovornikov Evropske unije ni mogla odtehtati ksenofobije in strahu pred nenadzorovanim dotokom migrantov pri volivcih.

Politiko vključevanja, državljanstva in nacionalne identitete v pretežni meri določajo trije dejavniki.

Prvi obravnava vprašanja identitete, zgodovine in kulture. Migracije, kot opozarjajo mnogi teoretiki (Freeman in drugi v Brettell in Hollifield 2008, 210), lahko spremenijo strukturo družbe, na novo načrtajo koalicije, zamajajo politični sistem, spremenijo državljansko zavest in nacionalno identiteto. Če je vzpon večnacionalnih korporacij prispeval k vzpostavitvi novih prostotrgovinskih koalicij, potem je porast migracij prispeval k predrugačenju političnih zaveznikov v liberalnih demokracijah.

Drugi dejavnik so organizirane interesne skupine. Gospodarstvo je odvisno od tuje delovne sile. Naj gre za strokovna delovna mesta v IKT industriji ali pa za nekvalificirano delovno silo v kmetijstvu ali gradbeništvu, zainteresirano gospodarstvo se zna organizirati v vplivne lobije, ki si lahko »prisvojijo« dele državnega aparata s ciljem, da si zagotovijo nemoten dotok delovne sile (Freeman v Brettell in Hollifield 2008, 211). Novejša zgodovina zahodnih demokracij je prežeta s primeri podjetij in korporacij, ki so delala z državo, mimo nje ali celo proti njej, da so se dokopala do sveže (tuje) delovne sile (Cornellius in Martin v Brettell in Hollifield 2008, 211). Ekonomski interesi so pri oblikovanju migracijske politike vedno v igri, saj so lahko zaslužki od cenene tuje delovne sile veliki. Zaprtje dotoka tujih delavcev ima za podjetje isti učinek kot visoke uvozne dajatve na surovine. Obe takšni politiki sta protekcionistični in imata globoke učinke na gospodarstvo.

Tretji dejavnik v povojnem obdobju se nanaša na institucije in pravni okvir. Migranti kot posamezniki ali pa kot skupine lahko pridobijo določene pravice in pravno zaščito. Tudi če ne morejo takoj zaprositi za državljanstvo, pridobijo določene ugodnosti, vključno z osnovnimi pravnimi in političnimi pravicami ter socialnimi ugodnostmi. Te pravice imajo praviloma podlago v ustavnih določilih in so manj odvisne od (večkrat krhkih) političnih koalicij levih in desnih liberalcev. S slabljenjem takšnih koalicij bi pričakovali ustrezno manj podpore vključujočim migracijskim in begunskim politikam, vendar ima večina demokracij, zlasti tistih, ki imajo tradicionalno dobro razmejene veje oblasti, v svojem pravnem sistemu celo vrsto varnostnih mehanizmov, ki izvršni in zakonodajni oblasti preprečujejo odvzem že pridobljenih pravic. Tudi če migracijam naklonjene koalicije oslabijo, to še ne pomeni, da se bo migracijska oz. begunska politika spremenila kar čez noč in da lahko država uspešno zapečati svoje meje (Brettell in Hollifield 2008, 213).

Hollifield preizprašuje migracijsko vprašanje skozi odnos do države. Postavlja vprašanja, kakšen je odnos med imigracijsko politiko in vključevanjem, ali obstaja povezava med družbenim in političnim vključevanjem, kako stopnja socialne in politične vključenosti vpliva na politiko, suverenost in državljanstvo. Predpostavlja, da imigracija sodoloča ta odnos, kar vodi v politične reforme in institucionalne spremembe. Še prej pa je potrebno razumeti vpliv migracij na družbo. V ta namen predstavlja štiri teorije:

Liberalna ali Smithianska teorija trdi, da so tržno naravnane družbe izjemno prilagodljive, sposobne absorpcije večjega števila imigrantov, ki po načelu avtoselekcije prispevajo k človeškemu kapitalu in splošni blaginji družbe. Tipična predstavnika liberalne teorije Julian Simon in Barry Chiswick izhajata iz predpostavke, da se bodo imigranti asimilirali v naslednji generaciji ali dveh. Iz te perspektive ni nobene potrebe po pozitivni diskriminaciji, zaščiti etničnih skupnosti, dvojezičnem izobraževanju in podobno, saj takšni ukrepi samo podaljšujejo proces asimilacije, s tem pa tudi medetnične napetosti.

Nasprotni ekstrem liberalizma je neo-maltuzianski pogled, po katerem so viri (zlasti zemlja, delovna mesta) v državi omejeni, zato je vsako priseljevanje potencialno škodljivo za nekatere ali pa vse dele družbe in okolja. Določena stopnja priseljevanja je morda sprejemljiva, vendar pa večje število priseljencev preprosto ni v interesu družbe. Takšen pogled je značilen zlasti za demografe (Bouvier in Coleman v Brettell in Hollifield 2008, 214).

Tretja teorija izhaja iz marksistične ugotovitve, da kapitalistične družbe potrebujejo »rezervno armado industrijskih delavcev«, sestavljeno pretežno, vendar ne izključno, iz tujih delavcev, ki naj bi družbi pomagala kompenzirati občasne tržne krize. V tem oziru priseljevanje prispeva k zaostrovanju razrednega boja in politizaciji delavskega razreda. (Castels in drugi v Brettell in Hollifield 2008, 214).

Četrta teorija, ki jo Hollifield ob pomanjkanju boljšega izraza imenuje kar Durkheimova teorija utemeljuje, da lahko priseljevanje, podobno kot modernizacija, prispeva k občutku odtujenosti, kar vodi v fragmentacijo in v skrajnih primerih celo v razkroj družbe. Ta teorija ima privrženca zlasti med geografi in demografi, ki opozarjajo predvsem na prostorsko razsežnost imigracij (Brettell in Hollifield 2008, 214). Po njihovem mnenju večja koncentracija tujcev na določenem območju podžiga razredne, etnične in rasne napetosti v družbi (Clark in drugi v Brettell in Hollifield 2008, 214).

Postindustrijske družbe so se znašle pred izzivi, ko migracije med prebivalstvom ustvarjajo občutek zgrešenosti, odtujenosti in odpora, zlasti med delavstvom najbolj razvitih industrijskih družb, ki v priseljencih večkrat vidijo glavni vzrok svojih težav. V perspektivi malthuzianske teorije naj bi prostorska koncentracija priseljencev sprožila ksenofobno reakcijo pri avtohtonem prebivalstvu, ki se čuti ogroženega od »onih drugih«. Intenzivnost reakcij lokalnega prebivalstva proti priseljencem (kot v primeru številnih napadov na azilne domove v Nemčiji) lahko potisne to problematiko na raven nacionalne politike.

Ti procesi lahko privedejo do polarizacije in radikalizacije družbe, lahko pa institucionalna oblast vzdrži pritiske sprememb. Primerjalne študije politične aktivnosti migrantov kažejo na precejšnjo prožnost državnih institucij, ki migrante poučijo, kako lahko uveljavijo številne priložnosti liberalnega političnega procesa in tako sčasoma sami postanejo sooblikovalci državljanske kulture (Feldbum in drugi v Brettell in Hollifield 2008, 218).

Kot rečeno, migracijske politike ne oblikujejo samo ekonomske silnice. Politične koalicije za in proti migrantom se ne oblikujejo zgolj na osnovi pragmatičnih kalkulacij ekonomskih prednosti. Politiko v tem oziru v veliki meri določajo vrednote in prepričanja, izoblikovana v kontekstu nacionalne kulture in zgodovine. Polemike glede državljanske kulture, identitete, suverenosti in politike vključevanja praviloma prevladajo nad ekonomskimi interesi posameznih interesnih skupin in oblikujejo nenaravna zavezništva levih (političnih) in desnih (tržno usmerjenih) liberalcev ali kot jih imenuje Hollifield, *koalicije pravic in trga*.

Kot primere takšnih koalicij, ki so povezale državne inštitucije in civilno družbo s ciljem oblikovanja migrantom bolj naklonjene civilnopravne ureditve, Hollifield navaja primer ZDA in Nemčije.

Sovpad izbruha hladne vojne s poudarkom na nacionalni varnosti in potrebe po afirmaciji ZDA kot zibelki človekovih pravic, vedno odprti za begunce, je v ZDA izjemno razširil državljanske in socialne pravice manjšin, vključno z migranti. V Nemčiji je bila poleg hladne vojne pomembna še *politika kolektivne zavesti*. Ta model je slonel v prvi vrsti na *socialni tržni ekonomiji (Sozialmarktpolitik)* s trdno zavezo o družbeni solidarnosti v turbulentnem obdobju naglih socialnih in gospodarskih sprememb. Drugi razlog pa izhaja iz težkega bremena holokavsta in nemške vloge v drugi svetovni vojni. Oba dejavnika sta povezala državne inštitucije in civilno družbo s ciljem oblikovanja migrantom bolj naklonjene civilnopravne ureditve.

To seveda ne pomeni, da so nasprotniki migrantov tako v primeru ZDA kot Nemčije stali križem rok. Vendar jim ni uspelo preglasiti močnih pro-imigrantskih zavezništov, zgrajenih na temeljih državljanskih pravic in tržnega gospodarstva.

Hollifield (Hollifield, the politics of international migration, 220) v svojih delih nazorno razloži, kako se ustvarjajo pogoji za oblikovanje nenaravnih (desno-levih) pro-imigrantskih koalicij, ki preprečujejo državi, da bi zmanjšala priseljevanje celo takrat, ko ekonomske razmere narekujejo bolj restriktivno politiko na tem področju. Prav tako trdi, da so države v tem oziru ranljive in lahek plen raznih lobijev in organiziranih interesnih skupin.

Če te trditve povežemo s *push-pull* ekonomsko teorijo, dobimo bolj celovito sliko procesov migracij, ki jo Hollifield imenuje *Teorija liberalne države (Liberal state thesis)*. Teorija liberalne države ponuja bolj državljansko kulturološki odgovor na vprašanje, zakaj države tvegajo priseljevanje celo v obdobjih gospodarskih kriz. Ta pristop politiko razume bolj v smislu državnopravne strukture s poudarkom na razvoju državljanskih pravic kot glavne spremenljivke pri razlagi (ne)naklonjenosti do priseljencev.

Težava pri tem je, kot ugotavlja Hollifield, da so države ujete v dilemo: mednarodna ekonomija jih sili v večjo odprtost zaradi učinkovitosti (alokacija virov), medtem ko jim domača civilnopravna ureditev in politika narekujejo zadržanost zaradi zaščite obstoječih družbenih dogovorov, državne ureditve in državne suverenosti.

Po mnenju Myrona Weinerja države tej dilemi preprosto ne morejo ubežati. Po njegovem prepričanju je treba migracije razumeti v kontekstu političnega realizma, kjer so migracije pač še ena od številnih varnostnih groženj anarhistične logike mednarodne ureditve. Ko države oblikujejo imigracijsko politiko tako zadenejo ob temeljne strukturne ovire, ki jih narekuje mednarodna ureditev. Ta pri Weinerju igra bistveno bolj pomembno vlogo kot pri Freemanu, kjer so v ospredju interesi domačih interesnih skupin. Podobno tudi globalistične teorije trdijo (Sassen v Brettell in Hollifield 2008, 223), da so migracije preprosto ena od mnogih nadnacionalnih sil, ki neizogibno vodijo v erozijo nacionalnih držav in njihove suverenosti. Vendar pa Hollifield meni, da je ta teza v svoji najčistejši obliki preveč apokaliptična in kot taka nesprejemljiva za večino teoretikov.

Liberalni institucionalisti so razpeti med tezo, da je porast migracij primarno neizogibna posledica razvoja mednarodnega sistema človekovih pravic (Jacobson, Soysal), in možnostjo, da prav ta sistem daje državam kot nosilcem tega razvoja možnost nadaljnjega sodelovanja pri njegovi izgradnji. Slednjo tezo zagovarja tudi Hollifield, ko pravi, da so liberalne države vendarle izvor z migracijami povezanih pravic in pravnih ureditev.

V Sloveniji se skozi analizo statističnih podatkov o številu delavcev s tujim državljanstvom potrjuje Hollifieldova teza, da samo z ekonomskim povpraševanjem ne moremo razložiti pojava mednarodnih migracij. V obdobju recesije po letu 2008 ni prišlo do bistvenega zmanjševanja tuje delovne sile na slovenskem trgu dela. Povečuje se tudi število napotnih delavcev v tujino. Vsaka od opisanih teorij in značilnosti migracij predstavlja tudi delček mozaika slovenske migracijske politike. Pravna država s svojimi varovali na osnovi demokratične evropske tradicije kljub bojaznim trenutno še vedno nudi kar nekaj opornih točk migrantskim delavcem. Sistem osebnih delovnih dovoljenj, ki jih tujci pridobijo po dveh letih dela v Sloveniji, jim prinaša manj odvisnosti od delodajalcev (več o tem na str. 33). Skrajno izkoriščanje delavcev je samo po sebi dolgoročno nemogoče, delodajalci so največkrat zainteresirani sicer za poceni, vendar zanesljivo delovno silo, ki pozna postopke in vsebine dela, ker jim to omogoča nemoten, tekoč proces dela. Sprejet je bil zakon o minimalnih bivanjskih standardih. Problematiko bivalnih pogojev tujcev je leta 2009 izpostavila Zveza svobodnih sindikatov. Tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje so deležni tudi denarnih pomoči v primeru brezposelnosti, za katero sami niso krivi, kot brezposelne osebe lahko prejemajo denarno nadomestilo, razen makedonskih državljanov. Podatki o deležih denarnih nadomestil za čas brezposelnosti in prejetih socialnih pomoči kažejo, da socialne pravice v primerjavi z slovenskim državljanom uveljavljajo enako »uspešno«.

Vpliv interesnih skupin pri oblikovanju migracijske politike v Sloveniji predstavljajo člani Ekonomsko-socialnega sveta, ob upoštevanju mnenj strokovnih služb in zainteresirane javnosti. Prav tako se Slovenija v skladu s sprejeto migracijsko politiko vključuje v procese oblikovanja in prilagajanja migracijske politike v EU, širše v Evropi in v drugih sosednjih državah. Primeri, kot jih navaja Freeman, pri nas niso dokumentirani.

Država je s svojim institutom pravic nedvomno močan faktor dejstva, da migracij ni mogoče prilagajati samo gospodarskim gibanjem, hkrati pa globalni trg dela povprašuje po tuji delovni sili, trikrat se je tako povečalo število napotenih delavcev od leta 2010 do 2015.

4 PRAVNI OKVIR ZAPOSLOVANJA TUJCEV V SLOVENIJI

4.1 Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT) iz leta 1992

Po osamosvojitvi Slovenije je morala država urediti tudi področje zaposlovanja tujcev. Predvsem je morala urediti status precejšnjega števila zaposlenih iz nekdanje skupne države SFRJ, ki niso pridobili slovenskega državljanstva. Leta 1992 je bil tako sprejet Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT), ki je določal pogoje za pridobitev osebne delovne dovoljenja in dovoljenja za zaposlitev. Osebno delovno dovoljenje za nedoločen so lahko pridobili tujci, ki so bili na dan uveljavitve Zakona v Republiki Sloveniji v delovnem razmerju za nedoločen čas in so imeli vsaj 10 let delovne dobe v Republiki Sloveniji. S tem dovoljenjem so se tujci v Sloveniji zaposlovali pod enakimi pogoji kot slovenski državljani. Državljanji nekdanje SFRJ, zaposleni za določen čas ali prijavljeni na Zavodu za zaposlovanje, so lahko, če so imeli zagotovljeno zaposlitev, pridobili osebno delovno dovoljenje za eno leto. Osebno delovno dovoljenje so lahko pridobili še beguncu, delovni migranti, slovenski izseljenci ali njihovi potomci do 3. kolena. Kot osebna dovoljenja so veljali tudi obrtno dovoljenje, dovoljenje za opravljanje samostojne poklicne dejavnosti in poslovni vizum. (ZZT, 2–12 čl.)

Ustavno sodišče je 5. 6. 1998 razveljavilo določbo, po kateri je lahko tujec pridobil osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas zgolj na podlagi zaposlitve za nedoločen čas ob uveljavitvi zakona. Odločilo je, da gre za nedopusten poseg v načelo enakosti pred zakonom. Osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas se je lahko izdalo tudi tujcu, državljanu ene izmed republik nekdanje SFRJ, ki je bil na dan uveljavitve zakona v delovnem razmerju za določen čas in je imel vsaj 10 let delovne dobe v RS (Sodba ustavnega sodišča 1998).

Poleg osebnih delovnih dovoljenj je zakon omogočal podjetjem, da pridobijo delovna dovoljenja za zaposlitev tujca za eno leto pod pogojem, da »v evidenci Republiškega zavoda za zaposlovanje med brezposelnimi osebami na določenem območju ni ustreznega kandidata, ki poleg splošnih izpolnjuje še posebne pogoje, ki jih delodajalec zahteva za sklenitev delovnega razmerja, in je pripravljen sprejeti zaposlitev» (ZZT, 5. čl.). Delodajalci so morali obrazložiti potrebo po zaposlitvi tujca in dokazati, da tujec izpolnjuje razpisne pogoje (izobrazba in izkušnje) za zasedbo delovnega mesta (Navodilo o izvajanju zakona o zaposlovanju tujcev 1992, 4. čl.).

Kot je razvidno iz poglavja 6.2., v celotnem obdobju od leta 1992 do vstopa Slovenije v Evropsko unijo leta 2004 ni prišlo do bistvenih sprememb v obsegu veljavnih delovnih dovoljenj, ki so omogočala zaposlovanje tujcev v Sloveniji.

V letih 1997 in 1999 je država sprejela dve spremembi Navodila o izvajanju zakona o zaposlovanju tujcev. Bistvena novost prvega Navodila iz leta 1997 je bila, da je zakonodajalec na novo dovolil zaposlovanje tujcev samo v dejavnostih, ki so podpirala gospodarsko rast v Sloveniji. Podjetja, ki so želela zaposlovati tujce do V. stopnje izobrazbe, so morala, poleg ostalih pogojev, izkazati pozitivno poslovanje v tekočem kot tudi v preteklem letu. V ta namen se je preverjalo bonitetne ocene podjetij (Navodilo, 1997,4.čl.). Zavod je lahko v postopku izdaje dovoljenja zahteval tudi druga dokazila.

Naslednja sprememba Navodila o izvajanju ZZT (Ur.l. 80/1999) je stopila v veljavo 29. septembra 1999. Navodilo predstavlja korak naprej v smeri spodbujanja podjetništva med priseljenci v Sloveniji. Podprla je tuje podjetnike oz. investitorje, ki so v Sloveniji začeli s poslovno dejavnostjo. Država je tuji poslovni iniciativi odprla prosto pot, ni pa se, tako kot pri domačih podjetjih, preverjalo uspešnosti poslovanja teh podjetij. Niti se ni preverjalo npr. poslovnega načrta, kapitala in porekla kapitala. Osebno delovno dovoljenje so lahko pridobili tujci, ki so bili kot zastopniki družb oz. vodje podružnic vpisani v sodni register v RS in tujci, ki so bili vpisani v register samostojnih podjetnikov posameznikov (Navodilo 1999,8a čl.). Ta sprememba zakonodaje je povzročila porast osebnih delovnih dovoljenj iz okrog 700 pred letom 1999 na 2223 veljavnih dovoljenj v letu 2000.

4.2 Zakonodaja o zaposlovanju in delu tujcev od leta 2000 dalje

Na podlagi prve resolucije o migracijski politiki RS iz leta 1999 in potrebe po uskladitvi z mednarodnimi pravnimi in humanitarnimi standardi in obveznostmi v okviru procesa

priključevanja Evropski uniji, je Slovenija leta 2000 sprejela nov zakon o Zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT). Zakon je celovito urejal vsa področja dela, v katera so se lahko vključevali tujci. Poleg dovoljenj za zaposlitev in osebnih dovoljenj je omogočil tudi izdajo dovoljenj za delo. Na novo je določil najvišje možno število delovnih dovoljenj oz. kvoto delovnih dovoljenj, ki ni smela presegati 5 odstotkov aktivnega prebivalstva RS po podatkih Urada za statistiko. (ZZDT, 5 čl.) Ta določba bila na prvi pogled smiselna, saj je število delovnih dovoljenj po vstopu Slovenije v Evropsko unijo začelo izrazito naraščati. Vendar pa je zakonsko določena kvota le delno zaježila priseljevanje, saj se vanjo npr. niso prištevali tujci, ki delovnega dovoljenja niso potrebovali, tujci z osebnimi delovnimi dovoljenji in poslovodni delavci, ki so bili z novelo zakona 2005 preimenovani v zastopnike. Število teh izjem pa ni bilo zanemarljivo. Leta 2001 je bilo npr. osebnih delovnih dovoljenj okrog 15.000, leta 2010 pa že preko 56.000.

Zakon je bil v skladu s sprejeto resolucijo o migracijski politiki, ki predvideva možnost zaposlovanja tujcev brez kontrole trga dela zaradi sprotne prilagajanja spreminjajočim se potrebam trga dela, dopolnjen v letih 2005, 2007 in 2011. Zakon je na ta način skušal uporabiti tujce kot tamponsko delovno silo, ki naj bi blažila turbulence na trgu dela v času gospodarske rasti in še zlasti v času gospodarske krize. Kot bomo videli v nadaljevanju (poglavje 6.3) pa ta načrt ni v celoti uspel, saj se v času krize, kljub bistveno manjšemu številu izdanih delovnih dovoljenj število zaposlenih tujcev ni zmanjšalo v skladu s pričakovanji zakonodajalca.

V nadaljevanju so predstavljene osnovne vrste delovnih dovoljenj, kot jih je izdajal ZRSZ, skozi spreminjajočo se zakonodajo od leta 2000 dalje. Od 1. septembra 2015 dalje pa zavod izdaja različne oblike soglasij za zaposlitev, samozaposlitev ali delo, na podlagi katerih nato tujec pridobi enotno dovoljenje za bivanje in delo.

4.2.1 Osebna delovna dovoljenja oz. soglasje za zaposlitev, samozaposlitev in delo

Pridobitev osebnega delovnega dovoljenja je tujca sprva postavila pred precej neutemeljene pogoje, kasneje pa so ti pogoji postali bolj sprejemljivi. Splošen vtis izboljševanja situacije v korist tujim delavcem so v določenih vmesnih obdobjih prekinile zaostritve pri izdaji teh dovoljenj, kar kaže na precej stihijsko politiko države na tem področju. V nadaljevanju bodo predstavljene najpogostejše oblike osebnih delovnih dovoljenj, ki so se izdajala za eno in za tri leta, za prosilce za azil in begunce pa deloma tudi za krajša obdobja, odvisno od njihovega

statusa. Do spremembe zakona leta 2011 so osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas lahko pridobili tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v RS.

Dovoljenja za eno leto so lahko pridobili tujci, ki so nameravali opravljati samostojno poklicno dejavnost ali postati samostojni podjetniki posamezniki. V praksi je prihajalo do zlorab te vrste dovoljenj, zato je Novela zakona iz 2005 zaostрила pogoje za pridobitev tako, da je moral tujec v Sloveniji pred pridobitvijo dovoljenja že eno leto prebivati v RS, dovoljenje pa se je podaljšalo samo ob pogoju poslovanja samozaposlenega tujca. Leta 2007¹ so se ti pogoji še dodatno zaostрили, potrebna so bila lastna finančna sredstva tujca v vrednosti 10.000 EUR in lastništvo oz. najem prostora za opravljanje dejavnosti oz. za sedež podjetja. Zakonodajalec je tako zgolj ohlapno poskušal regulirati spodbujanje tujih samostojnih podjetnikov, iz določil ni razvidna jasna strategija oz. cilj, ki ga želi zasledovati Slovenija. Načeloma bi nova podjetniška iniciativa morala uspešno dopolnjevati ali razvijati domačo gospodarsko ali negospodarsko dejavnost, pri čemer je pomembno s kakšno dejavnostjo se namerava ukvarjati, torej poslovna ideja, cilj dejavnosti, sredstva, ki jih zato ima ali celo lahko pridobi od države, če se oceni, da gre za perspektivno podjetniško idejo. Potrebno bi bilo spremljati poslovanje teh podjetij. Zakonodajala ni predvidela ustreznega vsebinskega preverjanja in v praksi se je izkazalo, da so tujci te vrste delovnih dovoljenj zlorabili, kot je opisano v poglavju 6.3, za druge namene, zlasti za pridobitev dovoljenja za prebivanje in s

¹ Leta 2007 je Zakon o zaposlovanju in delu tujcev ZZDT-B v pravni red RS prenesel naslednje direktive: *Direktiva Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjave učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL L št. 375, 23. 12. 2004, str. 12); Direktiva Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanov tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja (UL L št. 289, 3. 11. 2005, str. 15); Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L št. 212, 7. 8. 2001, str. 162); Direktiva Sveta Evrope leta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL L št. 31, 6. 2. 2003, str. 101); Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca, ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebujejo mednarodno zaščito in o vsebini te zaščite (UL L št. 304, 30. 9. 2004, str. 96)(ZZDT-B, 1. čl.).*

tem dostop na trg delovne sile. Po zadnji različici zakona se tujec po enoletnem prebivanju v RS lahko samozaposli kot samostojni podjetnik posameznik. Soglasje zavoda ni potrebno.

Osebnostno delovno dovoljenje so lahko pridobili tudi tujci s statusom begunca. Z novelo iz leta 2005 so tujci z statusom begunca lahko pridobili osebnostno delovno dovoljenje za nedoločen čas. Za tujce v postopku pridobivanja azila in tujce z začasno zaščito se je zakonodaja prav tako blažila. Osebnostno delovno dovoljenje so leta 2000 lahko pridobili po najmanj enoletnem bivanju v RS, od leta 2011 (ZZDT-1, 23.čl.) po devetih mesecih prebivanja v RS. V veljavnem zakonu, od 01.09.2015 dalje (ZZSDT,6.čl.) najdemo te kategorije tujcev v določbah o prostem dostopu na trg dela. Zakon tako integralno ureja tudi ta kvalitativno različen segment priseljevanja v skladu z določili Resolucije o migracijski politiki (ReIPRS, Regulacija priseljevanja, 4). Upošteva določila Ženevske konvencije o statusu beguncev in določila zakona o začasnem zatočišču.

Za tri leta so osebnostno delovno dovoljenje lahko pridobile različne kategorije tujcev. V nadaljevanju sta opisani najbolj pogosto uveljavljeni obliki pridobitve teh osebnostnih delovnih dovoljenj,

- Najprej pogledimo ožje družinske člane tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje (v nadaljevanju družinski član tujca) v RS in družinske člane slovenskih državljanov. Zakonodaja je sprva (ZZDT, 10.čl) precej omejevala njihovo zaposlovanje. Osebnostno delovno dovoljenje so lahko pridobili po treh letih prebivanja v RS, če so imeli dovoljenje za bivanje še za 3 leta, v naslednji fazi (ZZDT-A, 0.čl.) je moral družinski član imeti dovoljenje za bivanje v državi še dve leti. Zakon iz leta 2007 (ZZDT-B, 10 b. čl.) je uvedel razliko med tujci družinskimi člani slovenskih državljanov in tujci družinskimi člani tujcev. Prvi so lahko pridobili osebnostno delovno dovoljenje zgolj na osnovi dovoljenja za prebivanje, drugi pa so morali pred tem že dve leti prebivati v RS. S spremembo zakona leta 2011 je tujec, družinski član slovenskega državljanca, pridobil prost dostop na trg dela. Družinski član tujca, pa je lahko na podlagi dovoljenja za prebivanje na osnovi združitve družine, pridobil osebnostno delovno dovoljenje. Zakonodaja ne sledi niti gospodarskim razmeram, niti načelu vse večje odprtosti in liberalnega priznavanja pravic tujcem. Če bi sledila prvi možnosti, bi zakon iz leta 2005 ali vsaj zakon iz leta 2007 omogočil lažji prost dostop na trg dela oz. pridobitev osebnostnih delovnih dovoljenj družinskimi člani tujcev. V času gospodarske rasti smo namreč potrebovali večji obseg delovno aktivnega prebivalstva. Sredi gospodarske krize leta 2011, pa se je zakonodajalec odločil, da tujci družinski člani tujcev lahko pridobijo osebnostno delovno

dovoljenje, kar je pomenilo povečanje obsega delovno aktivnega prebivalstva. Zdi se, da zakonodaja sledi drugemu kriteriju, torej vse bolj ugodnim razmeram za uveljavljanje različnih pravic tujcev, vendar pa je v letu 2015 prvič povsem odpravila možnost pridobitve osebnega delovnega dovoljenja za družinske člane tujcev. Zaposlijo se lahko le, če v evidenci ZRSZ ni ustreznih brezposelnih oseb za razpisano prosto delovno mesto, kar pomeni bistveno poslabšanje njihovih možnosti za zaposlitev. Zakonodaja tej skupini omogoča različne oblike kratkotrajnih prekarnih zaposlitev na podlagi pogodb o delu, po enoletnem prebivanju v RS se lahko samozaposlijo, zaposlijo pa se lahko tudi v določenih poklicih, ki jih na trgu dela primanjkuje; trenutno velja uredba iz marca 2016 o zaposlovanju voznikov težkih tovornjakov in vlačilcev, varilcev, orodjarjev in strugarjev, (ZZSDT, 34. in 35 čl.). Zaradi tega je več možnosti, da postanejo koristniki socialnih transferjev države. Kot bomo videli v nadaljevanju, so tujci dejansko nadpovprečno zastopani med prejemniki socialnih pomoči. Pomanjkanje jasne usmeritve pri tej vrsti delovnih dovoljenj je razvidno tudi npr. iz položaja tujcev, družinskih članov slovenskih državljanov, Ti so bili npr. od leta 2007 (ZZDT-UPB-2, 10b čl.) do 2011 v slabšem položaju kot tujci, družinski člani evropskih državljanov, ki jim je že dovoljenje za prebivanje v Sloveniji, omogočalo prost dostop na slovenski trg dela (ZZDT-UPB-2, 35a. čl.)

- Naslednja kategorija tujcev, ki lahko pridobi osebno delovno dovoljenje za tri leta, so tujci z najmanj poklicno izobrazbo (ZZDT, 2000, 10.čl.), ki so bili v RS neprekinjeno zaposleni 5 let pri istem delodajalcu (ta kategorija je z novelo 2005 odpadla). Ta določba je tujcem povzročala precej težav, ker jim je deloma preprečevala zamenjavo delodajalca. Tujec, ki je imel boljšo priložnost za zaposlitev, se zanj ni mogel vedno odločiti, ker bi to pomenilo, da se mu delovna doba za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja začne šteti od začetka. Dogajalo se je tudi, da so delodajalci to dejstvo izkoriščali in kršili delovnopravno zakonodajo in pravice delavcev. Leta 2007 je to dovoljenje pridobil tujec, ki je bil že dve leti neprekinjeno zaposlen pri istem delodajalcu ali njegovem pravnem predniku (ZZDT-UPB2,2007, 10b čl.). Šele zakon iz leta 2011²(ZZDT-1,2011, 22.čl) je prinesel nujno

² S tem zakonom sta se v pravni red RS prenesli dve novi direktivi EU, ostale ostajajo enake, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2009/52/ES z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L št. 168 z dne 30. 6. 2009, str. 24); Direktiva Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L št. 155 z dne 18. 6. 2009, str. 17).

potrebno spremembo glede pridobitve osebnega delovnega dovoljenja za tujca, ki je že dlje časa zaposlen v RS. Skrajšal je tudi potrebno obdobje, tujec je osebno delovno dovoljenje za tri leta lahko pridobil po 20 mesecih zaposlitve v Sloveniji v zadnjih štiriindvajsetih mesecih. Tujec tako ni bil več nerazumno vezan na enega delodajalca, pač pa je bil kot pogoj postavljen splošen kriterij zaposlenosti v določenem obdobju. Zakonodaja tukaj konsistentno sledi olajševanju pogojev za pridobivanje osebnih delovnih dovoljenj za tujce, ki so že dlje časa zaposleni v RS ne glede na gospodarsko situacijo.

Zakonodajalec je z zakonom delno ugodil tudi javnim kritikam in protestom migrantskih delavcev (na primer gladovna stavka v Kočevju).

Zakon v letu 2015 ohranja enake pogoje, dodaja pa novo kategorijo tujcev, ki lahko pridobijo osebno dovoljenje (po novem soglasje za zaposlitev, samozaposlitev ali delo) za tri leta, tudi če so brez formalne izobrazbe, če so bili v obdobju zadnjih treh let najmanj 30 mesecev zaposleni ali samozaposleni in na tej podlagi vključeni v obvezna socialna zavarovanja (ZZSDT,2015, 14.čl). Za tujce brez izobrazbe, ki prej niso mogli pridobiti osebnega delovnega dovoljenja, je to pozitivna sprememba, pomeni korak naprej k izenačevanju pravic tujcev, ne glede na njihovo izobrazbo.

Pridobitev osebnega dovoljenja je na prvi pogled za tujce ugodnejša, saj jim formalno omogoča prosto izbiro delodajalca, lahko se prijavijo na ZRSZ kot iskalci zaposlitve. V praksi pa to za delavca pomeni nova tveganja, saj delodajalci niso podvrženi nadzoru države, zato delavce laže izkoriščajo. Tuji delavci pa se, ob strahu pred izgubo zaposlitve in v želji, da bi pridobili dovoljenje za stalno prebivanje, ne odločajo za prijavo delodajalčevih kršitev in so pripravljene delati tudi v zelo slabih razmerah.

Osebno delovno dovoljenje za tri leta je lahko pridobil še tujec, ki je zadnji letnik visokošolskega študija ali študija višjega nivoja končal v RS in slovenski izseljenec ali njegov potomec do tretjega kolena v ravni črti in samozaposleni tujec. ZZZS je izdal razmeroma malo teh dovoljenj. Tujci z osebnimi delovnimi dovoljenji za tri leta, lahko v nadaljevanju, če so v Sloveniji prebivali pet let in izpolnjujejo še ostale pogoje, pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje in s tem prost dostop na trg dela.

4.2.2 Dovoljenje za zaposlitev oz. soglasje za zaposlitev

Dovoljenje se lahko izda, če v evidenci brezposelnih oseb ZRZ ni ustrezne brezposelne osebe za razpisano prosto delovno mesto. Zakonodaja tako na tej točki konsistentno zasleduje gospodarski interes države. Dovoljenje se izdaja za eno leto, v preteklosti do leta 2007 pa izjemoma tudi za dve leti, v primeru določenih deficitarnih poklicev in v primeru, da je tujec pred tem že eno leto zaposlen pri istem delodajalcu. To je ponovni primer zakonodaje, kjer je delavec vezan na delodajalca. Minister za delo je v podzakonskem aktu določil primere, ko zaposlitev tujca ni vezana na trg dela (športniki, kulturni delavci, znanstveniki, lektorji, osebje v diplomatskih predstavništvi, deficitarni poklici ...) in se dovoljenje izda brez kontrole trga dela, v nadaljevanju BKT (ZZDT, 2000, 11. čl).

Z zakonom iz leta 2000 se je pridobitev dovoljenja nekoliko zaostri, delodajalec v preteklosti ni smel biti kaznovan po Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev (kazenske določbe so navedene v nadaljevanju) in po predpisih o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Prav tako je bilo prepovedano zaposlovanje tujcev, če je delodajalec v predhodnem obdobju odpuščal delavce ali če je bil prejemnik državnih sredstev za ohranjanje produktivnih delovnih mest. Zaradi takšnih kršitev je bilo zavrnjenih zanemarljivo malo vlog. Namen določenih zaostritev se ne zdi smiseln. V primeru, da je podjetje kršilo zakonske določbe, je bilo denarno kaznovano, poleg tega pa ni moglo zaposliti tujcev. Prav tako inšpektorat za delo ni imel dovolj zaposlenih, da bi lahko učinkovito preverjal vse kršitelje. Nihče izmed kršiteljev ni zares sankcioniran, ker kršitelji ustanovijo nova podjetja v katerih nadaljujejo z izkoriščanjem delavcev. (Zalar, Vodja programa Migracije pri Slovenski filantropiji, 2013) Zakon je uvedel razlikovanje med novim in ponovnim zaposlovanjem tujca. Pri ponovni vlogi za zaposlitev tujca pri istem delodajalcu se ni preverjalo bonitetnih ocen oz. poslovanja podjetja (Pravilnik, 2001, 22.čl). S spremembo zakona v letu 2005 so se olajšali pogoji za pridobitev dovoljenja za zaposlitev za tujce z najmanj visokošolsko izobrazbo ali specifičnimi poklici in znanji, ki jih ni moč pridobiti s šolanjem in usposabljanjem v Sloveniji. Poslovanje podjetja se ni preverjalo, potrebno pa je bilo potrdilo, da ima podjetje poravnane davčne obveznosti iz naslova plač ter redno izplačuje plače zaposlenim (Pravilnik, 2005, 23. čl).

Ta določba je odsev zaznane potrebe po kontroli obveznosti izplačevanja plač in ustreznih prispevkov iz tega naslova zaposlenim delavcem, vendar ni bila sistemsko vgrajena kot npr. splošna obveznost delodajalcev v RS, ki jo je nadzirala Finančna uprava RS, ampak so jo v

tem primeru prenesli na področje zaposlovanja tujcev. V praksi to pomeni, da slovenski delavec kljub taki kršitvi lahko še naprej dela v podjetju, tujec pa ne. Prav tako tujec, ki je zaradi take kršitve, ki ni bila njegova krivda, ostal brez zaposlitve, ni bil upravičen do nobene posebne obravnave oz. je moral za zaščito svojih pravic svoje zahteve uveljavljati samostojno. V tem primeru gre pravzaprav za enakost pred zakonom, ker mora v primeru neizplačevanja plač tudi slovenski državljani samostojno, šele po dvomesečnem neizplačevanju plač v skladu s 111. čl. ZDR-1, sam opozoriti delodajalca in IRSD na izostale obveznosti in šele v primeru, da delodajalec na opozorilo ne reagira v treh dneh, lahko delavec poda izredno odpoved delovnega razmerja, kar mu šele omogoči uveljavljanje pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti.

Zakon iz leta 2007 je bistveno olajšal pridobitev dovoljenj za zaposlitev. Odpravljena je bila kontrola poslovanja podjetja ob vložitvi vloge za zaposlitev tujca, kakor tudi v preteklem letu. Delodajalec je moral imeti poravnane davke in prispevke iz naslova zaposlitve in dela ter najmanj 6-mesečno poslovanje v višini, ki je zagotavljalo izplačilo minimalne plače za najmanj dva zaposlena delavca v vsakem od zadnjih šest mesecev poslovanja. (ZZDT-UPB-2, 2007, 7čl.) Delodajalcu ni bilo več potrebno obrazložiti potrebe po zaposlitvi tujca. Uvedena je bila kategorija podaljšanja zaposlitve tujca. Po enoletni zaposlitvi, se je dovoljenje pri istem delodajalcu lahko podaljšalo še za eno leto, pri čemer se ni preverjalo poslovanja delodajalca in obveznosti poravnanih davkov in prispevkov iz naslova zaposlitve in dela, prav tako se ni preverjalo, ali so v evidenci zavoda ustrezne brezposelne osebe. (ZZDT-UBP-2, 11.b čl.)

V letu 2011 so se ponovno omilile zahteve glede poslovanja podjetja. Delodajalec je moral izkazati v zadnjih 6 mesecih pozitivni poslovni izid v višini najmanj dveh minimalnih bruto plač (ZZDT-1, 27.čl.) v vsakem od zadnjih šestih mesecev. Ponovno je bila dodana strožja določba, delodajalec je moral v zadnjih šestih mesecih izplačevati plače zaposlenim in imeti iz tega naslova poravnane davčne obveznosti (Pravilnik, 2011, 23.čl.).

Trenutno veljavna zakonodaja (2015) uvaja tudi nekatera precej strožja določila. Tako delodajalec, ki želi zaposliti tujca, ne sme biti v postopku likvidacije ali stečaja in mora aktivno poslovati, kar pomeni, da ima v obdobju zadnjih šestih mesecev pred vložitvijo vloge zaposleno najmanj eno osebo za polni delovni čas ali prilive iz naslova opravljanja dejavnosti na transakcijski račun, odprt v RS v vrednosti najmanj 10.000 EUR mesečno. Če delodajalec še ne posluje šest mesecev, pa mora investirati najmanj 50.000 EUR v dejavnost, v okviru

katere bo tujec opravljalo delo. Pogoji aktivnega poslovanja se ne preverja, če želi delodajalec zaposliti tujca z najmanj visokošolsko izobrazbo.

Veljavni zakon iz leta 2015³ dodaja novost, da tujec, prejemnik denarnega nadomestila kot brezposelna oseba, ki je prijavljena na zavodu, pridobi soglasje za zaposlitev brez preverjanja, ali so v evidenci zavoda ustrezne brezposelne osebe (ZZSDT,2015,17čl.). To določilo ponovno potrjuje olajševanje dostopa do trga dela za tujce, ki so že bili zaposleni v RS.

Zdi se, da zakonodaja pri izdaji delovnih dovoljenj, sledi gospodarskim interesom države, vendar se je način, na katerega je to storila, ni izkazal za ustreznega. V letu 2007, v času gospodarske rasti, je bilo odpravljeno preverjanje pozitivnega poslovanja podjetja, kar pomeni, da so podjetja lahko zaposlovala tujce ne glede na to ali so poslovala pozitivno ali negativno, prav tako se pri podaljšanju zaposlitve ni preverjalo ali delodajalec delavcem izplačuje plače zaposlenim delavcem ali ne. V praksi so se pokazale negativne posledice teh določil, dogajale so se množične kršitve delavskih pravic zaposlenim tujcem (Primer SCT, Vegrad, Primorje). Lastniki manjših podjetij, ki so šla v stečaj, so ustanavljali nova podjetja in ker se ni preverjalo njihovega predhodnega poslovanja so lahko v novo podjetje spet zaposlili tuje delavce in ponovili staro zgodbo izkoriščanja. Zakonodaja iz leta 2011 nima jasne usmeritve, delno je popravila situacijo, ker se preverilo izplačevanje plač delavcem, ni pa se preverjalo predhodnega poslovanja podjetja.

³ S tem zakonom se v slovenski pravni red delno prenašajo naslednje direktive EU, navedene nove direktive, ostale so bile vključene že v prejšnjih zakonih: Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L št. 18 z dne 21. 1. 1997, str. 1); Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/95/EU z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite in glede vsebine te zaščite (UL L št. 337 z dne 20. 12. 2011, str. 9); Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/98/EU z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (UL L št. 343, 23. 12. 2011, str. 1); Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2013/33/EU z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L št. 180 z dne 29. 6. 2013, str. 96).

Zakonodaja je situacijo h kateri je pripomogla že zakonodaja iz leta 2007 izboljšala šele leta 2015. Novi zakon uvaja kontrolo poslovanja podjetja, prav tako pa je bil sprejet nov Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1, Ur.l. 55/2015), ki omejuje ustanavljanje in veriženje podjetij subjektom, ki so se v preteklosti posluževali spornih poslovnih praks. Zdi se, da je država s tem naredila korak naprej, da je prepoznala svoje prioritete in jih je s tem jasno in odločno zaščitila.

Zakonodaja je poleg splošnih pogojev za zaposlovanje tujcev urejala še način prijave in odjave dela in nastanitev tujcev. Način prijave (ZZZS in /ali ZRSZ) se je skozi zakonodajo spreminjal. V skladu z zakonom iz leta 2011 je bil delodajalec dolžan odjaviti delo tujca v primeru prenehanja delovnega razmerja s tujcem pred iztekom veljavnosti dovoljenja za zaposlitev ali dovoljenja za delo na ZRSZ. Ob odjavi dela tujca je moral delodajalec vrniti dovoljenje za zaposlitev oziroma dovoljenje za delo in ob tem priložiti tudi dokazilo, da je delovno dovoljenje prenehalo in da je s tem seznanjen tudi tujec. Določba naj bi preprečila možnost zlorab, ko so bili tujci odjavljeni iz delovnega razmerja, ne da bi za to vedeli. Zaostrovanje tega določila je prisotno tudi v novem zakonu iz 2015, ko mora zavod v primeru odjave tujca iz zavarovanj na ZZZS o tem obvestiti tujca, odjava pa je dejansko potrjena, če se prijava na ZZZS v zato postavljenem roku ne vzpostavi ponovno.

Na novo, s posebnim podzakonskim aktom, so se dodale določbe o določitvi minimalnih standardov, če delodajalec tujcu v RS zagotavlja nastanitev. Leta 2015 je bil sprejet nov podzakonski akt o določitvi minimalnih bivanjskih standardov. Spori glede višine najemnine, ki je določena s pogodbo, se rešujejo pri pristojnem sodišču, pri čemer se smiselno upoštevajo določbe predpisa, ki ureja določitev najvišje priznane tržne najemnine (od 4 do 7 EUR za m², odvisno od statistične regije v RS). Pravilnik se zdi bolj pirova zmaga, saj so minimalni bivanjski standardi določeni zelo nizko, podobno kot to velja za nujne nastanitvene kapacitete za socialno ogrožene posameznike in družine v Sloveniji.

4.2.3 Dovoljenje za delo oz. ustrezno soglasje

Dovoljenja za delo predstavljajo obliko delovnih dovoljenj z vnaprej določeno časovno omejitvijo. Ta oblika zaposlovanja je na novo zajela širok nabor oblik zaposlovanja tujcev, dovoljenja so pridobili napoteni delavci, tujci na usposabljanju in izpopolnjevanju, sezonski delavci, tuji poslovodni delavci, tujci za individualne storitve. Dovoljenja so se izdajala v okviru kvote, določene za posamezen namen, brez preverjanja stanja na trgu dela. (ZZDT,12.čl).

Delo so tako lahko opravljala tuja podjetja z čezmejnimi storitvami. Novela zakona iz leta 2005 je zaostriła pogoj za pridobitev tako, da je moral napoteni delavec že vsaj eno leto delati v podjetju, preden je lahko bil napoten na delo v Slovenijo. Prav tako so lahko tuja podjetja ob ustreznih kapitalskih ali poslovnih povezavah napotila delavce na dodatno izobraževanje in usposabljanje. Dovoljenja so se izdajala za tri mesece, možno pa ga je bilo podaljšati le iz objektivnih razlogov za en mesec, dlje pa v primeru mednarodnih sporazumov od leta 2005 dalje ob potrditvi pristojnega Ministrstva. Poleg napoteni delavcev so dovoljenje lahko pridobili tudi nameščeni delavci, in sicer za največ eno leto, dovoljenje zanje je pridobil tuj delodajalec s podružnico oz. drugo organizacijsko enoto poslovanja, s katero je bil tržno prisoten v RS, ali z namestitvijo k drugemu delodajalcu v RS – ta kategorija drugega delodajalca je z novelo zakona 2005 odpadla. Urejeno je bilo tudi gibanje oseb znotraj družb, ko ima tuje podjetje v RS registrirano podružnico oz. organizacijsko enoto in lahko prerazporedi pri njem zaposlene vodilne delavce ali ključne delavce s specifičnimi strokovnimi znanji na delo v RS. Tujec praviloma pridobi dovoljenje za delo za eno leto, status se lahko podaljša ali pa se izda dovoljenje za zaposlitev brez preverjanja stanja na trgu dela. Novela zakona leta 2005 je tu dodala enako zaostritev, lahko so se prerazporedili samo več kot 1 leto zaposleni delavci. Usposabljanje in izpopolnjevanje na področju medicine je zakon omogočal za obdobje do 24 mesecev.

Dovoljenje za sezonsko delo se je lahko pridobilo za obdobje treh mesecev, šestih mesecev na področju kmetijstva in gozdarstva ter devetih mesecev na področju gradbeništva. S tem je bil onemogočen dostop tem kategorijam tujcev do podaljšanj dovoljenj in s tem pridobitve osebnih delovnih dovoljenj. Z novelo zakona 2005 se je zakonsko določilo o obveznih vmesnih prekinitvah teh dovoljenj anuliralo, v gradbeništvu se je tujec po preteku dovoljenja za sezonsko zaposlitev lahko zaposlil pri istem delodajalcu brez vmesne 7-mesečne prekinitve zaposlitve. Tukaj ponovno naletimo na primer zakonodaje, ki ustreza predvsem delodajalcem. Ti ne želijo izgubiti delavcev, ki so osvojili znanja in izkušnje in če so tujci želeli še naprej delati v Sloveniji, so ostali vezani na enega delodajalca. Zakon iz leta 2011 je sezonsko delo omejil na področje kmetijstva in gozdarstva na obdobje maksimalno šestih mesecev zaposlitve. V letih od 2006 do 2008 je bilo največ dovoljenj za delo izdanih za sezonska dela v gradbeništvu.

Dovoljenje za delo za poslovodno funkcijo se je izdalo za čas mandata opravljanja poslovodne funkcije. Z novelo zakona 2005 se je v primeru podaljšanja dovoljenja začelo

preverjati, ali je vlagatelj predlagal obračune davčnega odtegljaja iz naslova zaposlitve ali dela in ali je poravnal davčne obveznosti iz tega naslova.

Zakonodaja se je v letu 2011 zaostrila z izdajo dovoljenj za zastopnike podjetij z določbo o plačilu davkov in prispevkov iz naslova zaposlitve in dela za zadnjih šest mesecev pred vložitvijo vloge. V praksi se je izkazalo, da so bila izdana dovoljenja družbam, ki niso zaposlovale delavcev. V primeru šestmesečnega poslovanja je morala družba izkazati poslovanje v vrednosti dveh minimalnih bruto plač ali investicijo 10.000 EUR v opredmetena osnovna sredstva, če družba še ni bila registrirana šest mesecev, pa investicijo 30.000 EUR za zagon družbe in lastništvo oz. najem poslovnega prostora oz. prostora, kjer je sedež podjetja. To je predstavljalo zaostritev pogojev glede na zakon iz leta 2007, ko je bilo potrebno samo vložiti vlogo za zastopnika, ki je vpisan v ustrezen register. Podaljšanje se je lahko izdalo pod enakimi pogoji kot prvo dovoljenje za delo, enako kot prvo dovoljenje za največ dve leti. Prišlo je do zlorabe te vrste delovnih dovoljenj, kot je opisano v empiričnem delu diplomske naloge.

Veljavna zakonodaja omogoča pridobitev dovoljenja pod bistveno strožjimi pogoji aktivnega poslovanja podjetja. Zaposleni tujci v tej skupini, razen določenih izjem, ki so jih množično uveljavili npr. zastopniki podjetij, nimajo pravice do pridobitve osebnega delovnega dovoljenja, ker kljub temu, da zanje velja spoštovanje slovenske delovnopravne zakonodaje, ostajajo zaposleni v matičnih, tujih podjetjih.

4.3 Odredba o določitvi primerov, ko zaposlitev tujca ni vezana na trg dela

Leta 2001 je začela veljati Odredba o določitvi primerov, ko zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela. Sem so se uvrstili tujci, so imeli najmanj 25 odstotni delež kapitala v gospodarski družbi, v kateri so se želeli zaposliti; določene skupine tujcev z visokošolsko ali univerzitetno izobrazbo, tujci, ki so po prenehanju funkcije poslovodstva sklenili delovno razmerje na drugem delovnem mestu v isti organizacijski enoti; tujci, zaposleni v diplomatskih in konzularnih predstavništvih in tuje hišno osebje članov teh predstavništev, tuji športniki, trenerji in strokovni delavci). Leta 2005 se je odredba spremenila tako, da je dovoljenje brez kontrole trga dela lahko pridobil tujec, ki je imel najmanj 51 odstotni delež kapitala v gospodarski družbi.

Leta 2006 je začela na podlagi potreb trga dela zaradi gospodarske rasti veljati spremenjena odredba o zaposlovanju tujcev BKT, ki je določila nove poklicne skupine, ki so lahko

pridobile dovoljenje za zaposlitev brez kontrole trga dela, tj. poklice z najmanj visokošolsko izobrazbo (metalurgi, mehaniki in strojniki, električarji, računalničarji, kemiki, farmacevti, gradbeniki) in določene druge poklice (gozdarji, obdelovalci kovin, monterji in inštalaterji, mehaniki in strojniki, električarji, steklarji, barvarji in ličarji, gradbeniki, poklici vozniki avtomehaniki in vozniki). Dodatno so lahko dovoljenje za zaposlitev pridobili tudi tujci po izteku osebnega delovnega dovoljenja za tri leta in družinski član tujca s stalnim bivanjem oz. družinski član slovenskega državljana. Delodajalci so delovna dovoljenja za te kategorije tujcev tudi sicer pridobili pod lažjimi pogoji, saj se niso preverjala poslovanja podjetij ali npr. izplačevanja plač delavcem. S pravilnikom o spremembah pravilnika o delovnih dovoljenjih je bila 11. 4. 2009, v skladu z že nekaj časa trajajočo gospodarsko krizo, odpravljena izdaja dovoljenj BKT za zgoraj naštetih poklicnih skupine iz Uredbe leta 2006. Marca letos je začela veljati nova odredba o določitvi poklicev, v katerih zaposlitev tujca ni vezana na trg dela. Gre za štiri skupine poklicev: varilci, vozniki težkih tovornjakov in vlačilcev, orodjarji in strugarji.

Tudi pri tej skupini delovnih dovoljenj se je od leta 2006 do 2009 pojavljala enaka problematika izkoriščanja delavcev kot je opisana pri dovoljenjih za zaposlitev.

4.4 Modra karta EU

Zakon je leta 2011 uvedel modro karto EU (dovoljenje za bivanje in delo) v primeru zaposlitve visokokvalificiranega tujca, kar je tujcem olajšalo dostop do evropskega trga delovne sile in združevanja družine. V praksi ni prišlo do uveljavitve zaposlovanja na osnovi modre karte, letno je bilo izdanih zanemarljivo malo tovrstnih dovoljenj. Za pridobitev modre karte je bilo potrebno tujcu zagotoviti plačo najmanj v vrednosti ene in pol slovenske povprečne plače. Še enkrat se je pokazalo, da Slovenija zaposluje predvsem tujce z nižjo poklicno izobrazbo, v praksi pa je tudi kar nekaj primerov, ko so tudi tuji strokovnjaki (z izjemo tistih, ki se zaposlujejo v javni upravi, npr. v zdravstvu ali šolstvu) slabo plačani.

4.5 Prost dostop na trg dela

ZZDT-B iz leta 2007 je prinesel določbe o prostem dostopu na trg dela za državljane članic EU, EGP ter švicarske konfederacije in njihove družinske člane ter o prostem izvajanju storitev podjetij z napotnimi delavci ne glede na njihovo državljanstvo. Za napotene tujce se enako kot za slovenske državljane uporablja slovenska delovnopravna zakonodaja.

V letu 2011 so prost dostop na trg dela na novo pridobili tujci z dovoljenjem za stalno bivanje v RS, družinski člani slovenskega državljana, tujci z dovoljenjem za bivanje na podlagi statusa slovenskega potomca do 3. kolena v ravni vrsti in rezidenti za daljši čas v drugih državah EU, in sicer po enem letu prebivanja v Republiki Sloveniji.

Trenutno ima pravico do prostega dostopa na trg dela 8 kategorij tujcev, ki v Republiki Sloveniji prebivajo na podlagi dovoljenja za bivanje. To so družinski člani slovenskega državljana, tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje, tujec slovenskega rodu; tujec kot žrtev trgovine z ljudmi; tujec kot žrtev nezakonitega zaposlovanja; tujec s pravico do mednarodne zaščite ter njegov družinski član, na podlagi dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine; tujec z začasno zaščito, tujec, čigar istovetnost je nesporno ugotovljena in ima v Republiki Sloveniji status prosilca za mednarodno zaščito, in sicer po devetih mesecih od vložitve prošnje za mednarodno zaščito.

4.6 Nadzorstvo in kazenske določbe

Za nadzorstvo nad izvajanjem zakonodaje o zaposlovanju tujcev je pristojen Inšpektorat za delo, ki se po potrebi povezuje s tržnim inšpektoratom, policijo in drugimi pristojnimi organi, ZRSZ pa posreduje potrebne podatke in dokumentacijo, ki je bila uporabljena v postopku pridobivanja dovoljenja.

Zakon iz leta 2000 je predpisal denarne kazni v vrednosti od 10.000 (41,73 evrov) do 10.000.000 tolarjev (41,730 evrov) za pravne osebe in od 10.000 do 500.000 tolarjev (od 40 do 2086 evrov) za fizične osebe zaradi kršitve določb zaposlovanja tujcev: prepustitev tujca na delo tretji osebi, prepustitev tujca na delo drugemu uporabniku, če tujec nima veljavnega osebnega delovnega dovoljenja, za zaposlitev tujca, ki nima dovoljenja za bivanje ali delovnega dovoljenja, zaradi predložitve lažnih dokumentov v postopku pridobitve delovnega dovoljenja, če se delovno dovoljenje ne vrne v zakonskih rokih če prijava dela ni opravljena v zakonskih rokih, če delodajalec ali tujec ne omogočita dostopa do potrebnih dokumentov nadzorstvenim organom, delodajalec, ki ne hrani delovnega dovoljenja na sedežu podjetja ali delovišču oz. delodajalec, ki ne hrani dokumentov v zvezi s delom in plačilom delavca. Kazni oz. globe so z novim zakonom določene za delodajalce v vrednosti od 3000 do 75.000 EUR.

Odgovorna oseba delodajalca, tujec ali posameznik pa se kaznujejo z globo od 500 do 5000 EUR v primerih, ki so določeni z zakonom. Sankcionirajo se določene nove kršitve, npr. delodajalec, ki ne zagotovi minimalnih bivalnih standardov, delodajalec, ki v predpisanem

roku ne vrne dovoljenja za sezonsko delo tujcev, delodajalec, ki izvaja storitve z delavci, ki pri njem niso zaposleni ali ne prijavi začetka izvajanja storitve, delodajalec ali zastopnik, ki ne prijavi začetka dela, tujec, ki dela kljub prepovedi zaposlovanja, ker je bil zaposlen brez ustreznega dovoljenja oz. je bil pravnomočno obsojen zaradi ponarejenega dokumenta, kdor nadzornim organom ne omogoči dostopa do vseh potrebnih dokazil.

Sporazum za zaposlovanje državljanov BIH -BBHZD

Zakon o ratifikaciji sporazuma BBHZD, je selektiven glede na možnosti zaposlitve in posega v izbor že v državi izvora. V RS se lahko zaposlujejo samo brezposelne osebe, ki so vsaj 30 dni prijavljene pri pristojnih službah za zaposlovanje v BIH, prav tako pa ni dovoljeno zaposlovanje oseb, mlajših od 18 let. V primeru strokovne zaposlitve (ko gre za delovno mesto, na katerem tujec prejema plačilo vsaj v trikratniku zneska minimalne plače v RS) pa je tujec v državi izvora lahko tudi zaposlen in ni pogoj, da je prijavljen kot nezaposlena oseba. Zaposlovanje je možno najmanj za obdobje enega leta, dovoljenje za zaposlitev pa se izda za obdobje treh let. V prvem letu zaposlitve mora biti delavec zaposlen pri delodajalcu, ki je vložil vlogo za izdajo dovoljenja za zaposlitev oz. pri njegovem pravnem nasledniku, v preostalem obdobju veljavnosti dovoljenja za zaposlitev pa ima prost dostop na slovenski trg dela. Delavec migrant lahko svoje dovoljenje pod določenimi pogoji podaljša za nadaljnja tri leta, če ima pogodbo o zaposlitvi sklenjeno še za najmanj eno leto.

V primeru strokovnih zaposlitev morajo od pristojnega nosilca države izvora pridobiti soglasje za podaljšanje dovoljenja, le-ta pa lahko podaljšanje dovoljenja zavrne (če lahko tujec v izvorni državi pridobi delovno mesto in zanj najmanj enako plačilo, kot bi ga prejemal v Sloveniji). Protokol določa način postopka pridobitve delovnega dovoljenja, potrebna dokumentacija za pridobitev dovoljenja pa je taka kot jo določa veljavna zakonodaja o zaposlovanju in delu tujcev. Tujec mora na podlagi dovoljenja za zaposlitev ločeno pridobiti še dovoljenje za prebivanje. Sporazum predstavlja nekakšno mešanico dovoljenja za zaposlitev in osebnega delovnega dovoljenja. Pri podaljšanju dovoljenja za tri leta za dovoljenje sicer zaprosi tujec, kar pomeni, da se poslovanja delodajalca ne preverja, je pa delavec ponovno eno leto vezan na enega delodajalca, v prihodnjih dveh letih pa ima prost dostop na trg dela.

Če bi pesimistično sklepali po predhodnem obdobju, bi lahko rekli, da bodo državljani BIH izpostavljeni večjim tveganjem za izkoriščevalske poslovne prakse, kot smo jim bili priča v preteklosti. Nепreverjanje poslovanja podjetja in izplačevanja plač delavcem se ni izkazalo za dober ukrep države.

4.7 Podaljšanje prehodnega obdobja za zaposlovanje hrvaških državljanov

Predviden prost dostop na slovenski trg dela za hrvaške državljane se je podaljšal za tri leta, tako da je potrebno v času od 01. 7. 2015 do 30. 6. 2018 za hrvaške državljane in njihove družinske člane ne glede na državljanstvo v prvih dveh letih zakonitega prebivanja v RS pridobiti dovoljenje za zaposlitev, ki velja za delodajalca in delovno mesto, za katerega je bilo dovoljenje pridobljeno. Izdaja dovoljenja ni vezana na veljavno zakonodajo o zaposlovanju tujcev, hrvaški državljani se v prehodnem obdobju zaposlujejo pod lažjimi pogoji kot ostali tujci, olajšave so prisotne na strani dokazil delodajalcev, ki jim ni potrebno dokazovati npr. poslovanja ali poravnanih davčnih obveznosti (ZPPOPGHR).

5 MIGRACIJSKA POLITIKA

Širše evropsko območje predstavlja drugo največje migracijsko območje, takoj za Azijo pred Severno Ameriko. Migracije se vsako leto povečujejo, kar - razen v primeru eksodusa - ni nekaj negativnega, čeprav domače prebivalstvo priseljevanje pogosto doživlja kot grožnjo ekonomski in politični varnosti in stabilnosti ter nelojalno konkurenco za delovna mesta, še posebej v času gospodarske krize in povečevanja brezposelnosti. Prosilci za azil in begunci so dojeti kot osebe, ki izkoriščajo status azila, ekonomsko izčrpavajo državo zaradi črpanja socialnih pravic, posamezniki brez dokumentov pa so lahko izenačeni kar s kriminalci.

Slovenija je zaradi potreb po približevanju mednarodnim organizacijam soočena z novimi migracijskimi tokovi ekonomskih migrantov iz nekdanje skupne države. Zaradi večanja imigracije v RS iz drugih tretjih držav in mednarodnih dogajanj, kot so ekonomska in socialna neenakost med družbami, eskalacije vojnih spopadov in političnih neredov, demografske raznolikosti družb, nespoštovanja človekovih pravic, pojava ekoloških problemov, ki ob dostopnejših možnostih globalnega komuniciranja in potovanj predstavljajo osnovo in postajajo stalnica migracijskih tokov v Evropo, je Slovenija postavljena pred nalogo oblikovanja koherentne in konsistentne migracijske politike, ki bo ustrezneje nadomestila trenutno razdrobljeno, necelovito in prekrivajoče se institucionalno urejanje področja.

Slovenija je v času po osamosvojitvi postala (trend priseljevanja je bil podoben že prej, vendar zaradi nekdanje SFRJ nekako naraven in nereguliran) imigrantska država primerljiva z zahodnoevropskimi državami, postala je ciljna in obenem tranzitna država za ostale evropske države.

Slovenija je sprejela dve Resoluciji o migracijski politiki (Uradni list RS 106/ 2002 in Ur.l. RS 40/1999). Njuna vsebina je povzeta v nadaljevanju. Druga resolucija potrjuje prvo iz leta 1999 in jo dopolnjuje z usmeritvami za izvedbo potrebnih ukrepov v spreminjajočih se razmerah na področju migracij in azila. Izhaja iz splošnih načel spoštovanja mednarodnega prava, skladno s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah in 32. čl. Ustave RS (pravica do svobodnega gibanja). Poudarja, da ima vsak posameznik pravico do preselitve v katerokoli državo in do vrnitve v državo, katere državljan je. Resolucija o migracijski politiki poda pregled meddržavnih migracij in oceno stanja izvajanja migracijske politike v RS, ne podaja pa pravno zavezujočih norm. Resolucija je namenjena kot okvir in temelj za delovanje na izvršno-pravni in izvajalsko-upravni ravni upravljanja z migracijami.

Poleg nadzora in usmerjanja migracijskih tokov je potrebno načrtovati tudi integracijo imigrantov v družbo, njihov dostop do dela, bivanja, možnosti vključevanja v vse sfere družbenega življenja. Predvideti je potrebno tudi ukrepe za zaščito migrantov.

Vsebina resolucije skozi splošna načela usmerja k stabilni in dosledni migracijski politiki, ki je obenem tudi prožna enako kot ne povsem predvidljivo področje, ki ga ureja. Na področjih azila, bivanja, zaposlitve, legalne in družbene integracije predstavlja poziv k aktivni politiki, ki naj se usklajuje z dinamičnostjo spreminjajočih se razmer.

Pri pripravi resolucije so upoštevali vse razpoložljive vire o migracijah, tako teorije migracij kot dejansko stanje migracij na svetu in prisotne trende migracij, mednarodno pravo in institucije na tem področju, njihovo delovanje in rezultate. Podobno se je upoštevala zgodovina slovenskega prostora, njene gospodarske, politične, kulturne, demografske in geografske značilnosti ter pozitivni in negativni učinki dosedanjega upravljanja z migracijami.

Pri vključitvi naštetih dejavnikov resoluciji o migracijski politiki RS izpostavljata naslednja skupna načela za oblikovanje migracijske politike: načelo solidarnosti in mednarodne delitve bremen za primere prisilnih in nezakonitih migracij, načelo zgodovinske odgovornosti, načelo odgovornosti do naroda, ki omogoča ohranjanje in razvoj narodne identitete, načelo

dolgoročne makroekonomske koristnosti, ki pomeni regulacijo svobodnih migracij, usklajeno s postopki priključevanja notranjemu trgu EU in potrebami slovenskega trga dela in kapitala, ter preprečevanje nezakonitih migracij, načelo spoštovanja prava.

Imigracijska politika predstavlja tri medsebojno ločene, vendar prepletene in povezane politike: imigracijska politika v ožjem smislu so regulacijska pravila in postopki, ki tujcem omogočajo vstop, delo ali bivanje v RS, azilna politika (sprejem posameznikov), ki je del begunske (sprejem večjih skupin) politike, ki pomeni tudi mednarodno reševanje begunskih problemov, ter integracijska politika, ki predstavlja pogoje za primerno življenje priseljencev ter njihovo vključevanje in tvorno prispevanje k družbenemu razvoju Slovenije. Priseljenc je opredeljen kot tujec, ki na območju RS zakonito biva najmanj eno leto.

Imigracijska politika združuje in upošteva načela drugih politik: policijske in varnostne, zaposlitvene, investicijske, izobraževalne, socialne, kulturne, zunanje in njihov razvoj ter postopke v zvezi s približevanjem EU in njenim direktivam. V avtonomni pristojnosti RS ostaja sprejem migrantov iz tretjih držav na podlagi dvostranskih sporazumov.

5.1 Strategija ekonomskih migracij 2010–2020

Vlada RS je na seji dne 30. 12. 2010 sprejela Strategijo ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020. Strategija se zavzema za širok nabor zaposlovanja tujcev, od nekvalificiranih do visoko izobraženih profilov v določenih deficitarnih dejavnostih. Ocenjuje potrebo po letnem dotoku 13.500 novih delavcev, utemeljeno na podlagi demografskih kazalcev Evrostata in pomanjkanju ustreznih izobrazbenih profilov na slovenskem trgu dela. Pomanjkanje delavcev je ocenjeno kot ovira za investicije v Sloveniji, kar neposredno zavira gospodarski razvoj.

Nasprotno kot v Evropi pa se v sosednjih regijah napoveduje porast delovne sile. Srednji vzhod in severna Afrika predstavljata območji povečane, čeprav upadajoče rodnosti, in politično in gospodarsko neugodnih razmer zato je s teh območij tudi v prihodnosti pričakovati imigracijski pritisk v evropske države. Pričakuje se, da bo migracijski potencial večji od absorpcijskih in integracijskih zmožnosti evropskih držav. Demografska problematika se ne more reševati zgolj z priseljivanjem nove delovne sile, ker bi to pomenilo takšno število imigrantov, ki ne bi bilo niti družbeno niti politično sprejemljivo.

Zato je zelo pomembna imigracijska politika, ki bo usmerjala in izbirala migrante ter preprečevala nezakonite migracije in izkoriščanje delovne sile. Številne zlorabe in izkoriščanja delavcev bi lahko v veliki meri preprečili že z doslednim izvajanjem zakonodaje (npr. s prijavo in ukrepanjem zoper delodajalce, ki kršijo delovno zakonodajo). Iz navedenega je izpeljanih deset smernic za blažitev nastalih razmer s pomočjo imigracije:

- Spodbuja se priseljevanje z namenom zaposlitve in dela.

- Naslednja usmeritev predvideva promoviranje podjetništva med priseljenci, ki so pogosto inovativnejši in bolj podjetniško motivirani kot domače prebivalstvo. Strategija v nadaljevanju omenja nedavno mednarodno raziskavo o primeru dobrih praks spodbujanja podjetništva, ki ni zasledila nobenih uspehov med populacijo migrantov v Sloveniji. Podjetniki med priseljenci niso posebej registrirani v slovenski statistiki. Prav tako se o tem ne vodi posebna evidenca o uspešnosti teh podjetij.

- Strategija navaja problem zlorabe pridobivanja delovnih dovoljenj na podlagi ustanavljanja osebnih gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov, ki so ga zaznale nekatere pristojne institucije, zaradi česar je zakonodaja iz leta 2007 zaostрила pogoje za pridobitev delovnega dovoljenja za samostojne podjetnike (poslovni prostor, lastna finančna sredstva, pogoj enoletnega prebivanja v RS ostaja). Ministrstvo za javno upravo pa šteje te ukrepe za nove administrativne ovire na poti do samozaposlitve za tuje državljane – ni enotnega dogovora različnih resorjev o želenih ciljih in smereh ukrepanja, ki bi do njih privedli. Situacija ostaja podobna oz. nespremenjena do danes.

- Strategija se zavzema tudi za hitro in učinkovito priznavanje in vrednotenje v tujini pridobljenega izobraževanja, spretnosti in znanj ter zmanjšanje števila reguliranih poklicev, ki jih je v RS v primerjavi z drugimi državami EU več. Primer dobre prakse je uveljavitev Nacionalnih poklicnih kvalifikacij, ki pomeni sistem preverjanja in potrjevanja strokovnih znanj, včasih pa tudi usposabljanja zanje. Preko 11.500 tujcev je pridobilo certifikat NPK, čeprav se posebna statistika za tujce ne vodi, predvsem za poklice s področja gradbeništva, za poklic varilca in voznika težkih motornih vozil.

V praksi se je to olajševanje priznavanja izobrazbe zlorabljal, ogromno zaključnih izpitov oz. spričeval za zidarje, tesarje in v manjši meri še za nekatere druge poklice je bilo ponarejenih.

Zakon je sicer predvideval, da se v primeru predložitve ponarejene listine tujcu odvzame dovoljenje za bivanje in delo v RS ter se mu za pet let prepove vstop v državo, vendar sodišča v izjemnih primerih, ko je do tožb sploh prišlo, te kazni zaradi nesorazmernih posledic (npr. šolanje otrok v Sloveniji) niso izrekala. Slovenija je tako v državo spuščala tujce s pisano paleto izobrazb ali brez nje, ki bi ob pridobitvi osebnega delovnega dovoljenja in dovoljenja za stalno prebivanje in ob pogoju, da se naučijo slovenski jezik, lahko konkurirajo za katerokoli delovno mesto, ustrezno njihovi izobrazbi.

- Strategija je izpostavila spodbujanje mobilnosti in priseljevanja raziskovalcev in študentov v skladu z odločitvijo Evropskega sveta iz Lizbone iz leta 2010.

- Naslednja smernica strategije se zavzema za zmanjšanje tveganja bega možganov.

- Strategija nadalje nalaga usmeritev k spodbujanju vrnitve slovenskih izseljencev iz tujine in s tem obogatitev za njihova znanja in delovne izkušnje. Zakon o odnosih RS s Slovenci zunaj njenih meja iz leta 2006 je kot stalni posvetovalni telesi vlade RS ustanovil Svet za Slovence po svetu in Svet za zamejske Slovence. Kljub tem prizadevanjem pa se je v letih od 1998 do 2009 več državljanov RS izselilo, kot se jih je vanjo priselilo, dovoljenje za prebivanje pa je od leta 2001 do 2009 za tujca slovenskega rodu skupaj pridobilo 213 oseb.

- Naslednja usmeritev nalaga promocijo Slovenije kot privlačne države za ekonomske migracije s precejšnjo gospodarsko svobodo, veliko možnosti zaposlitve in dela ter izobraževanja, prav tako pa kot pravno in socialno državo z okoljem, spodbudnim za družinsko, družbeno in družabno življenje. Praksa s tem v zvezi je žal ravno obratna. Znani so številni primeri kršitev delavskih pravic (Vegrad, SCT, napoteni delavci v tujini, Gozdno gospodarstvo Postojna, PE Marof Trade). Poleg tega tujec po 47. členu Zakona o tujcih ne more pridobiti dovoljenja za združitev družine, npr. za ženo in dva otroka, ker z minimalno plačo nima zagotovljenih minimalnih sredstev za preživljanje v vrednosti 288,81 evrov na osebo.

- Strategija določa tudi nujnost zagotavljanja pravic migrantom in njihovo integracijo, s poudarkom na aktivnem preprečevanju diskriminacije, ksenofobije in rasizma. Na tej točki je Slovenija precej uspešna, je pa glede na skupno preteklost razumljivo, da v Sloveniji ne obstaja izrazita nenaklonjenost ali celo sovraštvo do teh delov populacije. Seveda z leti to stanje »povezanosti« izgublja na moči in potrebno bo bolj aktivno preprečevanje nestrpnosti (dober primer je razrešitev ravnatelja OŠ Deskle januarja letos).

Uredba o integraciji tujcev, Ur. l. RS 65/08 in 86/2010, kot podzakonski akt Zakona o tujcih, določa pravico do vključevanja tujcev v programe učenja slovenskega jezika, zgodovine, kulture in ustavne ureditve, pogoje za pridobitev javno veljavne izobrazbe, ukrepe za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja, zagotavljanje informacij, potrebnih za vključevanje v slovensko družbo, informiranje o pravicah in dolžnostih, delu in življenju v Sloveniji⁴.

Temeljni vidik integracije tujcev pa je seveda dostop do trga dela.⁵ Zato se strategija v deveti smernici zavzame za izboljšanje učinkovitosti upravljanja ekonomskih migracij. Vlada RS je kvoto za delovna dovoljenja določala od leta 2004, prvič pa je bila povečana leta 2006 in potem še leta 2007 in 2008, za leto 2010 pa se je določila kvota v višini 12.000 delovnih dovoljenj.

Skladno s smernicami za politiko Republike Slovenije do Zahodnega Balkana do leta 2020, ki jih je sprejela Vlada Republike Slovenija marca 2010, bi lahko Slovenija na podlagi sklenjenih bilateralnih sporazumov vzpostavila območja prostega pretoka delovne sile na Zahodnem Balkanu še pred vstopom vseh držav Zahodnega Balkana v EU. Leta 2013 je bil podpisan sporazum in izvedbeni akt k sporazumu o zaposlovanju delavcev iz Bosne in Hercegovine. Pri migracijah je pomembna komponenta tudi zagotavljanje socialne varnosti tujim delavcem. Na področju socialne varnosti ima Slovenija sklenjene bilateralne sporazume

⁴ »Programi učenja slovenskega jezika in programi seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo pa so se pričeli jeseni 2009. Tečajji so se izvajali v osmih slovenskih mestih, kjer prebiva največ tujcev, in sicer v Ljubljani, Mariboru, Celju, Kranju, Kopru, Velenju, Novi Gorici in Novem mestu« (Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, 2010, 45). »Vrednosti pogodb z izvajalci projektov, sofinanciranih iz Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav, so v letu 2009 znašale 1.200.000 EUR, od tega je bilo 1.135.000 EUR namenjenih programom učenja slovenskega jezika in seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo, preostanek pa programom medkulturnega dialoga« (MNZ, Letno poročilo 2009,19).

⁵ Zaradi informiranja in lažjega uveljavljanja pravic iz dela ter drugih področij, je MDDSZ v okviru projekta Spodbujanja zaposljivosti, izobraževanja in socialnega vključevanja delavcev migrantov in njihovih družin na Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije vzpostavilo info točko, ki je začela z delom maja 2010. Projekt je bil sofinanciran iz sredstev Evropskega socialnega sklada, zaključil pa se je novembra 2015.

s Hrvaško, Makedonijo in Bosno in Hercegovino, v praksi pa državljani BIH (od leta 2013 dalje zanje to ne velja več) in Makedonije na podlagi teh določb niso bili upravičeni do denarnih nadomestil za čas brezposelnosti. Gre za primer izrazite diskriminacije, tokrat ne oseb brez državljanstva, pač pa oseb z določenim državljanstvom. Določila nakazujejo na interesno dogovarjanje na meddržavni ravni, ki je v korist vpletenim odločevalskim strukturam in v škodo delavcem.

- Zadnja smernica govori o izboljšanju integriranega sistema upravljanja.

Uresničevanje sistema politike ekonomskih migracij zahteva učinkovito izvajanje, spremljanje in poročanje ter periodično analiziranje migracij, kar pomeni statistično spremljanje migracij in z njimi povezanih podatkov, ki mora biti učinkovito in hitro odzivno.

Zagotoviti je potrebno enotne, redne, pravočasne, zanesljive in primerljive podatke, ki so javno dostopni v uporabniku prijazni obliki. To je bistvenega pomena za spremljanje in evalvacijo ekonomskih migracij in ekonomske migracijske strategije na vseh njenih področjih kot tudi v odnosu do drugih javno političnih področij, na katera učinkujejo. Potreba po boljših statističnih informacijah o migracijah je praviloma prisotna v vseh državah članicah EU. Celotni organi iste države se pogosto razlikujejo po tem, kako obdelujejo svoje statistike, uporabljajo vire in definicije. Posledično je podatke težko primerjati in tolmačiti. Tu ne gre le za izboljšanje definicij, temveč tudi za način štetja kategorij ekonomskih migrantov in informacij o njihovih demografskih in socio-ekonomskih značilnostih. V ta namen je ustanovljena delovna medresorska skupina za namen priprave ukrepov za uveljavitev strategije ekonomskih migracij v RS.

Na načelni ravni strategija lepo opiše vse težave, vendar na tej ravni tudi ostaja. V praksi načela niso vedno uveljavljena. Podatki niso splošno dostopni, arhivira jih vsako podpodročje posebej, npr. MNZ, ZRSZ, ZZZS, MDDSZEM, Ajpes, SURS. Gre za razdrobljene podatke, ki tudi vsebinsko zaradi spreminjajočih se zakonodaj niso neposredno primerljivi. Migracijski vidiki niso predmet posebnega zbiranja statistik, prav tako pa ne podatki o priseljencih, ki pridobijo državljanstvo, ali podatki o drugi generaciji priseljencev.

6 EKONOMSKE MIGRACIJE V SLOVENIJI

V nadaljevanju bom analizirala podatke o gibanju izdanih in veljavnih delovnih dovoljenjih v obdobju med letoma 1991 in 2015. Izdana dovoljenja za zaposlitev so indikatorji letnih potreb po zaposlovanju tujcev in bi načeloma morala najbolj odražati gospodarsko situacijo.

Število veljavnih delovnih dovoljenj nam pove, koliko tujcev se lahko v posameznem koledarskem letu zaposli v RS. Izdana dovoljenja pa nam povedo, koliko dovoljenj je bilo v posameznem letu izdano konkretnim osebam - tujcem.

Kot je razvidno iz tabele 6.1. in 6.2, je število veljavnih delovnih dovoljenj od leta 1992 do leta 2004 vseskozi nihalo med 31.545 konec leta 1993 in 40.320 dovoljenj v letu 2000. Po vstopu Slovenije v Evropsko unijo leta 2004 pa je začelo število veljavnih delovnih dovoljenj naraščati in se je od 42.967 izdanih dovoljenj leta 2005 več kot podvojilo na 90.696 dovoljenj leta 2008.

Z začetkom ekonomske krize je število veljavnih delovnih dovoljenj pričelo upadati, vendar počasneje od pričakovanj. V letu 2009 je bilo veljavnih 78.387 dovoljenj, šele leta 2011 smo se vrnil na »običajno število«, značilno za obdobje 1991–2004, in sicer 32.710 veljavnih dovoljenj leta 2012. O padcu števila veljavnih delovnih dovoljenj pod dolgoletno povprečje lahko pogojno govorimo šele v letu 2013, ko je bilo veljavnih 27.103 dovoljenj. Pogojno zato, ker je 1. aprila 2011 stopil v veljavo Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-1), ki je omogočil tujcem, imetnikom dovoljenja za stalno prebivanje v RS, prost dostop na slovenski trg dela. Ti delovnega dovoljenja po novem zakonu ne potrebujejo več, zato je število veljavnih delovnih dovoljenj za leto 2011 v primerjavi s prejšnjimi leti temu ustrezno manjše.

V praksi zmanjšanje števila veljavnih dovoljenj torej ne pomeni avtomatično manjšega zaposlovanja tujcev v RS, saj število izdanih dovoljenj za stalno bivanje v RS precej narašča. Preverimo še nekaj podatkov o dovoljenjih za stalno bivanje.

6.1 Dovoljenja za stalno prebivanje tujca in naturalizacije

Svet Evrope je na posebnem srečanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 zavzel stališče, da je potrebno državljanke tretjih držav, ki imajo dovoljenje za bivanje in dolgoročno prebivanje v eni izmed držav članic, obravnavati, kolikor je le mogoče, enakopravno v smislu uživanja pravic, kot jih uživajo državljani držav članic Evropske unije (Council Directive

2003/109/EC, Uvod, tč. 2). Določil je pogoje pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje, ki ga povzema tudi slovenska zakonodaja, in sicer pet let zakonitega prebivanja v državi. Imetniki dovoljenja za dolgoročno bivanje naj bi bili zaščiteni pred možnostjo izгона. Obveza države članice, ki prva podeli dovoljenje za dolgotrajno bivanje, je, da sprejme imetnika tega dovoljenja skupaj z njegovimi družinskimi člani, če mu država članica, ki druga (vsaka naslednja) izda dovoljenje za bivanje, to odvzame (EUR-LEX, Acces to European Union law).

Po podatkih SURS in MNZ je število teh dovoljenj sprva enakomerno naraščalo, od 2656 leta 1995 do 6659 leta 2000. Že naslednje leto pa je prišlo do skokovitega porasta na 12.043 veljavnih dovoljenj. Njihovo število je nato naraslo na 48.228 leta 2011, ko s sprejetjem ZZDT-1 dovoljenje za stalno bivanje pomeni tudi prost dostop na trg dela. Leta 2015 je dovoljenje za stalno prebivanje imelo 81.503 tujcev (MNZ, Letno poročilo 2015, 108).

Temu ustrezno je naraščal tudi delež tujcev med prebivalci RS. Po podatkih SURS se je delež tujih prebivalcev vseskozi postopno letno dvigal od 1,3 odstotka leta 1995 do 5,2 odstotkov na dan 1. 1. 2016 (SURS, Podatki o prebivalstvu).

Treba je upoštevati, da lahko tujci, v skladu zakonodajo RS, po desetih letih bivanja v RS pridobijo državljanstvo s čimer izpadejo iz evidenc tujcev. Od 25. 6. 1991 do 31. 12. 2015 je tako pridobilo državljanstvo 47.552 oseb. Temu je treba prišteti še 171.140 državljanov nekdanje SFRJ, ki so po 40. čl. Zakona o državljanstvu iz leta 1991, pridobili državljanstvo RS.

Slovensko državljanstvo je tako do konca leta 2015 pridobilo 218.692 priseljencev. (Interna evidenca MNZ). Skupaj s tujci torej v RS danes živi več kot 15 odstotkov prebivalstva tujega porekla. Gre populacijo z različno stopnjo integracije, ki je bila v različnih obdobjih deležna različnih ekonomskih, socialnih, kulturnih in političnih usmeritev in praks pri vključevanju v slovensko družbo.

6.2 Veljavna delovna dovoljenja v obdobju 1991– 2000

Od leta 1992 do 2000 je delež dovoljenj za zaposlitev znašal približno 60 odstotkov od vseh dovoljenj oz. od 17.000 do 24.500 dovoljenj letno.

Ostala delovna dovoljenja so bila v večini primerov osebna delovna dovoljenja za nedoločen čas (13.600 letno). Število je bilo praktično nespremenjeno od leta 1992 – pridobili so jih

tujci, državljani drugih republik nekdanje Jugoslavije, ki so bili na dan uveljavitve zakona v delovnem razmerju za nedoločen čas in zaposleni v RS najmanj 10 let.

Število osebnih delovnih dovoljenj za določen čas je bilo do leta 1999 zelo nizko, od 653 do 871 dovoljenj, kar je okoli 2 odstotka vseh veljavnih dovoljenj. Leta 2000 pa je njihov delež poskočil na šest odstotkov. Tu gre za neposredno posledico Navodila o spremembah in dopolnitvah navodila o izvajanju zakona o zaposlovanju tujcev (Ur. l. 80/1999), ki se je začelo uporabljati 29. 9. 1999. Osebno delovno dovoljenje za določen čas (za čas mandata) so lahko po novem pridobili tujci, ki so bili kot zastopniki družb oz. vodje podružnic vpisani v sodni register RS, in tujci, ki so bili vpisani v register samostojnih podjetnikov.

Tabela 6.1: Obseg veljavnih delovnih dovoljenj na zadnji dan koledarskega leta 1992–2000

	Dovoljenja za zaposlitev	Osebna d.d. za ned. čas	Osebna d.d. za dol. čas	Vsa dovoljenja
1992	4.429	13.352	18.853	36.643
1993	17.011	13.663	871	31.545
1994	20.906	13.660	801	35.367
1995	23.504	13.727	716	37.947
1996	23.804	13.738	653	38.194
1997	20.883	13.744	661	35.287
1998	20.373	13.693	702	34.768
1999	22.965	13.680	1.146	37.791
2000	24.429	13.668	2.223	40.320

Vir :prirejeno po ZRSZ (2016a).

6.3 Veljavna delovna dovoljenja v obdobju 2001– 2015

6.3.1 Osebna delovna dovoljenja

Leta 2001 je s spremembo zakonodaje prišlo do bistvenih sprememb v številu veljavnih osebnih delovnih dovoljenj. Število je vseskozi naraščalo od 15000 do več ko 56000 leta 2010 kar je v tem letu, predstavljalo več kot 5 odstotkov delovno aktivnega prebivalstva v RS. Prav tako je naraščal njihov delež, od leta 2004 dalje je znašal od 50 do 60 odstotkov, leta 2010 celo 76,6 odstotkov vseh veljavnih dovoljenj. V letih 2007 in 2008 in delno leta 2009 je bil ta delež nekoliko nižji zaradi porasta dovoljenj za zaposlitev BKT. Delež veljavnih osebnih delovnih dovoljenj je kljub temu, da so imeli tujci s stalnim dovoljenjem za prebivanje v RS od aprila 2011 dalje prost dostop na trg dela, ostal nadpovprečen in je od leta

2011 do 2013 znašal okrog 65 odstotkov, leta 2014 pa 60 odstotkov vseh dovoljenj oz. 13.484 dovoljenj.

Osebna delovna dovoljenja se ne všttevajo v kvoto delovnih dovoljenj, tujci imajo prost dostop na trg dela, kar jim prinaša svobodo pri izbiri delodajalca, po drugi strani pa zaradi socialno-ekonomske izpostavljenosti lahko postanejo lahek plen tistih delodajalcev, ki delavce izkoriščajo z različnimi kršitvami delovnopravne zakonodaje kot so podaljšan delovni čas, neplačevanje prispevkov iz naslova zaposlitve in dela, neizplačevanje plač, dodatkov k plači, regresa, slabe in drage nastanitvene razmere, delo na črno, izsiljevanje sporazumne odpovedi, zaračunavanje najemnine za prijavo na naslovu kjer delavec voznik ne živi, ponarejanje podpisov delavcev, odpiranje njihove pošte, in podobno.

Tabela 6.2: Obseg veljavnih delovnih dovoljenj na dan 31.12. 2001–2015

	Osebno delovno dovoljenje	Dovoljenja za zaposlitev	Dovoljenja za delo	Sporazum RS/BIH, državljani BIH	Skupaj
2001	15090	16434	2408		33932
2002	17995	13580	4484		36059
2003	20794	12381	6352		39527
2004	22712	12233	4085		39030
2005	25782	12360	4825		42967
2006	29871	14501	6362		50734
2007	31754	24490	9821		66065
2008	37196	44329	9171		90696
2009	44.463	28.160	5.764		78.387
2010	56.627	12.343	4.943		73.913
2011	22.232	8.563	3.426		34.221
2012	21.711	8.359	2.640		32.710
2013	17.196	6.869	2.429	609	27.103
2014	13.484	4.746	2.439	2.176	22.845
2015	11.578	4.866	2.848	4515	23.807

Vir: ZRSZ (2016b).

Za leto 2015 so prišteti tudi podatki o izdanih soglasjih za zaposlitev v skupnem številu 1180 soglasij – število se lahko nekoliko razlikuje od končnega, ker ob zbiranju podatka (februar 2016) podatki za leto 2015 še niso bili čisto dokončni. Do 31. 8. je bilo izdanih 11.260 osebnih delovnih dovoljenj.

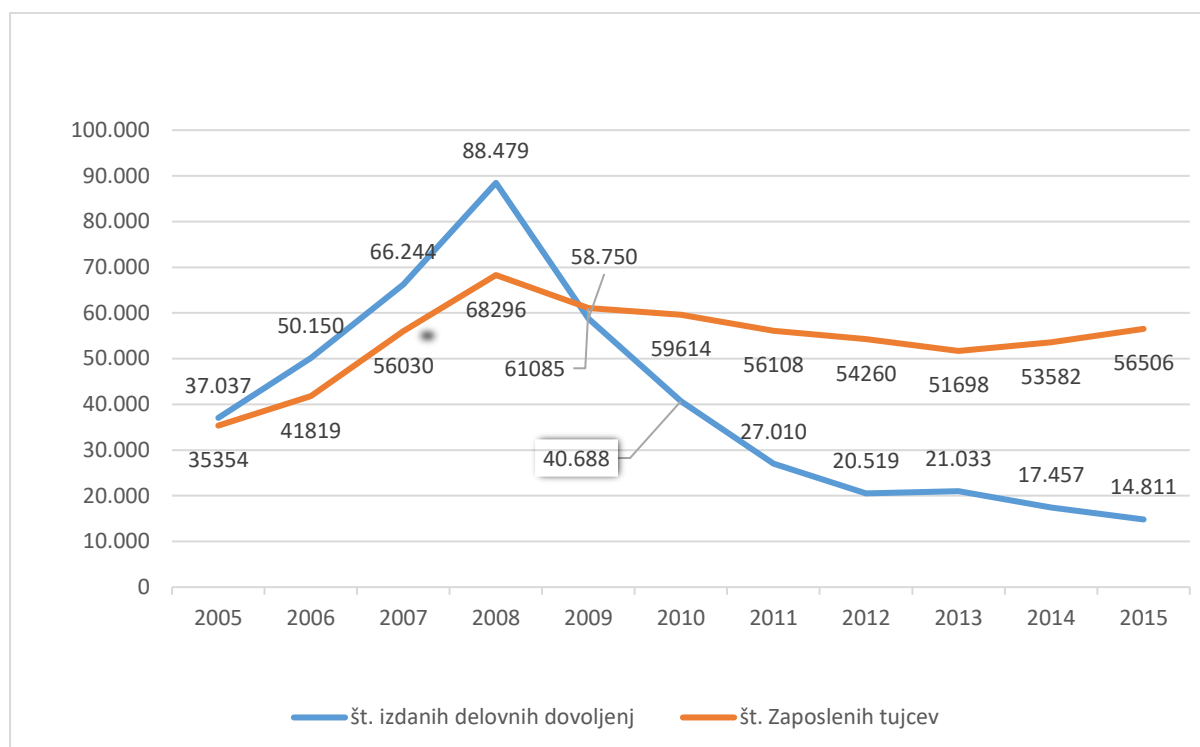
6.3.2 Dovoljenja za zaposlitev

Izdaja dovoljenj za zaposlitev torej upada, do leta 2000 je predstavljala 60 odstotkov vseh veljavnih delovnih dovoljenj, do leta 2010 pa je upadla na 16,7 %. Število dovoljenj za zaposlitev, kot je razvidno iz Tabele 6.2., je od 1992 do 2000 znašalo od 17000 do 24000 dovoljenj po letu 2001 pa je upadlo na dobrih 12000 dovoljenj leta 2005. V naslednjih letih gospodarske rasti do leta 2008 je naraščalo do števila 44 300. Od leta 2011 do 2015 pa gre za izrazit številčni upad veljavnih dovoljenj za zaposlitev, ki znaša letno od 6922 do 8703 dovoljenj. Trend se bo morda obrnil v letu 2016, saj od aprila dalje ponovno velja uredba o zaposlovanju tujcev brez kontrole trga dela za določene poklicne skupine (varilci, vozniki, strugarji in orodjarji).

Zakonodaja lahko najbolj regulira prav izdajo dovoljenj za zaposlitev kot je opisano v poglavju 4.2.2. Tako se na primer pred izdajo dovoljenja preveri, ali so v evidenci brezposelnih oseb ustrezni slovenski državljani, preverja se poslovanje delodajalca, izplačevanje plač in poravnavanje davčnih obveznosti, preverja se tudi bivalne pogoje in nastanitev tujcev.

Skladno s podatki o osebnih delovnih dovoljenjih in dovoljenjih za zaposlitev se potrjuje Holiefildova teorija liberalne države, ki s svojim sistemom pravic tujcem, ki dlje časa bivajo v državi, omogoča širok spekter pravic, vključno z zaposlovanjem.

Graf 6.3: Točka preloma regulacije zaposlovanja tujih delavcev leta 2009



Vir: ZRSZ (2016a); SURS (2016a).

6.3.3 Dovoljenja za zaposlitev brez kontrole trga dela

Znotraj te kategorije delovnih dovoljenj sem podrobneje preverila dovoljenja za delo za tuje večinske lastnike podjetij (več kot 51 odstotni lastniški delež podjetja), ki so znotraj te kategorije tudi pridobili največ dovoljenj za zaposlitev. Število teh dovoljenj je v letih od 2005 do 2014 nihalo, povprečno pa je bilo letno izdanih 1195 dovoljenj. Ta kategorija dovoljenj je bila zaradi številnih zlorab zakonsko ukinjena 21. 2. 2015. Večinski lastniki podjetij bi morali v skladu z migracijsko politiko pomeniti spodbujanje investiranja in razvoj novih poslovnih možnosti za tujce – vlagatelje, ki v RS ustanovijo gospodarsko družbo. V praksi pa se je izkazalo, da so določena slovenska podjetja in posamezniki množično ustanavljali podjetja, ki so jih kasneje prodajali tujcem (večinoma državljanom Kosova) za npr. 300 EUR, jih vpisali kot večinske lastnike, zanje potem uredili delovno dovoljenje; iz pogovorov s tujci se je velikokrat izluščilo, da ne vedo kje bodo delali, za koga bodo delali, niso niti vedeli da so lastniki podjetij, veliko med njimi je bilo prekarne ali detaširanih delavcev, torej so za svoje slovensko podjetje delali v EU. Ta podjetja v glavnem niso imela zaposlene nobene osebe razen večinskega lastnika in so bila dejansko produkt »migracijske industrije«, v skladu s teorijo migracijskih institucij. Kot večinski lastniki so

precej dovoljenj pridobili tudi državljani Ruske federacije, delovna dovoljenja zanje pa so prav tako urejala določena podjetja v skladu z institucionalno teorijo. Pri izdaji dovoljenj se ni zahteval poslovni načrt oz. kakršno koli opredeljevanje o nameravani vrsti dela oz. vsebini poslovne dejavnosti. Tujci lahko opravljajo katerokoli dejavnost.

Delež dovoljenj BKT izdan znanstvenikom in raziskovalcem v raziskovalnih ustanovah ali tujim profesorjem je bil nizek in je znašal od 0,5 odstotka in do 1,4 odstotka od vseh dovoljenj za zaposlitev. Številčno je bilo letno izdanih od 85 do 130 teh dovoljenj, leta 2015 samo 51.

6.3.4 Dovoljenja za delo

Z začetkom veljavnosti Zakona o zaposlovanju in delu tujcev iz leta 2000 se je v letu 2001 začelo izdajati novo vrsto delovnih dovoljenj; dovoljenja za delo. Dovoljenja za delo predstavljajo več vrst dovoljenj. Njihovo število je od leta 2005 do 2009, ko so bila med njimi tudi sezonska delovna dovoljenja za gradbeništvo (ta so bila ukinjena z uredbo marca 2009), naraščalo. Nameščeni in napoteni delavci so od leta 2009 dalje pridobili vsak manj kot 500 dovoljenj letno, nekaj je bilo izdanih dovoljenj za delo za sezonska dela v kmetijstvu, od 770 do 1400 dovoljenj letno. V praksi se je (z izjemo prej omenjenih sezonskih del v gradbeništvu) največ dovoljenj za delo izdalo zastopnikom podjetij. Ta dovoljenja so bila podobno kot dovoljenja večinskim lastnikom družb najpogosteje izrabljena za pridobitev delovnega dovoljenja in posledično dovoljenja za prebivanje, namen pa ni bil zastopanje podjetja, kot v svojem letnem poročilu iz leta 2009 ugotavlja tudi MNZ:

Konec leta 2009 je začela delovati medresorska delovna skupina, katere glavna naloga je analiza stanja na področju migracij in na njeni osnovi predlaganje ustreznih ukrepov za preprečevanje morebitnih zlorab postopkov po nacionalni zakonodaji s področja migracij, kakor tudi usmerjanje in usklajevanje dela ministrstev, organov in služb na področju migracij. V obdobju poročanja je bilo ugotovljeno občutno povečanje števila zlorab v postopkih ustanavljanja gospodarskih družb, izdaje delovnih dovoljenj in posledično dovoljenj za prvo prebivanje. Na podlagi podatkov iz Registra tujcev je razvidno, da je število razveljavljenih dovoljenj za prebivanje močno naraslo, do 1. 12. 2009 jih je bilo že 6.641 (2.004), od tega je bilo 1732 dovoljenj začasno prebivanje razveljavljenih državljanov Kosova, ki so najbolj množično zlorabljali dovoljenja za prebivanje (MNZ, Letno poročilo za leto 2009, 19).

ZRSZ je od leta 2005 do leta 2013 izdal povprečno 2000 teh dovoljenj letno. Izdana dovoljenja so veljavna dve leti. Največ teh dovoljenj je izdanih državljanom bivše SFRJ, od

tega precej državljanom Kosova, med njimi je bil tudi velik delež dovoljenj izdan ruskim in ukrajinskim državljanom.

Preverila sem poslovanje malih podjetij (do trije zaposleni) v lasti tujcev (organizacijska oblika d. o. o.), ki so pridobila delovno dovoljenje za zaposlitev BKT ali pa dovoljenje za zastopnika podjetja. Iz podatkov ZRSZ sem izbrala naključne zaporedne vzorce, izbrana so podjetja, ki so ta dovoljenja pridobila v decembru 2002, januarju 2004, marcu 2006, aprilu 2008, juniju 2010, avgustu 2012 in septembru 2014. Podatki o poslovanju podjetij so dostopni od leta 2009 dalje. Podatke sem uredila glede na državljanstvo lastnika oz. zastopnika.

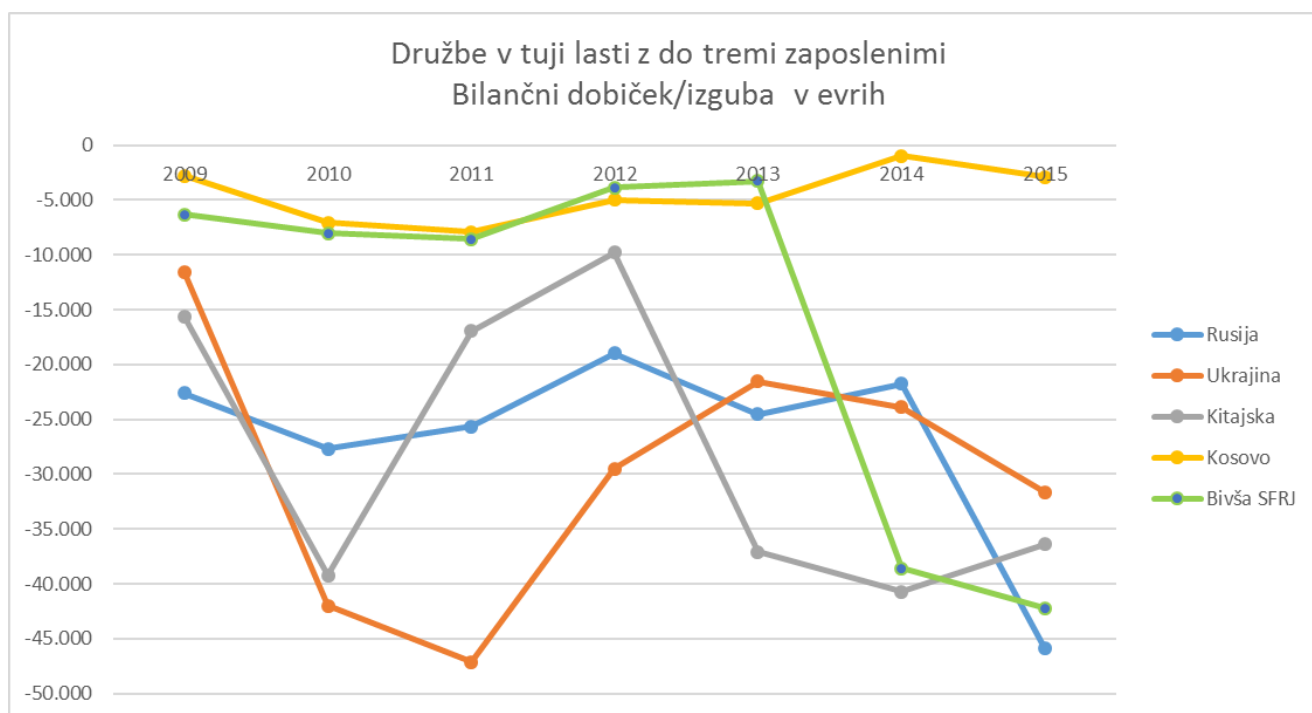
V povprečju imajo podjetja eno zaposleno osebo, razen kitajskih podjetij, kjer sta v povprečju zaposleni dve osebi. Od 306 takih družb je bilo izvzetih 6 družb z izrazito pozitivnim poslovanjem, ki ni primerljivo z ostalimi 300 družbami. Iz tabele je razvidno, da smo na ta način vključili 95,12 odstotkov ruskih podjetij, 93,43 odstotkov ukrajinskih in 80,11 odstotkov kosovskih podjetij – mikro podjetja so tako reprezentativna podjetja za zaposlovanje tujcev kot lastnikov ali zastopnikov v Sloveniji. Prav tako je večina podjetij, ki so jih ustanovili tujci s področja nekdanje SFRJ mikro podjetij – skoraj 63 odstotkov. To pa ne drži za »kitajska« podjetja, kjer je zastopana dobra polovica podjetij.

Tabela 6.4: Število podjetij v vzorcu

	Rusija	Ukrajina	Kosovo	Nekdanja SFRJ brez Kosova	Kitajska
Št. do leta 2008	32	14	118	796	28
Št. za junij 2010	11	11	108	149	17
Št. za avgust 2012	19	5	42	95	7
Št. za september 2014	66	14	50	111	2
Skupaj	128	44	318	1151	54
Dostopnost podatka o poslovanju – št. podjetij	64	20	76	242	26
Male družbe – št. podjetij	61	18	61	152	14
Delež malih družb	95,12	93,43	80,11	62,85	52,46

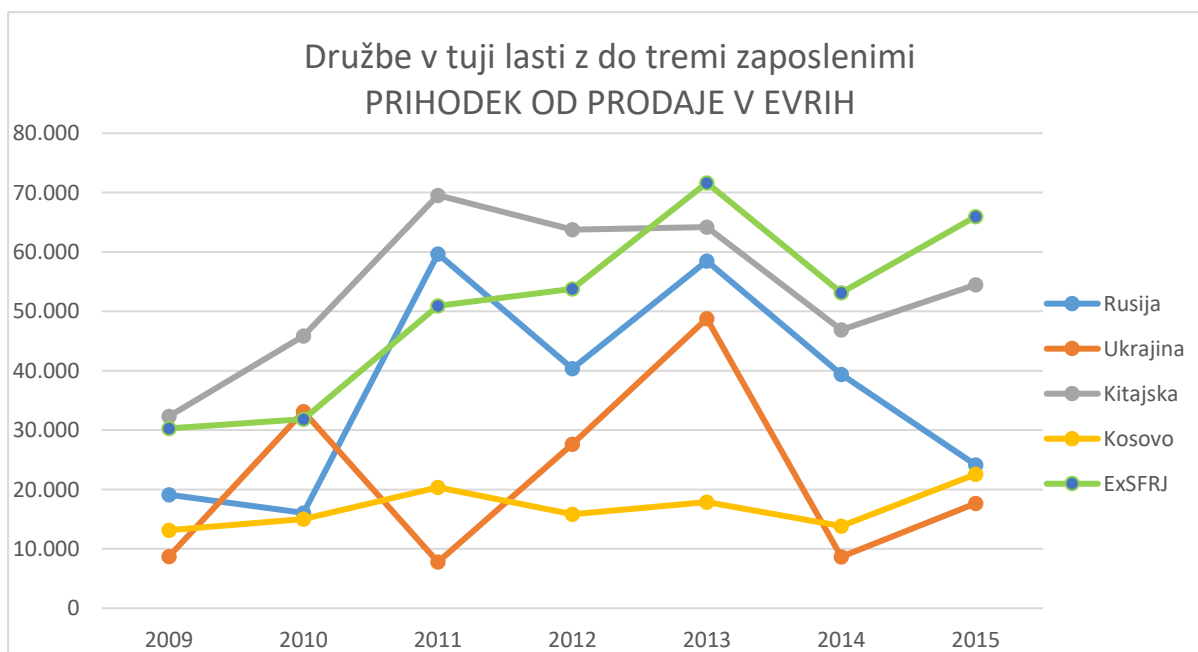
Vir : ZRSZ (2016a); Ajpes (2016).

Graf 6.5: Poslovanje tujih podjetij 2009–2015



Vir : ZRSZ (2016a); Ajpes (2016).

Graf 6.6: Kumulativni prihodki od prodaje malih družba v tuji lasti 2009–2015



Vir : ZRSZ (2016a); Ajpes (2016).

Kot ilustrirata grafa 6.5 in 6.6, male družbe v lasti tujcev tudi v večletnem obdobju poslujejo izrazito negativno in z relativno nizkimi prihodki (zlasti pri družbah, katerih lastniki so državljani Kosova). Prav tako podatki o prihodkih ne izkazujejo trendov rasti. Izrazita nihanja nakazujejo možnost, da so družbe ustanovljene z namenom izpeljave enega večjega posla, npr. nakupa nepremičnine in ne z namenom resnega in načrtnega razvoja poslovne dejavnosti. Vse to postavlja po vprašaj uspešnost državne politike na tem področju, kar je skladno tudi z ugotovitvami Fokusne študije MNZ:

»Usmeritve obstoječih politik, programov in strategij na področju tujih neposrednih investicij ter tujih podjetnikov so v Sloveniji večinoma zelo splošne, načelne« (MNZ, EMM Fokusna študija 2014, 3).

»Na splošno lahko ocenimo, da cilji države pri spodbujanju tujih neposrednih investicij niso dovolj jasno opredeljeni, prav tako ne vloge oz. zadolžitve posameznih nacionalnih akterjev/institucij in sodelovanje med njimi« (MNZ, EMM Fokusna študija 2014, 4).

Ugotovimo lahko, da država želi privabiti tuje investitorje. Vendar, kot ugotavlja omenjeno poročilo MNZ, nima jasne izvedbene strategije, v praksi pa ne spremlja uspešnosti teh podjetij in tudi ne ukrepa, če se podjetja ne držijo dogovorjenih pogojev in ciljev. Pogoj za pridobitev dovoljenja za delo je med drugim pozitivno poslovanje podjetja v zadnjih šestih mesecih. Poslovni rezultati mikro podjetij iz našega vzorca kažejo povsem drugačno sliko, vendar se poslovanja teh podjetij statistično ne spremlja.

6.4 Zaposlovanje tujcev

Poleg števila delovnih dovoljenj in dovoljenj za stalno bivanje bomo pregledali še podatke o zaposlenih tujcih v Sloveniji od leta 2002 dalje. Število zaposlenih tujcev je naraščalo od 33238 (povprečje 2002 -2004) do števila 68 296 leta 2008, potem pa upadalo do števila 51 698 v letu 2013 in ponovno naraslo v letih 2014 in 2015 do števila 56 506.

Opazujemo štiri obdobja, pri čemer vsa obdobja primerjamo s prvim stabilnim obdobjem:
- obdobje stabilnega zaposlovanja tujcev do vstopa RS v Evropsko unijo leta 2004 ob upoštevanju zgornjega triletnega povprečja pomeni približno 33.238 zaposlenih tujcev letno,

Tabela 6.7: Delež (%) zaposlenih tujcev v delovno aktivnem prebivalstvu Slovenije od leta 2002 dalje

	Delovno aktivno prebivalstvo	Tujci - SKUPAJ	Tujci - EU	Tujci - tretje države	Delež tujci skupaj	Delež tujci tretje države	Delež tujci EU
2002	808677	35847	459	35388	4,43	4,38	0,06
2003	801383	32064	432	31632	4,00	3,95	0,05
2004	807490	31804	1039	30765	3,94	3,81	0,13
2005	810919	35354	1583	33771	4,36	4,16	0,20
2006	819129	41819	2037	39782	5,11	4,86	0,25
2007	847227	56030	3633	52397	6,61	6,18	0,43
2008	875133	68296	3844	64452	7,80	7,36	0,44
2009	865018	61085	3614	57471	7,06	6,64	0,42
2010	837746	59614	4232	55382	7,12	6,61	0,51
2011	825127	56108	4637	51471	6,80	6,24	0,56
2012	814607	54260	4986	49274	6,66	6,05	0,61
2013	792086	51698	7871	43827	6,53	5,53	0,99
2014	791878	53582	11326	42256	6,77	5,34	1,43
2015	801503	56506	12024	44482	7,05	5,55	1,50

Vir ZRSR (2016b); Surs (2016a,2016c).

Definicija delovno aktivnega prebivalstva⁶.

- obdobje gospodarske rasti od leta 2005 do 2008 pomeni povečevanje zaposlovanja tujcev in doseže vrh leta 2008 z več kot 68.000 zaposlenimi tujci, v povprečju pa predstavlja 52 odstotno povečanje zaposlenih tujcev glede na obdobje pred letom 2004,

⁶ Delovno aktivno prebivalstvo od 1. 1. 2005 sestavljajo zaposlene in samozaposlene osebe, ki delajo na območju Slovenije. Niso pa vključene osebe, ki delajo po podjemnih pogodbah (pogodbi o delu) in avtorskih pogodbah, osebe, ki opravljajo študentsko delo, osebe, ki opravljajo delo za neposredno plačilo, pomagajoči družinski člani, osebe, zaposlene pri delodajalcih s sedežem v Republiki Sloveniji in poslane na delo ali na strokovno izobraževanje v tujino (npr. osebe, zaposlene pri slovenskih predstavništvih, na gradbiščih v tujini ipd.), ter državljani Republike Slovenije, ki so zaposleni pri tujih delodajalcih v tujini (npr. v sosednjih državah).

- obdobje gospodarske krize od leta 2009 do 2013, ko število zaposlenih tujcev upada, vendar v povprečju predstavlja 70 odstotkov višjo zaposlenost tujcev kot v stabilnem obdobju do leta 2004,

- obdobje gospodarskega okrevanja od leta 2014 do 2015, ko se zaposlovanje tujcev spet rahlo povečuje, pomeni pa 66 odstotno povprečno rast zaposlovanja tujcev glede na prvo obdobje .

Realno pa je delež zaposlenih tujcev med delovno aktivnim prebivalstvom naraščal kot je razvidno iz tabele 6.7., iz 4,4 odstotka, preko 7,8 odstotka leta 2008, na 7 odstotkov leta 2015.

Kako lahko razložimo višje povprečno število zaposlenih tujcev v času krize kot pred vstopom Slovenije v EU? Kot pravi Hollifield, so mednarodne migracije odvisne od gospodarske situacije (povpraševanje in ponudba, push-pull), socialnih mrež in državljanskih pravic. V gibanju zaposlenosti tujcev v RS skozi vsa zgoraj naštetá obdobja lahko prepoznamo vse tri dejavnike. V trendih se pričakovano zrcalijo obdobja gospodarske rasti oziroma recesije. V času krize je sicer mnogo tujcev (kot tudi domačih prebivalcev) izgubilo delo in s tem tudi pravico do bivanja, zato so se morali vrniti domov. A število zaposlenih tujcev le ni upadlo tako dramatično, kot bi morda pričakovali in je ostalo kar 70 odstotkov višje kot pred vstopom RS v EU. To dejstvo lahko pojasnimo s teorijo mrež in državljanskih pravic. Največ zaposlenih tujcev v RS namreč predstavljajo priseljenci iz nekdanje Jugoslavije (tabela 6.7), ki v Sloveniji lahko računajo na bogato razvejane mreže sorodnikov, prijateljev, podjetnikov, kulturnih društev in verskih inštitucij. Kulturno smo jim Slovenci blizu, razumejo naš jezik (ali pa mi razumemo njih), zato se lahko hitro vključijo v družbo. Mnogi med njimi so v času gospodarske rasti pridobili pogoje za stalno bivanje v RS, zato se jim ob izbruhu krize ni bilo treba vrniti domov. Vsi tudi niso izgubili dela. Med tistimi, ki so pridobili pogoje za stalno bivanje, a so ostali brez zaposlitve, so mnogi ocenili, da jim Slovenija zagotavlja boljše pogoje v času brezposelnosti, kot bi jih bili deležni v izvorni državi, zato so raje ostali (glej graf 6.16).

Analiza zaposlovanja tujcev v turbulentnem obdobju izrazite gospodarske rasti in recesije nazorno potrjuje dejstvo, da tujce, ki so zapolnili potrebe po dodatnih delavcih v času konjunktura, država zelo težko »odslovi«, ko nastopi obdobje recesije in povečane brezposelnosti. Razlog gre pri tem iskati v državljanskih pravicah, ali kot to imenuje

Hollifield, v »liberalizmu pravic« (Brettell in Hollifield 2008, 196), ki v razvitih demokracijah vse bolj ščiti tudi delavce migrante.

Struktura tujcev glede na državljanstvo

V Sloveniji se še vedno zaposluje največ državljanov bivše SFRJ, v letih od 2002 do 2015 znaša njihov delež okrog 87 odstotkov od vseh zaposlenih tujcev. Državljeni EU se zaposlujejo v manjši meri, čeprav se je njihov delež do leta 2012 povzpел na 9 odstotkov med vsemi zaposlenimi tujci, med ostalimi tretjimi državami pa je največ delovnih dovoljenj izdanih ruskim, kitajskim in ukrajinskim državljanom, iz zgornjih podatkov pa lahko sklepamo, da je njihov delež med zaposlenimi tujci okrog 3 odstoten.

Podatki o državljanstvu zaposlenih tujcev so zajeti od leta 2002 do 2009 (SURS), od leta 2011 dalje pa niso dostopni, razen za državljane EU, zato bomo pogledali podatke o tujcih po skupinah državljanstev (SURS, demografsko in sociolano področje) in za državljane Ruske federacije, Kitajske in Ukrajine podatke o izdanih delovnih dovoljenjih.

Leta 2008 je bilo iz starih držav članic EU zaposlenih 25 odstotkov tujcev, iz Češke, Madžarske, Romunije, Poljske in Slovaške 33 odstotkov, ter iz Romunije in Bolgarije 42 odstotkov tujcev. (Vir: SURS, Pripravljeno gradivo, Ljubljana, 2016, interno gradivo)

Med ostalimi tretjimi državami izstopajo Rusija, Ukrajina in Kitajska z 9,73-odstotnim deležem izdanih delovnih dovoljenj leta 2015. Delež izdanih delovnih dovoljenj ruskim državljanom se je leta 2010 začel povečevati iz približno 0,5 odstotkov na 5,23 odstotkov do septembra 2015, dovoljenje je pridobilo 167 do 774 oseb letno. Ruski in ukrajinski državljani so pridobili več kot 90 odstotkov delovnih dovoljenj kot večinski lastniki ali zastopniki podjetij.

Tabela 6.8: Delež izdanih delovnih dovoljenj glede na državljanstvo

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Države nekdanje SFRJ	83,31	81,87	87,15	92,19	94,61	92,71	89,37	88,12	88,67	87,39	86,33
Ruska federacija	0,45	0,50	0,37	0,34	0,45	0,83	1,35	2,86	2,80	4,54	5,23
Ukrajina	2,95	2,12	1,74	1,63	1,35	2,08	3,28	2,49	2,61	2,12	2,70
Kitajska	0,77	0,58	0,37	0,41	1,13	1,14	1,54	1,82	1,51	1,40	1,44
Rusija, Ukrajina, Kitajska	4,17	3,19	2,47	2,38	2,93	4,04	6,18	7,16	6,92	8,07	9,37
Obe skupini držav	87,48	85,06	89,63	94,57	97,54	96,75	95,54	95,28	95,59	95,45	95,71
Število vseh izdanih dovoljenj	37037	50150	66244	88479	58750	40688	27010	20519	21033	17457	14811

Vir : ZRSZ, preračunani podatki (2016a).

* zaradi lažje primerljivosti podatkov so hrvaški državljani tudi v letu 2013– 2015 všteti med državljane držav nekdanje SFRJ

6.4.1 Struktura zaposlenih tujcev glede na dejavnost

Ob 7 odstotnem deležu tujcev med delavno aktivnim prebivalstvom RS lahko ugotovimo, da je delež tujcev v določenih panogah izrazito višji od povprečja. To velja zlasti za dejavnosti, ki zaposlujejo manj izobraženo delovno silo in kjer so plače in delovni pogoji slabši od povprečja. Največ tujcev se tako od leta 2010 še vedno zaposluje na področju gradbeništva. Čeprav se je od leta 2010 do 2015 njihov delež znižal z 49,16 na 30,28 odstotka, še vedno

Tabela 6.9: Število in deleži zaposlenih tujcev od 2010 do 2015

predstavljajo eno tretjino vseh zaposlenih, a se njihov delež postopno manjša. Posledično pa se povečuje število zaposlenih tujcev v drugih dejavnostih.

Naslednje je področje drugih raznovrstnih poslovnih dejavnosti (sem spadajo dajanje v najem in zakup, zaposlovalne dejavnosti, dejavnost potovalnih agencij, varovanje in poizvedovalne dejavnosti, dejavnost oskrbe stavb (čiščenje) in okolice, pisarniške in spremljajoče poslovne storitve), kjer delež zaposlenih tujcev vseskozi narašča od 13,7 do 18,65 deleža od vseh zaposlenih v tej dejavnosti v RS. Tudi v dejavnostih prometa in skladiščenja ter gostinstva je zaposlenih nadpovprečno število tujcev. Delež zaposlenih v prometu se je povečal iz 10,8 na 16,7 odstotkov, delež v gostinstvu pa znaša od 9,44 do 10,17 odstotka. Po teoriji kumulativne kavzalnosti, ki kot vzrok za povečevanje zaposlovanja tujcev navaja tudi koncentracijo deleža zaposlenih tujcev v določeni dejavnosti in posledično umik domačih delavcev (dejavnost med domačini postaja neugledna), je prav mogoče, da se bo delež tujcev v teh dejavnostih še povečeval. V ostalih dejavnostih delež zaposlenih tujcev sovпада s skupnim deležem tujcev v strukturi delovno aktivnega prebivalstva ali pa je manjši.

V dejavnostih, kjer se zaposluje visoko usposobljene strokovnjake, tj. v strokovni, znanstveni in tehnični dejavnosti, zdravstvu in socialnem varstvu, izobraževanju, kulturni, razvedrilni in rekreacijski dejavnosti, informacijski in komunikacijski dejavnosti, dejavnosti javne uprave in obrambe, dejavnosti obvezne socialne varnosti in finančne in zavarovalniške dejavnosti in poslovanju z nepremičninami, je število zaposlenih tujcev naraščalo od števila 4390 do 5706. To predstavlja 10 odstotkov vseh zaposlenih tujcev, lahko pa pričakujemo, da se bo ta delež še nekoliko dvigoval. Na to vpliva več dejavnikov, npr. teorija mrež po kateri migracije postajajo reprezentativne za državo izvora, kar pomeni, da v Sloveniji že je in še bo, več izobraženih tujcev s področja bivše SFRJ, prav tako pa država smatra izobražene tujce za bolj zaželene in ti lažje pridobijo ustrezna dovoljenja.

Skd dejavnost	Leto	1 Delovno aktivno prebivalstvo skupaj	11 Slovenci - skupaj	12 Tujci - skupaj	121 Tujci - evropska unija	122 Tujci - Druge države	delež % tujcev v dejavnosti	delež % tujcev eu v dejavnosti	delež % tujci druge države v dejavnosti	delež % tujcev v dejavnosti od vseh tujcev
Skd dejavnost - skupaj	2010	807018	747404	5961 4	4232	5538 2	7,39	0,52	6,86	
Skd dejavnost - skupaj	2011	790308	734200	5610 8	4637	5147 1	7,10	0,59	6,51	
Skd dejavnost - skupaj	2012	777866	723606	5426 0	4986	4927 4	6,98	0,64	6,33	
Skd dejavnost - skupaj	2013	760119	708421	5169 8	7871	4382 7	6,80	1,04	5,77	
Skd dejavnost - skupaj	2014	767391	713809	5358 2	1132 6	4225 6	6,98	1,48	5,51	
Skd dejavnost - skupaj	2015	779921	723416	5650 6	1202 4	4448 2	7,25	1,54	5,70	
F gradbeništvo	2010	78548	49241	29308	758	28550	37,31	0,97	36,35	49,16
	2011	67839	44377	23462	613	22848	34,58	0,90	33,68	41,82
	2012	59787	39836	19951	741	19210	33,37	1,24	32,13	36,77
	2013	54250	36871	17379	1352	16028	32,04	2,49	29,54	33,62
	2014	53982	36929	17053	2069	14984	31,59	3,83	27,76	31,83
	2015	54314	37202	17112	2317	14795	31,51	4,27	27,24	30,28
C predelovalne dejavnosti	2010	188476	178822	9654	664	8990	5,12	0,35	4,77	16,19
	2011	184720	174451	10269	823	9446	5,56	0,45	5,11	18,30
	2012	182800	171886	10914	945	9969	5,97	0,52	5,45	20,11
	2013	177558	166924	10635	1734	8901	5,99	0,98	5,01	20,57
	2014	178216	167513	10703	2615	8088	6,01	1,47	4,54	19,97
	2015	180861	169656	11205	2728	8478	6,20	1,51	4,69	19,83
H promet in skladiščenje	2010	47923	42758	5165	653	4513	10,78	1,36	9,42	8,66
	2011	46985	41118	5867	615	5252	12,49	1,31	11,18	10,46
	2012	46283	39952	6331	553	5778	13,68	1,19	12,48	11,67
	2013	46227	39744	6483	909	5574	14,02	1,97	12,06	12,54
	2014	46861	39929	6932	1347	5586	14,79	2,87	11,92	12,94
	2015	48041	40273	7768	1392	6376	16,17	2,90	13,27	13,75
N druge raznovrstne poslovne dejavnosti	2010	26405	22799	3606	425	3181	13,66	1,61	12,05	6,05
	2011	26392	22428	3964	623	3341	15,02	2,36	12,66	7,06
	2012	26202	22248	3954	627	3326	15,09	2,39	12,69	7,29
	2013	25894	21997	3897	683	3214	15,05	2,64	12,41	7,54
	2014	29587	24392	5195	1057	4139	17,56	3,57	13,99	9,70

	2015	33008	26853	6155	1186	4969	18,65	3,59	15,05	10,89
I gostinstvo	2010	33217	30080	3136	363	2774	9,44	1,09	8,35	5,26
	2011	32437	29160	3277	409	2869	10,10	1,26	8,84	5,84
	2012	31916	28625	3291	390	2901	10,31	1,22	9,09	6,07
	2013	31038	27880	3158	524	2634	10,17	1,69	8,49	6,11
	2014	31186	28081	3105	692	2413	9,96	2,22	7,74	5,79
	2015	32327	29105	3222	703	2520	9,97	2,17	7,80	5,70
G trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil	2010	111762	108800	2962	361	2601	2,65	0,32	2,33	4,97
	2011	109683	106597	3086	413	2673	2,81	0,38	2,44	5,50
	2012	107832	104747	3085	465	2620	2,86	0,43	2,43	5,69
	2013	104177	101043	3134	739	2395	3,01	0,71	2,30	6,06
	2014	103786	100451	3335	1007	2329	3,21	0,97	2,24	6,22
	2015	104764	101155	3608	1075	2534	3,44	1,03	2,42	6,39
M strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	2010	46830	44925	1905	343	1562	4,07	0,73	3,34	3,20
	2011	47966	45775	2191	419	1772	4,57	0,87	3,69	3,90
	2012	47966	45617	2348	497	1852	4,90	1,04	3,86	4,33
	2013	48705	46148	2557	722	1836	5,25	1,48	3,77	4,95
	2014	49515	46980	2535	804	1730	5,12	1,62	3,49	4,73
	2015	49981	47501	2480	825	1656	4,96	1,65	3,31	4,39
Q zdravstvo in socialno varstvo	2010	53202	52528	674	87	588	1,27	0,16	1,11	1,13
	2011	54124	53405	719	98	622	1,33	0,18	1,15	1,28
	2012	55435	54597	837	115	723	1,51	0,21	1,30	1,54
	2013	55575	54672	904	219	685	1,63	0,39	1,23	1,75
	2014	56188	55255	934	311	623	1,66	0,55	1,11	1,74
	2015	57359	56371	988	319	669	1,72	0,56	1,17	1,75
P izobraževanje	2010	63545	62990	555	213	342	0,87	0,34	0,54	0,93
	2011	64690	64072	618	220	398	0,96	0,34	0,62	1,10
	2012	65468	64812	656	222	434	1,00	0,34	0,66	1,21
	2013	65397	64727	670	288	381	1,02	0,44	0,58	1,30
	2014	65995	65259	736	397	339	1,12	0,60	0,51	1,37
	2015	66677	65902	775	403	372	1,16	0,60	0,56	1,37
R kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	2010	14218	13749	469	103	366	3,30	0,72	2,57	0,79
	2011	13896	13426	470	107	363	3,38	0,77	2,61	0,84
	2012	13878	13414	464	110	354	3,34	0,79	2,55	0,86
	2013	13612	13201	411	156	255	3,02	1,15	1,87	0,80
	2014	14047	13642	404	202	203	2,88	1,44	1,45	0,75
	2015	14471	14039	433	223	209	2,99	1,54	1,44	0,77
E oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in saniranje okolja	2010	9180	8753	427	15	413	4,65	0,16	4,50	0,72
	2011	9427	8958	470	31	438	4,99	0,33	4,65	0,84
	2012	9622	9108	514	49	465	5,34	0,51	4,83	0,95
	2013	9604	9093	511	68	443	5,32	0,71	4,61	0,99

	2014	9469	8963	505	92	413	5,33	0,97	4,36	0,94
	2015	9410	8939	472	80	392	5,02	0,85	4,17	0,84
S druge dejavnosti	2010	13462	13034	428	77	351	3,18	0,57	2,61	0,72
	2011	13268	12807	461	79	382	3,47	0,60	2,88	0,82
	2012	13218	12730	489	72	416	3,70	0,54	3,15	0,90
	2013	13175	12698	477	99	379	3,62	0,75	2,88	0,92
	2014	13598	13031	568	169	399	4,18	1,24	2,93	1,06
	2015	13973	13342	630	211	419	4,51	1,51	3,00	1,11
J informacijske in komunikacijske dejavnosti	2010	22554	22133	421	95	325	1,87	0,42	1,44	0,71
	2011	22659	22246	413	104	309	1,82	0,46	1,36	0,74
	2012	22954	22408	546	117	429	2,38	0,51	1,87	1,01
	2013	23090	22538	552	187	365	2,39	0,81	1,58	1,07
	2014	23628	23079	549	265	284	2,32	1,12	1,20	1,02
	2015	24262	23689	573	258	315	2,36	1,06	1,30	1,01
A kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	2010	5532	5218	314	17	297	5,68	0,31	5,37	0,53
	2011	5247	4934	313	19	294	5,97	0,36	5,60	0,56
	2012	4989	4679	310	16	294	6,21	0,32	5,89	0,57
	2013	4900	4591	308	39	270	6,29	0,80	5,51	0,60
	2014	5131	4814	317	58	259	6,18	1,13	5,05	0,59
	2015	5311	4963	348	67	281	6,55	1,26	5,29	0,62
L poslovanje z nepremičninami	2010	4331	4067	264	14	249	6,10	0,32	5,75	0,44
	2011	4108	3925	183	16	167	4,45	0,39	4,07	0,33
	2012	4026	3806	220	14	206	5,46	0,35	5,12	0,41
	2013	3971	3710	261	34	227	6,57	0,86	5,72	0,50
	2014	4007	3713	294	41	253	7,34	1,02	6,31	0,55
	2015	3963	3662	301	39	262	7,60	0,98	6,61	0,53
D oskrba z Električno energijo, plinom in paro	2010	7966	7883	82	3	79	1,03	0,04	0,99	0,14
	2011	7883	7797	87	5	81	1,10	0,06	1,03	0,16
	2012	7934	7829	105	6	99	1,32	0,08	1,25	0,19
	2013	7965	7846	119	43	76	1,49	0,54	0,95	0,23
	2014	8049	7924	125	83	42	1,55	1,03	0,52	0,23
	2015	7995	7861	134	86	48	1,68	1,08	0,60	0,24
K finančne in zavarovalniške dejavnosti	2010	24295	24211	83	34	49	0,34	0,14	0,20	0,14
	2011	24181	24087	94	33	62	0,39	0,14	0,26	0,17
	2012	23493	23400	92	35	57	0,39	0,15	0,24	0,17
	2013	22645	22558	87	44	43	0,38	0,19	0,19	0,17
	2014	22190	22072	118	67	51	0,53	0,30	0,23	0,22
	2015	21980	21852	128	63	65	0,58	0,29	0,30	0,23
B rudarstvo	2010	3011	2936	75	1	74	2,49	0,03	2,46	0,13
	2011	2892	2818	74	4	69	2,56	0,14	2,39	0,13
	2012	2809	2741	67	5	62	2,39	0,18	2,21	0,12

	2013	2668	2599	69	14	55	2,59	0,52	2,06	0,13
	2014	2583	2513	70	22	48	2,71	0,85	1,86	0,13
	2015	2495	2434	61	20	41	2,44	0,80	1,64	0,11
T dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem, proizvodnja za lastno rabo	2010	550	482	68	6	62	12,36	1,09	11,27	0,11
	2011	558	483	74	6	68	13,26	1,08	12,19	0,13
	2012	553	485	68	6	62	12,30	1,08	11,21	0,13
	2013	524	457	66	11	55	12,60	2,10	10,50	0,13
	2014	555	475	80	18	62	14,41	3,24	11,17	0,15
	2015	595	511	84	18	66	14,12	3,03	11,09	0,15
O dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	2010	52015	51996	19	2	17	0,04	0,00	0,03	0,03
	2011	51353	51335	18	1	17	0,04	0,00	0,03	0,03
	2012	50703	50684	19	3	17	0,04	0,01	0,03	0,04
	2013	49144	49125	20	8	12	0,04	0,02	0,02	0,04
	2014	48819	48795	24	12	12	0,05	0,02	0,02	0,04
	2015	48136	48107	28	13	15	0,06	0,03	0,03	0,05

Vir: Surs (2016a).

6.4.2 Napoteni delavci

Med zaposlenimi tujci iz zgornjih podatkov, niso prikazani delavci, ki jih slovenska podjetja napotujejo na delo (delovišča) v tujino. V zadnjih letih se število teh napotitev povečuje kot je prikazano v tabeli 6.10. Podatki niso v celoti dostopni, predstavljeni so podatki o napotitvah v Evropo. Največ delavcev je napotenih v Nemčijo, 40 odstotkov, v Avstrijo 25 odstotkov in v Italijo 6 odstotkov. Slaba polovica napotenih delavcev v Evropo je tujcev, polovica pa slovenskih državljanov. Slovenska podjetja so napotila na delo v Evropo v letu 2015 še ostale večje skupine tujcev: 1069 kosovskih državljanov, približno 550 državljanov Makedonije in prav toliko Madžarov ter skoraj 800 Romunov.

V tabeli 6.10 so prikazani podatki glede na število napotenih delavcev. Posamezen delavec je lahko napoten večkrat, zato je dejanskih napotitev bistveno več. Po podatkih časopisa Finance število napotitev od leta 2008 strmo narašča. Leta 2008 jih je bilo nekaj več kot 17.000, leta 2014 pa že več kot 100.000.

Vendar pa na tem področju prihaja do številnih zlorab napotenih delavcev. Ti so praviloma napoteni preko posredniških podjetij. Pripravljeni so delati za zelo nizke plače, vse večkrat jih opeharijo za potne stroške, socialne prispevke in plače. Problem je postal tako pereč, da namerava Avstrija s 1. 1. 2017 uvesti nov zakon (Lohn- und Sozialdumping-

Bekämpfungsgesetz u.a.), ki bo (ob očitno nezadostnem ukrepanju izvornih držav, tudi Slovenije) celovito preprečeval »socialni dumping« in izkoriščanje tujih delavcev. Za izplačilo njihovih plač bodo po tem predlogu poslej morali jamčiti avstrijski delodajalci oz. najemniki tuje delovne sile (Eurocomm-pr, 2016).

Glede na številne zlorabe se je država vendarle zganila in se odločila za zaostritev preverjanja podjetij, ki napotujejo delavce v tujino (Finance, 27. 4. 2015). Vprašanje pa je, ali bo uspela poskrbeti tudi za ustrezen nadzor in izvajanje novih predpisov. Dosedanja praksa ne kaže, da bo temu tako. ZZZS in inšpektorat za delo že dalj časa opozarjata na pomanjkanje kadrov potrebnih za izvajanje nadzora.

Tabela 6.10: Število napotenih delavcev v Evropo po prvih 5. skupinah državljanstev in število podjetij, ki napotujejo delavce

Leto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Št. podjetij	1343	2273	3233	3875	4391	5059
Skupna vsota	9113	15227	21551	25811	27944	30998
Slovenija	5386	7913	10604	13233	14827	16267
BIH	1688	3777	5595	6296	6734	7420
Bolgarija	145	398	719	1114	1054	1189
Hrvaška	504	802	1262	1408	1287	1279
Srbija	356	492	674	791	916	1123
3.države – delež prvih štirih držav	29,6	35,9	38,3	37,2	35,8	35,5
Slovenija - delež	59,1	52,0	49,2	51,3	53,1	52,5

Vir: ZZZS (2016).

Ugotovimo lahko, da se je v petih letih število napotenih delavcev v evropske države povečalo za več kot trikrat. To kategorijo delavcev pojasnjuje globalistična teorija, ki ugotavlja da se v države centra novači cenena, nezaščiten delovna sila.

6.4.3 Izobrazbena struktura tujcev

Do leta 2008 so se v Sloveniji zaposlovali delavci, ki jih v Sloveniji že vrsto let »kronično« primanjkuje (varilci, gradbeniki, vozniki v mednarodnem transportu). Največ tujih delavcev se je zaposlovalo v gradbeništvu (okoli 60 odstotkov vseh tujcev), sledijo delavci v kovinarsko predelovalni industriji (varilci), mednarodnem transportu, kmetijstvu itd. (ZRSZ,

Letno poročilo 2008, 31). Tudi po letu 2010 ostaja izobrazbena struktura oz. kvalifikacije delavcev tujcev relativno nizke, dejavnosti v katerih se zaposlujejo tujci pa so že bile prikazane. Večje zaposlovanje nižje izobraženih tujcev je deloma tudi posledica večje izobraženosti domačega prebivalstva.

Podatki o izobrazbi med delovno aktivnim prebivalstvom RS kažejo, da se izobrazbena struktura prebivalstva viša. Med leti 2005 in 2015 je dokaj enakomerno naraščala za 9000 oseb letno med višje in visoko izobraženim delovno aktivnim prebivalstvom in upadla za 9000 oseb letno v drugih dveh skupinah. 8000 manj oseb je v povprečju z osnovnošolsko ali nižjo izobrazbo in 1000 oseb manj z srednješolsko izobrazbo (SURs, 2016a

). Delež višje in visoko izobraženih se je povečal od 20 do 32,5 odstotkov, delež nižje izobraženih vseskozi pada od 20,4 do 10,5 odstotkov, delež srednješolsko izobraženih pa je stabilen in znaša od 56,9 do 58,3 odstotkov.

Podoben trend se kaže tudi med brezposelnimi osebami. Od leta 2000 do 2011 je delež brezposelnih s I. stopnjo izobrazbe upadel iz 40,8 na 30,8 odstotkov, delež se vsako leto zmanjšuje, podobno je za četrtno upadel delež brezposelnih oseb z II. stopnjo izobrazbe ter za polovico delež oseb s III. stopnjo izobrazbe, skupaj iz 8,1 na 5,7 odstotkov. Delež brezposelnih oseb s četrto stopnjo izobrazbe (na tej izobrazbeni ravni se zaposluje največ tujcev) je malenkostno upadel iz 25,6 na 24,3 odstotkov, povečal pa se je delež brezposelnih s peto, šesto, sedmo in osmo stopnjo izobrazbe. Povečuje se brezposelnost med višje izobraženimi in manjša med manj izobraženimi osebami. Kljub temu pa izobrazbena struktura brezposelnih, ki jih je še vedno največ s IV. srednjo poklicno izobrazbo, ne razloži večjega zaposlovanja tujcev prav na teh stopnjah izobrazbe (Domadenik in drugi 2013, 14).

Izobrazbena struktura druge generacija priseljencev, ki jo je zajela raziskava iz leta 2004, izvedena na vzorcu 15 odstotkov 15 letnikov iz ljubljanskih šol, je pokazala, da je razporeditev mladostnikov različnih etničnih skupin po šolah različne težavnosti očitno neenakomerna. Mladostniki neslovenskega porekla so se pogosteje vpisovali na manj zahtevne šole, mladostniki z mešanim poreklom (en starš slovenski državljan) se nahajajo nekje vmes, mladostniki z slovenskim poreklom pa prevladujejo na štiriletnih srednjih šolah in gimnazijah. (Razpotnik 2004,131-139).

6.4.4 Plače po dejavnostih

Med letoma 2000 in 2011 je bil zabeležen upad sredstev za plače znotraj BDP- iz 52 na 49,8 odstotka leta 2007, nato se je masa plač leta 2008 povečala za 1-odstotno točko, leta 2011 pa je spet rahlo upadla (Domadenik in drugi 2013, 51).

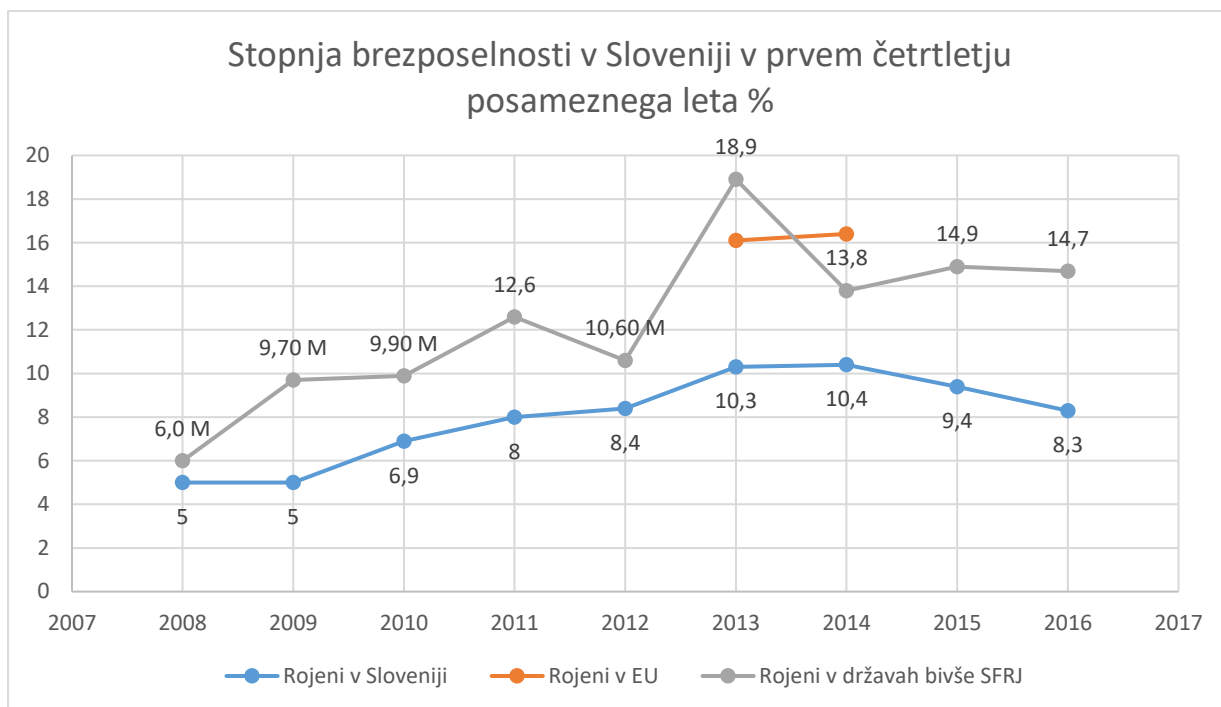
V letu 2008 je naraslo število zaposlenih v nižjih plačilnih razredih v drugih poslovnih dejavnostih. Kar 50,6 % zaposlenih ima plačo do največ 810 evrov bruto, sledi gostinstvo, kjer ima 48,5 % zaposlenih plačo do 875 evrov, nizke so plače v kmetijstvu, predelovalni dejavnosti – 33,9 % ima plače do 940 evrov bruto, in gradbeništvu – 41,2 % delavcev ima plače do 875 bruto. V teh dejavnostih, kjer so plače najnižje, se nadpovprečno zaposlujejo tujci. Tudi v dejavnosti prometa je imelo leta 2009 do 797 evrov bruto plače 20 odstotkov zaposlenih, 976 Evrov pa 31,8 % (Domadenik in drugi 2013, 56–60).

V praksi pri izdaji delovnih dovoljenj zelo redko oz. izjemoma naletimo na več kot minimalno plačilo za katerokoli delovno mesto, za katerega tujec pridobi delovno dovoljenje. Varilci, gradbeniki, vozniki, mesarji, peki, tudi detaširani delavci, ki delajo v tujini, prejemajo zakonsko določeno minimalno plačo.

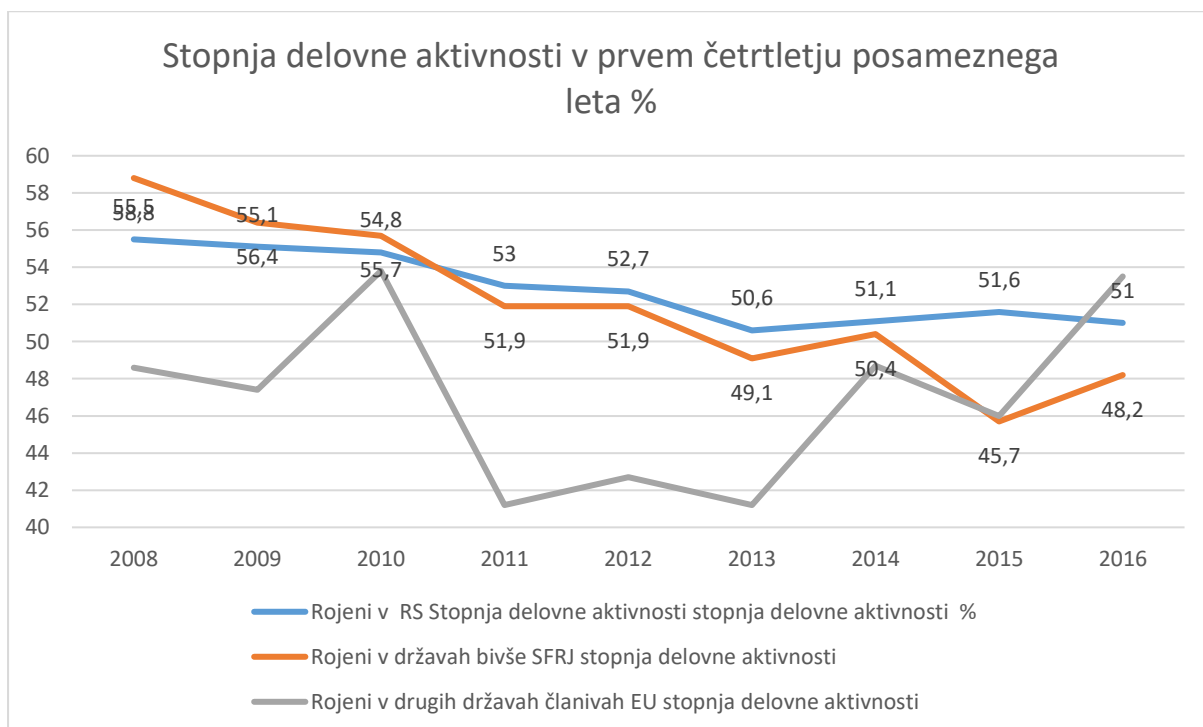
6.4.5 Stopnja brezposelnosti in delovne aktivnosti od leta 2008

Slika brezposelnosti (podatki pred letom 2008 za tuje državljane niso dostopni) kaže, da je razlika med državljani iz bivše SFRJ in slovenskimi državljani v obdobju gospodarske rasti oz. leta 2008 najmanjša, a že v prvem letu gospodarske krize 2009 se brezposelnost med tujci dvigne veliko bolj kot v primerjalni skupini slovenskih državljanov. Brezposelnost med tujci ostaja tudi v naslednjih letih stabilno višja, v letu 2013 smo beležili celo 8,6 odstotkov višjo brezposelnost med državljani bivše SFRJ kot med Slovenci. Na delovno aktivnost domačega prebivalstva zaposlovanje tujcev, kot je razvidno iz grafa 2, ne vpliva negativno oz. delovna aktivnost domačega prebivalstva med primerjalnimi skupinami upada najmanj.

Graf 6.11: Primerjava stopenj brezposelnosti med domačim prebivalstvom in tujci



Graf 6.12: Stopnja delovne aktivnosti



6.5 Dostop do socialne varnosti za tuje državljane

Tuji delavci so na podlagi zavarovanja upravičeni do denarnih nadomestil v primeru brezposelnosti, na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje pa do denarne pomoči države. Prva skupina denarnih nadomestil se usklajuje na ravni EU, pri denarnih pomočeh pa imajo države članice bolj proste roke.

Evropska konvencija o človekovih pravicah izrecno ne določa pravice do socialne varnosti ali denarne pomoči (FRA 2014: 197). Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta Evrope z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010 (UL L 338: 35), ne velja za socialno pomoč. Delno velja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki in imajo hkrati značilnosti sistema socialne varnosti in sistema socialne pomoči, se pa financirajo izključno s splošnimi davčnimi prispevki. Za te dajatve se uporablja v Uredbi določeno načelo enakega obravnavanja. Gre torej za dve vrsti socialnih dajatev, v prvo spadajo tiste, za katere smo zavarovani in naše pravice izhajajo iz zavarovanja; sem spadajo pokojnine, zavarovanje za primer brezposelnosti, bolezni, invalidnosti, starševstva, zdravstveno zavarovanje. Hkrati pa je država dolžna varovati družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino, za kar mora ustvariti potrebne razmere. Sem spada dostopnost do kakovostnega zdravstva, šolstva, socialnega varstva, stanovanja in drugih institucij, ki skupaj zagotavljajo dostojno življenje ljudi. Druga vrsta pa so denarne pomoči, za katere nismo zavarovani, temveč se podeljujejo po načelu vzajemnosti in solidarnosti tistim, ki niso zmožni preživeti sebe in svoje družine; v Uredbi so obravnavane v členu 70. Medtem ko Uredba EU določa enakost pri pridobivanju pravic prve vrste, so pravice druge vrste bolj ali manj prepuščene državam članicam (Leskovšek 2016, 95).

V nadaljevanju si bomo pogledali pravico iz prve skupine zavarovanj, in sicer zavarovanje za primer brezposelnosti in pravico do denarne pomoči, ki jo izplačujejo Centri za socialno delo in do katerih so upravičeni tujci z dovoljenjem za stalno bivanje v RS in njihovi družinski člani, ki imajo pravico do bivanja v RS na podlagi združitve družine pod enakimi pogoji kot slovenski državljani.

Do izplačila iz prve skupine pravic, tj. pravic, do katerih smo upravičeni na podlagi zavarovanja, so upravičeni vsi zaposleni na podlagi plačila prispevkov oz. zavarovanj, ne glede na državljanstvo. Kljub temu imamo v Sloveniji drugačno ureditev na podlagi mednarodnega sporazuma o socialnem zavarovanju z Makedonijo, ki pravico do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti priznava samo v primeru, če ima državljan Makedonije dovoljenje za stalno bivanje v RS. Do leta 2013 je enako določilo veljalo tudi za državljane BIH. Prav tako pa so lahko hrvaški državljani prikrajšani za pravico do denarnega

nadomestila za čas brezposelnosti, če kot dnevni migranti nimajo dovoljenja za začasno bivanje v RS.

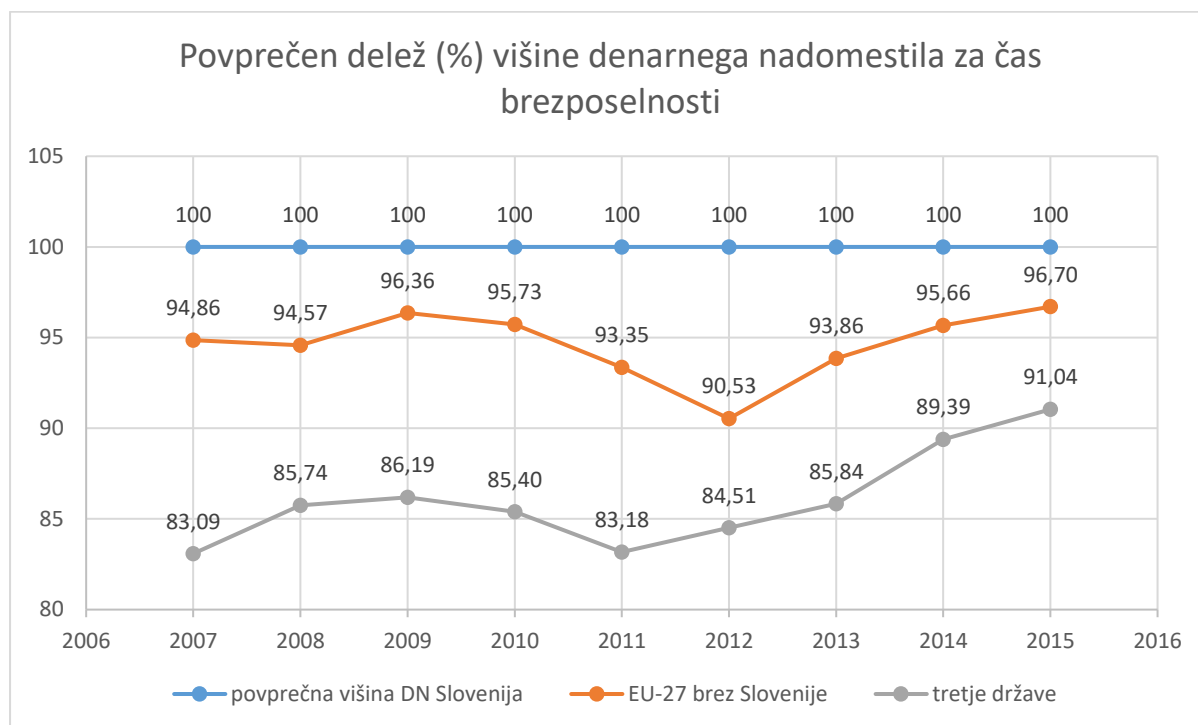
Do izplačila iz druge skupine pravic, tj. do denarne pomoči, so tujci upravičeni pod enakimi pogoji kot slovenski državljani šele na podlagi dovoljenja za stalno bivanje v RS, če so prijavljeni na Zavodu za zaposlovanje kot brezposelne osebe in so aktivni iskalci zaposlitve. Njihovi družinski člani so do teh pomoči upravičeni samo v primeru, če bivajo v Sloveniji.

Tabela 6.13: Povprečno število prejemnikov denarnih nadomestil mesečno v posameznem letu in povprečna bruto višina denarnega nadomestila

Leto	Št. prej. slovenskih državljanov	Delež %	Št. prej. državljanov EU-27 brez Slovenije	Delež %	Št. prej. državljanov tretjih držav	Delež%	Število prejemnikov denarnih nadomestil skupaj	Povprečna višina DN Slovenija
2007	14.746	98,0	89	0,6	206	1,4	15.041	497,84
2008	13.835	97,7	81	0,6	250	1,8	14.166	538,31
2009	26.389	96,5	244	0,9	714	2,6	27.346	565,05
2010	28.972	95,6	263	0,9	1.085	3,6	30.319	594,93
2011	33.961	93,4	455	1,3	1.929	5,3	36.344	663,75
2012	30.851	91,0	468	1,4	2.569	7,6	33.888	683,77
2013	29.598	89,7	419	1,3	2.964	9,0	32.981	688,40
2014	23.913	89,8	364	1,4	2.366	8,9	26.643	685,78
2015	21.184	89,5	351	1,5	2.140	9,0	23.674	692,65

Vir: ZRSZ (2016c).

Graf 6.14: Povprečen delež denarnega nadomestila za 2 skupini državljanstev glede na slovenske državljane



Vir: ZRSZ (2016c).

Poprečno je bilo v obdobju od 1994 do 2009 28,44 odstotkov vseh brezposelnih oseb prejemnikov denarnega nadomestila za čas brezposelnosti. Podatki, ki se nanašajo na tuje državljane, so dosegljivi od leta 2007 dalje in kažejo na trend izrazitega porasta uveljavljanja denarnih nadomestil državljanov tretjih držav. Leta 2007 so denarna nadomestila tem državljanom predstavljala samo 1,4 odstotkov vseh nadomestil, od leta 2013 do 2015 pa so se ustalila na 9 odstotkih. Prav tako se je v opazovanem obdobju povečal delež denarnih nadomestil, izplačanih tujim državljanom, članom držav EU, in sicer iz 0,6 na 1,5 odstotkov. To pomeni, da so skupaj tuji državljani deležni dobrih 10 % vseh priznanih denarnih nadomestil za čas brezposelnosti. To je višji odstotek, kot je delež zaposlenih tujcev v RS, kar kaže na to, da tujci pogosteje ostanejo brez zaposlitve, hkrati pa potrjuje podatek o višji stopnji brezposelnosti med tujci iz grafa 6.11. Višina denarnega nadomestila, ki jo v povprečju prejemajo, pa je nižja od povprečnega nadomestila, ki ga prejemajo slovenski državljani. Razlika pa se znižuje, saj je leta 2007 predstavljalo nadomestilo 83,09 odstotkov, leta 2015 pa že 91,04 odstotkov povprečnega nadomestila slovenskega državljana. Denarna nadomestila, izplačana državljanom držav članic EU, so nekoliko višja, vendar nižja od slovenskih. Ponovno se potrjuje podatek, da se tuji državljani zaposlujejo v dejavnostih, ki so slabše plačane, denarno nadomestilo namreč predstavlja sorazmeren odstotek prejete

plače, ki pa ne sme biti višje od določenega zneska, trenutno (maj 2016) je to 892,00 evrov bruto.

Podatki o denarnih pomočeh (zajeta izplačila za denarne pomoči, dodatek za veliko družino, izredne denarne pomoči, otroški dodatki, pogrebna, posmrtnina, varstveni dodatek), ki jih izplačujejo Centri za socialno delo glede na državljanstvo prejemnikov, so na voljo od leta 2012 dalje.

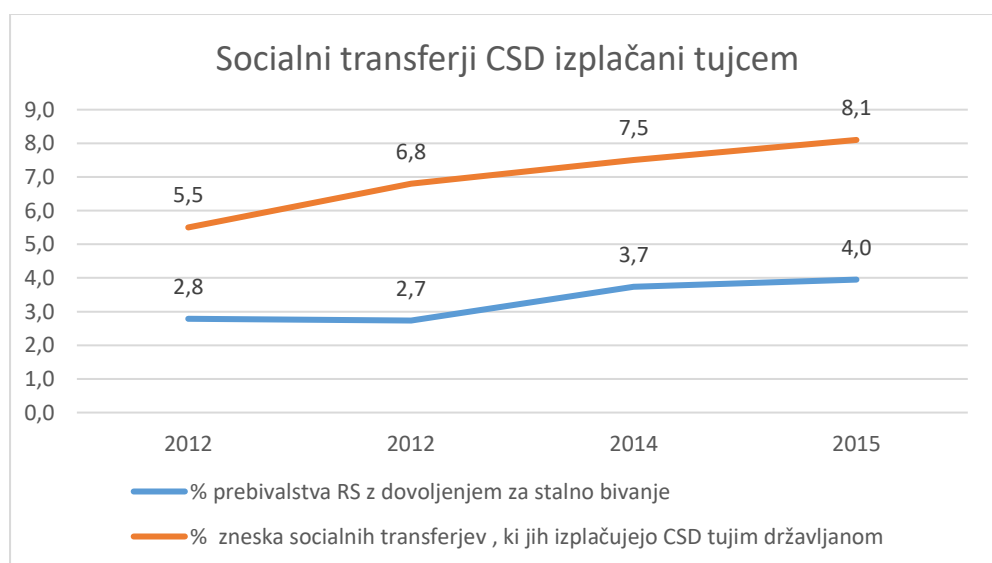
Tabela 6.15: Denarne pomoči, ki jih izplačujejo centri za socialno delo

	Slovenija %	Države bivše SFRJ %	Države EU Švica, Švedska %	ostale 3 države %	Rusija, Ukrajina, Kitajska	skupna višina izplačanih denarnih pomoči
2012	94,5	5,0	0,2	0,2	0,2	287.996.598,68
2013	93,2	6,2	0,3	0,2	0,2	402.048.073,91
2014	92,5	6,8	0,3	0,2	0,3	424.673.518,65
2015	91,9	7,3	0,3	0,2	0,3	448.846.489,56
2016	91,7	7,4	0,3	0,3	0,3	219.502.825,06

Vir: MDDSZEM (2016). Opomba: Podatek za leto 2016 do 30. 06.

Tudi ti podatki kažejo, da je skupen znesek denarnih pomoči, do katerih so upravičeni tuji državljani, višji od deleža tujcev, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v RS.

Graf 6.16: Delež socialnih transferjev, ki jih izplačujejo Centri za socialno delo tujim državljanom v obdobju od 2012 do 2015



Vir : Prirejeno po MDDSZEM (2016); Prirejeno po MNZ (2016).

7 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem preučevala gibanje imigracijskih tokov v Sloveniji in njihovo strukturo, zlasti s stališča prizadevanj države, da te procese regulira s pomočjo zakonodaje in drugih ukrepov v zvezi z zaposlovanjem tujcev. Pri tem je za preučevanje zanimiva že država sama, saj ne gre za monoliten subjekt s premočrtno politiko in jasnimi cilji na tem področju. Ravno nasprotno - državna imigracijska politika in posledično zakonodaja, sta rezultat stalno spreminjajočih se silnic javnega mnenja in različnih interesnih skupin, zlasti gospodarskih lobijev, političnih strank in sindikalnih združenj, zato težko govorimo o enotnem stališču države glede migracijske politike. Situacijo dodatno zapleta dejstvo, da ukrepi države še zdaleč niso edini dejavnik, ki vpliva na priseljevanje, kot poudarjajo številne migracijske teorije. Manevrski prostor države omejujejo mednarodni sporazumi s področja migracij, pa tudi lastna zakonodaja.

A država ni brez moči, kot v svoji *Teoriji liberalne države* opozarja Hollifield. Ta teorija najbolj celovito upošteva državo in njene institucije kot pomemben dejavnik v migracijskih procesih, zato je za problematiko, ki jo obravnavam v tej diplomski nalogi, tudi najbolj merodajna. To pa ne pomeni, da dognanja ostalih teorij, ki jih navajam v tej diplomski nalogi, niso pomembna. V veliki meri jih v svojo teorijo vključi že Hollifield sam – njegova teorija je v bistvu nadgradnja teh dognanj z prepoznavanjem vloge države kot pomembnega sooblikovalca migracijskih tokov.

Slovenija kot samostojna država se je s problematiko tujcev srečala že takoj po osamosvojitvi, saj se je precejšnje število priseljencev iz drugih republik nekdanje Jugoslavije tako rekoč čez noč znašlo v vlogi tujih delavcev. Država je te prve izzive (če izvzamemo žalostno sago o izbrisanih državljanih, ki nikakor ni prispevala k ugledu države) dokaj uspešno uredila z Zakonom o zaposlovanju tujcev iz leta 1992.

Eden glavnih političnih ciljev mlade države je bil vstop v Evropsko Unijo, kar je še vzpodbudilo zanimanje tujih iskalcev zaposlitve, zlasti s področja nekdanje Jugoslavije, saj je vstop na slovenski trg dela odpiral nadaljnje možnosti zaposlitve v državah članicah na zahodu in severu Evrope. Hkrati se je zakonodaja RS s tega področja skozi proces približevanja Evropski uniji liberalizirala – Slovenija je začela dobivati podobo klasične liberalne države blaginje (welfare state), ki tujcem omogoča konstantno pridobivanje pravic.

Eden pomembnih mehanizmov s tem v zvezi je bila z zakonom iz leta 2000 urejena možnost, da tujci, na podlagi daljšega obdobja zaposlitve v Sloveniji, pridobijo osebno delovno dovoljenje, s čimer si lahko prosto iščejo zaposlitev na trgu dela.

Določilo, ki je bilo sprva strožje glede pridobitvenih pogojev oz. potrebne dolžine trajanja zaposlitve v Sloveniji, je prvotne zahteve s kasnejšimi dopolnili postopoma omililo. Izkazalo se je, da je v skladu s Hollifieldovo teorijo država pri oblikovanju migracijske politike omejena z lastnimi zakoni. Tako je na primer ustavno sodišče leta 1998 odpravilo neustavno določilo o pogoju pridobitve osebnega delovnega dovoljenja za nedoločen čas, ki so ga lahko pridobili samo tujci zaposleni za nedoločen čas in je tujce, zaposlene za določen čas, postavilo v neenakopraven položaj.

Zaposlovanje tujcev v Sloveniji po vstopu v Evropsko unijo 2004 kaže bistveno drugačno sliko kot pred tem, ko je bilo v Sloveniji vsako leto na delu približno okrog 33.000 tujih delavcev. Število zaposlenih tujcev se je do leta 2008 podvojilo.

Podatki o številčnih deležih delovnih dovoljenj so deloma neprimerljivi zaradi spreminjajoče se zakonodaje, na kar je v tekstu vedno posebej opozorjeno. Država je z različnimi zakonodajnimi ukrepi skušala regulirati to področje in se hkrati sproti odzivati na turbulentna dogajanja na trgu dela, zlasti po vstopu v Evropsko unijo, v času izrazite konjunktуре pred letom 2009 in krize, ki ji je sledila. Posledično je zakonodaja precej zapletena, spreminja možnosti pridobitve delovnih dovoljenj in možnosti pridobitve dovoljenj za prebivanje. Edini opazen trend v tem kontekstu je dejstvo, da je zakonodaja postajala vse bolj prijazna tujim delavcem. Ti se danes lahko hitreje vključijo na trg dela, pripada jim več pravic, hitreje pridobijo pravico do osebnega delovnega dovoljenja in stalnega bivanja, prej lahko zaprosijo za državljanstvo. Temu ustrezno se povečuje delež tujega prebivalstva, ki je od leta 1995 z 1,3 odstotka narasel na 2,2 odstotka leta 2003 in 5,2 odstotka januarja 2016. V teh podatkih niso zajeti tujci, ki so medtem že pridobili slovensko državljanstvo.

Iz grafa 6.3. je razvidno, da pridobitev osebnih delovnih dovoljenj in ali dovoljenj za stalno prebivanje, torej pravic, ki so jih tujci pridobili na podlagi vsaj 20 mesečnega dela v Sloveniji ali združevanja družine, znižuje možnost reguliranja zaposlovanja tujcev. Slovenija potrjuje Hollifieldovo teorijo liberalne države, po kateri v razvitih demokracijah, neodvisno od ekonomskih razlogov ali javnega mnenja, imigrantom pripadajo določene pravice, zato je država pri nadzoru migracij omejena tudi z lastnimi zakoni in institucijami. Delež zaposlenih

tujcev je primerjavi z leti pred 2004 ko je bil 4 odstoten, leta 2015 predstavljal že 7,05 odstotka vseh zaposlenih v Sloveniji.

Zdi se, da gre dinamika priseljevanja, ne glede na ukrepanje države, vse bolj svojo pot, zlasti po tem, ko se tujci enkrat »zasidrajo« na Slovenskem trgu delovne sile. Iz pričujočih podatkov je razvidno, da celo v obdobju recesije po letu 2009, kljub omejevalnim ukrepom države pri zaposlovanju tujih delavcev, nismo zabeležili bistvenega znižanja števila zaposlenih tujcev. Ugotavljam, da zgolj z ekonomskimi dejavniki in zakonodajnimi ukrepi ni več mogoče zadovoljivo pojasniti gibanja ekonomskih migracij v Sloveniji.

Vendar pa država le ni povsem brez moči, zlasti ko gre za nadzor pritoka migrantov v državo. Na tej točki ima še vedno na voljo precej mehanizmov, s katerimi lahko uravnava pritok priseljencev, vprašanje pa je, kako učinkovito jih uporablja. V prihodnje se bo morala država bolj kot restrikcijam posvetiti privabljanju tujih delavcev, zlasti tistih z deficitarnimi poklici, ki jih gospodarstvo nujno potrebuje. Slovenijo je po izbruhu gospodarske krize leta 2009 pretreslo več medijsko odmevnih zgodb o brezobzirnem izkoriščanju tujih delavcev, s čimer si je Slovenija, zlasti na območju nekdanje Jugoslavije, zapravila znaten del svojega ugleda kot tujcem prijazne države. Deloma je k temu pripomogla tudi zakonodaja. Iz analize razvoja migracijske zakonodaje od osamosvojitve pa vse do danes je očitno, da je bila ta večkrat stihijska, ohlapna in nedorečena, brez potrebne vizije, kako doseči zastavljene cilje.

To je med drugim pokazala tudi analiza poslovanja malih družb, katerih ustanovitelji ali zastopniki so tujci. Država želi vzpodbuditi ustanavljanje takšnih družb s ciljem pozitivne gospodarstva in ustvarjanja novih delovnih mest. Vendar pa je poslovanje velike večine teh družb tudi v večletnem obdobju negativno, kar postavlja učinkovitost dosedanje državne politike na tem področju pod vprašaj.

Slovenija se bo morala v prihodnje bolj sistematično lotiti ukrepov, ki bodo v državo privabili zlasti tujce z deficitarnimi poklici in takšne z znanjem, kapitalom in resnimi podjetniškimi ambicijami. Poleg bolj domišljene spodbujevalne zakonodaje in doslednejšega spremljanja njihovega vstopanja na slovenski trg dela sem sodijo zlasti ukrepi, ki sicer niso predmet obravnave te diplomske naloge, vendar pa pomembno vplivajo na uspešnost državne politike na tem področju. Gre za cilje, ki so navedeni v Migracijski politiki RS in bi jih bilo potrebno realizirati. Narediti Slovenijo tujcem prijazno državo, uvesti spodbujevalno davčno politiko,

ukrepe za vključevanje tujcev v družbo in promocijo strpnosti s ciljem nevtralizacije predsodkov domačega prebivalstva in oblikovanja pozitivnega javnega mnenja.

Glede na splošno znana dejstva o staranju slovenskega prebivalstva in potreb domačega gospodarstva, ki so zapisana tudi v Strategiji ekonomskih migracij 2010–2020, je zaposlovanje tujcev pravzaprav nujen pogoj za trajnostni razvoj Slovenije. Vprašanje torej ni toliko tujci da ali ne, ampak bolj koliko in kako. Tu pa ima država še vedno ključno vlogo, da privabi predvsem tiste strukture tujih iskalcev zaposlitve, ki so komplementarne s slovensko razvojno politiko in da z ustrežno politiko vključevanja poskrbi, da se bodo ti tujci počutili sprejete, če želi, da bodo tvorno prispevali k rasti skupne blaginje.

8 LITERATURA

1. Ajpes. 2016. Podatki o poslovanju. Ljubljana. Pripravljeno interno gradivo
2. Beznec, Barbara. 2009. Migracije in lateralni prostori državljanstva. *Časopis za kritiko znanosti*. 36 (238): 13–28.
3. Bučar Ručman, Aleš. 2014. *Migracije in kriminaliteta Pogled čez meje stereotipov in predsodkov*. Ljubljana, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU.
4. Brettell B., Caroline in James F. Holliefield. 2008. *Migration theory: Talking across disciplines*. New York: Taylor & Francis Group.
5. Domadenik Polona, Daša Farčnik, Črt Kostrevec, Irena Ograjenšek, Tjaša Redek, Nives Simčič, Primož Dolenc, Suzana Laporšek in Milan Vodopivec, ur. 2013. *Trg dela v Sloveniji: Pregled stanja in analiza izbranih tem*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. EUR – LEX, *Acces to European Union law 2016*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A123034> (15.maj 2016).
7. Eurocomm-PR. 2016. *Dunaj zastruje kazni za plačni in socialni damping s poudarkom na delavcih iz tujine*. Dostopno prek: <http://www.eurocommpr.at/rs/Mediaroom/Beograd/News/Dunaj-zastruje-kazni-za-placni-in-socialni-damping-s-poudarkom-na-delavcih-iz-tujine> (30.junija 2016).
8. Evrostat. *Migration and migrant population*. 2016. Dostopno prek : http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/sl (16.04.2016).
9. Finance. 2015. Podjetja, pozor, država zastruje napotitve delavcev v tujino. Finance, 27. april. Dostopno prek: <http://www.finance.si/8821322> (20. junija 2016).
10. Global Migration Data Analysis Centre, GMDAC, IOM. 2015. *Global migration trends Factsheet, IOM*. Dostopno prek: <http://iomgmdac.org/> (15. marca 2016).
11. Jennissen, Roel. 2004. *Macro-economic determinants of international migration in Europe*, Amsterdam. Dostopno prek: <http://www.rug.nl/research/portal/files/9799531/thesis.pdf> (20.marca 2016).

12. Leskovšek, Vesna. 2016. Migracije in dostop do socialnih pravic v EU in Sloveniji. *Dve domovini* (43). Dostopno prek: <https://www.google.si/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=dve%20domovini%20posebna%20izdaja> (30. maja 2016).
13. Mesić, Milan. 2002. *Međunarodne migracije Tokovi i teorije*. Zagreb: Societas, Zavod za sociologiju.
14. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije (MDDSZ). 2010. *Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf. (16. maja 2016).
15. MDDSZEM.2016.Podatki o socialnih transferjih.Ljubljana.Interno gradivo.
16. MNZ. 2016. *Letno poročilo 2015*.
17. --- 2015. *Letno poročilo 2014*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/ (21.maja 2016).
18. MNZ. *Letno poročilo za leto 2009*. 2010. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/ (14. maja 2016).
19. *Poročilo direktorata za migracije*. 2010. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/word/StatistiC48Dno_poroC48Dilo_Direktorata_za_migracije_in_integracijo_2009.pdf (02. februarja 2016).
20. *EMN Fokusna študija 2014*.MNZ. Vstop državljanov tretjih držav za namene gospodarstva. Ljubljana: MNZ.
21. *Navodilo o izvajanju Zakona o zaposlovanju tujcev*. Ur. l. 54/1997. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=6062> (19. decembra 2015).
22. *Navodilo o spremembah in dopolnitvah navodila o izvajanju Zakona o zaposlovanju tujcev*. Ur. l. 80/99. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=NAVO180> (19. decembra 2015).
23. *Navodilo o izvajanju zakona o zaposlovanju tujcev*. Ur. l. 34/1992. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=63621> (17. decembra 2015).
24. *Odredba o določitvi primerov, ko zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela*. Ur. l.7/2001, 94/2005 , 70/2006. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE1520> (15.decembra 2015).
25. *Odredba o določitvi poklicev, v katerih zaposlitev tujca ni vezana na trg dela*. Ur.l. 20/2016. Dostopno prek:

- <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12831> (15. aprila 2016).
26. *Pravilnik o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev*. Ur. l. 37/2008, 28/2009, 26/2011-ZZDT-1 in 45/2011. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV8639> (16. decembra 2015).
 27. *Pravilniko postopkih in dokazilih za odločanje o izdaji delovnih dovoljenj ter o obliki in vsebini posamezne vrste delovnega dovoljenja*. Ur. l. 2/2001. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=29137> (20. decembra 2015).
 28. *Pravilnik o postopkih in dokazilih za odločanje o izdaji delovnih dovoljenj*. Ur. l. 120/2005. Dostopno prek : <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-5539> (11. november 2015).
 29. *Pravilnik o vlogah in dokazilih v zvezi z zaposlovanjem in delom tujcev ter o zaposlitvah tujcev, ki niso vezane na trg dela*. Ur. l. 45/2011.
 30. Regional Obala. 2013. *Kljub osipu tujih delavcev kršitve ostajajo*. Dostopno prek : <http://www.regionalobala.si/novica/kljub-osipu-tujih-delavcev-krsitve-ostajajo> (14. marca 2016)
 31. *Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (REIPRS)*. Ur. l. RS 40/1999 (28. maja 1999). Dostopno PREK: <http://www.uradni-list.si/1/index?edition=199940> (2. aprila 2016).
 32. *Resolucija o migracijski politiki republike Slovenije (REMPRS)*. Ur. l. RS 106/2002 (06. decembra 2002). Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/index?edition=2002106> (02. aprila 2016).
 33. *Revija Denar*. 2015. Dostopno prek: <http://revijadenar.si/bistvene-spremembe-zgd/> (04. maja 2016).
 34. Sodba ustavnega sodišča. Ur.l. RS 43/1998. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US18924> (12. decembra 2015).
 35. SURS. 2016a. Demografsko in socialno področje. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0764701S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/06_akt_preb_reg_viri_strukturni/03_07647_del_aktivni_izobrazba/&lang=2 (15. maja 2016).
 36. SURS. 2016b. *Podatki o prebivalstvu*. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/viewplus.asp?ma=H131S&ti=&path=../Database/Hitre_Repozitorij/&lang=2 (19. maj 2016).

37. 2016c. Delovno aktivno prebivalstvo. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0762002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/02_07008_akt_preb_po_anketi/01_07620_akt_preb_ADS_cetr/&lang=2 (30. junij 2016).
38. Vidmar Horvat, Ksenija. 2013. Zdravko Mlinar, Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi: Globalizacija bogati in/ali ogroža? *Teorija in praksa* 50. (3–4): 671–674.
39. *Zakon o zaposlovanju in delu tujcev* (ZZDT). Ur. l. 66/2000. Dostopno prek: <http://dev.ulb.ac.be/assoc/odysseus/tables/data/legislations/si/ZZDT%20-%202000.pdf> (19. decembra 2015).
40. *Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in delu tujcev* (ZZDT-A). Ur. l. 101/2005. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=58706#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-zaposlovanju-in-delu-tujcev-\(ZZDT-A\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=58706#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-zaposlovanju-in-delu-tujcev-(ZZDT-A)) (19. Decembra 2015).
41. *Zakon o zaposlovanju in delu tujcev* (ZZDT-B). Ur. l. 52/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=80704> (16. decembra 2015).
42. *Zakon o zaposlovanju in delu tujcev* (ZZDT-1). Ur. l. 26/2011,21/2013-ZUTD-C in 47/2015- ZZSDT. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6002> (21. decembra 2015).
43. *Zakon o delovnih razmerjih* (ZDR-1). Ur.l. 21/2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0784> (26.marca 2016).
44. *Zakona o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji in Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji* (BBHZD). Ur.l. 92/2012. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=110715> (16. decembra 2015).
45. *Zakon o podaljšanju prehodnega obdobja na področju prostega gibanja državljanov Republike Hrvaške in njihovih družinskih članov* (ZPPOPGHR). Ur.l. 46/2015. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=122228> (17. decembra 2015).
46. *Zakon o zaposlovanju tujcev* (ZZT). Ur. l. RS33/1992. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO226> (12.12.2015).
47. *Zakon o tujcih* 2014. Ur.l. 92/2012. Dostopno prek : <https://www.uradni-list.si/1/content?id=117877> (17. decembra 2015).
48. ZRSZ. 2016a. *Evidenca delovnih dovoljenj*. Ljubljana. Interno gradivo.

49. ZRSZ.2016b. *Letna poročila*. Dostopno prek : http://www.ess.gov.si/trg_dela/publicistika/letna_porocila (20.03.2016).
50. ZRSZ.2016c. *Evidenca denarnih nadomestil*. Ljubljana. Interno gradivo.
51. ZZSZ.2016. *Podatki o napotnih delavcih v Evropo*. Ljubljana. Interno gradivo.