

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

DOMICIL IN NJEGOVO EVIDENTIRANJE

Irena Tomažin

Ljubljana, junij 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

DOMICIL IN NJEGOVO EVIDENTIRANJE

Kandidatka: Irena Tomažin
Številka indeksa: 04031266

Mentor: mag. Slavko Debelak

Ljubljana, junij 2009

POVZETEK

Stalno prebivališče je naselje, kjer se posameznik naseli z namenom, da v njem stalno prebiva, ker je to naselje središče njegovih življenjskih interesov. Osebi je tako dovoljeno prebivanje za nedoločen čas v državi, ne glede na to, ali ima državljanstvo tiste države.

Migracije povezujemo z mejami, identitetami, človekovimi pravicami, z vprašanji nacije, države, etnije, kulture, pa tudi z naraščajočim omejevanjem, restriktivnimi in izključevalskimi politikami, rasizmom in ksenofobijo. Prebivalci se v globalni in lokalni perspektivi vse bolj razločno delijo na državljane in nedržavljanke, na avtohtone in na prišleke, na domače in tuje, na zahodne in južne.

V Sloveniji priseljenci v grobem sestavljajo dve oziroma tri skupine z različnim statusom. Prvo skupino sestavljajo tisti, ki imajo slovensko državljanstvo, drugo pa tisti, ki ga nimajo, pri čemer se ta skupina deli še na dve podskupini, in sicer na priseljence, ki imajo v Republiki Sloveniji stalno prebivališče, in priseljence, ki imajo samo začasno prebivališče.

Ne smemo pozabiti omeniti tudi beguncev. Pravna definicija opisuje begunca kot posameznika, ki zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem beži iz neke države. Z Ženevsko konvencijo se države zavezujejo, da bodo varovale življenja ljudi na begu pred nedemokratskimi politikami in da bodo dosledno spoštovale načelo nevračanja (non refoulement).

Ključne besede: stalno prebivališče, začasno prebivališče, vizum, register, tujci, begunci, migracije, državljanstvo.

SUMMARY

Permanent residents may be required to fulfill the act of establishing or maintaining a residence in a given place. The person is allowed to have permanent resident in a country despite not having its citizenship.

Migration is linked to borders, identity, human rights, as well to issues such as the nation, state, ethnicity, and culture, but also to increasing limitations, restrictive and exclusion policies, racism and xenophobia. When viewed through the prism of both local and global development, people become increasingly divided into citizens and non-citizens, into autochthonous residents and newcomers, domestic population and foreigners, those from the west and those from the south.

Immigrants in Slovenia can be roughly divided into three groups with different statuses. The first one consists of those who have Slovenian citizenship. The second comprises those who do not have citizenship and can be further divided into immigrants with permanent resident status in Slovenia and those with temporary resident status.

We must not forget to mention refugees. The legal definition describes a refugee as an individual who, on account of a well-founded fear of persecution has fled his country. The Geneva Convention obliges countries to protect the life of people fleeing a non-democratic political system and to consistently respect the principle of non-refoulement.

Keywords: residence, temporary residence, visa, register, foreigners, refugees, migration, citizenship.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA	1
1.2 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE	2
1.3 METODE DELA	2
1.4 STRUKUTRA DIPLOMSKEGA DELA	3
2 OSEBNI STATUS POSAMEZNIKA IN DOMICIL	4
2.1 OSEBNI STATUS POSAMEZNIKA	4
2.2 DOMICIL	4
2.3 DOMICIL IN DRŽAVLJANSTVO	6
2.4 PRAVICA DO SVOBODE GIBANJA	7
2.5 OMEJITEV GIBANJA	8
3 ZGODOVINA PRIJAVNO-ODJAVNE OBVEZNOSTI	9
3.1 ČAS AVSTRO-OGRSKE MONARHIJE IN KRALJEVINE JUGOSLAVIJE	9
3.2 OBDOBJE PO 2. SVETOVNI VOJNI	10
4 VELJAVNA UREDITEV PRIJAVE PREBIVALIŠČA	13
4.1 ZAKON O PRIJAVI PREBIVALIŠČA	13
4.2 OPREDELITEV NEKATERIH POJMOV	14
4.3 PRIJAVA IN ODJAVA STALNEGA PREBIVALIŠČA	16
4.3.1 Prijava, odjava in sprememba naslova stalnega prebivališča	17
4.3.2 Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča	19
4.3.3 Pristojnost upravne enote	20
4.3.4 Zakonsko prebivališče	21
4.3.5 Izbris iz registra stalnega prebivalstva	21
4.4 PRIJAVA IN ODJAVA ZAČASNEGA PREBIVALIŠČA	22
4.4.1 Prijavna obveznost posameznika	22
4.4.2 Prijavna obveznost stanodajalca	24
4.4.3 Neobveznost prijave začasnega prebivališča	25
5 TUJCI V REPUBLIKI SLOVENIJI	26
5.1 KDO JE TUJEC?	29
5.2 VSTOP TUJCEV V DRŽAVO IN ZAPUSTITEV DRŽAVE	30
5.3 VIZUMI	31
5.4 PREBIVANJE TUJCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	32
5.4.1 Dovoljenje za prebivanje	32
5.4.2 Pogoji za izdajo dovoljenja za prebivanje	35
5.4.3 Prenehanje dovoljenja	35

5.5	DRŽAVLJANI DRŽAV ČLANIC EU, NJIHOVI DRUŽINSKI ČLANI TER DRUŽINSKI ČLANI SLOVENSkih DRŽAVLJANOV	37
5.6	PRAVICA PROSILCEV ZA AZIL IN MEDNARODNA ZAŠČITA BEGUNCEV	38
5.6.1	Kdo je begunec?	39
5.6.2	Osebe z začasno zaščito	41
6	REGISTRI S TEMELJNIMI PODATKI O PREBIVALSTVU RS	42
6.1	MATIČNI REGISTER	42
6.2	REGISTER STALNEGA PREBIVALSTVA	43
6.3	REGISTER DRŽAVLJANSTEV	44
6.4	REGISTER TUJCEV	44
6.5	CENTRALNI REGISTER PREBIVALSTVA	45
6.5.1	Namen vzpostavitve centralnega registra prebivalstva	45
6.5.2	Vsebina centralnega registra prebivalstva	45
6.5.3	Viri podatkov	46
6.5.4	Vodenje in vzdrževanje registra	47
6.5.5	Zgodovina centralnega registra na območju Slovenije	47
6.5.6	Posredovanje podatkov uporabnikom	49
6.5.7	Elektronsko poslovanje centralnega registra prebivalstva	50
7	ZAKLJUČEK	51
	LITERATURA	53
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	56

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Prebivališče in njegova prijavno-odjavna obveznost ima v Republiki Sloveniji dolgoletno tradicijo, ki sega celo v čas pred 2. svetovno vojno. Način in pogoje prijave in odjave stalnega in začasnega prebivališča ureja Zakon o prijavi prebivališča (v nadaljevanju ZPPreb-UPB1), in sicer enotno tako za državljana Republike Slovenije kot tudi za tujca na območju Republike Slovenije. Vsakdo mora torej prijaviti stalno prebivališče in spremembo naslova stanovanja ter prijaviti in odjaviti začasno prebivališče, kar je sedaj precej poenostavljeno, saj lahko posameznik prijavi ali odjavi stalno prebivališče oziroma spremembo naslova stanovanja preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom.

V vsaki državi so poleg državljanov tudi tujci. Kot temeljni pravni predpis na tem področju velja Zakon o tujcih (v nadaljevanju ZTuj-1-UPB5). Mednarodno preseljevanje ljudi ima v sedanjem času popolnoma drugačne razsežnosti, kot jih je imelo v bližnji preteklosti. Tovrstne migracijske tokove je omogočila predvsem politika povezovanja ter dogovori o prostem prehodu delovne sile. Preseljevanje omogoča tudi velika mobilnost posameznika in vedno manjša navezanost na domače okolje. Čeprav so ti migracijski tokovi v osnovi neškodljivi in večinoma celo spodbudni za gospodarstvo, med ljudmi mnogokrat pride do nelagodja ali celo nestrpnosti. Po raziskavah v Sloveniji kot tujce čutimo predvsem priseljence iz ostalih držav nekdanje Jugoslavije in vzhodne Evrope, medtem ko priseljence z zahoda sprejemamo mnogo bolj odprtih rok.

Posebna kategorija tujcev so begunci in prosilci za azil. Od ostalih migrantov se ločijo po tem, da niso imeli druge izbire, kot zapustiti domovino. Ljudje bežijo iz svoje domovine bodisi iz ekonomskih razlogov, da bi si zagotovili boljše življenje, bodisi iz strahu pred preganjanjem zaradi njihove rase, narodnosti, verskega ali političnega prepričanja oziroma, ker so člani določenih socialnih skupin in podobno. Strah za golo življenje vodi ljudi, da zapuščajo svojo domovino, puščajoč za seboj vse - dom, družino, imetje, ter se podajo v negotovo prihodnost v tuji deželi.

Ocenjuje se, da zunaj države svojega rojstva živi okoli 200 milijonov ljudi, ki so svoje domove zapustili iz različnih socialnih, ekonomskih ter drugih stisk. 27 milijonov je beguncev, kar pomeni, da danes več ljudi kot kadar koli v zgodovini živi zunaj svoje izvirne države. Kršitve temeljnih človekovih pravic vsakodnevno prisilijo premnoge ljudi v življenjsko odločitev, da zapustijo svoj dom, družino in državo. Razviti svet in še zlasti Evropa se srečuje z vse močnejšimi migracijskimi tokovi. Ti vsekakor niso nov pojav, saj so nas spremljali vse od našega nastanka. Množični vstopi tujih državljanov v razvitejše države niso samo posledica vojn in okupacij, temveč težkih socialnih in ekonomskih razmer v mnogih državah po svetu.

1.2 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Namen diplomskega dela je predstaviti začetek prijavno-odjavne obveznosti, njen razvoj oziroma spremembe skozi čas, in analizirati obstoječo zakonodajo na tem področju, tako za državljane Republike Slovenije, kot tudi za tujce. Ugotavljamo namreč, da se pravna ureditev omenjenega področja ves čas spreminja, dopolnjuje in nadgrajuje, saj je Slovenija postala izrazito migracijska država, tako zaradi svojega prehodnega geografskega položaja kot razvitosti in pristopa k EU.

V vse večji meri pa postaja Slovenija tudi ciljna država beguncev in ekonomskih migrantov iz številnih držav, zaradi česar je ustrezen pravni red na tem področju temeljnega pomena. Prav zato mu v svoji diplomski nalogi namenjam precejšnjo mero pozornosti, saj je tudi azilno pravo podvrženo nenehnim spremembam. Deloma je to posledica težavnosti samega področja, kajti zavedati se moramo, da je to področje izrazito dinamično.

Dokazati želim, da ima Slovenija primerno urejeno zakonodajo na področju prijave in odjave prebivališča, tako za državljane, kot tudi za tujce, in da je sam postopek precej preprost, prijazen uporabniku.

1.3 METODE DELA

Pri svojem delu sem si pomagala predvsem z domačimi in tujimi pisnimi viri; knjigami, učbeniki in članki, dosti informacij pa sem dobila tudi na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve. V veliko pomoč mi je bila tudi vodja oddelka za upravne notranje zadeve na Upravni enoti Sevnica, mag. Ana Zidar Prah, ki mi je prijazno odgovorila na nekatera vprašanja in me seznanila s statistiko glede prebivalstva na območju občine Sevnica.

Poleg tega pa sem imela priložnost tudi sama prisostvovati pri prijavi začasnega prebivališča. Svojo izkušnjo sem opisala v četrtem poglavju.

1.4 STRUKUTRA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je zasnovano tako, da uvodoma najprej predstavim osrednji pojem te naloge, torej domicil, in se že nekoliko dotaknem razlik med stalnim in začasnim prebivališčem. Povežem ga s pojmom državljanstva in pravico do svobode gibanja, omenim pa tudi pomen zakonskega prebivališča. Že z Ustavo Republike Slovenije je namreč opredeljena pravica do svobode gibanja in izbire prebivališča. Dolžnost prijave je pravzaprav v interesu posameznika, da iz naslova prijavljenega prebivališča uveljavlja določene pravice, obenem pa mu je olajšano tudi izpolnjevanje obveznosti do države.

V drugem poglavju predstavim zgodovino prijavno-odjavne obveznosti. Tako lahko dobimo pregled nad samim začetkom, razvojem in spremembami, do katerih je prišlo vse do današnjega dne.

Nadalje se ustavim pri veljavni ureditvi prijave prebivališča. Kot temeljni predpis na tem področju omenim Zakon o prijavi prebivališča in hkrati izpostavim nekaj pomembnejših zadnjih sprememb, ki so ga izboljšale. Normativna ureditev tega področja mora biti namreč takšna, da celovito ureja vsa vprašanja, povezana s prijavo in odjavo prebivališča, pri tem upošteva ustavno pravico posameznika do svobode gibanja in hkrati zagotavlja točne evidence o dejanskem stanju prebivalstva. Nadaljujem s pojasnitvijo nekaterih pojmov, ki se ponavljajo skozi celotno diplomsko delo, predvsem razliko med stalnim in začasnim prebivališčem. Opišem postopek same prijave, odjave oziroma spremembe tako stalnega, kot tudi začasnega prebivališča, in postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

Peto poglavje je v celoti namenjeno tujcem. Začnem s problematiko migracij, njenimi vzroki in posledicami, opredelim pojem tujca in razjasnim pomen mednarodne zaščite ter ustrezne migracijske politike. Opozorim na ločevanje med tujci držav članic Evropske unije od tujcev tretjih držav, pri čemer navedem tudi razlike teh oseb pri prebivanju v Republiki Sloveniji, ki so posledica omenjene delitve. Na tem mestu omenim tudi vizum in dovoljenje za prebivanje.

Ne pozabim omeniti tudi ugodnejše ureditve glede vstopa in prebivanja družinskih članov tujcev Evropske unije in družinskih članov slovenskih državljanov. Kot posebej občutljivo in specifično kategorijo tujcev izpostavim prosilce za azil, begunce in osebe z začasno zaščito, predstavim njihovo problematiko in njihov pravni položaj, ter pomembnejše pravne akte oziroma predpise, ki ga urejajo.

Bistvo šestega poglavja je vodenje podatkov o osebah oziroma registri upravnih notranjih zadev na področju registracije prebivalstva, katere razdelim na šest podskupin in posamezne še nekoliko podrobnejše obdelam. Posebno pozornost namenim centralnemu registru prebivalstva, saj predstavlja osrednjo zbirko in vozlišče podatkov o prebivalstvu države in je temelj za elektronsko poslovanje v javni upravi.

2 OSEBNI STATUS POSAMEZNIKA IN DOMICIL

2.1 OSEBNI STATUS POSAMEZNIKA

V pravnih razmerjih kot subjekti nastopajo fizične in pravne osebe, katerim pravni red priznava, da so nosilci pravic in dolžnosti. Vendar pa je določen segment teh pravic in dolžnosti vezan na konkretne okoliščine in dejstva, ki skupaj tvorijo določen osebni status posameznika (glej Strmecki, 2004, str. 8).

Skupek individualnih lastnosti, značilnih za posameznika, je osebno stanje. Na te lastnosti veže pravni red določene pravne posledice in po njih se posamezniki v civilnem pravu razlikujejo med seboj. Vse lastnosti, ki določajo individualnost, tako ne sodijo v osebno stanje, temveč samo tiste, ki imajo določene pravne posledice.

Vsak človek ima svojo individualnost, ki jo določajo posamezne lastnosti oziroma posebnosti, ki so lahko naravne, kar pomeni, da so te posamezniku dane že po naravi ali pa jih posamezniku daje družba, torej jih določa pravni red. Med naravne lastnosti, ki individualizirajo človeka, uvrščamo spol, starost, sorodstvo, telesno podobo, narodnost in podobno. Med pravne lastnosti pa se štejejo osebno ime, državljanstvo, prebivališče (domicil) in razvid (evidenca) njegovega osebnega statusa.

Če povzamem, osebni status posameznika pomeni pravni položaj posameznika v državi, ki mu po veljavnem pravnem redu pripada zaradi določenih pravno relevantnih okoliščin in zaradi katerih se ta položaj razlikuje od položaja drugih fizičnih oseb, pri katerih takšne okoliščine niso podane. Med takšne okoliščine se šteje tudi prebivališče (domicil) in bivališče. Pravzaprav »gre za splet okoliščin, na katere pravni red veže določena dejstva iz civilnopravnih in upravno pravnih razmerij, v katere vstopa« (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 67).

2.2 DOMICIL

Domicil oziroma domovolišče običajno razumemo kot kraj, v katerem živi določena oseba. V našem pravnem redu uporabljamo za domicil izraz prebivališče, pri čemer ločimo stalno in začasno prebivališče. Po svoji pravni naravi domicilu ustreza pojem stalnega prebivališča, medtem ko začasno prebivališče ustreza pojmu bivališče, ki je razumljeno kot trenutno, netrajno.

Domicil kot pravni pojem sega daleč nazaj v pravno zgodovino in je imel v pravu dolgo časa podobno vlogo kot jo ima sedaj državljanstvo. V številnih pravnih redih pa je skupaj z državljanstvom še vedno pomembna okoliščina, od katere je odvisen osebni status posameznika.

Pred ZPPreb-UPB1 ni bilo natančne definicije osnovnega pojma te diplomske naloge – domicila oziroma stalnega prebivališča. Pred tem je bilo to definirano kot »naselje, kjer se posameznik naseli z namenom stalnega prebivanja«. Pomanjkljivost prejšnje opredelitve je bila dvojna – manjkala je točnejša razlaga namena in razširitev prebivališča iz naselja na nižjo raven do hišne številke glede na to, da se v praksi praktično povsod potrebuje tako natančen podatek.

V upravnih postopkih ugotavljanja dejanskosti prebivališča je prihajalo do problemov, kljub temu, da mora posameznik za prijavo stalnega prebivališča kumulativno izpolnjevati tako subjektivni (namen prebivanja), kot tudi objektivni (dejanskost prebivanja) pogoj prijave, kar je bila posledica nedorečenega pravnega pojma oziroma nedoločenih kriterijev za presojo dejanskosti prebivanja.

Z ZPPreb-UPB1 sta bili obe omenjeni pomanjkljivosti odpravljeni, saj je staro definicijo razširil s kriteriji, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da ima posameznik v tem naselju središče svojih življenjskih interesov, ki kažejo na tesne in trajne povezave med posameznikom in naseljem, na primer poklicne, ekonomske in osebne vezi.

Zakonsko prebivališče omogoča državi in njenim organom komunikacijo s posameznikom, le-ta pa lahko iz tega naslova uresničuje določene pravice in dolžnosti (pridobitev osebnih dokumentov, volilna pravica, pravica do zdravstvenega zavarovanja ...).

Pojem domicila se od države do države razlikuje, najpogosteje pa se kvalificira po pravu posamezne države, ki določen predmet obravnava (torej po *lex fori*). Skupno je sicer to, da je kot objektivna sestavina potrebno bivanje na nekem kraju (*corpus*), kot subjektivna sestavina pa namen trajno ostati na tem kraju (*animus manendi*).

Poznamo več različnih kvalifikacij. V celinskem pravu se domicil praviloma pojmuje kot kraj, kjer nekdo živi z namenom, da bi tam stalno prebival, medtem ko po francoskem pravu na primer zadošča že objektivni element (*corpus*), angleško pravo pa razlikuje med izbirnim in izvornim domicilom. V slovenskem pravu se za domicil uporablja izraz **stalno prebivališče**.

To je naselje, kjer se posameznik naseli z namenom, da v njem stalno prebiva, ker je to naselje središče njegovih življenjskih interesov; to pa se presoja na podlagi njegovih poklicnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naseljem, kjer živi, dejansko obstajajo tesne in trajne povezave.

Opredelitev stalnega prebivališča tako določa kriterije, na podlagi katerih je mogoča presoja dejanskosti prebivanja, saj izhaja iz naveznih okoliščin, na podlagi katerih je mogoče določiti posameznikovo stalno prebivališče. Takšna opredelitev stalnega prebivališča je tudi v skladu z Resolucijo Sveta Evrope o standardizaciji pravnih pojmov »domicil« in prebivališče«. Pojem stalnega prebivališča je tako enak pojmu običajnega (angleško: usual) prebivališča, ki ga lahko razumemo tudi kot posameznikovo tako imenovano uradno (legalno) prebivališče, saj ima lahko posameznik prijavljeno le eno stalno prebivališče. Dolžnosti prijave in odjave prebivališča ne gre razumeti kot omejevanje posameznikove pravice do svobode gibanja in svobode izbire prebivališča, pač pa prav nasprotno.

Ta dolžnost je namreč v njegovem interesu, da iz naslova prijavljenega prebivališča uveljavlja določene materialne pravice, hkrati pa mu je olajšano tudi izpolnjevanje obveznosti do države (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 93).

Nekatere države razlikujejo med voluntarnim domicilom (*domicilium voluntarium*) in obveznim domicilom (*domicilium necessarium*). Voluntarni domicil je odvisen od strankine volje, saj si ga lahko izbere sama, obvezni domicil pa je domicil oseb, ki si ga same ne morejo izbrati, ampak ga delijo z drugo osebo. Takšen je na primer položaj pri otrocih, zakoncih in osebah, ki pripadajo gospodinjstvu.

Ločimo preprosto (začasno) in običajno bivališče. Preprosto bivališče je tisti kraj, kjer se nekdo nahaja, nima pa namena tam trajno ostati. Če bi obstajal takšen namen, bi bilo takšno bivališče domicil. V praksi največkrat štejejo za preprosto bivališče kraj, kjer nekdo začasno stanuje, ki pa vendarle ni tako začasno, da bi bilo samo prehodno. Prehodno bi bila oseba na nekem kraju v primeru, če bi bila na obisku, na poti itd. Tedaj govorimo o začasni muditvi na nekem kraju. V slovenski terminologiji se preprosto bivališče imenuje **začasno prebivališče**.

Začasno prebivališče je torej vsako drugo prebivališče, kjer se posameznik bodisi zadržuje ali začasno prebiva zaradi dela, šolanja in drugih razlogov, pri čemer je bistvenega pomena, da na tem naslovu nima namena stalno prebivati (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 93).

2.3 DOMICIL IN DRŽAVLJANSTVO

Domicil je v tesni povezavi s pojmom državljanstva.

Državljanstvo je temeljno pravno razmerje med posameznikom in državo.

Je določen pravni položaj (STATUS), ki ga ima fizična oseba v državi v skladu z njenim pravnim redom. Ta položaj je opredeljen na eni strani s pravicami in obveznostmi, ki jih ima posameznik do države, in na drugi strani s pravicami in obveznostmi, ki jih ima do njega država. Pojem državljanstva ima tako notranje (državne) kot tudi mednarodne dimenzije, saj državljani niso identični s prebivalstvom države. Poleg državljanov na ozemlju države namreč prebivajo tudi tujci.

Način pridobitve državljanstva neke države je stvar njenega pravnega reda, saj država sama s svojimi predpisi določa, katere osebe in pod kakšnimi pogoji bo štela za svoje državljane. Tako v pravni teoriji kot tudi v zakonodajni praksi je za pridobitev državljanstva uveljavljenih troje glavnih načel:

- načelo porekla oziroma krvne zveze (*ius sanguinis*),
- teritorialno načelo oziroma načelo območja (*ius soli*),
- načelo prebivališča oziroma domicila (*ius domicilii*).

Zaradi pomanjkljivosti, omejitev in vrzeli se največkrat uporablja kombinacija dveh ali celo treh načel, pri čemer se eno šteje kot osnovno.

Po domicilnem načelu oziroma načelu prebivališča naj bi posameznik pridobil državljanstvo tiste države, v kateri prebiva. V državah, kjer je uveljavljeno domicilno načelo, se praviloma zahteva dejansko in pogosto tudi nepretrgano prebivanje v določenem času.

V slovenskem pravnem redu je uveljavljeno načelo porekla, kombinirano s teritorialnim in domicilnim načelom (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 74-79).

Prednosti in slabosti domicilnega načela so različne. Očitna razlika med domicilnim in državljanskim načelom je ta, da domicilno načelo omejuje navezovanje na prostorsko omejeno pravno območje, torej na tisto, kjer leži domicil, medtem ko državljansko načelo navezuje na celotno državno območje.

Nesporna prednost domicilnega načela je, da velikokrat pripelje do uporabe lex fori, ker se pogosteje kot državljanstvo pokriva s sedežem sodišča, kar preprečuje včasih težavno in komplicirano uporabo tujega prava. Domicil odraža dejansko vez človeka z okoljem in zmanjšuje prekomerno poudarjanje nacionalnega elementa.

Slabost domicila je, da je včasih težko ugotovljiv. Stranka se lahko hitreje izogne uporabi prvotnega prava kot pri državljanskem načelu in s spremembo domicila pride pod drug pravni red, kar je še zlasti pomembno v statusnih, družinskih in dednopravnih zadevah, pri katerih lahko obstaja interes izogniti se določenim zakonskim zadržkom, težavam pri razvezi zakonske zveze, dolžnosti preživljanja itd.

Če primerjamo uporabo državljanskega in domicilnega načela, lahko ugotovimo, da skoraj polovica sveta uporablja domicilno načelo.

Domicil in državljanstvo sta pomembni navezni okoliščini v mednarodnem zasebnem pravu, sta pa tudi povsem različna pravna instituta, ki ju glede na njuno pravno naravo ni mogoče enačiti. Domicil je lahko samo načelo in posebna okoliščina za pridobitev državljanstva, nikakor pa ne more imeti enakega pomena kot državljanstvo. »Domicil je pogostokrat samo eden od pogojev za pridobitev državljanstva, resda bistven, vendar še vedno samo pogoj« (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 74).

2.4 PRAVICA DO SVOBODE GIBANJA

Pravica do svobode gibanja in izbire prebivališča je opredeljena že z Ustavo Republike Slovenije in obsega dve dimenziji. Prva dimenzija je ta, da posameznik lahko ostaja na svobodno izbranem prebivališču, druga pa, da ni omejen pri njegovi menjavi. Ustava nadalje določa, da se sme pravica do prostega gibanja in izbire prebivališča omejiti le z zakonom, vendar le z namenom, da se zagotovi potek kazenskega postopka, prepreči širjenje nalezljivih bolezni, zavaruje javni red ali če to zahtevajo interesi obrambe. Ustava Republike Slovenije dopušča zakonsko omejitev te pravice za tujce, a le v tej meri, da se jim lahko omeji le vstop v državo in pa čas gibanja v njej (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 91).

2.5 OMEJITEV GIBANJA

Kot sem omenila, se pravica do svobode gibanja lahko omeji le z zakonom, in sicer ob izpolnjenih predpostavkah iz 2. odstavka 32. člena Ustave, ki določajo, da se sme pravica do gibanja omejiti le, da se zagotovi potek kazenskega postopka, prepreči širjenje nalezljivih bolezni, da se zavaruje javni red ali če tako zahtevajo interesi obrambe države. Tujcem se v teh primerih na podlagi zakona lahko omeji vstop v državo in čas bivanja v njej (Ustava Republike Slovenije, 32. člen).

Omejitev gibanja je možna na dva načina: z nastanitvijo v posebni instituciji – centru za tujce, kjer veljajo posebna pravila bivanja, ali zunaj centra, na primer v socialnovarstvenem zavodu ali pa z zagotovitvijo kakšnega drugega ustreznega institucionalnega varstva. Smisel omejitve gibanja je predvsem v tem, da je tujec ves čas dosegljiv pristojnim organom, je pod njihovim nadzorom, tako da se ga lahko odstrani iz države takoj, ko je to mogoče.

Posebno strog ukrep zoper tujce je tako imenovan strožji policijski nadzor, ki se lahko odredi v centru. Ta ukrep dejansko pomeni obliko odvzema prostosti in je zato tudi najtežji poseg v pravico do svobode gibanja. Uporabi se ga lahko samo v primerih, ki so z zakonom izrecno določeni: če obstaja sum, da bi se skušal izogniti prisilni odstranitvi oziroma se je takšnemu ukrepu že izognil, ali če to terjajo razlogi javnega reda, varnosti države ali mednarodnih odnosov.

Pri vseh ukrepih, s katerimi se tujcem omejuje svoboda gibanja, gre za poseg v temeljne človekove pravice in svoboščine, zato morajo biti ne samo pravno utemeljeni, pač pa tudi sorazmerni glede na posledice, ki se z njimi povzročajo, in cilje, ki se jih želi s tem doseči. Splošno sprejeto načelo mednarodnega prava v zvezi z omejevanjem svobode gibanja je, da naj se vedno sprejme milejši ukrep, če se lahko z njim doseže želeni namen.

Dolžnosti prijave in odjave prebivališča ne gre razumeti kot omejevanje posameznikove pravice do svobode gibanja in svobode izbire prebivališča, pač pa prav nasprotno. Ta dolžnost je namreč v njegovem interesu, da iz naslova prijavljenega prebivališča uveljavlja določene materialne pravice, hkrati pa mu je olajšano tudi izpolnjevanje obveznosti do države (glej Debelak in Rakočević, 2008, str. 92).

3 ZGODOVINA PRIJAVNO-ODJAVNE OBVEZNOSTI

Prijavno-odjavna obveznost ima dolgoletno tradicijo, ki sega že v čas pred 2. svetovno vojno, njeno pravo razvojno obdobje pa se je začelo leta 1945.

3.1 ČAS AVSTRO-OGRSKE MONARHIJE IN KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

Pravna ureditev registracije prebivalstva na ozemlju, ki ga danes štejejo za ozemlje RS, je bila natančno določena že pred 2. svetovno vojno. Obveznost prijave prebivališča je obstajala v tako v času Avstro-Ogrske, kot tudi v času Kraljevine Jugoslavije. Domovinstvo oziroma članstvo v določeni občini je bilo vezano na državljanstvo in je dajalo pravico do bivanja in do oskrbe v občini v primeru onemoglosti in starosti. Državljan je lahko imel domovinsko pravico samo v eni občini, ki je vodila spisek teh oseb.

Domovinstvo se je dobilo po rodu. Nezakonski otroci so ga dobili po materi, zakonski pa po očetu. Žena je s poroko pridobila moževo domovinstvo in ga po ločitvi ali njegovi smrti tudi obdržala. Pojem domovinstva je bil močno povezan s pojmom državljanstva. Kdor je izgubil državljanstvo, je s tem izgubil tudi domovinstvo. Odreka in odpusta iz domovinstva niso poznali. Pozneje se je sicer bilo mogoče odreči domovinski pravici, vendar je bil učinek šele, ko je posameznik pridobil domovinsko pravico v drugi občini. Osebe brez domovinstva so bile poimenovane brezdomovinci in so dobile domovinsko pristojnost v občini, v kateri so živele, vendar le za toliko časa, dokler se ni ugotovila njihova dejanska domovinska pristojnost. Njihov položaj in postopke je obravnaval Zakon o domovinstvu iz leta 1863 (po Penku, 1939, str. 26).

Tudi v Kraljevini Jugoslaviji je bila pravna ureditev registracije prebivalstva natančno določena. S sprejemom Zakona o občinah in Zakona o mestnih občinah v letih 1933 in 1934 je bil uveden pojem članstva občine, ki je pravzaprav pomenil isto kot pojem domovinstva. Članstvo občine se je obravnavalo kot pravica, ki se je razprostirala na vse območje občine. Posameznikom so bile na podlagi članstva občine dane določene pravice in dolžnosti – imeli so pravico bivati v tisti občini, pripadala jim je podpora oziroma vzdrževanje iz občinskih sredstev, uživanje občinske imovine oziroma premoženja, bili so deležni pomoči občinskih ustanov in podobno.

Bivanje člana v njegovi občini je ščitila celo ustavna določba, ki je določala, da se brez sodne razsodbe ne sme nikogar nikoli in nikakor pregnati iz kraja, kamor je pristojen (po Penku, 1939, str. 4).

Pojem državljanstva Kraljevine Jugoslavije je bil tesno povezan s pojmom občinskega članstva. Do občinskega članstva so bile upravičene le osebe, ki so bile državljani Kraljevine Jugoslavije, vsak državljan kraljevine pa je v določenih primerih lahko bil določen čas brez občinskega članstva. Z izgubo državljanstva kraljevine pa je posameznik izgubil tudi občinsko članstvo (glej Gregori, 2001, str. 151).

3.2 OBDOBJE PO 2. SVETOVNI VOJNI

Po 2. svetovni vojni se je uvedla prijavno-odjavna obveznost za vsako spremembo prebivališča, prijavna oblastva pa so na podlagi teh prijav oziroma odjav bivališča vodila za svoje ozemlje register prebivalstva. Prebivalstvo so delili v štiri skupine, in sicer: stalno, začasno in prehodno (potujoče) prebivalstvo ter seznam inozemcev (str. 151). V register stalnega prebivalstva so vpisovali državljane, ki so se na ozemlju naselili z namenom, da tam stalno ostanejo, medtem ko so bile v register začasnega prebivalstva vpisane osebe, ki so se naselile z namenom, da tam začasno prebivajo več kot 30 dni in manj kot 6 mesecev, z možnostjo enkratnega podaljšanja tega roka. Prehodno prebivalstvo pa so bili tisti državljani, ki so bivali na določenem ozemlju le do 30 dni. Zanje so morali prijavno-odjavno obveznost izpolniti stanodajalci, razen če so te osebe prebivale v lastni režiji, to je v šotorih, taborih ali kočah. Inozemci in tujci, živeči na ozemlju prijavnega oblastva, so bili prav tako evidentirani v obliki kartoteke, prijavno-odjavno obveznost pa so imeli posamezniki sami. Na podlagi teh evidenc so sestavljali volilne imenike in izdajali osebne izkaznice.

Leta 1948 je bil sprejet naslednji predpis, in sicer Uredba o prijavljanju bivanja. Določala je obveznost prijave za vse osebe, ki so stalno živele v mestih, na sedežu okrajnih ljudskih odborov, v industrijskih in rudarskih naseljih, zdraviliščih, klimatskih in turističnih krajih, v krajih v obmejnem pasu ter drugih krajih, ki jih je določil republiški minister za notranje zadeve. Uredba o prijavljanju bivanja je bila leta 1950 spremenjena in preimenovana v Uredbo o prijavljanju prebivališča. S to uredbo so vzpostavili kartoteko stalnega prebivalstva na družinskih kartonih, ki so bili razporejeni po abecednem redu. V družinskem kartonu je bil na prvem mestu naveden nosilec družine, pod njim pa so bili vpisani še ostali člani družine, starejši od 16 let. Za otroke, ki so bili mlajši od 16 let, ni obstajala prijavno-odjavna obveznost.

Tudi tuji državljani, ki so bivali na ozemlju Federativne ljudske republike Jugoslavije, so morali biti prijavljeni. Evidenca o tujcih se je razširila na evidenco o začasno naseljenih tujcih in na evidenco o stalno naseljenih tujcih. Kontrola gibanja prebivalstva je imela v tistem času dvojni namen. Po eni strani je predstavljala administrativno-tehnični del z vodenjem prijavno-odjavne kartoteke, po drugi strani pa se je z njo dosegla disciplina prebivalcev pri prijavljanju in zagotovil red in mir.

Leto 1953 je bilo zaznamovano s sprejetjem Uredbe o ustanovitvi in vodenju registra stalnega prebivalstva. Uredba je določala, da se za razvid o številu prebivalstva in najpomembnejših podatkih o prebivalstvu ustanovi register stalnega prebivalstva, ki ga vodijo občinski ljudski odbori, vsak za svoje območje. Prav ti registri so bili prvi zametki današnjih registrov stalnega prebivalstva. Register je bil vzpostavljen 31. 3. 1951, to je po popisu prebivalstva, in sicer na podlagi posebne prijave oziroma odjave stalnega prebivališča.

Vsaka oseba je morala, ne glede na starost, prijaviti oziroma odjaviti svoje stalno prebivališče in tudi vsako spremembo stanovanja v istem kraju.

Nov zvezni zakon, ki je bil sprejet po spremembah ustave leta 1963, se je imenoval Temeljni zakon o evidenci stalnega in začasnega prebivališča občanov. Zakon je določil, da se evidenca stalnega in začasnega prebivališča vodi na enem mestu, to je pri občinskem organu za notranje zadeve. Prijavno-odjavno obveznost je nalagal vsem polnoletnim osebam, in sicer v 8 dneh od spremembe prebivališča. Nova je bila tudi zahteva, da gostinske in druge organizacije, ki sprejemajo goste na prenočišče, vodijo evidenco o začasnem prebivališču občanov. Zakon ni vzpostavil splošne obveznosti prijavljanja in odjavljanja stalnega prebivališča v vseh krajih in za vse občane, temveč samo za polnoletne.

Leta 1965 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o registru stalnega prebivalstva in razvidu začasnega prebivališča. Obveznost prijave in odjave stalnega prebivališča in prijave spremembe naslova stanovanja je bila razširjena na vse kraje v republiki in na vse prebivalstvo, ne glede na starost. Za mladoletne so bili dolžni prijavno-odjavno obveznost izpolniti starši, skrbniki ali stanodajalci. Obseg podatkov, ki jih je moral podati občan ob prijavi, se je razširil. Pojavile so se večje zahteve za uporabo podatkov iz registra v statične namene in raziskovalne namene.

Register stalnega prebivalstva, ki je bil sestavljen iz osebnih kartonov stalno prijavljenih občanov in gospodinjskih listov, so vodili matičarji za matična območja oziroma pristojni občinski upravni organi za območje sedeža občine.

Razširila se je tudi obveznost prijave začasnega prebivališča. Prijavljanje oziroma odjavljanje začasnega prebivališča je poleg gostinskih in drugih organizacij, ki so sprejemale goste na prenočišče, postalo obvezno tudi pri občanu, ki je oddajal sobe proti plačilu, v počitniških in drugih domovih, zdraviliščih in internatih ter v objektih delovnih organizacij z organizirano nastanitvijo svojih delavcev. Stanodajalec je kot prijavni zavezanec bil dolžan prijaviti ali odjaviti osebo v 12 urah, voditi knjigo gostov, odrezke in kopije iz knjige pa izročati postaji milice.

Leta 1970 je bil sprejet Zakon o uvedbi centralnega registra stalnega prebivalstva Slovenije, kot zbirke podatkov, na podlagi katere je bil vzpostavljen Centralni register, po podatkih, ki so bili zbrani ob popisu prebivalstva in stanovanj 31. marca 1971.

Nova normativna ureditev tega področja je bila sprejeta leta 1974, ki je določila prenehanje veljavnosti zveznega zakona iz leta 1965 in pristojnost s področja nastanitve in prijave oziroma odjave stalnega in začasnega prebivališča občanov prenesla z zvezne na republiško raven. Register stalnega prebivalstva v občini in razvid začasnega prebivališča je tako vodil občinski upravni organ za notranje zadeve. Novost je predstavljala tudi pristojnost organa, da je lahko v primeru suma fiktivne prijave stalnega prebivališča uvedel postopek za ugotovitev dejanskega stalnega prebivališča in na podlagi dokončne odločbe občana iz registra tudi izbrisal.

Poleg tega je moral občan, ki je odpotoval v tujino za obdobje, daljše od treh mesecev, ali se je v tujino odselil za stalno, svoj odhod prijaviti pristojnemu organu, preden je odpotoval, vrnitev pa v 48 urah po vrnitvi.

Leta 1983 je bil sprejet Zakon o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva, ki je bil sedem let pozneje revidiran z novimi kazenskimi določbami in leta 1991 usklajen z Zakonom o varstvu osebnih podatkov. Vsebinsko je zakon pomenil kontinuiteto pri izvajanju prijavno-odjavne obveznosti. Še vedno sta se vodili dve kategoriji evidenc:

- register stalnega prebivalstva,
- razvid začasnega prebivališča.

Nove določbe so omogočale, da se register stalnega prebivalstva in razvid začasnega prebivališča vodita tudi na računalniku Ministrstva za notranje zadeve in tako je bila upravnim enotam v Sloveniji izdana odločba o ukinitvi ročnega vodenja registra stalnega prebivalstva.

Edina sprememba same prijavno-odjavne obveznosti, ki jo je prinesel novi zakon, je bila ta, da občanu pri prijavi novega stalnega prebivališča ni bilo več potrebno predložiti potrdila o odjavi dotedanjega stalnega prebivališča, saj je bil ta podatek pristojnemu organu razviden iz računalniško vodenega registra stalnega prebivalstva (Gregori, 2001).

Zakon o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva je ostal v veljavi vse do leta 2001, ko ga je zamenjal takrat sprejeti Zakon o prijavi prebivališča.

4 VELJAVNA UREDITEV PRIJAVE PREBIVALIŠČA

Zakon o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva je postal nepregleden in vsebinsko neuskkljen, saj so se družbeno-ekonomske razmere v Sloveniji po letu 1991 notranje kot tudi mednarodno spremenile, zato je bil sprejem novega zakona resnično potreben. ZPPreb-UPB1 celovito ureja vsa vprašanja v zvezi s prijavo prebivališča, način in pogoje prijave in odjave stalnega in začasnega prebivališča.

4.1 ZAKON O PRIJAVI PREBIVALIŠČA

Sprejet je bil 9. februarja 2001. Ureja način in postopek prijave in odjave stalnega in začasnega prebivališča, prijavo in odjavo gosta, vodenje registra stalnega prebivalstva ter posredovanje podatkov uporabnikom (ZPPreb-UPB1, 1. člen).

Koncipiran je tako, da velja kot temeljni predpis, ki ureja prijavo in odjavo prebivališča tako za državljana Republike Slovenije kot tudi za tujca na območju Republike Slovenije, istočasno pa zaradi specifičnosti kot izjemo dopušča, da se za posamezne skupine oseb prijavno-odjavna obveznost uredi drugače, na primer za azilante ali osebe z začasnim zatočiščem, in sicer s posebnim predpisom ali mednarodno pogodbo (na primer za prosilce za azil ali osebe z začasnim zatočiščem).

V času izvajanja zakona so se pokazale potrebe po spremembi in dopolnitvi posameznih določil, predvsem glede krajevne pristojnosti za prijavo oziroma odjavo stalnega in začasnega prebivališča oziroma spremembe naslova.

Spremenjen 5. člen je tako s 1. julijem 2008 odpravil krajevno pristojnost za prijavo, odjavo ali spremembo prebivališča. Za to je sedaj pristojna katera koli upravna enota, ne glede na to, kje ima posameznik prijavljeno stalno ali začasno prebivališče ali ga prijavlja. Za vodenje ugotovitvenega postopka, preverjanja resničnosti prijave ter postopka za ugotavljanje dejanskega stalnega prebivališča pa je pristojna upravna enota, kjer ima posameznik prebivališče.

Ko posameznik prijavi prebivališče oziroma spremembo naslova, se veljavnost naslova kontrolira v registru prostorskih enot, ki ga vodi Geodetska uprava RS. Prej ni bilo mogoče prijaviti prebivališča na naslovu z ukinjeno številko ali v primeru, da je šlo za črno gradnjo, zaradi česar je bila tem posameznikom onemogočena pridobitev nekaterih dokumentov ali pa so se soočali z drugimi neprijetnostmi. Novi 7.a člen pa sedaj določa, da je prebivališče mogoče prijaviti tudi na takšnem naslovu, in sicer po prehodno izpeljanem postopku preverjanja resničnosti prijave in določitvi hišne številke s strani Geodetske uprave. Ena pomembnejših novosti, ki jih uvaja novela, je e-prijava in e-odjava stalnega bivališča in sprememba naslova stanovanja, e-prijava in e-odjava začasnega prebivališča ter e-prijava odhoda in vrnitve v Slovenijo. Posameznik lahko prijavi ali odjavi stalno prebivališče oziroma spremembo naslova stanovanja preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom.

4.2 OPREDELITEV NEKATERIH POJMOV

Posameznik

Posameznik je državljan Republike Slovenije ali tujec, ki mora po določbah tega zakona na območju Republike Slovenije izpolniti prijavno-odjavno obveznost (ZPPreb-UPB1, 1. odst. 3. čl.).

Prebivališče

Po ZPPreb-UPB1 je prebivališče naselje, kjer se posameznik naseli z namenom, da v njem prebiva. Za Republiko Slovenijo je to občina, naselje, ulica, hišna številka z dodatkom k hišni številki ter oznaka stanovanja, za tujino pa država, kraj, ulica in hišna številka (ZPPreb-UPB1, 2. odst. 3. čl.).

Ta opredelitev je tudi skladna z Resolucijo Sveta Evrope o standardizaciji pravnih pojmov »domicil« ter »prebivališče«. V resoluciji je pojem »domicila« opredeljen kot razmerje med posameznikom in državo, medtem ko se prebivališče določa izključno z dejanskimi kriteriji in neodvisno od pridobljene pravice do prebivanja.

Pojem stalnega prebivališča je torej identičen pojmu običajnega (usual) prebivališča, ki je v bistvu posameznikovo tako imenovano uradno (legal) prebivališče, saj ima lahko posameznik prijavljeno le eno stalno prebivališče, ki si ga sam izbere, medtem ko pa ima lahko več začasnih prebivališč, kjer se zadržuje ali pač začasno prebiva zaradi šolanja, dela ali drugih razlogov (po Tršinar, 2001, str. 10).

Zaradi točno definiranega pojma se upravne enote tako ne srečujejo več s težavami pri ugotavljanju dejanskega stalnega prebivališča, saj lahko odločajo na podlagi naveznih okoliščin (zbornik, 10). Hkrati pa je upravni enoti omogočeno, da določi tako imenovano zakonsko prebivališče tudi tistim posameznikom, katerim ga ni mogoče prijaviti po določbah zakona, ker zaradi svojega gmotnega položaja ali načina življenja ne morejo predložiti dokazila, da imajo pravico do prebivanja na določenem naslovu, na primer brezdomcem, in v teh primerih se za stalno prebivališče šteje naslov organa oziroma organizacije, ki daje posamezniku pomoč v materialni obliki (hrana, oblačila, denar ...), če dejansko živi na območju upravne enote. Takšne organizacije so na primer Rdeči križ, Karitas, Center za socialno delo in podobno (po Tršinar, 2001, str. 13-14).

Pri takšnem določanju stalnega prebivališča pristojni organ sodeluje z organi in organizacijami, ki posamezniku nudijo pomoč, saj mora pred prijavo brezdomca na njihov naslov pridobiti njihovo pisno soglasje. V kolikor takšnega soglasja organ ne pridobi, posameznika prijavi na tisti naslov organa ali organizacije, ki mu je zadnji nudil pomoč, in ga o tem obvesti.

Stalno prebivališče

Stalno prebivališče je naselje, kjer posameznik dejansko stalno prebiva in je to naselje središče njegovih življenjskih interesov, to pa se presoja na podlagi njegovih poklicnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naseljem, kjer živi, dejansko obstajajo tesne in trajne povezave (ZPPreb-UPB1, 3. odst. 3. čl.).

Začasno prebivališče

Začasno prebivališče je vsako drugo prebivališče, kjer se posameznik zadržuje ali začasno prebiva zaradi dela, šolanja ali drugih razlogov, vendar v njem stalno ne prebiva (ZPPreb-UPB1, 4. odst. 3. čl.).

Nastanitveni objekti

Nastanitveni objekti so prostori, namenjeni nastanitvi posameznikov (samski domovi, dijaški in študentski domovi, domovi za ostarele, socialnovarstveni zavodi in drugi objekti, namenjeni skupinski nastanitvi ali izvajanju dejavnosti, ki vključuje 24-urno bivanje (ZPPreb-UPB1, 6. odst. 3. čl.).

Stanodajalec

Stanodajalec je pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali fizična oseba, ki proti plačilu sprejema goste na prenočišče oziroma počitek, in se po predpisih o gostinstvu šteje za sobodajalca ali v okviru svoje dejavnosti posameznikom nudi začasno nastanitev. Za stanodajalca se po ZPPreb-UPB1 šteje tudi pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, ki opravlja recepcijske storitve v imenu in za račun drugih stanodajalcev (ZPPreb-UPB1, 9. odst. 3. čl.).

Register stalnega prebivalstva

Register stalnega prebivalstva je računalniško vodena zbirka podatkov o posameznikih, ki imajo stalno ali začasno prebivališče na območju Republike Slovenije oziroma so se stalno ali začasno, to je za več kot tri mesece, odselili iz Republike Slovenije (ZPPreb-UPB1, 10. odst. 3. čl.).

Evidenca gostov

Evidenca gostov je na podlagi enotne metodologije računalniško ali ročno vodena evidenca posameznikov, sprejetih na prenočišče oziroma počitek ali začasno nastanitev.

4.3 PRIJAVA IN ODJAVA STALNEGA PREBIVALIŠČA

V Sloveniji zakonodaja s področja prijave prebivališča ureja prijavno-odjavno dolžnost posameznika, zaradi česar je potrebno vedno prijaviti stalno prebivališče, kakor tudi vsakršno spremembo naslova stanovanja, ter prijaviti in odjaviti tudi začasno prebivališče. Ta obveznost velja za vse, ki prebivajo na ozemlju naše države, torej za državljane in za tujce, medtem ko je za določene kategorije prebivalstva (na primer za begunce) ta obveznost urejena drugače (po Strmeckemu, 2004, str. 11).

Prijava stalnega prebivališča je za vsakega posameznika v nacionalnem in občinskem kontekstu predpogoj pri uveljavljanju osnovnih državljanskih ter ostalih socialnih pravic, na primer pravica do iskanja možnosti pridobitve stanovanja, pravica do zdravstvenega zavarovanja, pridobitev osebnih dokumentov (potnega lista, osebne izkaznice), izvrševanje volilne pravice in podobno.

Ta dolžnost je v interesu posameznika, da iz naslova stalnega prebivališča uveljavlja določene materialne pravice, prav tako pa mu je tudi olajšano izpolnjevanje obveznosti do države.

Stalno prebivališče in spremembo naslova stanovanja mora posameznik prijaviti pristojnemu organu (na upravni enoti oziroma krajevnem uradu), kadar se v nekem naselju stalno naseli ali spremeni naslov stanovanja. Posameznika, mlajšega od 18 let in posameznika, ki ni poslovno sposoben, morajo prijaviti oziroma odjaviti starši ali skrbniki oziroma tisti, pri katerih stalno prebiva. Posameznik, starejši od 15 let, ki je po drugih predpisih pridobil popolno poslovno sposobnost, se mora prijaviti oziroma odjaviti sam, in sicer v osmih dneh od nastanitve.

Roditelj prijavi stalno prebivališče novorojenčka z izpolnitvijo obrazca za prijavo stalnega prebivališča v porodnišnici, in sicer v roku 8 dni po določitvi osebnega imena. Porodnišnica nato posreduje izpolnjen obrazec upravni enoti, na območju katere se nahaja naslov stalnega prebivališča, ki ga posameznik prijavlja. Prijava stalnega prebivališča velja od datuma rojstva novorojenčka.

4.3.1 Prijava, odjava in sprememba naslova stalnega prebivališča

ZPPreb-UPB1 ob upoštevanju temeljne človekove pravice – svobode do gibanja – celovito in enotno ureja način in pogoje prijave ter odjave stalnega in začasnega prebivališča.

Posameznik mora prijaviti naslov stalnega prebivališča ali spremembo naslova stanovanja stalnega prebivališča v roku osmih dni od naselitve oziroma od vročitve dovoljenja za stalno prebivanje tujca. To lahko stori osebno na kateri koli upravni enoti ali krajevnem uradu na območju Republike Slovenije ali preko enotnega državnega portala e-uprava s kvalificiranim digitalnim potrdilom.

Posameznik je pri tem dolžan pristojnemu organu posredovati naslednje podatke (ZPPreb-UPB1, 7. čl.):

- ime in priimek,
- EMŠO oziroma rojstni datum in spol, če ta ni določena,
- kraj rojstva,
- staro stalno prebivališče,
- novo stalno prebivališče,
- državljanstvo,
- narodnost (posameznik ga navede le v primeru, če se o narodnosti želi izreči),
- zakonski stan,
- ime in priimek ter EMŠO posameznika, ki vodi gospodinjstvo, ter sorodstveno razmerje do njega,
- dovoljenje oziroma prepoved za posredovanje podatkov o imenu in priimku ter novem stalnem prebivališču posameznika uporabnikom, ki nimajo zakonske podlage za zbiranje teh podatkov,
- datum prijave, odjave oziroma spremembe,
- po novem pa mora posredovati tudi naslov za vročanje, če ima že prijavljeno začasno prebivališče oziroma več začasnih prebivališč, pri čemer je naslov za vročanje lahko le v Republiki Sloveniji.

Poleg izpolnjenega obrazca z vsemi navedenimi podatki, mora posameznik predložiti tudi veljaven osebni dokument, opremljen s fotografijo in tudi dokazilo o pravici prebivanja na naslovu, ki ga prijavlja. Za takšno dokazilo štejejo številne listine, in sicer:

- dokazilo o lastništvu (na primer zemljiškoknjižni izpisek, kupoprodajna pogodba),
- najemna ali podnajemna pogodba,
- pisno soglasje lastnika ali solastnikov stanovanja oziroma upravljavca nastanitvenega objekta (ZPPreb-UPB1, 7. čl.).

Tujec mora poleg že navedenega predložiti tudi dovoljenje za stalno prebivanje Republiki Sloveniji (ZPPreb-UPB1, 7. čl.).

Upravna enota na podlagi veljavnega osebnega dokumenta preveri identiteto posameznika, pravilnost naslova, ustreznost dokazil o pravici do prebivanja na prijavljajočem naslovu ter veljavnost dovoljenja za prebivanje.

Kako dejansko poteka sama prijava na upravni enoti, sem lahko na nek način tudi sama izkusila. Moj prijatelj se je pred kratkim preselil z obale, zato si je moral urediti prebivališče. Z osebnim dokumentom in podnajemno pogodbo sva se napotila do okenca, kjer naju je uslužbenka nadvse prijazno sprejela in takoj začela z reševanjem njegovega primera. Videti je bilo, da bo zadeva končana kot bi mignil, vendar se je zadeva zakomplicirala zaradi samega programa, ki je (kot nama je povedala) v tistem dnevu že drugič zatajil. Predlagala nama je, naj greva po opravkih in se vrneva čez nekaj ur, kar sva tudi storila, vendar zaman, saj program še vedno ni deloval.

Da pride večkrat do težav pri dostopanju do registrov, mi je potožila tudi vodja oddelka za upravne notranje zadeve na Upravni enoti Sevnica, mag. Ana Zidar Prah. V teh primerih celotna upravna enota dobesedno stoji in čaka, kar je ena od slabosti računalniškega vodenja registrov.

V primeru tako imenovane e-prijave stalnega prebivališča pa mora posameznik kateri koli upravni enoti Republike Slovenije po elektronski poti poslati elektronsko izpolnjen in podpisan obrazec za prijavo stalnega prebivališča in skenirano dokazilo o pravici do prebivanja na naslovu, ki ga prijavlja. Pristojni organ na podlagi uradnih evidenc preveri identiteto posameznika, pravilnost naslova, ustreznost dokazil o pravici do prebivanja na prijavljajočem naslovu ter veljavnost dovoljenja za prebivanje. Poleg tega pa mora preveriti še veljavnost elektronskega podpisa. Če so izpolnjeni pogoji za prijavo stalnega prebivališča oziroma spremembe naslova stanovanja, pristojni organ posamezniku izda potrdilo o prijavi oziroma odjavi stalnega prebivališča ali prijavi spremembe naslova stanovanja, ter mu ga pošlje po redni pošti.

Prijavo oziroma odjavo stalnega prebivališča oziroma prijavo spremembe naslova stanovanja lahko pristojni organ ali centralni informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje tudi odkloni, in sicer v primeru, če podvomi v resničnost v prijavi navedenih podatkov, če posameznik ob prijavi ne predloži zahtevanih dokazil ali če elektronski podpis ne izpolnjuje z zakonom določenih pogojev. V takšnem primeru posameznika na tem naslovu prijavi samo začasno, in sicer za toliko časa, dokler ne preveri resničnost podatkov, a največ za 60 dni oziroma dokler ne ugotovi, ali posameznik dejansko stalno prebiva na naslovu, ki ga je želel prijaviti.

Dejansko stanje se ugotavlja v postopku, ki ga organ vodi v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Na takšen način imajo po uradni dolžnosti prijavljeno stalno prebivališče tudi tisti posamezniki, ki zaradi različnih vzrokov niso pridobili dokazila o pravici prebivanja na naslovu, je pa bilo v ugotovitvenem postopku nesporno ugotovljeno, da na tem naslovu resnično stalno živijo in imajo tam središče življenjskih interesov.

4.3.2 Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča

Že normativna ureditev iz leta 1974 je omogočala postopek za ugotovitev dejanskega stalnega prebivališča, prav tako je bila ta možnost določena tudi v zakonu iz leta 1983, vendar pa je bila ta pomanjkljiva, saj je opredeljevala le dve možnosti zaključka tega postopka, uvedenega po uradni dolžnosti, in sicer na podlagi dokončne odločbe vpisa spremembe naslova v register (kadar je organ ugotovil, da občan prebiva na drugem naslovu v okviru upravne enote) oziroma izbrisa posameznika iz registra stalnega prebivališča, kadar v postopku ni bilo mogoče ugotoviti, kje občan dejansko prebiva, ali pa se je izselil tujino, pa ni odjavil stalnega prebivališča (po Gregori, 2001, str. 169).

Na podlagi ZPPreb-UPB1 je pristojni organ (upravna enota) dolžan uvesti postopek za ugotavljanje dejanskega stalnega prebivališča na zahtevo samoupravne lokalne skupnosti, na območju katere je posameznik prijavil stalno prebivališče ali na območju katere dejansko živi (ZPPreb-UPB1, 8. čl.).

Organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občinska uprava), ki opravljajo vročanje spisov kot svojo dejavnost in ugotovijo, da posameznik stalno ali začasno ne prebiva na naslovu, ki ga je prijavil, so zaradi zagotavljanja točnosti podatkov v registru stalnega prebivališča dolžni o tem obvestiti pristojni organ (upravno enoto) (ZPPreb-UPB1, 18. čl.).

Uvedba postopka

Zakon natančno določa razloge za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Ti razlogi so:

- če pristojni organ podvomi, da posameznik stalno prebiva v naselju oziroma na naslovu, kjer je prijavil stalno prebivališče (na primer zaradi težav pri osebnem vročanju pisem v upravnem postopku),
- če je pristojni organ obveščen, da posameznik tam ne prebiva stalno (za takšno obvestilo se šteje izjava priče, ki je podana pred pristojnim organom, obvestilo upravnega in drugega državnega organa ...),
- če se je posameznik za stalno odselil z območja Republike Slovenije ali nima prijavljenega stalnega prebivališča, čeprav v Republiki Sloveniji dejansko živi,
- na zahtevo samoupravne lokalne skupnosti, na območju katere je posameznik prijavil stalno prebivališče ali na območju katere dejansko živi (ZPPreb-UPB1, 8. čl.).

Vodenje postopka

Upravna enota je postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča dolžna voditi v skladu z načeli Zakona o splošnem upravnem postopku, pri čemer mora ugotoviti resnično dejansko stanje.

Zakon navaja dolžnost odstopa spisa celotne upravne zadeve v primeru, ko upravna enota, ki postopek uvede, v njem ugotovi, da posameznik dejansko stalno prebiva na območju druge upravne enote. Takrat se ugotavljanje stalnega prebivališča odstopi upravni enoti, na območju katere posameznik dejansko stalno prebiva.

Če posameznik nima prijavljenega stalnega prebivališča in ga po določbah Zakona o prijavi prebivališča tudi ni mogoče prijaviti, se za njegovo stalno prebivališče šteje naslov organa ali organizacije, kjer dobiva pomoč v materialni obliki, če na območju pristojnega organa tudi dejansko živi. V tem primeru mora pred prijavo stalnega prebivališča pristojni organ pridobiti pisno soglasje organa ali organizacije, ki posamezniku daje pomoč. Če organ ali organizacija pisnega soglasja ne da, pristojni organ posameznika stalno prijavi na naslovu tistega organa ali organizacije, ki je posamezniku zadnji dal pomoč.

Na podlagi dokončne odločbe, s katero pristojni organ ugotovi dejansko stalno prebivališče posameznika, vpiše v register stalnega prebivalstva novo stalno prebivališče oziroma ga odjavi, če je v postopku ugotovil, da se je posameznik za stalno odselil z območja Republike Slovenije. Če med postopkom ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča na prvi ali drugi stopnji posameznik prijavi oziroma odjavi stalno prebivališče ali prijavi spremembo naslova stanovanja, pristojni organ oziroma ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ustavi (ZPPreb-UPB1, 8. čl.).

Za prijavljena začasna prebivališča pa se zaradi njegove omejene veljavnosti (eno leto) postopek ugotavljanja dejanskega prebivališča izvaja samo za tuje državljane, ki imajo dovoljenje za začasno prebivanje in lahko na tej podlagi prijavijo zgolj začasno prebivališče. V primeru, da imajo prijavljenih več začasnih prebivališč, morajo določiti tako imenovano glavno začasno prebivališče, ki velja kot naslov za vročanje (po Debelaku in Rakočeviču, 2008 str. 96).

4.3.3 Pristojnost upravne enote

Ministrstvo za notranje zadeve RS je izdalo vsem upravnim enotam v Republiki Sloveniji dovoljenje za ukinitvev ročno vodene evidence gospodinjstev in izključno vodenje računalniške evidence gospodinjstev. To pomeni dosledno realizacijo 5. člena Zakona o prijavi prebivališča, ki določa, da je za prijavo oziroma odjavo stalnega prebivališča in prijavo spremembe naslova stanovanja ter prijavo oziroma odjavo začasnega prebivališča od 1. julija 2008 pristojna upravna enota, ne glede na to, kje ima posameznik prijavljeno stalno ali začasno prebivališče ali ga prijavlja. Obenem to pomeni, da je odpravljena krajevna pristojnost tudi v zadevah izdaje potrdila iz evidence gospodinjске skupnosti.

4.3.4 Zakonsko prebivališče

Posamezniku, kateremu po določbah zakona ni mogoče prijaviti stalnega prebivališča, se mu ga določi na podlagi naveznih okoliščin. V tem primeru se za njegovo stalno prebivališče šteje naslov organa ali organizacije, kjer posameznik dobiva pomoč v materialni obliki, če na območju upravne enote tudi dejansko živi. Tako se lahko prijavi stalno prebivališče različnim skupinam posameznikom (na primer brezdomcem), ki v nekem kraju zares živijo in imajo tam središče svojih življenjskih interesov, vendar zaradi svojega gmotnega položaja ali načina življenja nimajo stanovanja, na katerem bi se lahko prijavi. Na ta način zakon doseže svoj temeljni namen, to je popolna evidenca stalno in začasno prijavljenih posameznikov na območju Republike Slovenije. Določitev tako imenovanega zakonskega prebivališča omogoča državi in njenim organom, da preko tega naslova ohranjajo komunikacijo s posameznikom, zagotavljajo izvrševanje njegovih dolžnosti, obenem pa lahko posameznik uresničuje tudi določene svoje pravice, recimo pridobitev osebnih dokumentov, izvršuje volilno pravico in podobno (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 94-95).

4.3.5 Izbris iz registra stalnega prebivalstva

Če se v postopku ne more ugotoviti, kje posameznik dejansko prebiva in mu po določbah četrtega odstavka zakona tudi ni mogoče prijaviti tako imenovanega zakonskega prebivališča, se na podlagi dokončne odločbe posameznika izbrise iz registra stalnega prebivalstva.

Odločba o izbrisu se izda tudi, ko se posameznik stalno odseli z območja Republike Slovenije, pa stalnega prebivališča ne odjavi.

V praksi se večina ugotovitvenih postopkov zaključijo tako, da se posameznika prijavi na drug naslov, ki je različen od prijavljenega stalnega prebivališča, saj se v postopku ugotovi, da oseba v resnici prebiva na drugem naslovu (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 96).

Podatki o posameznikih, ki so umrli, ki so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva ali so se za stalno odselili z območja Republike Slovenije, se hranijo v registru stalnega prebivalstva še sto let po dogodku, nato pa se odstopijo v hrambo Arhivu Republike Slovenije (ZPPreb-UPB1, 19. čl.).

4.4 PRIJAVA IN ODJAVA ZAČASNEGA PREBIVALIŠČA

Pomembno je, da ločimo domicil (domovališče) in bivališče. Začasno prebivališče lahko enačimo s pojmom bivališča. Po Zakonu o prijavi prebivališča je začasno prebivališče vsako drugo prebivališče, kjer se posameznik zadržuje ali začasno prebiva zaradi dela, šolanja ali drugih razlogov, vendar v njem stalno ne prebiva. Bivališče je torej kraj, kjer nekdo trenutno stanuje, vendar nima namena tam tudi ostati, torej ni podan subjektivni element, temveč samo objektivni.

4.4.1 Prijavna obveznost posameznika

Sedanja ureditev prijavno-odjavne obveznosti začasnega prebivališča pomeni kontinuiteto s prejšnjo zakonodajo in uveljavljeno prakso, le da povsem natančno določa nekatere pojme in jih razjasnjuje. Med drugim strogo loči med različnimi vrstami prijave začasnega prebivališča in določa vsebino in metodologijo vodenja evidence gostov.

Praviloma je prijavno-odjavna dolžnost glede začasnega prebivališča naložena stanodajalcu. Po 1. odstavku 9. člena ZPPreb-UPB1 mora stanodajalec posameznika, ki se nastani ali začasno prebiva v turističnem, gostinskem ali nastanitvenem objektu, prijaviti oziroma odjaviti, ne glede na trajanje nastanitve.

Zaradi samega trajanja prijave ter zaradi nastanitve gostov v različnih objektih, se prijavno-odjavna obveznost stanodajalca deli na:

- prijavo upravni enoti,
- prijavo na policijsko postajo (glej Gregori, 2001, str. 171-173).

Namen policijske prijave je predvsem zagotavljanje varnosti v državi, saj gre za krajše nastanitve posameznikov v turističnih in gostinskih objektih, torej v prostorih, namenjenih sprejemu posameznikov na prenočišče ali počitek (glej Gregori, 2001, str. 173). Ti objekti so hoteli, moteli, zdravilišča, penzioni, turistične kmetije, marine, kampi, planinski in drugi domovi ...

Kot je bilo že rečeno, je prijavno-odjavna dolžnost glede začasnega prebivališča praviloma naložena stanodajalcu, izjemoma pa pade dolžnost prijave in odjave začasnega prebivališča tudi na posameznika, in sicer mora sam prijaviti začasno prebivališče državljan Republike Slovenije in tujec, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje v RS, če se nastani ali začasno prebiva zunaj naselja stalnega oziroma začasnega prebivališča, in sicer v objektih, kot so počitniške hiše, stanovanja in drugi objekti, če namerava v tem naselju prebivati dlje od 60 dni. To mora storiti v treh dneh od dneva naselitve. Enako velja tudi za tujca, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje ali potrdilo o prijavi prebivanja v Republiki Sloveniji, vendar v Republiki Sloveniji nima prijavljenega stalnega oziroma začasnega prebivališča pri upravni enoti. Začasno prebivališče mora prijaviti v treh dneh od dneva naselitve oziroma od vročitve dovoljenja za začasno prebivanje tujca ali potrdila o prijavi prebivanja v RS.

Tujec, ki nima dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji ali potrdila o prijavi prebivanja in se ne nastani v nastanitvenih objektih, se mora prijaviti pri pristojni policijski postaji v roku treh dni po prehodu državne meje oziroma po spremembi nastanitve, odjaviti pa pred odhodom.

Če gre za osebo, mlajšo od 18 let, ali za posameznika, ki ni poslovno sposoben, so za prijavo in odjavo začasnega prebivališča odgovorni starši ali skrbniki oziroma tisti, pri katerih stalno prebiva. Če starši živijo ločeno, otroka prijavi tisti izmed roditeljev, ki izvršuje roditeljsko pravico in pri katerem otrok stalno prebiva. Velja pa izjema pri posameznikih, ki so mlajši od 18 let, vendar starejši od 15 let, in ki so po drugih predpisih pridobili popolno poslovno sposobnost. Zanje namreč velja, da morajo začasno prebivališče prijaviti sami.

Postopek prijave začasnega prebivališča na upravni enoti je enak kot pri prijavi stalnega prebivališča. Posameznik lahko to opravi osebno na kateri koli upravni enoti ali krajevnem uradu na območju Republike Slovenije ali preko enotnega državnega portala e-uprava s kvalificiranim digitalnim potrdilom.

Posamezniku je omogočena prijava več začasnih prebivališč, vsaka prijava pa traja največ eno leto. Po preteku enega leta šteje, da posameznik ni več začasno prijavljen na tistem naslovu, če v roku 8 dni po preteku začasnega prebivališča prijave ne obnovi.

Prijava začasnega prebivališča lahko traja največ eno leto, v primeru daljšega začasnega prebivanja pa mora takšen posameznik v roku osmih dni od preteka roka obnoviti začasno prebivališče. Če po poteku enega leta tega ne stori, se šteje, da ni prijavljen. Podobno velja za tujca, ki mora za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje ali za izdajo nadaljnega dovoljenja vložiti prošnjo (ZPPreb-UPB1, 17. člen).

Ob prijavi oziroma odjavi začasnega prebivališča mora posameznik poleg veljavnega osebnega dokumenta, opremljenega s fotografijo, pristojnemu organu dati še naslednje podatke:

- ime in priimek,
- EMŠO oziroma rojstni datum in spol, če ta ni določena,
- kraj rojstva,
- naslov začasnega prebivališča, ki ga odjavlja,
- naslov stalnega prebivališča,
- državljanstvo,
- datum odjave ter številko javne listine, opremljene s fotografijo, ki jo je izdal državni organ,
- po novem pa mora posredovati tudi naslov za vročanje, če ima prijavljeno začasno prebivališče oziroma še eno ali več začasnih prebivališč, pri čemer je naslov za vročanje lahko le v Republiki Sloveniji.

4.4.2 Prijavna obveznost stanodajalca

Stanodajalec mora prijaviti oziroma odjaviti posameznika, ki se začasno nastani v turističnem ali gostinskem objektu policijski postaji v 12 urah po njegovem sprejemu oziroma odhodu, zakon pa dovoljuje, da se rok za prijavo podaljša, vendar ne za več kot 3 dni, in sicer v primerih, ko stanodajalec zaradi velike oddaljenosti od policijske postaje ne more izpolniti obveznosti v predpisanem roku. Med turistične in gostinske objekte sodijo hoteli, moteli, zdravilišča, penzioni, prenočišča, gostišča, turistične kmetije, hotelska in apartmajska naselja, kampi, marine, planinski in drugi domovi ter drugi objekti, če se uporabljajo za prenočišča ali počitek. To pa ne velja za prijavo posameznikov, sprejetih na prenočišče ali počitek v visokogorskih kočah ali postojankah, do katerih ne vodijo ceste, ki so normalno prevozne z osebnimi avtomobili.

Pristojni policijski postaji mora torej stanodajalec prijaviti in odjaviti:

- tujca, ki se nastani v nastanitvenem objektu in nima dovoljenja za prebivanje ali potrdila o prijavi prebivanja v Republiki Sloveniji, in sicer v treh dneh po njegovem sprejemu oziroma odhodu,
- novi 10.a člen določa, da mora lastnik oziroma najemnik objekta prijaviti tujca, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje ali potrdilo o prijavi prebivanja v Republiki Sloveniji in ima prijavljeno stalno oziroma začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in ki se nastani ali začasno prebiva zunaj naselja stalnega oziroma začasnega prebivališča, v primeru, da namerava v tem naselju prebivati več kot 3 in ne več kot 60 dni,
- novela zakona določa, da morajo bolnišnice in drugi zdravstveni zavodi, ki sprejmejo na zdravljenja tujca, ki nima dovoljenja za prebivanje ali potrdila o prijavi prebivanja v Republiki Sloveniji, prijaviti oziroma odjaviti začasno prebivališče pristojni policijski postaji v 24 urah po njegovem sprejemu oziroma odhodu.

Obveznost vodenja knjige gostov

Zakon nalaga stanodajalcu, pri katerem se gosti začasno nastanijo v turističnih in gostinskih objektih, obveznost vodenja knjige gostov. Evidenca gostov je na podlagi enotne metodologije računalniško ali ročno vodena evidenca posameznikov, sprejetih na prenočišče oziroma počitek ali začasno nastanitev (ZPPreb-UPB1, 3. čl.).

Način njenega vodenja zakon prepušča stanodajalcu samemu, je pa odvisen seveda predvsem od njegove tehnične opremljenosti. Lahko se vodi ročno ali računalniško (v okviru sistema histor, e-gost ali na disketi). Zakon določa rok hrambe podatkov, in sicer se morajo podatki iz evidence gostov hraniti eno leto od dneva vpisa posameznika v evidenco, nato pa se jih uniči. Pri ročno vodeni evidenci gostov mora stanodajalec sestaviti ustrezen zapisnik o uničenju, medtem ko mora pri računalniško vodeni evidenci gostov podatke o gostih izbrisati iz svoje programske opreme in uničiti tudi varnostne kopije.

Za točnost podatkov, ki se vpisujejo v evidenco gostov, odgovarja stanodajalec oziroma oseba, ki je zaposlena pri stanodajalcu oziroma je pooblaščen za evidentiranje podatkov v evidenco gostov (ZPPreb-UPB1, 15. čl.).

4.4.3 Neobveznost prijave začasnega prebivališča

Medtem ko velja za prijavo stalnega prebivališča popolna obveznost (oseba, ki prebiva v Republiki Sloveniji, mora imeti prijavljeno stalno prebivališče), pa zakon pri prijavi začasnega prebivališča določa tudi primere, v katerih obveznost prijave ne velja. Izjeme so: (ZPPreb-UPB1, 14. čl.):

- posamezniki, ki se nastanijo v objektih ministrstva za notranje zadeve, policije, ministrstva, pristojnega za obrambo in Slovenske vojske,
- osebe, ki se zaradi zdravljenja nastanijo v bolnišnici ali v drugem zdravstvenem zavodu,
- posamezniki, ki se nastanijo v zatočiščih za žrtve nasilja v družini,
- posamezniki, ki kot pripadniki sil za zaščito, reševanje in pomoč na povabilo Republike Slovenije sodelujejo pri odpravljanju posledic naravnih nesreč,
- državljani, katerim je bil priznan ugovor vesti vojaške dolžnosti in se zaradi opravljanja nadomestne civilne službe ali drugega predpisanega usposabljanja za zaščito in reševanje nastanijo v objektih organizacij, ki to službo ali usposabljanje izvajajo.

5 TUJCI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Iskanje boljših življenjskih razmer, politične spremembe, vojaški spopadi, etični konflikti in ne nazadnje tudi ekološke katastrofe so eni izmed glavnih razlogov za preseljevanje tujcev iz nerazvitih držav v razvitejše evropske države. Slovenija je po vstopu v EU doživela izrazito povečanje selitvenih tokov iz tujine.

MIGRACIJE pomenijo selitve, preseljevanje ljudi. Lahko se dogajajo znotraj države, kot tudi med državami. Z migracijami kot svetovnim pojavom in hkrati najbolj perečim problemom sodobnega sveta razumemo predvsem preseljevanje zunaj meja države, kar pomeni, da gre za mednarodne migracije.

Migracije so dejstvo, ki je stalno prisotno v svetu in v naših življenjih in bo prisotno tudi v prihodnje. Kakor izpostavi Bade, Homo migrans obstaja, odkar obstaja Homo sapiens. Selitve namreč sodijo med conditio humana, tako kakor rojstvo, razmnoževanje, bolezen in smrt. Migracije kot družbeni procesi so, razen izgona in bega, odziv na bolj ali manj kompleksne ekološke, socialne, kulturne in eksistenčne družbene razmere in so povezane z oblikovanjem svetovne politike (Bade 2005, str. 8).

Klinar (1976, str. 27-29) kot vzroke migracij deli na:

- ekonomske – možnost zaposlitve, višji dohodki, želja po dvigu življenjskega standarda in izboljšanju ekonomskega položaja,
- politične in vojaške – vojna, revolucija, diskriminacija, politično preganjanje in drugi pritiski,
- osebne in družinske – težnja po pridobitvi znanja, kvalifikacije, izobrazbe, iskanje možnosti za napredovanje na profesionalnem področju.

Podobno menita tudi Debelak in Rakočević (2008, str. 132), navedenim vzrokom pa dodajata tudi demografske in geografske vzroke.

Migracije so bodisi izseljevanje (emigracija) iz določene države bodisi priseljevanje (imigracija) v določeno državo. Oseba, ki se iz različnih razlogov seli iz svoje države v drugo (za stalno ali pa vsaj za daljši čas), pa se imenuje IZSELJENEC/PRISELJENEC (migrant).

Migracije so lahko ZAKONITE (legalne) ali NEZAKONITE (ilegalne). Za zakonite migracije gre, kadar tujci prihajajo in prebivajo v določeni državi zakonito (legalno), torej v skladu s predpisi tiste države. Nezakonite migracije pa so tiste, kadar tujci vstopajo ali prebivajo v državi v nasprotju z njenimi predpisi. Seveda je razumljivo, da skušajo vse države preprečevati nezakonito vstopanje in preseljevanje v državo, saj so z ilegalnimi migracijami povezani številni negativni pojavi: nedovoljeni prehodi državne meje, tihotapljenje ljudi čez mejo, nezakonito zaposlovanje tujcev, organizirani kriminal ipd. (glej Debelak in Rakočević, 2008, str. 132-133).

Državni statistični urad ima podatek, da se je v našo državo v letu 2007 priselilo dobrih 14 tisoč ljudi več, kot jih je odšlo. Lani se je v Slovenijo priselilo 45,8 odstotka več ljudi kot leto poprej, kar po podatkih evropskega statističnega urada Eurostat uvršča Slovenijo na vrh lestvice članic EU z največjim deležem priselitev.

Da se lahko ustrezno spremlja preseljevanje tujcev v Republiko Slovenijo in zaradi oblikovanja ustrezne migracijske politike, je potrebno zagotoviti nadzor nad podatki o stanju in gibanju tujcev, ter o listinah, ki so jim bile izdane. V ta namen zakon predpisuje 18 vrst evidenc, in sicer o:

- dovoljenjih za začasno prebivanje,
- dovoljenjih za stalno prebivanje,
- tujcih s prijavljenim začasnim prebivališčem,
- tujcih s prijavljenim stalnim prebivališčem,
- vizumih,
- potnih listih za tujce,
- osebnih izkaznicah za tujce in izkaznicah o dovolitvi zadrževanja,
- tujcih, nastanjenih v centru,
- izrečenih kaznih izgona tujca iz države,
- varstvenih ukrepov odstranitve tujca iz države,
- izrečenih ukrepov odpovedi prebivanja tujcu,
- zadržkih za izdajo potnega lista tujcu,
- tujcih, ki jim je odrejen strožji policijski nadzor,
- tujcih, ki jim je določeno bivanje zunaj centra,
- tujcih, ki jim je bil zavržen vstop v državo,
- garantnih pismih,
- udeležbi tujcev na tečajih slovenskega jezika,
- udeležbi tujcev na tečajih seznanjanja s slovensko kulturo, zgodovino in ustavno ureditvijo.

V zadnjih nekaj letih je bila s strani držav EU sprejeta vrsta zaščitnih ukrepov, ki so na nek način otežili priseljevanje tujcev iz držav nečlanic EU. Od kar je SLO polnopravna članica EU (1. 5. 2004), se tujci namreč med seboj delijo na dve kategoriji, in sicer na tiste, ki so državljani članic EU in na tujce »tretjih držav«, to se pravi držav, ki niso članice EU. Razlog za to je uresničevanje temeljnega načela prostega pretoka ljudi, blaga, storitev in kapitala, kar posledično pomeni pravico do prostega gibanja, vstopa in prebivanja državljanov držav članic znotraj EU. Zakon tako določa posebno ugodnost za te državljane.

Temeljni dokument, ki definira migracijsko politiko v Sloveniji, je Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002 (ReMPRS). Resolucija temelji na 5. členu ZTuj-1-UPB5, ki določa, da državni zbor Republike Slovenije vsaki dve leti na predlog vlade Republike Slovenije sprejme omenjeno resolucijo o migracijski politiki in z njo določi gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti na tem področju, hkrati pa lahko določi tudi število (kvoto) dovoljenj za prebivanje tujcev v Republiko Slovenijo.

Migracijska politika vsake sleherne države mora imeti podlago v pravnem redu in se lahko oblikuje in izvaja samo v mednarodnih okvirih. Mednarodno sodelovanje in mednarodna koordinacija sta na področju migracij izrednega pomena, kar pomeni, da posamezna država – ne glede na izključno pristojnost države na tem področju – pri pravnem urejanju statusa tujcev ni v celoti »suverena« (Debelak in Rakočević, 2008, str. 134).

Splošno sprejeti cilji na področju migracij v Evropi so:

- nadzorovanje migracijskih tokov,
- nadzorovanje in obvladovanje priseljevanja,
- preprečevanje nezakonitega (ilegalnega) priseljevanja,
- integracija in izboljševanje položaja zakonitih (legalnih) priseljencev.

Predpisi, ki urejajo pravni položaj tujcev, se nanašajo predvsem na njihov pravni položaj, na njihovo zaščito in pravice, določajo pa tudi nekatere omejitve v primerjavi s položajem državljanov. Ustrezna pravna ureditev teh vprašanj je za vsako državo izjemnega pomena, saj je pravno urejanje statusa tujca zaradi specifičnosti ter številnih in raznovrstnih okoliščin izredno zapleteno in občutljivo.

Vsa vprašanja glede vstopa, pogojev bivanja tujcev v Republiki Sloveniji, njihove integracije in odstranitve iz države, kakor tudi postopek in pristojnost organov za odločanje, so opredeljena v ZTuj iz leta 1999, ki je do danes doživel že kar nekaj sprememb.

Pravni položaj tujcev v državi ni enak, ampak je odvisen od različnih okoliščin, ki jih pravni red šteje za relevantne. Tako obstaja na primer bistvena razlika med pravnim položajem tujcev, ki v državi stalno ali začasno prebivajo, od položaja tistih, ki so v državi le na obisku. Prav tako je pravni položaj tujcev največkrat odvisen tudi od namena, zaradi katerega prebivajo oziroma so v državi, bistveno drugačen pa je tudi pravni položaj tujcev iz držav EU od položaja tujcev iz tretjih držav. Razlikuje se tudi položaj tujcev, ki so v državi dobili mednarodno zaščito (azil ali zatočišče) ali pa jo šele iščejo, in tujcev, ki so v državo prišli in se v njej nahajajo ilegalno. Pravni red loči tudi med tujci, ki imajo državljanstvo kakšne druge države, in tujci, ki so brez državljanstva, to so apatridi.

Zaradi različnih pravno relevantnih okoliščin je pravni položaj tujcev določen z različnimi predpisi. Pravni položaj tujcev v določeni državi je vedno odvisen od veljavnega pravnega reda države, ki pa je vse bolj omejen in usklajen s številnimi mednarodnimi pravnimi akti in sporazumi. Kljub temu pa je pravni položaj tujcev v državah različen, v nekaterih uživajo več pravic in je njihovo življenje kakovostnejše kot v drugih. Prav zaradi tega ima vedno večji pomen mednarodna zaščita, predvsem glede temeljnih človekovih pravic in svoboščin tujcev.

Mednarodna pravna zaščita tujcev je splošna, to je univerzalna, in jo, ne glede na različne okoliščine in razloge, zaradi katerih se nahajajo v državi, uživajo vsi tujci, ter posebna, ki jo uživajo samo določene kategorije tujcev, na primer begunci ali apatridi.

Poleg mednarodno pravne zaščite tujcev, ki velja za vse tujce, je pravni položaj tujcev, ki so državljani določenih držav, odvisen tudi od sklenjenih mednarodnih sporazumov (bilateralnih ali multilateralnih).

Eden od najpomembnejših mednarodnopravnih aktov, ki varuje pravni položaj tujcev, je Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljih svoboščin (EKČP). Večina določb te konvencije velja za vsakogar v vsaki državi, ki je konvencijo ratificirala, ne glede na to, ali je tujec ali državljan. Zlasti pa EKČP varuje položaj tujcev v naslednjih pogledih: vsakdo, ki je zakonito na ozemlju neke države, ima v tej državi pravico, da se svobodno giblje in da si svobodno izbira prebivališče. Omejitve glede tega so možne samo z zakonom, in to v tistih primerih, ko je to upravičeno zaradi varovanja javnega interesa.

Protokol št. 4 prepoveduje kolektivni izgon tujcev. Tujec, ki zakonito prebiva na ozemlju kakšne države, ne sme biti izgnan z njenega ozemlja, razen z odločbo pristojnega organa, ki je izdana na podlagi zakona, pred izgonom pa mu mora biti dana možnost pritožbe in da zahteva preskus svoje zadeve (po Debelaku in Rakočeviču, 2008).

5.1 KDO JE TUJEC?

Tako kot v vsaki drugi državi, so tudi v Republiki Sloveniji udeleženci v upravnopravnih razmerjih poleg slovenskih državljanov tudi tujci, to so osebe, ki nimajo slovenskega državljanstva. Splošno sprejeta definicija tujca vsaj v večini evropskih držav je, da je to »oseba, ki nima državljanstva države, v kateri se nahaja«. Gre za osebe, ki imajo zelo različen pravni položaj. Nekateri prebivajo v državi krajši ali daljši čas, nekateri se tam celo stalno naselijo, spet drugi pridejo le na krajši obisk (turisti, obiski ipd.), v vsakem primeru pa so po svojem pravnem statusu v tej državi tujci.

Tujec je reprezentiran kot problem, kot tisti, ki ga je potrebno iz države »odstraniti«, če je vanjo vstopil na nelegalen način. Konstruiranje tujca je po mnenju Simmela ustvarjeno znotraj dihotomij, kot so: mi – oni, moderno – tradicionalno, »insider« – »outsider«. Pozicija tujca je fiksna znotraj omenjenih dihotomij – njegova identiteta je tako definirana kot nekaj fiksnega (Simmel v Zlatar 2007, str. 16). Prosilci za azil in begunci so v ljudski zavesti obsojeni kot tisti, ki so ponarejeni oziroma nepravi – predstavljajo nasprotje avtentičnega.

Področni Zakon o tujcih označuje kot tujce vse osebe, ki nimajo državljanstva Republike Slovenije. Ta definicija tujca se veže izključno na državljanstvo določene osebe in ni odvisna od statusa tujca, narodnosti, porekla, kraja rojstva ali kakšne druge osebne okoliščine posameznika. Prav tako ni pomembno, ali določena oseba nima državljanstva nobene druge države, kar pomeni, da so tujci lahko tudi apatridi, torej osebe, ki jih nobena država s svojimi pravnimi akti ne priznava za državljane. Status teh oseb je v pravnem redu države posebej opredeljen.

5.2 VSTOP TUJCEV V DRŽAVO IN ZAPUSTITEV DRŽAVE

VSTOP pomeni prihod tujca v državo, to je na državno ozemlje, ZAPUSTITEV pa odhod tujca z državnega ozemlja (Debelak, 2008, str. 139). Oboje je pravno urejeno, torej določeno z zakonom. Splošno gledano tujcem pripada pravica do vstopa v državo, suverena pravica vsake države pa je, da odloča, komu vstop v državo dovoli, komu ne in pod kakšnimi pogoji mu vstop dovoli ali zavrne.

Vsaka država ima suvereno pravico odločati o tem, kdo in na kakšen način ter pod kakšnimi pogoji lahko vstopa in prebiva na njenem ozemlju. Države urejajo ta vprašanja z zakoni in drugimi predpisi, ki jih lahko označimo s skupnim izrazom TUJSKO PRAVO (Po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 133).

Pogoje in način vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Republiki Sloveniji ureja ZTuj-1-UPB5. V skladu s 13. členom Zakonika se lahko državljanu tretje države (osebi, ki ni državljan Unije v smislu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in osebi, ki ne uživa pravico Skupnosti do prostega gibanja), ki ne izpolnjuje pogojev za vstop, le-ta zavrne. Pogoji so zajeti v 5(1). členu tega akta in so naslednji:

- posedovati mora veljavno potno listino ali listine, ki mu dovoljuje prehod meje,
- posedovati mora veljavni vizum, če se to zahteva v Skladu z Uredbo Sveta (ES) o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje,
- upravičiti morajo namen in pogoje bivanja in imeti zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili,
- da ne gre za osebo, za katero je bil razpisan ukrep SIS zaradi zavrnitve vstopa,
- ne predstavlja grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice.

Poleg navedenega potrebuje tujec za vstop v Republiko Slovenijo tudi ustrezen vstopni naslov, to je bodisi vizum ali pa dovoljenje za prebivanje. Vizum za vstop v Slovenijo potrebujejo samo državljani držav, ki jih določa pravni red Evropske unije (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 140-141).

Bivalni naslovi se od vizumov razlikujejo po možnosti daljšega prebivanja tujcev v državi, predvsem pa glede namenov njihovega prebivanja, ki so pri dovoljenjih za prebivanje ključen in skoraj edini odločilni element za njihovo izdajo.

Tujci, ki so zakonito v državi, se lahko v njej svobodno gibljejo in si svobodno izbirajo svoje prebivališče. Svobodno lahko tudi zapustijo državo, vendar morajo pri tem ravnati v skladu z zakonom. Prav tako kot pri vstopu, morajo imeti potno listino tudi pri zapustitvi države.

5.3 VIZUMI

Izraz vizum je latinskega izvora (lat. *visum*) in pomeni potrdilo, da je nekaj pregledano in odobreno.

Po svoji pravni naravi je odločba izdana v upravnem postopku, v vsebinskem smislu pa pomeni vstopni naslov, ki sam po sebi tujcu še ne daje avtomatične pravice za vstop v državo, pač pa zgolj pravico, da pride na mejni prehod in zaprosi za vstop. Vizum je torej dovoljenje, ki ga tujcu izda pristojni organ Republike Slovenije, na podlagi katerega lahko vstopi v državo in v njej biva toliko časa, kolikor je določeno z zakonom ali vizumom, s katerim se mu omogoči tranzit preko državnega ozemlja.

Vizum je eno glavnih sredstev za uravnavanje migracijskih tokov med državami in ker velja kot vstopni naslov, se ga mora pridobiti že pred nameravanim vstopom v državo. Ne izdaja se po uradni dolžnosti, pač pa na prošnjo tujca. Za izdajanje so pristojna diplomatsko-konzularna predstavništva v tujini in ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, v izjemnih primerih pa lahko vizum za enkratni vstop ali tranzitni vizum izda tudi organ mejne kontrole.

Poznamo več vrst vizumov. Najbolj značilne so:

- vizum za kratkoročno bivanje (vizum C),
- vizum za dolgoročno bivanje (vizum D in D+C),
- letališki tranzitni vizum (vizum A),
- tranzitni vizum (vizum B).

Najpogostejši je vizum za kratkoročno bivanje, ki se ga izda za enkratni ali pa za večkratni vstop v državo. Namen prihoda in prebivanje v državi je običajno omejen na turistične, poslovne, osebne in druge vrste obiskov. Vizum za enkratni vstop velja samo za en vstop v državo, vizum za večkratni vstop pa za toliko vstopov, kot je to navedeno v vizumu. V vizumu je tudi označeno, koliko časa lahko tujec ostane v državi. V slovenski ureditvi je bivanje na podlagi vizuma omejeno na 90 dni v šestih mesecih, kar pomeni, da se vizum za enkratni vstop lahko izda za neprekinjeno največ 90-dnevno bivanje v šestih mesecih, vizum za večkratni vstop pa prav tako za največ 90 dni v šestih mesecih, in sicer ne glede na število vstopov, pri čemer se postavlja omejitev računa od prvega vstopa.

Tranzitni vizum se izda tujcem, ki potujejo iz ene države preko državnega ozemlja v drugo tujo državo. Beseda tranzit v tujskem pravu pomeni prehod državnega ozemlja določene države. Tranzitni vizum je časovno omejen na čas, ki je potreben za normalen prehod državnega ozemlja. Vizumi so dovoljenja, ki niso omejena samo časovno, pač pa tudi glede na namen bivanja v državi. Vizum imetniku ne daje pravice zaposlitve ali dela, prav tako mu ni dovoljeno študirati. Za vse te in druge namene, ki običajno zahtevajo daljše prebivanje v državi, je potrebno drugačno dovoljenje, to je dovoljenje za prebivanje (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 144-149).

5.4 PREBIVANJE TUJCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Pod pojmom prebivanje tujcev razumemo daljše prebivanje ali pa celo stalno naselitev tujcev v državi. Namen, zaradi katerega želi tujec prebivati ali se naseliti v državi, se bistveno razlikuje od raznih turističnih, poslovnih ali drugih krajših obiskov v državi. Tako je lahko prebivanje tujcev v državi začasno in je povezano s točno določenim namenom, ali pa stalno, torej traja nedoločen čas. Tako v prvem kot tudi v drugem primeru pa mora biti prebivanje v Sloveniji odobreno oziroma dovoljeno s strani pristojnega državnega organa. Dovoljenja, ki se izdajajo tujcem za daljše bivanje v državi, so bivalni naslovi ali, z drugimi besedami, različna dovoljenja za prebivanje (glej Debelak in Rakočevič, 2008, str. 149).

5.4.1 Dovoljenje za prebivanje

Po 25. členu Zakona o tujcih mora imeti tujec, ki želi v Republiki Sloveniji prebivati dlje, kot je to mogoče na podlagi vizuma ali ki želi vstopiti in prebivati v Republiki Sloveniji iz drugih razlogov, kot je to mogoče na podlagi vizuma, dovoljenje za prebivanje.

Dovoljenje za prebivanje je torej tako vstopni kot tudi bivalni naslov, kar pomeni, da tujec z dovoljenjem za prebivanje lahko vstopi v državo, kakor tudi v njej prebiva.

Z razlikovanjem med vstopnimi in bivalnimi naslovi se uveljavlja drugačen pravni položaj tujcev, ki prihajajo v državo, jo obiskujejo poslovno ali kot turisti od tistih, ki želijo v njej dlje časa prebivati z drugačnimi nameni.

Bivalni naslovi se izdajo za določen namen prebivanja in praviloma za daljše časovno obdobje. Od vizumov in drugih vstopnih naslovov se ne razlikujejo samo po tem, da omogočajo daljše prebivanje v državi, ampak omogočajo tujcu tudi različne dejavnosti. Pri bivalnih naslovih je namreč prav namen, zaradi katerega želi tujec prebivati v Sloveniji, odločilen za izdajo ustreznega dovoljenja. Tujec mora namen svojega bivanja v Sloveniji ustrezno utemeljiti in dokazati, da izpolnjuje vse predpisane pogoje (glej Debelak in Rakočevič, 2008, str. 149-150).

Dovoljenje za prebivanje se izda kot:

- dovoljenje za začasno prebivanje,
- dovoljenje za stalno prebivanje.

Omejitve glede časa in namena so možne le pri izdaji dovoljenja za začasno prebivanje, izdaja dovoljenja za stalno prebivanje pa ni vezana na omejitev glede trajanja in namena prebivanja.

Prvo prebivanje

Prvo dovoljenje za prebivanje v Republiki Sloveniji se izda, ko tujec, ki ni državljan države članice EGP, prvič zaprosi za dovoljenje za začasno prebivanje in ga mora pridobiti pred svojim vstopom v državo. Prvo dovoljenje za prebivanje se izda tudi tujcu, ki je že prebival v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, pa je po uresničitvi namena ali pa tudi pred tem zapustil ozemlje RS in ni zaprosil za podaljšanje dovoljenja ali za izdajo dovoljenja z drugačnim namenom od tistega, ki ga je imel.

Prošnjo, v kateri mora biti naveden namen prebivanja, vloži pri diplomatskem predstavništvu RS v tujini, o izdaji pa odloča pristojni organ v Sloveniji (to je upravna enota, na območju katere želi tujec prebivati).

Dovoljenje za prvo prebivanje v Sloveniji se lahko izda samo kot dovoljenje za začasno prebivanje in za največ eno leto (lahko se torej izda tudi za krajši čas).

Tujec, kateremu je bilo izdano prvo dovoljenje za prebivanje in namerava prebivati v RS še tudi po prenehanju veljavnosti, mora še pred potekom prvega dovoljenja za prebivanje pri pristojni enoti (na območju katere prebiva) zaprositi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje oziroma za izdajo nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje. Ob vložitvi te vloge upravni organ izda potrdilo, katero dovoljuje tujcu začasno prebivanje do odločitve o prošnji.

Začasno prebivanje

Dovoljenje za začasno prebivanje je omejeno tako po času kot po namenu in mora v čim večji meri upoštevati čas, v katerem lahko tujec želeni namen tudi doseže, saj v nasprotnem primeru njegova izdaja ne bi bila smiselna.

Tujci lahko prebivajo v državi samo v skladu z namenom, za katerega je bilo dovoljenje izdano: na primer dovoljenje, ki je izdano zaradi študija, ne daje pravice zaposlitve ali dela (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 151).

Tujcu, ki ni državljan države članice Evropskega gospodarskega prostora, se dovoljenje za začasno prebivanje lahko izda zaradi naslednjih namenov: (ZTuj-1-UPB5, 30. čl.)

- zaposlitve ali dela (delovni migranti),
- združitve družine (ožji družinski člani),
- sezonskega dela,
- študija, izobraževanja, raziskovalnega dela, specializacije,
- drugih utemeljenih razlogov.

Lahko pa se izda tudi določenim kategorijam tujcev, in sicer:

- tujcem, ki imajo status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU,
- tujcem slovenskega rodu do tretjega kolena v ravni vrsti,
- otrokom tujcev, ki so rojeni v Republiki Sloveniji,
- žrtvam trgovine z ljudmi.

Dovoljenje za začasno prebivanje je nujno potrebno tudi pri čezmejnem opravljanju storitev z napotnimi delavci. Pri tej obliki pridobitne dejavnosti gre za tuje storitve, ki se običajno dogovorijo s pogodbo med domačim in tujim partnerjem, pri čemer tuji delavci tujega partnerja potrebujejo dovoljenje za začasno prebivanje. Takšno dovoljenje se izda za čas trajanja pogodbeno določenih del, ampak ne za čas, daljši od enega leta.

Zgoraj navedeni nameni in razlogi so nujna pravna podlaga za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Brez njih pristojni organ dovoljenja ne more izdati, zato mora prosilec namen oziroma razloge, zaradi katerih želi prebivati v Republiki Sloveniji, na predpisan način utemeljiti, torej predložiti ustrezne dokaze o izpolnjevanju splošnih in posebnih pogojev (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 155).

Dovoljenje se lahko tudi podaljša, in sicer pod enakimi pogoji, kot veljajo za izdajo. Zakon pa tudi dovoljuje, da lahko tujec, ki že ima dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji, pred iztekom roka dovoljenja vloži prošnjo za izdajo nadaljnjega dovoljenja za prebivanje z drugačnim namenom.

Stalno prebivanje

Tujci, ki se želijo stalno naseliti v Republiki Sloveniji, potrebujejo dovoljenje za stalno prebivanje. To dovoljenje ni vezano glede na namen ali na čas in omogoča tujcu opravljanje pridobitnih in drugih dejavnosti. Izda se z neomejeno časovno veljavnostjo.

Takšno dovoljenje omogoča tujcu opravljanje vseh pridobitnih in drugih dejavnosti. Njegov pravni položaj je v številnih pogledih izenačen s pravnim položajem oseb, ki so slovenski državljani. Dovoljenje za stalno prebivanje tujcu tudi olajša pridobitev slovenskega državljanstva z naturalizacijo, saj je med drugim pogoj za to tudi to, da tujec dejansko živi v Republiki Sloveniji najmanj deset let, od tega zadnjih pet let pred vložitvijo prošnje za državljanstvo neprekinjeno.

Pogoji, ki jih mora tujec izpolniti za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, niso vezani na kakšen poseben namen, temveč so v veliki meri odvisni od tega, koliko časa je tujec prebival v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenj za začasno prebivanje. Dovoljenje za stalno prebivanje se tako lahko izda tujcu, ki je pet let neprekinjeno prebival v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in obenem izpolnjuje tudi vse druge pogoje za izdajo dovoljenja za prebivanje. Prav tako lahko dovoljenje za stalno prebivanje pridobi tujec, ki je slovenskega rodu ali katerega prebivanje je v interesu Slovenije, in sicer tudi pred iztekom petletnega roka.

Tudi ožjim družinskim članom tujca, ki ima v Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje ali status begunca, se lahko izda dovoljenje za stalno prebivanje po dveh letih neprekinjenega prebivanja v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje. Potrebno je omeniti, da vsaka država v skladu z mednarodnimi načeli in standardi sama suvereno odloča, komu bo dovolila naselitev na svojem ozemlju. Govorimo torej o diskrecijski pravici pristojnega organa, kar pomeni, da le-ta dovoljenja ni dolžan izdati, pa četudi tujec izpolnjuje vse predpisane pogoje.

5.4.2 Pogoji za izdajo dovoljenja za prebivanje

Da se lahko izda dovoljenje za prebivanje, morajo biti izpolnjeni nekateri pogoji. Ti so določeni pozitivno in negativno. Pozitivni so tisti, ki jih mora tujec po zakonu izpolniti, negativni pa tisti, kateri ne smejo obstajati, če se želi dovoljenje za prebivanje pridobiti. Država oziroma njeni organi imajo diskrecijsko pravico do presoje o tem, ali se bo določeno dovoljenje izdalo ali ne. Iz tega sledi, da noben tujec ne more uveljavljati kot svojo pravico, da lahko prebiva na ozemlju določene države, četudi izpolnjuje vse predpisane pogoje. Izjeme se lahko določijo samo z zakonom ali mednarodno pogodbo, a tudi v teh primerih država sama z zakonom določi takšne izjeme.

Med splošne pogoje za izdajo dovoljenja za prebivanje lahko uvrstimo naslednje pozitivne in negativne pogoje:

- pozitivni: tujec, ki želi prebivati v Republiki Sloveniji, mora imeti veljavno potno listino, katere veljavnost je najmanj tri mesece daljša od nameravanega prebivanja v Republiki Sloveniji, urejeno mora imeti ustrezno zdravstveno zavarovanje in zadostna sredstva za preživljanje v času prebivanja v državi oziroma mu mora biti preživljanje kako drugače zagotovljeno,
- negativni: v zvezi s prosilcem ne smejo obstajati razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja, na primer ne sme obstajati sum, da bi njegovo prebivanje ogrozilo javni red in mir ter varnost države, da prosilec ne bi spoštoval pravnega reda Republike Slovenije, ne sme obstajati sum, da tujec po izteku veljavnosti dovoljenja ne bo hotel prostovoljno zapustiti države, ne sme obstajati noben razlog, zaradi katerega tujcu ne bi dovolili vstopa v državo ali izdali vizuma (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, 152-153).

V prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje mora biti naveden namen prebivanja v Republiki Sloveniji. Vlagatelj prošnje navedenega namena med postopkom ne more spreminjati. Poleg tega mora izpolnjevati tudi pogoje, ki se z zakonom zahtevajo za izdajo posamezne vrste dovoljenja za prebivanje (ZTuj-1-UPB5, 27. čl.).

5.4.3 Prenehanje dovoljenja

Ko tujcu preneha veljati dovoljenje za prebivanje, mora zapustiti državo. Razlogi za prenehanje so po 45. čl. ZTuj-1-UPB5 naslednji:

- poteče njegova veljavnost ali je razveljavljeno,
- je bila tujcu izrečena pravnomočna stranska kazen izгона tujca ali če je tujcu druga država članica EU izrekla pravnomočno odločitev, zaradi katere bo prisilno odstranjen iz RS,
- se tujec dovoljenju odreče,
- tujec pridobi državljanstvo RS,
- tujec pridobi dovoljenje za stalno prebivanje,
- tujec pred pretekom veljavnosti dovoljenja pridobi novo dovoljenje za začasno prebivanje,
- tujec umre.

Dovoljenje za stalno prebivanje pa preneha, če:

- je dovoljenje razveljavljeno,
- je tujcu prebivanje odpovedano,
- je bila tujcu izrečena pravnomočna stranska kazen izгона tujca ali če je tujcu druga država članica EU izrekla pravnomočno odločitev, zaradi katere bo prisilno odstranjen iz RS,
- se tujec dovoljenju odreče,
- tujec pridobi državljanstvo RS,
- se tujec izseli ali če ostane zunaj območja držav članic EU neprekinjeno eno leto ali dlje, razen če gre za delo, študij ali zdravljenje,
- se tujec izseli ali ostane zunaj območja Republike Slovenije neprekinjeno šest let ali dlje,
- tujec pridobi status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU,
- tujec umre.

Vsako dovoljenje za prebivanje, ne glede na čas, za katerega je bilo izdano, se med trajanjem lahko razveljavi. Odpoved prebivanja je ukrep pristojnega organa, katerega posledica je prenehanje dovoljenja za prebivanje. Je hud poseg v pravice in položaj tujca in ima lahko zelo hude posledice za posameznika in njegovo družino, zato so razlogi zanj z zakonom natančno določeni (glej Debelak in Rakočevič, 2008, str. 166).

ZTuj-1-UPB5 določa dva razloga za odpoved prebivanja tujcu, ki ima dovoljenje za stalno prebivanje:

- pravnomočno obsodbo na nepogojno kazen, daljšo od treh let,
- utemeljen sum, da bi tujec lahko ogrožal varnost države, javno varnost ali mir.

Tujcu, ki ima dovoljenje za začasno prebivanje, pa se to lahko odpove, če:

- prebiva v nasprotju z namenom, za katerega mu je bilo dovoljenje izdano,
- zavrača izpolnjevanje odločitev državnih organov,
- ogroža javni red in mir,
- je bil obsojen za kaznivo dejanje na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev,
- ostane brez sredstev za preživljanje in mu preživljanje v državi ni kako drugače zagotovljeno.

Hkrati z odpovedjo bivanja se tujcu za določen čas tudi prepove vstop v državo, in sicer za najmanj eno leto in največ pet let. Tujcu se prebivanje razveljavi tudi, če se po izdaji dovoljenja ugotovi, da so obstajali takšni razlogi, zaradi katerih bi pristojni organ zavrnil prošnjo za izdajo dovoljenja. Enako se zgodi, če se naknadno ugotovi, da je tujec namenoma dal napačne podatke in prikril okoliščine, ki so bile pomembne pri izdaji dovoljenja.

5.5 DRŽAVLJANI DRŽAV ČLANIC EU, NJIHOVI DRUŽINSKI ČLANI TER DRUŽINSKI ČLANI SLOVENSКИH DRŽAVLJANOV

S 1. 5. 2004 je začela Slovenija v celoti izvajati predpise EU glede vstopa, prostega gibanja in prebivanja državljanov držav članic EU. Aprila leta 2004 je Evropska unija na tem področju sprejela novo direktivo, ki je razveljavila oziroma nadomestila prejšnjo in jo je Slovenija leta 2005 vsebinsko prenesla v Zakon v tujcih, s katerim ureja vstop in prebivanje tujcev v RS, torej tudi tujcev z državljanstvom druge države članice EU in njihovih družinskih članov. Ti so v Republiki Sloveniji še vedno tujci, vendar imajo popolnoma drugačen (privilegiran) položaj v primerjavi s tujci, ki prihajajo iz tako imenovanih tretjih držav.

Po Zakonu o tujcih med te osebe sodijo:

- zakonec,
- neporočeni otroci, mlajši od 21 let,
- neporočeni otroci zakonca, mlajši od 21 let,
- neporočeni otroci, starejši od 21 let in starši, katere je državljan EU ali slovenski državljan po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati,
- neporočeni otroci, starejši od 21 let in starši zakonca, ki jih je zakonec državljana EU ali slovenskega državljana po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati,
- starši državljana EU in slovenskega državljana do njegovega 21. leta starosti,
- pristojni organ lahko izjemoma, po prostem preudarku, za družinskega člana šteje tudi drugega sorodnika, če posebne okoliščine govorijo v prid združitvi družine v RS.

Če je družinski član državljan države članice Evropske unije, lahko vstopi v Republiko Slovenijo z veljavno osebno izkaznico ali veljavnim potnim listom in za vstop ne potrebuje dovoljenja za vstop, ne glede na namen prebivanja v Republiki Sloveniji. Takšen posameznik lahko prve tri mesece prebiva na območju Republike Slovenije brez prijave prebivanja, v primeru, da želi na območju Republike Slovenije prebivati dlje časa, pa mora pred pretekom teh treh mesecev prebivanje prijaviti, in sicer pri upravni enoti, na območju katere prebiva.

Če pa ni državljan države članice Evropske unije, lahko zaradi združitve družine z državljanom EU ali slovenskim državljanom vstopi v Republiko Slovenijo z veljavnim potnim listom, v katerem je vizum, razen če je državljan države, s katero je Republika Slovenija ukinila vizume, ali z veljavnim potnim listom in dovoljenjem za prebivanje, izdanim s strani druge države članice Evropske unije, razen če z mednarodno pogodbo ni določeno drugače.

Na območju Republike Slovenije lahko prebiva do poteka veljavnosti dovoljenja za prebivanje oziroma do poteka veljavnosti vizuma. Zaradi združitve oziroma ohranitve družine z državljanom EU ali slovenskim državljanom lahko takšen družinski član, njegov zakoniti zastopnik ali državljan EU oziroma slovenski državljan zaprosi za dovoljenje za začasno prebivanje za družinskega člana - državljana EU.

Družinskemu članu dovoljenje za začasno prebivanje preneha, če: (ZTuj-1-UPB5, 93.r čl.):

- poteče veljavnost prebivanja ali če je razveljavljeno,
- mu je prebivanje odpovedano,
- mu je izrečena pravnomočna stranska kazen izgon tujca iz države,
- se dovoljenju odpove,
- pridobi dovoljenje za stalno prebivanje ali državljanstvo RS,
- je v času veljavnosti dovoljenja odsoten iz RS več kot šest mesecev letno,
- je v času veljavnosti dovoljenja iz RS enkrat odsoten več kot dvanajst zaporednih mesecev, razen če je razlog za to nosečnost, rojstvo otroka, resna bolezen, študij, poklicno usposabljanje, napotitev na delo v drugo državo ali zaradi služenja vojaškega roka,
- pred pretekom veljavnosti dovoljenja pridobi novo dovoljenje za začasno prebivanje,
- umre.

5.6 PRAVICA PROSILCEV ZA AZIL IN MEDNARODNA ZAŠČITA BEGUNCEV

To področje urejata Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ) z dne 21. 11. 2007, ki nadomešča prejšnji zakon o azilu, in Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO) z dne 8. 7. 2005, ki nadomešča Zakon o začasnem zatočišču.

Kadar izvorna država posamezniku ne more ali noče zavarovati temeljnih človekovih pravic in telesne integritete, le-ta potrebuje mednarodno zaščito. V tem primeru obveznost matične države prevzame država pribežališča, v katero se posameznik zateče in v kateri zaprosi za zatočišče oziroma azil.

RS je pravico do azila sprejela in zapisala kot ustavno pravico v svojem 48. členu Ustave, v katerem določa, da »je v mejah zakona priznana pravica prebivališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine.«

Prej je to področje urejal Zakon o azilu, ki je bil večkrat noveliran z namenom dohajati najnovejše standarde Evropske unije. Končno pa dopolnjevanje in krpanje osnovnega zakona preprosto ni bilo več možno in nastala je zahteva po izdelavi konceptualno popolnoma novega zakona.

Tako je konec lanskega leta Državni zbor RS sprejel Zakon o mednarodni zaščiti, osnovni pravni akt v Republiki Sloveniji, ki pomeni vzpostavitev skupnega enotnega evropskega azilnega sistema in s katerim je bil vzpostavljen učinkovit in hiter azilni postopek, poenoten v celotni Evropski uniji. V veljavo je stopil s 4. januarjem 2008 in nadomešča prejšnji Zakon o azilu.

Zakon določa razloge, pogoje in postopek za pridobitev, ustavitve, prenehanje ali odvzem mednarodne zaščite, postopke sodnega varstva in obseg pravic ter dolžnosti prosilcev in oseb, ki so pridobile mednarodno zaščito.

Mednarodna zaščita pomeni različne vrste in obseg zaščite, ki jo morajo zagotavljati države članice Evropske unije in se po zakonu deli na status begunca in na subsidiarno zaščito (glej Debelak in Rakočević, 2008, str. 187).

Položaj teh oseb v mednarodnem pravu opredeljuje Konvencija o statusu beguncev (Ženevska konvencija, oziroma ŽK), ki so jo Združeni narodi sprejeli leta 1951 v Ženevi. K njej je bil leta 1967 v New Yorku sprejet še Protokol o statusu beguncev. Ta dva dokumenta predstavljata hkrati temelj in najnižjo zagotovljeno raven pravnega urejanja begunske problematike. Republika Slovenija je omenjena dokumenta sprejela v svoj pravni sistem dne 6. 7. 1992.

5.6.1 Kdo je begunec?

Za uveljavitev pravice do mednarodne zaščite, ki prosilcu zagotovi status begunca, je pomembno definirati, kdo begunec pravzaprav je.

Po Ženevski konvenciji je definicija pojma begunec naslednja: »izraz begunec se bo uporabljal za osebo, ki je, zaradi dogodkov, ki so se zgodili pred 1. januarjem 1951, zaradi dobro utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, zunaj svoje matične države in se ne more ali zaradi takšnega strahu ne želi zaupati zaščiti matične države, ali ki je zaradi takšnih dogodkov brez državljanstva ali pa se nahaja zunaj države svojega predhodnega bivališča ter se zaradi takšnih dogodkov ali zaradi strahu ne more ali ne želi vrniti v matično državo.« (ŽK, člen 1, oddelek A 2. odstavek).

Adjuković v svojih Psiholoških dimenzijah progonstva pregnanstvo v širšem kontekstu opredeli kot obliko migracijskega gibanja prebivalstva, ki je v zgodovini odigralo zelo pomembno vlogo. Pravi, da do migriranja prihaja, ko percipirana »privlačnost« odhoda (z možnimi ugodnimi ali neugodnimi posledicami) nadvlada opaženo »odbojnost« in težave vezane na ostanek. Medtem ko je za prostovoljno migracijo značilna privlačnost novega okolja in je to prvobitna motivacija za odhod, so za neprostovoljno migracijo osnovni motivi negativne valence, ker govorimo o pritisku, o prisili odhoda. Pravzaprav gre v največji meri za to, da niti ni možnosti ostati, pa tudi izbire ni. Migranti odhajajo na lastno odločitev, medtem ko je begunec oziroma pregnanec prisiljen oditi zaradi doživelega političnega, verskega ali nacionalnega pritiska ali zaradi upravičenega strahu za svojo varnost, ki je ogrožena s strani drugih ljudi ali okoliščin, ki so zunaj njegove kontrole.

Položaj oseb, ki iščejo zaščito v mednarodnem pravu, opredeljujeta Konvencija o statusu beguncev in k njej sprejet Protokol o statusu beguncev (Ženevska konvencija), ki zavezujeta tudi Republiko Slovenijo.

V smislu Ženevske konvencije postane oseba begunec takoj, ko izpolnjuje pogoje, določene v definiciji, v pravnem pogledu pa šele s trenutkom, ko ji je status begunca priznan s strani pristojnega organa določene države. V skladu s tem moramo ločevati med osebo, ki je dejansko begunec in med osebo, kateri je status begunca v konkretni državi priznan. »Priznanje begunskega statusa torej osebe ne naredi za begunca, ampak jo kot takšno le razglasi.

Oseba ne postane begunec zato, ker se ji prizna status, temveč se ji status prizna, ker je begunec« (Office of UN High Commissioner for Refugees v: Debelak in Rakočević, 2008, str. 201).

Kje je torej razlika med pojmom azil in mednarodna zaščita? V slovenski pravni ureditvi mednarodna zaščita pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite. Pomeni, da pravica do mednarodne zaščite zajema pravico do azila, če so za priznanje statusa begunca izpolnjeni predpisani pogoji, in pravico do drugih oblik zaščite, če pogojev za azil ni, obstajajo pa utemeljeni razlogi za zagotovitev drugačnih oblik zaščite, torej subsidiarne zaščite.

V bistvu ne gre za nek popolnoma nov pravni institut na področju mednarodne zaščite, pač pa le za drugačno poimenovanje in nekoliko bolj konsistentno razdelitev načela »non refoulement«, ki ga je v bistvu uveljavila že Ženevska konvencija in ki prepoveduje prisilno odstranitev ali vrnitev osebe v državo, kjer bi bilo njeno življenje ali svoboda ogroženo zaradi njene rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali politični opredelitvi.

Anica Mikuš Kos in Sonja Gole Ašanin v članku Psihosocialna pomoč beguncem v Sloveniji zapišeta: »O tem, kaj so doživeli in kaj doživljajo begunci, je že povedanih in napisanih toliko besed, da smo že delno izgubili občutljivost za to, kar označujejo. Za katalogom se skrivajo trpljenje, žalost, ponižanje, izguba vere v pravičnost, občutek nemoči stotine tisočev ljudi.«

Status begunca se po ZMZ tako »prizna državljanu tretje države ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem, temelječem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenem političnem prepričanju, nahaja zunaj države, katere državljan je, in ne more ali zaradi takšnega strahu noče uživati varstva te države, ali osebi brez državljanstva, ki se nahaja zunaj države, kjer je imela prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov in zaradi utemeljenega strahu ne more ali noče vrniti v to državo« (ZMZ, 2. odst. 2. čl.).

Subsidiarna zaščita pa se prizna »državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za status begunca, če obstaja utemeljen razlog, da bi bil ob vrnitvi v matično državo ali državo zadnjega stalnega bivališča, če gre za osebo brez državljanstva, soočen z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo« (ZMZ, 3. odst. 2. čl.).

Pod pojmom resna škoda se šteje smrtna kazen ali usmrtitev, mučenje, nečloveško ali poniževalno ravnanje ali kazen in resna, individualna grožnja za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

91. člen ZMZ določa, da odločba, s katero je bil prosilcu priznan status begunca, z dnevom vročitve velja kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Če nima zagotovljene zasebne nastanitve, se nastani v integracijski hiši. Begunec je dolžan v osmih dneh sporočiti spremembe naslova prebivanja.

Iz tega lahko vidimo, da pravice prosilca za azil niso enake pravicam, ki jih ima posameznik z že priznanim statusom begunca. Status prosilca za azil je namreč samo začasen in traja toliko časa, dokler ni azilni postopek pravomočno končan, medtem ko je status begunca trajen. Prosilec za azil (oziroma prosilec za mednarodno zaščito) je tujec, ki je vložil prošnjo za azil, in sicer od trenutka vložitve prošnje do sprejetja pravomočne odločbe. Je tujec, kateremu status begunca ne samo da še ni priznan, ampak je tudi negotovo, ali mu sploh bo priznan.

Definicija »prosilca za azil« je pomembna, ker se status prosilca razlikuje od statusa begunca, razlikuje pa se tudi od statusa, ki ga imajo tujci nasploh. Prosilec za azil dobi v primeru ugodne rešitve prošnje status begunca, v nasprotnem primeru pa postane »navadni« tujec in mora zapustiti državo, če nima kakšnega bivalnega naslova ali če ga pred vrnitvijo v izvorno državo ne zaščiti načelo nevračanja.

Prosilec za mednarodno zaščito ima pravico prebivati na ozemlju Republike Slovenije, česar pa se ne sme enačiti z dovoljenjem za začasno prebivanje, ki se izda v skladu z ZTuj-1-UPB5.

Po 101. členu ZMZ imajo osebe s subsidiarno zaščito enake pravice in dolžnosti kot begunci, razen pravice do stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji. Odločba, s katero je bila prosilcu priznana subsidiarna zaščita, z dnem vročitve velja kot dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji, in sicer za obdobje treh let.

5.6.2 Osebe z začasno zaščito

Posebna oblika mednarodne zaščite je določena z ZZZRO, ki se uporabi, kadar so države soočene z nenadnim masovnim prihodom ljudi, kot se je to na primer zgodilo leta 1990 zaradi vojne v nekdanji Jugoslaviji. Gre za osebe, ki množično prihajajo iz držav, kjer so posebne razmere, kot so vojna, okupacija, množične kršitve človekovih pravic in podobno. Takrat je postopek držav pribežališča za razglasitev statusa begunca preobremenjen in obstaja tudi veliko večja nevarnost, da bi v teh postopkih prišlo do različnih napak ali zlorab in zaradi tega se je uvedel pojem »začasna zaščita«. Ta državam omogoča, da v primeru nepričakovanih množičnih prihodov ljudi le-tem zagotovi hitro zaščito, toda brez zagotovila za azil (priznanje statusa begunca). Začasna zaščita je torej izredni postopek, ki je namenjen osebam, ki množično prihajajo iz držav, kjer vladajo posebne razmere, in iščejo pomoč in zaščito praviloma le za čas, dokler takšne razmere trajajo. Traja eno leto in se lahko podaljša največ dvakrat za čas šestih mesecev. Začasna zaščita se od mednarodne zaščite po ZMZ razlikuje, pa čeprav gre v obeh primerih za begunce, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in sicer po načinu uveljavljanja, po postopkih, času trajanja in statusu beguncev. Priznan status begunca in začasno zatočišče se med seboj izključujeta (Debelak, 2008, str. 244).

To področje ureja Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, ki nadomešča prejšnji zakon o zatočišču. Osebe z začasno zaščito imajo pravico do začasnega prebivanja v Republiki Sloveniji za čas trajanja začasne zaščite. Zakon v 8. členu določa, da lahko osebe z začasno zaščito med trajanjem ali po prenehanju začasne zaščite zaprosijo za azil.

6 REGISTRI S TEMELJNIMI PODATKI O PREBIVALSTVU RS

Pod pojmom registracija prebivalstva lahko razumemo vodenje podatkov o osebah, ki se zbirajo in vodijo v različnih registrih upravnih notranjih zadev oziroma v tako imenovanih registrih oseb.

To so:

- matični register,
- register stalnega prebivalstva,
- register državljanstev,
- register tujcev,
- register prosilcev za azil in beguncev,
- centralni register prebivalstva.

(po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 118)

6.1 MATIČNI REGISTER

Osrednji matični register prebivalstva, ki je začel delovati s 3. majem 2005, je nadomestil oziroma združil v enoten računalniško voden register doslej med seboj ločene in ročno vodene matične knjige, in sicer rojstno knjigo, poročno knjigo in matično knjigo umrlih.

Z njegovo vzpostavitvijo so se vsa novonastala matična dejstva začela vnašati v centralno informatizirano bazo podatkov, dejstva, nastala pred tem, pa se iz matičnih knjig v matični register vnašajo postopoma.

Omenjeni register pomeni veliko pridobitev za e-upravo, saj zagotavlja hitrejši pretok podatkov med registri, sodobno in zanesljivo informacijsko podporo upravnih notranjih zadev in drugih pooblaščenih uporabnikov podatkov registra stalnega prebivalstva, hkrati pa zagotavlja tudi stabilen vir podatkov za centralni register prebivalstva.

Matični register je računalniško vodena baza podatkov, v katero se vpisujejo:

- matična dejstva državljanov Republike Slovenije, torej rojstvo, zakonska zveza in smrt, in sicer, ne glede na to, ali se zgodijo v republiki Sloveniji ali v tujini,
- matična dejstva tujcev, ki se zgodijo na območju Republike Slovenije (rojstvo, zakonska zveza, smrt),
- spremembe osebnih stanj državljanov Republike Slovenije (sprememba osebnega imena, priznanje očetovstva, pridobitev ali prenehanje slovenskega državljanstva, posvojitve, odvzem poslovne sposobnosti, skrbništvo, razveza zakonske zveze itd.), iz česar je razvidno, da predstavlja matični register tudi razvid osebnih stanj slovenskih državljanov (glej Debelak in Rakočevič, 2008, str. 118-120).

Prednost neposredne povezave z vsemi izvori matičnih podatkov je tudi hitrejše odločanje, manj napak ter zmanjšanje potreb po izdajanju različnih potrdil in izpiskov. Največji prihranek za javno upravo pa vsekakor predstavlja hitra izmenjava podatkov.

Elektronski matični register je tako prinesel bolj prijazno upravo za državljane, saj imajo uradniki na razpolago vse potrebne podatke, stranke pa se tako ne pošiljajo od okenca do okenca.

6.2 REGISTER STALNEGA PREBIVALSTVA

Register stalnega prebivalstva je računalniško vodena zbirka podatkov o posameznikih (to je državljanih Republike Slovenije in tujcih), ki imajo stalno ali začasno prebivališče na območju Republike Slovenije ali so se za stalno ali začasno (torej za več kot tri mesece) odselili iz Republike Slovenije.

Ta zbirka podatkov vodi v skladu z Zakonom o prijavi prebivališča naslednje evidence:

- evidenca posameznikov, ki imajo na območju Republike Slovenije stalno prebivališče,
- evidenca posameznikov, ki imajo na območju Republike Slovenije prijavljeno začasno prebivališče,
- evidenca stanodajalcev,
- evidenca posameznikov, ki so se stalno odselili z območja Republike Slovenije,
- evidenca posameznikov, ki so se začasno, torej za več kot tri mesece odselili iz Republike Slovenije,
- evidenca posameznikov, ki so bili z odločbo izbrisani iz registra stalnega prebivalstva,
- evidenca gospodinjstev,
- evidenca naslovov za vročanje,
- evidenca volilne pravice.

V register stalnega prebivalstva se za posameznika, ki mora po zakonu izpolnjevati prijavno-odjavno obveznost, evidentirajo naslednji podatki: EMŠO, ime in priimek, rojstni kraj, spol, državljanstvo, narodnost (če se izreče o njej), zakonski stan, stalno in začasno prebivališče, podatek o nosilcu in članih gospodinjstva, zadržek za posredovanje podatkov o osebnem imenu ter naslovu, naslov za vročanje ter volilna pravica (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 121-122).

Register stalnega prebivalstva se vodi na dveh ravneh; na prvi ravni vodi in vzdržuje ta register upravna enota, in sicer za območje, za katerega je ustanovljena, na drugi ravni pa za celotno državo Ministrstvo za notranje zadeve. Drugo raven zbiranja podatkov predstavlja tako imenovan centralni register prebivalstva, ki vsebuje trenutno stanje prebivalstva, katerega vodijo upravne enote, in pa tudi podatke o teh stanjih v različnih časovnih obdobjih.

Register stalnega prebivalstva je neposredno povezan s centralnim registrom prebivalstva. Podatki o umrlih, stalno odseljenih iz Slovenije in tistih, ki so bili iz drugih razlogov izbrisani iz centralnega registra stalnega prebivalstva, se hranijo v centralnem registru prebivalstva še sto let po dogodku, zatem pa so poslani v hrambo Arhivu RS. Zato lahko rečemo, da je centralni register prebivalstva register trajnega pomena.

6.3 REGISTER DRŽAVLJANSTEV

Register državljanstev predstavlja zbirko podatkov o osebah, ki so pridobile državljanstvo Republike Slovenije z naturalizacijo, in podatkov o osebah, ki jim je prenehalo državljanstvo Republike Slovenije zaradi odpusta, odreka ali odvzema.

Neposredno je povezan z matičnim registrom in registrom stalnega prebivalstva. V primeru pozitivno rešene vloge se državljanstvo kot matično dejstvo prepíše preko avtomatiziranega postopka v matični register, v primeru prenehanja pa se prepíše prenehanje državljanstva, kar poenostavlja delo upravnih delavcev. Evidenca državljanstev se tako od dneva pridobitve državljanstva vodi v matičnem registru.

Podatke pridobiva iz različnih virov, in sicer:

- registra tujcev (osebni podatki in status tujca),
- registra stalnega prebivalstva (podatki o prebivališču v republiki Sloveniji),
- matičnega registra (pridobivanje osebnih podatkov o prosilcih za prenehanje državljanstva Republike Slovenije),
- centralnega registra prebivalstva – določitev EMŠO (v primerih, ko tujcu še ni bila določena EMŠO v Republiki Sloveniji) (Debelak in Rakočević, 2008, str. 123).

6.4 REGISTER TUJCEV

Register tujcev je evidenca o dovoljenjih za prebivanje tujcev državljanov tretjih držav in potrdil o prijavi prebivanja državljanov držav članic Evropskega gospodarskega prostora, ki se vodijo o tujcih v skladu z Zakonom o tujcih. Register tujcev obsega celoten postopek od vnosa vloge, do obravnave in vnašanja odločitve glede dodelitve ali zavrnitve dovoljenja za prebivanje (glej Debelak in Rakočević, 2008, str. 124).

Povezan je s centralnim registrom prebivalstva, registrom stalnega prebivalstva, matičnim registrom, registrom prosilcev za azil in beguncev, registrom državljanstev in policijskimi evidencami o vloženi kazenskih ovadbah in prekrških (preverjanje zadržkov za izdajo dovoljenja) ter evidenco delovnih dovoljenj, katero vodi Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (preverjanje veljavnosti delovnega dovoljenja). Register vključuje tudi možnost vpogleda v Schengenski informacijski sistem oziroma v FIO (fonetični indeks osebe) za preverjanje prosilcev (kazni, omejitve gibanja ...). Register tujcev tako predstavlja učinkovit sistem za izdajo dovoljenj tujcem za pridobitev stalnega prebivališča.

6.5 CENTRALNI REGISTER PREBIVALSTVA

Centralni register prebivalstva (CRP) predstavlja osrednjo zbirko in vozlišče podatkov o prebivalstvu države in je temelj za elektronsko poslovanje v javni upravi. Istočasno je tudi osrednje vozlišče, kjer se združujejo podatki iz različnih registrov in evidenc za uporabo v večini delovnih postopkov v javni upravi.

V CRP se podatki o prebivalstvu centralno zbirajo, obdelujejo, hranijo in uporabljajo z namenom spremljati stanje in gibanje prebivalstva za potrebe državnih organov in drugih uporabnikov, ki jih potrebujejo za opravljanje predpisanih nalog oziroma za vodenje zbirk podatkov o posameznikih ter za namene izvajanja statističnih, socioekonomskih in drugih raziskovanj, za katere imajo zakonsko podlago (ZCRP-UPB1, 2. čl.).

Centralni register prebivalstva je eden od podpornih stebrov za e-poslovanje celotne javne uprave, uporablja ga več kot petnajst javnih institucij in družb, ki imajo skupno več deset tisoč uporabnikov po vsej državi, obenem pa so podatki na voljo tudi vsem državljanom, in sicer preko elektronske storitve vpogleda v lastne podatke.

6.5.1 Namen vzpostavitve centralnega registra prebivalstva

Namenjen je državnim organom in drugim uporabnikom, ki potrebujejo podatke o prebivalstvu za opravljanje predpisanih nalog, za vodenje zbirk podatkov o posameznikih ali za izvajanje statističnih, socialno-ekonomskih in drugih vrst raziskovanja. Podatke lahko pridobijo uporabniki, ki imajo podlago v zakonu, na podlagi pisne zahteve ali pisne privolitve posameznika, na katerega se nanašajo.

6.5.2 Vsebina centralnega registra prebivalstva

Vsebina CRP-ja je bila že od vsega začetka določena v zakonu, vendar pa med podatki ni bilo identifikacije. Edina številka je bila namreč registrska številka osebne izkaznice (glej Tršinar, 1999, str. 17).

CRP lahko torej opredelimo kot vozlišče podatkov o posamezniku oziroma osrednjo zbirko podatkov o:

- državljanih, ki imajo stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in tujcih, ki imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v Republiki Sloveniji,
- državljanih, ki so stalno ali začasno, za več kot tri mesece odsotni iz Republike Slovenije,
- tujcih, ki v Republiki Sloveniji nimajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje, imajo pa določene pravice ali obveznosti na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, davkov, iz humanitarnih razlogov ali na drugem področju, če je tako določeno z zakonom.

Vsebina CRP-ja so osebni podatki, torej je potrebno z njimi ravnati v skladu z Zakonom o varstvu osebnih podatkov.

Podatki v CRP so:

- EMŠO,
- kraj rojstva,
- ime in priimek,
- državljanstvo,
- prebivališče in vrsta prebivališča,
- zakonski stan,
- šolska izobrazba,
- volilna pravica,
- EMŠO matere,
- EMŠO očeta,
- EMŠO zakonca,
- EMŠO otrok,
- identifikatorji za povezovanje z administrativnimi zbirkami podatkov v upravljanju javnega sektorja iz 9. člena ZPPreb-UPB1 (na primer davčna številka; CRP je referenčna podatkovna baza za EMŠO, kot tudi za druge osnovne podatke o posameznikih, medtem ko je za druge identifikatorje lahko le posrednik),
- datumi in podatki o dogodkih, spremembah ali popravkih.

Če torej na kratko povzamem, so v CRP-ju zbrani podatki o tistih osebah, ki imajo v Sloveniji pravice (pravice do stalnega in začasnega prebivališča, do posestva nepremičnine do zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, do socialnega varstva in izobraževanja ter pravice iz humanitarnih razlogov) ali pa imajo do države obveznosti (na primer služenje vojaškega roka, plačevanje davkov in podobno) (po Tršinar, 1999, str. 76.).

6.5 3 Viri podatkov

Pristojni organ osebne podatke zbira neposredno od posameznikov, na katere se ti podatki nanašajo, od stanodajalcev in pa iz že obstoječih zbirk podatkov pristojnega organa in evidenc na lokalni ravni s področja registrov stalnega prebivalstva in matičnih knjig, ki jih na podlagi zakonov vodijo in upravljajo drugi upravljavci (Predpisi o osebnih dokumentih, 2001, str. 191).

Zlasti s slednjimi je razvoj CRP-ja tesno povezan; tako vsebinsko, organizacijsko kot tudi po normativni ureditvi.

Pri zbiranju podatkov velja pravilo, da se podatki pridobivajo od upravljavca zbirke podatkov, ki je najbližje izvoru podatkov oziroma jih prvi zabeleži. Podatki se tako zbirajo od različnih upravljavcev zbirk osebnih podatkov, kot so: register stalnega prebivalstva, matični register, register tujcev, register državljanstev in register prostorskih enot (glej Debelak in Rakočević, 2008, str. 125-126).

6.5.4 Vodenje in vzdrževanje registra

Upravljalavec CRP je ministrstvo, pristojno za notranje zadeve.

Podatke za vodenje in vzdrževanje CRP dobi na obrazcih ter na uradnih in drugih dokumentih, ki jih upravljavec zbirke podatkov posreduje na papirju, na magnetnih medijih ali z neposredno računalniško povezavo. Upravljalavec CRP lahko z namenom racionaliziranja opravi skupnega pomena pooblasti upravljavca zbirke podatkov, ki posreduje določene podatke za CRP, za neposredno vzdrževanje teh podatkov v CRP. CRP je register trajnega pomena. Podatki v njem se hranijo 100 let po smrti ali odselitvi posameznika, po preteku tega časa pa se odstopijo v hrambo Arhivu Republike Slovenije.

6.5.5 Zgodovina centralnega registra na območju Slovenije

Kot je bilo že omenjeno, je bila dolžnost prijavljanja prebivališča predpisana že leta 1945, registri stalnega prebivalstva pa so bili v Sloveniji prvič vzpostavljeni leta 1953, a le na lokalni oziroma občinski ravni, saj zaradi neobstoja računalniške tehnologije ni bilo možno razmišljati o učinkoviti centralni organiziranosti. Ideja o oblikovanju CRP-ja se je pojavila okoli leta 1970, vendar želje še vedno ni bilo mogoče povsem uresničiti v predvidenem obsegu. Osnovni register prebivalstva Frante Komela (tako so namreč sprva imenovali CRP) je imel precej podobne funkcije, kot jih ima današnji CRP: vodenje osnovnih podatkov o prebivalstvu, podpora statistiki, razbremenjevanje upravljavcev drugih evidenc, izdajanje dokumentov ter postopen prehod na računalniško izmenjavo in povezovanje podatkov. Za to sta bila potrebna zakon (ki je bil tudi kmalu uveljavljen) in uvedba identifikacijske številke (za kar pa je bilo potrebno nekoliko več časa). Normativna ureditev se je torej postopoma razvijala vse od leta 1945 dalje in ima zelo velik pomen za CRP. Sprejetih je bilo kar nekaj pravnih predpisov, ki so usmerjali razvoj CRP-ja in pisali zgodovino registrov (glej Tršinar, 1999, str. 14).

Mejnik v zgodovini CRP-ja predstavlja *Zakon o uvedbi centralnega registra stalnega prebivalstva v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 40/70*, saj je prvič uvedel centralno evidenco stalnega prebivalstva za območje Slovenije. Leta 1970 se je z Zakonom o uvedbi matične številke občanov, Ur. l. SFRJ, št. 58/76, uvedla enotna matična številka občana. Leta 1945 so bile na območju Slovenije na lokalni ravni uvedene kartoteke prebivalstva. Obnova registra stalnega prebivalstva je potekala s pomočjo podatkov popisa prebivalstva iz leta 1961. CRP je bil uveden na osnovi zakona in po podatkih popisa iz leta 1971, za upravljavca pa je bil določen tedanji zavod za statistiko. Leta 1974 je bil sprejet novi zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva.

Leta 1980 so se državljanom Republike Slovenije razdelili EMŠO-ji, začelo pa se je tudi sistematično delo za izboljšanje kakovosti podatkov. Z letom 1988 se je začela tehnična posodobitev prve zbirke podatkov CRP, uporaba podatkov CRP se je začela razširjati na številna področja, kjer organi javne uprave in drugi uporabniki potrebujejo osebne podatke za opravljanje svojih, z zakonom predpisanih nalog.

Leta 1990 je bil sprejet prvi zakon o varstvu osebnih podatkov v Sloveniji. Leta 1998 se je začel prenos upravljanja CRP s Statističnega urada Republike Slovenije na Ministrstvo za notranje zadeve, ki je bil opravljen na podlagi zakona o državni statistiki. Leta 1999 je bil končan projekt tehnične posodobitve CRP, ki je trajal tri leta. Leto 2000 pomeni začetek delovanja sedanjega CRP-ja, ki je sodobna relacijska zbirka podatkov, oblikovana za potrebe množične uporabe podatkov pri dotedanjih in novih uporabnikih. Sledili so začetek e-poslovanja CRP v letu 2001 v smislu pridobivanja podatkov, referenčnosti in posredovanja podatkov, uveljavitev »projekta E-CRP, varnostna shema«, prvi projekti s konkretnimi zahtevami za dostop do CRP-ja, ki postane referenčna zbirka podatkov za projekt e-uprava oziroma projekte v okviru portala e-uprava. Priključitev prvih velikih uporabnikov na e-CRP (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Centri za socialno delo) je bila izvedena leta 2002. V maju 2003 se je državljanom omogočil dostop do osebnih podatkov, ki se o posamezniku hranijo v CRP, na spletni strani »Vpogled v lastne osebne podatke«. Pogoji za dostop do lastnih podatkov je digitalno spletno potrdilo SIGEN-CA. Oseba, ki ni imetnik tega potrdila, se lahko seznanji z informativnimi stranmi na internetnih straneh CRP-ja, lahko pa si to potrdilo tudi pridobi.

Glede na spreminjanje pravnih podlag in tehnološki razvoj lahko zgodovino CRP-ja razdelimo na štiri razvojna obdobja:

- 1970-1979: *čas iskanja* – uvajanje CRP-ja in iskanje večnamenske identifikacijske številke,
- 1980-1987: *čas uvajanja* – začetek registrske usmeritve in organiziranosti,
- 1988-1998: CRP – »*dvoedini*« register – tehnična posodobitev CRP-ja in demografskih zbirk, prehod na računalniško izmenjavo podatkov,
- Od 1999 dalje: *zgodovina prihodnosti* – tehnična prenova CRP-ja, prenos upravljanja na MNZ in uveljavitev ZCRP.

Prvo razvojno obdobje:

CRP je bil prvič vzpostavljen na osnovi Zakona o centralnem registru prebivalstva iz leta 1970 in s pomočjo podatkov, zbranih pri popisu prebivalstva leta 1971. Kot upravljavec je bil določen Zavod za statistiko, ki je imel že takrat pred seboj jasno zastavljene cilje in prvi med njimi je bil racionalizirati zbiranje podatkov v statistične namene. Ena od nalog CRP-ja je postala tudi izračunavanje števila stalnega prebivalstva in tako bi lahko namesto desetletnih dragih popisov prebivalstva statistiki, analitiki in drugi strokovnjaki dobili podatke.

Drugo razvojno obdobje:

Leta 1980 se je začel izvajati Zakon o enotni matični številki občanov, začela pa se je tudi akcija določanja enotne matične številke občana. Namen tega je bil trojen:

- razpošiljanje kartončkov z določeno EMŠO za vpis v register stalnega prebivalstva in v rojstno matično knjigo,
- seznanitev občanov z novo identifikacijo,
- zbiranje potrditev o pravilnosti podatkov in podatkov o imenu enega od staršev oziroma morebitnih popravkov.

Drugo razvojno obdobje je pomembno za izgradnjo registrske ureditve v Sloveniji. To je obdobje uvajanja enotnih matičnih številk občana v uradne evidence, njihovo vpisovanje v javne listine, dokumente in obrazce ter obdobje začetka uporabe CRP-ja (poleg statističnih) tudi v individualne namene.

Tretje razvojno obdobje:

Devetdeseta leta predstavljajo tako za Slovenijo kot za CRP burno obdobje. Vrsta zakonov je pomembno vplivala na razvoj CRP-ja. To so zakoni, ki so na novo uredili varstvo osebnih podatkov, državljanstvo in tujsko problematiko, lokalno samoupravo in državno statistiko.

Evidence so postale urejene, podatkovni viri pa uporabni tudi za druge evidence in registre.

Četrto razvojno obdobje:

Statistični urad se je leta 1996 lotil temeljitega posodabljanja CRP-ja, začel je s projektom tehnične prenove. Cilji tega projekta so bili predvsem tehnična posodobitev in odpravljanje problemov pri upravljanju s podatki, da bi se Ministrstvu za notranje zadeve predal urejen register. Nov register je bil zgrajen s pomočjo najsodobnejših metod za načrtovanje in programski razvoj. Temu je sledil prenos upravljanja CRP-ja s Statističnega urada na Ministrstvo za notranje zadeve, kar je bil za CRP pomemben dogodek. Pobuda za prenos upravljanja izvira povsem iz strokovnih razlogov. Narava dela Statističnega urada Republike Slovenije je izvajanje nacionalnega programa statističnih raziskovanj in izkazovanje statističnih podatkov, medtem ko je funkcija CRP-ja prav nasprotna – posredovanje individualnih (osebnih) podatkov. Pogovori so se glede na to začeli prav z Ministrstvom za notranje zadeve, ki je že sicer upravljavec matičnih knjig ter registrov stalnega prebivalstva in evidenc o tujcih na lokalni ravni. Ministrstvo za notranje zadeve se je reorganiziralo, CRP vodi oddelek Urada za upravne notranje zadeve, ki je organizacijsko ločen od Generalne policijske uprave (Tršinar, 1999).

6.5.6 Posredovanje podatkov uporabnikom

Register ni namenjen samemu sebi, temveč uporabnikom. Uporabniki osebnih podatkov, ki imajo zakonsko podlago za pridobivanje podatkov in uporabniki, ki so pooblaščen z osebno pisno privolitvijo posameznika, na katerega se podatki nanašajo, pa v zakonu oziroma pooblastilu nimajo konkretno opredeljenih podatkov, do katerih so upravičeni, imajo pravico iz CRP dobiti naslednje podatke: ime in priimek, kraj rojstva, leto rojstva, spol, državljanstvo, prebivališče in vrsta prebivališča (ZCRP, 23. čl.).

6.5.7 Elektronsko poslovanje centralnega registra prebivalstva

E-CRP je kratica za elektronsko poslovanje centralnega registra prebivalstva (CRP). Z uvajanjem e-poslovanja v postopke javne uprave je CRP dejansko postal referenčna zbirka osnovnih podatkov o prebivalstvu Slovenije. V pogojih »papirnega« poslovanja upravljavec CRP-ja pri uporabi podatkov veliko pozornost posveča varstvu in zavarovanju osebnih podatkov, v pogojih e-poslovanja pa je ta vidik seveda še toliko pomembnejši.

Zato je Ministrstvo za notranje zadeve v letu 2001 vzpostavilo »projekt e-CRP, varnostna shema«, ki je bil namenjen pripravi okolja za zakonsko podprto, varno, vodeno in nadzorovano upravljanje e-CRP.

Uporabniki podatkov CRP se lahko na varnostno shemo priključijo tako, da na Ministrstvo za notranje zadeve naslovijo obrazec za registracijo uporabnika za priključitev na varnostno shemo e-CRP, ki je pripravljen v skladu z navodili o elektronskem poslovanju centralnega registra prebivalstva. Varnostna shema je zbirka podatkov, v kateri se hranijo podatki o uporabnikih, njihovih zakonskih podlagah, namenih uporabe podatkov, tehnični podatki, dnevnik uporabe ter podatki o servisih, ki opravljajo storitve za uporabnike.

Zaradi svoje vsebine in funkcije vozlišča podatkov o prebivalstvu je CRP že danes eden najbolj pomembnih registrov, ko pa bo z uvedbo e-CRP omogočen do njega posreden in/ali neposreden dostop vsem upravičenim uporabnikom (tudi vsakemu posamezniku, ki bo pridobil spletno digitalno potrdilo overitelja SIGOV-CA), pa bo to zagotovo ena najbolj iskanih in obremenjenih zbirk podatkov (po Debelaku in Rakočeviču, 2008, str. 127).

Poleg zakona o centralnem registru prebivalstva in zakona o varstvu osebnih podatkov, je za e-CRP pomemben tudi Zakon o elektronskem podpisu.

7 ZAKLJUČEK

Javna uprava je pomemben dejavnik kakovosti življenja državljanov in konkurenčnosti gospodarstva. Delovati mora kot kakovosten servis in poskrbeti, da uporabniki do njenih storitev pridejo hitro, brez nepotrebnih zapletov in izgubljanja časa. Na ravni Evropske unije in tudi na ravni držav članic se izvajajo programi za odpravljanje administrativnih ovir, poenostavljanje postopkov, debirokratizacijo. Vsekakor lahko rečemo, da je zakonodaja na področju prijave in odjave stalnega ter začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji učinkovita, dosledna in prijazna državljanom, kot tudi za tujce. Postopki so precej poenostavljeni, saj je omogočena tako imenovana elektronska prijava prebivališča za posameznika in tudi za stanodajalca. Odpravljena je tudi krajevna pristojnost pri prijavi in odjavi prebivališča, kar pomeni, da lahko posameznik prijavi in odjavi stalno ali začasno prebivališče na kateri koli upravni enoti, ne glede na to, kje ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče ali ga prijavlja.

Migracije so normalen sestavni del človeških družb skozi celotno človeško zgodovino. So ključne za funkcioniranje družin in trga delovne sile, saj so osnovne človekove odločitve glede študija, poklica, dela in življenjskega partnerja pogosto povezane s selitvijo iz rojstnega kraja.

Da bi uspešno odpravili nezakonito priseljevanje, je treba imeti celosten pogled na migracijsko politiko. Boj proti nezakonitemu priseljevanju med drugim zahteva tudi sodelovanje z državami izvora migracij in odpravljanje vzrokov za migracije, kar pomeni spodbujanje razvoja teh držav. Globalni pristop k vprašanju migracij, ki ga je Evropski svet sprejel decembra 2005, je namenjen celostni obravnavi migracijske politike, poleg tega pa tudi krepitvi in poglobljanju mednarodnega sodelovanja s tretjimi državami izvora in tranzita ter vzpostavitvi partnerstev z njimi. Globalni pristop se za zdaj osredotoča predvsem na najbolj kritične regije, na Afriko in na vzhodne ter jugovzhodne regije Evrope, ki mejijo na EU.

Zavedati se moramo, da priseljenci, ki zakonito živijo med nami, bogatijo našo družbo in naše delovno okolje, zato jim je treba zagotoviti primerne možnosti za njihovo integracijo. Slovenija vidi integracijo kot dinamičen in dvosmerni proces, ki med drugim jamči medsebojno priznavanje in spoštovanje temeljnih vrednot EU in človekovih pravic.

Oblikovanje skupnega evropskega sistema migracij in azila je v finalni fazi, zato bo potrebno natančno oblikovati migracijsko in azilno politiko in zakonodajo in ju sproti prilagajati skupnim evropskim izhodiščem. Kot sem že omenila, na migracije ne smemo gledati kot na problem, ampak kot priložnost za vrsto pozitivnih učinkov za migrante, izvirne in tranzitne države in države cilja. Da pa lahko zasledujemo ta cilj, je potrebno začeti z učinkovitim upravljanjem migracij.

Potrebno je aktivirati vrsto ukrepov za preprečevanje zlorab in negativnih učinkov in ugotoviti možnosti pozitivnih učinkov. Zagotovo bo na migracije vplivala tudi svetovna finančno ekonomska kriza, kateri smo priča v zadnjih šestih mesecih.

Zaradi krize posledično tudi na področju migracij prihaja do bistveno spremenjenih okoliščin, zato se je v tem trenutku še izrazitejše pojavila potreba po celovitejšem obravnavanju migracij v Republiki Sloveniji.

Trenutne politične, ekonomske, socialne in druge okoliščine v sodobnem svetu povzročajo masovne migracije prebivalstva, kar nedvomno otežuje reševanje begunske problematike. Prganjanje posameznikov v nekaterih državah dobiva nove in mnogokrat zelo zabrisane oblike. Možnosti za preživetje, brezposelnost in socialna revščina imajo pogostokrat tudi nacionalno, versko ali politično ozadje, zato je izredno težko prepoznati, kdaj gre za diskriminacijo na narodnostnih, verskih, rasnih, etničnih ali drugih podobnih temeljih, kdaj pa so razlogi zgolj ekonomski. Vse to zahteva ustrezno migracijsko politiko in konsistentne pravne rešitve, ki bodo odražale načela socialne pravičnosti in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Gre za probleme, katerih se ne da rešiti samo znotraj posamezne države, pač pa zahtevajo jasno in kompatibilno mednarodno koordinacijo in sodelovanje.

S priključitvijo k Evropski uniji mora Republika Slovenija, poleg slovenskih, upoštevati tudi evropske predpise. To velja tudi za področje azila, ki je že po svoji naravi tematika mednarodnega značaja. Sprejet je bil Zakon o mednarodni zaščiti, osnovni pravni akt v Republiki Sloveniji, ki ureja področje zaščite pred priganjanjem v matični državi. Nevladne organizacije opozarjajo, da so statistični podatki o odobrenih prošnjah v Sloveniji zaskrbiljujoči, saj je število priznanih statusov na leto mogoče prešteti na prste, pogled s primerjalnega vidika pa pokaže, da je Republika Slovenija glede priznanih statusov na samem repu v EU. Večina prošelj naj se ne bi obravnavala po vsebini, v rednem postopku. Nasprotno, prošnje se kot po tekočem traku zavračajo kot očitno neutemeljene iz (predvsem) formalnih razlogov, na katere prosilci večkrat nimajo nobenega vpliva. Pri tem se spregleda, da gre za osebe, ki so doživele hude travme, tako v matični državi kot tudi na poti, da ne poznajo slovenskega jezika in pravnega reda ter da gre za ljudi, ki so večkrat brez izobrazbe ali celo nepismeni.

Nevladne organizacije opozarjajo, da je Zakon o mednarodni zaščiti, v primerjavi s prejšnjim Zakonom o azilu, tako zaostrel pogoje in v imenu usklajevanja slovenske zakonodaje z evropskim pravnim redom znižal standarde, da je pravica do mednarodne zaščite postala privilegij.

Kljub temu lahko rečemo, da si Slovenija prizadeva za celovito in uravnoteženo upravljanje migracijskih tokov in oblikovanje skupne politike priseljevanja. Enotni pogoji vstopa in prebivanja na ravni Evropske unije ter koordinacija migracijskih politik držav članic omogočajo učinkovitejšo obravnavo zakonitih priseljencev, hitro odzivanje na potrebe naših trgov delovne sile, hkrati pa zagotavljajo priseljencem v Evropski uniji obseg pravic, primerljiv s tistimi, ki jih imajo državljani EU.

LITERATURA

Samostojne publikacije

1. AJDUKOVIĆ, Dean. Psihološke dimenzije progonstva. Zagreb: »Alinea«, 1993.
2. BADE Klaus, J. Evropa v gibanju: migracije od poznega 18. stoletja do danes. Ljubljana: Založba /*cf., 2005.
3. BERDEN, Andrej. Družbenolastninska in premoženjska razmerja. ČZ Ur. I. RS, Ljubljana, 1982.
4. DEBELAK, Slavko. RAKOČEVIČ, Slobodan. Upravnopravne notranje zadeve. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
5. DEDIČ, Jasminka et al. Izbrisani. Mirovni inštitut, Ljubljana, 2003.
6. MESOJEDEC PERVINŠEK, Alenka. Predpisi o državljanih in tujcih z uvodnimi pojasnili. Ur. I. RS, Ljubljana, 1997.
7. PREDPISI O OSEBNIH DOKUMENTIH z uvodnimi pojasnili mag. Bojana Trnovška IN PRIJAVI PREBIVALIŠČA z uvodnimi pojasnili Nine Gregori. Ur. I. RS. Ljubljana, marec 2001.
8. RAKOČEVIČ, Slobodan. Zakon o tujcih s komentarjem. Ur. I. RS, Ljubljana, 1999.
9. STRMECKI, Mik. Upravnopravne notranje zadeve (praktikum). Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2004.
10. ŠINKOVEC, Janez. Pravice in svoboščine. ČZ Ur. I. RS, Ljubljana, 1997.
11. TOPLAK, Ludvik. Civilno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, 2002.
12. TRŠINAR, Irena. Centralni register prebivalstva. Ur. I. RS, Ljubljana, 1999 (Zbirka Pravo in politika).
13. TRŠINAR, Irena (ur.). Zbornik gradiv s strokovnih posvetovanj o zakonu o prijavi prebivališča. MNZ, Ljubljana, 2001.
14. ZLATAR, Franc. (Ne)legalne migracije in vprašanje azila. Fakulteta za podiplomski humanistični študij. Ljubljana, 2007.

Članki v reviji

1. BUGARIČ, Bojan. Stalno in začasno prebivališče v različnih državah. Pravna praksa, 18/2003-22.5., str. 14.-15.
2. MIKUŠ Kos Anica. AŠANIN Gole Sonja. Psihosocialna pomoč beguncem v Sloveniji. V: Anica Mikuš Kos, Milan Pagon (ur.), Begunci v Sloveniji: Pregled dosedanjih aktivnosti. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1998, str. 65.
3. OBERSTAR, Jože. Nekatera aktualna evropska migracijska vprašanja – pravo in praksa držav EU in SLO. Pravna praksa, 2002, št. 21., str. 7-9.
4. POLIČNIK, Vinko. TRNOVŠEK, Bojan. Nova ureditev prijave prebivališča. Pravna praksa, 2000, št. 13., str. 6-9.
5. Poročevalec Državnega zbora RS. Predlog zakona o prijavi prebivališča. 2000, št. 19, 45 in 70.
6. VERLIČ CHRISTENSEN, Barbara. Registracija prebivalcev in prijava stalnega prebivališča v Sloveniji leta 2000. Teorija in praksa, letnik 38.2/2001, str. 244-256.

Zakoni

1. Pravilnik o izvrševanju zakona o prijavi prebivališča. Ur. list RS, št. 105/2001, 78/2002, 57/2007, 67/2008.
2. Pravilnik o načinih in pogojih zagotavljanja pravic prosilcem za azil. Ur. list RS, št. 121/2006, 67/2008.
3. Pravilnik o načinu izvajanja zakona o tujcih. Ur. list RS, št. 61/1999-ZTuj-1, 45/2000, 45/2000, 90/2006.
4. Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 106/2002.
5. Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
6. Zakon o centralnem registru prebivalstva. Ur. list RS, št. 72/06-UPB1.
7. Zakon o državljanstvu Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 24/2007-UPB2.
8. Zakon o evidenci volilne pravice. Ur. list RS, št. 1/2007-UPB1.
9. Zakon o mednarodni zaščiti. Ur. list RS, št. 111/2007, Odl. US: U-I-95/08-14, Up-1462/06-39, 30/2009 Odl. US: U-I-50/08-16, Up-2177/08-16.
10. Zakon o prijavi prebivališča. Ur. list RS, št. 59/2006-UPB1, 111/2007.
11. Zakon o splošnem upravnem postopku. Ur. list RS, št. 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008.
12. Zakon o tujcih. Ur. list RS, št. 71/2008-UPB5.
13. Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. Ur. list RS, št. 61/1999, 54/2000 Odl. US: U-I-295/99-13, 64/2001, 36/2003 Odl. US: U-I-246/02-28.
14. Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb. Ur. list RS, št. 65/2005.

Viri z interneta

Vlada RS, Ministrstvo za notranje zadeve. URL= »<http://www.mnz.gov.si/index.php>«. 2. 3. 2009.

Finance.si.

URL=«http://www.finance.si/119330/Virant_Elektronski_mati%E8ni_register_izbolj%20B9uje_delovanje_javne_uprave«. 17. 3. 2009.

Genis, okolju prijazne informacijske rešitve.

URL=«<http://www.genis.si/genisweb/MainControler?template=pageb@id=161FCD3C399C4392C125742E00198814>«. 17. 3. 2009.

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisana Irena Tomažin izjavljam, da sem to diplomsko delo izdelala in napisala samostojno. Prav tako se strinjam z njegovo objavo na internetu.

Irena Tomažin

Diplomsko delo je lektoriral Grega Rihtar.