



Strategija Vlade Republike Slovenije na področju priseljavanja

KAZALO

Strateški cilj 1: Zunanje delovanje za zagotavljanje urejenih in varnih migracij s posebnim poudarkom na zaščiti življenj in dostojanstva migrantov	
Naslavljanje zunanjih (globalnih) vidikov priseljevanja	
Podcilj 1.1: Delovanje na multilateralni, regionalni in bilateralni ravni	
Podcilj 1.2: Zaščita življenja migrantov in njihovih temeljnih pravic	
Podcilj 1.3: Odpravljanje vzrokov za migracije	
Podcilj 1.4: Podnebne spremembe in mobilnost	
Podcilj 1.5: Sodelovanje v mednarodnih civilnih misijah kriznega upravljanja	
Strateški cilj 2: Uravnavanje potrebnega priliva v aktivno prebivalstvo Slovenije za spodbujanje priseljevanja zaradi zaposlitve ali dela z namenom zmanjševanja strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela ter izboljšanju razmerja med zavarovanci in upokojniki na družbeno odgovoren način ter upoštevanje globalni kontekst	
Podcilj 2.1: Identifikacija potreb po ustrezni delovni sili	
Podcilj 2.2: Sklenitev bilateralnih sporazumov o zaposlovanju z določenimi tretjimi državami in mednarodne aktivnosti	
Podcilj 2.3: Izboljšanje zakonodajnega okvirja, poenostavitve postopkov zaposlovanja tujcev in odprava administrativnih ovir	
Podcilj 2.4: Vzpostavitev sheme preverjanja dejanskih poklicnih izkušenj	
Podcilj 2.5: Zaščita pravic delavcev	
Strateški cilj 3: Zaščita življenja in dostojanstva migrantov ob upoštevanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter načela solidarnosti (mednarodna zaščita, začasna zaščita, zaščita vseh ranljivih kategorij migrantov)	
Podcilj 3.1: Zagotavljanje hitrih in učinkovitih postopkov za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite	
Podcilj 3.2: Zagotavljanje zadostnih in ustreznih kapacitet za prosilce za mednarodno zaščito	
Podcilj 3.3: Zagotavljanje zaščite vseh ranljivih skupin migrantov	
Podcilj 3.4: Naslavljanje problematike sovražnega govora in drugih oblik sovražnosti proti tujcem	
Podcilj 3.5: Preselitve oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, iz tretjih držav in spodbujanje zakonitih poti	
Podcilj 3.6: Priprava Kontingentnega načrta v primeru aktivacije Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb	

Strateški cilj 4: Naslavljanje nedovoljenih migracij in odpravljanje tveganj za nacionalno varnost v povezavi z organizirano kriminaliteto

4.1: Upravljanje nedovoljenih migracij

4.2: Varnostna komponenta

I. IZHODIŠČA

Sodobni migracijski tokovi so kompleksen in mnogovrsten pojav, v katerega je danes vključena večina držav, ki so države izvora, tranzita ali ciljne države globalno tesno povezanega sveta. Prav velike razlike v gospodarski razvitosti, velik demografski potencial izvornih držav ter iskanje stabilnejšega in varnejšega okolja so glavni spodbujevalci migracijskih tokov v države EU.

Po oceni Mednarodne organizacije za migracije (IOM)¹ je bilo leta 2022 na svetu 281 milijonov migrantov², kar predstavlja 3,64% svetovnega prebivalstva. Med njimi je 52% moških in 48% žensk, 13% je otrok, mlajših od 18 let. V globalnem kontekstu so bile v letu 2022 prve štiri države cilja ZDA, Nemčija, Savdska Arabija, in Ruska federacija, prve štiri države izvora pa Indija, Mehika, Ruska federacija in Kitajska. Okoli 78% globalne migrantske populacije predstavljajo delavci migranti. V Evropo se je preselila gosti tretjina svetovne migrantske populacije (86 milijonov) in je trenutno prva na svetu po številu priseljenih tujih prebivalcev. Azija je kontinent z največjimi migracijskimi tokovi – ti znašajo kar 40% vseh migracijskih gibanj v svetu (okoli 100 milijonov migrantov), pri čemer je polovica teh znotraj regije, torej v okviru azijskega kontinenta. Okoli 20 milijonov Azijcev se je preselilo v Evropo in 15 milijonov v Severno Ameriko. Klasične migrantske tokove spremljajo tudi begunski valovi, ki zajemajo dodatnih 10 milijonov ljudi, predvsem s področja Sirije, Afganistana in Iraka. Podobna gibanja zasledimo tudi v Afriki, kjer je več kot 70% migracij znotraj afriške regije, preostali odstotek pa večinoma v Evropo ter v države Zaliva. Tudi tukaj se z migrantskimi mešajo begunski tokovi, ki v severnem delu kontinenta štejejo okoli 1,6 milijona ljudi (predvsem iz Sudana, Južnega Sudana, Eritreje, Somalije). Latinska Amerika dodaja k skupnemu številu migrantov okoli 30 milijonov ljudi, od tega jih 25 milijonov prebiva v Severni Ameriki, 5 milijonov pa v Evropi. Največji delež v migrantski populaciji predstavljajo Mehičani, gre za polovico vseh migrantov v Severni Ameriki. Tudi migracijski tokovi znotraj regije (predvsem Južne Amerike) so močni.

Prispevek migrantov k trajnostnem razvoju ciljnih in izvornih držav je merljiv v milijardah dolarjev. Skupni prispevek migrantov v globalnemu bruto domačem proizvodu (BDP) znaša 9% celotnega proizvoda oziroma 3 milijarde dolarjev več, kot če bi migranti ostali v matičnih državah. V letu 2022 je bilo 626 milijard dolarjev prejemkov migrantov prenakazanih v matične države oziroma 4,9% več, kar predstavlja trikratnik vseh sredstev, ki jih mednarodna skupnost nameni za uradno razvojno pomoč. Po drugi strani migranti 85% svojih prejemkov porabijo v državi gostiteljici. Raziskave opozarjajo, da bi morale države donatorice bi morale uradno razvojno pomoč povečati za 10 do 15 %, da bi le-ta lahko pomembneje vplivala na zmanjšanje obsega migracij.

Razlogi, zaradi katerih ljudje iščejo priložnosti izven domačega okolja, so številni in večplastni. Z vidika naslavljanja vzrokov migracij so relevantni zlasti tisti, ki ljudi silijo v odseljevanje, pogosto na nezakonit in posledično nevaren način. Ključni vzroki za pojav migracij, zlasti množičnih nezakonitih migracij, so politične, varnostne, socialnoekonomske in razvojne nestabilnosti. Vse bolj v ospredje stopajo tudi drugi vzroki, ki so vezani predvsem na slabšanje življenjskih razmer na določenih območjih zaradi degradacije naravnega okolja, pomanjkanja osnovnih virov (hrana, voda) ter ekstremnih vremenskih pojavov. Prav tako h krepitvi migracijskih tokov prispevata razvejana ponudba tihotapskih storitev ter možnost hitrega dostopa in izmenjave informacij prek različnih aplikacij in družabnih omrežij.

¹ <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>, 15. 6. 2023

² Mednarodna organizacija za migracije pod pojmom migrant oziroma mednarodni migrant razume vsako osebo, ki je spremenila državo običajnega prebivališča, pri čemer razlikuje med kratkoročnimi in dolgoročnimi migranti. To pomeni, da se ocena migrantske populacije po metodologiji Mednarodne organizacije za migracije nanaša na osebe, ki živijo v državi, ki ni država njihovega rojstva (angl. foreign born).

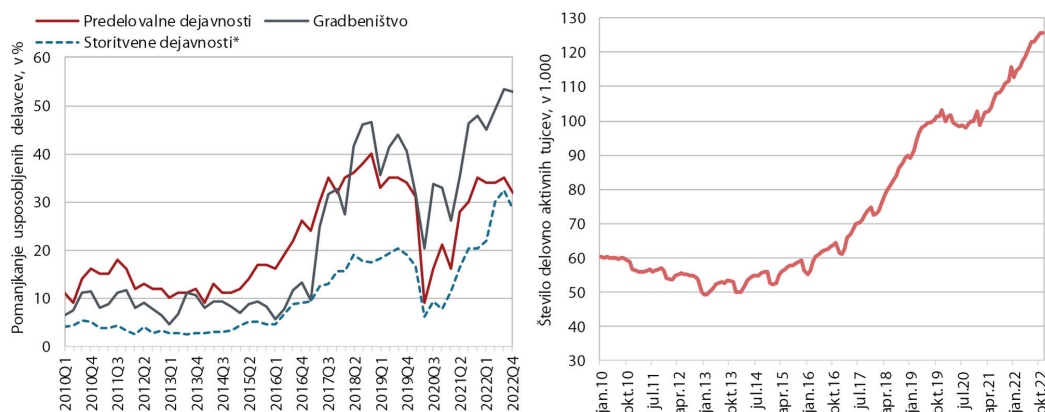
Pričakovati je, da se bo migrantski pritisk na EU v prihodnjih letih še povečeval. Zakonite migracije prinašajo koristi migrantom, izvornim in ciljnim državam, nezakonite pa ogrožajo življenje, varnost, zdravje in osnovne človekove pravice migrantov, z njimi se okoriščajo tihotapci oziroma organizirani kriminalci, v državah sprejemnicah pa prispevajo k naraščanju nestrpnosti do migrantov.

1. januarja 2022³ je v EU živel 23,8 milijona državljanov tretjih držav, kar predstavlja 5,3 % EU populacije. 13,7 milijona je bilo državljanov druge države članice EU. V letu 2021⁴ se je v EU priselilo 2,3 milijona migrantov iz tretjih držav, 1,4 milijona pa se jih je preselilo iz ene v drugo državo članico. V primerjavi z letom prej, se je število migrantov, priseljenih v EU iz tretjih držav, povečalo za 0,4 milijona, število tistih, ki so se preselili iz ene države članice v drugo pa povečalo za 0,2 milijona. Največje število migrantov v EU so v letu 2021 beležile Nemčija, Španija, Francija in Italija. Selitveni prirast je bil v vseh državah članicah, razen v Grčiji, na Cipru, Latviji in Romuniji, pozitiven, kljub temu, da so v primerjavi z letom 2020 Grčija, Ciper, Portugalska, Slovenija in Slovaška, zabeležile zmanjšanje števila migrantov v primerjavi z letom 2020. Glede na število prebivalcev največji delež migrantov beležijo Luksemburg, Malta in Ciper. Slovenija je na 10 mestu (12 migrantov na 1000 prebivalcev).

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije v Republiki Sloveniji število preseljenih tujcev po letu 2013 narašča, kar vpliva na pozitiven selitveni prirast celotnega prebivalstva. Leta 2021 je bil selitveni prirast⁵ tujih državljanov že triindvajseto leto zapored pozitiven, vendar najnižji po letu 2011. V letu 2021 se jih je v Slovenijo priselilo 4.339 več, kot se jih je iz nje odselilo. V letu 2022 se je primerjavi z letom prej število priselitev povečalo za polovico, kar pomeni, da je bil selitveni prirast skoraj šestkrat tolikšen kot leto prej. K temu so pomembno prispevali državljani Ukrajine: v Slovenijo se jih je priselilo skoraj 6.100 več, kot se jih je iz nje odselilo⁶.

V Sloveniji smo bili po osamosvojitvi priča hitremu staranju prebivalstva. Delež starejših od 65 let se je od osamosvojitve do leta 2023 (ko je znašal 21,4 %) skoraj podvojil, hitro pa se je povečeval tudi v zadnjem desetletju (za več kot 4 o.t.). Med letoma 2010 in 2023 se je število prebivalcev v najbolj aktivni dobi (20–64 let) zmanjšalo za skoraj 69 tisoč, kar je ob povečanem povpraševanju po delovni sili v letih 2021 in 2022 povzročalo težave podjetij pri iskanju delavcev zaradi pomanjkanja delovne sile (slika 1. levo), ki so jih podjetja deloma premoščala z zaposlovanjem tujih delavcev (gl. slika 1. desno).

Slika 1: Naraščanje podjetij s težavami pri iskanju usposobljene delovne sile (levo), ki so ga podjetja delno reševala s povečanim zaposlovanjem tujcev (desno)



Vir: SURS. Opomba: * pomanjkanje delovne sile na splošno.

³ Vir: EUROSTAT

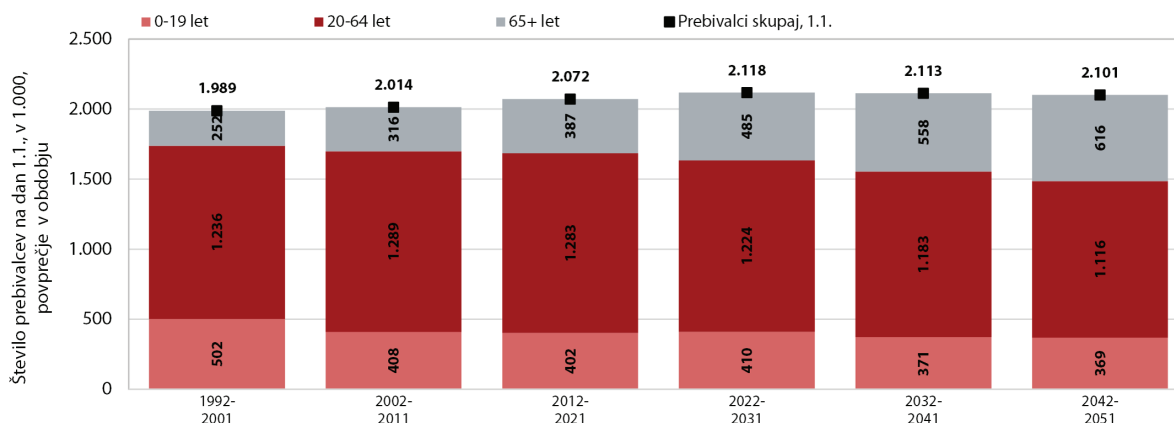
⁴ ?

⁵ Selitveni prirast je razlika med številom priseljenih in odseljenih prebivalcev v koledarskem letu.

⁶ Vir: Statistični urad Republike Slovenije.

Demografske projekcije EUROPOP23 kažejo, da se bo staranje prebivalstva intenzivno nadaljevalo tudi v prihodnjih desetletjih. Leta 2030 bo med prebivalci Slovenije starejših od 65 let že slaba četrтина, leta 2050 pa že 30 %. Hkrati pa se bo močno nadalje zmanjšal delež delovno sposobnih prebivalcev (20–64 let) in sicer s 58,9 % leta 2023 na 51,9 % v letu 2050. Tako bo leta 2050 (1991: 61,2 %) za okoli 160 tisoč manj prebivalcev v starosti 20–64 let in okoli 180 tisoč starejših od 65 let več kot danes.

Slika 2: Spremembe v starostni strukturi prebivalcev v obdobju 1992–2051



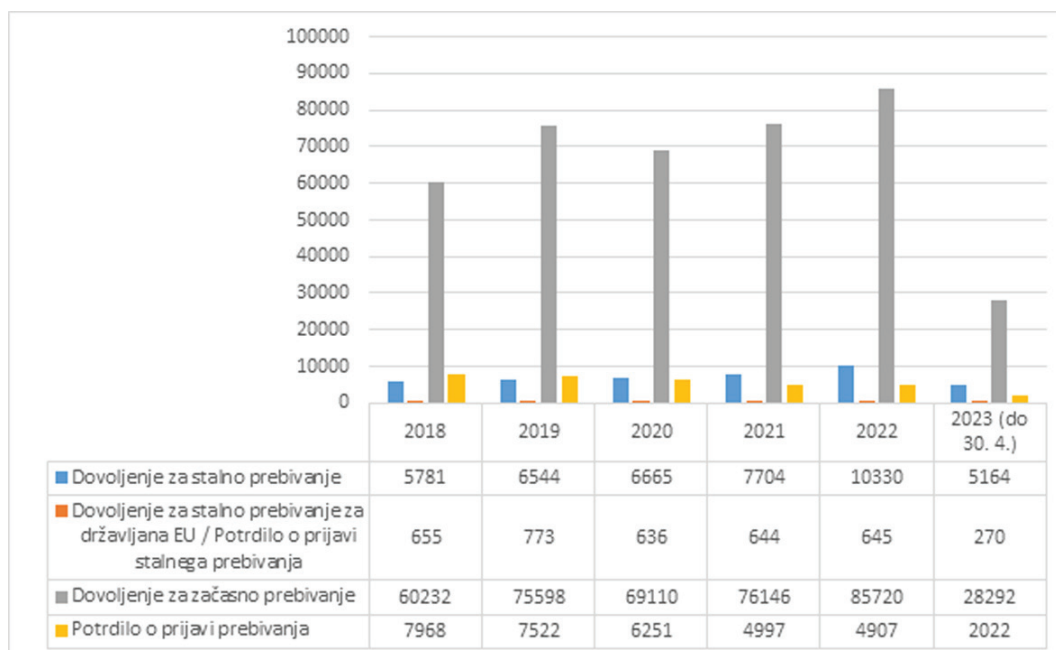
Vir: SURS, Eurostat – EUROPOP2023.

S krepitvijo gospodarske aktivnosti v obdobju 2014–2019 se je povečeval tudi neto selitven prirast, ki je leta 2019 znašal okoli 16 tisoč oseb, v obdobju po letu 2019 pa se je zmanjševal, na kar je vplivala tudi covid-19 kriza in povečana negotovost zaradi geostrateških napetosti⁷. Leta 2022 se je selitveni prirast spet nekoliko povečal, znašal je dobrih 14 tisoč, od tega je bilo 6.500 neto priselitve ukrajinskih državljanov (gl. op. 6). Slika 7 sicer nakazuje na selitveni prirast v zadnjih letih, kar iz slike 8 ni razvidno oz. je tak prirast veliko manjši.

Da je selitveni prirast v Sloveniji močno odvisen od gospodarskega cikla (gibanje BDP), kar izhaja tudi iz statističnih podatkov glede izdanih dovoljenj za prebivanje (slika 3). pri čemer so v obdobju med 1. 1. 2018 do 30. 4. 2023 večji delež predstavljala izdana dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav (skupno 437.286) v primerjavi s potrdili o prijavi prebivanja izdana državljanom Evropskega gospodarskega prostora (EGP) (37.290). Pri tem je v primerjavi z drugimi vrstami dovoljenj opazno predvsem nesorazmerno večje število izdanih dovoljenj za začasno prebivanje.

⁷ Leta 2020 je na visok selitven prirast (višji od tistega v letu 2019) vplivalo administrativno urejanje registra. Dejanski selitveni prirast bi bil za skoraj 7500 oseb nižji od uradno objavljenega.

Slika 3: Število izdanih dovoljenj za prebivanje oziroma potrdil o prijavi prebivanja v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 4. 2023 glede na vrsto dovoljenja



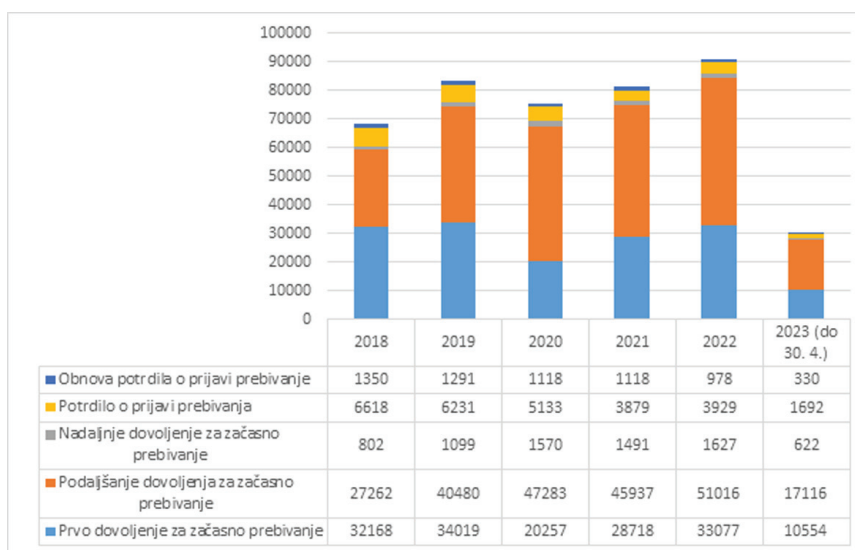
Vir: MNZ

Ob začetku epidemije COVID - 19 leta 2020 se je slovensko gospodarstvo soočalo s številnimi odpusčaji delavcev in bistveno povečano brezposelnostjo, katere povečanje so v veliki meri ublažili ukrepi za ohranjanje delovnih mest. Padcu gospodarske aktivnosti v letu 2020 je sledilo močno okrevanje aktivnosti v letu 2021 in 2022 ter zmanjševanje brezposelnosti, ki je bila že v letu 2022 zabeležena kot rekordno nizka, kar pa povzroča popolnoma drugačne izzive na trgu dela. Ob zmanjševanju števila brezposelnih in danih demografskih gibanjih se je posledično povečal tudi razkorak med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, tako da so se številni delodajalci začeli soočati z resnim kadrovskim primanjkljajem. Pojavilo se je precejšnje strukturno neskladje s še večjim primanjkljajem delovne sile pri posameznih poklicih, pri čemer Slovenija tudi s strani tujcev predstavlja v zadnjem obdobju le izrazito tranzitno državo.

Slika 4 tako prikazuje, da se je v letu 2020 kot posledica začetka epidemije zmanjšalo število izdanih prvih dovoljenj za začasno prebivanje oz. potrdil o prijavi prebivanja. V primerjavi z letom 2019 pa je bilo povečano število podaljšanih in nadaljnjih dovoljenj za začasno prebivanje državljanom tretjih držav, torej tistim tujcem, državljanom tretjih držav, ki so že prebivali v Republiki Sloveniji. Razlog za to je predvsem občuten upad števila vloženih prošenj za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje, ki so se v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 zmanjšale za 30,9 %. Opazen je tudi negativen trend izdaje potrdil o prijavi prebivanja za državljana EGP kot tudi njihove obnove, saj je število v letu 2021 v primerjavi z letom 2022 padlo za 24,4 %, v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 pa za 56,9 %.

Po zmanjšanju števila izdanih dovoljenj v letu 2020 kot posledice epidemije, pa se od tega leta naprej kaže trend povečevanja števila podaljšanj dovoljenj za začasno prebivanje in izdanih prvih dovoljenj za začasno prebivanje, ki je celo večje kot pred petimi leti.

Slika 4: Število izdanih dovoljenj za prebivanje oziroma potrdil o prijavi prebivanja v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 4. 2023 glede na vrsto dovoljenja



Vir: MNZ

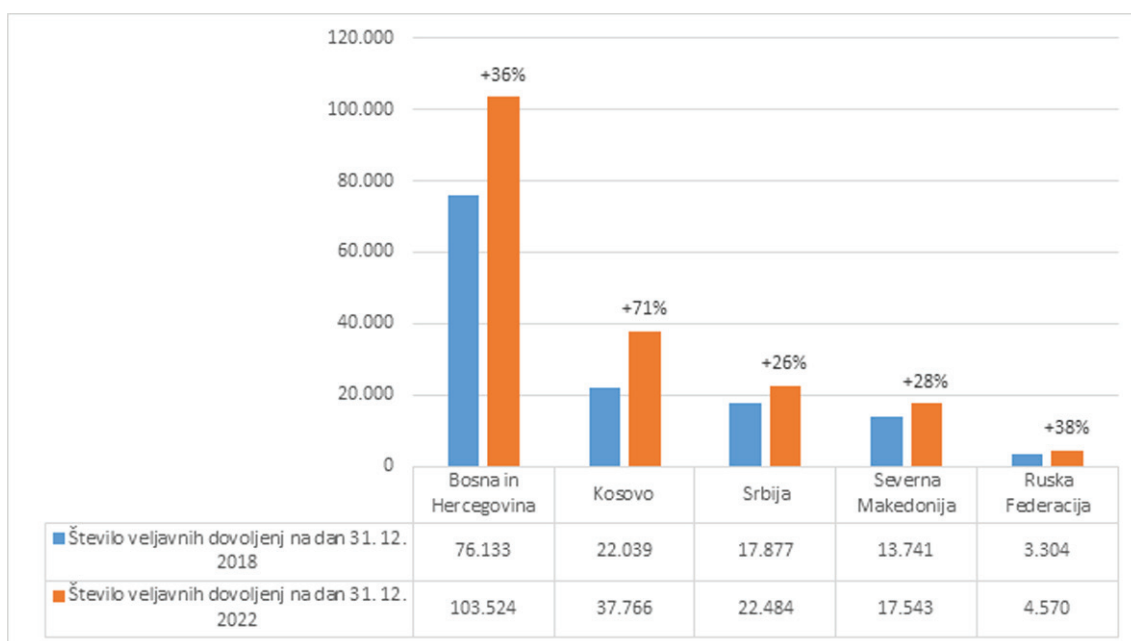
Statistični podatki tudi kažejo, da se tujci k nam pretežno priseljujejo zaradi dela in posledično združitve z družino. Tako je bilo od vseh izdanih dovoljenj za začasno prebivanje v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 4. 2023 največ izdanih zaradi zaposlitve ali dela⁸ – 269.725 (68,3 %), sledi razlog oziroma namen prebivanja zaradi združitve družine (skupno za družinske člane državljanov tretjih držav ter družinske člane EU ali slovenskih državljanov) – 91.574 (23,2 %), študij – 24.459 (6,2 %) in ostali razlogi – 9.340 (2,3 %). Trend naraščanja izdanih dovoljenj za začasno prebivanje se v prej omenjenem obdobju poleg izdanih dovoljenj zaradi zaposlitve ali dela, opaža tudi pri vseh ostalih razlogih.

Po podatkih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti med izdanimi enotnimi dovoljenji prevladujejo dovoljenja, izdana po Sporazumu o zaposlovanju z Bosno in Hercegovino (18.543), od tega 11.772 dovoljenj za novo zaposlitev in 6.766 podaljšanj. Po Sporazumu o zaposlovanju s Srbijo je bilo izdanih 2.690 enotnih dovoljenj, večina za nove zaposlitve. 541 dovoljenj je bilo izdanih za sezonska dela. Od tega je bilo največ dovoljenj in soglasij izdanih na področju gradbeništva (18.847), predelovalnih dejavnosti (7.952), prometa in skladiščenja (3.609) in gostinstva (1.865). Glede na državljanstvo tujcev so v letu 2022 prevladovali državljani držav nekdanje Jugoslavije, največ iz Bosne in Hercegovine, Kosova, Srbije in Severne Makedonije. Le nekaj več kot 4000 bilo tujcev iz ostalih tretjih držav, med njimi največ iz Turčije, Ruske federacije in Kitajske. Zabeležen je bil tudi porast števila izdanih soglasij za enotno dovoljenje državljanom Indije, Bangladeša, Nepala in Filipinov. Med novo zaposlenimi tujci so prevladovali moški, ki jih je 89 %, žensk pa je le 10,1 %. Po starostnih kategorijah so večino predstavljale mlajše osebe, v starosti med 20 in 24 let jih je bilo 9.301, od 25 do 29 let jih je bilo 9.887, 30 do 34 let 7.678, 35 do 39 let 6.340 in 40 do 49 let 4.256, starejših od 55 let je bilo le 1.922 oseb.

⁸ Kategorija zaposlitev ali delo zajema vsa enotna dovoljenja (tj. enotna dovoljenja za prebivanje in delo, zaradi visokokvalificirane zaposlitve - modre karte EU, zaradi opravljanja dela kot samozaposlena oseba, zaradi iskanja zaposlitve oziroma samozaposlitve, zaradi opravljanja pripravništva, za napotene delavce, za osebo, premeščeno znotraj gospodarske družbe, za dnevne delovne migrante in za sezonsko delo) ter dovoljenja za začasno prebivanje, izdana zaradi raziskovalnega dela, višješolskega ali visokošolskega izobraževalnega dela, ter prostovoljskega dela. V kategoriji ostalo so zajeta dovoljenja za prebivanje, izdana tujcu slovenskega rodu, otroku tujca, državljanu EU, begunca ali osebe s subsidiarno zaščito, rojenemu v Republiki Sloveniji, otroku osebe z mednarodno zaščito, rojenemu v tujini, žrtvam družinskega nasilja, trgovine z ljudmi ali nezakonitega zaposlovanja, zaradi interesa Republike Slovenije ali drugih utemeljenih razlogov.

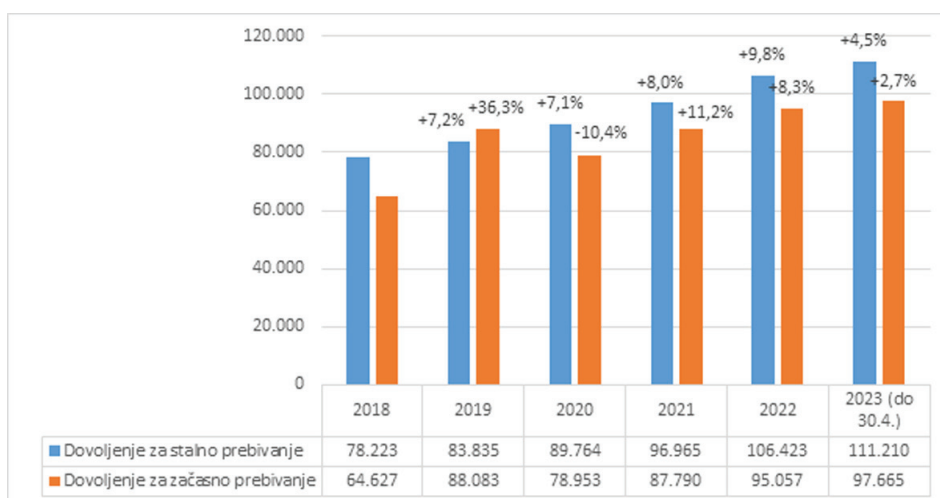
Izobrazbena struktura novo zaposlenih tujcev v letu 2022 je bila še naprej nizka, prevladovali so delavci z osnovnošolsko izobrazbo, ki jih je bilo skoraj 60 % (28.859). 20 % je bilo delavcev s srednjo poklicno izobrazbo (9.485) ter 13 % s srednjo strokovno oziroma splošno izobrazbo (6.376). Le 3,7 % oziroma 1.780 delavcev je imelo visokošolsko izobrazbo.

Slika 5: Pregled prvih pet tretjih držav, katerih državljani so imeli na dan 31. 12. 2018 in na dan 31. 12. 2022 največ veljavnih dovoljenj za prebivanje v Republiki Sloveniji



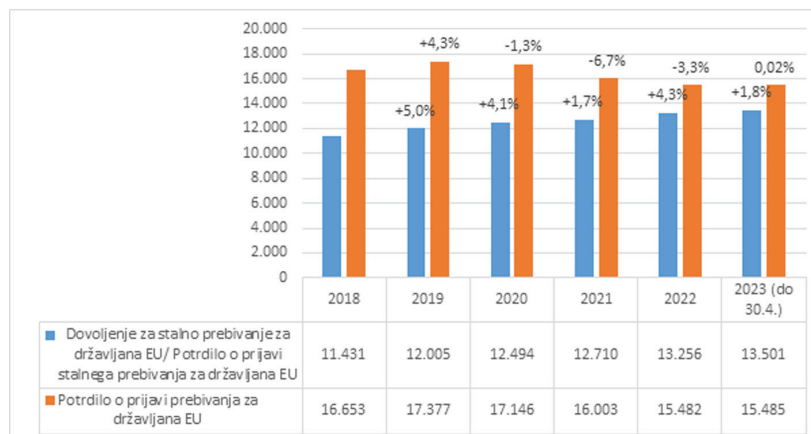
Vir: MNZ *Opomba: Pregled po posameznem letu, državi in številu veljavnih dovoljenj – prikaz z odstotki.

Slika 6: Gibanje števila veljavnih dovoljenj za začasno in stalno prebivanje na zadnji dan posameznega leta (na dan 31. 12.) med leti 2018 in 2022 ter na dan 30. 4. 2023, izdanih državljanom tretjih držav



Vir: MNZ *Opomba: Pregled po posameznem letu in vrsti dovoljenja – prikaz z odstotki.

Slika 7: Gibanje števila veljavnih dovoljenj za stalno prebivanje za državljana EU oziroma potrdil o prijavi stalnega prebivanja in potrdil o prijavi prebivanja na zadnji dan posameznega leta (na dan 31. 12.) med leti 2018 in 2022 in na dan 30. 4. 2023, izdanih državljanom držav članic EGP



Vir: MNZ *Opomba: Pregled po posameznem letu in vrsti potrdila/dovoljenja – prikaz z odstotki. Od 1. 1. 2021 dalje so državljani Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske upoštevani kot državljani tretjih držav in se jih ne vodi kot državljane članice EU/EGP.

Po oceni Urada za makroekonomske analize in razvoj bo brez razmeroma visokega selitvenega prirasta skorajda nemogoče zagotoviti rast delovno aktivnega prebivalstva. Demografske projekcije kažejo, da bi se tudi ob pozitivnem neto selitvenem prirastu (ko je število priseljenih večje od števila odseljenih) število aktivnih prebivalcev lahko zmanjševalo, ob ničelnem selitvenem prirastu pa bi to zmanjšanje bilo v obdobju 2023–2030 v povprečju za 10 tisoč oseb na leto. Predpostavka o 8 tisoč neto selitvenega prirasta letno bi lahko omogočila naraščanje delovno aktivnega prebivalstva v povprečju za okoli 1000 oseb letno. Kot kažejo torej simulacije, bi manjši neto selitveni pritok od tega ali celo ničelni bistveno povečal težave z zagotavljanjem ustrezne delovne sile.

Slika 8: Scenariji gibanja delovno sposobnega prebivalstva, aktivnega prebivalstva in delovno aktivnega prebivalstva



Vir: Eurostat, SURS, UMAR. Opomba: Projekcija prebivalstva temelji na projekciji prebivalstva EUROPOP2019 brez selitvenega prirasta in vključuje Umarjevo predpostavko neto selitvenega prirasta v višini 8 tisoč na leto od leta 2023 naprej. Projekcija aktivnega prebivalstva temelji na predpostavki postopnega nadaljevanja dosedanjega dolgoročnega trenda; povečanje stopnje aktivnosti prebivalstva v starostni skupini 20-29 let iz 68,8 % v 2021 na 72 % v letu 2030, v starostni skupini 30–54 let iz 92,8 % v 2021 na 93 % in v starostni skupini 55–64 let iz 54,9 % na 72 %. Projekcija delovno aktivnega prebivalstva predpostavlja naraščanje njihovega števila za 1 % na leto.

Analiza razmer in napovedi potreb gospodarstva in javnega sektorja, ki jo je izvedlo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti julija 2021⁹ izpostavlja izzive na trgu dela do leta 2035. Pri tem izhaja iz demografskih napovedi (zmanjševanje delovno aktivnega prebivalstva, staranje prebivalstva), ki jih dopolnjujejo megatrendi - vpliv novih tehnologij in avtomatizacije na obstoječa in prihodnja delovna mesta; usmeritev evropske politike za preoblikovanje Evrope v zeleno in digitalno gospodarstvo ter preobrazba avtomobilske industrije. Posledica teh trendov se bo odrazila v strukturnih izzivih in narekovala usmerjanje politik v spodbujanje aktivnega staranja, strategijo vseživljenjskega izobraževanja in učenja, povečanje udeležbe starejših na trgu dela, okrepljenega izvajanja aktivne politike zaposlovanja za čim hitrejšo aktivacijo (dolgotrajno) brezposelnih za vključitev na trg dela, povečanje spodbud "delo se izplača" za večjo produktivnost delovne sile in spodbujanje izvajanja strategije aktivnega staranja.

V obdobju od 2021–2035 se bo število delovno aktivnih začelo zmanjševati od leta 2027 dalje. In sicer se pričakuje, da se bo število delovno aktivnih v obdobju 2021–2025 povečalo za 49 tisoč (oziroma v povprečju za 10 tisoč na leto). V obdobju 2026–2035 pa se bo njihovo število zmanjšalo za 28 tisoč. V celotnem obdobju 2021–2035 bo neto povečanje števila delovnih mest znašalo le 29 tisoč. Relativni delež zaposlenih v starosti 20–54 let se bo zmanjšal, njegova sestava pa se bo premaknila k starejšim od 50 let. Medtem ko bo neto povečanje zaposlenosti majhno, bo skupno število prostih delovnih mest v obdobju 2021–2035 veliko, in sicer 390 tisoč. Od tega bo 86 % (354 tisoč) ustvarjenih za nadomestitev obstoječih delovnih mest posameznikov, ki bodo trajno zapustili trg dela, ostalo pa bodo nova delovna mesta.

V prvem 5-letnem obdobju napovedi (2021–2025) je skupno število prostih delovnih mest ocenjeno na 169 tisoč. To število še vključuje nova delovna mesta (33 % vseh prostih delovnih mest), večji del pa bo potrebn po nadomestitvi delavcev, ki se bodo upokojili (67 %). V obdobju 2026–2030 se bo skupno število prostih delovnih mest glede na obdobje 2021–2025 zmanjšalo (za 57 tisoč) na 112 tisoč. Nekatera delovna mesta bodo »izgubljena«, povpraševanje po nadomestnih zaposlitvah pa bo pojasnilo celotno število prostih delovnih mest. V naslednjem obdobju napovedi (2031–2035) se bo število novih delovnih mest še dodatno zmanjšalo (za 2 tisoč) na 110 tisoč, izgubilo se bo približno 17 tisoč delovnih mest.

Napoved kaže, da se bo v napovednem obdobju nadaljeval premik zaposlovanja v storitveni sektor. To obsega sektorje kulturnih, razvedrskih in rekreacijskih dejavnosti; IKT; strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti; pa tudi zaposlovanje v dejavnostih, povezanih s prehodom na zeleno gospodarstvo (kot je oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in skrb za okolje), in v zdravstvu ter socialnem varstvu - povezano s staranjem prebivalstva.

Večina prostih delovnih mest v obdobju 2021–2035 bo v poklicih, kjer se potrebuje visoko usposobljene zaposlene. Največ prostih delovnih mest bo v poklicni skupini strokovnjaki (137 tisoč), skoraj 50 % od teh bo posledica na novo ustvarjenih delovnih mest. Število prostih delovnih mest bo visoko v poklicni skupini poklici za storitve in prodajalci (51 tisoč) ter pri poklicih za neindustrijski način dela (49 tisoč), ki vključuje gradbince, kovinarje, strojne mehanike, monterje in serviserje, predelovalce živil, obdelovalce lesa. Relativno veliko povpraševanje po teh poklicih bo posledica izvajanja večjih infrastrukturnih projektov, ki se bodo izvajali v tekočem desetletju. V teh skupinah poklicev bo ustvarjeno tudi nekaj novih delovnih mest, vendar bo to veljalo le v obdobju 2021–2025. V preostalem obdobju bodo prosta delovna mesta večinoma nadomestne narave.

⁹ Analiza razmer na trgu dela in projekcija potreb gospodarstva in javnega sektorja, MDDSZ, Služba za analize in razvoj, julij 2021.

OBDOBJE 2021-2035, V TISOČ	NOVA/ IZGUBLJENA DELOVNA MESTA	NADOMEŠČANJE UPOKOJITEV	PROSTA DELOVNA MESTA
Strokovnjaki	67	70	127
Poklici za storitve, prodajalci	9	42	51
Poklici za neindustrijski način dela	0	49	49
Tehniki in drugi strokovni sodelavci	-19	55	36
Poklici za preprosta dela	-1	37	36
Upravljalci strojev in naprav, industrijski izdelovalci in sestavljalci	-6	34	28
Uradniki	-5	27	22
Zakonodajalci/visoki uradniki/ Menedžerji	-5	20	15
Kmetovalci/gozdarji/ribiči/lovci	-4	18	14
Vojaški poklici	-1	3	2

Vir: napoved MDDSZ_SAR

Obseg in struktura ekonomskih migracij¹⁰ v Sloveniji sta podobna kot v starih članicah EU, le ciklični nihaji so izrazitejši. Trendno naraščanje odseljevanja presega ustrezno priseljevanje, kar dolgoročno resno ogroža normalno delovanje nekaterih segmentov gospodarstva in zato tudi potencialno blagostanje prebivalstva ter da ekonomske migracije trenutno najbolj ogrožajo normalno delovanje zdravstvenega sistema.

¹⁰ Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji – kakšne so potrebe in viri? Velimir Bole in Peter Vunduk, EIPF, Ljubljana, 2019

Omenjena analiza izpostavlja, da lahko Slovenija zaradi nižjega pričakovanega dohodka kot ciljna država priseljevanja konkurira večini razvitih (starih) članic EU le s prilagajanjem ostalih determinant priseljevanja, predvsem s podpiranjem regionalnih kontaktnih migracijskih mrež, z zmanjševanjem stroškov-tveganj migracije (jasnih in enostavnih postopkov za pridobivanja delovnih dovoljenj, postopkov za pridobivanje zaposlitve ter ureditvijo pravne varnosti zaposlenih priseljencev) ter pri trendno rastočem priseljevanju (trenutno še zlasti v zdravstveni negi in v socialnovarstvenih storitvah in programih) s pospeševanjem – poenostavljanjem postopkov trajne integracije, še zlasti za priseljence iz izvornih držav, ki niso članice EU. Zaradi velikih oportunitetnih stroškov odseljevanja rezidentov (zaposlenih) z visoko ravno znanja je treba s sporazumi urediti, da ciljne države refundirajo stroške šolanja ali pa zakonsko urediti zasebno refundiranje stroškov javnega šolanja.

Študija ugotavlja, da trendno neto odseljevanje lahko bistveno spremeni obseg in strukturo aktivnosti in usposobljenosti prebivalstva, kar lahko opazno zmanjša dolgoročno vzdržnost gospodarskega razvoja in zato blagostanje prebivalstva. Odgovor ekonomske politike je povečati ustrezno priseljevanje, zmanjšati odseljevanje ali pa sistem izobraževanja mladih, ki vstopajo na trg dela, prilagoditi trendnim ekonomskim migracijam. Glede prvega so kot potencialne izvorne države priseljevanja najbolj primerne države območja bivše Jugoslavije in nekatere države z območja bivše Sovjetske zveze. Za poklice visoke ravni znanja je z območja bivše Jugoslavije še zlasti primerna Hrvaška, pa tudi Srbija in Makedonija, čeprav so kadrovske tudi te države že precej izčrpane, z območja bivše Sovjetske zveze pa Belorusija, pa tudi Ukrajina, Gruzija in Armenija.

Pomembni so tudi rezultati, ki jih je pokazala analiza Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, in sicer, da se bo obstoječe izrazito pomanjkanje delovne sile v socialnem varstvu v prihodnosti le še stopnjevalo, še posebej na področju varstva starejših. Na to vplivajo sledeči dejavniki:

- Staranje prebivalstva – leta 2022 predstavlja delež starejših od 65 let 20,9%, projekcije EUROPOP2023 pa predvidevajo, da bo ta delež leta 2050 znašal 30%, od tega naj bi delež starejših od 65 let znašal slabo četrtno.
- Spremembe normativov za zaposlene v domovih za starejše, posebnih socialnovarstvenih zavodih, varstveno delovnih centrih in zavodih za usposabljanje, ki določajo, da se bo do leta 2030 število zaposlenih v obstoječi mreži izvajalcev povečalo za več kot 2200 zaposlitev, brez upoštevanja zvišanja števila uporabnikov, glede na staranje prebivalstva.
- Uvedba sistema dolgotrajne oskrbe, ki bo vsem osebam, ki potrebujejo pomoč, le-to omogočila brezplačno, prav tako pa bo poudarek sistema temeljil na deinstitucionalizaciji oz. oskrbi na domu, ki zaradi narave dela zahteva več kadra na terenu kot institucionalno varstvo.
- Zaradi izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23) in procesa deinstitucionalizacije se pričakuje dvig povprečne starosti uporabnikov, ki bodo vstopali v institucionalno varstvo. Pričakuje se, da se bo znano povečalo povpraševanje po vključitvi v domsko oskrbo starih 70 let ali več, med njimi še posebej starih 90-99 in 80-89 let, ki zahtevajo več oskrbe.

Glede na vse naštetu se predvideva, da bo Slovenija do leta 2030 potrebovali vsaj 10.000 novih zaposlenih na področju socialnega varstva.

Z vidika celotnega upravljanja z migracijami je Republika Slovenija v zadnjih letih postala pomembna tudi iz vidika velika prehoda števila oseb, ki zaprošajo za mednarodno zaščito tako v Republiki Sloveniji, kot tudi v drugih EU+ državah, pri čemer statistični podatki Republiko Slovenijo uvrščajo med izrazito tranzitno državo, zaradi česar se opaža trend povečanega pritiska na sprejemni in azilni sistem, saj se konstantno povečuje število prosilcev za mednarodno zaščito, ki po nekaj dneh zapustijo

Republiko Slovenijo. V zadnjem letu pa Agencija Evropske unije za azil (EUAA) in Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) poročata o spremembi Zahodno-balkanske poti, kamor se v poročilih kot del le-te omenja tudi Republiko Slovenijo¹¹.

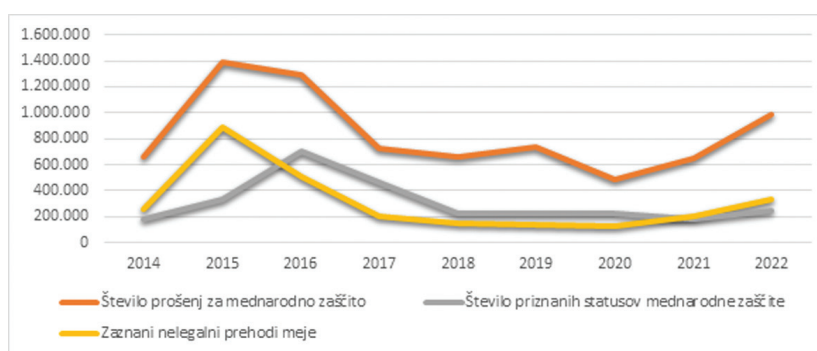
Tako Republika Slovenija kot tudi EU+ države se v zadnjih letih srečujejo z neproporcionalnim številom oseb, ki zapošajo za mednarodno zaščito, zaradi česar so azilni in migracijski sistemi pod nesorazmernim pritiskom, kar je v letu 2022 še dodatno otežilo veliko število razseljenih oseb iz Ukrajine zaradi ruske invazije, ki se ocenjuje kot največja prisilno razselitev od druge svetovne vojne.

V letu 2022 se je nadaljeval povečan pritisk na zunanje meje EU, kjer je že drugo leto zapovrstjo opazen trend povečanja prihodov. Frontex je na podlagi preliminarno prejetih podatkov poročal o povečanju za 64 % v primerjavi z letom 2021 (pri čemer niso zajeti podatki prihodov razseljenih oseb iz Ukrajine). V letu 2022 je bilo vloženih okoli 995.000 prošelj za mednarodno zaščito, kar je za eno polovico več kot v 2021 in za dve petini več kot pred pandemijo Covid v 2019, poleg tega pa je v EU+ državah registriranih 4 milijone ljudi na podlagi Direktive o začasni zaščiti¹².

Medtem ko številke na ravni EU+ ostajajo še vedno pod ravnijo leta 2015, je število prošelj v nekaterih državah EU+ preseglo zabeležene vrednosti, pri čemer so najbolj izpostavljene Francija, Španija in Avstrija, ki jim sledijo Ciper, Bolgarija, Irska, Hrvaška, Romunija, Slovenija, Estonija, Portugalska in Latvija. Nizozemska, Belgija, Švica, Poljska, Finska, Norveška, Danska in Slovaška pa so v letu 2022 beležile največ prošelj od leta 2016, kar nakazuje na trend, ki je razviden tudi iz grafa, pri čemer EU+ države zaenkrat povečanje pripisujejo večjemu številu oseb iz Ukrajine, ki so namesto za začasno zaščito zaprosile za mednarodno zaščito.

Že deseto leto zapored¹³ v absolutnem smislu ostaja Nemčija po številu prejetih prošelj za mednarodno zaščito na prvem mestu, v letih 2014 in 2015 sta ji sledili Švedska in Madžarska, v naslednjih letih pa so največ prošelj poleg Nemčije prejele predvsem Francija, Italija, Grčija in Španija. Avstrija je od leta 2020 dalje relativno najbolj obremenjena država članica glede na število prebivalstva, sledi ji Ciper. Po številu prebivalcev je med prvimi sedmimi državami članicami tudi Slovenija, ki je bila leta 2020 celo tretja država članica po številu vloženih prošelj za mednarodno zaščito na 1000 prebivalcev.

Slika 9: Statistični podatki za EU+ države v letih 2014-2022



Vir: EUAA

¹¹ Vir: EUAA in ISAA poročila.

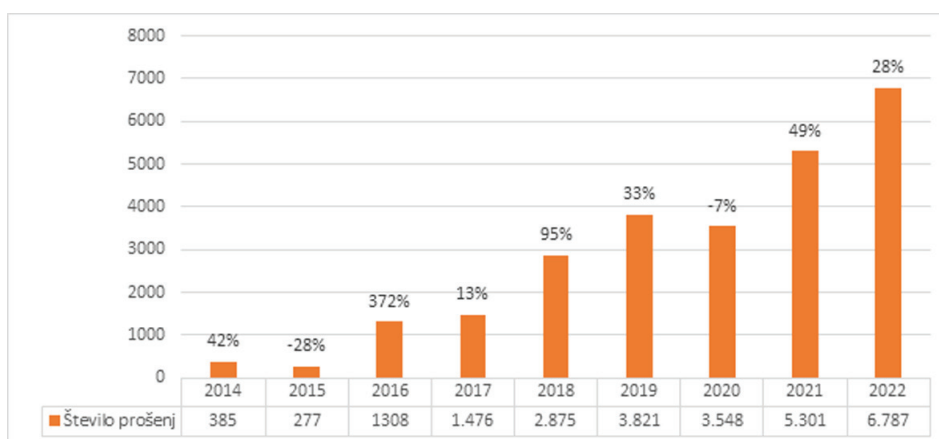
¹² Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb; UL L 212, 07.08.2001, str. 12-23.

¹³ Primerjava podatkov od leta 2014 do vključno aprila 2023.

Na ravni EU+ je bila v letu 2022 stopnja priznavanja na prvi stopnji 39 %, kar pomeni, da je bilo od 645.000 izdanih odločitev 251.000 rešenih pozitivno oz. je bil toliko osebam priznan status mednarodne zaščite. Največ statusov mednarodne zaščite je bilo v letu 2022 priznanih državljanom Sirije (94 % vseh vloženih prošenj s strani državljanov Sirije), Ukrajine (86 %) in Eritreje (84 %). Najnižjo stopnjo priznavanja so na drugo strani imeli državljani Tunizije (2 %), Maroka (5 %), Venezuele (4 %), Kolumbije (6 %), Albanije (6 %), Bangladeša (4 %), Gruzije (4 %) in Pakistana (9 %). Nižja stopnja je značilna tudi za države, ki so izvzete iz vizumske obveznosti za vstop v EU in se nahajajo v bližini EU, kamor spadajo predvsem države Zahodnega Balkana.

Tudi v letu 2023 se nadaljuje trend povečevanja števila vloženih prošenj za mednarodno zaščito, pri čemer zadnji statistični podatki kažejo, da se je število povečalo za 32 % v primerjavi z istim obdobjem lani (prvih pet mesecev), in sicer 404.452 prošenj.

Slika 10: Število prošenj za mednarodno zaščito med leti 2014 in 2022 v Sloveniji



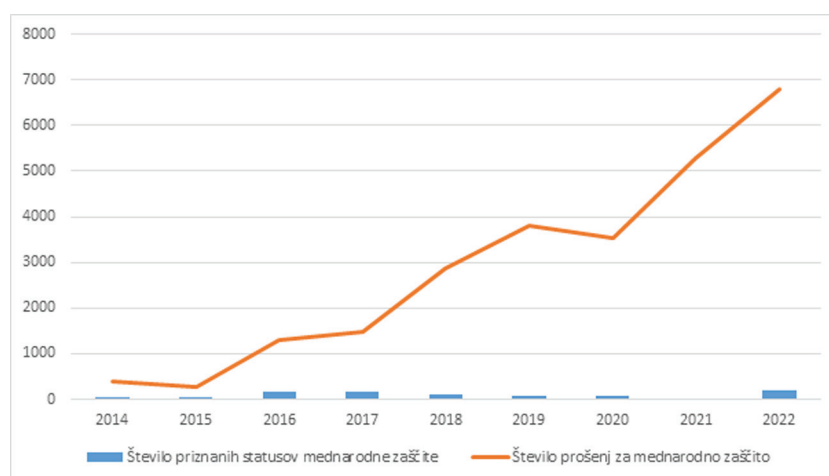
Vir: MNZ

Tudi v Republiki Sloveniji se v zadnjih letih povečuje število vloženih prošenj za mednarodno zaščito. V letu 2022 je bilo skupno vloženih 6.787 prošenj, kar predstavlja 28 % povečanje v primerjavi z letom 2021. V letu 2022 so 19 % vseh vloženih prošenj vložili državljani Afganistana, kar je sicer nekaj manj kot v letu 2021, nadaljeval se je trend prihoda večjih družin. V letu 2022 je bil opazen porast vloženih prošenj s strani državljanov Kube in Indije. Beležen je bil tudi znaten prihod prosilcev za mednarodno zaščito iz afriških držav (Burundi, Gambija, Gana, Togo, Kamerun, Demokratična Republika Kongo, Gvineja, Mali, Senegal).

V letošnjem letu je bilo (do 30. 5. 2023) vloženih 2.507 prošenj za mednarodno zaščito, od tega daleč največ prošenj državljanov Maroka, sledijo pa državljani Alžirije, Indije, Pakistana in Kube.

V letu 2022 se je nadaljeval tudi trend samovoljnega zapuščanja Republike Slovenije, pri čemer je 97–98 % prosilcev po 5–7 dneh zapustilo Republiko Slovenijo. Ta se nadaljuje tudi v letu 2023, in sicer je Republiko Slovenijo zapustilo 90 % odstotkov prosilcev, ki se v azilnem domu zadržijo v povprečju 15 – 16 dni. Navedeno odraža tudi slika 10, iz katere je razviden razkorak med številom prošenj in številom priznanih statusov mednarodne zaščite.

Slika 11: Rast števila prošelj za mednarodno zaščito v primerjavi s številom priznanih statusov mednarodne zaščite v obdobju med leti 2014 in 2022



Vir: MNZ

Leta 2020 je Republika Slovenija priznala 89 statusov mednarodne zaščite, kar se je v letu 2021 zmanjšalo za 81 % (17 oseb). V letu 2022 je spet naraslo na 203 osebi, predvsem zaradi prihoda državljanov Ukrajine (od 203 je bilo kar 158 oseb državljanov Ukrajine), od tega 39 statusov begunca in 164 statusov subsidiarne zaščite. V letu 2023 je bilo do 31. 5. priznanih 32 statusov mednarodne zaščite. Tudi v letu 2023 je bilo največ statusov mednarodne zaščite priznanih državljanom Ukrajine (19).

Kot že omenjeno, azilni in sprejemni sistemi tako držav članic kot tudi Republike Slovenije pa od začetka 2022 niso bili obremenjeni le zaradi povečanega števila prošelj za mednarodno zaščito, ampak tudi iz razloga zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam, ki je bila zaradi vojaške invazije na Ukrajino aktivirana z izvedbenim sklepom Sveta Evropske Unije. Od 24. februarja 2022 do maja 2023 je tako Evropo prispelo že več kot 8 milijonov razseljenih oseb iz Ukrajine, predvsem preko Poljske, Slovaške, Madžarske in Romunije, v tem času pa je na ravni EU status začasne zaščite pridobilo že okoli 4,1 milijon razseljenih oseb iz Ukrajine.

Tako je bilo v Republiki Sloveniji na podlagi Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb¹⁴ v obdobju od 10. 3. 2022 do 30. 5. 2023 vloženi 9.273 vlog za priznanje začasne zaščite, od katerih so upravne enote rešile 8.973 vlog ter 8.498 osebam priznale začasno zaščito.

Ker je narava samega konflikta nepredvidljiva se lahko v prihodnjih mesecih pričakuje tudi še večje število prihodov iz Ukrajine, ki ga trenutno predstavlja več žensk in otrok (približno dve tretjini), ob morebitnem končanju konflikta pa bi se tem lahko pridružili tudi moški, še posebej ob predpostavki, da so številni izgubili svoje domove. Na ravni EU so tako bili izpostavljeni številni izzivi, ki jih bodo države članice morale nasloviti, med katerimi je tudi vključitev na trg dela.

¹⁴ Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo

Globalni pristop k vprašanju migracij in razvoja pomeni sodoben pristop, v ospredju katerega je razumevanje vseh vidikov migracij in izboljšanje ukrepov za upravljanje migracij. Vlada Republike Slovenije je v trenutnih razmerah prepoznala pomen celovitega pristopa k upravljanju migracij, dejstvo da parcialni ukrepi brez konteksta ne vodijo do zelenega cilja ter da je migracije treba obravnavati večplastno, celostno in dolgoročno. Navedeno izhaja tudi iz Koalicijskega dogovora 2022-2026, ki predvideva iskanje celovitih rešitev na področju migracij z izdelavo nove migracijske strategije, ki bo upoštevala spreminjajoč globalni kontekst ter dogajanje v naši okolici ob absolutnem spoštovanju človekovih pravic ter s poudarkom na varovanju ranljivih kategorij. Dogovor poudarja tudi pregon organiziranih kriminalnih združb, ki se ukvarjajo s tihotapljenjem ljudi, zagotavljanje varnejših migracijskih poti ter učinkovitih azilnih postopkov, ki bodo spoštovali temeljne človekove pravice in svobosčine. Naslavlja tudi potrebe gospodarstva in storitve javnega sektorja pri zaposlovanju tujcev iz EU in tretjih držav ter učinkovitejši nadzor nad zaposlovanjem tujih delavcev, kjer je izkazano največje tveganje za množično zlorabo pravic delavcev.

Navedeni cilji imajo podlago tudi v dveh temeljnih političnih dokumentih na tem področju, to je Resoluciji o imigracijski politiki iz leta 1999 in Resoluciji o migracijski politiki iz leta 2002, poleg tega pa tudi v mednarodno-pravnih aktih, zakonodaji EU in nacionalni zakonodaji s področja migracij.

V Resoluciji o imigracijski politiki, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije sprejel leta 1999¹⁵, je kot celovita imigracijska politika definirana taka politika, ki bo sposobna obravnavati vse oblike migracij in se odzivati na različne izzive, ki zahteva celovito normativno ureditev in njeno izvajanje, temelječe na določitvi za to področje pristojnih organov odločanja in upravljanja.

Kot temelji imigracijske politike so bili določeni:

- svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja vzrokov množičnih migracij;
- aktivna slovenska politika v evropskem prostoru;
- aktivna slovenska politika s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi;
- zaščita in pomoč beguncem ter drugim iskalcem azila ter osredotočenje na možnosti vračanja;
- regulacija priseljevanja;
- preprečevanje nezakonitih migracij;
- integracija;
- stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu.

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije¹⁶, sprejeta v Državnem zbor Republike Slovenije leta 2002 je dopolnila načela in cilje Resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije ter opredelila, da morajo novo dinamiko migracijskih tokov spremljati nove oblike upravljanja z migracijami. V resoluciji je zapisano: »Z zmanjšano rastjo priliva v aktivno prebivalstvo v kontekstu vedno večje potrebe po delavcih, še posebno visoko strokovno usposobljenih, v nekaterih primerih pa tudi nekvalificiranih, se v začetku 21. stoletja v razvitem svetu, in še posebno v Evropi, dogajajo velike spremembe, ki ne učinkujejo le na intenzivnost in kvaliteto migracijskih tokov, z novimi smermi in regijami, ki se vpletajo v ta proces, temveč tudi na reakcije držav in skupnosti držav na migracijske fenomene.

¹⁵ Uradni list RS, št. 40/99

¹⁶ Uradni list RS, št. 106/02

Rastoči trend upravljanja migracij in upravljanja migracijskih politik na regionalnih ravneh, od katerih je Evropska unija najizrazitejša, s hkratno potrebo po upravljanju migracijskih politik na svetovni ravni, lahko vidimo kot proces borbe različnih interesov za re/definiranje kategorij migracij in kodificiranje področja dovoljenega in področja nezakonitega gibanja ljudi«. Politika migracij je opredeljena kot tematsko področje, ki je z lastno strategijo, načeli, izhodišči in pravili integralna in fleksibilna entiteta prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno-kulturnega in političnega razvoja Republike Slovenije.

Glede na svoj univerzalni pomen se temeljna načela oblikovanja migracijske politike Republike Slovenije, ki so bila opredeljena v predhodni resoluciji, niso spremenila in ostajajo:

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti;
- načelo odgovornosti do državljanov in države;
- načelo spoštovanja prava in človekovih pravic;
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti;
- načelo zgodovinske odgovornosti;
- načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja.

Med ukrepi za uveljavitev migracijske politike resolucija predvideva vzpostavitev institucij za funkcionalno in racionalno izvajanje upravnih postopkov, za usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni državnih organov in za vodenje celotne migracijske politike, kar predstavlja tudi sodelovanje s skupnostmi lokalne samouprave in sodelovanje z znanstveno raziskovalnimi in izobraževalnimi ustanovami ter nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij.

Kot ugotovljeno že z resolucijama, je področje migracij dinamično in hitro spreminjajoče se področje, ki zahteva hitro prilagajanje novim razmeram. V zadnjih letih se je na področju migracij v Republiki Sloveniji zgodilo nekaj prelomnih trenutkov. Republika Slovenija se je v letih 2015 in 2016 soočila z migracijskim pritiskom, implementirala ukrepe za učinkovito obvladovanje migracijskega pritiska, sodelovala v projektih solidarnosti in delitve bremen med državami članicami EU, pojavili so se novi varnostni izzivi, povezani z migracijami, hkrati pa je glede na gospodarske razmere jasno tudi, da Republika Slovenija potrebuje tujo delovno silo, kar je postalo posebej izrazito po epidemiji COVID - 19. Pomemben vpliv na upravljanje z migracijami ima tudi dejstvo, da je Republika Hrvaška v letu 2023 vstopila v Schengensko območje.

Glede na navedene prihodnje negativne demografske trende pa mora Strategija Vlade Republike Slovenije na področju priseljevanja upoštevati tudi pomen in namen Strategije dolgožive družbe¹⁷, ki jo je Vlada Republike Slovenije sprejela julija 2017. Čeprav se Strategija dolgožive družbe osredotoča predvsem na ukrepe za kakovostno staranje, bodo imeli pri oblikovanju odgovorov na izzive zaradi demografskih sprememb pomemben vpliv tudi ukrepi na drugih področjih (npr. zakonite migracije).

¹⁷ Strategijo dolgožive družbe je Vlada RS sprejela julija 2017. Gradivo je dostopno na spletni strani: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2017/dolgoziva_druzba/Strategija_dolgozive_druzbe_200717.pdf.

II. STRATEŠKI CILJI

Strateški cilj 1: Zunanje delovanje za zagotavljanje urejenih in varnih migracij s posebnim poudarkom na zaščiti življenj in dostojanstva migrantov Naslavljanje zunanjih (globalnih) vidikov priseljevanja

Podcilj 1.1: Delovanje na multilateralni, regionalni in bilateralni ravni

Eden od stebrov upravljanja z migracijami je zunanje delovanje preko multilateralnega, regionalnega in bilateralnega sodelovanja s poudarkom na zaščiti življenja in dostojanstva migrantov ob upoštevanju temeljnih človekovih pravic.

Slovenija je zagovornica multilateralnega pristopa pri razreševanju migracijskih izzivov in podpira napore mednarodne skupnosti pri boljšem in varnejšem upravljanju migracijskih tokov. Aktivno deluje v okviru Organizacije združenih narodov ter njenih specializiranih agencijah, zlasti Mednarodni organizaciji za migracije in Visokem komisariatu ZN za begunce. Sodeluje pri izvajanju Globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah. Kot članica EU sooblikuje migracijsko politiko EU ter partnerstva s tretjimi državami ter deluje v okviru OECD, kjer posebno pozornost namenja varovanju ranljivih skupin migrantov, hkrati pa pri zasledovanju ciljev migracijske politike upošteva tudi demografske izzive ter aktivnosti usmerjene v zagotavljanje visoke dodane vrednosti.

Slovenija bo tudi v prihodnje z državami izvora in tranzita vzdrževala redne bilateralne stike, v pogovorih izmenjevala stališča, informacije in dobre prakse ter iskala rešitve za konkretne izzive ali odprta vprašanja na področju migracij. Z državami izvora bo obravnavala vprašanja vzrokov migracij ter se dogovarjala o morebitnih projektih humanitarne pomoči, razvojno-tehničnega in gospodarskega sodelovanja. Sodelovanje med državami izvora, tranzita in cilja bo potekalo tudi v okviru regionalnih migracijskih procesov, kot so Budimpeštanski, Praški, Rabatski in Kartumski proces.

Podcilj 1.2: Zaščita življenja migrantov in njihovih temeljnih pravic

Slovenija prispeva k mednarodni solidarnosti za zaščito življenj migrantov in varstvu njihovih temeljnih človekovih pravic z vključevanjem v mednarodne dejavnosti ter sprejemanjem ustreznih ukrepov. Pri tem v skladu dokumenti, ki opredeljujejo zunanjo politiko Slovenije¹⁸, posebno pozornost namenja ranljivim skupinam, kot so otroci (še posebej otroci brez spremstva ali tisti, ki so ločeni od družin), ženske v stiski, pripadniki etničnih in verskih manjšin, žrtve nasilja, starejši, invalidne osebe in drugi.

Podcilj 1.3: Odpravljanje vzrokov za migracije

Slovenija z mednarodnim razvojnim sodelovanjem in humanitarno prispeva k bolj uravnoteženemu in pravičnejšemu svetovnemu razvoju ter prevzema del odgovornosti za odpravo revščine in neenakosti ter spodbuja trajnostni razvoj.

¹⁸ Deklaracija o zunanji politiki RS, Strategija zunanje politike RS, Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči in Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči do leta 2030

Načrtovanje in izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije temelji na ciljnih trajnostnega razvoja Agende 2030. Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja predvideva, da je delovanje Republike Slovenije usmerjeno v podporo partnerskim državam pri njihovem uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja, in sicer na štirih izbranih področjih. To so: (i) dostojno delo, produktivna zaposlenost in trajnostni gospodarski razvoj (cilj trajnostnega razvoja št. 8); (ii) miroljubne in vključujoče družbe ter učinkovite, odgovorne in pregledne ustanove (cilj trajnostnega razvoja št. 16); (iii) trajnostni načini proizvodnje in porabe oziroma krožno gospodarstvo (cilj trajnostnega razvoja št. 12) ter (iv) boj proti podnebnim spremembam (cilj trajnostnega razvoja št. 13). Presečni temi mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči sta varovanje okolja ter enakost spolov. Temi sta vključeni v načrtovanje, oblikovanje, izvajanje in evalvacijo posameznih aktivnosti ter razvojnega sodelovanja kot celote.

Človekov razvoj ter pristop, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic sta predpogoj za uresničitev Agende za trajnostni razvoj 2030 ter kot taka, v središču slovenske prizadevanj na področju migracij tako v državah izvora, tranzitnih državah kot v državah gostiteljicah.

S humanitarnim delovanjem bo Slovenija zagotavljala nujno pomoč beguncem in notranje razseljenim osebam, ki so domove zapustili zaradi oboroženih konfliktov, naravnih nesreč ali drugih nesreč velikih razsežnosti. Z reševanjem posledic humanitarnih kriz, krepitvijo odpornosti na krize, zgodnjim opozarjanjem in njihovim preprečevanjem bo poskušala prispevati k odpravljanju temeljnih vzrokov migracij.

Podcilj 1.4: Podnebne spremembe in mobilnost

Zaradi pomembne povezave med podnebnimi spremembami, okoljsko degradacijo ter migracijami in mobilnostjo, ki se kaže v prekomerni porabi in netrajnostno naravnani proizvodnji ter izčrpanju naravnih virov, uničevanju biotske raznovrstnosti ter posledicah podnebnih sprememb, si Slovenija v okviru multilateralnih prizadevanj za globalno prehransko varnost prizadeva za vključujoč in koordiniran pristop pri izgradnji odpornih in trajnostnih oskrbovalnih modelov ter pomen pravice do čistega in zdravega okolja.

Slovenija bo v okviru Evropske unije in na globalni ravni opozarjala na povezavo med vodo in podnebnimi spremembami, na povezavo med vodo varnostjo in mirom ter pravico do pitne vode kot temeljne človekove pravice. S svojim znanjem, tehnologijo, izkušnjami in dobrimi praksami na področju trajnostnega upravljanja z vodami bo prispevala k učinkovitemu in trajnostnemu upravljanju s čezmejnimi vodnimi viri, s tem pa k izgradnji zaupanja in preprečevanju konfliktov.

Podcilj 1.5: Sodelovanje v mednarodnih civilnih misijah kriznega upravljanja

Slovenija kot integralni del celostnega pristopa k migracijam s sodelovanjem v civilnih misijah Evropske unije, Organizacije združenih narodov, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi aktivno prispeva h krepitvi učinkovitosti delovanja organov pregona in pravosodja, krepitvi pravne države, bilateralnemu in regionalnemu sodelovanju, krepitvi odpornosti, demokratičnemu nadzoru varnostnih sil. S tem prispeva k preprečevanju in naslavljanju transnacionalnih varnostnih izzivov, ki so vzrok nedovoljenih migracij, oz prispeva k vzpostavljanju institucionalnega in pravnega stanja v državah izvoza oz tranzita, ki omogoča zakonite migracije. Posebnega pomena pri tem so boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji, terorizmu in radikalizaciji, upravljanju meja, krepitev kibernetске varnosti in večanje odpornosti proti hibridnim grožnjam ter dezinformacijam.

Strateški cilj 2:

Uravnavanje potrebnega priliva v aktivno prebivalstvo Slovenije za spodbujanje priseljevanja zaradi zaposlitve ali dela z namenom zmanjševanja strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela ter izboljšanju razmerja med zavarovanci in upokojenci na družbeno odgovoren način ter upoštevanje globalni kontekst

Podcilj 2.1: Identifikacija potreb po ustrezni delovni sili**Podcilj 2.2: Sklenitev bilateralnih sporazumov o zaposlovanju z določenimi tretjimi državami in mednarodne aktivnosti**

Eden od instrumentov, s katerimi lahko država olajšuje in spodbuja zakonite migracije, so sporazumi o zaposlovanju, s katerimi se ureja zaposlovanje državljanov države pogodbenice na slovenskem trgu dela, določa pogoje in postopek zaposlovanja državljanov pogodbenice, pravice in obveznosti delodajalcev in delavcev migrantov ter spodbujanje integracijskih procesov za vključitev na trg dela in v družbo države zaposlitve. Koncept sporazuma je zgrajen po modelu krožnih migracij in z upoštevanjem etičnega zaposlovanja in preprečevanja bega možganov. Novo zaposlovanje delavcev iz pogodbenic je možno le s predhodnim sodelovanjem službe za zaposlovanje v državi pogodbenici, ki na podlagi vložene potrebe po delavcih izbere ustrezne kandidate, prijavljene pri službi za zaposlovanje in jih posreduje delodajalcu za dokončni izbor ter posreduje tudi zahtevano dokumentacijo. Dodana vrednost sporazuma je predvsem predhodno preverjanje delodajalca s strani službe za zaposlovanje v Sloveniji, ki posredovanje zavrne, če gre za nesolidnega delodajalca oziroma je delodajalec kršitelj delovno pravne zakonodaje. Postopki po sporazumu, ki potekajo v sodelovanju med službami za zaposlovanje držav pogodbenic, so namenjeni boljši informiranosti in predvsem zaščiti tujih delavcev pred morebitnimi zlorabami, ki bi jim bili izpostavljeni na slovenskem trgu dela, olajšujejo in pospešujejo pa tudi postopke pri pristojnih organih. S sporazumi se lahko dogovori tudi izvajanje pred integracijskih ukrepov, ki se bi jih delavci lahko udeležili še v domači državi v času ko tečejo postopki pridobivanja ustreznih dovoljenj za prebivanje in delo v Republiki Sloveniji, kot na primer seznanjanje s kulturo Republike Slovenije, učenje osnov slovenskega jezika, seznanjanje s pogoji prebivanja in dela v Republiki Sloveniji.

Predvsem je pomembno poudariti, da države gostiteljice s sporazumi zagotavljajo višji nivo pravne zaščite za delavce migrante – ščitijo jih pred zlorabami s strani delodajalcev, utrjujejo dostop do socialne varnosti in jim dajejo informacije in pomoč, kadar je treba. Zato je smiselno, da so med državama, ki sklepata sporazum o zaposlovanju, urejene tudi pravice iz naslova socialne varnosti za delavce, ki se gibljejo med dvema državama.

Slovenija bo pri sklepanju sporazumov težila k enotnemu pristopu, ki bo zagotovil, da delavci migranti ne bodo oškodovani iz naslova pravic iz socialne varnosti. Ena izmed možnosti za tiste države, s katerimi sporazum o socialni varnosti še ni sklenjen, bi bilo tudi sklepanje kombiniranega sporazuma, ki bi vseboval tako določbe s področja koordinacije sistemov socialne varnosti kot tudi določbe o zaposlovanju.

Pri odločanju za sklenitev sporazuma je potrebno usklajeno delovanje z ostalimi deležniki ter vzpostavitev potrebnih integracijskih ukrepov in aktivnosti, ki morajo slediti po vsebini in obsegu povečanemu številu migrantov (posebej iz bolj oddaljenih držav, kjer so večje jezikovne, družbene in kulturne razlike) in pri identifikaciji primernih držav za sklenitev sporazumov upoštevati več vidikov, in sicer ekonomski položaj države, predvsem razlike med pričakovanimi plačami v izvorni državi v primerjavi s Slovenijo, kadrovskega potenciala v državi pogodbenici ter predvsem pravno in institucionalno urejenost države v smislu delujočih institucij v državi izvora, da se lahko vzpostavi ustrezno upravno sodelovanje.

V sporazume mora biti vgrajeno tudi sodelovanje pristojnih institucij v pogodbenicah za spremljanje izvajanja sporazumov in odpravljanje težav pri izvajanju. V času epidemije Covid - 19 je bilo tovrstno srečevanje onemogočeno, v prihodnje pa se mora sodelovanje okrepiti s ciljem izboljšanja zaščite delavcev na slovenskem trgu dela. V tej smeri bodo pripravljene tudi spremembe veljavnih sporazumov s Srbijo in Bosno in Hercegovino, ki bodo omogočile zamenjavo delodajalca v prvem letu zaposlitve ter obveznost za predložitev pogodbe o zaposlitvi v jeziku izvirne države.

Podcilj 2.3: Izboljšanje zakonodajnega okvirja, poenostavitve postopkov zaposlovanja tujcev in odprava administrativnih ovir

Republika Slovenija mora razviti celovit, integriran in dobro delujoč sistem upravljanja zakonitih migracij, ki mora biti usklajen in v povezavi s širšim sistemom upravljanja z migracijami v Republiki Sloveniji ter znotraj EU, ta pa mora biti prilagojen specifičnim pogojem in potrebam na slovenskem trgu dela. To zahteva nenehno spremljanje, prilagajanje in revidiranje zakonodaje s področja zaposlovanja in prebivanja tujcev ter hitro odzivanje države na spremenjene okoliščine in trende globalnega gibanja tuje delovne sile. Pri tem je treba aktivno sodelovati z drugimi zainteresiranimi deležniki civilne družbe in skupno oblikovati sistem upravljanja zakonitih migracij.

Za učinkovito delovanje sistema zakonitih migracij je ključno tudi ustrezno organizacijsko in administrativno okolje, v okviru katerega je treba nasloviti predvsem odpravo administrativnih ovir. Te so že bile identificirane in deloma naslovljene v okviru dela Medresorske delovne skupine za odpravo administrativnih ovir s področja tujcev, delujoče v okviru Ministrstva za javno upravo. Rešitve in predlogi, oblikovani v okviru dela medresorske delovne skupine, se nanašajo na spremembe predpisov in nadzora nad njihovim izvajanjem, predloge posodobitev informacijskih zbirk, digitalizacijo poslovanja ter predloge, ki se nanašajo na organizacijo organov, ki izvajajo predpise.

Za učinkovitejše upravljanje zakonitih migracij, ki bo družbeno odgovorno in v interesu gospodarstva ter v dobrobit tujcev, je tako treba:

- z zakonodajnimi in drugimi ukrepi preprečevati zlorabe pri izdaji dovoljenj za prebivanje;
- krepiti sisteme nadzora nad spoštovanjem delovnopravne in socialne zakonodaje, predvsem z vidika zaščite pravic delavcev in zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti do sistema socialnega varstva države (npr. striktno plačevanje davkov in prispevkov delodajalcev, preprečevanje izogibanja zaposlovanja in dela na črno, preprečevanja nezakonitih oblik posojanja delovne sile);
- celovito preučiti oziroma prevetriti trenutno veljavno zakonodajo s področja zaposlovanja in prebivanja tujcev z vidika poenostavitve, pohitritve ter defragmentacije postopkov pri pridobivanju ustreznih dovoljenj za vstop in prebivanje (tudi delo) v Republiki Sloveniji – npr. vzpostavitev oziroma razširitev hitrih postopkov (npr. uvedba hitrih postopkov za zaupanja vredna podjetja ali posameznike) z namenom olajšanja in poenostavitve postopkov pridobivanja vseh potrebnih dovoljenj;
- izboljšati dostopnost relevantnih informacij za slovensko gospodarstvo oziroma tuje delavce (npr. vzpostavljanje info točk v tretjih državah ter preko uvajanja sodobnih digitalnih orodij);
- realizacija identificiranih možnosti za izboljšave in poenostavitve postopkov ter sprejem ustreznih ukrepov na področju zakonodaje, preučitev možnih organizacijskih sprememb kot tudi aktivnosti v smeri digitalizacije postopkov;
- nadaljevati odpravljanje administrativnih ovir in uresničevanje tretje razvojne prioritete Slovenije (npr. krepitev elektronskega poslovanja z državo – elektronske vloge za pridobitev vseh vrst dovoljenj).

Podcilj 2.4: Vzpostavitev sheme preverjanja dejanskih poklicnih izkušenj

S prenosom Direktive (EU) 2021/1883 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namen visokokvalificirane zaposlitve (Direktiva o modri karti), ki omogoča, da se poleg formalne izobrazbe za namen visokokvalificirane zaposlitve upoštevajo tudi pridobljene poklicne izkušnje, se bo vzpostavila shema preverjanja dejanskih poklicnih izkušenj.

Direktiva določa merila za sprejem državljanov tretje države. Prosilec za modro karto EU za neregulirane poklice bo moral predložiti dokumente, ki potrjujejo ustrezne visoke poklicne kvalifikacije, povezane z delom, ki ga bo opravljal. Visoke poklicne kvalifikacije se bodo dokazovale z dokazilom o visokošolskih kvalifikacijah (diploma, spričevalo ali drugo dokazilo o formalnih kvalifikacijah) ali visoki poklicni usposobljenosti (znanje, spretnosti in kompetence, potrjene s poklicnimi izkušnjami na ravni, primerljivi z visokošolskimi kvalifikacijami). Dejansko opravljanje poklica, na ravni, primerljivi z visokošolskimi kvalifikacijami, se bo lahko dokazovalo tudi s preverjanjem praktičnega znanja.

Za namen preverjanja dejanskega opravljanja poklica se prevede vzpostavitev sheme potrebnih znanj, spretnosti in kompetenc, ki so relevantne za poklicno področje oziroma področje dejavnosti, kot standard temeljnih znanj, veščin oziroma kompetenc, ki jih mora kandidat obvladati za opravljanje zahtev delovnega mesta pri delodajalcu. Shema bi pripravile delodajalske organizacije, ki bi organizirale postopek preverjanja dejanskih poklicnih izkušenj in izbrale izvajalca, ki bi (na stroške delodajalca, ki ima namen zaposliti konkretnega delavca) izvedel preverjanje in izdal listino, s katero bi potrdil, da ima kandidat potrebne kompetence oziroma dejanske poklicne izkušnje za opravljanje dela na razpisanem delovnem mestu. Taka listina bi veljala samo v postopku zaposlitve pri tem delodajalcu oziroma v postopkih pridobivanja enotnega dovoljenja za delo in prebivanje tujca.

Predlagan sistem ne bi nadomeščal že vzpostavljenih shem nacionalnih poklicnih kvalifikacij in ne bi potrjeval neformalno pridobljenih znanj za druge postopke razen za zaposlitev pri konkretnem delodajalcu oziroma zamenjavo delodajalca za delo na enakem delovnem mestu. Prav tako ne bi posegal v sistem reguliranih poklicev, kjer so zahteve in dokazovanje določene s področnimi nacionalnimi predpisi.

Za začetek se predlaga vzpostavitev sheme za poklice na področju informacijsko komunikacijskih tehnologij, v nadaljevanju pa bi se sheme razvijale v skladu s potrebami na trgu dela oziroma potrebami slovenskega gospodarstva. Vsako shemo bi (po predhodni obravnavi socialnih partnerjev) potrdilo ministrstvo, pristojno za delo z ustreznim podzakonskim aktom, predvidenim in dogovorjenim v okviru ZZSDT.

Če bo predlagan sistem v dogovoru s socialnimi partnerji sprejet in umeščen v zakonodajo, bo to tudi na nivoju EU predstavljalo popolnoma nov in inovativen način preverjanja kompetenc tujih delavcev.

Podcilj 2.5: Zaščita pravic delavcev

Z zaščito pravic delavcev v EU se ukvarja tudi nov Evropski organ za delo (ELA), ki si je zadal nekaj pomembnih nalog, in sicer olajšati dostop do informacij in storitev, olajšati sodelovanje in izmenjavo informacij med nacionalnimi organi, usklajevati in podpirati usklajene in skupne inšpekcijske preglede nacionalnih organov, izvajati analize in ocene tveganja v zvezi s čezmejno mobilnostjo delovne sile, podpirati države članice pri krepitvi zmogljivosti, podpirati države članice pri reševanju dela na črno, posredovati v sporih med državami v zvezi z mobilnostjo delovne sile. V ta namen je ELA začela izvajanje različnih informacijskih kampanj: v lanskem letu kampanja o sezonskem delu, s katero želi ozavestiti oziroma opozoriti tako sezonske delavce, njihove delodajalce, nadzorne organe ter najširšo javnost o nujnosti poštenih in varnih delovnih pogojev za sezonske delavce, zaposlene v državah EU; letos kampanja v cestnem prometu (cilj kampanje je seznanitev prevoznikov in voznikov v cestnem prometu o njihovih pravicah in obveznostih, ki jih prinaša Paket mobilnosti), naslednje leto pa bo potekala nova informacijska dejavnost pri napotitvah delavcev v gradbeništvu.

V letošnjem letu se je ELA osredotočila na pomoč državam pri izvajanju nove zakonodaje na področju socialne varnosti v cestnem prometu, tudi v obliki usmerjenih nadzorov.

Med naloge ELA sodijo predvsem: zagotavljanje večje dostopnosti do informacij in storitev za zaposlene in delodajalce, v zvezi z njihovimi pravicami in dolžnostmi v primerih čezmejne mobilnosti, prostega pretoka storitev in koordinacije sistemov socialne varnosti, kar vključuje koordinacijo delovanja evropskega portala za zaposlitveno mobilnost (EURES), olajševanja sodelovanja in izmenjava informacij med državami članicami z namenom ustreznega izvrševanja relevantne zakonodaje EU, koordinacija in podpora usklajenih in skupnih inšpekcijskih pregledov, izvajanje analize in ocene tveganja glede problemov v zvezi s čezmejno mobilnostjo delovne sile, podpora državam članicam pri krepitvi zmogljivosti v zvezi z učinkovito uporabo in izvrševanjem relevantnega prava Unije, podpora državam članicam pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu ter spodbuda za sodelovanje med državami članicami pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu, izvajanje mediacijskih postopkov v sporih med državami EU pri razrešitvi čezmejnih sporov glede uporabe relevantne zakonodaje EU.

ELA predlaga konceptualizacijo tako imenovanega spletnega vozlišča za združevanje informacij na enem osrednjem mestu z modularnim pristopom, ki temelji na izkušnjah s poudarkom na sektorjih, kot je cestni promet. Udeleženci predlagajo osredotočanje na dobre prakse in ne na posamezne preglede. ELA je oktobra 2022 objavila pobudo za izmenjavo oziroma prenos dobrih praks – Call for Good Practices. V letu 2022 je razpis namenjen dobrim praksam na področjih cestnega prometa in sezonskega dela.

Strateški cilj 3:

Zaščita življenja in dostojanstva migrantov ob upoštevanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter načela solidarnosti (mednarodna zaščita, začasna zaščita, zaščita vseh ranljivih kategorij migrantov)

Podcilj 3.1: Zagotavljanje hitrih in učinkovitih postopkov za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite

Republika Slovenija je kot država članica EU zavezana tudi k vzpostavitvi skupne evropske azilne politike oziroma skupnega evropskega azilnega sistema ter k delitvi bremen in solidarnosti med državami članicami EU pri sprejemanju beguncev.

Mednarodna zaščita je v Republiki Sloveniji ustavno varovana kategorija. Za razliko od migracij zaradi ekonomskih, socialnih, zdravstvenih in podobnih razlogov je mednarodna zaščita vrsta prisilne, nenačrtovane migracije, zato je podvržena številnim garancijam in standardom, ki jih predpisujejo predvsem mednarodni akti, ki so jih demokratične države dolžne spoštovati.

Mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji določa tudi skupna evropska azilna zakonodaja (Common European Asylum System). Ključni namen skupne evropske azilne politike je oblikovanje območja svobode, varnosti in pravic, ki bo odprto za vse, ki jih okoliščine prisilijo k legitimnemu iskanju zaščite. Republika Slovenija je kot država članica EU dolžna spoštovati evropsko zakonodajo na področju mednarodne zaščite, ki jo hkrati tudi sama soustvarja in na ta način uveljavlja svoje interese na tem področju.

Skupni in usklajeni postopki za priznanje mednarodne zaščite in poenoteni standardi na področju sprejema v vseh državah članicah EU, še posebej kar se tiče zagotavljanje nekega na ravni EU dogovorjenega dostopa do materialnega sprejema, so tudi ključni dejavnik pri preprečevanju sekundarnih gibanj znotraj EU. V naslednjem koraku je na eni strani treba zagotoviti varne in zakonite poti v EU za osebe, ki bodisi izpolnjujejo pogoje za mednarodno zaščito bodisi obstaja velika verjetnost, da so do zaščite upravičene (npr. preselitev, glej podcilj 4), na drugi strani pa dodatne omejitve in ustrezne sankcije za primere, ko bi ti uporabili sekundarna gibanja (npr. ukinitve drugih ugodnosti).

Za ohranitev verodostojnosti in učinkovitosti instituta mednarodne zaščite ter tudi za delovanje skupnega evropskega azilnega sistema kot celote ključno, da se tako na ravni EU kot tudi nacionalni ravni zagotovijo postopki, ki bodo v največji možni meri ob upoštevanju osnovnih procesnih varovalk omogočali, da se v najkrajšem možnem času po vstopu osebe na ozemlje EU ugotovi, ali oseba zaščito dejansko išče ali pa do le-te ni upravičena. Ti postopki morajo biti hitri in učinkoviti, da se tiste, za katere se ugotovi, da izpolnjujejo pogoje za priznanje mednarodne zaščite, čim prej vključi v družbo ter na drugi strani zagotovi učinkovito vračanje tistih, ki so mednarodne zaščite niso upravičeni, ob hkratnem spoštovanju človekovih pravic in ustreznem upoštevanju procesnih varovalk.

Na nacionalni ravni je mednarodna zaščita urejena v Zakonu o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo, 54/21 in 42/23 – ZZSDT-D; v nadaljevanju: ZMZ-1).

Za realizacijo podcilja je potrebno:

- zagotoviti zadostno število usposobljenega kadra za vodenje postopkov mednarodne zaščite;
- zagotavljanje kontinuiranih izobraževanj javnih uslužbencev s področja človekovih pravic in mednarodne zaščite;
- uresničevanje pogojev za zagotavljanje temeljnih postopkovnih jamstev prosilcev za mednarodno zaščito, posebej ranljivim kategorijam oseb;
- posodobiti obstoječi informacijski sistem na način, da bo zagotavljal sodobno podporo postopkov, njihovo preglednost ter njihovo administrativno razbremenitev.

Podcilj 3.2: Zagotavljanje zadostnih in ustreznih kapacitet za prosilce za mednarodno zaščito

Prosilci za mednarodno zaščito imajo pravico do nastanitve v azilnem domu in njegovih izpostavah. Na območju Ljubljane deluje azilni dom Vič s kapaciteto 350 oseb in izpostava azilnega doma na Kottnikovi ulici s kapaciteto 90 oseb. Obe kapaciteti sta trenutno namenjeni nastanitvi samskih moških, s tem da azilni dom Vič vse bolj postaja sprejemna kapaciteta predvsem za vlagatelje namere. Ranljive kategorije oseb se nastanjuje v izpostavo azilnega doma v Logatcu s kapaciteto 350 oseb, mladoletniki brez spremstva pa se nameščajo v kapacitete Srednje gozdarske, lesarske in zdravstvene šole Postojna

Azilni dom in njegove izpostave so zaradi svoje institucionalne narave namenjene le namestitvi za določen čas, veljavna zakonodaja pa omogoča tudi razselitev prosilcev na zasebni naslov. Tovrstna namestitev tako sprošča sprejemne kapacitete in predstavlja močan motiv za integracijo posameznika. Ker pa zakonodaja ne omogoča več denarne pomoči prosilcem pri razselitvi na zasebni naslov, se za njo odločajo le v manjši meri.

Kapacitete, predvsem azilni dom Vič, so bile v zadnjih letih večkrat presežene, tudi za obdobje daljše od 6 mesecev. Zadostno število kapacitet pomeni kvalitetnejšo oskrbo, ki pripomore k odkrivanju ranljivosti, potencialnih nevarnosti trgovine z ljudmi ter podporo pri integraciji posameznikov v lokalno okolje.

Za realizacijo podcilja je potrebno:

- zagotoviti ustrezne nastanitvene možnosti za ranljive kategorije;
- izbrati nove lokacije znotraj kapacitet države, ki so trenutno proste ali pa niso polno zasedene;
- pripraviti komunikacijsko strategijo Vlade Republike Slovenije, da se lokalne skupnosti ustrezno informira o vzpostavitvi novih kapacitet;
- sprejeti zakonodajo, ki bi celostno urejala področje mladoletnikov brez spremstva, ne samo njihove namestitve;
- spremeniti zakonodajo glede razselitve prosilcev za mednarodno zaščito na zasebni naslov.

Podcilj 3.3: Zagotavljanje zaščite ranljivih skupin migrantov

Republika Slovenija posveča posebno pozornost potrebam najbolj ranljivih skupin ljudi. Ranljive kategorije oseb s posebnimi potrebami so zlasti mladoletniki, mladoletniki brez spremstva, invalidne osebe, starejše osebe, nosečnice, starši samohranilci z mladoletnim otrokom, žrtve trgovanja z ljudmi, osebe z motnjami v duševnem razvoju, osebe s težavami v duševnem zdravju in žrtve posilstev, mučenja ali drugih težjih oblik psihičnega, fizičnega in spolnega nasilja.

Ranljive kategorije oseb se nastanjuje v izpostavo azilnega doma v Logatcu s kapaciteto 350 oseb. Mladoletniki brez spremstva se na podlagi sklepov Vlade Republike Slovenije nameščajo v kapacitete Srednje gozdarske, lesarske in zdravstvene šole Postojna. Tja se namestijo po določitvi zakonitega zastopnika in podaji prošnje za mednarodno zaščito, medtem ko so predhodno nastanjeni v izpostavi azilnega doma. Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (v nadaljevanju: Urad) je pripravil osnutek Uredbe o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva, ki znotraj trenutnih zakonodajnih možnosti čim bolj celovito ureja to področje. Poleg tega bo pozornost potrebno nameniti tudi osebam ob dopolnitvi polnoletnosti, saj jih te uredba zaradi trenutnih zakonodajnih ovir ne obravnava.

V skladu z določbo 1. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah so mladoletne osebe vse tiste osebe, ki so mlajše od 18 let oziroma po slovenski zakonodaji še niso polnoletne. V teh primerih govorimo o ranljivi skupini oseb, ki so lahko zaradi dolge poti izpostavljeni različnim oblikam ogroženosti, zaradi tega je zanje tudi določena posebna skrb in dodatna pozornost. V zvezi z mladoletnimi osebami v okviru migracijske situacije zaznavamo naslednje situacije:

- da potujejo skupaj s svojimi starši ali skrbniki;
- da potujejo z osebo (ali več osebami), torej so jih njihovi starši izročili znancem, svojcem, sorodnikom (iz iste vasi oziroma kraja);
- da potujejo sami znotraj migrantske skupine;
- da potujejo z osebo (ali več osebami), ki so jih srečale, oziroma z migranti, s katerimi so se našli na skupni migracijski poti;
- da so jih migranti vzeli biološki družini ali pravemu skrbniku ter jih zlorabili za hitrejše potovanje naprej v EU (prednostna obravnava pri uradnih osebah, prevozih, dodatni oskrbi ipd.);
- da so jih neznane osebe v migrantski skupini zapustile in so tako ostale prepuščene same sebi (zapuščene, zapostavljene mladoletne osebe);
- da so se izgubile oziroma so pogrešane.

Mladoletniki niso edina ranljiva kategorija, saj so med prosilci za mednarodno zaščito tudi osebe s težjimi duševnimi boleznimi, invalidne osebe, osebe s hudimi travmatskimi izkušnjami, za katere bi bilo potrebno vzpostaviti posebne kapacitete.

Tudi prosilci za mednarodno zaščito lahko postanejo morebitne žrtve trgovine z ljudmi. V Republiki Sloveniji sta spolno izkoriščanje in izkoriščanje prostitucije še vedno najpogostejše zaznani in preiskovani obliki izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi. Zaznane so tudi druge oblike trgovine z ljudmi, ki se kažejo v prisilnem delu, služabništvu in prisilnem izvrševanju kaznivih dejanj, vendar pa so te oblike izkoriščanja zaznane in preiskovane v manjšem obsegu. Naznanitve kaznivih dejanj trgovine z ljudmi so redke, žrtve pa so identificirane predvsem na podlagi dejavnosti policije in nevladnih organizacij, ki delujejo na področju boja zoper trgovino z ljudmi.

Naslednja ranljiva skupina, ki ji je treba posvečati pozornost, so ženske. Ženske so lahko žrtve nasilnih kaznivih dejanj tako v matični državi kot na migracijski poti. Verjetnost je tudi, da morajo potovati skupaj z osebo, ki izvaja nasilje. Tudi v teh primerih policija izvaja ukrepe z zaščito žrtve.

Podcilj 3.4: Naslavljanje problematike sovražnega govora in drugih oblik sovražnosti proti tujcem

Okrepljen migracijski tok ter s tem povečana prisotnost tujcev v Republiki Sloveniji, se vzporedno z okrepljenimi proti tujcem nastrojenim politikam nekaterih držav članic EU, odraža tudi v sovražnosti do tujcev oz. depriviligiranih skupin kot so begunci, prosilci za mednarodno zaščito, slabše integrirani tujci s slabim gmotnim, socialnim stanjem. Sovraštvo in nestrpnost do tujcev v Sloveniji sta neprimerljivi tako po obsegu kot vsebini, s tistimi v drugih državami članicami EU. Vendar je prisotno, trendi gibanja, nenadna krepitev verbalnega nasilja, ter posamezni, za sedaj izolirani primeri fizičnih napadov, pa kažejo na njegov potencial. V večini primerov gre za omejeno izražanje predsodkov, nestrpnosti, pa tudi sovražnih stališč, predvsem do depriviligiranih in marginaliziranih skupin, s strani posameznikov in posameznih skupin, ki ima relativno omejeno sposobnost javnega spodbujanja in razpihovanja. Javni diskurz, povečano problematiziranje v medijih, nesprejemljiva retorika nosilcev javnih funkcij in politikov, kaže na okrepljeno sovražnost do tujcev kar pa se ne odraža v samem številu zaznanih kaznivih dejanj in prekrškov z obeležjem sovraštva.

Pomemben del izražanja/izvajanja sovražnosti se iz fizične oblike seli na splet in je izrazito spodbujeno z dnevnim političnim dogajanjem.

Aktivnosti v povezavi s sovražnim govorom se bodo izvajale skladno z Resolucijo o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023, hkrati pa bo policija še naprej redno analizirala tovrstne pojave, izvajala usposabljanja policistov ter načrtovala delo in ukrepa v zvezi s pojavi kršitev z elementi vzbujanja nestrpnosti.

Skladno z zakonskimi določili (Zakon o tujcih, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja, Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb in drugimi sklepi Vlade RS) Ministrstvo za zdravje skrbi, da je vsaki ranljivi skupini oz. osebi omogočena zdravstvena obravnava, bodisi nujna ali razširjena in se trudi, da je vsem izključenim skupinam zagotovljen dostop do zdravstvene obravnave, v kolikor se v kakšnem primeru pokaže, da je potrebno še kakšno skupino zaščititi se zadeve uredijo na medresorski ravni.

Za realizacijo podcilja je potrebno:

- pozornost nameniti osebam ob dopolnitvi polnoletnosti, saj jih Uredba o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zaradi trenutnih zakonodajnih ovir ne obravnava.

Skladno z zakonskimi določili (Zakon o tujcih, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja, Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb in drugimi sklepi Vlade RS) Ministrstvo za zdravje skrbi, da je vsaki ranljivi skupini oz. osebi omogočena zdravstvena obravnava, bodisi nujna ali razširjena in se trudi, da je vsem izključenim skupinam zagotovljen dostop do zdravstvene obravnave, v kolikor se v kakšnem primeru pokaže, da je potrebno še kakšno skupino zaščititi se zadeve uredijo na medresorski ravni.

Podcilj 3.5: Preselitve oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, iz tretjih držav in s tem spodbujanje zakonitih poti

Po podatkih Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (v nadaljnjem besedilu: UNHCR) je bilo ob koncu leta 2022 na svetu 108, 4 milijona prisilno razseljenih oseb. Od tega je 62, 5 milijonov notranje razseljenih oseb.

Notranje razseljene osebe so osebe, ki niso prestopile meje svoje države in ostajajo pod protektoratom svoje vlade, čeprav je ta razlog za njihovo razselitev. Po ocenah UNHCR so notranje razseljene osebe ena izmed ranljivejših skupin oseb, saj se zatečejo v težko dostopne predele, kjer jim humanitarne organizacije težko dostavijo humanitarno pomoč.

35, 3 milijonov pa predstavljajo begunci. 76 % beguncev in ostalih oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito se nahaja v državah z nizkimi ali srednjimi dohodki. Države, ki gostijo največje število beguncev so Turčija (s 3.535.898 milijona sirskih beguncev in več kot 300.000 beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito iz drugih držav), Iran, Kolumbija, Nemčija ter Pakistan. Glede na število populacije je vsak 6 prebivalec Arube begunec, medtem ko je v Libanonu vsak 7 prebivalec. Več kot 87 % vseh beguncev in ostalih ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito, prihaja iz 10 izvornih držav. Večina beguncev se zaradi konfliktov v državi izvora, vojn ali preganjanja ne more vrniti v izvorno državo.

Preselitve oseb so v tem kontekstu eno izmed orodij, s katerimi je mogoče doseči zaščito najranljivejših kategorij beguncev, ki pa hkrati zanje pomenijo tudi trajno oziroma dolgoročno rešitev ter prihod v državo sprejema na zakonit in varen način. Hkrati je to tudi učinkovit način za okrepitev solidarnosti in delitev odgovornosti. Preselitev oseb iz tretjih držav pomeni nudenje trajne rešitve za najranljivejše kategorije beguncev in begunce, ki so v dolgotrajni begunski situaciji. Preselitve so eden izmed mehanizmov solidarnosti in delitve bremen med državami, ki gostijo največje število razseljenih oseb oziroma beguncev, hkrati pa omogoča varne in zakonite poti v državo sprejema brez tveganih potovanj po morskih ali kopenskih poteh.

Mandat za izvajanje preselitev kot eno izmed trajnih rešitev ima v skladu s statutom in resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov UNHCR. Evropski sklad za azil, migracije in integracijo (AMIF) predvideva posebne finančne spodbude za države članice EU kot podporo projektom preselitev.

Republika Slovenija je prvič sodelovala v shemi preselitev v okviru dogovora EU-Turčija, leta 2019 je bilo v Slovenijo trajno preseljenih 34 sirjskih državljanov.

Vlada Republike Slovenije si bo v duhu globalne in evropske solidarnosti ob upoštevanju regionalnih programov zaščite, kriznih žarišč in razmer v svetu ter sprejemnih in integracijskih zmogljivosti Republike Slovenije prizadevala za spodbujanje zakonitih in varnih poti oseb, ki potrebujejo zaščito, tudi preko preselitev oseb iz tretjih držav v Republiko Slovenijo.

Podcilj 3.6: Priprava Kontingentnega načrta v primeru aktivacije Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb

Institut začasne zaščite je po svojem bistvu primerljiv institutu mednarodne zaščite in predstavlja enakovredno obliko zaščite, kot jo mednarodna zaščita z vidika same zaščite posameznika pred vrnitvijo v državo ali regijo izvora, v kateri bi bilo njegovo življenje ogroženo. Začasna zaščita je namenjena razseljenim osebam, ki so državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so morale zapustiti svojo matično državo ali regijo ali so bile evakuirane, zlasti v odgovor na poziv mednarodnih organizacij, in ki se ne morejo vrniti v varne in trajne pogoje zaradi stanja v tej državi in se lahko štejejo med tiste iz člena 1A Ženevske konvencije ali drugih mednarodnih in nacionalnih instrumentov, ki dajejo mednarodno zaščito, zlasti so to osebe, ki so pobegnile z območij oboroženih konfliktov ali endemičnega nasilja in zelo ogrožene osebe ali tiste, ki so bile žrtve sistematičnega ali splošnega kršenja človekovih pravic.

Začasna zaščita pomeni izredni postopek, ki v primeru množičnega prihoda ali neizbežnega množičnega prihoda razseljenih oseb, zagotavlja takojšnjo in začasno zaščito takšnim osebam, zlasti če obstaja nevarnost, da sistem mednarodne zaščite ne bo zmožen obravnavati prihoda brez neželenih učinkov na njegovo uspešno delovanje v korist omenjenih oseb in drugih oseb, ki prosijo za mednarodno zaščito.

Izkušnja iz leta 2022, ko je bila v Republiki Sloveniji prvič aktivirana začasna zaščita, kažejo, da je bila koordinacija med organi uspešno izvedena, ob zavedanju, da je bilo ob koncu leta 2022 manj kot 9.000 vlog za začasno zaščito. Upošteva potrebo po koordiniranem medresorskem pristopu ter naravi instituta samega, ki pomeni množičen in nenaden prihod oseb, ki jih je treba ustrezno oskrbeti, pa je treba po zgledu podobnega instrumenta na področju mednarodne zaščite vnaprej predvideti različne postopke ter delitev pristojnosti med resorji.

Strateški cilj 4: Naslavljanje nedovoljenih migracij in odpravljanje tveganj za nacionalno varnost v povezavi z organizirano kriminaliteto

Republika Slovenija je kot članica EU in schengenskega skupnega prostora geografsko na tranzitni poti z območja vzhodnega Sredozemlja, prek Zahodnega Balkana, proti državam zahodne in severne Evrope. Migranti z območja vzhodnega Sredozemlja in Zahodnega Balkana predstavljajo večje diaspore v državah zahodne Evrope. V zadnjem desetletju to migracijsko pot množično uporabljajo tudi migranti iz Centralne Azije in Bližnjega Vzhoda. V letu 2022 so državljani Burundija, Indije, Rusije in Kube, Tunizije ter Turčije uporabljali možnost brez-vizumskega režima za potovanje na Zahodni Balkan (Beograd in Sarajevo) in nadaljevanja poti proti državam zahodne in severne Evrope.

Standardi nadzora izhajajo iz Zakonika o schengenskih mejah¹⁹, natančneje pa so opredeljeni v Praktičnem priročniku. Sistem skladnega upravljanja meja (Integrated Border Management) je določen v Uredbi o Evropski mejni in obalni straži²⁰. Celoten sistem nadzora in upravljanja meja je vsakih pet let deležen rednega ocenjevanja v okviru schengenskih evalvacij. Hkrati Frontex vsako leto v skladu z uredbo oceni naše morebitne ranljivosti glede nadzora meje in oblikuje ustrezna priporočila za njihovo odpravo.

19 Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja.

20 Uredba (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624.

Strategija skladnega upravljanja državne meje Republike Slovenije (IBM Strategija)²¹, sprejeta leta 2021, je integrirana v delo vseh sodelujočih organov, kar omogoča pravočasno in ustrezno prilaganje različnim vplivom in grožnjam pri nadzoru državne meje. Strategija sledi Tehnični in operativni strategiji evropskega skladnega upravljanja meja (TO EIBM)²², ki jo je v sodelovanju z državami članicami EU, sprejela agencija Frontex.

Republika Slovenija je s pridružitvijo Hrvaške schengenskemu območju odpravila sistematičen nadzor kopenske meje in hkrati pridobila notranjo mejo, pod katero sodijo tudi letališča za notranje (schengenske) polete in obmorska pristanišča za redne trajektne povezave izključno iz drugih ali v druga pristanišča na ozemlju schengenskih držav, ki se ne ustavljajo v nobenem pristanišču zunaj teh ozemelj.

Kot članica EU je naša država na notranjih mejah zavezana k omejevanju sekundarnih migracij ter preprečevanju in odkrivanju vse drugih oblik čezmejne kriminalitete.

Delo policije pomeni izvajanje splošnih policijskih pooblastil, določenih v predpisih EU, predvsem Zakonu o schengenskih mejah (kontrola znotraj ozemlja) in nacionalni zakonodaji, predvsem Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (npr. ugotavljanje identitete oseb, varnostni pregled, zaseg predmetov) in Zakonu o nadzoru državne meje (npr. izravnalni ukrepi). ZNPPol določa policijska pooblastila in način izvedbe, dodatno pa jih opredeljujejo še Pravilnik o policijskih pooblastilih.

Poudarek pri delu policije temelji na izvajanju izravnalnih ukrepov, s poudarkom na preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju čezmejne kriminalitete. V okviru tega se bo na nesistematičen način, v skladu z ZNDM-2 ter na podlagi analiz tveganj, izvajalo izravnalne ukrepe.

Policija je pristojna za vračanje tujcev, ki nezakonito prebivajo ali so nezakonito vstopili v državo ter ne izpolnjujejo pogojev za vstop in bivanje v državi ter njihovo nastanitev do izvršitve vračanja. Vračanje in nastanitev navedenih tujcev se izvede na podlagi odločbe. Tujce se vrača v države, prek katerih so vstopili v Republiko Slovenijo, in/ali kadar je to mogoče, v državo izvora. Vračanje tujcev, ki jih je po nezakonitem prestopu meje mogoče kmalu vrniti v sosednjo državo, se izvede na podlagi bilateralnih sporazumov za vračanje in sprejem tujcev. Vračanje v države izvora se izvaja v skladu z bilateralnimi in EU sporazumi za vračanje ter na podlagi mednarodne obveznosti vseh držav članic Združenih narodov o sprejemu lastnih državljanov.

Podcilj 4.1: Naslavljanje nedovoljenih migracij

Na podlagi primerjave statističnih podatkov obravnavanih kaznivih dejanjih, kazniva dejanja »Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države« po 308. členu Kazenskega zakonika²³, v povprečju predstavljajo okoli 0,75%²⁴ vseh obravnavanih kaznivih dejanj v Republiki Sloveniji.

Iz podatkov Državnega tožilstva²⁵ na podlagi gibanja letnega števila ovadb za kaznivo dejanje po 308. členu KZ-1 izhaja, da je bilo kaznivo dejanje v strmem porastu od migrantske krize v letu 2015 do leta 2019, ko je doseglo vrh, v letih 2020 in 2021 pa je opazen upad.

²¹ Odlok o Strategiji skladnega upravljanja državne meje Republike Slovenije (IBM Strategija) (Uradni list RS, št. 162/21 in 120/22), Uradni list RS, št. 120/22.

²² Dostopna na: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/IBM/EU_IBM_Brochure_EN.pdf

²³ ?

²⁴ Obdobje 2018-2022/25

²⁵ Spletna povezava do Skupnega letnega poročila o delu državnih tožilstev za leto 2021: <https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poroc%CC%8Cilo%20DT%20za%20leto%202021.pdf>. Trend je razviden tudi iz poročil za prejšnja leta, poročilo za leto 2022 pa še ni na voljo, saj ga mora generalni državni tožilec do 15. 4.2023 poslati ministrici za pravosodje, Državnemu zboru Republike Slovenije in Državnotožilstskemu svetu.

Zaradi prepovedanega prehajanja meje ali ozemlja države so državna tožilstva tako leta 2019 prejela kar štirikrat več kazenskih ovadb, kot prej – za 224 kaznivih dejanj (leta 2018: za 51, leta 2017: za 48 in leta 2016: za 26 kaznivih dejanj). V letu 2020 so državna tožilstva zaradi prepovedanega prehajanja meje ali ozemlja države prejela kazenske ovadbe za 178 kaznivih dejanj, leta 2021 pa za 114 kaznivih dejanj.

V letu 2022 je bilo obravnavano večje število kaznivih dejanj »Prepovedano prehajanje državne meje ali ozemlja države« po 308. členu Kazenskega zakonika, obravnavanih pa je bilo tudi več teh kaznivih dejanj z ugotovljenimi elementi organizirane kriminalitete.

Za ustrezno naslavljanje problematike nedovoljenih migracij bo Policija nadaljevala z ugotavljanjem zakonitosti vstopa v državo in/ali bivanja in sicer na zunanjih mejah pri mejni kontroli (letališča in pristanišča), na notranjih mejah in v notranjosti pa z doslednim izvajanjem izravnalnih ukrepov in poostrenimi ciljnim aktivnostmi policije v notranjosti države.

Izvajala bo dosledno vračanje oseb, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop v Republiko Slovenijo in schengensko območje in sicer na osnovi bilateralnih sporazumov o vračanju in odstranjevanje tujcev v matične države. Izveden bo pregled zakonodaje s področja mednarodne zaščite, da se preprečijo ali omejijo zlorabe instituta mednarodne zaščite, in zagotovi razbremenitev policije z večkratnimi ponovnimi postopki, izvajanjem večkratnih prevozov v azilni dom in podobno. Policija bo stremela k temu, da izkoristi vse pravne možnosti za vrnitev oz. odstranitev vseh tujcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop in bivanje na ozemlju Republike Slovenije.

Izboljšati in nadgraditi je treba tudi sodelovanje s predstavništvii tretjih držav v smislu ugotavljanja in potrjevanja identitete njihovih državljanov, ki so v postopku odstranitve iz države. Posebna pozornost bo posvečena državam, ki predstavljajo največji delež tistih, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi.

Pri vračanju bo Policija intenzivno sodelovala z agencijo Frontex tako na področju izmenjave izkušenj kot pri usposabljanjih, skupnih operacijah vračanja in identifikacijskih postopkih državljanov tretjih držav.

Nezakonito prebivanje

Z vstopom Republike Hrvaške v schengensko območje je slovenska policija prenehala z izvajanjem sistematičnega nadzora meje z Republiko Hrvaško. Omenjeno dejstvo povečuje možnost zlorab zakonitega vstopnega naslova ter zlorab na področju dela, zaposlovanja in samozaposlovanja tujcev.

V skladu z reorganizacijo policije je večinski del nalog, povezanih z vstopom in prebivanjem tujcev prenesen na Policijske postaje za izravnalne ukrepe (v nadaljevanju: PPIU), delno pa tudi na policijske postaje v Skupine za izravnalne ukrepe.

Posamezna PPIU ima skupino za izvajanje izravnalnih ukrepov ter skupino za obravnavo tujcev. Policisti skupin za obravnavo tujcev imajo poleg splošnih veščin tudi posebne veščine ter znanja, ki so potrebna za delo po tujski problematiki. Skupine za obravnavo tujcev bodo izvajale naloge glede nadzora nad nezakonom/zakonomit prebivanjem tujcev in pomoči pri tem ter ugotavljanje fiktivnih prijav prebivališč in izvajanje postopkov s tujci, ki prebivajo na območju Republike Slovenije in EU nezakonito.

Tujce, ki jim bo bila izdana odločba o vrnitvi, bo Policija vzpodbujala, da prostovoljno zapustijo Republiko Slovenijo in s tem območje EU, ter jim pri tem ponudila možnost brezplačnega pravnega svetovanja in pomoči pri vrnitvi v svojo državo, ki ga nudijo nevladne organizacije.

Izboljšati in nadgraditi je treba tudi sodelovanje ter izmenjavo informacij z drugimi organi, ki so pristojni za izvajanje nalog glede prebivanja, dela in samozaposlovanja tujcev ter z organi, ki so pristojni za izdajo dovoljenj za prebivanje. S tovrstnimi službami je cilj izvedba skupnih, celovitih nadzorov nad prebivanjem in zaposlovanjem tujcev.

Podcilj 4.2: Varnostna komponenta

Republika Slovenija je kot članica EU podvržena istim varnostnim grožnjam kot druge države EU, vključno s pojavnimi oblikami resnih in organiziranih oblik kriminalitete. Zaradi objektivnih dejavnikov se narava in obseg teh pojavov v Republiki Sloveniji ponekod pomembno razlikujeta od drugih držav EU.

Na javno varnost Republike Slovenije v veliki meri vplivajo pojavi in procesi, ki potekajo na območju Zahodnega Balkana in v globalni periferiji EU, zlasti regiji MENA (Bližnji vzhod in severna Afrika) ter vojaški spopadi v neposredni bližini vzhodno od EU.

Republika Slovenija je zaradi svoje lege, kulturnih, manjšinskih, jezikovnih in zgodovinskih okoliščin ter geo-ekonomskih interesov pod vplivom procesov, ki oblikujejo politično, družbeno, ekonomsko in varnostno podobo Zahodnega Balkana in posledično tudi organiziranega kriminala.

Varnostno nestabilne razmere na obsežnem območju regije MENA, Afganistana in Pakistana ter socialna in ekonomska negotovost v številnih azijskih in afriških državah, bodo dolgoročno vplivale na problematiko migrantov iz teh območij. Na povečanje migracij vplivajo tudi okoljsko-podnebne spremembe. Balkanska pot je po številu migrantov, ki jo prečkajo, v zadnjem obdobju izmed bolj obremenjenih vstopnih smeri proti EU.

Preprečevanje organizirane kriminalitete v povezavi z migracijami

Namen aktivnosti je oslabiti delovanje organiziranih hudodelskih združb, ki z zlorabo zakonitih instrumentov pridobivajo, zbirajo ali organizirajo nedovoljeno preseljevanje in na takšen način spodbujajo nedovoljene migracije v izvornih državah.

Zaradi same problematike sekundarnih migracij je ob t. i. reaktivnem odzivu treba povečati proaktivne dejavnosti policije, predvsem v obliki odkrivanja, preiskovanja in preprečevanja delovanja organiziranih hudodelskih združb. Dejavnosti policije morajo biti na vseh ravneh usmerjene v zaznave kaznivih dejanj, povezanih z nedovoljenimi migracijami (v povezavi z delovanjem organiziranih kriminalnih združb in terorizma).

Za izvajanje teh ukrepov je treba okrepiti sodelovanje in izmenjavo informacij z Europolom, policijami držav članic EU in tretjih držav. Pri tem je treba spodbujati pravočasno mednarodno izmenjavo ugotovitev in kriminalističnih obveščevalnih podatkov ter izvedbe skupnih preiskav, z namenom usklajenega in učinkovitega preprečevanja nedovoljenih migracij in organizirane kriminalitete. Policija bo izvajala tudi dejavnosti iz projekta Evropske večdisciplinarne platforme proti grožnjam kriminala (EM-PACT) na področju tihotapstva ljudi in povezane dejavnosti iz letnih Operativnih akcijskih načrtov. Pri tem sodelovanju z državami članicami EU, tretjimi državami, Europolom²⁶, Frontexom in Interpolom²⁷.

²⁶ Agencija Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, ang. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.

²⁷ Mednarodna organizacija kriminalistične policije, ang. International Criminal Police Organization.

Preprečevanje trgovine z ljudmi

Trgovina z ljudmi predstavlja kaznivo dejanje, opredeljeno v 113. členu Kazenskega zakonika. Koordinacija dejavnosti in medsebojno sodelovanje vseh institucij in civilne družbe poteka preko Službe za preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi na Ministrstvu za notranje zadeve, Nacionalnega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi ter v okviru delovanja Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi. Dejavnosti se izvajajo na podlagi letnih Akcijskih načrtov za boj proti trgovini z ljudmi.

Policija bo nadaljevala izvajanje dejavnosti, ki bodo usmerjene tudi v prepoznavo drugih, slabše prepoznanih oblik izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi. Ob tem bo posebna pozornost namenjena odkrivanju žrtev trgovine z ljudmi med otroki, delavci migranti, nezakonitimi migranti in drugimi ranljivimi skupinami, tako v postopkih pridobivanja mednarodne zaščite, statusa begunca ter odstranjevanju tujcev iz države.

V skladu s Strategijo EU za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2021–2025 bodo prizadevanja usmerjena tudi v izboljšanje digitalne zmogljivosti služb kazenskega pregona in strokovnega znanja za sledenje tehnološkemu razvoju.

Policija bo na področju boja zoper trgovino z ljudmi še naprej sodelovala z državami članicami EU, s tretjimi državami, agencijama Europol in Interpol ter izvajala dejavnosti iz letnih Operativnih akcijskih načrtov projekta EMPACT - trgovina z ljudmi.

Migracije kot hibridno orodje (instrumentalizacija migracij)

Tuji državni in nedržavni akterji lahko nedovoljene migracije uporabijo kot sredstvo političnega pritiska oziroma kot hibridno orodje za destabilizacijo ter poslabšanje varnostnih, političnih in socialno-ekonomskih razmer v Republiki Sloveniji in v EU. V migrantske tokove se lahko pomešajo tudi pripadniki tujih obveščevalnih služb z namenom prikritega obveščevalnega delovanja proti interesom Republike Slovenije in EU tako na ozemlju Republike Slovenije kot tudi EU.

Slovenija bo še naprej na različnih nivojih sodelovala z drugimi deležniki v EU in širše pri preprečevanju in odzivanju na poskuse instrumentalizacije migracij. Slovenska varnostno-obveščevalna agencija bo skupaj z drugimi pristojnimi organi še naprej spremljala hibridno delovanje državnih in nedržavnih akterjev ter izvajala protiobveščevalne ukrepe na območju Republike Slovenije.

Hkrati pa bo Republika Slovenija opozarjala tudi na dejstvo, da gre pri tovrstnih aktivnostih za zlorabo migrantov kot ranljive kategorije oseb, zato je treba pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti posebno pozornost nameniti tudi spoštovanju njihovih pravic.

Terorizem

Terorizem ostaja prioriteta na EU, regionalni in nacionalni ravni. Ta se hitro spreminja, je izrazito razpršen, raznolik. DČ EU pa tudi sosednje regije se praviloma spopadajo s podobnimi tveganji, zato mora biti naš pristop medsebojno usklajen.

Da bi se osredotočili na pravilne cilje, je treba zagotoviti poenoten in sistematičen način spremljanja varnostnih tveganj v EU in tretjih državah, od koder prihaja grožnja. Okrepiti je treba skupno iskanje učinkovitih protiukrepov in pri tem zagotoviti zadostno mero prilagodljivosti, pravočasno komunikacijo in ustrezno koordinacijo.

Pristop omejevanja terorizma se vedno bolj pomika v preventivni del, kar zahteva izredno horizontalen pristop. To je za EU dodaten izziv, saj v sodelovanje poleg varnostnih subjektov vključuje vedno širši krog deležnikov.

Na področju boja zoper terorizem je ena izmed prioritet preprečevanje nasilnega ekstremizma. Glede na geopolitične spremembe in s tem novo nastajajoče krizna območja, se EU poleg t. i. povratnikov, sooča s številnimi tveganji, povezanimi tako z ukrajinsko-rusko vojno kot s talibanskim prevzemom oblasti v Afganistanu ter krepitvijo terorizma na afriškem kontinentu, zlasti v Centralni Afriki, kar ima lahko posredne varnostne posledice tudi za Evropo. Prav tako so lahko med migranti aktivni ali nekdanji pripadniki terorističnih ter drugih skrajnih in oboroženih skupin, ki pomenijo morebitno grožnjo nacionalni varnosti Republike Slovenije.

Posebna pozornost bo še naprej namenjena problematiki radikalizacije migrantov kot posledice načrtnega delovanja že radikaliziranih posameznikov in skupin, manj uspešne integracije, socialne in kulturne marginalizacije in podobno, ter delovanju skrajnih desničarskih in levičarskih skupin, ki so povezane z migracijami in ki izvajajo napade na migrante, sprejemne centre, nasprotnike migracij ali pa se spopadajo med seboj.

Glede na to, da pri tem obravnavamo izredno občutljive ciljne skupine, kot so begunci, prosilci za mednarodno zaščito, mladi, depriviligirani in državljani EU, mora biti odziv ustrezno prilagojen, primeren in odražati uravnoteženost med spoštovanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin na eni strani ter zahtevami moderne doktrine zagotavljanja varnosti na drugi strani.

Pri obravnavanju terorizma se bo treba bolj osredotočiti na pravočasno odkrivanje dejavnikov tveganja, ki povečujejo ranljivost tako regije kot tudi EU, ter dostop teroristov do sredstev storitve, predvsem orožja, eksploziva, ponarejenih dokumentov in finančnih sredstev.

Žrtve kaznivih dejanj

Žrtvam kaznivih dejanj mora biti zagotovljena ustrezna pomoč in zaščita v predkazenskem in kazenskem postopku ne glede na to, ali gre za državljane Republike Slovenije ali tujce. Oškodovancev (in tudi obdolžencev) kaznivih dejanj ni mogoče razumeti le kot dokaznega sredstva, ampak tudi kot subjekt kazenskega postopka s svojimi pravicami in dolžnostmi.

V zvezi s tem so bili že narejeni pomembni koraki: možnost oprostitve dolžnosti pričevanja zaradi zaščite družinske lojalnosti priče in zaščite pred hudo sramoto, znatno materialno škodo in kazenskim pregonom; celovita ureditev zaščite prič, njihovih bližnjih sorodnikov ter drugih oseb, katerih življenje ali telo je ogroženo zaradi udeležbe v predkazenskem in kazenskem postopku s sprejemom Zakona o zaščiti prič²⁸; uvedba posebno obzirne obravnave žrtev, ki so ranljive, možnost spremstva zaupne osebe v postopku in individualno oceno vsake žrtve, informiranje žrtve tako o njenih pravicah kot tudi o pobegu ali odpustu storilca iz pripora ali zapora in možnost zaslišanja iz varne sobe.

Oblikovana je bila tudi implementacijska skupina, v katero so bili vključeni vsi relevantni deležniki, vključno s predstavniki nevladnih organizacij. Implementacijska skupina je med drugim oblikovala zloženko²⁹ s pravicami žrtev kaznivih dejanj, ki je bila natisnjena v več jezikih, ter delovni pripomoček za oceno ogroženosti žrtev kaznivih dejanj zaradi ponovne in sekundarne viktimizacije, maščevanja in ustrahovanja. Na največjih dveh sodiščih (torej v Ljubljani in Mariboru) sta se oblikovali posebni službi za pomoč in podporo žrtvam kaznivih dejanj, ki so udeleženci sodnih postopkov, največkrat kot priče.

²⁸ (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDoh-2, 110/07 in 30/18; v nadaljevanju: ZZPrič).

²⁹ Informacije za žrtve v predkazenskem in kazenskem postopku so na voljo tudi na naslednji spletni povezavi: [Pravice žrtev in prijava kaznivih dejanj | GOV.SI](#).

Odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih dejanj in njihovim svojcem

Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj trenutno za izplačilo odškodnine poleg materialnih pogojev za priznanje odškodnine določa tudi formalni pogoj za uveljavljanje odškodnine, in sicer državljanstvo Republike Slovenije ali druge države članice Evropske unije. Navedeni zakonski pogoj predstavlja oviro pri uveljavljanju odškodnine za vse državljane tretjih držav, ki so žrtve nasilnih naklepnih dejanj na ozemlju Republike Slovenije, torej tudi za migrante.

Na pobudo Varuha za človekove pravice bo pripravljena novela navedenega Zakona, s katero bo odpravljen ta formalni pogoja državljanstva in bodo pravico do odškodnine, ki jo zagotavlja država, lahko pod enakimi pogoji uveljavljale vse osebe, ki bodo žrtve nasilnih naklepnih dejanj na ozemlju Republike Slovenije, torej tudi migranti.

III. IZVEDBENE AKTIVNOSTI

	CILJ	ROK ZA IZVEDBO	OCENA FINANČNIH SREDSTEV TER VIR FINANCIRANJA
1.	Zunanje delovanje na področju migracij za zagotavljanje urejenih in varnih migracij s posebnim poudarkom na zaščiti življenj in dostojanstva migrantov		
1.1	Multilateralne, EU, regionalne in bilateralne aktivnosti za vzpostavitev varnih, urejenih in zakonitih migracij	stalna naloga	
	Finančna pomoč migracijsko obremenjenih držav preko EU instrumentov	stalna naloga	
	Sodelovanje v večnacionalnih pobudah za upravljanje z migracijami	stalna naloga	
	Aktivnosti za odpravo strukturnih nesorazmerij	stalna naloga	
	Diplomatske aktivnosti za iskanje priložnosti za slovensko gospodarstvo v Sredozemlju, Afriki in na Bližnjem vzhodu	stalna naloga	
	Aktivnosti za ambicioznejše ukrepe glede podnebnih sprememb, trajnostnega razvoja ter pravice do pitne vode	stalna naloga	
	Opredelitev sodelovanja v mednarodnih civilnih misijah	stalna naloga	
	Izvajanje Strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči	stalna naloga	
	Izvedba rednih posvetov s predstavniki gospodarstva, znanstvenih in kulturnih institucij	stalna naloga	
	Izvedba konferenc v okviru Brdo procesa glede migracij, organiziranega kriminala, korupcije ter terorizma	stalna naloga	

2.	Uravnavanje potrebnega priliva v aktivno prebivalstvo Slovenije za spodbujanje priseljevanja zaradi zaposlitve ali dela z namenom zmanjšanja strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela ter izboljšanju razmerja med zavarovanci in upokojenci na družbeno odgovoren način ter upoštevanje globalni kontekst		
2.1	Identifikacija potreb po ustrezni delovni sili		
2.2	Sklenitev bilateralnih sporazumov o zaposlovanju z določenimi tretjimi državami in mednarodne aktivnosti		
2.3	Vzpostavitev sheme preverjanja dejanskih poklicnih izkušenj	2024	
2.4	Izboljšanje zakonodajnega okvirja, poenostavitve postopkov zaposlovanja tujcev in odprava administrativnih ovir		
1.	Priprava sprememb in dopolnitev Zakona o tujcih (implementacija Modre karte, poenostavitve postopkov-predlogi MJU in Delavske svetovalnice, ki jih je mogoče realizirati, ...)	2023	
2.	Priprava sprememb in dopolnitev Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev	2023	
3.	Posodobitev in povezovanje informacijskih sistemov ter zbirk ter digitalizacija poslovanja	2023 in 2024	
4.	Vzpostavitev informacijskih vozlišč z informacijami za tujce in delodajalce		
5.	Reorganizacija dela upravnih enot z zagotovitvijo zadostnega števila kadrov ter njihove usposobljenosti		
2.5	Zaščita pravic delavcev		
3.	Zaščita življenja in dostojanstva migrantov ob upoštevanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter načela solidarnosti (mednarodna zaščita, začasna zaščita, zaščita vseh ranljivih kategorij migrantov)		
3.1	Zagotavljanje hitrih in učinkovitih postopkov za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite		
3.2	Zagotavljanje ustreznih kapacitet za prosilce za mednarodno zaščito		
3.3	Preselitve oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito iz tretjih držav in s tem spodbujanje zakonitih poti	ob odločitvi Vlade RS	
3.4	Priprava kontingentnega načrta v primeru aktivacije Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb		
4.	Varnostna komponenta z odpravljanjem tveganj za nacionalno varnost in preprečevanjem nezakonitih migracij v povezavi z organizirano kriminaliteto		

