

POLOŽAJ DELAVCEV MIGRANTOV V DELOVNEM IN SOCIALNEM PRAVU

Neža Kogovšek Šalamon*

UDK: 349:331.1-054.7(497.4)

UDK: 349:331.1-054.6(497.4)

Povzetek: *Trenutne migracijske politike so oblikovane na način, da zastavljenih demografskih in ekonomskih ciljev ne morejo doseči, saj predvsem spodbujajo vračanje migrantov nazaj v države izvora. Diskriminacijska obravnava delavcev migrantov ne zagotavlja stalnosti bivanja delavcev migrantov in plačevanja ustreznih prispevkov, s katerimi naj bi delavci migranti pomagali podpirati naraščajoče število delovno neaktivnega prebivalstva ob tem, da bi bilo hkrati zagotovljeno spoštovanje njihovega dostojanstva in pravic.*

Ključne besede: *delavci migranti, tuji delavci, tujci, delavske pravice, socialne pravice, migracijske politike, demografske spremembe, kvote, zakon o zaposlovanju in delu tujcev*

THE POSITION OF MIGRANT WORKERS IN LABOUR AND SOCIAL LAW

Abstract: *Current migration policies are structured in a way that they can not meet the demographic and economic goals, as they encourage the return of migrant workers into their countries of origin. Discriminatory treatment they are exposed to does not encourage them to stay in Slovenia permanently and pay contributions that would help support the rising number of population that is no longer working, while making sure that their rights and dignity are respected.*

* Neža Kogovšek Šalamon, magistrica pravnih znanosti, raziskovalka na Mirovnem inštitutu – Inštitutu za sodobne družbene in politične študije
neza.kogovsek@mirovi-institut.si
Neža Kogovšek Šalamon, LL.M., researcher at The Peace Institute – Institute for Contemporary Social and Political Studies

Key words: *migrant workers, foreign workers, foreigners, workers' rights, social rights, migration policies, demographic changes, quotas, Employment and Work of Aliens Act*

1. UVOD

Položaj delavcev migrantov v delovnem in socialnem pravu je neločljivo povezan z migracijskimi politikami države. Migracijske politike preko svojega učinkovanja ta položaj določajo na način, da ga ovrednotijo v razmerju do položaja drugih akterjev v družbi. Karakteristike položaja delavcev migrantov v družbi se izrisujejo predvsem v primerjavi s položajem delavcev, ki imajo državljanstvo države, v kateri delajo, kar pomeni, da je položaj delavcev migrantov neločljivo povezan tudi z njihovim pravnim statusom v državi.

V pričujočem prispevku izhajam iz dveh izhodiščnih tez. Prva je, da se v Sloveniji migracijska politika, ki vpliva na delovnopравни in socialnopравни položaj delavcev migrantov, vse od osamosvojitve v izhodiščih ni bistveno spremenila in se ni odmaknila od protekcionističnih temeljev, čeprav se je bistveno spremenilo zavedanje o ciljih (predvsem demografskih in ekonomskih), ki naj bi jih migracijska politika glede na obstoječe in prihodnje družbene razmere zasledovala. Druga teza je, da delovnopravnega in socialnopravnega položaja delavcev ne determinira toliko vsakokratni gospodarski položaj države gostiteljice in države izvora delavcev migrantov ali pa individualno ravnanje posameznega delodajalca, kolikor ga determinira pravni okvir, ki določa pogoje za izvajanje migracijske politike.

Z namenom iskanja argumentov, ki bi te teze podkrepili ali ovrgli, se v prispevku najprej vrnem v obdobje po osamosvojitvi, v katerem so bila načrtovana izhodišča za določitev položaja tujih delavcev v Sloveniji. Nadaljujem s pregledom najpomembnejših prelomnic razvoja prava in politik na tem področju, ki ga pripeljem vse do današnjega obdobja, ko po številnih zakonodajnih spremembah pričanja veljati tretji v vrsti zakonov s področja zaposlovanja in dela tujcev. Pri tem uporabljam pristop kritične pravne analize, ki spodbuja k premisleku vsakokratnih pravnih okvirjev in iskanju boljših možnosti, ki bi zadovoljile ne le interes države, temveč tudi interes posameznika, glede katerega mora pravo v razmerju do države igrati zaščitno vlogo.

Pred nadaljevanjem te razprave se kaže potreba po razjasnitvi nekaterih terminoloških dilem. Naslov prispevka vsebuje termin »delavci migranti«, ki pa ga v zako-

nodaji Slovenije ni mogoče zaslediti. V zakonodaji, ki ureja področje zaposlovanja in dela tujcev, se uporablja termin »tujci« oziroma »tujji delavci«, pri čemer so kot tujci razumljeni vsi, ki nimajo državljanstva Slovenije (1. tč. 4. člena Zakona o zaposlovanju in delu tujcev, Uradni list RS, št. 26/2011, ZZDT-1). Iz predpisov pa tudi izhaja, da imajo znotraj skupine tujcev državljani Evropske unije (EU), Evropskega gospodarskega prostora (EGS) in Švicarske konfederacije privilegiran pravni položaj na trgu dela, ki izhaja iz njihove pravice do svobode gibanja v teh državah ter iz načela prostega pretoka dela, kapitala, dobrin in storitev. To pomeni, da je tuje delavce oziroma delavce migrante treba razumeti kot državljane tretjih držav, t.j. držav, ki niso članice EU, EGS ali Švicarska konfederacija.¹ Beseda »migrant« se v ZZDT-1 pojavlja izključno v kontekstu dnevni delovnih migracij, predpisi s področja zaposlovanja in dela tujcev pa poleg navedenih izrazov uporabljajo še številne druge izraze, ki izhajajo iz specifike posameznih delovnopравниh razmerij (napoteni delavci, samozaposleni tujci, zastopniki, sezonski delavci, visokokvalificirani tuji delavci ipd.).

V Sloveniji imajo dostop do trga dela tudi državljani tretjih držav, ki v izhodišču nimajo urejenega statusa zaradi dela temveč zaradi drugih razlogov, kot je potreba po mednarodni zaščiti pred preganjanjem ali kršitvami človekovih pravic, njihov dostop do trga dela pa je urejen predvsem kot posledica dejstva, da že imajo pravico do prebivanja v Sloveniji ter da je zaželeno, da se sami preživljajo. Gre za osebe s statusom prosilca za azil, begunca, subsidiarne zaščite, začasne zaščite in žrtve trgovine z ljudmi. Razprave o delovnopravnem in socialnopravnem položaju navedenih posameznikov so pomembne, ker pa se njihov položaj od prej navedenih posameznikov med drugim razlikuje prav zaradi razloga, zaradi katerega prebivajo v Sloveniji, se ga v tem prispevku ne lotevam in se osredotočam na delovne migrante v ozkem pomenu besede, torej na, v jeziku zakonodaje, tuje delavce z državljanstvom tretjih držav, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela in ki jim je bilo izdano delovno dovoljenje.

2. OD POLNOPRAVNIH DRŽAVLJANOV DO DELAVCEV MIGRANTOV

Statistike kažejo, da danes delovni migranti v Slovenijo prihajajo iz istih območij, iz katerih so v Slovenijo prihajali notranji migranti pred osamosvojitvijo. Statistike

¹ Glej tudi P. Mozetič, str. 31.

od leta 2005 do 2009 kažejo, da je bilo od 88 do 95 odstotkov vseh veljavnih delovnih dovoljenj Sloveniji izdanih državljanom držav naslednic SFRJ. Najvišji je bil delež državljanov Bosne in Hercegovine, ki se je gibal med 47 in 52 odstotki, sledili pa so jim državljani Srbije skupaj s Črno Goro in Kosovom² ter državljani Hrvaške in Makedonije.³ Nekdanji notranji delovni migranti, ki niso pridobili državljanstva Slovenije, a so ostali na ozemlju Slovenije, so bili po osamosvojitvi prisiljeni uporabljati predpise s področja zaposlovanja tujcev, saj so jih oblasti pričele obravnavati kot tujce.⁴ Iz navedenega izhaja, da politike na področju zaposlovanja in dela tujcev že vse od osamosvojitve dalje naslavljaajo predvsem posameznike iz drugih držav naslednic (prej republik) nekdanje Jugoslavije. Zato si velja te politike ogledati od njihove vzpostavitve dalje in ugotoviti, kako so-oblikujejo delovnopравни in socialnopравни položaj delavcev migrantov danes.

Položaj delavcev migrantov je bil v času nekdanje Jugoslavije obravnavan v zvezni zakonodaji, nekatere pristojnosti pa so imeli tudi republiški organi posameznih republik. V pred-osamosvojitvenem času vprašanje položaja delavcev migrantov, ki jih je za takratni čas treba razumeti kot delavce, ki niso imeli jugoslovanskega državljanstva, ni zasedalo osrednjega mesta v procesih oblikovanja politik. Zaposlovanje tujcev je bilo namreč prisotno v majhni meri,⁵ zato pa so osrednje mesto v razpravah in dogajanju zasedale notranje medrepubliške migracije. Glede na to, da so bili vsi državljani nekdanje Jugoslavije v pravicah in obveznostih izenačeni ne glede na kraj svojega prebivališča in ne glede na svoje republiško državljanstvo, takratnih notranjih migrantov ni bilo mogoče šteti za delavce migrante v današnjem pomenu besede.

Na področju RS se je položaj po osamosvojitvi spremenil. Osebe, ki so se v Slovenijo priselile iz drugih jugoslovanskih republik v okviru internih tokov priseljevanja in po osamosvojitvi niso pridobile državljanstva RS, ki bi jim zagotavljalo kontinuiteto izenačenosti v pravicah in obveznostih,⁶ so oblasti pričele obravnavati kot tujce. Medtem ko osamosvojitve na delovnopравни položaj teh oseb ni imela takojšnjega vpliva, pa se je situacija bistveno spremenila leta 1992 s sprejemom

² V študiji, iz katere sem črpala podatke za ta prispevek, so bili zaradi pomanjkanja ločenih podatkov po teh treh državah podatki vodeni skupaj za vse tri države. Glej F. Medved, str. 39.

³ F. Medved, str. 39.

⁴ S. Pistotnik, 70 in naslednje.

⁵ M. Semolič, str. 1.

⁶ Pogoji za pridobitev državljanstva so bili določeni z Zakonom o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS), Uradni list RS, št. 11/1991.

Zakona o zaposlovanju tujcev (ZZT).⁷ Z določbami ZZT je bilo med pogoji za delo tujca v Sloveniji določeno delovno dovoljenje. Koncept delovnega dovoljenja ni bil novost, saj je podoben institut obstajal že v jugoslovanskem Zakonu o pogojih za sklenitev delovnega razmerja s tujimi državljani.⁸ Za ohranitev zaposlitve se je pridobitev delovnega dovoljenja zahtevala tudi za državljane drugih republik. Zanje so bili v prehodnih določbah ZZT določeni posebni pogoji, po katerih je osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas po 23. členu ZZT lahko pridobil samo tisti državljan druge republike, ki je bil na dan uveljavitve zakona v delovnem razmerju za nedoločen čas in je imel v Sloveniji že vsaj deset let delovne dobe. Tisti, ki so bili v rednem delovnem razmerju, a so imeli manj kot deset let delovne dobe v Sloveniji, tisti v delovnem razmerju za določen čas, dnevni delovni migranti ali tisti, ki so bili prijavljeni na zavodu za zaposlovanje in so prejeli denarne prejemke za brezposelnost, so lahko pridobili osebno delovno dovoljenje za eno leto.⁹

Državljanji drugih republik, ki niso zaprosili za delovno dovoljenje ali ga niso pridobili, so izgubili zaposlitev, ta pa je po prvem odstavku 26. člena ZZT prenehala z dnem dokončnosti odločbe o prenehanju delovnega razmerja. Če je državljan druge republike pridobil delovno dovoljenje, je s tem obdržal tudi zaposlitev, zaposlitev pa je bila tudi eden od razlogov za pridobitev dovoljenja za prebivanje. V primeru, da je oseba pridobila osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas, ji je to omogočalo prost dostop do trga dela, dovoljenje pa je obdržala ne glede na to, ali je obdržala tudi zaposlitev. V primeru osebnega delovnega dovoljenja za določen čas je bil njen položaj manj gotov, saj podaljšanje ni bilo zagotovljeno.

Iz navedenega je razvidno, da je bila v zakonu že tedaj jasno vzpostavljena soodvisnost zaposlitve, delovnega dovoljenja in dovoljenja za prebivanje, ki se razen v primeru osebnega delovnega dovoljenja ohranja še danes. Iz navedenega pa tudi izhaja, da je bila ureditev delovnopравниh položajev državljanov drugih republik, ki so se na območju Slovenije pred osamosvojitvijo naselili kot polnopravni državljani, vendar po osamosvojitvi niso pridobili državljanstva Slovenije, najprej z Zakonom o tujcih¹⁰ in nato še z ZZT bistveno zaostrena. Ne le, da so bili nemudoma po osamosvojitvi obravnavani kot tujci, ki so za delo potrebovali delovni vizum, od leta 1992 dalje pa delovno dovoljenje, pač pa so bili pogoji za pridobitev delovnega

⁷ Uradni list RS, št. 33/1992 in 43/1998.

⁸ Uradni list SFRJ, št. 11/1978 in 64/1989.

⁹ Delovnega dovoljenja pa niso imele pravice pridobiti osebe, ki jim je bila prošnja za državljanstvo zavrnjena po drugem ali tretjem odstavku 40. člena ZDRS (drugi odstavek 24. člena ZZT).

¹⁰ Uradni list RS, št. 11/1991 (ZTuj).

dovoljenja restriktivni do te mere, da se postavlja vprašanje njihove sorazmernosti, zlasti z vidika pogoja desetletne delovne dobe v Sloveniji. Glede na to, da so se tisti državljani drugih republik, ki niso pridobili državljanstva Slovenije, a so še naprej živeli v Sloveniji, soočali tudi s težavami na področju urejanja pravnega statusa in pravice do prebivanja v Sloveniji (kot npr. državljani drugih republik, ki so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalca¹¹ in državljani drugih republik, ki so *de facto* živeli v Sloveniji brez prijavljenega prebivališča), je bilo za mnoge med njimi izpolnjevanje pogojev za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja skorajda nemogoče doseči.¹² Zdi se, da je bila meja desetih let delovne dobe postavljena arbitrarno, saj iz zakona ni bilo razvidno, zakaj so bili v bistveno slabši položaj postavljeni vsi tisti, ki so imeli manj kot deset let delovne dobe.

Podobno je bilo pogoje iz 8. člena ZZT težko doseči tudi za osebe, ki so imele državljanstvo kakšne druge države, ki ni bila država naslednica nekdanje Jugoslavije: oseba je morala v Sloveniji prebivati kar deset let na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje,¹³ tisti, ki so v Sloveniji prebivali manj časa, so ob izpolnjevanju pogojev lahko pridobili samo delovno dovoljenje z veljavnostjo enega leta (6. člen ZZT). Restriktivni politiki izdajanja delovnih dovoljenj je bil dodan še protekcionistični element, saj je bila že v ZZT vzpostavljena obveznost preverjanja trga dela (5. člen ZZT), v skladu s katero je bilo delovno dovoljenje mogoče izdati samo, če v registru brezposelnih oseb ni obstajal kandidat, ki bi izpolnjeval pogoje, potrebne za zasedbo delovnega mesta.

3. DELAVCI MIGRANTI: V 21. STOLETJU ALI V ČASU SUŽNJELASTNIŠTVA

Osnovna podmena, iz katere je izhajal tako restriktiven pristop, je bila povezana z zaščito domačega trga dela in s prizadevanjem po čim manjši brezposelnosti delovno aktivnih državljanov. Pozitivni vidiki delovnih migracij so ostajali nenaslo-

¹¹ Več o posledicah izbrisa glej v: N. Kogovšek in B. Petković, 2010.

¹² Postavlja se vprašanje, ali bi bilo pogoje, določene za državljane drugih republik v ZZT, mogoče presoati v podobni luči, v kakršni je Ustavno sodišče presojalo pogoje za urejanje statusa tujca po Zakonu o tujcih. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 2. februarja 1999.

¹³ Dovoljenje za stalno prebivanje je bilo glede na 1. odstavek 16. člena ZTuj lahko izdano šele po treh letih prebivanja na osnovi dovoljenja začasno prebivanje, po spremembi zakona pa šele po osmih letih prebivanja na osnovi dovoljenja začasno prebivanje (Zakon o spremembah zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 44/1997).

vljeni. Konec devetdesetih let prejšnjega stoletja so oblasti pričele bolj sistemsko razmišljati o nezadostnosti stihijskega izdajanja delovnih dovoljenj na osnovi restriktivnih zakonskih določil in o potrebi po oblikovanju celostne dolgoročne migracijske politike. Začetni rezultat tega razmišljanja je bila leta 1999 sprejeta Resolucija o imigracijski politiki,¹⁴ ki ji je sledila Resolucija o migracijski politiki iz leta 2002,¹⁵ iz katerih že izhajajo tedaj še bežna stališča o demografskih, ekonomskih in kulturnih prednostih migracij. Sledil je sprejem novega Zakona o zaposlovanju in delu tujcev iz leta 2000 (ZZDT),¹⁶ s katerim je bil absolutni protekcionistični pristop nekoliko omiljen z uvedbo nekaterih vrst delovnih dovoljenj, ki jih je bilo mogoče izdati neodvisno od stanja na trgu dela. Bistvena novost tega zakona je bila uvedba letnih kvot¹⁷ kot ukrepa za zaščito trga dela, prav kvote pa so bistveno zaznamovale migracijsko politiko v naslednjih letih.

Pooblastilo Vladi RS za vsakoletno določitev letne kvote je omogočilo, da je bila kvota določena letno glede na potrebe gospodarstva, kar je po eni strani omogočilo hitro odzivanje, po drugi strani pa je povzročilo, da so gospodarske družbe in delodajalci na nek način pričeli narekovati način izvajanja migracijske politike. Kvote so se v času konjunktore vsakoletno povečevale, kar sta narekovala hitra gospodarska rast in pomanjkanje domačih delavcev.

Medtem, ko je bila kvota leta 2004 določena na 17.100 delovnih dovoljenj in je bila izkoriščena 88 odstotno, je bila leta 2008 določena že na 32.000 delovnih dovoljenj, izkoriščena pa je bila 92 odstotno.¹⁸ S kvotami se je večinoma zadovoljevalo potrebe gospodarstva po spodnjem segmentu delovne sile, t.j. potrebe po nekvalificiranih in nizko kvalificiranih delavcih, predvsem na področju gradbeništva.¹⁹ Gospodarske družbe so na podlagi povečanih kvot vsakoletno zaposlovale na tisoče novih delavcev migrantov. Zaposlovale so jih pod pogoji, ki so veljali v ZZDT, ti pogoji in izkoriščanje lukenj v zakonu pa so omogočali sistemsko izkoriščanje delavcev migrantov. Izkoriščanje se je kazalo na dveh ravneh: i) na ravni, ki je specifična za

¹⁴ Uradni list RS, št. 40/1999.

¹⁵ Uradni list RS, št. 106/2002.

¹⁶ Uradni list RS, št. 66/2000.

¹⁷ V skladu s 5. členom ZZDT je bila Vlada RS pooblaščenca, da vsako leto z uredbo določi kvoto in njeno razdelitev po posameznih vrstah delovnih dovoljenj.

¹⁸ F. Medved, str. 10.

¹⁹ Dejstvo, da so prav delavci migranti tisti, ki opravljajo slabo plačana, deficitarna dela, je neposredna posledica kombinacije kvotnega sistema in preverjanja trga dela (P. Mozetič, str. 34). Če bi za prosta delovna mesta obstajali domači delavci, ki bi hoteli opravljati enako delo za enako plačilo, zaposlitev tujega delavca ne bi bila možna.

statusno pravni položaj delavcev migrantov in izhaja iz vezanosti dovoljenja za prebivanje na delovno dovoljenje ter iz dvoletne vezanosti delavca migranta na delodajalca, kot izhaja iz ZZDT, in ii) na ravni pravic in obveznosti iz delovnih razmerij, ki izhajajo iz Zakona o delovnih razmerjih (ZDR).²⁰ Natančen pregled letos sprejetega ZZDT-1 sicer pokaže določene spremembe, ki utegnejo vplivati na izboljšanje položaja delavcev migrantov, postavlja pa se vprašanje, ali so spremembe zadostne, da bi se spremenila tudi praksa na tem področju. V nadaljevanju se bom omejila na tiste delavce migrante, katerih položaj se je doslej v praksi pokazal kot najbolj ranljiv. Nekatere določbe ZZDT so bile namreč opredeljene na način, da so ustvarile popolno odvisnost delavca migranta od njegovega delodajalca.

In kje so razlogi za to?

ZZDT je opredeljeval tri vrste delovnih dovoljenj (kar se v novem zakonu ni spremenilo): dovoljenje za delo, dovoljenje za zaposlitev in osebno delovno dovoljenje. Medtem, ko se dovoljenje za zaposlitev lahko izda za obdobje največ enega leta in je vezano na delodajalca, se osebno delovno dovoljenje osebi, ki še nima dovoljenja za stalno prebivanje, izda za tri leta. Pri tem osebno delovno dovoljenje ni vezano na delodajalca, temveč na delavca migranta, kar mu načeloma omogoča, da zamenja delodajalca, če ima za to priložnost in če tako želi. Po ZZDT je tujec, ki je imel najmanj poklicno izobrazbo, lahko v skladu z določbo 5. točke 1. odstavka 10.b člena pridobil osebno delovno dovoljenje z veljavnostjo treh let samo, če je bil pred tem dve leti neprekinjeno zaposlen pri istem delodajalcu. Ta določba je povzročala situacijo, ko so bili delavci zato, da bi dosegli magično mejo dveh let, pripravljani pretrpeti vse: neizplačevanje plač, neizdajanje plačilnih list, plačevanje majhnih gotovinskih zneskov na roko, odjave iz sheme socialnega zavarovanja, hude kršitve delovnopravne zakonodaje (npr. neplačevanje nadur) in zakonodaje o varnosti in zdravju pri delu (nezagotavljanje zaščitne opreme, navidezno opravljanje izpitov iz varstva in zdravja pri delu)²¹, šikaniranje in ustrahovanje, nastanitev v nemogočih razmerah, ipd.²² Delavci v tem položaju so bili pripravljani potrpeti

²⁰ Uradni list RS, št. 42/2002 in 103/2007 (ZDR).

²¹ Glej: A. Hakimova, str. 70.

²² Namreč, ne glede na to, da so po ZDR vsi delavci, ki so v delovnem razmerju v Sloveniji, enako zavarovani, je pojavnost delovnopravnih kršitev pri delavcih migrantih, bistveno večja kot pri delavcih z državljanstvom RS. To je med drugim mogoče razbrati tudi iz letnih poročil inšpektorata za delo, ki je za leto 2008 ugotovil, da jih med delavci, ki so se smrtno ponesrečili pri delu, 36 odstotkov ni imelo slovenskega državljanstva.

Glej: Inšpektorat za delo, Poročilo o delu za leto 2008. Glej tudi: Izhodišča in zahteve IWW (Nevidnih delavcev sveta).

vse, da bi izpolnili pogoje za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja, ki bi jim omogočil prost dostop do trga dela.²³ Mnogi pogoja dveh let niso nikoli dosegli, saj so delodajalci odvisnost delavcev ohranjali tako, da so namenoma ustvarjali prekinitve kontinuitete delovnega razmerja (denimo tako, da so po izteku ene pogodbe o zaposlitvi z delavcem sklenili novo pogodbo nekaj tednov kasneje).

Novi ZZDT-1 je ta problem deloma saniral: po določbi 3. točke 1. odstavka 22. člena pridobi tujec z najmanj poklicno izobrazbo ali nacionalno poklicno kvalifikacijo osebno delovno dovoljenje z veljavnostjo treh let, če je bil v zadnjih 24 mesecih 20 mesecev zaposlen v RS in je bil ves čas prijavljen v socialno zavarovanje. Iz navedenega izhaja, da se za zaposlitev v določenem obdobju več ne zahteva, da bi ves čas obstajala pri istem delodajalcu, pač pa se za namen zahtevanega obdobja seštevajo zaposlitve pri različnih delodajalcih. Medtem, ko se skupno obdobje čakanja, da izteče dveletno trajanje zaposlitve za delavce z najmanj poklicno izobrazbo v Sloveniji, potrebno za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja, ni spremenilo (ostaja določeno kot 24 mesecev), v zakonu tudi ni več pogoja, ki bi zahteval neprekinjeno zaposlitev, pač pa so dovoljene prekinitve v skupnem trajanju do 4 mesece. Za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja pa je bil dodan nov pogoj in sicer ta, da je bil tujec v času zaposlitve ves čas prijavljen v socialno zavarovanje, kar zanj lahko pomeni dodatno oviro: delodajalec namreč delavca ponavadi odjavi brez njegove vednosti in na protizakonit način, ki koristi izključno delodajalcu. Navedeni pogoj bo kljub temu, da je bil verjetno dodan z namenom dodatne kontrole, deloval predvsem v škodo delavcev, ki si bodo hoteli s pridobitvijo osebnega delovnega dovoljenja zagotoviti prost dostop do trga dela.

Nekateri delodajalci so nedoslednosti v zakonu izkoriščali tudi na način, da so za dela dolgotrajne narave, zlasti v gradbeništvu, angažirali sezonske delavce, katerih delo je po ZZDT lahko trajalo največ devet mesecev v obdobju 12 mesecev. Problem sezonskega dela je med drugim v tem, da se ne vštevava v obdobje dveh let, potrebno za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja. Zlorabe na tem področju sedaj ne bodo več mogoče, saj je bilo s sprejemom novega ZZDT-1 gradbeništvo skupaj s turizmom in gostinstvom izločeno iz dejavnosti, v katerih je mogoče zaposlovanje tujcev na podlagi sezonskega dela.

²³ Pridobitev osebnega delovnega dovoljenja sicer ne zagotavlja, da bo delavcu migrantu izdano dovoljenje za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela. V ta namen mora namreč izpolnjevati tudi vse druge zahtevane pogoje, med drugim mora izkazati, da ima zadostna sredstva za preživljanje, kar pa mnogi lahko izkažejo le s pogodbo o zaposlitvi, ki naj bi jim zagotavljala prejetje teh sredstev. Več o tem glej: P. Mozetič, str. 35-36.

Ne glede na te in nekatere druge zakonske spremembe ostajajo v veljavi vsa izhodišča, ki so privedla do navedenih praks. Spremembe v zakonodaji, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, namreč niso tolikšne, da bi povzročile spremembe v paradigmi, na kateri se vzpostavlja migracijska politika. V veljavi ostaja hierarhija delovnih dovoljenj, pri čemer imajo nekatere oblike delovnih dovoljenj večjo vrednost od drugih, kar bo še naprej povzročalo pripravljenost delavcev migrantov potrpeti kršitve in izkoriščanje. Za izboljšanje njihovega delovnopravnega položaja bo potrebno več kot le sprememba ZZDT – potreben bo povečan nadzor, strožje sankcije nad delodajalci, ki ne spoštujejo pravic delavcev in večja zaščita delavca migranta kot pogodbenega partnerja v delovnem razmerju. Ključna bo tudi povečana vloga države pri izterjavi zapadlih obveznosti do delavcev migrantov in zagotovitev brezplačne pravne pomoči tudi tistim delavcem, ki v Sloveniji več nimajo urejenega pravnega statusa.²⁴

4. POTREBE GOSPODARSTVA KOT NEZADOSTEN DEJAVNIK OBLIKOVANJA MIGRACIJSKIH POLITIK

Navedena situacija je posledica dejstva, da so delavci migranti obravnavani kot izključno »delovna sila«, ki lahko s svojim delom »prispeva« h gospodarstvu in razvoju države. To izhodišče predstavlja enega od ključnih problemov, saj je pripeljalo do tega, da so delavci migranti postali sredstvo gospodarstva, da je lažje in hitreje dosegalo svoje cilje po dobičku. Pomembno se je zavedati, da so vsi navedeni problemi (in mnogi drugi, ki jih nismo naslovili) obstajali že pred gospodarsko krizo, ki pa so jih delavci migranti lažje prenašali, če so prejeli plačilo. Gospodarska kriza torej ni povzročila, pač pa je zgolj razgalila bedo stanja na tem področju.

Ker se migracijska politika oblikuje in izvaja predvsem po nareku gospodarstva, je upad gospodarske aktivnosti povzročil trende vračanja migrantov v države izvora, pri čemer ti trendi ne služijo prepoznanim potrebam Slovenije. Ob sledenju potrebam gospodarstva so namreč povsem izostali drugi ukrepi, s katerimi bi Republika Slovenija morala nasloviti svoje dolgoročne systemske demografske in ekonomske potrebe. Te se kažejo v tem, da v Sloveniji primanjkuje predvsem visokokvalificiranih, t.j. univerzitetno izobraženih kadrov (zdravnikov, znanstveni-

²⁴ Zakon o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 48/2001, 50/2004, 23/2008) tujcev, ki nimajo urejenega statusa v Sloveniji, ne umešča med upravičence do brezplačne pravne pomoči.

kov, raziskovalcev), ključni dejavnik, ki zahteva temeljit razmislek o migracijskih politikah, pa je staranje prebivalstva zaradi podaljševanja življenjske dobe in zmanjševanja rodnosti. Število delovno aktivnega prebivalstva se zmanjšuje, kar kaže podatek, da so bile leta 2009 v Sloveniji še 4,2 osebe stare med 15 in 65 let na eno osebo starejšo od 65 let, projekcije pa kažejo, da bo leta 2060 le še 1,6 osebe v starosti 15 do 65 let na eno osebo, starejšo od 65 let. Študije kažejo, da takšen prirast priseljenih oseb k prebivalstvu, ki v Sloveniji obstaja sedaj (t.j. 2000 do 3000 oseb letno), ne bo pripomogel k ohranjanju ustreznega števila delovno sposobnega prebivalstva; za to bi bil potreben konstanten prirast okoli 13.500 oseb letno.²⁵

Doslej pripravljene ukrepi, ki bi naslovili navedene izzive, so skromni. Primeri ukrepov za privabljanje visokokvalificiranih posameznikov so denimo pilotni projekt izdajanja EU modre karte za visokokvalificirane delavce²⁶ in ukrepi za spodbujanje zaposlovanja zdravnikov in zobozdravnikov.²⁷ Ukrepi gredo predvsem v smeri lajšanja administrativnih ovir, niso pa zadostni za privabljanje migrantov. Ob tem je mogoče opaziti tudi pomanjkanje ukrepov, ki bi spodbudili krožne migracije, od katerih bi imelo koristi ne le slovensko gospodarstvo, pač pa tudi države izvora delavcev migrantov. Administrativne ovire za priseljevanje so še vedno številne, nekatere ključne socialne pravice, ki so potrebne zato, da bi migranti v Slovenijo prišli in v njej tudi trajno ostali, pa nedosegljive, kar naslavljam v nadaljevanju prispevka.

5. SOCIALNOPRAVNI POLOŽAJ DELAVCEV MIGRANTOV

Pravice delavcev migrantov na področju socialnega varstva se bistveno razlikujejo v odvisnosti od tega, ali imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje ter v

²⁵ Glej Strategijo ekonomskih migracij za obdobje 2010 do 2020, ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije 30. decembra 2010.

²⁶ Gre za enotni postopek, v katerem delavec pridobi dovoljenje za prebivanje, hkrati pa mu ni treba voditi še posebnega postopka za pridobitev delovnega dovoljenja. Postopek vodi upravna enota, zavod za zaposlovanje pa po preverjanju izpolnjevanja pogojev izda soglasje k izdaji dovoljenja za prebivanje, ki ga izda upravna enota. Za visokokvalificiranega delavca se šteje oseba, ki ima visokošolsko izobrazbo in bi v primeru zaposlitve v RS prejel 1,5 povprečne letne bruto plače v RS. Glej 3. poglavje novega ZZDT-1.

²⁷ Glej Zakon o priznavanju poklicnih kvalifikacij zdravnik, zdravnik specialist, doktor dentalne medicine in doktor dentalne medicine specialist, Uradni list RS, št. 107/2010.

odvisnosti od vrste delovnega dovoljenja. Tisti, ki imajo dovoljenje za delo ali za zaposlitev in dovoljenje za začasno prebivanje, v primeru, če njihovo delovno razmerje preneha, izgubijo tudi dovoljenje za prebivanje. V tem primeru oblasti od njih pričakujejo, da bodo ob prenehanju dovoljenja za prebivanje nemudoma zapustili državo, če pa tega ne storijo, so lahko predmet prisilnega izгона. V takem položaju socialnega varstva seveda ne morejo uživati. To je tudi pravno onemogočeno, saj se osebe, ki nimajo osebnega delovnega dovoljenja, ne po prejšnjem Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti²⁸ ne po zdaj veljavnem Zakonu o urejanju trga dela²⁹ ne morejo prijaviti na zavod za zaposlovanje in prejemati nadomestila za brezposelnost. To lahko storijo le tujci z osebnim delovnim dovoljenjem (2. odstavek 8. člena ZUTD), ki so ob izpolnjevanju pogojev v zvezi z zavarovalno dobo upravičeni do nadomestila za brezposelnost, pod pogojem, da prebivajo v Sloveniji, sicer jim ta pravica miruje (7. tč. 1. odstavek 64. člen ZUDT). Tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje, ki jim delodajalec ne izplačuje plač in so brez vsakršnih dohodkov, po Zakonu o socialnem varstvu³⁰ tudi nimajo pravice do socialne pomoči. Pravica do socialne pomoči je priznana le tujcem z dovoljenjem za stalno prebivanje, ki nimajo drugih dohodkov, ne glede na to, ali imajo delovno dovoljenje ali ne (1. odstavek 5. člena ZSV-UPB2).

Na področju uveljavljanja pravic iz socialnega varstva so poleg zakonodaje ključnega pomena mednarodni sporazumi socialnega varstva. Doslej je Slovenija sklenila štiri takšne sporazume – s Hrvaško, Makedonijo, Srbijo ter Bosno in Hercegovino.³¹ Vendar pa se vsebina sporazumov razlikuje na način, da se državljan določene države, ki ima v Sloveniji dovoljenje za začasno prebivanje, lahko nahaja v slabšem položaju kot državljani druge države. Tako denimo Sporazum o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško³² opredeljuje, da brezposelni državljani Hrvaške, ki ima osebno delovno dovoljenje in dovoljenje za začasno prebivanje, nadomestilo za brezposelnost v Sloveniji prejema, medtem ko Sporazum o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino³³ določa, da mora državljani BiH, da bi prejemal nado-

²⁸ Uradni list RS, št. 107/2006 (ZZZPB-UPB1).

²⁹ Uradni list RS, št. 80/2010 (ZUTD).

³⁰ Uradni list RS, št. 3/2007 (ZSV-UPB2).

³¹ Podoben sporazum ima samo še z Argentino.

³² Zakon o ratifikaciji Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško (BHRSSZ), Uradni list RS-MP, št. 21/1997.

³³ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembi Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino (BBHSZ-A), Uradni list RS-MP, št. 3/2011.

mestilo za brezposelnost, izpolnjevati pogoje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Iz tega izhaja, kot ugotavlja že Mozetič, da je ureditev za državljane BiH, ki jih je v Sloveniji največ, najmanj ugodna.³⁴

Postavlja se vprašanje upravičenosti takšnega razlikovanja državljanov tretjih držav in argumentov, ki naj bi takšno ureditev upravičevali. Menim, da za tovrstno razlikovanje ni mogoče najti utemeljenega razloga, ki bi presegali morebitne ekonomske razloge v smislu, da si država tega ne more finančno privoščiti. Razlogi za dostopanje do socialnih pravic, ki izhajajo iz predhodnega zavarovanja, bi kvečjemu lahko izhajali iz let zavarovalne dobe in višine vplačanih prispevkov, nesprejemljivo pa je, da se razlikovanje izvaja na osnovi države izvora.

Ločnica med obema različnima skupinama tujcev je na navedenih področjih zelo ostra, na področju socialnega varstva celo ostrejša kot med državljani in tujci.³⁵ Po drugi strani pa se ostra ločnica med državljani in tujci ohranja na področju stanovanjskega varstva. V zvezi s tem se izrisujeta dve ključni vprašanji: i) (ne) ustreznost obravnave delavcev migrantov na področju nastanitve v delavskih domovih in ii) neustreznost preprečevanja tujcem (vsaj tistim z dovoljenjem za stalno prebivanje) do dostopa do neprofitnih stanovanj.

Situacija na področju nastanitve delavcev migrantov v delavskih domovih je naslednje: delavci pri večjih delodajalcih praviloma nimajo svobodne izbire nastanitve, saj jih delodajalec nastani v delavski dom, katerega lastnik je sam ali pa je njegov lastnik z delodajalcem povezana oseba. Najemnine za posteljo ne plačuje delavec sam, temveč jo plačuje delodajalec z odtegnitvijo od delavčeve plače na osnovi odstopne izjave o administrativni izplačilni prepovedi. Odtegnitve delodajalec na plačilni listi ne prikaže kot odbitek od neto plače, pač pa kot materialni strošek, kar pomeni, da od tega zneska niso plačani davki in prispevki. Te prakse negativno učinkujejo na državo (zaradi izpada dajatev) in na delavca (zaradi zmanjšanih zneskov davkov in prispevkov, iz katerih bodo v prihodnosti odvisne njegove pravice, kot je denimo pokojnina), ugodno pa vplivajo na delodajalca, ki se v tem primeru nesankcionirano ravna po enostavni tržni logiki. Ta logika botruje tudi dejstvu, da želi imeti delodajalec vse delavce nastanjene na enem mestu, jim lahko organizira skupni prevoz, kar ga stane manj, kot če bi prevoz plačal vsakemu posebej, poleg tega pa lahko delavce tudi svobodno premešča tako, da so čim bližje delovnemu mestu (denimo gradbišču). Če delavec delavski dom želi zapustiti, to sicer lahko

³⁴ P. Mozetič, str. 37.

³⁵ Več o razlikovanju tujcev in državljanov glej Guild, str. 13 in naslednje.

stori, a v tem primeru plačuje dvojno najemnino – poleg tiste, ki jo odtegne delodajalec še tisto na trgu, zato se le malo delavcev odloči za ta korak.³⁶ Navedena praksa *de facto* posega v pravico delavca migranta, da si svobodno izbira prebivališče. Odvisnost delavca, ki je v tem primeru skoraj popolna, se prenese tudi na delovna razmerja, saj lahko delodajalec enostavno kasneje organizira prevoz, s tem pa delavce pripravi do tega, da dlje časa ostanejo na delovišču, pri čemer jim ne plačuje nadur ali pa jih plačuje ceneje, kot redne delovne ure.³⁷

O nastanitvenih pogojih v delavskih domovih je bilo že veliko slišane. Eden od vidikov prenatrpanosti, slabih življenjskih pogojev in prevelikega števila oseb na sobo je tudi v tem, da delavci, ki bi po zakonu lahko uveljavljali pravico do združitve z družino (kar pomeni, da bi lahko pridobili dovoljenje za prebivanje za svoje ožje družinske člane), tega ne morejo storiti, ker družinskih članov nimajo kam namestiti. S tega vidika se postavlja tudi vprašanje, ali je tovrstna obravnava delavcev migrantov oziroma opustitev ukrepanja države na tem področju upravičena z vidika pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, določene v 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. S pomočjo navedene prakse se družinskim članom delavca onemogoča prihod v državo gostiteljico, s tem pa se preprečuje integracijo tako delavca kot njegovih družinskih članov v družbo. Navedene prakse tako ne morejo služiti cilju povečanega priseljavanja, potrebnega zaradi demografskih, ekonomskih in kulturnih učinkov.

Zadnje vprašanje, ki sem ga že nakazala in ostaja odprto, je preprečevanje dostopa tujcem, vključno z delavci migranti, do najema neprofitnih stanovanj. Stanovanjski zakon³⁸ v 5. odstavku 87. člena določa, da so do neprofitnega stanovanja v lasti občine, javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije upravičeni samo državljani, s čimer državljanstvo postavlja kot enega od nepremostljivih pogojev. Navedena ureditev je neustrezna, saj je stanovanje eden od ključnih dejavnikov, ki osebi zagotavlja kakovost bivanja in osebno varnost. Gradnja neprofitnih stanovanj se financira iz javnih sredstev, h katerim v veliki meri prispevajo tudi delavci migranti, zato poleg arbitrarnega izključevanja na podlagi pravne statusa ni videti drugega razloga za tovrstno obravnavo. V sodni praksi sodišč drugih držav ter v mednarodni sodni praksi se vse bolj uveljavlja stališče, da naj države migrantov zgolj na osnovi dejstva, da nimajo državljanstva, ne izključujejo

³⁶ Povzeto po P. Mozetič, str. 39 in naslednje.

³⁷ A. Hakimova, str. 69.

³⁸ Uradni list RS, št. 69/2003 (SZ-1).

iz javnih dobrin in storitev, če ne gre za pravice, ki so po definiciji rezervirane zgolj za državljane (kot so denimo volilna pravica, javne funkcije in podobno).³⁹

5. ZAKLJUČEK

Iz navedenega izhaja, da je glede na podatke, zbrane za ta prispevek, mogoče potrditi obe tezi. Izhodišča za slovensko migracijsko politiko se kljub večji določenosti zakonodaje, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, od osamosvojitve niso bistveno spremenila in so še naprej protekcionistična ter brez vizije o naslavljanju dolgoročnih demografskih in ekonomskih izzivov. Nedavno sprejeta Strategija o ekonomskih migracijah se sicer ukvarja tudi s temi vprašanji, vendar konkretnih ukrepov še ni. Iz politike oblikovanja kvot v preteklih letih izhaja, da migracijska politika v Sloveniji odraža predvsem potrebe gospodarstva, nima pa učinkovitih mehanizmov, ki bi omogočili zaščito pravic delavcev migrantov ter s tem njihovo dobrobit. Delavci migranti se v države izvora pogosto vračajo brez možnosti uveljavljanja svojih delavskih in socialnih pravic, kar Slovenije ne opredeljuje kot privlačne države. Iz navedenega izhaja, da se potrjuje tudi druga teza: sistemski ureditev zaradi nepremišljenih zakonskih rešitev, ki imajo v praksi negativne učinke, povzroča deprivilegiran delovnopравни in socialnopравни položaj delavcev migrantov. Trenutne migracijske politike so oblikovane na način, da zastavljenih ciljev ne morejo doseči; zastavljene so tako, da predvsem spodbujajo vračanje migrantov nazaj v države izvora, saj diskriminacijska obravnava delavcev migrantov ne zagotavlja stalnosti bivanja delavcev migrantov in plačevanja ustreznih prispevkov, s katerimi naj bi delavci migranti pomagali podpirati delovno neaktivno prebivalstvo ob tem, da bi bilo hkrati zagotovljeno spoštovanje njihovega dostojanstva in pravic.

LITERATURA:

Guild E., *Security and migration in the 21st century*, Polity Press, Cambridge, 2009.

Hakimova A., »Od delavca do delavca, za boljše življenje«, *Časopis za kritiko znanosti*, 2009, l. 37, št. 238, str. 66-75.

Izhodišča in zahteve IWW (Nevidnih delavcev sveta), *Časopis za kritiko znanosti*, 2009, l. 37, št. 238, str. 51-52.

³⁹ Več o tem glej v: N. Kogovšek, 2010.

Kogovšek N., Vidiki diskriminacije pri izvajanju migracijske politike. Pravosodni bilten, 2010, letn. 31, št. 2, str. 113-125.

Kogovšek N. in Petković B. (ur.), Brazgotine izbrisa. Prispevek h kritičnemu razumevanju izbrisa iz registra stalnega prebivalstva Republike Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2010.

Medved F., Migracije kot odgovor na pomanjkanje delovne sile na slovenskem trgu dela, študija za Evropsko migracijsko mrežo, 2010.

Možetič P., Nevidni delavci sveta: zaposlovanje in delo »neevropskih« državljanov tretjih držav in režim delavskih domov, Časopis za kritiko znanosti, 2009, l. 37, št. 238, str. 31-50.

Pistotnik, S., Izbris kot poligon evropskih migracijskih politik, v: Brazgotine izbrisa. Prispevek h kritičnemu razumevanju izbrisa iz registra stalnega prebivalstva Republike Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2010 (53-77).

Semolič M., Pravna problematika zaposlovanja tujcev v Republiki Sloveniji, diplomatska naloga, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 1998.

Inšpektorat za delo, Poročilo o delu za leto 2008.

Resolucija o imigracijski politiki, Uradni list RS, št. 40/1999.

Resolucija o migracijski politiki, Uradni list RS, št. 106/2002.

Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010 do 2020, Vlada Republike Slovenije, 30. december 2010.

Stanovanjski zakon (SZ-1), Uradni list RS, št. 69/2003.

Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP), Uradni list RS, št. 48/2001, 50/2004, 23/2008.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Uradni list RS, št. 42/2002 in 103/2007.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS), Uradni list RS, št. 11/1991.

Zakon o pogojih za sklenitev delovnega razmerja s tujimi državljani, Uradni list SFRJ, št. 11/1978 in 64/1989.

Zakon o priznavanju poklicnih kvalifikacij zdravnik, zdravnik specialist, doktor dentalne medicine in doktor dentalne medicine specialist, Uradni list RS, št. 107/2010.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško (BHRSSZ), Uradni list RS-MP, št. 21/1997.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembi Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino (BBHSZ-A), Uradni list RS-MP, št. 3/2011.

Zakon o socialnem varstvu (ZSV-UPB2), Uradni list RS, št. 3/2007.

Zakon o spremembah zakona o tujcih (ZTuj-A), Uradni list RS, št. 44/1997.

Zakon o tujcih (ZTuj), Uradni list RS, št. 11/1991.

Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), Uradni list RS, št. 80/2010.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT), Uradni list RS, št. 66/2000.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-1), Uradni list RS, št. 26/2011.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB-UPB1), Uradni list RS, št. 107/2006.

Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT), Uradni list RS, št. 33/1992 in 43/1998.

THE POSITION OF MIGRANT WORKERS IN LABOUR AND SOCIAL LAW

Neža Kogovšek Šalomon*

SUMMARY

The position of migrant workers in labour and social law is inseparably tied to migration policies of the state. The effects of migration policies determine this position by putting a value to it in relation to other actors in society.

Policies governing the employment and work of foreigners from the independence onwards address predominantly individuals from other successor states (previously republics) of the former Yugoslavia, who still represent the majority of all migrants in Slovenia. Due to systemic reasons, migrant workers are exposed to exploitation and put in a position of complete dependence from their employers. Exploitation is evident on two levels: i) on the level which is specific for the situation concerning the legal status of migrant workers and is related to connection between residence permit and work permit, as well as dependency of a migrant worker on his or her employer, and ii) on the level of rights and obligations deriving from employment relations governed by the Employment Relations Act. Migrant workers are, in order to meet the conditions to acquire a personal work permit prepared to suffer anything: failure to receive their salaries, failure to receive their pay slips, payment of small allowances in cash, deregistration from social security schemes, severe violations of employment legislation and legislation governing health and security at work, harassment and threats as well as accommodation in inhuman conditions. The yearly increase of quotas contributed to this situation which allowed the employers to employ thousands of new migrant workers every year. Since the state took measures to meet the needs of the employers exclusively, all other migration management measures needed in Slovenia to address long-term systemic demographic and economic needs remained absent.

* Neža Kogovšek Šalomon, LL.M., researcher at The Peace Institute – Institute for Contemporary Social and Political Studies
neza.kogovsek@mirovni-institut.si

In spite of recent legislative changes based on the newly adopted Employment and Work of Aliens Act (ZZDT-1), all reference lines which led to the current situation remain in place. The recently adopted Strategy of Economic Migration for the period 2010 – 2020 addresses some of these issues; however, concrete measures do not exist yet. From the way quotas have been determined in the past few years it is evident that migration policies in Slovenia predominantly serve the economy, whereby there are no effective mechanisms which would allow the protection of migrant workers' rights and their wellbeing. Migrant workers often return to their countries of origin without any possibility to secure their labour and social rights which does not identify Slovenia as an attractive country for foreigners.

The present system is structured in a way that causes underprivileged position of migrant workers within the framework of labour and social law. The present structure of migration policies does not make it possible to meet the demographic and economic goals; more so it encourages the return of migrant workers into their countries of origin. Discriminatory treatment they are exposed to does not encourage them to stay in Slovenia permanently and pay contributions which would help to support the rising number of population that is no longer working, while making sure that their rights and dignity are respected.