

Maja Ladić, Veronika Bajt, Vlasta Jalušič

NACIONALNI MEHANIZEM ZA EVALVACIJO INTEGRACIJE SLOVENIJA

POROČILO
ZA LETO 2018



Maja Ladić, Veronika Bajt, Vlasta Jalušič

NACIONALNI MEHANIZEM ZA EVALVACIJO INTEGRACIJE SLOVENIJA

POROČILO
ZA LETO 2018

Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije. Slovenija: poročilo za leto 2018

Maja Ladić, Veronika Bajt, Vlasta Jalušič

Oblikovanje: Rafał Załęski

Prevod: Mišo Mičić

Mirovni inštitut, Metelkova 6, 1000 Ljubljana

2020 *

Publikacija je brezplačna.

Podprto s sredstvi sklada AMIF



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Vsebina te publikacije ne odraža uradnega mnenja Evropske komisije in poljskega Ministrstva za notranje zadeve in upravo. Odgovornost za informacije in stališča v publikaciji je v celoti v pristojnosti Mirovnega inštituta - inštituta za sodobne družbene in politične študije

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

314.15(497.4)

LADIĆ, Maja

Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije. Slovenija : poročilo za leto 2018 / Maja Ladić, Veronika Bajt, Vlasta Jalušič ; [prevod Mišo Mičić]. - Ljubljana : Mirovni inštitut, 2020

ISBN 978-961-6455-89-3

1. Bajt, Veronika 2. Jalušič, Vlasta

COBISS.SI-ID 21485571

KAZALO VSEBINE

1 Uvod v drugi krog evalvacije NIEM	2
1.1 Struktura poročila	2
2 Osebe s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji	3
3 Upravljanje migracij	4
3.1 Premik h kriminalizaciji migracij	6
4 Pregled področij integracije brez večjih sprememb od leta 2016	8
5 Namestitve	10
5.1 Glavni izzivi	13
5.1.1 Zmogljivost integracijskih hiš ni zadostna	13
5.1.2 Številne osebe z mednarodno zaščito se soočajo s finančnimi težavami	14
5.1.3 Diskriminacija in razjem negativno vplivata na dostop do nastanitve	14
6 Izobraževanje	15
6.1 Glavni izzivi	19
6.1.1 Pomanjkanje zahtevane dokumentacije	19
6.1.2 Jezikovna ovira	19
6.1.3 Brezplačni tečaj jezika	19
7 Zaposlitev	20
7.1 Administrativne ovire pri dostopanju do zaposlitve	22
7.2 Novosti	24
7.3 Glavni izzivi	25
7.3.1 Znanje jezika	25
7.3.2 Priznavanje znanj in kvalifikacij	26
7.3.3 Odpor do zaposlovanja beguncev	26
7.3.4 Nizke plače	26
8 Razmislek in zaključek	27
9 Seznam literature	35

1 UVOD V DRUGI KROG EVALVACIJE NIEM

To je drugo Nacionalno poročilo o Sloveniji, ki smo ga pripravili v okviru projekta »Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije (*National Integration Evaluation Mechanism* – NIEM)« o izvajanju različnih področij integracijske politike za osebe s priznano mednarodno zaščito. Prvo poročilo se je osredotočalo na časovno obdobje od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2016 in je vključevalo prvo celostno evalvacijo migracijskih in integracijskih politik v Sloveniji (glej Ladić et al., 2018). Po tej prelomni objavi, sestavljeni na podlagi kazalnikov, ki so bili izpeljani v letu 2017, pričujoče poročilo zaključuje drugi krog ocenjevanja, ki je bil izveden leta 2019 in je obsegal 186 kazalnikov, namenjenih diagnosticiranju obstoječega stanja v Sloveniji. Obsega časovno obdobje med 1. januarjem 2018 in 31. decembrom 2018.

Namesto opisovanja vseh različnih področij integracijske politike za osebe s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji, si to poročilo predvsem prizadeva osvetliti tri izbrana področja, ki najpomembneje vplivajo na življenjske usode in razmere tako oseb z mednarodno zaščito, kakor tudi migrantov in migrantk na splošno. S pomočjo ugotovitev lastnih raziskav in drugih obstoječih raziskav in podatkov (Ladić et al., 2018; Medvešek in Bešter, 2010; Medica in Lukić, 2011; Pajnik in Bajt, 2011; Zavratnik in Cukut Krilić, 2018), smo izbrale tri najbolj relevantna področja v tem oziru:

- a. nastanitev,
- b. priznavanje izobrazbe in možnosti za nadaljnje šolanje ter poklicno usposabljanje, ter
- c. zaposlitev.

Razprava o dostopu do različnih političnih in zakonskih določb ter dejanskem izvajanju integracijskih praks na teh treh področjih zato predstavlja osrednjo točko tega poročila in je podrobno obravnavana v njegovi drugi polovici. Hkrati je podan tudi kratek pregled drugih področij (t.i. mehanizmov integracije), predvsem z vidika morebitnih sprememb od leta 2017. Kjer je treba, ponujamo tudi nadaljnja pojasnila in upoštevamo medsebojne povezave, ki pogosto izhajajo iz kompleksnosti ocenjevanja obstoječih mehanizmov integracije v Sloveniji. Kljub temu, da ima poročilo strog časovni okvir, ki se konča z 31. decembrom 2018, so na določenih mestih vključeni tudi novejši razpoložljivi podatki.¹

1.1 STRUKTURA POROČILA

Poročilo se prične z razpravo o upravljanju migracij v Sloveniji in ugotavlja, da pred letom 2019 ni bila vzpostavljena nobena dejanska migracijska politika, kar se posledično odraža tudi v integracijskih ukrepih, ki se pogosto niso uspešno izvajali. Vlada Republike Slovenije je julija 2019 sprejela Strategijo vlade RS na področju migracij. Dokument je

¹ Bralke in bralci naj upoštevajo, da je bilo poročilo napisano januarja 2020.

sestavljen iz šestih stebrov: mednarodni vidik migracij, ekonomske migracije kot del zakonitih migracij, mednarodna zaščita, integracija, nezakonite migracije in vračanje ter varnostna komponenta. To je prva tovrstna strategija, ki v enem delu vključuje tudi integracijo (migrantk in migrantov na splošno, vključno z osebami s priznano mednarodno zaščito). Nato sledi kratek pregled področij, na katerih od zadnjega spremljanja v letu 2016 niso bile sprejete večje spremembe zakonov ali politik (glej Ladić et al., 2018). Na področjih, kjer so opazne spremembe v zadnjih nekaj letih (tj. v obdobju med 1. januarjem 2017 in 31. decembrom 2018), na kratko povzamemo ustrezne kazalnike integracije migrantov. Ker pa smo zaznali vsaj nekatere manjše spremembe ali dopolnitve na skoraj vseh obravnavanih področjih, se poročilo osredotoča na tri izbrana področja, ki so po našem mnenju za Slovenijo najpomembnejša: nastanitev, priznavanje in dostop do izobrazbe ter zaposlitev. S pomočjo že obstoječih raziskav in najnovejšega mehanizma NIEM za evalvacijo integracije migrantov sklepamo, da so potrebne večje spremembe za doseg zadanih ciljev in priporočil na področju integracije.

2 OSEBE S PRIZNANO MEDNARODNO ZAŠČITO V SLOVENIJI

V Republiki Sloveniji se **mednarodna zaščita** nanaša na status begunca in subsidiarno obliko zaščite. Začasna zaščita se nanaša na ljudi, ki bi ta status prejeli v primeru množičnega prihoda, pod pogojem, da se na ravni EU uveljavlja Direktiva 2001/55/EK, kar se do zdaj še ni zgodilo. **Status begunca** se lahko podeli državljanu tretje države (tj. vsaki osebi, ki ni državljan/-ka Evropske unije), ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnemu mnenju znajde zunaj države svojega državljanstva in ni zmožna ali zaradi strahu ne želi uveljaviti zaščite s strani te države ali pa osebi brez državljanstva, ki je zunaj države svojega običajnega prebivališča zaradi posledic takšnih dogodkov in se ni zmožna ali pa se zaradi strahu ni pripravljena vrniti. Osebe z mednarodno zaščito imajo določene pravice in so prva tri leta po priznanju statusa v pristojnosti Urada Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov – UOIM. Dodeljen jim je tako imenovani svetovalec za integracijo, ki v sodelovanju z njimi pripravi individualizirani načrt integracije. Vključene so tudi v orientacijski program, in sicer v obliki kratkoročnih projektov, ki jih izvajajo nevladne organizacije, kakor tudi v tečaje slovenskega jezika.

Status subsidiarne oblike zaščite se lahko dodeli državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki ni upravičena do statusa begunca, če obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da bi se ob vrnitvi v državo izvora ali v primeru osebe brez državljanstva, državo, v kateri ima zadnje prebivališče, oseba soočila z resno nevarnostjo, da bi bila resno oškodovana, kot določa Zakon o mednarodni zaščiti. Te osebe dobijo le začasno

prebivališče, ki ga lahko podaljšajo (vendar ne samodejno; organi odločajo o vsakem posameznem primeru, ali še vedno obstaja potreba po subsidiarni zaščiti).

1. januarja 2019 je bilo v Sloveniji 539 oseb s priznano mednarodno zaščito. Od tega jih je 492 dobilo status begunca, 47 pa subsidiarno zaščito. Med tistimi s statusom begunca je bilo 150 žensk in 342 moških, medtem ko je bilo med tistimi s subsidiarno zaščito 9 žensk in 38 moških. Med osebami s statusom begunca je bilo 128 mlajših od 18 let, medtem ko je bilo med tistimi s subsidiarno zaščito 17 mlajših od 18 let. Julija 2019 je bilo v Sloveniji 679 oseb z mednarodno zaščito, od tega naj bi jih 115 živel v tujini, preostali pa v Sloveniji.² V Sloveniji ni oseb z začasno zaščito ali oseb s humanitarno zaščito.

Leta 2018 je v Slovenijo preko programa trajne preselitve (v angl. *resettlement*) prispelo 40 beguncev iz Turčije in po shemi premestitev oz. kvot (v angl. *relocation*) iz Italije in Grčije 21 beguncev. Dogovorjena kvota za premestitev v Slovenijo (od leta 2016) je bila skupaj 567 oseb, 218 iz Italije in 349 iz Grčije. V letu 2016 je bilo 124 oseb, v letu 2017 108 oseb, v letu 2018 pa 21 oseb, ki so v Slovenijo prispeli po shemi premestitev (kvot). Premestitev se je ustavila pri 253 osebah, ki so bile premeščene v Slovenijo, ostalo je glede na medresorsko delovno skupino, ki usklajuje premestitev in preselitev, trenutno v obravnavi zaradi zaostankov v Grčiji in Italiji. Vsi, ki prispejo v Slovenijo prek programa trajne preselitve (iz Turčije), dobijo status begunca. Državni uradniki njihove dokumente, ki jih je izdala Slovenija, dostavijo v Turčijo, begunci pa posledično lahko s temi dokumenti odpotujejo v Slovenijo. Po drugi strani pa morajo vsi, ki prispejo po sistemu premestitve (kvot) iz Italije in Grčije, še vedno vložiti prošnje za azil v Sloveniji in ni zagotovila, da bodo mednarodno zaščito dejansko dobili. Od teh 253, ki so prispeli prek sistema premestitve, jih je 233 dobilo status begunca (141 državljanov Sirije, 74 državljanov Eritreje, 12 državljanov Iraka in 6 oseb brez državljanstva), 11 jih je dobilo subsidiarno zaščito (10 državljanov Sirije in 1 državljan Jemna), 5 (vsi državljani Iraka) jih ni prejelo nobene zaščite, dve osebi (iz Sirije in Eritreje) pa sta med azilnim postopkom zapustili Slovenijo.

3 UPRAVLJANJE MIGRACIJ

Širši okvir EU je bistven za razumevanje trenutnega stanja v Sloveniji, prav tako pa tudi najboljši napovedovalec prihodnjih trendov. Študije, ki problematizirajo politike azila in deportacije, integracije, socialne politike in politike trga dela, potrjujejo omejevanje in diskriminatorne učinke migracijskih politik v Sloveniji (npr. Kogovšek Šalamon, 2011; Zorn, 2014; Pajnik in Bajt, 2011; Bajt in Frelih, 2019). V obravnavanem obdobju (tj. 2017–2018) v Sloveniji še ni bilo strategije integracije oseb s priznano mednarodno

² Podatki, prejeti 13. junija 2019 od predstavnika UOIM in podatki, prejeti med intervjujem s predstavniki UOIM-a 4. julija 2019.

zaščito. Prav tako ni bilo nacionalne strategije za integracijo migrantov. Obstajala je zgolj Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, ki se je osredotočala na migrantske delavce.

Ministrstvo za notranje zadeve je 10. junija 2019 na svoji spletni strani objavilo osnutek dokumenta Strategija Vlade Republike Slovenije na področju migracij in sprožilo 15-dnevni postopek posvetovanja s civilno družbo. Vlada je koordinacijo priprave strategije podelila Ministrstvu za notranje zadeve, kar se odraža v vsebini dokumenta. Močan poudarek je na nelegalnih migracijah, varnostnih vprašanjih, zaščiti meja in azilnih postopkih, medtem ko večino migracij v Sloveniji dejansko predstavljajo dokumentirane ekonomske migracije (tj. migrantski delavci, ne pa prosilci za azil ali nezakoniti migranti). Kljub zelo proaktivni skupini nevladnih organizacij, ki je vložila veliko truda v zagovorništvo in si prizadevala, da bi prepričala medresorsko delovno skupino (ki so jo sestavljala vsa ministrstva), da si vzame več časa in pripravi bolj celovito strategijo o migracijah, je vlada pohitela s sprejetjem te strategije dne 18. julija 2019.

Z vidika zakonitega priseljevanja je mogoče ekonomske migracije prepoznati kot prednostno nalogo Slovenije v smislu potrebe po migrantski delovni sili v določenih sektorjih zaradi povečanega povpraševanja po delavcih, predvsem v gradbeništvu (Medica in Lukić, 2011; Pajnik in Bajt, 2011; Bajt in Pajnik, 2014). Število na novo izdanih dovoljenj za delo in prebivanje je vsako leto visoko, zlasti med državljani nekdanjih jugoslovanskih republik. Slovenija zato ostaja priseljska država predvsem zaradi zaposlitev in združevanja družin. Število delovnih dovoljenj, veljavnih 31. decembra 2018, je bilo 148.014 za državljane tretjih držav in 28.029 za državljane EU držav, največ izdanih državljanom nekdanjih jugoslovanskih republik (tj. Bosne in Hercegovine, Kosova, Makedonije in Hrvaške). V letu 2018 je bilo izdanih 9.025 dovoljenj za prebivanje državljanom EU in 65.211 državljanom tretjih držav (MNZ, 2019). V primerjavi s temi številkami je področje azila minorno. Po podatkih Urada vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov je bilo 7. julija 2019 v Sloveniji 679 ljudi s priznano mednarodno zaščito (med katerimi sploh ne živijo vsi v Sloveniji), 312 prosilcev za azil (večina je bila nastanjena v azilnem domu) ter 107 oseb na čakanju na vložitev prošnje (UOIM, 2019). Po statističnih podatkih je razrešenih le približno 10% vloženih prošenj za azil, velika večina pa jih je zavrženih, saj veliko prosilcev zapusti Slovenijo kmalu po vložitvi prošnje. V letu 2018 je bilo vloženih 2.875 prošenj, 2.348 je bilo zavrženih, 135 zavrnjenih, 99 oseb je dobilo status begunca (v to številko je vključenih tudi 40 ljudi, ki so v Slovenijo prispeli prek sheme za trajno preselitev iz Turčije in pa 21 ljudi, ki so v Slovenijo prispeli prek sheme za premestitev iz Italije in Grčije), 3 osebe so prejele subsidiarno zaščito, konec leta 2018 je bilo še vedno odprtih 290 primerov (PIC, 2019).

V Sloveniji je migracijska politika centralizirana, saj se večina ukrepov izvaja na ravni Ministrstva za notranje zadeve, ki je pristojno za azil in migracije. Do pomembne spremembe je prišlo julija 2017, ko je bil ustanovljen poseben Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM), ki je prevzel del odgovornosti, ki so bile prej v pristojnosti ministrstva. Oblikovanje politik in upravnih postopkov za pridobitev statusa mednarodne zaščite ostaja v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve. Kljub širokemu poimenovanju pa je UOIM s svojima a) Sektorjem za sprejem in oskrbo in b) Sektorjem za integracijo odgovoren le za prosilce za azil in ljudi s priznano mednarodno zaščito (s statusom begunca ali subsidiarno zaščito). Kot je bilo že omenjeno, je bilo julija 2019 skupno število teh oseb približno 1.000. Vendar pa velika večina tujcev v Sloveniji ni prosilcev za azil ali oseb z mednarodno zaščito, zato v tem oziru integracijski ukrepi ostajajo brez javnega organa, ki bi bil odgovoren za njihovo izvedbo.

V integracijo je vpletenih tudi več ministrstev, vsako za izvajanje posameznih postopkov, povezanih s svojo resorno pristojnostjo (npr. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za javno upravo itd.). Lokalne skupnosti nimajo formalne pristojnosti za izvajanje ukrepov na področju azila in migracij, čeprav se integracija dejansko izvaja na ravni lokalne skupnosti in jo vzdržujejo različni programi ali kratkoročni projekti nevladnega sektorja (večinoma jih financira država ali Evropska unija).

3.1 PREMIK H KRIMINALIZACIJI MIGRACIJ

Migrantom, ki bi lahko bili upravičeni do mednarodne zaščite pred preganjanjem in resnimi kršitvami človekovih pravic, se z vračanja (t.i. pushback) onemogoča iskanje zaščite in uveljavljanje pravic do individualne obravnave njihovih prošenj za azil. Vračanja se dogajajo na različne načine in med ljudmi na poti ustvarjajo ozračje strahu in nezaupanja. Brutalnost, ustrahovanje in zahrbtne taktike oblasti so bile izdatno dokumentirane (Jones, 2017; Regvar, 2018; Galijaš, 2019; Info Kolpa, 2019). Leta 2018 so se pojavila tudi poročila o vračanjih v Sloveniji (Amnesty International Slovenije, 2018; Regvar, 2018). Urad varuha človekovih pravic je zabeležil primere, v katerih policija osebnih okoliščin migrantov, ki bi lahko zaprosili za azil, ni upoštevala ali jih ni jemala resno v postopku pridržanja ob nezakonitih prehodih meje. NVO zagovornice človekovih pravic (npr. Amnesty International Slovenije in Pravno-informacijski center za nevladne organizacije - PIC) so poročale, da so slovenske oblasti junija 2018 onemogočile dostop do azila in na Hrvaško prisilno vrnile več migrantov. V podrobnem poročilu, ki ga je pripravil PIC, beremo o podatkih, pridobljenih v Veliki Kladuši in Bihaču v Bosni in Hercegovini od prič, ki so bile, čeprav so želele zaprositi za azil v Sloveniji,

vrnjene hrvaškimi oblastmi (Regvar, 2018). Za razliko od slovenske policije hrvaške oblasti ne opravijo uradnega vračanja v Bosno in Hercegovino, ampak migrante preprosto pripeljejo v bližino meje in jih tam pustijo; poročila kažejo, da so nato prisiljeni prečkati mejo, poročajo pa tudi o sistematičnem uničevanju njihovih dokumentov in mobilnih telefonov. Še več, različna poročila o vračanjih omenjajo tudi pretepe, grožnje in poniževanja (Galijaš, 2019). Uradna slovenska policijska statistika potrjuje spremembo v praksi junija 2018: kljub dejstvu, da se je zmanjšalo število ljudi, ki so nezakonito prestopili mejo, se je vračanje na Hrvaško izrazito povečalo (Policija, 2018). Hkrati se je drastično zmanjšalo število ljudi, pri katerih je policija zabeležila izraženo namero zaprositi za azil (Be. B., 2018). Ker so razmere za begunce v Bosni zaskrbljujoče, so omenjene organizacije zaključile, da Slovenija krši načelo nevračanja (Amnesty International Slovenije, 2018; Regvar, 2018).

Zakon o tujcih in njegove spremembe (nazadnje spremenjen leta 2017) se nanašajo na odstranitev tujca, zaseg potne listine tujca, nezakonit prehod meje, pomoč pri nezakonitem prehodu meje, nezakonito zadrževanje v državi in identifikacijo.³ Nezakoniti prehod meje in pomoč pri nezakonitem prehodu meje sta prav tako zajeta v Zakonu o nadzoru državne meje, nekatere poostrene oblike pa tudi v Kazenskem zakoniku in njegovih spremembah, v katerih je bila nazadnje povišana strogost kazni za ta kazniva dejanja leta 2017. Po besedah ministra za notranje zadeve so bile nekatere izmed teh sprememb izvedene kot odziv na pobudo Evropske komisije, da Slovenija postane nova žariščna točka (v angl. *hot spot*).⁴ Žariščna točka pomeni, da vse odgovorne agencije EU (npr. Frontex, Europol, Eurojust) na terenu sodelujejo z organi izpostavljenih držav članic, ki se soočajo z nesorazmernimi migracijskimi pritiski vzdolž zunanjih meja EU. Namen tega je, da jim pomagajo izpolniti obveznosti v skladu z zakonodajo EU ter hitro identificirati, registrirati in vzeti prstne odtise prihajajočih migrantov. Soočene s to možnostjo, so slovenske oblasti stanje od leta 2015 naprej označile kot »vsesplošni rdeči alarm«, v zadnjih letih pa so sprejele več pravnih ukrepov, ki naj bi Slovenijo zavarovali pred tem, da postane žariščna točka (Bajt in Frelih, 2019). V skladu z ukrepi, ki sta jih v zadnjih nekaj letih sprejeli sosednji Madžarska in Avstrija, je Slovenija januarja 2017 sprejela tudi zakon (spremenjen Zakon o tujcih, člena 10a in 10b), ki policiji omogoča zaprtje meje s Hrvaško.⁵ Po novi zakonodaji bi lahko slovenski organi oblasti v primeru novega pritoka migrantov, ki bi lahko »ogrozili javni red ali notranjo varnost Republike Slovenije«, prosilce za azil zavrnilo neposredno na meji s

³ Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (ZTuj-2-UPB6), Uradni list RS, št. 1/18 in 9/18 – popr., SOP 2018-01-0001, 2018.

⁴ MMC, Zakon o tujcih ob podpori opozicijskih SDS-a in NSi-ja sprejet s 47 glasovi, 26. januar 2017, <https://www.rtvlo.si/slovenija/zakon-o-tujcih-ob-podpori-opozicijskih-sds-a-in-nsi-ja-sprejet-s-47-glasovi/413420>.

⁵ Zakon o tujcih, člen 10a (spremenjene razmere na področju migracij) in 10b (odziv na spremembe v razmerah migracij): <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>.

Hrvaško, ki ni članica Schengena. Zagovorniške in organizacije za človekove pravice so (še preden so bile spremembe sprejete) oblasti opozorile, da sta oba sporna člena (10a in 10b) neustavna, vendar so oblasti popolnoma ignorirale argumente nevladnih organizacij.

Tako je Varuh človekovih pravic 19. aprila 2017 na Ustavnem sodišču RS vložil zahtevo za oceno ustavnosti 10b člena (odzivajoč se na spremenjene razmere na področju migracij) Zakona o tujcih zaradi konfliktnosti z 2., 14., 18., 22., 25. in 34. členom Ustave Republike Slovenije. Varuh je ocenil, da člen 10b nedopustno posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.⁶ 18. septembra 2019 je Ustavno sodišče razsodilo, da je člen 10b Zakona o tujcih, ki določa ukrepe začasnega odvzema pravice do azila, v nasprotju z načelom nevračanja. Problematična določba, uvedena leta 2017, je torej omogočila odvzem pravice do azila po parlamentarni odredbi. Čeprav niso bili nikoli aktivirani,

bi ukrepi od policije zahtevali zavrnitev vsake namere zaprositi za azil kot nedopustne, če gre pri tem za osebe, ki v Slovenijo vstopajo iz sosednje države, ki je članica EU, v kateri ni sistemskih pomanjkljivosti pri azilnem postopku ali pogojev sprejema, ki lahko privedejo do mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja. Policija bi nato lahko te osebe vrnila nazaj v zadevne sosednje države. Ustavno sodišče je določbo razveljavilo z obrazložitvijo, da je v nasprotju z načelom nevračanja, ki je zapisano v 18. členu Ustave, v kolikor ukrepi posamezniku ne zagotavljajo poštenega in učinkovitega postopka, ki določa, ali lahko njihova odstranitev pomeni mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Sodišče je tudi poudarilo, da določitev »grožnje javnemu redu in notranji varnosti v Republiki Sloveniji« po Zakonu o tujcih ne implicira obstoja izrednega stanja v skladu z 92. členom Ustave, kar bi lahko upravičilo omejitev določenih pravic (AIDA 2019).

4 PREGLED PODROČIJ INTEGRACIJE BREZ VEČJIH SPREMENB OD LETA 2016

V Sloveniji begunci dobijo **dovoljenje za stalno prebivanje** ob priznanju statusa (in statusu rezidenta za daljši čas po petih letih). Osebe s subsidiarno zaščito prejmejo **dovoljenje za začasno prebivanje** ob priznanju statusa in lahko zaprosijo za dovoljenje za stalno prebivanje po petih letih (status rezidenta za daljši čas lahko pridobijo tudi po petih letih). Ker pa morajo svoj status podaljševati, se osebe s subsidiarno zaščito znajdejo v negotovosti. Obstaja namreč možnost, da njihov status ne bo podaljšan, če se slovenske oblasti odločijo, da razlogi za mednarodno zaščito ne obstajajo več. Osebe s priznano mednarodno zaščito (tako osebe s statusom begunca kot tudi osebe s

⁶ Spletna stran varuha človekovih pravic: <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/varuh-na-ustavno-sodisce-vlozil-zahtevo-za-oceno-ustavnosti-10b-clena-ztuj-2/?cHash=6baeae79937d7cddea58ee199e7713fc>

subsidiarno zaščito) lahko po petih letih zakonitega prebivanja v Sloveniji postanejo rezidenti za daljši čas, a zgolj če izpolnjujejo vse pogoje. Pogoj, ki ga je najtežje izpolniti, je še vedno zagotovitev zadostnih finančnih sredstev.

Potem ko pet let neprekinjeno živi v Sloveniji, lahko oseba z mednarodno zaščito dobi **državljanstvo**, če izpolnjuje vse postavljene pogoje (npr. znanje jezika, najmanj dve leti od pogodbe o zaposlitvi za določen čas in najmanj 6 mesecev od pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas). Leta 2018 se je za slovensko državljanstvo prijavilo 12 oseb s statusom begunca in 3 osebe s subsidiarno zaščito. Slovensko državljanstvo so prejeli le 3 s statusom begunca in zgolj 1 s subsidiarno zaščito, po podatkih Ministrstva za notranje zadeve pa je bila povprečna čakalna doba v postopkih naturalizacije leta 2018 230 dni.

Begunci lahko vložijo prošnjo za **združitev družine** takoj po priznanju statusa. Ravno tako lahko osebe s subsidiarno zaščito, ki jim je status dodeljen za več kot eno leto, takoj zaprosijo za združitev družine. Skupna ovira pa je, da imajo le 90 dni po priznanju statusa, da pripravijo vso potrebno dokumentacijo, če se želijo prijaviti pod olajšanimi pogoji. Ob izteku 90-dnevnega roka morajo izpolnjevati vse pogoje, ki veljajo za državljane tretjih držav. Najtežje je izpolniti pogoj zadostnih finančnih sredstev za vzdrževanje vseh družinskih članov, česar velika večina oseb s priznano mednarodno zaščito ne more dokazati. Kljub temu mora vsak posameznik kriti celotne potne stroške za svoje družinske člane, kar prav tako ni izvedljivo pri večini, zato običajno zaprosijo humanitarne organizacije, da jim pomagajo pri zbiranju sredstev.

Poleg tega se postopek združitve družine lahko začne šele, ko oseba s priznano mednarodno zaščito pozna natančno lokacijo svojih družinskih članov in ima vso potrebno dokumentacijo (zlasti dokazila o družinskih vezeh), kar je pogosto pretežko zagotoviti (zlasti iz nekaterih držav, kot je denimo Eritreja). Praksa kaže, da dokumenti, ki jih uspejo zagotoviti, pogosto niso sprejeti kot ustrezni ter da slovenski organi ne spoštujejo načela ohranjanja enotnosti družine (npr. mladoletniki brez spremstva lahko uveljavljajo postopek združitve družine samo za svoje starše, ne pa tudi za (mladoletne) sorojence).

Medtem ko je raven **socialnih prejemkov** za osebe z mednarodno zaščito (ne vključujoč oseb z začasno zaščito) formalno enaka tisti za državljane, pa pri dostopanju do teh sredstev pogosto izkusijo zamude in dolge čakalne dobe. V prvih dveh mesecih po pridobitvi statusa se večina beguncev sooča s hudo finančno stisko, saj na redno socialno pomoč čakajo brez kakršnihkoli finančnih sredstev. Pogosto živijo v revščini tudi še dolgo zatem. Ker je za osebe z mednarodno zaščito iskanje zaposlitve zelo težavno, se jih je večina prisiljena zanašati na socialno pomoč, kar pogosto ni dovolj za kritje vseh mesečnih stroškov. Tudi kasneje, ko jim uspe najti zaposlitev, večinoma delajo kot nekvalificirani ali nizkokvalificirani fizični delavci in prejemajo minimalno plačo, zaradi česar še naprej živijo v revščini.

Medtem ko imajo prosilci za azil v Sloveniji dostop le do nujne zdravstvene oskrbe, kar pušča nepopravljive negativne učinke na njihovo **zdravje**, imajo begunci in osebe s subsidiarno zaščito pravico biti vključeni v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja. Osebe z mednarodno zaščito kljub temu zelo težko najdejo osebnega zdravnika, saj nekateri še vedno zavračajo zdravljenje beguncev (zaradi jezikovnih ovir naj ne bi mogli komunicirati z njimi).⁷ Jezikovna ovira je zagotovo eden največjih izzivov, zlasti zato, ker osebe z mednarodno zaščito nimajo dostopa do (javno financiranih) prevajalcev, ki jih zdravstvene ustanove ne zagotavljajo.

Ena izmed težav, ki lahko za otroke, rojene v Sloveniji staršem z mednarodno zaščito (ali prosilcem za azil), predstavlja **tveganje, da ostanejo brez državljanstva**, dejansko presega zdravstveni sektor (porodnišnice). Dokazi kažejo, da uradniki ob rojstvu otroka v Sloveniji od beguncev ali prosilcev za azil zahtevajo poročni list, zato da v rojstni list otroka zapišejo ime očeta. V primeru, da par nima pri sebi poročnega lista, če par ni poročen, ali pa če oče ni prisoten, se v rojstni list ne zapiše ime očeta. To lahko ogrozi pridobitev državljanstva za otroke, zlasti kadar nacionalna zakonodaja matične države/državljanstva matere ne omogoča, da bi državljanstvo prenesla na otroka - in tak primer je Sirija. Petindvajset držav⁸ se oklepa zakonov o državljanstvu, ki ženskam zanikajo pravico do prenosa državljanstva na svoje otroke na enaki osnovi kot moški. Zdi se, da je težava večplastna, od pomanjkanja prevajalcev, ki bi bili prisotni v porodnišnicah (med rojstvom otroka in kasneje ob poimenovanju otroka in urejanju rojstnega lista), pomanjkljive vključenosti azilnega doma (zlasti socialnega in zdravstvenega osebja) in centrov za socialno delo ter neznanja uradnikov na upravnih enotah (ali morda internih navodil, kaj storiti, ki bi se jih posredovalo uradnikom na upravnih enotah). Brezdržavljanosti v Sloveniji še vedno ne jemljemo resno, toda težave iz prakse kažejo, da je treba o tem ozaveščati uradnike iz različnih sektorjev.

5 NAMESTITEV

V prvem krogu ocenjevalnega mehanizma NIEM za kazalnike integracije je bilo ugotovljeno, da so glede dostopa do stanovanj v Sloveniji osebe z mednarodno zaščito bodisi odvisne od integracijskih hiš bodisi prepuščene lastni iznajdljivosti na odprtem trgu (Ladić et al., 2018). Za osebe z mednarodno zaščito ni predvidena shema »javnih

⁷ Sistem v Sloveniji temelji na tem, da vsak pacient izbere osebnega (ali družinskega) zdravnika, kar predstavlja vse večjo težavo za naraščajoče število ljudi, ne le beguncev, temveč tudi državljanov. Kar je formalno videti kot možnost svobodnega izbiranja zdravnika, je v resnici pomanjkljiv sistem, v katerem je vedno težje najti zdravnika, ki bi še sprejemal nove paciente. To je odraz širše zapletene problematike razpada javnega zdravstvenega sistema v Sloveniji in posledično pomanjkanja kadra med ključnim zdravstvenim osebjem (npr. medicinskih sester, zdravnikov družinske medicine).

⁸ Seznam držav UNHCR: Brunej Darussalam, Iran, Kuvajt, Libanon, Katar, Somalija, Svazi, Bahrajn, Burundi, Irak, Jordanija, Kiribati, Liberija, Libija, Nepal, Oman, Savdska Arabija, Sudan, Sirija, Togo, Združeni arabski emirati, Bahami, Barbados, Malezija, Mavretanija (Poročilo o spolni diskriminaciji in otrocih brez državljanstva, UNHCR 2019).

stanovanj» in edina javna stanovanja, ki so jim na voljo, so integracijske hiše v lasti države, ki jih upravlja UOIM (prej Ministrstvo za notranje zadeve). Druga javna stanovanja za begunce ne obstajajo. Na trgu prostih stanovanj naj bi namreč enakopravno konkurirali državljanom in vsem ostalim prebivalcem, čeprav so potencialni najemodajalci dodatno obremenjeni s predsodki in rasizmom ter svojih stanovanj ne želijo oddati beguncem (ali katerim koli tujcem). Javno financiranih kampanj za osveščanje lastnikov zasebnih stanovanj ni, zato je stanovanjski trg v Sloveniji razvpito brutalen v smislu previsokih cen in povpraševanja, ki vedno presega ponudbo. Zato ni presenetljivo, da si begunci povečini ne morejo privoščiti visokih cen stanovanj, saj zgolj z dodeljenimi subvencijami (do katerih so upravičeni le za omejeno časovno obdobje) ne morejo pokriti stroškov najemnine in zahtevanih varščin.

Po zakonu lahko prosto izbirajo stanovanje, mesto ali regijo prebivališča. Vendar v praksi večina oseb s priznano mednarodno zaščito živi v Ljubljani in Mariboru. Šele pred kratkim je moč zaznati trend, da se preseljujejo tudi na obrobje ali v okoliške vasi teh dveh mest, kar je posledica močno naraščajočih cen stanovanj. Razumljivo je, da si begunci prizadevajo živeti v Ljubljani ali Mariboru, kjer sta sistem podpore in infrastruktura lažje dostopna. Hkrati so njihova finančna sredstva močno omejena, zato si ne morejo privoščiti, da bi živeli, kjerkoli želijo. Številni lastniki stanovanj v Sloveniji v pogodbo ne zapišejo natančne višine najemnine, da se izognejo plačilu davkov ali pa jih želijo plačati manj. Osebe z mednarodno zaščito pa potrebujejo najemne pogodbe z natančnim zneskom, ki ga morajo plačati, saj je to edini način, da lahko od države dobijo denarno nadomestilo za nastanitev na zasebnem naslovu. To je še en dodaten razlog, zakaj veliko lastnikov noče oddajati stanovanj beguncem. V določenih primerih lastniki tudi zvišajo cene, potem ko izvejo, da jih želijo najeti begunci.

Osebe s priznano mednarodno zaščito (ne glede na status) nimajo dostopa do neprofitnih stanovanj, ki so dostopna samo slovenskim državljanom. Imajo pa določene »stanovanjske ugodnosti«, kot je pravica do mesečnega denarnega nadomestila za stroške najemnine za obdobje 18 mesecev, ki se pod določenimi pogoji lahko podaljša za do 18 mesecev, torej skupno do tri leta. Posebnih politik za ranljive skupine glede njihovega dostopa do stanovanja ni. Vendar pa je v praksi mladoletnikom brez spremstva (zlasti mlajšim od 15 let) zagotovljena nastanitev v dijaškem domu v Postojni, ki je edini na razpolago od leta 2017. To je bistvena sprememba v primerjavi s prejšnjim obdobjem poročanja, ko sta bila na razpolago dva takšna objekta (eden v Postojni in eden v Novi Gorici).

V Sloveniji delujeta dve integracijski hiši, ena v Ljubljani in ena v Mariboru, z zmogljivostmi za približno 60 ljudi.⁹ Ko se ti dve hiši zapolnita, ostalim osebam z mednarodno zaščito ni na voljo nobeno drugo javno stanovanje. Javna stanovanja so na

⁹ V zelo kratkem obdobju leta 2018 je obstajala v Velenju tretja integracijska hiša, v katero je bilo mogoče namestiti do 30 oseb, vendar zgolj družine. Ni jasno, zakaj je bila ta integracijska hiša v uporabi le kratek čas.

voljo samo slovenskim državljanom ali v nekaterih primerih stalnim prebivalcem nekaterih občin. Do določenih javnih stanovanj imajo dostop le osebe s priznano mednarodno zaščito s stalnim prebivališčem, vendar morajo konkurirati vsem ostalim stalnim prebivalcem in slovenskim državljanom, ki zaprosijo za ta ista javna stanovanja. Zaradi tega je neizogibno izjemno težko ali skoraj nemogoče dejansko dostopati do javnih stanovanj.

Osebe s priznano mednarodno zaščito, ki so brezposelne ali brez lastnih finančnih sredstev, so upravičene do denarnega nadomestila države za najem zasebnih stanovanj za čas do 18 mesecev in pod določenimi pogoji še dodatnih 18 mesecev. Ta pogoj je nov od leta 2016 in od osebe zahteva vsaj 80-odstotno udeležbo na tečaju slovenskega jezika. Pred to spremembo so bili begunci samodejno upravičeni do treh let denarnega nadomestila za najem zasebnih stanovanj.

Leta 2018 je bilo v integracijski hiši v Ljubljani 21 oseb s priznano mednarodno zaščito in v Mariboru 49, torej skupno 70 oseb. Večina je v integracijskih hišah živela eno leto (kar je najdaljše možno trajanje, le v izjemnih primerih so lahko ostali do enega leta in pol). Zato mora večina beguncev najemati stanovanje na odprtem trgu nepremičnin, kar pomeni tudi redne tržne cene. Te so pogosto previsoke za begunce, zlasti v Ljubljani, saj presegajo znesek denarnega nadomestila, ki ga prejmejo od države. Ravno tako pri najemu stanovanja lastniki pričakujejo, da bodo vnaprej plačali varščino in še vsaj eno najemnino. Toda osebe s priznano mednarodno zaščito običajno čakajo na finančno pomoč za nastanitev in socialno pomoč več kot en mesec ali celo do dveh mesecev po priznanju njihovega statusa. V tem časovnem obdobju večina nima finančnih sredstev niti za preživljanje in zagotovo ne dovolj niti za eno celo najemnino, kaj šele za dve ali več. To finančno stanje se je zelo poslabšalo, odkar je bil leta 2016 spremenjen Zakon o mednarodni zaščiti in ukinjena enkratna finančna pomoč ob priznanju statusa.

Dodatna težava je, da se osebe z mednarodno zaščito pri iskanju stanovanja soočajo z veliko diskriminacije in rasizma. Številni lastniki niso pripravljeni oddati svojih nepremičnin beguncem, zlasti ne večjim družinam (družinam, ki imajo več kot dva otroka). Tisti, ki ne dobijo mesta v integracijski hiši in prav tako ne uspejo najeti zasebnega stanovanja, lahko še nekaj časa bivajo v azilnem domu tudi po prejetju statusa. Takšnih primerov je bilo več. Druga velika težava je, da begunci ne dobijo nobenega usmerjenega stanovanjskega svetovanja ali zastopstva stanovanjskih strokovnjakov. Podpora pri iskanju stanovanj dobijo le od specializiranih nevladnih organizacij, ki beguncem pomagajo pri integraciji v prvih treh letih po priznanju statusa.

Osebe s priznano mednarodno zaščito lahko pridobijo denarno nadomestilo za najem zasebnega stanovanja za največ tri leta (18 mesecev samodejno, če so brezposelni, dodatnih 18 mesecev pa zgolj v primeru, da se vsaj 80 odstotno redno udeležijo tečaja

slovenskega jezika), vendar to še vedno spada pod kratkoročno podporo. Če so po treh letih osebe z mednarodno zaščito še vedno brez zaposlitve in brez lastnih finančnih sredstev, imajo dostop do nadaljnje (omejene) finančne podpore za plačilo najemnine. Vendar pa je ta ukrep enak za vse stalne prebivalce v Sloveniji, ni torej posebej namenjen tej skupini.

Oblasti prepočasi naslavlja pomanjkanje ustreznih stanovanjskih rešitev in to je dejansko vsesplošna pereča težava v Sloveniji. Ne obstaja niti integracijska strategija niti posebna strategija o nastanitvi oseb s priznano mednarodno zaščito. Čeprav je Ministrstvo za javno upravo objavilo poziv lastnikom zasebnih stanovanj, da naj oddajajo beguncem,¹⁰ razpis ni določil nobenih meril, kaj sploh šteje kot primerno stanovanje. Zato ni neobičajno, da se beguncem ponuja nastanitev v nesprejemljivo slabem stanju za nerazumno visoke cene.

Večina beguncev v Sloveniji si torej prizadeva najti ustrezno prebivališče. Potencialni najemodajalci neradi oddajajo beguncem oziroma so temu celo izrazito nenaklonjeni. Razlog za to je delno tudi dejstvo, da begunci zahtevajo najemno pogodbo, ki mora vsebovati dejansko ceno. V praksi številni lastniki oddajajo na črnem trgu brez najemnih pogojev ali pa zapišejo v pogodbo nižjo najemnino, da bi se izognili plačilu davkov. Poleg tega morajo begunci prijaviti naslov stalnega prebivališča, zato lastnike skrbi, da jih ne bodo mogli vreči ven, če begunci ne bodo zmogli plačevati najemnine (lastniki na splošno najraje oddajajo turistom in študentom). Dodatna težava so tudi jezikovne ovire, saj lastnike skrbi komunikacija.

Obenem se nekateri lastniki zavedajo, da begunci težko najdejo nastanitev, zato izkoriščajo njihovo negotovo situacijo in jim oddajo stanovanja v slabem stanju za visoko ceno. Pogosto celo zvišajo ceno, ko slišijo, da so potencialni najemniki begunci. Vedno več beguncev se zato seli na obrobje Ljubljane ali v bližnje vasi, saj si preprosto ne morejo privoščiti najema stanovanja, ki bi bilo dovolj veliko za vso družino (pogosto imajo družine tri ali štiri otroke) v Ljubljani.

5.1 GLAVNI IZZIVI

Za zaključek so bili na področju dostopa do stanovanj opredeljeni trije glavni izzivi:

5.1.1 Zmogljivost integracijskih hiš ni zadostna

To je dejansko edina nastanitvena možnost v javni lasti za osebe s priznano mednarodno zaščito in ker so zmogljivosti obstoječih hiš v Ljubljani in Mariboru

¹⁰ Na voljo tukaj: <https://e-uprava.gov.si/podrocja/nepremicnine-in-okolje/nepremicnine-stavbe/oddaja-stanovanj-beguncem.html>

premajhne, večina beguncev do njih nima dostopa. Ta možnost nastanitve je na voljo le na dveh¹¹ lokacijah: v Ljubljani za približno 15 ljudi (v času posodabljanja kazalnikov integracijskih mehanizmov v obdobju od marca do julija 2019 tam dejansko ni nihče prebival) in v Mariboru za približno 45 ljudi (v času posodabljanja kazalnikov integracijskih mehanizmov v obdobju od marca do julija 2019 je tam prebivalo le 25 ljudi). To pomeni, da ima Slovenija skupno kapaciteto za zgolj 60 ljudi. Zgoraj navedeni rezultati za leto 2018 torej kažejo, da se integracijske hiše dejansko napolnijo, so prenaseljene in presegajo svoje zmogljivosti. Poleg integracijskih hiš je tudi nekaj vladnih stanovanj, kjer je v času posodabljanja kazalnikov integracijskih mehanizmov v obdobju od marca do julija 2019 prebivalo 18 ljudi. Posledično mora večina beguncev najemati stanovanja na »odprtem nepremičninskem trgu«, kar pomeni po rednih tržnih cenah. Te so pogosto previsoke za begunce, zlasti v Ljubljani; najemnina je običajno višja od denarnega nadomestila, ki ga prejmejo od države. Tudi na tem mestu je treba ponovno opozoriti, da se je Slovenija s programom premestitve (kvot) strinjala s sprejemom 567 beguncev, vendar oblasti zanje niso zagotovile zadovoljivih stanovanjskih zmogljivosti. To se je zgodilo kljub dejstvu, da je v različnih mestih po Sloveniji več stavb v javni lasti, t.j. v lasti države ali občin, torej bi lahko problem nezadostnih stanovanjskih kapacitet rešili precej hitro. Tu želimo poudariti, da bi morala država zagotoviti cenovno ugodna stanovanja za vse.

5.1.2 Številne osebe z mednarodno zaščito se soočajo s finančnimi težavami

Pri najemu stanovanja lastniki pričakujejo, da bo najemnik vnaprej plačal varščino in vsaj še eno najemnino. Vendar pa begunci običajno čakajo na finančno pomoč več kot en mesec ali celo do dveh mesecev po priznanju njihovega statusa. V tem obdobju večina nima finančnih sredstev niti za hrano in zagotovo ne za dve ali več najemnin. Lastniki stanovanj se le redko strinjajo s tem, da počakajo in jim predajo pogodbo o najemu, ne da bi pred tem prejeli plačilo. To finančno stanje se je zelo poslabšalo, odkar je bil leta 2016 spremenjen Zakon o mednarodni zaščiti in ukinjena enkratna finančna pomoč ob priznanju statusa. Zato državne organe pozivamo, da pravočasno in brez zamud zagotovijo dodelitev finančne pomoči, do katere so upravičeni begunci.

5.1.3 Diskriminacija in rasizem negativno vplivata na dostop do nastanitve

Pri iskanju nastanitve se osebe s priznano mednarodno zaščito pogosto srečujejo z diskriminatornim ravnanjem in rasističnimi predsodki. Lastniki pogosto ne želijo oddati stanovanja beguncem, zlasti ne večjim družinam (trije otroci ali več predstavljajo za lastnike težavo). Po eni strani veliko najemodajalcev preprosto ne želi oddajati beguncem; po drugi strani pa nekateri lastniki oddajajo neprimerna stanovanja po nerazumno visokih cenah in to specifično beguncem, saj se zavedajo dejstva, da je

¹¹ Za kratko časovno obdobje v letu 2018 je bila na voljo na treh lokacijah.

beguncem zelo težko najti nastanitev in da bodo v nekem trenutku neizogibno prisiljeni sprejeti praktično karkoli. Zato mora država posredovati in uvesti stroga merila glede primernosti stanovanj, uveljavljajoč to pravilo z ustreznimi določbami v javnih razpisih in inšpekcijskim nadzorom lokacij, ki so predvidene za najem.

6 IZOBRAŽEVANJE

Osebe z mednarodno zaščito imajo enake pravice v zvezi s predšolsko, osnovnošolsko, srednješolsko, višjo in visokošolsko ter univerzitetno izobrazbo kot slovenski državljani. Imajo pravico do štipendije in nastanitve v študentskih domovih pod enakimi pogoji kot slovenski državljani. Sredstva za izobraževanje in usposabljanje beguncev zagotavlja Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

Otroci prosilcev za azil in mladoletniki brez spremstva imajo pravico do osnovnošolske izobrazbe, vendar le do 15. leta starosti, kar je pravna polnoletnost Sloveniji. Osnovno šolo morajo začeti obiskovati najpozneje v treh mesecih po vložitvi prošnje za azil. V praksi jo večinoma začnejo obiskovati zelo kmalu, po nekaj tednih. Vsi prosilci za azil imajo možnost, mladoletni prosilci za azil pa imajo pravico do izobraževanja v poklicnih in srednjih šolah pod enakimi pogoji kot državljani Slovenije. Prosilci za azil dobijo tudi dostop do višjega in univerzitetnega izobraževanja pod enakimi pogoji kot slovenski državljani. To morda zveni idealno v teoriji, toda v praksi se prosilci za azil v Sloveniji srečujejo s številnimi ovirami in preprekami.

Čeprav imajo osebe s priznano mednarodno zaščito enak dostop do izobraževanja kot državljani po zakonu in v teoriji, se v praksi soočajo s številnimi ovirami. Ker je osnovna šola obvezna, z vpisom osnovnošolcev ni težav. A težave lahko nastopijo pri srednješolcih, saj ne morejo izbrati šole, ki bi jo radi obiskovali (poklicne ali srednje šole), šole jih ne želijo sprejeti zaradi jezikovnih ovir ali zato ker nimajo dokumentov, s katerimi bi dokazali svojo prejšnjo izobrazbo (končano osnovno šolo). Tudi vpis na univerze je lahko težaven, če oseba nima dokumentov, s katerimi bi lahko dokazala predhodno izobrazbo (končano srednjo šolo). Pravzaprav je vsem skupinam težko pridobiti potrebno dokumentacijo, s katero bi lahko dokazale svojo že doseženo stopnjo izobrazbe ali usposabljanja, pri čemer breme dokazovanja stopnje izobrazbe, pridobljene v državi izvora, v celoti nosijo prosilci za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito (z nekaj manjšimi razlikami med tema skupinama). Brez teh dokumentov je težko pridobiti dostop do kateregakoli poklicnega usposabljanja (ne samo do poklicnih srednjih šol, temveč tudi do drugih poklicnih usposabljanj). Eden največjih izzivov je pomanjkljivo znanje slovenskega jezika – izpiti za vpis v nekatere poklicne ali zaposlitvene izobrazbe so v slovenskem jeziku, in če kandidati ne govorijo jezika, teh izpitov sploh ne morejo opravljati.

Kot novost, ki je vredna omembe, sta bila pred kratkim vpeljana izpita, ki ju lahko opravljajo osebe s priznano mednarodno zaščito (medtem ko prosilci za azil tega ne morejo). Eden je za tiste begunce, ki ne morejo dokazati, da so končali osnovno šolo v državi izvora ali v kateri koli drugi državi. Na izpit se lahko prijavijo na Zavodu RS za šolstvo (ZRSŠ) in če izpit uspešno opravijo, prejmejo potrdilo, ki ga lahko namesto prvotnih osnovnošolskih spričeval uporabijo za vpis na srednjo šolo. Izpit je ustni in v slovenskem jeziku (kandidati imajo pravico do prevajalca, če ga potrebujejo), traja nekaj ur, komisija pa preverja znanje osebe na vseh področjih, ki jih obsega osnovnošolski učni načrt. Rokov ni, kandidati se lahko prijavijo kadarkoli.

Po informacijah, ki smo jih prejeli od predstavnikov ZRSŠ, sta se od sprejetja »Uredbe o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic osebam z mednarodno zaščito« 30. decembra 2017 prijavili le dve osebi z mednarodno zaščito in obe sta izpit opravili. V prvi polovici leta 2019 smo povprašali več beguncev, če so seznanjeni s to možnostjo in niso bili. Povprašali smo tudi več predstavnikov nevladnih organizacij, ki delajo z begunci, ali vedo za to možnost, in odgovorili so, da so slišali, da v praksi to »ne deluje«. Ko smo predstavnico ZRSŠ vprašali, kako to, da ljudje sploh ne vedo za to možnost oziroma menijo, da »ne deluje«, je odgovorila, da o tem v resnici niso razmišljali, ampak da bi moralo ta izpit promovirati Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ne pa ZRSŠ. ZRSŠ je zagotovil, da bodo srednje šole namesto prvotnega spričevala o dokončani osnovni šoli upoštevale njihovega, kar pa je pogoj pri vpisu na srednjo šolo. Kljub temu pa ni jasno, ali bodo delodajalci tudi upoštevali to potrdilo, ko se bodo ljudje prijavili na delovno mesto, ki zahteva dokončano osnovno šolo. Trenutno se zdi, da je to odvisno od vsakega posameznega delodajalca.

Drugi izpit je namenjen beguncem, ki ne morejo dokazati, da so končali srednjo šolo ali gimnazijo, vendar bi se radi vpisali v terciarno izobraževanje. Na Državnem izpitnem centru (RIC) se lahko prijavijo le dvakrat letno, izpit pa lahko opravljajo ravno tako dvakrat letno (februarja in junija). Izpit je sestavljen iz dveh delov: pisni izpit iz matematike, ki je v slovenščini ali angleščini (kandidati imajo pravico do prevajalca, če ga potrebujejo) ter pisni in ustni izpit iz angleščine. Če kandidat ne opravi enega od obeh izpitov, lahko ponavlja zgolj tistega.

Po podatkih, ki smo jih prejeli od predstavnika RIC, se je od sprejetja »Uredbe o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic osebam z mednarodno zaščito« na izpit prijavil in ga opravljal le en begunec, vendar ga ni uspešno opravil. V prvi polovici leta 2019 smo povprašali več oseb z mednarodno zaščito, ali so seznanjeni s to možnostjo, in niso bili. Ravno tako smo povprašali tudi več predstavnikov nevladnih organizacij, ki delajo z

begunci, ali vedo za to možnost, in rekli so, da so slišali, da to v praksi »ne deluje«. Ko smo predstavnico RIC vprašali, kako to, da ljudje sploh ne vedo za to možnost ali pa menijo, da ta »ne deluje«, je odgovorila, da promocija tega izpita ni njihova dolžnost, temveč je njihova dolžnost zgolj to, da ga izvajajo. Vse institucije na terciarni ravni bi morale sprejemati potrdilo, ki ga RIC izda za uspešno opravljen izpit. Zdi pa se, da je z delodajalci stanje takšno, kot smo ga že opisali, torej je odvisno od vsakega posameznega delodajalca.

Od Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport smo zaprosili podatke o tem, koliko oseb s priznano mednarodno zaščito je bilo vpisanih v primarno, sekundarno in terciarno stopnjo, vendar so odgovorili, da lahko podatke posredujejo le za osnovno šolo. Celo podatki, ki so jih posredovali, niso bili točni, saj smo od Urada vlade za oskrbo in integracijo migrantov (o prosilcih za azil in osebah s priznano mednarodno zaščito skupaj) prejeli drugačne podatke. Po njihovem so bile za šolsko leto 2017/18 številke naslednje: 0 v vrtcu, 61 v osnovni šoli, 16 v srednjih šolah in 15 v terciarnem izobraževanju; in za šolsko leto 2018/19 naslednje: 0 v vrtcu, 75 v osnovni šoli, 22 v srednji šoli in 17 v terciarnem izobraževanju. Vendar pa te številke ne vključujejo mladostnikov, vpisanih v osnovno šolo za odrasle, ki jih usmerja Zavod za zaposlovanje, podatki za predšolsko vzgojo pa niso pravilni, saj zagotovo vemo, da so v slovenske vrtce vpisani otroci z mednarodno zaščito.¹²

Jezikovna ovira je velik izziv, saj izobraževanje v Sloveniji na vseh ravneh poteka v slovenščini, vključno s terciarno ravni (edina izjema je en program na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani, ki je v celoti v angleščini). Otroci, ki se vpišejo v osnovno šolo, najprej obiskujejo uvodni pouk jezika (vsaj 20 ur), vendar je jezik izziv predvsem za starejše otroke, ki želijo obiskovati srednje šole ali gimnazije, kakor tudi za odrasle.

Osebe s priznano mednarodno zaščito so upravičene do 300-urnega tečaja slovenskega jezika, poleg tega se lahko udeležijo še dodatnih 100 ur. Tisti, ki so na Zavodu za zaposlovanje prijavljeni kot iskalci zaposlitve, lahko dobijo dostop tudi do dodatnih ur slovenščine; vendar to ni organizirano v okviru uradnega tečaja slovenskega jezika za tujce. V družinah z majhnimi otroki se pogosto udeleži tečaja samo eden izmed staršev, to pa je običajno moški. Ker ni organiziranega vzporednega varstva otrok, ženske pogosto ostanejo doma z otroki, kar predstavlja oviro za njihovo vključevanje.

¹² Ministrstvo za izobraževanje se ni odzvalo na več prošenj za podatke, razen centra ENIC-NARIC, katerega predstavnica se je celo udeležila enega od sestankov naše koalicije in predstavila postopke glede priznavanja izvirnih dokumentov o izobrazbi oseb z mednarodno zaščito.

Na voljo ni ustreznega tečaja slovenskega jezika za nepismene osebe (oziroma nepismene v latinici). Obiskujejo iste tečaje kot drugi, učitelji poskušajo z njimi delati individualno, vendar je to v mešani skupini izjemno težko. Potrebni so več individualizirani pristopi pa tudi več kot 400 ur brezplačnega tečaja jezika. Tudi družinski člani beguncev, ki v Slovenijo prihajajo preko združitve družine, bi morali imeti dostop do enakega števila ur za učenje jezika (zdaj imajo namreč na voljo veliko manj ur).

Osebe s priznano mednarodno zaščito bi morale za vpis v srednje šole (poklicne, tehnične) ali gimnazije izpolnjevati enake pogoje kot ostali prebivalci Slovenije, vendar je to pogosto zelo težko ali celo nemogoče (še posebej, če je omejeno število prostih mest na določeni šoli in niso sprejeti vsi, ki se prijavijo). Ni treba posebej poudarjati, da je na vojnih območjih ali v begunskih taboriščih izobraževalni proces običajno prekinjen, zato je med begunci, ki prihajajo v Slovenijo, veliko takih, ki so v zadnjih letih izgubili nekaj let izobraževanja, kar pomeni, da imajo kot odrasli omejene možnosti. Osebe s priznano mednarodno zaščito se pogosto soočajo s težavami pri pridobivanju dokumentov/certifikatov o izobraževanju iz svoje države izvora, ki jih potrebujejo za vpis na srednješolsko in terciarno stopnjo v Sloveniji. Ker pogosto ne morejo predložiti zahtevanih dokumentov, se lahko na primer vpišejo zgolj v osnovno šolo za odrasle, v sklopu katere se lahko naučijo osnov slovenščine, vendar je to bolj ali manj vse. Tudi odrasli begunci bi radi nadaljevali šolanje v Sloveniji, vendar številne od nadaljevanja odvrne ugotovitve, kako dolgi so izobraževalni programi. Radi bi se čim prej zaposlili in ne »zapravili« še tri ali štiri leta za obiskovanje šole. Za begunce ni posebnih poklicnih usposabljanj ali izobraževalnih programov, povezanih z zaposlitvijo, zato morajo izpolnjevati enake pogoje kot vsi drugi, kar je pogosto izjemno težko.

Opravili smo več razgovorov z osebami s priznano mednarodno zaščito in čeprav so se vsi strinjali, da je orientacijski program zanje zelo pomemben, jih je le nekaj menilo, da je bila podpora, ki so jo dobili, zadostna, še posebej na področju izobraževanja in zaposlovanja. Orientacijski program je zelo potreben in ga je treba izvajati sistematično, ne s kratkoročnimi projekti (z omejenim trajanjem ter finančnimi in človeškimi viri). NVO prejema omejena finančna sredstva za izvajanje projektov (socialna orientacija in pomoč pri integraciji), zato lahko zaposlijo le določeno število ljudi (osebje in prevajalce), kar pa zagotovo ni dovolj za izvedbo intenzivnega visoko kakovostnega programa, poleg tega pa še za naslavljanje vseh specifičnih potreb beguncev in upoštevanje vseh ranljivih skupin. Tudi po nekaj mesecih begunci pogosto še vedno niso povsem neodvisni, samostojni in dovolj samozavestni za komunikacijo z državnimi

institucijami. Pogosto potrebujejo dodatno podporo in pomoč. Kljub temu obstaja pobuda vlade, da bi se celo skrajšal čas, namenjen socialni orientaciji.

6.1 GLAVNI IZZIVI

Za zaključek so bili na področju izobraževanja opredeljeni trije glavni izzivi:

6.1.1 Pomanjkanje zahtevane dokumentacije

Kot smo že omenili, je za vse skupine težko pridobiti potrebno dokumentacijo za dokazovanje svoje že dosežene stopnje izobrazbe ali usposabljanja, pri čemer breme dokazovanja stopnje izobrazbe, pridobljene v državi izvora, v celoti nosijo prosilci za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito. Brez teh dokumentov se je težko vpisati v izobraževalne ustanove, zlasti na srednjo in terciarno raven, ali pridobiti dostop do katerega koli poklicnega usposabljanja.

6.1.2 Jezikovna ovira

Jezikovna ovira je velik izziv, saj izobraževanje v Sloveniji na vseh ravneh poteka v slovenščini, vključno s terciarno ravni, z le nekaj izjemami. Otroci, ki se vpišejo v osnovno šolo, se vključijo najprej v uvodni pouk jezika (vsaj 20 ur), vendar je to izziv zlasti za starejše otroke, ki želijo obiskovati srednje šole ali gimnazije in seveda za odrasle. Izpiti za vpis v nekatera poklicna izobraževanja so v slovenskem jeziku, zato begunci teh izpitov sploh ne morejo opravljati, če ne govorijo jezika.

6.1.3 Brezplačni tečaj jezika

Za nepismene osebe ni ustreznega tečaja slovenskega jezika. Obiskujejo iste tečaje kot drugi, učitelji pa poskušajo z njimi delati individualno, vendar je to v mešani skupini zelo težko. Potrebni so več individualizirani pristopi pa tudi več kot 400 ur brezplačnega tečaja jezika. Tudi družinski člani beguncev, ki v Slovenijo prihajajo preko združitve družine, bi morali imeti dostop do enakega števila ur za učenje jezika.

7 ZAPOSLOITEV

Na podlagi podatkov Urada vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov je bilo v letu 2016 zaposlenih 62 beguncev (10 žensk, 52 moških) in 13 oseb s priznano subsidiarno zaščito (vsi moški). V trenutnem krogu posodabljanja kazalnikov integracijskih mehanizmov pa smo bili obveščeni, da Urad vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov ne hrani podatkov o zaposlenosti in samozaposlenosti oseb z mednarodno zaščito. Izpostavili pa so, da domnevajo, da je zaposlenih 122 (junija 2019). Tudi Zavod RS za zaposlovanje nam teh podatkov ni mogel posredovati. V njihovem primeru gre za varstvo osebnih podatkov, saj na splošno ne smejo zbirati podatkov, razen o osebah, ki so na Zavodu za zaposlovanje prijavljene kot brezposelne. Ko se oseba zaposli, Zavod za zaposlovanje ne more več slediti tej osebi (kar pomeni, da nima podatkov o vrsti zaposlitve, pogodbe itd.). Zavod za zaposlovanje ima stike samo s tistimi osebami z mednarodno zaščito, ki so registrirane kot brezposelne, podatkov o drugih beguncih pa nima. Prav tako nimajo nobenih podatkov o posebnih poklicnih usposabljanjih ali izobraževanju za boljše zaposlitvene možnosti, namenjenih posebej osebam z mednarodno zaščito.

Po besedah predstavnikov Zavoda za zaposlovanje je glavna ovira za zaposlitev jezik, saj je za večino delovnih mest v Sloveniji potrebno aktivno znanje slovenščine. Vendar se ne moremo strinjati s pristopom »najprej jezik, potem služba«, zlasti zato, ker raziskave kažejo, da je najboljši in najhitrejši način za učenje jezika delo, študij in socialne interakcije z domačini. Poleg tega veliko (ali večina) delodajalcev ne želi zaposlovati beguncev. Osebe z mednarodno zaščito se pri iskanju zaposlitve pogosto srečujejo z diskriminacijo in rasizmom, včasih delodajalci ne vedo ničesar o njihovem statusu in tudi ne želijo vedeti, včasih mislijo, da jim bo urejanje administrativnih zadev v zvezi z zaposlitvijo beguncev vzelo veliko časa (čeprav to ni res), včasih pa mislijo, da bodo begunci sčasoma zapustili Slovenijo, zato v njih ni vredno vlagati. Prosilci za azil so v še slabši situaciji, saj se lahko zaposlijo šele po devetih mesecih in to zgolj v primeru, da v tem času niso dobili negativne odločbe.

Formalno imajo osebe s priznano mednarodno zaščito enak dostop do zaposlitve kot državljani, vendar nimajo enakega dostopa do vsakega delovnega mesta ali poklica (nekateri poklici so denimo rezervirani za državljane). Vprašanje je tudi, kakšna delovna mesta lahko dobijo; so to delovna mesta, povezana z njihovim poklicem/znanjem/izobrazbo ali večinoma nekvalificirano fizično delo? Zelo pogosto nimajo dokumentov, s katerimi bi lahko dokazali svoj poklic, znanje ali celo uradno stopnjo izobrazbe/znanja za določen poklic (kljub dejstvu, da določen poklic opravljajo že vrsto let). Prav tako je za njih težko in včasih celo nemogoče pridobiti te dokumente

iz države izvora. Če opišemo en konkreten primer: nekdo, ki dela v frizerskem salonu v Siriji, ne more nadaljevati dela kot frizer v Sloveniji, če nima dokumentov, s katerimi bi lahko dokazal zaključeno šolanje za ta poklic. Takšna oseba bi se morala vpisati na frizersko poklicno šolo v Sloveniji, ki traja tri leta, in šele po zaključku bi lahko začela delati kot frizer. Za tovrstne primere obstaja še ena možnost: nacionalne poklicne kvalifikacije. Vendar pa je tudi za postopek preverjanja posebne poklicne kvalifikacije potrebnih vsaj nekaj osebnih dokumentov.

Edina strategija, sprejeta glede zaposlovanja oseb s priznano mednarodno zaščito, je šestmesečno usposabljanje na delovnem mestu; namen je bil, da bi delodajalci lahko v šestih mesecih usposobili osebo in jo nato zaposlili, vendar se to ne zgodi vedno (niti v večini primerov). V letu 2019 smo opravili razgovore s 60 osebami z mednarodno zaščito, ki živijo v Sloveniji (v Ljubljani, Postojni in Mariboru), med njimi je bilo sedem žensk, ostali pa so bili moški. Med temi je bilo osem mladoletnikov brez spremstva (ki delajo tudi prek študentskega servisa). Velika večina jih je dejala, da so za zaposlitev v Sloveniji (od dneva prihoda) potrebovali od devetih mesecev do dveh let. Pravzaprav so morali vsi počakati vsaj devet mesecev, ko so bili v azilnem postopku zaradi slovenske zakonodaje (razen če so prej na črnem trgu našli občasno delo). Potem je nekaterim uspelo hitro najti zaposlitev, medtem ko so imeli drugi težave predvsem zaradi pomanjkanja jezikovnih veščin. Vsi, ki nimajo formalne zaposlitve, so/so bili prijavljeni na Zavodu za zaposlovanje kot brezposelni iskalci zaposlitve. Stališče predstavnikov Zavoda za zaposlovanje je, da morajo najprej opraviti tečaj slovenščine, preden pričnejo iskati zaposlitev. Večina intervjuvancev je že opravila nekakšen program usposabljanja (bodisi usposabljanje na delovnem mestu ali tečaj varjenja ali kakšen drug poklicni tečaj, ki ga je organiziral Zavod za zaposlovanje) v trajanju od 3 do 6 mesecev. Med vsemi intervjuvanimi je 38 ljudi že imelo vsaj dve ali tri formalne zaposlitve, ostali pa so večinoma delali na črnem trgu in imeli kratkoročno zaposlitev, predvsem v tovarnah ali restavracijah. Večina anketirancev je dejala, da imajo pomoč/podporo bodisi s strani Zavoda za zaposlovanje (zlasti tisti, ki živijo v Mariboru), kjer sta bili dve osebi zaposleni posebej za delo z brezposelnimi upravičenci do mednarodne zaščite, nevladnimi organizacijami, aktivisti ali njihovimi prijatelji, medtem ko je 9 ljudi odgovorilo, da so vse opravili sami, od iskanja zaposlitve do podpisa pogodbe. Večina intervjuvancev je dejala, da so usposobljeni za opravljanje vsaj dveh poklicev, med najpogostejšimi pa so kuharji, frizerji, mizarji, pleskarji, električarji, mehaniki. Večina je dejala, da so delali v svojem poklicu v državi izvora, medtem ko v Sloveniji večina ljudi ne opravlja svojega poklica; sprejmejo katerokoli zaposlitev, ki je na voljo, številni v restavracijah, restavracijah s hitro prehrano ali v proizvodnih obratih. Nekateri begunci delajo za mala podjetja ali samostojne podjetnike. Le dva sta sama postala samostojna podjetnika. Med intervjuji smo izvedeli tudi, da medtem ko večina moških z mednarodno zaščito, ki živijo v

Ljubljani, ženskam ne brani dela, pa velja obratno v Mariboru, kjer večina moških ni bila navdušena nad tem, da bi se njihove žene zaposlile. Tega niso izrecno povedali, vendar so iskali različne razloge in ovire, zaradi katerih so bili mnenja, da njihove žene ne morejo delati (na primer skrb za otroke, dom itd.).

Še ena stvar, ki so jo potrdili številni intervjuji, je, da upravičenci do mednarodne zaščite v večini primerov dobijo službe z minimalnim plačilom. V primerih družin, zlasti tistih z več kot dvema otrokoma, so ljudje ugotovili, da pravzaprav nimajo finančne koristi v primerjavi z brezposelnostjo in prejemanjem socialnih transferjev (denarna socialna pomoč in otroški dodatki). Še več namreč lahko zaslužijo z delom na črnem trgu. To velja za vse, ki živijo v Sloveniji, ne le za osebe s priznano mednarodno zaščito. Glavna težava je, da so plače prenizke, zlasti minimalna plača. Komunikacija med osebami z mednarodno zaščito in socialnimi centri je nezadovoljiva, saj mnogi ne razumejo vseh svojih pravic. Na primer večina intervjuvanih ni vedela, da lahko še vedno dobijo določene socialne ugodnosti/transfere, četudi so zaposleni, a prejemajo zgolj minimalno plačo.

7.1 ADMINISTRATIVNE OVIRE PRI DOSTOPANJU DO ZAPOSLOTITVE

Formalno imajo osebe s priznano mednarodno zaščito prost dostop do trga dela (v skladu z Zakonom o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev).¹³ To velja za vsa delovna mesta, razen za tista, za katera je slovensko državljanstvo pogoj, kar določa področna zakonodaja. Osebe z mednarodno zaščito imajo enak dostop do zaposlitve, vendar nimajo enakega dostopa do vsakega delovnega mesta ali poklica. Kljub formalno svobodnemu dostopu na trg dela je vprašljivo, kakšne zaposlitve lahko dejansko pridobijo. Namesto delovnih mest, povezanih s svojimi znanji, stopnjo izobrazbe in poklicem, se morajo sprijazniti s katero koli službo, kar večinoma pomeni nizko kvalificirano fizično delo. To se zgodi, ker pogosto nimajo dokumentov, s katerimi bi lahko dokazali svoj poklic ali uradno izobrazbo, je pa zelo težko (ali nemogoče), da bi te dokumente pridobili.

V primerjavi s tem so pravice prosilcev za azil glede dostopa do trga dela še bolj omejene. Po devetih mesecih po vložitvi prošnje za azil imajo tisti, ki še niso prejeli negativne odločbe na prvi stopnji (in če niso sami povzročili zamude), pravico do

¹³ Pravica do prostega dostopa na trg dela pomeni, da se tujci v Sloveniji lahko zaposlijo, samozaposlijo ali opravljajo delo brez soglasja k enotnemu dovoljenju ali modri kartici EU ali brez sezonskega delovnega dovoljenja.

prostega dostopa do trga dela.¹⁴ Prost dostop do trga dela pomeni, da lahko prosilec za azil sklene pogodbo o zaposlitvi ali se lahko samozaposli na podlagi svojega pravnega statusa prosilca za azil, ne da bi za to moral zaprositi Zavod RS za zaposlovanje in brez delovnega dovoljenja. Pred devetmesečnim obdobjem lahko prosilci za azil, če to želijo, opravljajo različne naloge vzdrževanja in tolmačenja v azilnem domu, za kar prejmejo denarno nagrado. V praksi mnogi od njih skušajo najti občasna dela na črnem trgu, saj kot prosilci za azil v Sloveniji prejemajo le 18 evrov žepnine na mesec.

Begunci s posebnimi kvalifikacijami in znanji se lahko zaposlijo hitreje kot tisti brez posebnih znanj, ekspertize ali kakršne koli izobrazbe. Nekateri najdejo delo v različnih nevladnih organizacijah, ki se ukvarjajo z begunci. Kljub temu večina ponudb, ki jih dobijo od Zavoda za zaposlovanje, predstavlja pomoč v kuhinji restavracij ali drugo fizično delo. Večina beguncev vloga ogromno truda v iskanje zaposlitve v Sloveniji.

Postopek priznavanja znanj/izobrazbe v Sloveniji je za vse enak in so begunci obravnavani enako kot državljani. Razpoložljivi podatki so torej omejeni, saj kandidatom za zaposlitev ni treba navesti svojega uradnega statusa (npr. da so begunci). Leta 2017 je center ENIC-NARIC, ki je odgovoren za evalvacijo znanj/izobrazbe, prejel 12 prošenj od oseb z mednarodno zaščito, ki so zaprosili za priznavanje izobrazbe/znanj (enega iz Iraka, pet iz Irana in šest iz Sirije). Deset jih je predložilo vse potrebne dokumente, eden ni mogel predložiti vseh potrebnih dokumentov, v enem primeru pa dokumentacija ni bila namenjena formalnemu izobraževanju. V letu 2018 so se prijavili le štirje begunci, eden iz Irana, eden iz Sirije in dva iz Kameruna; ena oseba je imela vse potrebne dokumente, dva nista imela dokumentov in v enem primeru ni šlo za formalno izobrazbo. V letu 2019 (do junija) so prejeli sedem prošenj, šest od oseb z mednarodno zaščito in eno od prosilca za azil. Štiri osebe so bile iz Sirije, ena iz Iraka, ena iz Eritreje in ena iz Ruande. Trije so lahko predložili vse potrebne dokumente, dva tega nista mogla storiti, dva pa sta bila še vedno v postopku v času naše raziskave.

V primerih, ko ljudje nimajo vseh potrebnih dokumentov, center ENIC-NARIC zbere vse razpoložljive informacije (brez ogrožanja prosilcev za azil ali oseb z mednarodno zaščito v njihovih izvornih državah) ter objavi »mnenje«, ki bi utegnilo biti koristno pri iskanju zaposlitve, če bi se delodajalci odločili upoštevati takšne podatke. Ko imajo kandidati vse potrebne dokumente, je postopek za prosilce za azil in osebe z mednarodno zaščito enak. Če nimajo vseh dokumentov, lahko osebe s priznano mednarodno zaščito dobijo »temeljni dokument«, ki je priporočilo Lizbonske pogodbe, medtem ko prosilci za azil lahko dobijo le »mnenje« centra ENIC-NARIC.

Vendar pa ENIC-NARIC ni edina ustanova v Sloveniji, kjer se lahko ljudje prijavijo za priznanje svoje izobrazbe. Pravzaprav to lahko stori katera koli izobraževalna ustanova (tj. šola, fakulteta, univerza), ni pa znano, koliko ljudi se je doslej prijavilo za priznanje

¹⁴ Do leta 2010 je bilo to obdobje celo eno leto.

svoje izobrazbe na različnih izobraževalnih ustanovah v Sloveniji. Vsako ministrstvo je prav tako odgovorno za priznavanje poklica, ki spada v ustrezen sektor (na primer Ministrstvo za zdravje je odgovorno za poklice, povezane z zdravstveno oskrbo, Ministrstvo za infrastrukturo za poklice v gradbeništvu itd.). Ponovno je treba poudariti, da slovenski jezik predstavlja dodatno oviro za vse skupine, saj se za večino delovnih mest zahteva znanje slovenskega jezika.

7.2 NOVOSTI

Zavod RS za zaposlovanje od leta 2017 zaposluje dve osebi kot specializirano osebje za posebno delo z brezposelnimi begunci; ena oseba ima sedež v Ljubljani in ena v Mariboru (velika večina beguncev živi v teh dveh mestih). Ti dve javni uslužbenki se ukvarjata izključno z brezposelnimi osebami s priznano mednarodno zaščito, njuna naloga pa je, da jim pomagata pri iskanju zaposlitve, usposabljanj itd. Od leta 2017 je na razpolago tudi novo usposabljanje na delovnem mestu za obdobje šestih mesecev: delodajalci so prejeli nekaj državnih sredstev za izvajanje usposabljanja, upravičenci pa nadomestilo za prevoz in prehrano ter plačilo v višini treh evrov na uro. Ker je sprva vpis v ta program pomenil, da so begunci izgubili socialne prejemke (socialna pomoč, dodatek za najem stanovanja, otroški dodatek), pričakovano niso bili motivirani za sodelovanje – dokler se konec leta 2017 zakonodaja ni spremenila. Posledično je bilo leta 2018 v program vključenih 32 ljudi (od tega štiri ženske), leta 2019 pa je bilo vpisanih 31 ljudi (od tega pet žensk).

Razen tega v Sloveniji ni nobene formalne strategije in nikakršnih mehanizmov za integracijo oseb z mednarodno zaščito v politike zaposlovanja.¹⁵ Poleg tečajev slovenskega jezika obstajajo tudi drugi ukrepi, kot so denimo usposabljanje za pomočnike v kuhinji, računalniško opismenjevanje, tečaj za varilce in tečaj gradnje mavčno-kartonskih plošč. Zavod si sicer prizadeva za vključitev oseb s priznano mednarodno zaščito v svoje redne programe. Vendar pa je znanje slovenskega jezika predpogoj za sodelovanje.

Vloga nevladnih organizacij je izjemno pomembna, saj je še en problem, ki ga je treba nasloviti, pomanjkanje socialne mreže, ki bi lahko pomagala beguncem pri iskanju zaposlitve (posledično pogosto obiščejo različne agencije za zaposlovanje in poiščejo zaposlitev prek njih, kar tudi pomeni, da gre potem določen odstotek njihove plače agenciji). Begunci ne poznajo sistema trga dela v Sloveniji, mnogi begunci se soočajo s težavami, ko želijo odpreti bančni račun itd., nevladne organizacije in prostovoljci pa igrajo ključno vlogo v prvih letih življenja beguncev v novi državi. Izven formalnih

¹⁵ Nekaj ukrepov je očitno sprejel Zavod RS za zaposlovanje ob zaključku drugega kroga evalvacije kazalnikov integracije NIEM. O tem bomo poročali v naslednjem poročilu.

obveznosti država nevladnim organizacijam ne zagotavlja sredstev za stalno pomoč beguncem pri iskanju zaposlitve. Čeprav obstajajo projekti, ki jih izvajajo različne nevladne organizacije, se ti ne izvajajo sistematično in ne po vsej državi.¹⁶

Še ena težava, s katero se v Sloveniji srečujejo osebe s priznano mednarodno zaščito (in tudi prosilci za azil), je nenaklonjenost bank pri odpiranju bančnih računov, ki lahko v skrajnih primerih resno ovira njihov dostop do zaposlitve in plačila. Velikokrat smo že slišali, da banke ne želijo odpreti bančnih računov prosilcem za azil v Sloveniji, vendar se v zadnjem času zdi, da se s temi težavami srečujejo tudi begunci s statusom in dovoljenjem za prebivanje v Sloveniji. Intervjuvali smo 30 oseb (prosilcev za azil in oseb z mednarodno zaščito) in vsi so rekli, da so morali obiskati več bank, preden jim je uspelo odpreti bančni račun, v večini primerov pa so bili uspešni šele, ko jih je spremljal nekdo, ki govori tekoče slovensko (bodisi nekdo iz nevladnih organizacij ali nekdo izmed lokalnih aktivistov). Argumenti bank so bili/so različni, najpogosteje pa so se sklicevali na Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma. Anketiranci pravijo, da so banke navedle, da je njihovo državljanstvo problematično in da prihajajo iz »nevarnih ali tveganih držav«. V enem primeru je imela oseba s statusom begunca tudi status samozaposlene osebe v Sloveniji in je imela bančni račun za pravne osebe, na katerega je prejemale plačila. Ko je ta oseba prenehala biti samozaposlena in je želela svoj bančni račun (v isti banki) spremeniti v račun za fizične osebe, jo je banka zavrnila in trdila, da je ta oseba iz »tvegane države«. V drugem primeru se je begunec zaposlil za en mesec. Ko je hotel odpreti bančni račun, ga je banka zavrnila z argumentom, da potrebuje daljšo delovno pogodbo. Ko je mesec minil in je delo končal, ga delodajalec ni mogel plačati, ker mu ni uspelo prepričati banke, da naj mu odpre račun.

7.3 GLAVNI IZZIVI

Če povzamemo, so bili na področju dostopa do zaposlitve opredeljeni naslednji glavni izzivi:

7.3.1 Znanje jezika

Ena največjih ovir pri iskanju zaposlitve v Sloveniji je zahteva po znanju slovenskega jezika. Če osebe z mednarodno zaščito ne govorijo slovensko, so njihove možnosti za

¹⁶ Društvo Odnos, na primer, vodi projekt, ki ga financirata AMIF in slovenska vlada, da bi v prvih treh letih po priznanju statusa osebam z mednarodno zaščito pomagalo pri vključevanju v družbo na splošno, del tega pa bi lahko vključeval tudi pomoč pri iskanju zaposlitve. Drug primer je Slovenska filantropija, nevladna organizacija, ki vodi trimesečni orientacijski program za premeščene begunce in jih podpira pri integraciji na splošno, tudi pri iskanju zaposlitve. Tudi druge nevladne organizacije in mednarodne organizacije (tj. IOM, Rdeči križ) vodijo projekte, ki se ukvarjajo z zaposlovanjem beguncev, vendar nobena od teh dejavnosti ne poteka sistematično in je njihovo izvajanje odvisno od financiranja projektov.

redno zaposlitev zelo majhne. Zdi se, da je jezikovna ovira ključna celo pri beguncih z višjo stopnjo izobrazbe, ki se pritožujejo, da jim Zavod za zaposlovanje ponuja le nizko kvalificirano fizično delo. Z drugimi besedami, zdi se, da so ponujena delovna mesta enaka za vse brezposelne begunce, ne glede na njihovo izobrazbo. Argument za takšno prakso je, da morajo za kakršnokoli drugo vrsto dela najprej tekoče govoriti jezik. To je pravzaprav diskriminatorno, saj se določene vrste dela lahko brez težav opravljajo tudi brez slovenskega jezika, kar je razvidno iz tega, da državljani zahodnih držav ponavadi na delovnem mestu shajajo z angleščino.

7.3.2 Priznavanje znanj in kvalifikacij

Težko je pridobiti izobrazbo/poklic/znanja/kvalifikacije, ki bi bile v Sloveniji uradno in formalno priznane, če upravičenci nimajo vseh potrebnih dokumentov, ki jih lahko predložijo kot dokaz. Posledično to pogosto pomeni, da morajo opravljati slabo plačano fizično delo, tudi če imajo poklic in so visoko izobraženi. Večina prosilcev za azil in oseb z mednarodno zaščito, ki so zaposleni (formalno ali na črnem trgu), opravljajo nizko kvalificirano fizično delo, za kar ne potrebujejo izobrazbe ali kvalifikacij.

7.3.3 Odpor do zaposlovanja beguncev

Številni delodajalci ne želijo zaposliti beguncev in ti se med iskanjem zaposlitve soočajo z diskriminacijo in rasizmom. Včasih bodoči delodajalci o statusu mednarodne zaščite ali o tem, kaj pomeni biti begunec, ne vedo ničesar in se o tem ne želijo informirati. Morda tudi mislijo, da bi potrebovali veliko časa, da uredijo vse administrativne zadeve za zaposlitev begunca. Včasih pa si lahko mislijo, da bodo begunci sčasoma zapustili Slovenijo, zato v njih ni vredno vlagati časa in sredstev.

7.3.4 Nizke plače

Osebe z mednarodno zaščito v večini primerov dobijo le delovna mesta, ki so plačana minimalno. V primerih družin, zlasti z več kot dvema otrokoma, so ljudje ugotovili, da v resnici nimajo finančne koristi v primerjavi z brezposelnostjo in prejetjem socialnih transferjev (socialna pomoč in otroški dodatek). Še več bi lahko iztržili z delom na črnem trgu. To velja za vse, ki živijo v Sloveniji, ne le za begunce. Glavna težava je, da so plače prenizke, zlasti minimalna plača. Komunikacija med osebami z mednarodno zaščito in centri za socialno delo se zdi nezadovoljliva, saj mnogi ne razumejo vseh svojih pravic. Na primer večina intervjuvanih beguncev ni vedela, da četudi so zaposleni in prejemajo minimalno plačo, od države še vedno lahko dobijo določeno socialno pomoč/transferje. Ta problematika je še posebej vidna v prvih treh letih po prejemu statusa, saj je to

obdobje, ko – poleg socialnih transferjev, če so brezposelni – lahko prejmejo tudi finančno podporo za najemnino (kar je velik strošek, zlasti v Ljubljani).

8 RAZMISLEK IN ZAKLJUČEK

Po mnenju mnogih raziskovalcev je integracija sama po sebi sporen koncept (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016: 12–13). Poleg tega politike, ki so pomembne za proces integracije, vsebujejo veliko več kot le eksplicitne integracijske ukrepe. Ti v glavnem formulirajo problem integracije na normativen način, ki je nato osnovni okvir za konkretne politike in postopke ter njihovo izvajanje (prav tam: 19–20). Integracija je zapleten proces, ki vključuje številne zainteresirane strani in vključuje življenjski proces posameznikov in skupin, ki so prišleki, kot tudi celotno družbo sprejema.. Penninx in Garcés-Mascareñas sta pomen integracije ujela v najširšem pomenu kot »proces postajanja sprejet del družbe« (prav tam: 14). Uspešna integracija bi torej preprosto pomenila, da postanemo polnopravni člani sprejemne skupnosti.

Toda do tega rezultata je za begunce in prosilce za azil v Sloveniji še dolga pot, kar kažejo tudi dejstva iz našega drugega NIEM poročila. Medtem ko je bilo od zadnjega poročila za leto 2016, ki je kritično obravnavalo razmere brez celovite integracijske strategije, narejenih nekaj korakov za izboljšanje teh razmer, se je to zgodilo šele pred kratkim. Nova Strategija na področju migracij med drugim naslavlja tudi integracijo priseljencev v Sloveniji. Sprejeta je bila leta 2019 in poudarja pomen celostnega pristopa k integraciji: sodelovanja in dopolnjevanja vseh akterjev pri oblikovanju in izvajanju politik in praks. Zato je integracija formalno priznana kot zapleten postopek, ki vključuje različna področja, vključno z zaščito pred vsemi oblikami diskriminacije. To najverjetneje odraža vpliv politik EU. Ena najpomembnejših značilnosti tega okvira je obravnavanje integracije kot dvosmernega procesa, v katerega so vključeni tako priseljenci – begunci in osebe s subsidiarno zaščito, kot tudi družba sprejema, njeni člani in institucije. Omenjena strategija prevzame in na koncu ponovi Skupna osnovna načela Sveta EU kot podlago za integracijsko strategijo v Sloveniji, med njimi tudi sedmo načelo, ki spodbuja interakcijo med priseljenci in državljani držav članic: medkulturni dialog, izobraževanje o kulturah in ustvarjanje spodbudnih življenjskih pogojev v mestnih okoljih. Kljub temu obstajajo vprašljivi vidiki te strategije, ki so obravnavani v tem poročilu.

Obstajajo tudi nekatera druga področja, kjer so bili storjeni koraki za odpravo nekaterih ovir pri integraciji in uvedbo novih ukrepov za izboljšanje položaja beguncev, oseb s subsidiarno zaščito in prosilcev za azil, kot na primer na področju zaposlovanja in izobraževanja. Zavod za zaposlovanje se poleg nekaterih posebnih programov za usposabljanje in razvoj veščin oseb z mednarodno zaščito vedno bolj trudi, da bi vključil te osebe v svoje redne programe. Država izven svojih formalnih obveznosti ne zagotavlja

nikakršnih sredstev, ki bi nevladnim organizacijam omogočala kontinuirano pomoč osebam z mednarodno zaščito pri iskanju zaposlitve. Sistematične in celovite rešitve še vedno umanjajo: v celotni državi ni učinkovitih programov, čeprav različne nevladne organizacije izvajajo več projektov za begunce in z begunci. Vloga nevladnih organizacij kot strokovnih in prostovoljnih organizacij je zato še vedno izjemno pomembna: pogosto služijo kot nadomestilo za pomanjkanje socialne mreže, ki bi sicer beguncem pomagala na primer pri iskanju zaposlitve, pa tudi pri drugih pomembnih vprašanjih, kot so urejanje dokumentov, iskanje stanovanja, pomoč pri zdravniških pregledih itd.

Treba je omeniti nekaj kritičnih težav, ki predstavljajo diskriminacijo. Ena od njih je še vedno dejstvo, da prosilcem za azil na ozemlju Slovenije ni zagotovljena vsa potrebna zdravstvena oskrba, ampak zgolj nujna medicinska oskrba. To predstavlja obliko zaskrbljujoče diskriminacije, ki pušča nepopravljive negativne učinke na zdravju te skupine. Poleg tega niti shema obveznega zdravstvenega zavarovanja za osebe z mednarodno zaščito ne zadostuje za zagotovljeno zdravstveno oskrbo. Beguncem namreč ne zagotavlja, da bodo našli osebne zdravnike, saj ti včasih zavračajo begunce, da bi postali njihovi pacienti.

Zavračanje je nenehno ponavljajoča se oblika institucionalne diskriminacije tudi na drugih področjih, medtem ko očitno ne obstaja oblika nadzora ali nadzora nad dostopom do tistih storitev, ki so med večino prebivalstva sprejete kot samoumevne. Danes človek brez bančnega računa skoraj ne more obstajati v smislu ekonomskih in socialnih pravic. Nepripravljenost bank za odprtje bančnih računov za osebe z mednarodno zaščito (in prosilce za azil) z različnimi izgovori, ki pa se najpogosteje nanašajo na Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma, je pravzaprav diskriminacija na podlagi državljanstva (zaposleni na banki navajajo, da potencialni komitenti prihajajo iz »nevarnih ali tveganih držav«).

Stalne težave s trajanjem postopkov in administrativnimi ovirami, s katerimi se soočajo begunci, njihove težave le kopičijo. Priznavanje njihovih veščin in izobrazbe običajno traja dolgo, medtem ko pogosto niso dovolj obveščeni, kako in kje se to ureja. Tudi če dobijo potrdilo o priznanju veščin in izobrazbe, se soočajo z jezikovnimi težavami. Dejstvo, da so delodajalci na eni strani pripravljeni ponuditi delovna mesta priseljencem z določenimi znanji iz EU ali drugih »zahodnih« držav, ki ne znajo slovensko in lahko preprosto uporabljajo angleščino v svojih delovnih interakcijah, ne pa osebam z mednarodno zaščito (državljanom tretjih držav), ki imajo enaka znanja in ne znajo slovensko, tudi kaže na diskriminacijo.

Toda namesto ponavljanja ugotovitev in zaključkov, na katere smo opozorili že v prejšnjem poročilu (Ladić et al., 2018) in tistih, ki smo jih izpostavili v pričujočem, želimo ponuditi nekaj dodatnih razmišljanj. V glavnem obravnavajo dejstvo, da težave, s katerimi se srečujejo begunci v procesu integracije, in fenomen dolgih postopkov,

administrativnih ovir in diskriminacije očitno kažejo, da je integracija izjemno odvisna od obeh (neenakih) strani. Ti pojavi pričajo o dogajanju, s katerim bi se morala soočiti tudi sama skupnost sprejema. Povezani so tudi z nekaterimi trendi, ki obstajajo ne samo v Sloveniji, ampak tudi v drugih državah EU, ki vse bolj spodbujajo asimilacijski model integracije in zato spodbujajo natanko tisto pomembno značilnost dogovorjenega okvira politike EU, ki je prepoznavanje integracije kot dvosmernega procesa.

Najprej je treba poudariti, da je v zadnjem desetletju, zlasti po letu 2015, prisotna povečana sekuritizacija področja migracij. Soočeni smo s kategorizacijo priseljskega prebivalstva, ki spreminja tradicionalno dojetje beguncev kot tistih, ki bežijo pred vojno in nasiljem, v dojetje »migrantov«, ki iščejo le »koristi«. Osrednje razprave o migracijah in tudi o prosilcih za azil v Sloveniji v zadnjih letih so bile oblikovane v smislu krize: na migracije so opozorili kot na krizo, ki jo je treba obvladati, medtem ko je treba tako imenovani migracijski »tok« omejiti, zaježiti in držati na razdalji, da se ohrani varnost, dobro počutje in celotna kultura države sprejema. Močan varnostni diskurz, ki se je pojavil, je omogočil, da je bilo priseljevanje v celoti predstavljeno kot glavno vprašanje nacionalne varnosti, kar je vplivalo tako na javno mnenje kot na spremembe politike in zakonodaje. Moralno paniko je sprožilo več akterjev, od političnih in vladnih do različnih medijev, upodobitve priseljencev pa so postajale bolj negativne in agresivne kot kadar koli prej, zlasti na družbenih omrežjih. Priseljenci so pogosto predstavljeni kot »leni«, begunci in prosilci za azil pa ne kot ljudje v »resnični stiski«, ampak kot tisti, ki samo iščejo socialne prejemke in ponavadi zlorablajo socialne režime v zahodnih državah. Takšna reprezentacija, zlasti po »begunski krizi« leta 2015, je bila deležna vseevropske podpore v javnih razpravah in medijih (več o tem v Jalušič in Bajt, 2019).

To je tudi ozadje, v katerem je bilo oblikovanje Strategije na področju migracij in s tem tudi integracijske strategije v Sloveniji prepuščeno Ministrstvu za notranje zadeve. Dejstvo, da integracija kot proces ostaja v pristojnosti notranjega ministrstva, le še krepi opisane reprezentacije. Poleg tega se to odraža tudi v vsebini dokumenta: poudarjajo se varnostna vprašanja, zaščita meja in nezakonite migracije, medtem ko je večina priseljencev v Sloveniji pravzaprav dokumentiranih ekonomskih migrantov (tj. migrantski delavci, ne prosilci za azil ali iregularni migranti). Kot smo že omenili, kljub zelo proaktivni skupini nevladnih organizacij, ki so medresorsko vladno delovno skupino (ki jo sestavljajo vsa ministrstva) želele prepričati, da si vzame več časa in pripravi celovitejšo strategijo o migracijah, do tega ni prišlo.

Predstavljanje povečanja migracij kot »krize« leta 2015 in pozneje je tudi močno vplivalo na percepcijo javnosti o migracijah in priseljencih. Rezultati raziskave evropskega barometra o odnosu do priseljevanja in vključevanja v družbo iz leta 2017 kažejo, da je zaznavanje pozitivnega ali negativnega vpliva priseljencev na družbo povezano z dejanskim deležem priseljencev v celotnem prebivalstvu države in da je ob večjem dejanskem deležu, opazen tudi bolj pozitiven vpliv, ter obratno, manjši kot je, bolj je

zazan negativen vpliv (Evropska komisija, 2018: 10). Pomembno opažanje je, da le 37 odstotkov Evropejcev meni, da so dobro obveščeni o migracijah in integraciji, kar bi lahko razložilo, zakaj je razumevanje javnosti o vplivih migracij na skupnosti sprejema precej pomanjkljivo in pristransko in zakaj kljub dokazom obstaja mnenje, da priseljenci povzročajo krizo in ne prispevajo h gospodarstvu (Jalušič in Bajt, 2019).

Čeprav obstaja splošen trend oblikovanja politik, javnih razprav in medijskih predstavitev, ki zaostrujejo odnose glede sprejemanja priseljencev, rezultati posebnega barometra EU kažejo, da se javno mnenje ni toliko spremenilo v smislu negativnih mnenj glede integracije priseljencev. Odnos do integracije se ni toliko spremenil, prej je popačeno dojemanje števila priseljencev. Zaznavanje deleža priseljencev v EU (zakonitih in nezakonitih) je v mnogih državah pretirano za nekajkrat več kot dejansko število. Zdi se, da ljudje močno precenjujejo število priseljencev v svojih državah: delež priseljencev je v EU v povprečju precenjen za 2,3 do 1, pretiravanje s številkami pa je prisotno v 19 od 28 držav članic. Na Slovaškem je to razmerje najvišje: 14 proti 1; na Poljskem je zaznani delež priseljencev več kot devetkrat večji od dejanskega; medtem ko je v Sloveniji razmerje enako povprečju EU (Evropska komisija, 2018: 162). To je zaskrbljujoča značilnost, ki kaže, kako enostavno lahko nekatere politične sile vprašanje priseljevanja zlorabijo za svoje namene. Poleg tega študije kažejo, da ljudje v celotni EU na območjih z večjo raznolikostjo najmanj želijo zmanjšati priseljevanje; v regijah z nizko stopnjo migracij pa želijo, da se te zmanjšajo (Duffy in Frere-Smith, 2014).

Kot je razvidno iz tega poročila, ima Slovenija majhno število oseb z mednarodno zaščito, kljub prevzemanju določene kvote prosilcev za azil iz drugih držav EU. Njihova integracija zato ne bi smela predstavljati večjih težav. Vendar analiza dejanskega stanja ne kaže takšnih rezultatov. V zadnjem poročilu NIEM smo omenili, da enega največjih izzivov integracije, zlasti če jo razumemo kot dvosmerni proces, predstavljajo predsodki in pomanjkljivo poznavanje priseljencev, zlasti prosilcev za azil in beguncev. To pomaga ustvariti tako imenovano »sovražno okolje«, kjer ne samo neprimerni ukrepi, ampak tudi odnos okolice upočasnjujejo proces integracije. V takšnih razmerah je integracija vedno bolj razumljena le kot odgovornost posameznika, neuspeh pa ni razumljen kot družbena pomanjkljivost, ampak kot »lastna krivda« priseljenca.

Čeprav je znanje jezika še vedno največja ovira pri integraciji in je država poskrbela za povečanje števila ur slovenskega jezika za begunce, dokazi kažejo, da doseženo znanje jezika na teh tečajih še zdaleč ne zadostuje za spontano uporabo v vsakdanjem življenju, da ne omenjamo sposobnosti kompetentnega dela v njem, na primer pri izpolnjevanju dokumentov ali v komunikaciji z uradniki ali z medicinskim osebjem v zdravstvenih ustanovah itd. Znanje jezika je močno odvisno tudi od možnosti njegove uporabe v vsakdanjem življenju in komunikaciji. To pa je odvisno od tega, v kolikšni meri je oseba že vključena v svoje okolje in koliko ima vsakodnevni priložnosti, da govori jezik tega okolja. Jezikovno vprašanje v procesu vključevanja lahko zato postane problem

začaranega kroga, zlasti za odrasle osebe z mednarodno zaščito in prosilce za azil, ki niso tako kot otroci in mladi del izobraževalnih procesov.

Kljub formalni možnosti enakovrednega dostopa do trga dela je vprašljivo, kakšno zaposlitev lahko begunci dejansko dobijo. Na tem področju je bil dosežen napredek v smislu razumevanja, da priseljenci lahko pomagajo zapolniti vrzeli na trgu dela in da lahko prispevajo k nacionalnemu gospodarstvu, zato je Zavod RS za zaposlovanje začel posvečati dodatno pozornost brezposelnim osebam z mednarodno zaščito. To je morda znak, da delodajalci in oblasti tudi v Sloveniji razumejo dejstvo, ki je bilo poudarjeno v dokumentu Generalnega direktorata za gospodarske in finančne zadeve Evropske komisije z naslovom Ekonomski vidik begunske krize: »Če ne bi sprostili potenciala državljanov tretjih držav v EU, bi to pomenilo veliko zapravljanje virov, tako za posameznike, ki jih to zadeva, kot na splošno za naše gospodarstvo in družbo« (prav tam). »Vlaganje v možnosti vseživljenjskega učenja stane bistveno manj kot reševanje številnih težav, povezanih z revščino, socialno izključenostjo, zločini iz sovraštva in nasilnim vedenjem« (LLLP, 2016: 4). Stroški neintegracije bi zato lahko bili višji od stroškov naložbe v dobre integracijske politike (Evropska komisija 2016: 4).

Vendar to še ne pomeni, da se osebe z mednarodno zaščito obravnava enako kot ostale tujce. Brez znanja slovenskega jezika tudi begunci z višjo stopnjo izobrazbe ne morejo dobiti boljše ponudbe Zavoda za zaposlovanje kakor pa nizko kvalificirano fizično delo. Namesto na delovna mesta, povezana s svojimi znanji, izobrazbeno stopnjo in poklicem, se morajo zadovoljiti s tistim delom, ki ga lahko dobijo, kar v glavnem pomeni nizko kvalificirano in fizično delo. Pogosto nimajo dokumentov, s katerimi bi lahko dokazali poklic ali uradno izobrazbo, in zelo težko (ali nemogoče) je, da te dokumente pridobijo. Medtem ko so prisiljeni, da delajo v določenem naboru poklicev (nizko kvalificirano in fizično delo), so – kot smo že zapisali v prejšnjih poročilih – še dodatno kulturno stigmatizirani.

Dejstvo je, da je večina težav z integracijo pogojena z jezikovnimi ovirami. Po drugi strani pa, kot kažejo študije, osredotočenost na jezik povzroča tudi nekakšno stigmatizacijo tistih posameznikov, ki niso sposobni tako hitro obvladati jezika, z nekakšnim diskurzom o njihovi osebni »pomanjkljivosti«. Čeprav je jezik pomembna, če ne celo najpomembnejša razsežnost integracije, moramo razumeti, da je usvajanje jezikovnega znanja v največji meri odvisno od drugih integracijskih ukrepov, kot so zaposlovanje, vpletenost lokalne skupnosti, vključevanje staršev v šolske dejavnosti in integracijske načrte, razpoložljivost svetovanja in praktičnih nasvetov priseljencem.

Pomembna ponazoritev tega je povezava med jezikom in stanovanjsko problematiko. Poročilo izpostavlja namestitev kot pomembno razsežnost in izziv integracije. Zagotovitev primerne prostora za življenje je eden najpomembnejših premikov v procesu ustalitve, pridobitev (najem) lastnega stanovanja pa je povezana z občutkom

biti doma. Za begunce je še posebej pomembno, da prenehajo biti ves čas »na poti« in se ustalijo, da niso več v položaju »začasnosti«. Tujci iz tretjih držav sicer zelo težko najdejo nastanitev v Sloveniji, tako zaradi nezadostnega jezikovnega znanja kot tudi zaradi rasistične diskriminacije na stanovanjskem trgu. Poleg tega so tu še tudi drugi večji problemi. Intervjuvanci in udeleženci okrogle mize, ki smo jo organizirali z begunci, so o težavah pri iskanju stanovanja povedali več zgodb o tem, kako težko je najti stanovanje, o neprimernih stanovanjih, ki so jim jih ponujali za visoke cene, o ponižanjih, ki so jim bili izpostavljeni in kako so se vsakih nekaj mesecev morali seliti iz enega stanovanja v drugega. Poleg tega, kot ugotavlja to poročilo, so se zaradi visokih cen v mestih ljudje prisiljeni preseliti na podeželje ali na periferijo mest, kjer je pomanjkljivo poznavanje priseljevanja še večje in ljudje kažejo še manjšo strpnost do tujcev, da ne omenjamo vidnih kulturnih razlik. Rezultat je še manj ali nič komunikacije z okolico, občutek izključenosti in s tem premalo interakcije, da bi jezik lahko resnično obvladali. Ena od udeleženk okrogle mize, ki smo jo organizirali v okviru projekta NIEM, je poročala tudi o nenehnem ustrahovanju njegovega otroka v tamkajšnji šoli.

Pomembno je opozoriti, da rezultati podatkov posebnega Eurobarometra EU za Evropo in Slovenijo kažejo, da se odnosi posameznikov do integracije glede na socialno-demografske značilnosti precej razlikujejo. Ugotovitve jasno kažejo, da bodo tisti, ki imajo nižjo stopnjo izobrazbe in anketiranci, ki živijo na podeželju in v manjših krajih, manj verjetno poročali o pogostih stikih s priseljenci ali da se ob njih počutijo slabše kot mlajši, bolje izobraženi anketiranci in tisti, ki živijo v večjih mestih. Ljudje z višjo stopnjo izobrazbe tudi bolj verjetno mislijo, da je integracija dvosmerni proces med družbo gostiteljico in priseljenci in manj verjamejo, da bi morali biti za svojo integracijo večinoma odgovorni sami priseljenci (prav tam: 163–164). Starost, razred in stopnja izobrazbe imajo prav tako pomembno vlogo pri oblikovanju dožemanja priseljencev. Izobraževanje je zato še posebej pomembno, saj rezultati Eurobarometra kažejo, da je najbolj bistvene in najbolj dosledne razlike glede negativnega ali pozitivnega odnosa do integracije mogoče opaziti pri izobraževanju: tisti z visokošolsko izobrazbo kažejo manj negativnega odnosa do integracije (Evropska komisija, 2018: 130).

Le 31 odstotkov vprašanih v Sloveniji meni, da omejen dostop do izobraževanja, zdravstvenega varstva in socialne zaščite predstavlja veliko oviro za uspešno integracijo priseljencev (na Portugalskem 71 odstotkov, na Danskem 54 odstotkov, na Poljskem, v Španiji in Veliki Britaniji 50 ali 49 odstotkov, v Avstriji pa 43 odstotkov). Delež vprašanih, ki navaja, da so negativni prikazi priseljencev v medijih lahko pomembna ovira za integracijo, je med najvišjimi na Danskem (65 odstotkov) in najnižjimi v Sloveniji – 38 odstotkov (Evropska komisija, 2018: 103). Poleg tega je Danska med državami z najnižjim deležem anketirancev, ki se strinjajo, da mediji zadeve o priseljencih predstavljajo objektivno (26 odstotkov) (prav tam: 158).

Pri obravnavanju integracije je treba biti pozoren na pripravo skupnosti sprejema na priseljence in tudi razumeti, kaj pomeni integracija kot dvosmerni proces. Vprašanje izobraževanja je zlasti treba razumeti kot kompleksen proces, v katerem je treba skrbeti tako za izobraževalne potrebe kot za socialno vključenost in za miselnost družbe kot celote in ne samo za izobraževanje priseljencev (ki so v smislu znanja videni kot disfunkcionalni).

V svojem poročilu za leto 2016 smo ugotovili številne izzive in težave, s katerimi se srečujejo prosilci za azil in osebe, ki jim je priznana mednarodna zaščita, medtem ko se poskušajo vključiti v družbo sprejema. Izzivi se po pridobitvi zaščite seveda ne ustavijo – med poskusom združevanja družine, iskanja stanovanja in službe se lahko celo povečajo. To poročilo se je poglobljeno osredotočilo na nekatera področja, ki predstavljajo posebne težave. Medtem ko smo na nekaterih področjih opazili določene izboljšave, pa še vedno ostaja veliko izzivov in dodatnih težav, ki niso neposredno povezane s pravnimi predpisi, temveč so v širšem družbenem okolju in medsebojno povezanih ovirah za integracijo.

Na primer, izpostavili smo možnost, da begunci in osebe s subsidiarno zaščito po petih letih zakonitega prebivališča v Sloveniji postanejo rezidenti za daljši čas – če izpolnjujejo vse pogoje. Praviloma je pogoj, ki ga je najtežje izpolniti, še vedno zaslužiti dovolj, da se lahko štejejo za upravičene. To kaže, da je mreža diskriminacije, s katero se soočajo, v resnici prepletena: poleg diskriminacije, ki prizadene tujce iz nekaterih držav, ki so kategorizirane kot »tretje države«, jih kaznujejo, če ne izpolnjujejo zahtev neoliberalne ekonomije. Raziskovalci integracije Huttova, Kalaycioglu in Molokotos-Liederman (2010: 16) opredeljujejo »socialno izključenost« v EU kot izolacijo nekaterih skupin od priložnosti za zaposlitev, dohodek in izobraževanje ter usposabljanje, ravno tako pa iz »socialnih in skupnostnih mrež in dejavnosti«. Ta izključitev izhaja iz »kombinacije revščine, brezposelnosti, diskriminacije, getoizacije, rasizma in ksenofobije ter pomanjkanja državljanske udeležbe« (prav tam). V primeru neuspešne integracije oseb z mednarodno zaščito (kot tudi drugih priseljencev) lahko torej govorimo o težavah socialne izključenosti, ki jih ni mogoče obravnavati z enim ali množico ukrepov, ki niso usklajeni in jih ne razumemo kot celovit pristop k integraciji. Medtem ko mora biti pobuda beguncev seveda prisotna, je treba v enaki meri upoštevati zapletene pogojenosti in naravnosti družbe sprejema. Da bi se izognili izključevanju in getoizaciji, morajo integracijske politike spodbujati socialno vključenost (in se tako boriti proti socialni izključenosti) tako s »povečevanjem zaposlenosti« kot »izkoreninjenjem revščine«, da bi lahko ogrožene osebe in skupine imele večjo moč in »dostop do temeljnih pravic« (prav tam). Na to pravzaprav opozarja sedmo načelo skupnega načela EU o integraciji.

Vsi kazalniki našega poročila kažejo tudi na dejstvo, da integracije v bistvu še zdaleč ne razumemo kot dvosmerni proces, temveč kot postopek asimilacije posameznega

priseljence (begunce). Zaključimo lahko s še enim poudarkom, da večina zakonodaje, politik in ukrepov na področju integracije v obravnavanem obdobju ni bila spremenjena. Glavni problemi, s katerimi se soočajo zadevne skupine, ostajajo enaki. Široka družbena in politična integracija kot dvosmerni proces bi morala biti vodilni motiv celovitih integracijskih politik. Žal temu ni tako. Čeprav je formalno prisoten v strategiji, tak pristop še vedno ni prepoznan kot praktično načelo v skupnosti sprejema kot celoti. Člani skupnosti sprejema niso dovolj obveščeni in zdi se, da problemi priseljencev in beguncev niso videni kot nekaj, kar zadeva tudi domače prebivalstvo. Institucije ne naredijo dovolj pri obveščanju o dejstvih, zato lahko lažne informacije krožijo in povečajo občutek negotovosti. To pa vpliva na javne razprave in delo institucij, ne zgolj tistih, ki so neposredno odgovorne za integracijo.

9 SEZNAM LITERATURE

Asylum Information Database (AIDA). (2019). Slovenia: Constitutional Court Annuls Provision on Suspension of Asylum Procedure. Available at <https://www.asylumineurope.org/news/15-10-2019/slovenia-constitutional-court-annuls-provision-suspension-asylum-procedure>

Amnesty International Slovenije. (2018). Vračanja in omejevanje dostopa do azila v Sloveniji, 19 July 2018. Available at <http://www.amnesty.si/prisilna-vracanja>

Bajt, V. & Pajnik, M. (2014). Slovenia. In Triandafyllidou, Anna, Gropas, Ruby (eds) *European Immigration: A Sourcebook*. 2nd ed. Farnham; Burlington: Ashgate, pp. 327-338.

Bajt, V. & Frelih, M. (2019). Crimmigration in Slovenia. *Dve domovini / Two Homelands* 49: 7–25.

Be. B. (2018, 18 June). Prošenj za azil je vedno manj, *Delo*. Available at <https://www.delo.si/novice/svet/prosenj-za-azil-je-vedno-manj-62356.html>

Duffy, B., & Frere-Smith, T. (2014). Perceptions and Reality. Public Attitudes to Immigration. Ipsos MORI. Available at <https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/1970-01/sri-perceptions-and-reality-immigration-report-2013.pdf>

European Commission. (2016). Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the Integration of Third Country Nationals, 7 June 2016. Available at https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

European Commission. (2018). Special Eurobarometer 469. Integration of immigrants in the European Union. Report October 2017. Available at <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2169>

Galijaš, A. (2019). Permanently in Transit: Middle Eastern Migrants and Refugees in Serbia. *Südosteuropa* 67: 75-109.

Huttova, J., Kalaycioglu, E., & Molokotos-Liederman, E. (2010). The Education of Migrant Children: An NGO Guide to EU Policies and Actions. Available at

<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/education-migrant-children-20101130.pdf>

Info Kolpa. (2019). Poročilo o nezakonitih kolektivnih izgonih na slovensko – hrvaški meji. Available at <https://siol.net/media/files/2019-19/porocilo.pdf>.

Jalušič, V. & Bajt, V. (2019). Comparative report on reception communities. Migrant children and integration through education, Horizon 2020 project. Koper: ZRS.

Jalušič, V., Bajt, V., & Lebowitz, R. (2019). EU Policy Framework for Integration of Migrant Children. Migrant Children and Communities in A Transforming Europe. Available at <http://www.micreate.eu/wp-content/uploads/2020/01/EU-Policy-Framework-for-Integration-of-Migrant-Children-.pdf>

Jones, R. (2017). *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*. London: Verso.

Kogovšek Šalamon, N. (2011). *Migration Law in Slovenia*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Ladić, M., Bajt, V., Jalušič, V. & Kogovšek Šalamon, N. (2018). *Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije: Slovenija. Poročilo za leto 2016*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Medica, K. & Lukić, G. (2011). *Migrantski circulus vitiosus: Delovne in življenjske razmere migrantov v Sloveniji*. Koper: Založba Annales.

Medvešek, M. & Bešter, R. (ur.) (2010). *Državljeni tretjih držav ali tretjerazredni državljani?* Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

MNZ – Ministry of the Interior. (2019). Statistični podatki o tujcih v Sloveniji, 2019. Available at http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/

Pajnik, M. & Bajt, V. (2011). 'Third Country' Migrant Workers as 'Third Class Non-citizens' in Slovenia, in Mojca Pajnik and Giovanna Campani, eds. *Precarious Migrant Labour across Europe*, Ljubljana: Peace Institute, 97–118.

Penninx, R., & Garcés-Mascreñas, B. (2016). The Concept of Integration as Analytical Tool and as a Policy Concept. In Garcés-Mascreñas, B., & Penninx R. (eds.). *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. IMISCOE, Springer Open, 11–29.

PIC. (2019). Country Report: Slovenia. Asylum Information Database. Available at [file:///C:/Users/Uporabnik/Downloads/aida_si_2018update%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Uporabnik/Downloads/aida_si_2018update%20(1).pdf)

Policija. (2018). *Ilegalne migracije na območju Republike Slovenije*, 2-3. Available at https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2018/Januar-junij_2018.pdf

Regvar, U. (2018). *Poročilo o ugotovitvah in opažanjih o izvajanju postopkov vračanja in spoštovanja načela nevračanja (non-refoulement)*. Ljubljana: PIC.

The Lifelong Learning Platform (LLL). (2016). Integrating Refugees and Migrants Through Education: Building Bridges in Divided Societies. Available at <http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2015/10/LLL-Platform-Policy-Paper-Refugees-and-migrants-and-inclusive-education-Sept-2016.pdf>

UNHCR. (2019). Gender Discrimination and Childhood Statelessness report. Available at <https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Gender-discrimination-childhood-statelessness-web.pdf>

UOIM – Government Office for the Support and Integration of Migrants. (2019). Aktualni podatki: Pregled stanja nastanitev na dan 5. 7. 2019. Available at http://www.uoim.gov.si/si/statistika/aktualni_podatki/

Zavratnik, S. & Cukut Krilić, S. (2018). Addressing intersectional vulnerabilities in contemporary refugee movements in Europe. *Družboslovne razprave*, 34 (87): 85-106.

Zorn, J. (2014). 'No Border, No Nation, Stop Deportation': Protest against Immigration Control as Empowerment. *Critical and Radical Social Work* 2 (2): 175–192.