



Pravni in praktični izzivi zaposlovanja tujcev

Valentina Franca*

UDK: 331.108.3-054.6

Povzetek: Zaradi pomanjkanja delavcev so migracije na trgu dela v srednji in vzhodni Evropi postale intenzivnejše. Zaposlovanje tujcev je zahteven proces zaradi pravno-administrativnih postopkov in vključevanja v delovno okolje, kjer so prisotne jezikovne, kulturne, verske in druge razlike. Tujci pogosto potrebujejo dodatno usposabljanje, kar lahko povzroča napetosti med lokalnimi in tujimi delavci. Vloga socialnih partnerjev je pri teh izzivih še vedno šibka. Smiselno bi bilo nameniti več pozornosti ne le spremembam zakonodaje, ampak tudi oblikovanju migracijskih politik za učinkovitejše vključevanje tujcev na trg dela in v družbo.

Ključne besede: zaposlovanje tujcev, delovno dovoljenje, vključevanje v delovni proces, sindikati, delodajalske organizacije

Legal and Practical Challenges of Employing Foreign Workers

Abstract: Due to the shortage of workers, labor market migration in Central and Eastern Europe has intensified. Employing foreigners is a challenging process due to legal-administrative procedures and integration into the work environment, where linguistic, cultural, religious, and other differences are present. Foreigners often require additional training, which can cause tensions between local and foreign workers. The role of social partners in addressing these challenges remains weak. More attention needs to be paid not only to legislative changes but also to the development of migration policies for more effective integration of foreigners into the labor market and society.

Key words: employment of foreign workers, work permit, integration into the labour process, trade unions, employers organizations.

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani.
valentina.franca@fu.uni-lj.si
Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana.

1. UVOD

Migracije na trgu dela niso nov pojav; zahodne države, zlasti gospodarsko bolj razvite, se s tem soočajo že več desetletij. Nasprotno, države srednje in vzhodne Evrope do nedavnega niso doživljale enake ravni migracij, saj je večina njihovih delavcev zgodovinsko emigrirala v zahodno in severno Evropo ali čezmorske destinacije.¹ Vendar so se dinamike dramatično spremenile. Pomemben dejavnik, ki prispeva k tej spremembi, je akutno pomanjkanje delavcev v različnih poklicih in panogah, kar je povzročilo znatno povečanje migracij tudi za države srednje in vzhodne Evrope.² Ne samo podatki, ki so prikazani v nadaljevanju članka, tudi lastne izkušnje v delovnem okolju ter širše v družbi nam poročajo o opaznem pritoku tujih delavcev,³ od katerih imajo mnogi kulturno in versko raznolika ozadja. Dobro zasnovan odziv države je ključnega pomena ne le za zagotavljanje ustrezne delovnopravne zaščite migrantov, temveč tudi za krepitev splošne konkurenčnosti gospodarstva. Kajti migracije niso zgolj vprašanje izpolnjevanja potreb po delavcih; zahtevajo tudi razmislek o asimilaciji, tako znotraj delovnega mesta kot v družbi na splošno. Migracije namreč ne prinašajo zgolj ekonomskih prednosti, ampak povzročajo tudi socialne in politične izzive. Migranti pogosto zasedajo nizko plačana delovna mesta, kar prispeva k dualizaciji trga dela in potencialnemu poslabšanju delovnih standardov.⁴ To področje je še posebej občutljivo, saj mnoge vlade nadzor nad tem, kdo lahko vstopi in dela v njihovi državi, vidijo kot temeljni vidik nacionalne suverenosti. Strah pred izgubo tega nadzora je otežila tudi vzpostavitev enotne politike EU na področju delovnih migracij.⁵ V zadnjih dveh desetletjih je EU razvila obsežne predpise za enotno migracijsko politiko, s poudarkom na varovanju zunanjih meja. To vključuje vse glavne oblike migracij, kot so združitev družin, prosilce za azil, begunce, študente, dolgoročne prebivalce in raziskovalce.⁶

¹ Izjemo od tega predstavlja priseljevanje državljanov bivše države Jugoslavije v času osamosvojitve držav v začetku 90-tih let prejšnjega stoletja. Vendar zaradi življenja v skupni državi, relativni sorodnosti jezikov ter deloma kulture, se priseljeni delavci niso obravnavali kot tujci na trgu dela, zato posebne prilagoditve niti niso bile potrebne.

² Npr. Zwysen, 2024; Eurofound, 2024.

³ Kot tujca oziroma tujega delavca v tem prispevku označujemo delavca, ki ni državljan katere od držav članic EU.

⁴ Careja & Emmenegger, 2013.

⁵ Schmid-Druner, 2020.

⁶ Minderhoud, 2021.

Obstoječe evropske direktive dajejo državam članicam veliko diskrecijsko pravico, kar posledično v praksi pomeni različnost nacionalnih pristopov oziroma dajanje prednosti lastnim politikam kot pa skupni evropski.⁷

Pri zaposlovanju tujcev se delodajalci soočajo z različnimi izzivi, vključno z zahtevnimi in zapletenimi postopki pridobivanja dovoljenj, ki povečujejo breme že zaposlenih delavcev. V splošnem velja, da tujci potrebujejo dovoljenje za delo, ki ga lahko pridobijo po vnaprej določenem postopku ob predložitvi vseh potrebnih potrdil in dokazil.⁸ Vendar zgolj s pridobitvijo dovoljenja niso preskočene vse prepreke. Ob prihodu se ti novinci namreč pogosto spopadajo z jezikovnimi ovirami in potrebujejo kulturno prilagoditev. Ni redko, da morajo opraviti obsežnejše usposabljanje kot njihovi sodelavci, ki so v organizaciji že dlje časa. Ta dinamika lahko posledično ustvarja napetosti na različnih ravneh, kar se velikokrat odraža v zahtevah po prenovi (poenostavitvi) pravnega okvirja in dobro premišljenih migracijskih politikah. Kajti ustrezna organizacija dela, vključno s kolektivnimi pogajanjmi ter prizadevanji za vključevanje tujcev v delovni proces ima ključno vlogo pri reševanju teh vprašanj.⁹ Socialni partnerji imajo pri tem pomembno vlogo, vendar zaenkrat so tem zapletenim vprašanjem namenili razmeroma malo pozornosti.

Središče raziskovanja tega prispevka so tako pravni izzivi, s katerimi se soočajo delodajalci pri zaposlovanju in delu tujcev kakor tudi praktična vprašanja, povezana z organizacijo dela, vzpostavljanjem odnosa z že zaposlenimi delavci in delovnim okoljem. Čeprav je pridobivanje delovnih dovoljenj za delo tujcev pravno in administrativno zahtevno, se v tem prispevku s tem posebej ne ukvarjamo, ampak se osredotočamo zlasti na širši pogled vključevanja tujcev v delovni proces.¹⁰ Pri tem se opiramo tudi na rezultate in ugotovitve evropskega sofinanciranega

⁷ OECD, 2016.

⁸ V Sloveniji postopek in pogoje pridobivanja delovnega dovoljenja oziroma enotnega dovoljenja za prebivanje in delo določata Zakon o tujcih (ZTuj-2, Uradni list RS, št. 91/21, 95/21, 105/22, 48/23, 115/23, 62/24 – ZUOPUE in 96/24 – odl. US) ter Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (ZZSDT, Uradni list RS, št. 91/21, 42/23).

⁹ Adler in drugi, 2014.

¹⁰ V literaturi se pojavljajo različna stališča ter pristopi pri zaposlovanju tujcev glede na njihovo stopnjo izobrazbe (bolj-manj izobraževani), usposobljenosti (bolj-manj kvalificirani) ter deficitarnosti. V tem prispevku zaradi omejenosti s prostorom tega posebej ne ločujemo, treba pa je to pri nadaljnjih analizah in ukrepih upoštevati.

projekta Recruit4Tomorrow (v nadaljevanju raziskava),¹¹ v okviru katerega je bila skupaj s sindikati in delodajalskimi organizacijami v petih srednjeevropskih državah (Slovenija, Hrvaška, Bolgarija, Slovaška in Madžarska) izvedena obširna raziskava o zaposlovanju tujcev ter o vlogi socialnega dialoga pri tem, vključno z vlogo sveta delavcev. Poleg analize strokovno-znanstvene literature ter pravnih virov so bili podatki v raziskavi zbrani tudi z izvedbo fokusnih skupin (jesen 2023) s ključnimi deležniki (sindikalni predstavniki, delodajalske organizacije, predstavniki ministrstev za delo oziroma drugimi uradniki, predstavniki zavoda za zaposlovanje in podobno) ter z anketno raziskavo med podjetji (pomlad 2024) v vseh petih državah. V anketi je sodelovalo 545 podjetij, od tega 114 v Sloveniji.

Uvodoma je treba poudariti, da se v prispevku osredotočamo na izzive, ki so povezani z opravljanjem dela. Zaposlovanje in nasploh priseljevanje ima lahko tudi močno politično konotacijo, ki po mojem mnenju nima mesta v delovnem okolju, saj lahko izzove le zaostrovanje odnosov, diskriminacijo in druga neželena ravnanja. Zato je ključno, da tako delodajalec kot sindikati in sveti delavcev spodbujajo strpno in spoštljivo komunikacijo z vsemi na delovnem mestu.

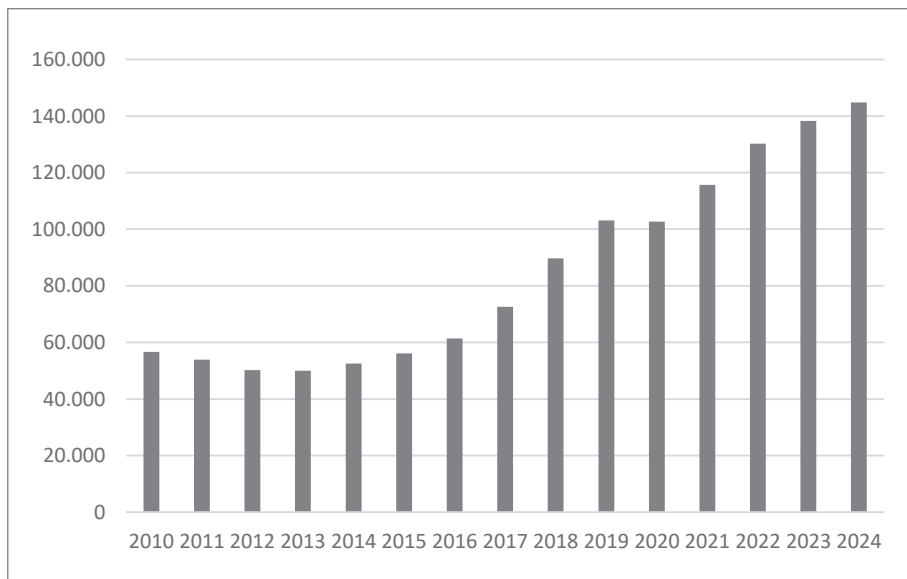
V tem prispevku je naprej predstavljeno dejansko stanje zaposlovanja tujcev v Sloveniji (točka 2), nato so v točki 3 strnjeno predstavljeni izsledki mednarodne raziskave. Točka 4 je namenjena analizi vloge socialnih partnerjev pri izzivih, povezanih z zaposlovanjem tujcev. Prispevek se zaključi s sklepnimi mislimi in vprašanji, kako se soočati s tovrstnimi izzivi v prihodnosti (točka 5).

¹¹ Sofinancira Evropska unija. Projekt Recruit4Tomorrow sofinancira Evropska unija s pogodbo o sofinanciranju št.: GA 101102367. Izražena stališča in mnenja so le avtorjeva in ne odražajo nujno stališč Evropske unije ali Evropske komisije. Niti Evropska unija niti organ, ki dodeli pomoč, zanje ne moreta biti odgovorna.

2. DEJANSKO STANJE

Po podatkih Statističnega urada RS zaposlovanje tujcev¹² narašča že dalj časa. Leta 2010 je bilo v Sloveniji zaposlenih 56.652 delovno aktivnih tujih državljanov, kar je postopoma naraščalo do 144.853 v letu 2024 (Slika 1).

Slika 1: Delovno aktivni tuji državljani (brez kmetov) v Republiki Sloveniji, 2010-2024



Vir: SURS, 2025.

S povečevanjem števila tujcev se povečuje tudi raznolikost njihovega državljanstva, kulturne in verske pripadnosti. Kajti če je tradicionalno veljalo, da so bili kot tujci na slovenskem trgu dela prisotni večinoma državljani držav bivše Jugoslavije, temu ni več tako, saj se zaposluje tudi državljane nam bolj oddaljenih, tudi eksotičnih držav, kot so Indija, Nepal, Filipini in podobno. Po podatkih SURS je bilo med letoma 2010 in 2024 aktivnih državljanov iz 166 različnih držav. Prevladujejo še vedno državljani držav bivše Jugoslavije.

¹² Delovno aktivno prebivalstvo (DAK), SURS, 2025.

Denimo, podatki za leto 2024 kažejo na najvišje številčnosti državljanov Bosne in Hercegovine (70.657), Srbije (16.494), Kosova (14.964), Hrvaške (10.708) in Severne Makedonije (9.685).

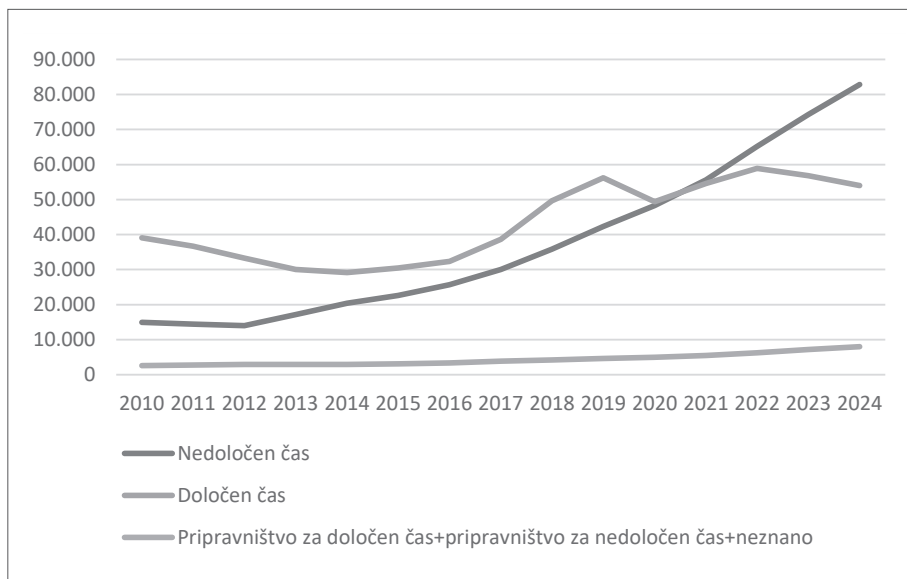
Državljeni Bolgarije, Rusije in Ukrajine, skupaj z državljani Italije, Indije, Turčije in Kitajske, predstavljajo drugo skupino držav, katerih prisotnost na slovenskem trgu dela znaša med 1.000 in 3.000 oseb. Manj kot tisoč državljanov prihaja iz držav, ki zgodovinsko niso bile močno prisotne na območju Slovenije. To so, denimo, Bangladeš (nobenega zaznanega do leta 2012, v letu 2024 pa 401), Filipini, Tajska, Egipt, Iran, Moldavija, Kazahstan, Brazilija in podobno. V skupini držav, iz katerih je manj kot 100 delovno aktivnih v Sloveniji, so državljani iz vseh celin, od evropskih, kot sta Finska in Švica, afriških (Togo, Južna Afrika in podobno) do južnoameriških (Kolumbija, Argentina itd). Glede na spol so med tujci v letu 2024 s slabimi tremi četrtinami prevladovali moški.¹³

Iz raziskave evropskega projekta Broadvoice izhajajo podobne ugotovitve. Po poročanju podjetij med tujci v Sloveniji še vedno prevladujejo državljani bivše Jugoslavije, na drugem mestu pa so državljani držav vzhodne Azije, kot so Filipini, Indonezija, Nepal, Indija in Tajska. Sledijo Ukrajinci, nato državljani držav bližnjega vzhoda (zlasti Iran in Irak) in centralne Azije (Kirgizistan, Uzbekistan, Mongolija), Afričani, Albanci in Turki.

Več kot polovica tujih državljanov je bila v letu 2024 zaposlena za nedoločen čas (82.841), za določen čas nekaj manj kot 54.000, preostali pa so bili večinoma pripravniki za določen in nedoločen čas (Slika 2). Zanimiv je podatek, da se je po pandemiji COVID-19 začelo povečevati število zaposlenih tujcev za nedoločen čas, medtem ko zaposlitve za določen čas upadajo. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da imajo delodajalci željo po dolgoročnejšem sodelovanju s tujci, saj obstajajo trajne potrebe po opravljanju dela, ki jih ne morejo zadovoljiti z lokalnimi delovno aktivnimi prebivalci.

¹³ Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po skupinah državljanstva, dejavnostih (SKD 2008) in spolu, Slovenija, mesečno, SURS 2025.

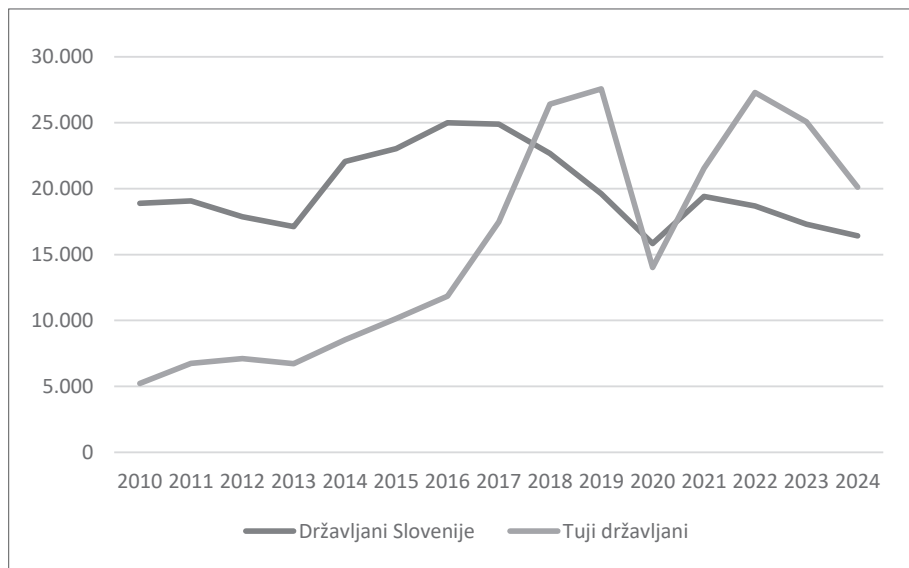
Slika 2: Delovno aktivni tuji državljani (brez kmetov) glede na vrsto delovnega razmerja, Slovenija, 2010-2024*



Vir: SURS, 2025.

Pomemben podatek je tudi število prvih zaposlitev na območju Slovenije glede na državljanstvo. Do leta 2018 je bilo na območju Slovenije med prvimi zaposlitvami več slovenskih državljanov (Slika 3). Trend bi se verjetno nadaljeval enakomerno, kar pa je verjetno preprečila pandemija COVID-19 z znatnim padcem leta 2020; po normalizaciji razmer se je število prvih zaposlitev tujih državljanov ponovno dvignilo in je še vedno nad številom prvih zaposlitev državljanov Slovenije.

Slika 3: Število delovno aktivnih oseb s prvo zaposlitvijo na območju Slovenije po državljanstvu, za koledarsko leto (2010-2024)

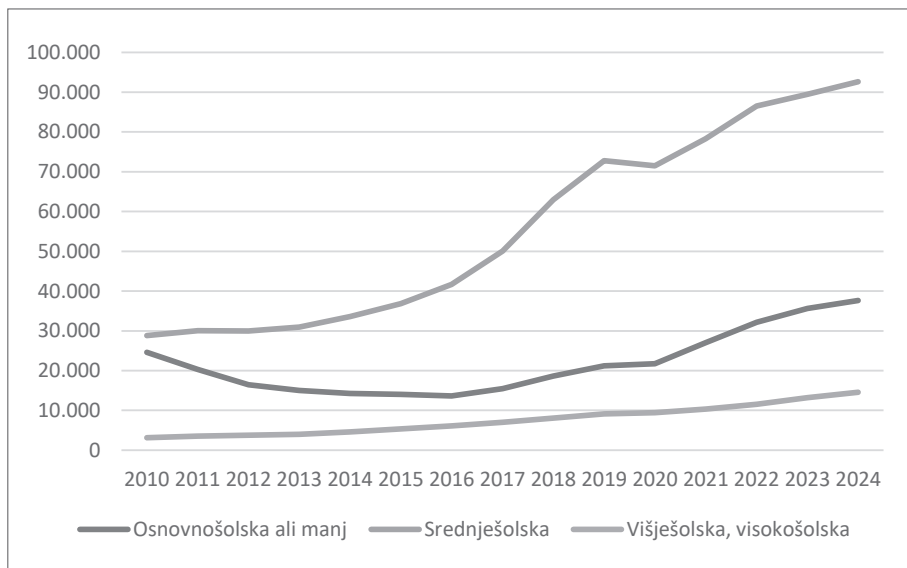


Vir: SURS, 2025.

Tujci so prisotni v številnih panogah in na različnih delovnih mestih, pri čemer anketirana podjetja navajajo, da jih največ zaposlujejo v proizvodnji. Podobno podatki SURS¹⁴ kažejo, da so bili tujci v letu 2024 najbolj prisotni v predelovalnih dejavnostih (40.187), gradbeništvu (37.930) ter v panogi prometa in skladiščenja (19.429). Sicer z velikim razmikom sledi zdravstvo in socialno varstvo (4.015), ki je del javnega sektorja. Posledično ne preseneča, da po podatkih SURS glede na izobrazbo prevladujejo tisti s srednješolsko izobrazbo. V letu 2024 je bilo takih 92.634; sledijo tisti z osnovnošolsko izobrazbo ali manj (37.633); najmanj pa je takih z višješolsko in visokošolsko izobrazbo (14.568). Po mnenju podjetij, vključenimi v raziskavo, ne zaznavajo bistvenih razlik v izobrazbi v primerjavi z lokalnimi delavci.

¹⁴ Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po skupinah državljanstva, dejavnostih (SKD 2008) in spolu, Slovenija, mesečno; SURS 2025.

Slika 4: Število delovno aktivnih oseb s prvo zaposlitvijo na območju Slovenije po starosti in skupinah državljanstva, za koledarsko leto (2010-2024)



Vir: SURS, 2025.

Po podatkih raziskave, torej anketiranih podjetij v okviru evropskega projekta Broadvoice, je bila povprečna plača tujcev v letu 2023 bruto 1.900 evrov; največ pa jih prejelo med 1231 in 1640 evrov bruto.

3. IZSLEDKI RAZISKAVE: ADMINISTRATIVNE OVIRE, JEZIKOVNE PREPREKE IN KULTURNE RAZLIKE

Iz raziskave izhaja, da se države srednje in vzhodne Evrope dejansko srečujejo s podobnimi izzivi pri zaposlovanju tujcev, medtem ko so načini pristopa in reševanja izzivov nekoliko različni, kar gre pripisati zlasti političnim odločitvam ter tudi zgodovinsko-socialnemu okolju (točka 3.1). Posebnosti, značilne za Slovenijo, so zato predstavljene ločeno (točka 3.2).

3.1. Splošni rezultati

Zaposlovanje tujcev je za delodajalce, vključene v raziskavo, zahteven in zapleten proces tako s pravno-administrativnega vidika kakor z vidika vključevanja tujcev v delovno okolje. Pridobivanje delovnih dovoljenj ter ostalih dokumentov lahko traja več mesecev, včasih se raztegne tudi na leto. Ozko grlo marsikje predstavljajo diplomatska predstavništva, saj so za lokalne delavce težko dostopna, saj denimo velikokrat zahtevajo (večdnevna) potovanja v glavno mesto lokalne države za, na primer, zagotovitev prstnih odtisov. Zaposlovanje tujcev je dodatno oteženo, ker z izjemo Hrvaške, v nobeni od preostalih držav ni dovoljeno zaposlovanje tujcev prek kadrovskega agencij.¹⁵ Po drugi strani pa nekatere države, denimo Slovaška, želijo z vzpostavitvijo migracijskih informativnih centrov za delodajalce olajšati tovrstne postopke.

S sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi se začne drugi del izzivov, to je vključevanje tujcev v delovni proces. Prva ovira je nepoznavanje jezika, saj redkokateri tujec ob prihodu v državo govori nacionalni jezik tako dobro, da se lahko v njem vsaj osnovno sporazumeva. Podobno velja za sporazumevanje v angleščini.¹⁶ Običajno države ne zahtevajo določene ravni znanja nacionalnega jezika za pridobitev delovnega dovoljenja v zasebnem sektorju,¹⁷ ravno tako marsikje ni sistematičnega državnega pristopa za učenje jezika. Zato v praksi delodajalci to rešujejo s ponudbo osnovnih jezikovnih tečajev nacionalnega jezika za tujce, za kar pa ni vedno največjega zanimanja, saj marsikateremu delavcu predstavljajo te države odskočno desko za druge zahodnoevropske in/ali skandinavske države. Ob tem se lahko že zaposleni delavci počutijo manjvredne ali celo diskriminirane,

¹⁵ Izjemo od tega predstavljajo ukrajinski državljani zaradi vojne, več v Krapež (2022). Pri tem je treba opozoriti, da na trgu delujejo podjetja, ki se predstavljajo kot »agencije«, dejansko pa ne gre za posredovanje zaposlitve oziroma opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, kakor to določa ZDR-1. Tovrstna podjetja – »agencije« namreč nudijo storitve iskanja tujih delavcev ter posredovanja njihovih podatkov zainteresiranim podjetjem v državi, zato tudi ne morejo biti predmet nadzora inšpekcije za delo.

¹⁶ Iz pravnega vidika so v praksi prisotna številna vprašanja, ali lahko delodajalec posreduje navodila za delo v angleščini oziroma v jeziku, ki ga delavec razume, ali se lahko usposabljanje za varnost in zdravje pri delu izvede v jeziku, ki ni nacionalen, in podobno. Odgovori so različni, pri čemer pa izhajam iz stališča, da je treba narediti vse, kar je v delodajalčevi moči, da delo poteka varno in nemoteno.

¹⁷ Za delo v državni upravi ter v delu javnega sektorja se večinoma zahteva tudi nacionalno državljanstvo, kar velja tudi za Slovenijo.

ker se tujcem takoj ob prihodu ponudi usposabljanje, medtem ko sami nimajo te možnosti, čeprav so to željo po dodatnem usposabljanju večkrat izrazili.¹⁸

Kulturne razlike se na delovnem mestu izražajo zlasti v odnosu do dela. Iz raziskave izhaja opažanje močnega pritiska tujcev po delu preko zakonsko dovoljenih meja, zlasti zaradi želje po (hitrem) zaslužku. Denimo tako v fokusnih skupinah kot v anketnih vprašalnikih je bilo zaznati odgovore, kot »*tujci so prišli sem delat, želijo delati tudi po 16 ur dnevno*«, ali podobno »*med vikendi želijo delati vsaj en dan, dva prosta dneva sta jim preveč*«. Tujci večinoma ne poznajo nacionalnih zakonodaj, omejitev delovnega časa, pravice do odmorov, počitkov, letnega dopusta in podobno, zato jih posledično težje spoštujejo. To povzroča napetosti tako v odnosu do delodajalca kot do lokalnih delavcev, ki stremijo k učinkovitemu usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja. Tujci namreč velikokrat pridejo v državo sami, brez družine, in imajo posledično manjše potrebe in želje po daljšem in aktivnejšem preživljanju prostega časa. Dodatno se pojavljajo zahteve, zlasti v okoljih, kjer so številčnejši, po prilagoditvi delovnega procesa njihovi veri in kulturi, denimo zmanjšanje delovne obremenitve v času njihovih verskih praznikov in podobno.¹⁹

3.2. Tujci na slovenskem trgu dela

Zakon o tujcih (ZTuj-2)²⁰ in Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (ZZSDT)²¹ sta temeljna zakona, ki v Sloveniji urejata področje zaposlovanja tujcev, upoštevati je treba tudi vso ostalo področno zakonodajo in podzakonske akte. Posledično ne preseneča, da zniževanje stroškov po mnenju slovenskih delodajalcev ni glavni razlog za zaposlovanje tujcev. Po veljavni zakonodaji jim je treba namreč zagotoviti enake pravice in obveznosti kot ostalim delavcem;

¹⁸ To izhaja tudi iz raziskave o vseživljenjskem učenju, ki je bila izvedena leta 2022 (več v Lepičnik-Vodopivec in Mezgec, 2023).

¹⁹ Denimo, taka znana zahteva iz prakse je manjša delovna obremenitev v času ramadana. Kajti pripadniki muslimanske vere se v času ramadana, najbolj svetega meseca, postijo od zore do mraka, kar lahko zniža njihovo delovno storilnost. Delodajalci v raziskavi so poročali, da so imeli zaradi tega tudi nezgode na delovnem mestu, pogosto so se delavci onesvestili in bili manj sposobni ali celo začasno nesposobni za delo. Ti izzivi so toliko večji v poletnem času zaradi visokih temperatur.

²⁰ Uradni list RS, št. 91/21 – UPB, 95/21 – popr., 105/22 – ZZNŠPP, 48/23, 115/23, 62/24 – ZUOPUE in 96/24 – odl. US

²¹ Uradni list RS, št. 91/21 in 42/23.

enako zanje veljajo sklenjene kolektivne pogodbe. Glavna razloga slovenskih delodajalcev za zaposlovanje tujcev sta pomanjkanje delavcev ter da imajo tujci želene kompetence za delo v njihovem delovnem okolju.

Delodajalci v Sloveniji kot dva največja izziva pri zaposlovanju in delu s tujci navajajo nepoznavanje slovenščine in pomanjkanje sistemskih podpornih ukrepov. To vključuje pomoč pri iskanju namestitev za tujce, kar je zaradi splošne stanovanjske problematike v Sloveniji velik problem, saj je težko najti ustrezne namestitve, poleg tega pa so najemnine visoke. Eden izmed odrazov ravno tega problema so bile domnevno neustrezne bivanjske razmere filipinskih delavcev, o katerem so mediji poročali marca 2025.²² Odgovornost so prelagali iz podjetja (agencije), ki je poiskalo delavce na Filipinih, delodajalca, ki jih je zaposlil, in samih filipinskih delavcev. Tako še vedno ni jasno, kdo naj bi priskrbel ustrezne bivanjske prostore za tuje delavce v Sloveniji, saj zaradi jezikovnih in drugih preprek (denimo, pred prvo pridobitvijo delovnega dovoljenja niti niso fizično v Sloveniji) ni realno pričakovati, da bi bili ti sposobni to storiti sami.

Tujci prav tako pogrešajo pomoč pri urejanju potrebne dokumentacije in možnosti za učenje slovenščine, čeprav je ponudba tečajev, tudi prek ljudskih univerz in drugih javnih institucij, precej obsežna. Vendar pa ostaja vprašanje interesa za učenje jezika, na kar je težko vplivati.

Po drugi strani pa delodajalci v Sloveniji kot najmanj problematične izzive navajajo nižjo kakovost dela tujcev v primerjavi z lokalnimi delavci ter težave, povezane z odvisnostjo od alkohola, drog ali iger na srečo. Skratka, med delodajalci ni zaznati, da bi tujci slabše opravljali delo kot lokalni delavci. V fokusni skupini so deležniki povedali, da pri delodajalcih opažajo drugačen odnos do tujcev. Predvsem zaradi velikega medijskega zanimanja se včasih zdi, da jih obravnavajo celo »*boljše kot ostale delavce*«, hkrati pa je še vedno opazno nizko sindikalno organiziranje med tujci in posledično tudi šibkejši glas pri uveljavljanju delavskih pravic.

²² Na primer objave <https://www.rtvsl.si/slovenija/slabe-bivanjske-razmere-filipinskih-voznikov-workforce-stanje-hise-tudi-nas-negativno-presenetilo/739816>; <https://www.rtvsl.si/gospodarstvo/workforce-preselil-filipinske-delavce-v-hostel-ministrstvo-za-njihovo-bivanje-je-odgovorna-arriva/740080>.

4. SOCIALNI PARTNERJI BREZ (RESNEJŠE) AGENDE

Raziskava in lastno poznavanje tematike kaže, da se vprašanja zaposlovanja tujcev redko znajdejo na agendi socialnih partnerjev. To je presenetljivo, saj gre za aktualno temo, ki vpliva na mnoge delavce. Razloge za šibko vključenost lahko iščemo v dveh dejavnikih. Prvič, srednjeevropske države, razen Slovenije, nimajo močne strukture socialnega dialoga. Sindikati so šibki, delodajalske organizacije slabo organizirane in nezainteresirane za kolektivne dogovore. Drugič, tema zaposlovanja tujcev še ni prepoznana kot pomembna za socialne partnerje, ki se osredotočajo na klasične teme, kot so plače in delovni čas.²³

Ugotovitve raziskave kažejo, da v nekaterih srednje evropskih državah (posebej izstopa po tem Slovaška) sindikatom in delavcem tujci predstavljajo domnevno grožnjo njihovim plačam in delovnim pogojem. Bojijo se tako imenovanega *socialnega dampinga*. Slovenski in hrvaški sindikati zaenkrat ostajajo bolj »opazovalci«; madžarski in bolgarski sindikati se trudijo biti aktivni, vendar zaradi šibkih struktur ne dosegaajo vedno svojih ciljev. V vseh državah pa opažajo pomanjkanje interesa tujcev za vključevanje v sindikate. Nedvomno je namreč, da je naraščajoče priseljevanje v Evropo sindikatom prineslo številne dileme, pri čemer pomemben dejavnik, ki oblikuje njihove strategije, predstavljajo stališča njihov članov do priseljencev in priseljevanja. Analiza podatkov iz mednarodne raziskave za 14 zahodnoevropskih držav je potrdila, da varnost, pridobljena s članstvom v sindikatu, povzroča manj, ne več sovražnosti do migrantov,²⁴ zato je ključno, da se ta tematika čim prej znajde tudi na sindikalnem seznamu aktualnih tem.²⁵

Delodajalci in njihove organizacije so pri tem bolj proaktivni, saj zaposlovanje tujcev močno vpliva na organizacijo dela. Veliko zakonskih sprememb v državah, vključenih v raziskavo, je bila spodbujena s strani delodajalcev, saj le-te bistveno vplivajo na hitrost in učinkovitost zaposlovanja tujcev ter posledično na njihovo storilnost. Vendar teh vprašanj predvsem ne zaznavajo kot temo socialnega dialoga. Delodajalci v več kot polovici primerov (56 %) namreč ne vključujejo delavskih predstavnikov v odločitve o zaposlovanju tujcev. Le 30 % jih obvešča o trenutnem stanju, 7 % pa se z njimi posvetuje. V prihodnje namerava 37 %

²³ Franca, 2022.

²⁴ Gorodzeisky & Richards, 2016.

²⁵ Podobno tudi v slovenskem prostoru se socialne partnerje poziva, naj se lotijo tudi manj tradicionalnih tem socialnega dialoga (več v Franca, 2022).

delodajalcev obveščati delavske predstavnike, 9 % pa se z njimi posvetovati. Skoraj polovica (49 %) delodajalcev ne namerava vključiti delavskih predstavnikov v te odločitve.

Primerjava z drugimi državami pokaže, da situacija v Sloveniji ni ne najboljša ne najslabša. Na Slovaškem polovica delodajalcev obvešča delavske predstavnike o zaposlovanju tujcev, tretjina jih vključuje v posvetovanja, v desetini primerov pa je to predmet kolektivnih pogodb. V Bolgariji 83 % delodajalcev ne vključuje delavskih predstavnikov v odločitve, povezanih z zaposlovanjem tujcev, in imajo najnižji odstotek obveščanja (8,3 %). Slovenija ima najnižji odstotek posvetovanj (7 %). Slovaška ima najbolj optimistične napovedi za prihodnost, Bolgarija pa najnižje.

Čeprav so sveti delavcev v državah, vključenih v raziskavo, različno prisotni, velja poudariti njihov pomen, saj lahko s svojimi pobudami in aktivnostmi znatno pripomorejo k razreševanju izzivov na delovnih mestih, vključno z zaposlovanjem in vključevanjem tujcev v delovni proces. Iz raziskave izhajajo, da je trenutna aktivnost delavskih predstavnikov pri teh vprašanjih, šibka, kar je zaskrbljujoče, saj se intenziteta zaposlovanja tujcev po drugi strani povečuje. Sveti delavcev bi lahko k temu aktivno pristopili, saj lahko delodajalcem podajo neposredne informacije in priporočila za boljšo organizacijo dela. Prav tako je pomembno, da skrbijo za enakopravno obravnavo lokalnih delavcev, da ne bi občutili diskriminacije.

Treba je tudi upoštevati, da tujci, ki so zaposleni pri delodajalcu, štejejo v kvoto aktivnih volivcev za svet delavcev. Ko se bodo asimilirali, bodo lahko tudi izrazili interes za sodelovanje pri teh aktivnostih, zato velja razmisliti, kako tujcem približati slovenski model delavskega soupravljanja, da bodo spoznali prednosti delovanja tako sveta delavcev kot sindikatov. V nekaterih evropskih državah, kjer zaposlovanje tujcev ni novost, so ti že aktivni kot sindikalni zaupniki, člani in tudi predsedniki sveta delavcev. To lahko dolgoročno prinese popolnoma drugačno razumevanje delovanja delavskih predstavništev.

5. KAJ NAS ČAKA?

Zaposlovanje tujcev v srednji in vzhodni Evropi, vključno s Slovenijo, predstavlja kompleksne pravne in praktične izzive. Pomanjkanje delavcev v različnih panogah je povzročilo povečanje migracij, kar zahteva dobro premišljene migracijske politike in učinkovite integracijske ukrepe. Kljub temu da so pravno-administrativni postopki za pridobitev delovnih dovoljenj zahtevni, je ključnega pomena tudi vključevanje tujcev v delovno okolje, kjer se soočajo z jezikovnimi, kulturnimi, verskimi in drugimi razlikami.

Raziskava je pokazala, da je vloga socialnih partnerjev pri reševanju teh izzivov še vedno šibka. Sindikati in delodajalske organizacije bi morali aktivneje pristopiti k vprašanju zaposlovanja tujcev, saj lahko s svojimi pobudami in aktivnostmi znatno pripomorejo k boljši organizaciji dela in enakopravni obravnavi vseh delavcev. Prav tako je pomembno, da se tujcem približa slovenski model delavskega soupravljanja, da bodo spoznali prednosti delovanja sveta delavcev.

Smiselno bi bilo tudi izboljšati sistemske podporne ukrepe za tujce, vključno s pomočjo pri iskanju ustreznih namestitev in zagotavljanjem dostopa do jezikovnih tečajev. Delodajalci bi morali biti bolj proaktivni pri zagotavljanju teh podpornih storitev, saj lahko s tem olajšajo integracijo tujcev in zmanjšajo napetosti med lokalnimi in tujimi delavci. Razmejiti je treba odgovornosti za zagotovitev namestitve delavcev; problematično je tudi pomanjkanje nadzora nad podjetji (»agencijami«), ki v tujih državah iščejo delavcev za zaposlitev.

V prihodnosti bo treba več pozornosti nameniti ne le spremembam zakonodaje, ampak tudi oblikovanju celovitih migracijskih politik, ki bodo omogočale učinkovito vključevanje tujcev na trg dela in v družbo. Le tako bomo lahko zagotovili konkurenčnost gospodarstva in socialno kohezijo v vse bolj globaliziranem svetu. Ob tem velja ponovno opozoriti, da se je treba v delovnem okolju osredotočiti zgolj na izzive, povezane z opravljanjem dela. Politična in druga prepričanja ne sodijo v delovno sredino in jih je treba pustiti v zasebnem življenju.

LITERATURA IN VIRI

- Adler, L.H., Tapia, M. and Turner, L. 2014. *Mobilising Against Inequality: Unions, Immigrant Workers and the Crisis of Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Careja, R., & Emmenegger, P. 2013. Keeping Them Out! Migration and Social Policies in the 'Reluctant Countries of Immigration', v *Citizenship and Identity in the Welfare State*; Suszycki, A. M. (ur.), in Karolewski, I. P. (ur.). Nomos Verlagsgesellschaft, str. 139-164.
- Eurofound. 2024. *Company practices to tackle labour shortages*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Krapež, Katarina. 2022. Zaposlovanje oseb z začasno zaščito iz Ukrajine v sistemu agencijskega dela v Sloveniji. *Podjetje in delo* 48(3/4): 455-479.
- Lepičnik-Vodopivec, Jurka (ur.), Mezgec, Maja (ur.). 2023. *Vseživljenjsko učenje odraslih za trajnostni razvoj in digitalni preboj*. Koper: Založba Univerze na Primorskem.
- Franca, V. 2022. Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja? *Delavci in delodajalci* 22(4), str. 471-487.
- Gorodzeisky, A., & Richards, A. 2016. Union members' attitudes towards immigrant workers: A 14-country study. *European Journal of Industrial Relations*, 22(1), 23-38. <https://doi.org/10.1177/0959680115589490>
- Minderhoud, P. (2021). *The EU Pact on Migration and Asylum: Context, Challenges and Limitations*. Real Instituto Elcano.
- OECD. 2016. *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Schmid-Druner, O. 2020. *The EU must adopt a radically different approach towards labour migration*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- SURS. 2025. *Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po skupinah državljanstva, dejavnostih (SKD 2008) in spolu, Slovenija, mesečno*.
- Zwysen W. 2024. *Labour shortages, job quality and workers' bargaining power. A European quantitative analysis*, Working Paper 2024.11, ETUI.

Legal and Practical Challenges of Employing Foreign Workers

Valentina Franca*

Summary

The article addresses the complexity of employing foreign workers in Central and Eastern Europe, with a particular focus on Slovenia. Labor market migration is not a new phenomenon, but the dynamics in Central and Eastern Europe have changed substantially. While these countries have historically recorded emigration of their workers to Western and Northern Europe, they are now facing a significant influx of foreign workers, primarily due to an acute shortage of workers in various professions and industries. In Slovenia, in addition to the traditional employment of citizens from the former Yugoslavia, we are seeing workers, particularly from Central and Eastern Asia.

Employing foreign workers is a challenging process due to legal-administrative procedures, which include obtaining work permits and other documents. These procedures can take several months, sometimes even a year, creating bottlenecks for employers. Diplomatic representations are often difficult to access, which further complicates the process. After signing the employment contract, the challenges of integrating foreign workers into the work environment begin. The first obstacle is the lack of language proficiency, as few foreigners speak the national language well enough for basic communication upon arrival. The same applies to communication in English. Employers face questions about whether they can provide work instructions in a language the worker understands and whether safety and health training can be conducted in a foreign language.

Cultural differences are mainly expressed in attitudes towards work. Foreigners are often not familiar with the national legislation and working time limits, which can cause tensions between them and the local workers. There are also demands to adapt the work process to their religion and culture, which can affect work productivity.

* Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana.
valentina.franca@fu.uni-lj.si

The research has shown that the role of social partners in addressing the challenges of employing foreign workers remains weak. Trade unions and employers' organizations need to take a more active approach to these issues, as their initiatives and activities can significantly contribute to better work organization and equal treatment of all workers. Works councils play an important role in resolving workplace challenges, but their current activity on these issues is similarly weak.

For the effective integration of foreigners into the labor market and society, it would be sensible to focus not only on legislative changes but also on the development of comprehensive migration policies and a more active involvement of social partners. Only in this way can the competitiveness of the economy and social cohesion in an increasingly globalized world be ensured.