

# MIGRACIJE IN DOSTOP DO SOCIALNIH PRAVIC V EU IN SLOVENIJI

Vesna LESKOŠEK<sup>1</sup>

COBISS 1.01

## IZVLEČEK

### Migracije in dostop do socialnih pravic v EU in Sloveniji

Socialne pravice migrantk in migrantov so zaradi prepričanja, da ljudje migrirajo ne le z namenom dela, temveč tudi s socialno državo povezanih ugodnosti, regulirane s posebno pozornostjo in vključujejo tako denarne dajatve kot storitve. Dostop migrantov do socialnih pravic je odvisen od več dejavnikov, in sicer od obsega socialne države oz. socialnih pravic in dajatev, stopnje odvisnosti pravic od državljanskega statusa, imigracijskih ali integracijskih politik in diskurzov o tujih delavkah in delavcih. V zadnjih desetletjih se politični diskurzi in javno mnenje o upravičenosti migrantk in migrantov do socialnih pravic in dajatev zaostrejejo. Posledice so predvsem restriktivnejše migracijske politike in oteženi pogoji za pridobitev statusa, ki omogoča večjo varnost in stabilnost življenjskih potekov migrantk in migrantov. V članku se osredotočam na učinke, ki jih ima preplet govora o zlorabah pravic s statusi, ki omogočajo dostop do socialnih pravic v EU in Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE: socialna država, socialne pravice in dajatve, omejitve, migracijske politike, javno mnenje

## ABSTRACT

### Migrations and Access to Social Rights in the EU and Slovenia

The social rights of migrants are regulated with caution because of the prevailing opinion that migrants do not migrate just because of labour but also because of welfare benefits and services provided by welfare states. Access of migrants to social rights depends on several factors: on the extent of the welfare state (the extent of social rights and benefits), on the connection between rights and citizenship, on integration or immigration policies and on discourses about foreign workers. In the last decade or so political discourses and public opinion on the eligibility of migrants to social rights and benefits have become increasingly hostile. The consequences are mainly more restrictive migration policies and conditions which are difficult to comply with in order to obtain a status that allows for greater security and stability of migrants' life cycles. In the article we focus on the effects and consequences of the interconnectedness of pejorative speech and legal status that enables access to social rights in the EU and in Slovenia.

KEY WORDS: welfare state, social rights and benefits, restrictions, migration policies, public opinion

<sup>1</sup> Dr. sociologije, izredna profesorica; Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo, Topniška ulica 31, SI-1000 Ljubljana, vesna.leskosek@fsd.uni-lj.si

## UVOD

Socialne pravice migrantk in migrantov so eno od področij, ki jih migracijske politike previdno in natančno regulirajo. Pri določanju obsega pravic in dajatev<sup>1</sup> za imigrante morajo nacionalne države upoštevati dva vidika distribucije, prvega, ki izhaja iz vzajemnosti, solidarnosti in obsega potreb, in drugega, ki izhaja iz udeležbe na trgu delovne sile (Freeman 1986: 52). Drugi vidik distribucije omejuje dostop do pravic in dajatev tudi državljanom nacionalnih držav. Večina pravic je namreč povezana z udeležbo na trgu delovne sile oz. zaposlenostjo. Za tiste, ki si socialne varnosti ne morejo zagotavljati z delom in so odvisni od denarnih pomoči, pa velja kriterij upravičenosti in izpolnjevanja različnih pogojev. S težavami pri uveljavljanju pravic se torej ne srečujejo le tisti brez državljankega statusa, temveč tudi tisti, ki nimajo zaposlitve (Rajgelj 2012).<sup>2</sup>

V času hitre globalizacije trgov se je problem še poglobil. Nacionalne države zaradi pritiskov po poenotenju delovanja, ki naj bi omogočalo zunanja vlaganja in gospodarsko rast, prilagajajo tudi blaginjske sisteme tako, da jih v celoti povežejo z zaposlitvijo oz. delom<sup>3</sup> (Peck 2001). Pritiski za cenejšo delovno silo in ukinjanje delavske zaščite, ki se reflektirajo v zahtevah po prožnosti trgov dela, vodijo v povečanje migracij ljudi iz držav s slabšimi življenjskimi in delovnimi razmerami v države z višjo ravno blaginje, kjer podjetja potrebujejo čim cenejšo delovno silo. Tuja, začasna in prožna delovna sila je tako za podjetja alternativa zaščiteni domači delovni sili (Freeman 1986). Vendar so tuji delavci alternativa le, če so izključeni iz sistema socialnih pravic in dajatev oz. če je dostop do njih omejen, kar je lažje zagotavljati pri začasnih migrantih; uveljavljanje pravic je odvisno od stalnega prebivališča in dovoljenja za bivanje. Ko migranti dovoljenje izgubijo, ne morejo uveljavljati pravic.

Ker morajo države prevzemati odgovornost za neenakosti, ki jih povzroča trg (kot npr. odpusčanja in nezaposlenost), omejujejo priseljevanje (Kvist, Saari 2007: 2). Omejevanje priseljevanja je poleg zgoraj navedenih razlogov tudi posledica zapiranja skupnosti pred vdorom tujcev in tujosti. Sedanje migracije spodbujajo nacionalistične in rasistične reakcije, ki vplivajo na politične diskurze v velikem delu Evrope in krepijo politično desnico. »Socialne dajatve so sedaj prvič v očeh javnosti povezane z vidno in podrejeno manjšino. Ko socialno državo vidimo kot nekaj, kar ›mi‹ plačujemo ›zanje«, so ji dnevi šteti. Vnos rase v evropske blaginjske politike povzroča rasistične javne diskurze, ki uničujejo socialno državo« (Freeman 1986: 62). Kvist in Saari (2007: 36) sta ob vključevanju vzhodnoevropskih držav v EU podobno ugotavljali za politike nekaterih zahodnoevropskih držav.

Pejorativni govor o migrantih, ki prihajajo večinoma z Juga in Vzhoda, torej iz revnejših predelov sveta, ima dolgo zgodovino, njegov glavni namen pa je zmanjšati moč vplivanja na lastni položaj. Podrediti in nadzirati želi migrante, da ne bi zahtevali zase ali za svoje družine pravic ali ugodnosti, temveč le opravili delo pod vsakršnimi pogoji (Pajnik, Campani 2011). V preteklosti so k podreditvi prispevali različni označevalci, ki so se nanašali predvsem na domnevne osebne (biološke) značilnosti migrantov, njihov namen pa je bil legitimirati izkoriščevalske prakse. V sedanjem času se je govor nekoliko

- 1 Socialna država je najširši pojem, ki obsega socialno zaščito, socialno varnost in socialno varstvo. Socialna zaščita vključuje poleg sistema socialne varnosti še sistem socialnih odškodnin in sistem socialnih ugodnosti. Je širši pojem od socialne varnosti, ki si jo ljudje zagotavljajo tako, da se vključijo v različna socialna zavarovanja za primer invalidnosti, brezposelnosti, starosti, starševstva, bolezni itd. Pravice iz socialnega zavarovanja lahko uveljavijo pod pogoji, ki so določeni z zakoni in po načelih vzajemnosti in solidarnosti. V socialno varnost je vključeno tudi ožje področje socialnega varstva, ki se nanaša na denarne dajatve in storitve in ki jih zagotavlja država (ali lokalne skupnosti) iz proračuna za tiste, ki si jih zaradi različnih okoliščin ne morejo zagotoviti sami. Pogoji in obseg dajatev in storitev so prav tako določeni z zakoni. Pomemben vidik socialne države je še delovno pravo, ki ureja razmerja med delavci in delodajalci ter določa vse delavskozaščitne norme. Vse to skupaj spada v širši pojem socialne države (več o tem glej Bubnov Škoberne, Strban 2010).
- 2 Rajgelj je analizirala vezanost pravic na delovni in državljanski status na primeru zdravstvenega varstva. Nekatere ugotovitve veljajo tudi za sistem socialnega varstva.
- 3 Konceptualno gre za spremembo blaginjske paradigme iz pravic, ki so utemeljene na solidarnosti in univerzalnosti (*welfare state*), v pravice, ki se vežejo na zaposlitev in so individualizirane (*workfare state*).

spremenil in se je iz telesnih prestavil na psihološke značilnosti. Sporna je postala morala migrantov, ki se domnevno selijo, da bi se okoristili z različnimi bonitetami radodarnih držav (Razin idr. 2011). V zadnjih desetletjih se je tudi v EU razvil govor o t. i. »socialnih turistih«, to je migrantih, ki se preselijo z vnaprej premišljenim načrtom, da bodo izkoristili dostop do socialnih pravic in dajatev (Corrigan 2010: 418; Pascouau 2013).

Osrednje raziskovalno vprašanje, ki si ga zastavljam v pričujočem prispevku, se nanaša na povezovalno med migracijskimi oz. integracijskimi politikami v EU, dostopom do socialnih pravic in možnostmi migrantov, da bi jih uveljavili. Zanima me tudi, s katerimi strukturnimi ovirami se migranti srečujejo pri uveljavljanju socialnih pravic in dajatev v EU in Sloveniji. Pri analizi se opiram na sekundarne vire, in sicer na normativne akte in dokumente ter druge relevantne vire. Vire podatkov navajam ob uporabi.

## PREPLETENOST SOCIALNIH IN MIGRACIJSKIH POLITIK IN POVEZAVE Z JAVNIM MNENJEM

Temeljna značilnost blaginjskih sistemov je velika mera zaprtosti v okviru nacionalnih držav (Vah, Lukšič Hacin 2008). Zgodovinsko se je socialna država razvijala skupaj z nacionalno državo, zato se članstvo v skupnosti izkazuje z državljanjskim statusom, od katerega so odvisne socialne pravice in dajatve.<sup>4</sup> Zadržki pri odpiranju blaginjskih sistemov za tujce se nanašajo na vprašanje, koliko pravic in ugodnosti so lahko deležni tisti, ki niso člani skupnosti (Sainsbury 2006: 230). Dilemo je poenostavljeno predstavil Milton Friedman v svojem predavanju na Univerzi v Chicagu z naslovom Kaj je Amerika. Izjavil je naslednje:

Ena stvar je prosta imigracija, ko gre za službe. Druga stvar pa je prosta imigracija, ko gre za blaginjo (*welfare*). In ne moreš imeti obojega. Če imaš socialno državo, torej državo, kjer je vsakemu prebivalcu obljubljena določena minimalna raven dohodka ali minimalna raven socialnih dajatev, ne glede na to, ali dela ali ne, ustvarja ali ne, potem je to res nemogoča stvar. [...] Zdaj, ta mehiška čezmejna imigracija, to je dobra stvar. Je dobra za nelegalne migrante. Je dobra za Združene države Amerike. Ampak dobra je le, dokler je nelegalna. To je zanimiv paradoks za razmislek. Če jo legalizirate, ni več dobra. Zakaj? Ker vse dokler je nelegalna, ljudje niso upravičeni do koristi socialne države, do socialne zaščite, niso upravičeni do nešteti ugodnosti, ki jih mi jemljemo iz levega žepa in dajemo v desni žep. Vse dokler niso upravičenci, migrirajo za službami. Vzamejo službe, ki jih večina prebivalcev ni pripravljena vzeti. Zaposlovalcem zagotavljajo delavce, ki jih drugače ne bi imeli. (Friedman 1977)<sup>5</sup>

Širši kontekst izjave pokaže, da govor ni usmerjen v zagovarjanje nelegalnih migracij, temveč je naperjen proti socialni državi. Pove, da odkar v ZDA poznajo neko obliko socialne države, ljudje ne imigrirajo več samo z namenom pridobitve dela, temveč tudi socialnih ugodnosti. Ta ideja tudi Evropi ni tuja. Freeman (1986: 60–62) govori o amerikanizaciji evropskih blaginjskih politik. Pod pojmom razume spremenjena razmerja na zaposlitvenem trgu, kjer migranti prevzemajo tista najslabša in slabo plačana dela, ki jih domači delavci zavračajo. S tem zaposlovalci povečujejo konfliktnost med tujimi in domači delavci, saj imajo sindikati slabše pogajalske možnosti, poleg tega pa se standardi in zaščita zaposlitve nenehno znižujejo. Tako odprti trg povzroča zapiranje skupnosti (Walzer v Freeman 1986: 61). Van der Waal idr. (2013: 2) to poimenujejo blaginjski šovinizem.<sup>6</sup> Ugotovili so, da v večini držav EU prevladuje mnenje, da so imigranti manj upravičeni do socialnih dajatev in storitev kot državljani. V kriznih letih se je slab odnos do migrantov še zaostрил (Jurado, Brochman, Dølvik 2013). Čeprav je Norveška država

4 Drug pomemben pogoj za dostop do pravic je stalno prebivališče.

5 Celo predavanje je dosegljivo na YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=fwDhx1XkXX0>. Odstavek je približno na 10' 30".

6 Avtorji navajajo, da je blaginjski šovinizem standardni označevalec za mnenje, da so imigranti manj upravičeni do socialnih pravic.

blaginje<sup>7</sup> in odprta do imigracij,<sup>8</sup> je javno mnenje nenaklonjeno temu, da bi imigranti lahko uveljavljali pravice do socialnih dajatev. Na vprašanje, ali so naklonjeni ideji o osnovnem dohodku,<sup>9</sup> se je večina izrekla za to možnost. Ko so jih vprašali, ali bi idejo o osnovnem dohodku podprli tudi, če bi to pravico dobili tudi nedržavljeni, je tretjina vprašanih podporo predlogu odrekla (Brochmann, Skevik Grøden 2013: 70). Vah in Lukšič Hacin (2008: 13) sta analizirali bloge na različnih evropskih spletnih straneh in ugotovili, da je diskurz o socialnih pravicah migrantov povezan s sovražnim odnosom do njih.

Eurobarometer je v raziskavi javnega mnenja na Irskem in v Veliki Britaniji ugotovil, da večina vprašanih meni, da migranti prihajajo zgolj zato, da bi izkoristili socialne ugodnosti obeh držav, torej zaradi »socialnega turizma«, kot pravi Corrigan (2010: 418). Takšno mnenje podpirajo tudi nekateri ekonomisti. Hans-Werner Sinn (v Razin idr. 2011: 4) razlikuje med »dobrimi« in »slabimi« migranti. Dobre privabijo plače in produktivnost, slabe pa »radodarnost« socialne države. Razlog za priseljevanje delavcev vidi v evropski »radodarni« socialni državi (prav tam: 2). Razin idr. (2011) govorijo o socialnih migracijah nizko kvalificiranih migrantov, ki po njihovem mnenju ne doprinesejo dovolj k blaginji, da bi jo lahko uporabljali. Posledično to vzbuja nezaupanje ljudi<sup>10</sup> in vpliva na restriktivne migracijske politike, kar rezultira v ilegalnih migracijah. Migracijske politike so se v največji meri v delu, ki se tiče dostopa do socialnih dajatev, spremenile po razširitvi EU leta 2004. Zahodnoevropske države so predvidevale, da se bodo ljudje iz držav nekdanjega vzhodnega bloka množično preseljevali z namenom izkoriščanja ugodnosti socialne države. Zato so bodisi uporabile možnost odložitve uresničevanja določb o prostem gibanju ljudi ali pa so zaostriale pogoje dostopa do pravic za migrante tako, da so jih povezale neposredno z državljanstvom ali s podaljšanjem dovoljenja za stalno prebivanje (Corrigan 2010: 418). Za migrante iz držav zunaj EU so pogoji za dostop do pravic še ostrejši. Vah in Lukšič Hacin (2008: 11) navajata, da so številne države obdobje stalnega bivanja za migrante podaljšale z namenom omejitve dostopa do socialnih dajatev.

Vendar izsledki različnih raziskav dokazujejo, da so politike omejevanja neupravičene. Dustmann idr. (2009) so v Veliki Britaniji raziskovali ali imigranti iz skupine držav, ki se je pridružila EU leta 2004, pogosteje uveljavljajo socialne dajatve, zanimala jih je tudi zaposlenost imigrantov. Ugotovili so, da so med letoma 2004 in 2008 v Veliki Britaniji prihajali predvsem mladi ljudje (povprečna starost 25,8 leta), ki so bili boljše izobraženi kot domačini. V skupini imigrantov so zaznali višjo stopnjo zaposlenosti, državne dajatve za imigrante pa so nižje od prihodkov, ki so jih migranti vplačevali v proračun države. Študija Statističnega urada Nizozemske za leto 2011 je pokazala, da je od približno 600.000 migrantov le okoli 20.000 uveljavilo nadomestilo za čas brezposelnosti ali denarno pomoč. Večina je zaposlena ali jih preživljajo partnerji ali partnerke (DutchNews 2013). Corrigan (2010) je v primerjalni raziskavi med Irsko in Veliko Britanijo o uveljavljanju pravice do socialnih dajatev migrantov ugotovil, da na Irskem domačini zaslužijo več in tudi obsežneje uveljavljajo dajatve, medtem ko v Veliki Britaniji domačini sicer zaslužijo nekoliko več, ni pa značilnih razlik v prejemanju socialnih dajatev (prav tam: 425). Ugotovil je, da je prejemanje socialnih dajatev pri migrantih povezano s povprečno nižjim dohodkom. Opozoril je tudi na razliko med zlorabo in rabo socialnih dajatev. Slednjo je povezal s konceptom socialnega državljanstva, torej z zavedanjem o tem, da za uspešnejšo integracijo migrantov ni mogoče zagovarjati pogojev, kjer neenakosti legitimiramo z vzpostavljanjem razlik med migranti in domačini glede socio-ekonomskih pogojev življenja v posameznih državah (prav tam: 433).

Sainsbury (2006) meni, da je treba pri analiziranju dostopa do socialnih pravic migrantov socialne politike brati skupaj z integracijskimi politikami in vrstami imigracije oz. načinom vstopa v državo. In-

7 Država blaginje se od socialne države razlikuje po obsegu pravic in dajatev (več o tem glej Rus 1990).

8 Sprejela je veliko število beguncev med vojno na Balkanu in sedanji vojnami na Bližnjem vzhodu. Od vseh skupin imigrantov na Norveškem imajo begunci najboljši dostop do socialnih dajatev (Brochmann, Grøden 2013).

9 Pri nas koncept poznamo pod imenom univerzalni temeljni dohodek – UTD.

10 Lündstrom (2011) pravi, da moralna panika vodi v moralno regulacijo, ker omogoča konsenz o deviantnih subjektih. Razvil je trisopenjski model analize medijev, in sicer na primeru pisanja o goljufanju pri uveljavljanju denarnih pomoči v Veliki Britaniji in na Švedskem.

tegracijske politike z reguliranjem vplivajo na vključenost oz. izključenost imigrantov v družbo. Imigracijske režime sestavljajo pravila in norme, ki določajo možnosti imigrantov, da pridobijo državljanstvo, dovoljenje za bivanje in delo ter da lahko participirajo v ekonomskem, kulturnem in političnem življenju (prav tam: 3). Obstaja močna korelacija med integracijskimi politikami in idejo, kdo je dejansko lahko in kdo bi moral biti integriran (Trimikliniotis 2014: 64). Ljudje, z integracijskimi režimi zavrtni kot neprimerni, pogosto pridobijo negativne oznake, ki jih prikazujejo kot deviantne (prav tam: 65).

## ZAKONODAJNI IN POLITIČNI OKVIRI DOSTOPA DO SOCIALNIH PRAVIC IN DAJATEV V EU

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

Sodišče Evropske unije, ki je pristojno odločati tudi o prostem gibanju ljudi, enakem obravnavanju in socialnih pravicah, je 11. novembra 2014 v zadevi C-333/13 Elizabeta Dano, Florin Dano / Jobcenter Leipzig razsodilo, da države lahko odrečejo dodelitev nekaterih socialnih dajatev ekonomsko neaktivnim državljanom Unije, ki se preselijo v drugo državo članico zgolj z namenom prejemanja socialnih pomoči (sporočilo za medije 146/14). Sodba se sklicuje na Direktivo državljan Evrope (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic), ki določa, da lahko drugi državljani držav EU zahtevajo enako obravnavo kot državljani države članice gostiteljice le, če na ozemlju države članice prebivajo ob spoštovanju s to direktivo določenih pogojev. Direktiva tako skuša preprečiti, da bi ekonomsko neaktivni državljani Unije sistem socialnega varstva države članice gostiteljice uporabljali za financiranje svojega preživljanja. Država članica mora torej imeti možnost zavrniti dodelitev socialnih dajatev ekonomsko neaktivnim državljanom Unije, ki uporabljajo pravico do prostega gibanja zgolj z namenom prejemanja socialne pomoči v drugi državi članici, čeprav nimajo zadostnih sredstev za priznanje pravice do prebivanja; vsak posamezni primer je treba preučiti brez upoštevanja zahtevanih socialnih dajatev.

Skupina držav (Avstrija, Nemčija, Nizozemska in Velika Britanija) je na Svet Evrope in Evropsko komisijo naslovila pismo z zahtevo po ukrepih za omejitev »socialnega turizma«.<sup>11</sup> Kot odziv na pismo je

<sup>11</sup> Pismo je naletelo na zelo odločen odziv European Policy Centre (Pascouau 2013). Povezava na odziv je v seznamu literature.

bilo glasilo Evropskega parlamenta *Library Briefing* (24. 9. 2013) posvečeno tej temi. Sintagmo so razložili kot skrb, da nekateri posamezniki (predvsem iz Bolgarije in Romunije) uporabljajo pravico do prostega gibanja oseb, da bi se okoristili s socialnimi dajatvami obsežnejših socialnih držav (predvsem starih članic EU). Prosto gibanje oseb se nanaša predvsem na zaposlitvene možnosti, saj se ljudje selijo tja, kjer menijo, da bodo lahko našli zaposlitev in boljše življenjske razmere zase in svoje družine. Pri tem so ključni pravica do bivanja in enaki pogoji zaposlovanja. Za osebe, ki ne iščejo zaposlitve in niso družinski člani že zaposlenih migrantov, veljajo pravila iz državljanstva. Z veljavnimi dokumenti lahko bivajo do treh mesecev, za več kot to obdobje pa morajo imeti dovolj finančnih virov in obsežnejše zdravstveno zavarovanje. Dovoljenje za stalno bivanje lahko pridobijo po petih letih bivanja.

Evropska komisija poudarja, da znotraj teh pravil uveljavljanja dajatev ni mogoče razumeti kot zlorabo (prav tam: 2). Ekonomski razlogi in neupoštevanje formalnosti ne morejo biti razlogi za izgon ali izključevanje. Tudi uveljavljanje socialnih dajatev ob upoštevanju pravil o prebivališču ne more biti razlog za izključitev. Omejitve so mogoče le pri novih članicah. Za Bolgarijo in Romunijo uveljavljene omejitve so že prenehale delovati, za Hrvaško, za katero je omejitve uvedlo 13 držav, pa bodo te veljale do leta 2020. V Evropskem parlamentu so to razpravo končali s sklepom, da morajo države, če menijo, da res prihaja do »socialnega turizma«, zanj navesti dokaze. Evropska komisija pa je zavrnila, da do takrat ne bo spreminjala določb o prostem gibanju oseb znotraj EU (prav tam: 5).

Že v uvodu sem sicer omenila, da so politike posameznih držav odvisne od lokalnih prepričanj in praks v povezavi z nacionalizmom in odnosom do tujcev. To se ne nanaša le na migracijske, ampak tudi socialne politike. Čeprav imajo zaposleni migranti povsod enake pravice iz dela kot domači delavci, se dostop do socialnih pravic lahko tudi pogojuje, kar se najpogosteje veže na integracijske politike.<sup>12</sup> V pričujočem prispevku ne polemiziram s konceptom integracije, za katerega menim, da je pomemben pri celostnem vključevanju migrantov v družbo. Polemiziram s politikami, katerih namen ni le migrantom omogočati vključevanje v družbo, temveč lahko te možnosti tudi omejujejo. V teh politikah se običajno reflektira odnos držav do migrantov in migracij na sploh (Pajnik, Bajt, Herič 2010; Zavrtnik 2002). Problem nastane, ko so dejavnosti za integracijo povezane s težko uresničljivimi pogoji, ki so resna ovira za vključitev v družbo. Kostakopoulou (2014) pravi, da dostop do socialnih pravic veliko držav pogojuje z obiskovanjem jezikovnih oz. integracijskih tečajev. Na Nizozemskem, v Nemčiji in Franciji je tudi pravica do združitve družine odvisna od uspešno opravljenih integracijskih tečajev. V Veliki Britaniji napovedujejo, da bodo takšne tečaje morali migranti opraviti celo že pred vstopom v državo. V Avstriji, Franciji, na Nizozemskem in v Luksemburgu so integracijske zahteve določene v pogodbi, ki jo morajo migranti podpisati pred pridobitvijo dovoljenja za bivanje. Ti pogoji so vedno težje dosegljivi, večajo se urni obseg tečajev, snov, ki jo morajo obvladati, obdobje, ko morajo tečaj obiskovati (ponekod tudi pet let) in izpitne zahteve. Posledice negativnih testnih rezultatov so ponekod zavrnitev stalnega bivanja ali omejitve pri dostopu do socialnih dajatev (prav tam: 40). V Veliki Britaniji se je obdobje za naturalizacijo dvignilo na osem let in se lahko zmanjša za dve leti, če so migranti udeleženi v dejavnostih t. i. aktivnega državljanstva, kot so prostovoljstvo, nabiranje sredstev za dobrodelne organizacije, pomoč šolam ali delo v skupnosti (prav tam: 41). Tudi v Nemčiji neopravljeni izpit povzroči izgubo službe, bivališča ali onemogoči dostop do socialnih dajatev.

## DOSTOP DO SOCIALNIH DAJATEV V SLOVENIJI

Socialne pravice so državljanom in državljanom Republike Slovenije zagotovljene na podlagi dovoljenja za stalno bivanje in so večinoma odvisne od zaposlitvenega statusa; večina pravic namreč izhaja iz obveznega zavarovanja. Obvezno zavarovanje obsega pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno

<sup>12</sup> Oboje omenjamo, ker nekatere države regulirajo dostop do pravic z imigrantskimi, druge pa z integracijskimi politikami. Več o imigrantskih in integracijskih politikah glej Bešter (2007).

zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, za primer poškodb na delu in starševsko varstvo. V zadnjih letih je kljub zavarovanju te pravice težje uveljaviti, ker mora sredstva zanje v času, ko so prilivi iz dela zaradi nizke zaposlenosti majhni, razliko pokrivati država iz proračuna. Da bi to preprečili oziroma minimizirali, smo v zadnjih petih letih sprejeli vrsto ukrepov za zmanjševanje dostopa do pravic, kot sta npr. nižji odstotek nadomestila za čas brezposelnosti in krajša doba prejemanja nadomestil (Dragoš 2013).

Migrantski delavci in delavke so z dnevom zaposlitve v Sloveniji vključeni v obvezna zavarovanja in so glede socialne varnosti načeloma izenačeni s slovenskimi državljani, kot določa prej omenjena Uredba EU. Zakonske določbe pri obveznostih plačevanja v različne blagajne niso diskriminatorne, zaplete se pri uveljavljanju pravic. Možnost je omejena za ljudi brez slovenskega državljanstva, saj so pri pridobivanju delovnih dovoljenj, dovoljenj za bivanje in bivališča samega v večji meri odvisni od delodajalcev. Taka je na primer pravica do nadomestila za čas brezposelnosti, ki jo lahko tujci uveljavijo le, če so prijavljeni na Zavodu za zaposlovanje. Na Zavod pa se lahko prijavijo tujci, ki imajo osebno delovno dovoljenje za dobo do treh let ali so osebno delovno dovoljenje pridobili s statusom začasne zaščite ali kot prisilci za mednarodno zaščito.<sup>13</sup> Osebno delovno dovoljenje do treh let lahko pridobijo le določene kategorije tujk in tujcev.<sup>14</sup> Bučar Ručman in Frangež (2014: 14) sta pri raziskovanju trgovine z ljudmi ugotovila, da je problematična tudi povezava med dovoljenjem za bivanje in delovnim dovoljenjem.

Dotatna ovira so sporazumi z državami na območju nekdanje Jugoslavije. Sporazumi z Bosno in Hercegovino, s Hrvaško in Srbijo določajo, da se nadomestilo za primer brezposelnosti ne izplačuje v drugo državo pogodbenico.<sup>15</sup> Izplačuje se le, če imajo državljani teh držav v Sloveniji stalno ali začasno dovoljenje za prebivanje in so prijavljeni na Zavodu za zaposlovanje kot brezposelna oseba. Sporazum o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Makedonijo določa, da se denarno nadomestilo izplačuje le delavcem s stalnim prebivališčem v Sloveniji.<sup>16</sup> Kljub temu da tujci v blagajne različnih zavarovanj vplačujejo po slovenski zakonodaji, ne morejo vedno uživati pravic iz teh zavarovanj. Podobno bi lahko ugotavljali v zvezi z Zakonom o socialnovarstvenih prejemkih (Ur. l. RS, 61/10, 40/11, 14/13 in 99/13 – ZSVarPre), ki določa, da so do pravic upravičeni tisti, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, stalno prebivališče ali pa jim je priznana mednarodna zaščita. Do pravic so upravičeni tudi njihovi družinski člani, ki so na podlagi pravice do združitve družine pridobili dovoljenje za prebivanje v Republiki Sloveniji in imajo prijavljeno stalno oziroma začasno prebivališče v Republiki Sloveniji. Ne morejo pa pravic iz starševskega varstva uživati družinski člani, ki ne prebivajo v Sloveniji. Tako lahko delavec ali delavka plačuje prispevke za starševsko varstvo, ne more pa uveljavljati otroškega dodatka za otroka, ki prebiva v njegovi ali njeni matični državi. Takšna ureditev je nasprotna Uredbi EU, ki v členu 67 določa, da je oseba upravičena do družinskih dajatev skladno z zakonodajo pristojne države članice tudi za družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, kakor da bi stalno prebivali v prvi državi članici.

Drugo težavo povzroča pretesna vezanost tujcev na delodajalce, kar se je izkazalo med krizo, ko so delodajalci z registrirano dejavnostjo v Sloveniji opravljali storitve v tujih državah, in to z delavci, ki so tudi v Sloveniji veljali za tujce. Gre torej za večkratno depriviligriran status, pri katerem postane uveljavljanje pravic zapleteno, možnost zlorabljanja delavcev pa večja. Izkazalo se je namreč, da je v takšnih razmerah skoraj nemogoče slediti, ali je zavarovanje iz dela plačano, posledice pa so se največkrat pokazale ob izgubi dela. V teh verigah dela se izgubijo možnosti za uveljavljanje pravic predvsem zato, ker te temeljijo na normativnih določbah in postopkih, te pa na preverljivih situacijah. Postopki so ovira v zelo kompleksnih situacijah, kot so prekarne, fleksibilne in verižne zaposlitve migrantskih delavcev,

13 Pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti, [http://www.ess.gov.si/tujci/vstop\\_in\\_prebivanje\\_v\\_sloveniji/socialna\\_varnost/pravice\\_iz\\_zavarovanja\\_za\\_primer\\_brezposelnosti](http://www.ess.gov.si/tujci/vstop_in_prebivanje_v_sloveniji/socialna_varnost/pravice_iz_zavarovanja_za_primer_brezposelnosti) (13. 3. 2015).

14 Vstop in prebivanje v Sloveniji, [http://www.ess.gov.si/tujci/vstop\\_in\\_prebivanje\\_v\\_sloveniji](http://www.ess.gov.si/tujci/vstop_in_prebivanje_v_sloveniji) (13. 3. 2015).

15 O stiskah in težavah delavk in delavcev iz republik nekdanje Jugoslavije zaradi nepodpisanih sporazumov je pisal Bučar Ručman (2014: 405–420).

16 Pravica do denarnega nadomestila, [http://www.ess.gov.si/tujci/vstop\\_in\\_prebivanje\\_v\\_sloveniji/socialna\\_varnost/pravica\\_do\\_denarnega\\_nadomestila\\_](http://www.ess.gov.si/tujci/vstop_in_prebivanje_v_sloveniji/socialna_varnost/pravica_do_denarnega_nadomestila_) (13. 3. 2015).

ki niti sami pogosto ne vedo, kako veriga deluje, kdo je njihov pravi delodajalec, kje so prijavljeni za bivanje in katero delovno dovoljenje zares velja. Na to opozarja vodja pisarne za pomoč migrantskim delavcem pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije. Problem so mala podjetja ali samostojni podjetniki, ki delujejo kot neke vrste agencije za posredovanje delavcev tujim ali tukajšnjim izvajalcem. »V tem kaosu lovijo žrtve in tako iščejo priložnosti za zaslužek, kratko pa potegnejo delavci« (Zabukovec 2015).

Nacionalni sistemi socialne zaščite temeljijo na preverljivih situacijah, ki jih lahko administracija preveri tako, da zahteva dokazila. V kolikor so jih migrantski delavci sposobni zagotoviti, so do dajatev upravičeni pod istimi pogoji kot domačini. Vendar so takšne situacije dokaj redke. Primer so delavci propadlega Vegrada, ki jim je poteklo dovoljenje za bivanje. O tem je poglobljeno raziskavo opravil Bučar Ručman. Njihove delovne razmere primerja z novodobnim suženjstvom (Bučar Ručman 2015: 123):

Če so se delavci pritožili, so jih preprosto zamenjali z drugimi in jih v nekaterih primerih celo s pomočjo policije izgnali iz države. Njihove delovne in bivalne razmere so bile povezane s kršenjem delavskih in socialnih pravic, prisilo, z izkoriščanjem in s kaznivimi dejanji. Delavci migranti, priseljeni po letu 2000, so imeli tudi največ težav pri vključitvi v družbo. Niso imeli podpore formalnih in neformalnih institucij.

V Sloveniji sicer ni zaznati govora o zlorabah socialnih pravic s strani imigrantov. V Strategiji ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020 je zapisano, da imajo tako negativne kot pozitivne učinke: »Kot neposredne učinke je potrebno navesti dejstvo, da je tuja delovna sila koristnik socialnih storitev države, kot so zdravstvo in socialno varstvo ter izobraževanje (proračunski odliv), hkrati pa predstavlja nezanimljiv del davkoplačevalcev (proračunski prilivi)« (Strategija 2010: 11, 12). Resolucija o migracijski politiki (Ur. l. RS, 106/02) tega področja ne obravnava. Integracijo določa Uredba o integraciji tujcev (Ur. l. RS, 65/08), kjer je zapisano, da je glavni namen ukrepov lažje vključevanje v družbo pa tudi povečevanje identitete z novo domovino. Integracijski tečaji so določeni v Pravilniku o programih za integracijo tujcev (Ur. l. RS, 25/09, 86/11 in 70/12). Tečaji niso obsežni in niso pogoj za dostop do socialnih pravic.

Na politike dostopa do socialnih pravic vpliva tudi javno mnenje o migrantih, uživanju socialnih pravic in integraciji. V raziskavi Slovensko javno mnenje (Toš 2003: 375–385) so raziskali odnos do imigrantov in integracije v slovensko družbo in primerjali leti 1994 in 2003. Respondenti menijo, da je za pravega Slovenca pomembno, da je rojen v Sloveniji (odstotka v kategoriji zelo pomembno in precej pomembno sta 67,5 odstotka, tako leta 1994 kot leta 2003), da ima slovensko državljanstvo (81,7 odstotka leta 1994 in 81,1 odstotka leta 2003), da je večino življenja preživel v Sloveniji (75,4 odstotka leta 1994 in 71,7 odstotka leta 2003), da zna govoriti slovensko (93,4 odstotka leta 1994 in 94,4 odstotka leta 2003), da spoštuje slovenske politične institucije in zakone (83,7 odstotka leta 1994 in 82,7 odstotka leta 2004), da se čuti Slovenca oz. državljana Slovenije (88,9 odstotka leta 1994 in 89,6 odstotka leta 2003). V tem sklopu vprašanj se mnenje v desetletju po osamosvojitvi skoraj ni spremenilo, podoba pravega Slovenca je trdno zasidrana v zavesti respondentov. Nekoliko več razlik se pokaže v drugem sklopu vprašanj. Pokaže se, da so ljudje leta 2003 v primerjavi z letom 1994 bolj odprti do priseljencev, vendar še vedno odražajo veliko mero nezaupanja. S trditvijo, da je nemogoče, da bi ljudje, ki se ne držijo slovenske tradicije in običajev, postali pravi Slovenci, se strinja 58,9 odstotka vprašanih leta 1994 in 51,4 odstotka leta 2003. S trditvijo, da bi morala država pomagati narodnim manjšinam pri ohranjanju njihovih običajev in tradicij, se strinja 66,3 odstotka leta 1994 in 72,9 odstotka leta 2003. S trditvijo, da so priseljenci na splošno koristni za slovensko gospodarstvo, se strinja le 18,9 odstotka leta 1994 in 29,7 odstotka leta 2003, s trditvijo, da država preveč finančnih sredstev namenja za pomoč priseljencev, pa se strinja 43,6 odstotka respondentov (leto 2003). Da bi bilo treba število priseljencev v Sloveniji zmanjšati, meni 59,9 odstotka vprašanih leta 1994 in 48,6 odstotka leta 2003. S trditvijo, da bi morali imeti legalni priseljenci, ki niso slovenski državljani, v Sloveniji enake pravice kot državljani, se strinja le 36,7 odstotka vprašanih leta 2003.



## ZAKLJUČEK

Če povzamem, je dostop migrantov do socialnih pravic odvisen od več dejavnikov, in sicer: 1) obsega socialne države oz. obsega socialnih pravic in dajatev; 2) stopnje vezanosti pravic na državljanski status oz. na statures, ki ga nadomeščajo; 3) imigracijskih oz. integracijskih politik in 4) diskurzov oz. javnega mnenja o tujih delavkah in delavcih, ki vplivajo na dostopnost do pravic in dajatev. Dostopa do socialnih pravic ne moremo raziskovati, ne da bi upoštevali prepletenost vseh teh dejavnikov. V prispevku so me predvsem zanimala povezave med obsegom pravic, dostopom do njih, za to potrebnimi pogoji, političnim okvirjem, ki ga predstavljajo migracijske in integracijske politike, in javnim mnenjem, ki odraža družbeni konsenz o distribuciji pravic med člani in nečlani skupnosti.

Prepričanja o preseljevanju ljudi z namenom okoriščenja s pravicami in z dajatvami bogatejših držav se ne ujemajo s podatki. V državah, kjer so raziskali socialne učinke migracij, ugotavljajo, da migranti, čeprav nizko kvalificirani, doprinesejo več v nacionalno ekonomijo kot iz nje črpajo (Corrigan 2010; Dustmann 2009). V zadnjem času postaja uveljavljanje pravic sumljivo in na videz neupravičeno (več o tem glej Leskošek 2014). Javno mnenje v EU in Sloveniji je na splošno nenaklonjeno temu, da bi imigranti lahko uveljavljali pravice in dajatve, kar lahko legitimira restriktivne politike do priseljencev (Jurado, Brochman, Dølvik 2013; Brochmann, Skevik Grøden 2013; Vah, Lukšič Hacin 2008). S tem je povezano tudi pogojevanje dostopa do socialnih pravic in dajatev za migrante. Čeprav so splošni pogoji za uveljavljanje pravic za vse enaki, je pogojevanje pri migrantih obsežnejše zato, ker se državljanstvo nadomešča z dovoljenji za bivanje, zaposlenostjo in vezanostjo na delodajalce. Razkorak med pogoji za dostop in statusi, ki to omogočajo, postavlja imigrante v slabši položaj. Treba pa je razlikovati med goljufijami, torej med namensko rabo lažnih in zavajajočih trditvev, da bi se okoristili s finančno pomočjo države, in med uveljavljanjem pravic in dajatev, katerih namen je izboljšati slab položaj ljudi, da sploh lahko participirajo v družbi (Corrigan 2010).

Dostop do socialnih pravic znotraj EU je reguliran z uredbami in direktivami, ki določajo nediskriminatoreni dostop migrantov do pravic. Mnenje Evropske komisije o priseljevanju z namenom uveljavljanja socialnih dajatev in pravic je odločno proti takšnemu priseljevanju, vendar ga je prej treba dokazati. Omejevalni ukrepi na podlagi populističnega javnega mnenja po mnenju EK niso upravičljivi. Ker države članice ne smejo kršiti teh pravil, dostop omejujejo z integracijskimi ali imigracijskimi politikami (Kostakopoulou 2014). To je svojevrsten obvod evropskih regulativ, ki zmanjšuje pozitivne učinke integracijskih politik na družbeno vključenost migrantov, kar naj bi bil njihov primarni smisel.

V Sloveniji dostop do socialnih pravic ni odvisen od omenjenih politik. Problem v Sloveniji je drugje, in sicer v ovirah, ki jih izkušajo začasni migranti pri uveljavljanju socialnih pravic. Način pridobivanja delovnih dovoljenj in dovoljenj za bivanje preprečuje dolgotrajnejše uživanje denarnih pomoči, ker je težje pridobiti status, ki bi to omogočal. Podatki tudi kažejo, da migranti, ki niso uveljavili pravice do združitve družine, kljub plačevanju prispevka pravic iz zavarovanja ne morejo uveljaviti. Ne le, da s prispevki in z davki iz dela sofinancirajo storitve, kot so izobraževanje, zdravstvo, socialno varstvo in drugo, odgovornost za te storitve prevzemajo njihove države izvora, čeprav se davki ne stekajo v njihov proračun, temveč v proračun države, kjer so migranti zaposleni. Problem v Sloveniji je torej mnogo širši in izhaja iz neurejenega trga dela.

Ob koncu še nekaj o Friedmanovi trditvi, da je nelegalna migracija posledica socialne države. V bistvu je imel prav, vendar iz drugačnega zornega kota. Friedman trdi, da se takoj, ko se vzpostavi bogata socialna država, vanjo z namenom, da bodo tam z manj (ali nič) dela ugodno živeli, začnejo preseljevati ljudje. Če tega ne želimo, moramo migracije omejiti. Ker pa ljudje morajo preživeti, morajo nelegalno prestopati meje. Menim, da je realnost prav nasprotna. Govor o zlorabah in socialnem turizmu je izrahljen za zapiranje meja, da bi jih ljudje nato morali nelegalno prestopati. Šele nelegalni migranti brez vsakih pravic so prava priložnost za državne ekonomije. Delodajalci tako dobijo delavce, do katerih nimajo nobene odgovornosti, pogosto jih niti ne plačujejo. To je tudi eden od razlogov za razcvet trgovine z delavkami in delavci (Bučar Ručman, Frangež 2014: 17). Problem je torej v neupravičenosti do

pravic in ne v njihovem uveljavljanju. Ker največji problemi držav nastopijo s sistemskim in sistematičnim izključevanjem skupin ljudi, bi prav to moralo biti v ospredju politik.

## LITERATURA

- Bešter, Romana (2007). Model integracijske politike v odnosu do drugih modelov imigrantskih politik. *Razprave in gradivo* 53–54, 117–139.
- Brochmann, Grete, Skevik Grøden, Anne (2013). Migration and welfare sustainability: The case of Norway. *Europe's immigration challenge: Reconciliation work, welfare and mobility* (ur. Jurado Elena, Grete Brochmann). London: I. B. Tauris, 59–76.
- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Gregor (2010). *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
- Bučar Ručman, Aleš, Frangež, Danijela (2014). *Analiza trgovine z ljudmi z namenom izkoriščanja delovne sile, trgovine z otroki, prisilnega beračenja in izvajanja kaznivih dejanj*. Zaključno raziskovalno poročilo. Ljubljana: Urad vlade za komuniciranje.
- Bučar Ručman, Aleš (2014). *Migracije in kriminaliteta: Pogled čez meje stereotipov in predsodkov*. Ljubljana: Založba ZRC.
- Bučar Ručman, Aleš (2015). Analiza migracij in odnosov v multikulturni skupnosti: Primer mestne občine Velenje. *Dve domovini / Two Homelands* 41, 113–126.
- Corrigan, Owen (2010). Migrants, Welfare Systems and Social Citizenship in Ireland and Britain: Users or Abusers? *Journal of social policy* 39/3, 415–437.
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- Dragoš, Srečo (2013). Erosion of Slovenian social policy. *Ljetopis socijalnog rada* 20/1, 143–170.
- Dustmann, Christian, Frattini, Tommaso, Halls, Caroline (2009). Assessing the fiscal costs and benefits of A8 migration to the UK. *Fiscal Studies* 31/1, 1–14.
- FRA (2014). *Priročnik o evropski zakonodaji v zvezi z azilom, mejami in priseljevanjem*. Luxemburg: Agencija evropske unije za temeljne pravice in Svet Evrope.
- Freeman, Gary P. (1986). Migration and the Political Economy of the Welfare State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 485/3, 51–63.
- Friedman, Milton (1977). *What is America?* Predavanje na Univerzi v Chicagu, 3. oktober 1977, <https://www.youtube.com/watch?v=fwDhx1XkXX0> (6. 3. 2015).
- Jurado, Elena, Brochmann, Grete, Dølvik, Jon Erik (2013). Introduction. *Europe's immigration challenge: Reconciliation work, welfare and mobility* (ur. Jurado Elena, Grete Brochmann). London: I. B. Tauris, 1–14.
- Kostakopoulou, Dora (2014). The anatomy of civic integration. *Precarious migrant labour across Europe* (ur. Pajnik Mojca, Giovanna Campani). Ljubljana: Mirovni inštitut, 37–65.
- Kvist, Jon, Saari, Juho (2007). *The Europeanisation of social protection*. Bristol: Policy Press.
- Leskošek, Vesna (2014). From welfare fraud to welfare as fraud. *Social change and social work: The changing societal conditions of social work in time and place* (ur. Harrikari Timo, Pirkko-Liisa Rauhala, Elina Virokannas). Farnham, Burlington: Ashgate, 49–65.
- Lundström, Ragnar (2011). Between the exceptional and ordinary: A model for the comparative analysis of moral panics and moral regulation. *Crime media culture* 7/3, 313–332.
- Pajnik, Mojca, Bajt, Veronika, Herič, Sanja (2010). Migranti na trgu dela. *Dve domovini / Two Homelands* 32, 151–167.
- Pajnik, Mojca, Campani, Giovanna (ur.) (2011). Introduction. *Precarious migrant labour across Europe* (ur. Pajnik Mojca, Giovanna Campani). Ljubljana: Mirovni inštitut, 7–14.

- Pascouau, Yves (2013). *Strong attack against freedom of movement of the EU citizens: Turning back the clock*. Brussels: European Policy Centre, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3491\\_strong\\_attack\\_against\\_the\\_freedom\\_of\\_movement\\_of\\_eu\\_citizens.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3491_strong_attack_against_the_freedom_of_movement_of_eu_citizens.pdf) (12. 3. 2015).
- Peck, Jamie (2001). *Workfare states*. New York, London: The Guilford Press.
- Pravilnik o programih za integracijo tujcev*. Uradni list RS, 25/09, 86/11 in 70/12.
- Rajgelj, Barbara (2012). Vpliv delovnopravnega, državljankega in družinskopravnega statusa na neena-ko obravnavo v zdravstvenem zavarovanju. *Zdravstveno varstvo* 51, 43–52.
- Razin Asaf, Sadka, Efraim, Suwankiri, Benjarong (2011). *Migration and the welfare state Political-economy policy formation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije*. Uradni list RS, 106/02.
- Sainsbury, Diane (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: Welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy* 16/3, 229–244.
- Sodišče Evropske unije. Sodba v zadevi C-333/14 Elizabeta Dano, Florin Dano / Jobcenter Leipzig. Sporočilo za medije št. 146/14. V Luksemburgu, 11. november 2014, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-11/cp140146sl.pdf> (7. 3. 2015).
- Some 600.000 Europeans live in Holland and few are on benefits. *DutchNews.nl* 7. 3. 2013, [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/03/some\\_600000\\_europeans\\_live\\_in/](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/03/some_600000_europeans_live_in/) (12. 3. 2015).
- Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020* (2010). Vlada RS, medresorska delovna skupina za pripravo migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij.
- Trimikliniotis, Nicos (2014). 'The only think I like integrated is my coffee': Dissensus and migrant integration in the era od Euro-crisis. *Contesting integration, engendering migration; Theory and practice* (ur. Anthias Floya, Mojca Pajnik). Houndimills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 64–85.
- Toš, Niko (2013). *Vrednote v prehodu VII: Slovenija v mednarodnih in medčasovnih primerjavah: SJM - ISSP 1991–2012*. Dunaj: Echoraum; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010 UL L 338, str. 35.
- Uredba o integraciji tujcev*. Uradni list RS 65/08.
- Vah, Mojca, Lukšič-Hacin, Marina (2008). Contemporary implications of multiculturalism policies for European welfare states. *Dve domovini / Two homelands* 28, 7–21.
- Van der Wall, Jeroen, De Koster, Willem, Van Oorschoot, Wim (2013). Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15/2, 164–181.
- Zabukovec, Mojca (2015). Migrantski delavci v Sloveniji: Življenje na robu. *Delo*, 16. 2. 2015, <http://www.delo.si/ozadja/migrantski-delavci-v-sloveniji-zivljenje-na-robu.html> (13. 3. 2015).
- Zakon o socialnovarstvenih prejemkih*. Uradni list RS, 61/10, 40/11, 14/13 in 99/13.
- Zavratnik, Simona (2002). Slovenski model migracijske politike: Perspektive in možnosti države na 'schengenski periferiji': Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnih raziskovalnih programov. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Welfare benefits and intra-EU mobility. *Library Briefing*. Library of the European Parliament, 24. 9. 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM\\_BRI\(2013\)130634\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM_BRI(2013)130634_REV1_EN.pdf) (12. 3. 2015).

## SUMMARY

### MIGRATIONS AND ACCESS TO SOCIAL RIGHTS IN THE EU AND SLOVENIA

Vesna LESKOŠEK

The social rights of immigrants is a broadly theorised issue. They are increasingly connected with employment as welfare states are transformed into workfare states, which means that the responsibility for personal well-being is individualised. The basic question posed to the political agenda in the EU is how much immigrants contribute to the national economy and to how many entitlements they can be eligible. The question is complex because the response has to incorporate several fields of enquiry, e.g. how immigration and integration policies incorporate restriction of access to social rights, public opinion or public consensus on the eligibility of foreigners to social rights and legal grounds for claiming the rights in the national states and in the EU. The main research question in the article relates to the interconnectedness of these fields of enquiry. For the analysis we used secondary sources including legal and policy documents as well as media reports and other relevant sources.

The results of the study can be summarised into several findings. There is a significant gap between public opinion that immigrants mainly migrate to (ab)use social benefits and on data provided on the issue in various studies. The results show that immigrants contribute more to national economies than they claim from the welfare budgets. Public opinion in the EU generally does not support access to social rights for immigrants, which is also reflected in state policies. Many EU countries are restricting access to social rights with measures employed in integration policies, such as conditioning the reunification of families with an exam on the destination country's language or history, conditioning access to social rights with permanent residency, etc. The European Commission clearly states that any kind of the abuse of social rights is intolerable, but at the same time it states that false accusations are similarly intolerable. Any kind of claims of "social tourism" must be proven before restricting access to rights and benefits.

In Slovenia public opinion is similar to that of the EU, with just 36.7 % of respondents agreeing with the statement that immigrants should have equal rights as citizens. Despite the weak consensus on the social rights of immigrants, this is not (yet) reflected in Slovene integration policies. The problem in Slovenia lies in access to social rights relating to employment. There are problems with obtaining a work permit or residency independently from employers. Slovenia only provides benefits for family members of employed immigrants if they are residing in Slovenia. No benefits can be transferred to the county of origin. This means that immigrants allocate part of their salary to various compulsory insurance schemes but they cannot claim the associated rights. The problems in Slovenia are thus much more complex and relate to the specifics of the labour market.