

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**UVELJAVLJANJE PRAVIC TUJCEV V
PRISTOJNOSTI UPRAVNIH ENOT**

Semira Brkić

Ljubljana, julij 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**UVELJAVLJANJE PRAVIC TUJCEV V PRISTOJNOSTI
UPRAVNIH ENOT**

Kandidatka: Semira Brkić
Številka indeksa: 34268

Mentorica: doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, julij 2010

POVZETEK

Udeleženci v upravnih postopkih v Republiki Sloveniji so poleg državljanov tudi tujci. Postopek pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje državljanov tretjih držav v Republiki Sloveniji in državljanov Evropske unije je upravni postopek. Gre za področje, kjer se ravnanje tujcev in drugih strank uresničuje tako, da se izdajo posamični upravni akti, kot so dovoljenje za prebivanje, dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljenje za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela idr. V Republiki Sloveniji je pravni položaj tujcev urejen z Zakonom o tujcih. Poleg tega morajo uradne osebe, ki vodijo in odločajo v upravnem postopku na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev, uporabljati tudi Zakon o splošnem upravnem postopku. Postopek pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje gre skozi faze upravnega postopka, na podlagi katerih uradna oseba, ki je pooblaščenka s strani načelnika upravne enote, odloči o izdaji dovoljenja za prebivanje. Zoper izdajo dovoljenja za prebivanje ima tujec možnost pritožbe.

Ključne besede: tujec, upravni postopek, pristojnost, dovoljenje za prebivanje, ZTuj, ZUP, upravna enota.

SUMMARY

Participants in the administrative proceedings in the Republic of Slovenia, in addition to nationals there are also foreigners. The procedure for obtaining various types of residence permits for third country nationals in the Republic of Slovenia and the citizens of the European Union is an administrative process. This is an area where the treatment of foreigners and other parties solves with issuing individual administrative acts like residence permit, permanent residence permit, residence permit for employment or work and others. In the Republic of Slovenia, the legal situation of foreigners is governed by the Aliens Act. In addition, officials in charge and making decisions in the administrative procedure in obtaining the various types of residence permits of foreigners, have to use the Law on General Administrative Procedure. The procedure for obtaining various types of residence permits has to pass through a stage of the administrative procedure by which official who is authorized thereto by the chief administrative units shall decide on issuing a residence permit. A foreigner is allowed to appeal against the issuing of the residence permit.

Keywords: foreigner, administrative procedure, jurisdiction, residence permit, ZTuj, ZUP, administrative unit.

KAZALO

| | |
|---|-----------|
| POVZETEK..... | ii |
| SUMMARY..... | iii |
| 1 UVOD..... | 1 |
| 2 PODROČJE TUJCEV | 4 |
| 2.1 SPLOŠNO | 4 |
| 2.2 ZAKON O TUJCIH..... | 5 |
| 2.3 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA IN SUBSIDIARNA UPORABA ZUP | 10 |
| 2.3.1 Vrste upravnega postopka | 11 |
| 2.3.2 Subsidiarna uporaba ZUP..... | 13 |
| 2.4 NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA | 14 |
| 2.4.1 Načelo zakonitosti | 15 |
| 2.4.2 Načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi | 17 |
| 2.4.3 Načelo materialne resnice | 18 |
| 2.4.4 Načelo zaslišanja stranke | 19 |
| 2.4.5 Načelo proste presoje dokazov | 20 |
| 2.4.6 Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic | 21 |
| 2.4.7 Načelo samostojnosti pri odločanju..... | 21 |
| 2.4.8 Načelo pravice do pritožbe..... | 22 |
| 2.4.9 Načelo ekonomičnosti..... | 24 |
| 3 UDELEŽENCI V POSTOPKU | 25 |
| 3.1 PRISTOJNOST ORGANOV | 25 |
| 3.1.1 Upravna enota | 27 |
| 3.1.2 Ministrstvo za notranje zadeve | 29 |
| 3.1.3 Diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Slovenije v tujini..... | 31 |
| 3.1.4 Ministrstvo za zunanje zadeve..... | 31 |
| 3.2 STRANKE | 32 |
| 3.2.1 Tujci..... | 33 |
| 3.2.2 Delodajalci..... | 34 |
| 3.2.3 Zakoniti zastopniki..... | 35 |
| 4 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA NA PODROČJU PRIDOBITVE RAZLIČNIH VRST DOVOLJENJ ZA PREBIVANJE TUJCEV | 36 |
| 4.1 ZAČETEK PRVOSTOPENJSKEGA POSTOPKA IN VLOGE | 36 |
| 4.2 UGOTOVITVENI POSTOPEK..... | 38 |
| 4.2.1 Skrajšani ugotovitveni postopek..... | 38 |
| 4.2.2 Posebni ugotovitveni postopek..... | 39 |
| 4.3 DOKAZOVANJE | 41 |
| 4.4 IZDAJA DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE OB ZAKLJUČKU POSTOPKA NA 1. STOPNJI..... | 42 |
| 4.4.1 Splošno o odločbi | 42 |
| 4.4.2 Vrste dovoljenj za prebivanje | 45 |
| 4.4.2.1 Dovoljenje za prvo prebivanje..... | 45 |
| 4.4.2.2 Dovoljenje za začasno prebivanje..... | 46 |

| | |
|--|-----------|
| 4.4.2.3 Dovoljenje za stalno prebivanje | 49 |
| 4.4.2.4 Prijava prebivanja za državljane EU..... | 51 |
| 4.4.2.5 Povzetek praktičnega primera pridobitve dovoljenja za začasno prebivanje..... | 54 |
| 5 PRAVNO VARSTVO ZOPER IZDAJO DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE | 57 |
| 5.1 PRITOŽBA | 57 |
| 5.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA..... | 60 |
| 5.3 UPRAVNI SPOR..... | 63 |
| 6 ZAKLJUČEK..... | 66 |
| LITERATURA..... | 69 |
| VIRI..... | 70 |
| SEZNAM SLIK..... | 74 |
| SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC..... | 75 |
| IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA..... | 76 |

1 UVOD

Upravni postopek je skupek pravil, ki urejajo posamezna procesna dejanja in njihovo zaporedje pri uveljavljanju pravic in obveznosti strank. Postopek pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje državljanov tretjih držav in državljanov EU je upravni postopek. Gre za področje, kjer se ravnanje tujcev in drugih strank v postopku uresničuje tako, da se izdajo posamični upravni akti, kot so dovoljenje za začasno prebivanje, dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljene zaradi zaposlitve ali dela, dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija, dovoljenje za začasno prebivanje zaradi opravljanja sezonskega dela in za čezmejno opravljanje storitev z napotnimi delavci itd.

Ključnega pomena za uveljavitev pravic tujcev v pristojnosti upravnih enot je prav gotovo upravni postopek, ki ga tujec sproži oziroma na njegovo zahtevo se postopek uvede, ko ta želi uveljaviti določeno pravico. Upravni postopek na področju pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje tujcev v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) teče skozi različne faze upravnega postopka. Te faze so začetek oziroma uvedba upravnega postopka, ugotovitveni postopek, znotraj katerega lahko teče skrajšani in posebni ugotovitveni postopek, dokazovanje, izdaja odločbe oziroma dovoljenja za prebivanje v obliki nalepke, pravno varstvo zoper izdajo dovoljenja za prebivanje in na koncu upravni spor.

Da so lahko tujci udeleženci v upravnih postopkih v RS, mora biti to opredeljeno v različnih zakonskih in podzakonskih predpisih. V RS je pravni položaj tujcev urejen v Zakonu o tujcih (ZTuj-1) (Ur.l. RS, št. 9/2001-ZPPreb, 87/2002 96/2002 popr., 108/2002-UPB1, 93/2005, 112/2005-UPB2, 79/2006, 107/2006-UPB3, 111/2007-ZPPreb-B, 44/2008, 71/2008-UPB5, 41/2009, 64/2009-UPB6) (v nadaljevanju ZTuj). Ta zakon ne ureja vseh vprašanj, ki se tičejo oziroma se nanašajo na tujce. ZTuj določa subsidiarno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (42/2009 popr.), 8/2010 (v nadaljevanju ZUP), kar pomeni, da ZUP upravne enote pri svojem delu uporabljajo subsidiarno oziroma dopolnilno. To velja za vse zadeve, ki v ZTuj niso urejene drugače.

Za učinkovito in kakovostno delo upravnih organov na področju uveljavljanja različnih pravic tujcev je ključnega pomena prijazen in konkreten odnos javnih uslužbencev, ki so pooblaščen za vodenje in odločanje v upravnih postopkih.

V upravnih postopkih na področju pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje sodelujejo kot stranke različne kategorije ljudi oziroma tujcev, ki potrebujejo posebno pozornost glede njihovih specifičnih vedenjskih navad in komunikacij. Ti ljudje slabše govorijo slovenski jezik, ne poznajo upravnega postopka, slovenskih običajev in navad.

Največji pritek tujcev na ozemlje RS je bil od leta 1991 do leta 1995, ko je na takratnem ozemlju bivše Jugoslavije divjala vojna. Divjanje vojne je bil vzrok takratnega največjega pritoka tujcev iz bivših republik v celotni zgodovini Slovenije. V sedanjem času je prav tako opaženo povečano število tujcev v RS, vendar v manjšem obsegu. Tujci v RS ne prihajajo samo iz tretjih držav, ampak tudi iz držav članic EU. Te države imajo v primerjavi z RS slabši politični položaj in življenjski standard. Za te ljudi je RS obljubljena dežela, kjer lahko uresničijo svoje sanje in ustvarijo boljšo prihodnost sebi in svojim družinam.

Namen mojega diplomskega dela je natančneje preučiti sam potek upravnega postopka na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev, predstaviti zaporedje dogodkov oziroma faz v tem upravnem postopku kot tudi predstaviti potrebne listine in dokazila, ki so podlaga za uvedbo oziroma presojo tega upravnega postopka. Ker ta upravni postopek vsebuje nekaj specifik, želim tudi to predstaviti na bolj praktičen in razumljiv način. Na koncu želim nekaj besed nameniti pravnemu varstvu tega področja. V diplomski nalogi se bom osredotočila izključno na postopek pridobitve dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav v pristojnosti upravnih enot.

Glavni cilj moje diplomske naloge je podrobno, obenem pa na praktičen način prikazati oziroma predstaviti ta upravni postopek, faze oziroma potek, pravne podlage, na osnovi katerih uradne osebe odločajo, ter udeležence in način odločanja v tem posebnem upravnem postopku. Ker me je ves čas trajanja mojega študija na Fakulteti za upravo zanimalo področje tujcev in tujske problematike, sem se imela možnost tudi na praktičen način seznaniti oziroma spoznati potek tovrstnega upravnega področja v praksi na Upravni enoti Domžale, kjer sem v letih 2007, 2008 in 2009 opravljala študijsko prakso. Zato bom v svoji diplomski nalogi glavni poudarek namenila fazam upravnega postopka na področju pridobitve dovoljenja za prebivanje tujcev v RS. Znotraj vsake faze pa želim analizirati oziroma predstaviti potek dogodkov, pri čemer bom poskušala uporabiti pridobljene izkušnje in znanje in to povezati s teorijo ter predstaviti tovrstno področje na bolj praktičen in razumljiv način.

Pri pisanju diplomske naloge sem uporabljala različne metode dela. Z metodo študija razpoložljive domače literature, člankov in internetnih strani sem poskušala opredeliti področje tujcev na splošno. Pri predstavljanju posameznih faz upravnega postopka na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje sem primarno uporabljala ZTuj, ZUP ter drugo zakonodajo EU s tega področja. V veliko pomoč so mi bila tudi ustna navodila ge. Sabine Hrovatin z Ministrstva za notranje zadeve sektorja za integracijo tujcev, ustna navodila ge. Olge Hlebec, moje mentorici na študijski praksi na Upravni enoti Domžale. Njena pomoč mi je bila v pomoč, ko sem opredeljevala primer pridobitve dovoljenja za prebivanje iz namena dela ali zaposlitve na praktičen način.

Največ težav pri pisanju diplomske naloge sem imela z zbiranjem ustreznega gradiva in literature. Knjižnice so zelo slabo založene s tovrstnim gradivom, zato sem kot

primarni vir pri pisanju diplomske naloge uporabljala zakonodajo. Zelo dobrodošlo je bilo moje praktično znanje, ki sem ga pridobila na študijski praksi na upravni enoti. V zadnjem poglavju sem uporabila metodo sinteze pri navajanju svojih ugotovitev, spoznanj, predstavitvi tovrstnega upravnega področja v praksi ter podajanju svojega mnenja in predlogov za izboljšanje.

Diplomska naloga vsebuje šest delov. V prvem delu naloge so na kratko predstavljena izhodišča diplomskega dela, namen in cilji ter metode dela. Predstavljena je tudi struktura diplomskega dela.

V drugem delu diplomske naloge je predstavljeno področje tujcev na splošno. Predstavim razvoj materialnega predpisa, ki ureja področje tujcev v RS in sicer ZTuj, znotraj tega poglavja razložim pojem upravnega postopka, subsidiarno uporabo ZUP, vrste upravnega postopka in načela. Splošna načela upravnega postopka so ključnega pomena, so splošno veljavna ter se prepletajo in uporabljajo v celotnem postopku. Temeljna načela predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni strankam v vsakem upravnem postopku.

Tretji del je namenjen predstavitvi udeležencev v postopku. To so pristojni organi in stranke. Za odločanje o zadevah, ki se nanašajo na prebivanje tujcev v RS, kot je izdaja različnih vrst dovoljenj za prebivanje, so na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote (v nadaljevanju UE), na drugi stopnji pa je pristojno Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ). Diplomatsko-konzularna predstavništva RS v tujini (v nadaljevanju DKP RS v tujini) so podaljšana roka Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ). Kot stranke pa nastopajo tujci, delodajalci in zakoniti zastopniki.

Tema četrtega poglavja so faze upravnega postopka, znotraj katerih bom predstavila začetek oziroma uvedbo postopka, ugotovitveni postopek, dokazovanje in izdajo odločbe v obliki dovoljenja za prebivanje. Odločba se izda v obliki nalepke, ki se nalepi v tujčevo potno listino. V tem poglavju bom prav tako predstavila posamezne vrste dovoljenja za prebivanje in povzetek praktičnega primera pridobitve dovoljenja za začasno prebivanje.

Naslednje poglavje je namenjeno predstavitvi pravnega varstva zoper izdajo dovoljenja za prebivanje, ki obsega pritožbo kot redno pravno sredstvo, izredna prava sredstva in upravni spor.

V zadnjem delu so predstavljene moje ugotovitve in predlogi za izboljšanje.

2 PODROČJE TUJCEV

2.1 SPLOŠNO

Udeleženci v upravnih postopkih v RS so poleg državljanov RS tudi tujci. Splošno sprejeta definicija tujca v večini evropskih držav je, da je to »oseba, ki nima državljanstva države, v kateri se nahaja«. Gre za osebe z zelo različnim pravnim položajem, vsem pa je skupno to, da niso državljanji države, v kateri se trenutno nahajajo (Debelak in Rakočević, 2008, str. 129).

Da so lahko tujci udeleženci v upravnih postopkih v RS, mora biti to opredeljeno v različnih zakonskih in podzakonskih predpisih. V RS je pravni položaj tujcev urejen z ZTuj. V 2. členu ZTuj je kot tujec opredeljen »vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije«. Prav tako se po ZTuj med tujce uvrščajo osebe brez državljanstva, dnevni delovni migranti, rezidenti za daljši čas, napoteni delavci, prevozniki itd. Pravni položaj tujcev v državi je vedno odvisen od veljavnega pravnega reda države, v kateri se tujec nahaja, vendar pa je ta vse bolj omejena in usklajena s številnimi mednarodnimi pravnimi akti in sporazumi. Ti sporazumi so lahko bilateralni in multilateralni (Debelak in Rakočević, 2008, str. 130).

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) v 14. in 22. členu vsakomur zagotavlja enake človekove pravice in temeljne svoboščine ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. V 32. členu Ustave RS je opredeljeno da se lahko tujcem na podlagi zakona omeji vstop in čas bivanja v RS, česar ni dopustno omejiti lastnim državljanom.

Eden izmed najpomembnejših mednarodnopravnih aktov, ki govori o pravnem položaju tujcev, je Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP). EKČP določa, da ko je tujec zakonito na ozemlju neke države, ima v tej državi pravico, da se svobodno giblje in si svobodno izbira prebivališče. Z zakonom je možno omejiti to določbo samo v tistih primerih, ko je to upravičeno zaradi varovanja javnega reda in miru. Protokol št. 4 in protokol št. 7 k EKČP določata, da je kolektivni izgon tujcev iz države prepovedan. Tujci z ozemlja neke države ne smejo biti izgnani, če v njej zakonito prebivajo, razen z odločbo pristojnega organa, ki je izdana na podlagi zakona. V takih primerih mora biti tujcu dana možnost, da se pritoži in zahteva preskus svoje zadeve.

V RS je tujec vsak, ki nima državljanstva RS. Vsi tujci v državi nimajo enakega pravnega položaja, le-ta je odvisen od različnih okoliščin, ki jih pravni red države šteje za pravno pravilne. Tako v RS poznamo razlike med pravnim položajem tujcev, ki v državi prebivajo začasno ali stalno, in položaj tistih tujcev, ki so v državi samo za kratek čas, npr. na počitnicah. Tako je pravni položaj tujcev odvisen od namena, zaradi katerega se tujci nahajajo v državi. Prav tako pravni položaj tujcev, ki se nahajajo v državi, ni enak. Ta položaj je odvisen od pravnega naslova, na podlagi

katerega tujec prebiva v državi, in od tega, iz katere države tujec prihaja. Pravni položaj tujcev iz tretjih držav¹ je drugačen od položaja tujcev, ki prihajajo iz EU.

Urejanje položaja tujcev je postalo zelo pomembno s silovitim naraščanjem migracij² v prejšnjem stoletju, ki se še vedno v mnogo večjem obsegu dogaja tudi danes. Pritiski priseljevanja tujcev iz nerazvitih držav v razvite ali vsaj razvitejše evropske države pa so se povečali preko vseh pričakovanj. Povečan pritisk priseljevanja, zlasti na razvite države Zahodne Evrope je povzročil, da so se te države zelo hitro odzvale in pričele sprejemati različne ukrepe v zvezi s tem, predvsem na zakonodajnem področju. Ta pritisk ni mogel obiti RS. Čeprav je RS za večino emigrantov, zlasti iz nekaterih azijskih in afriških držav ter držav Vzhodne Evrope pretežno še vedno tranzitna država, pa za tiste druge tujce, zlasti za tiste, ki prihajajo iz držav bivše Jugoslavije, v določenem obsegu pa tudi za tujce, ki prihajajo iz nekaterih vzhodnih in južnoevropskih držav, postaja vse bolj ciljna država (Rakočević, 1999, str. 13–14).

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije naj bi na dan 1. januarja 2010 v RS imelo urejen status tujca skupaj 92.832 oseb (Statistični urad Republike Slovenije, Statistične informacije št. 15/2010, str. 48).

2.2 ZAKON O TUJCIH

Ustava RS v 153. členu opredeljuje materialno zakonitost in zavezuje organe, da pri odločitvi in tudi pri izdaji različnih upravnih aktov uporabljajo materialne predpise, ki določajo vrste, vsebino in obseg pravic, obveznosti ter pravnih koristi strank. Organ nalaga obveznosti, priznava pravice in pravne koristi s posamičnim upravnim aktom samo v obsegu, ki jih priznava ali nalaga materialni predpis (Jerovšek, 2009, str. 22). Materialni predpisi vsebujejo določila o pravicah in obveznostih ter vsebini pravnih razmerij, na njihovi podlagi pa se ustanavljajo, spreminjajo, odpravljajo ali razveljavljajo pravice, dolžnosti oz. obveznosti in pravne koristi posameznikov ter organizacij tudi na različnih upravnih področjih, na primer na področju upravnopravnih notranjih zadev, kamor sodi področje tujcev. Gre za področje, kjer se ravna tujcev in drugih strank po predpisih uresničuje tako, da se izdajo posamični upravni akti, kot so različne vrste dovoljenj za prebivanje (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 19).

Vsaka država sama zase odloča in določa, kdo lahko vstopi na njeno ozemlje, kakšne pogoje mora za to izpolnjevati in pod kakšnimi pogoji lahko prebiva na njenem ozemlju. Tovrstna vprašanja države urejajo z različnimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi. Ti predpisi v RS so Zakon o tujcih, Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o azilu itd.

¹ Pomeni katero koli osebo, ki ni državljan EU v smislu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, in osebo, ki ne uživa pravice Skupnosti do prostega gibanja (Debelak in Rakočević, 2008, str. 140).

² Latinsko »migratio« pomeni selitve, preseljevanje ljudi; lahko se dogajajo znotraj ali zunaj države ali med državami. Z migracijami kot svetovnim pojavom razumemo preseljevanje ljudi izven meja države, kar pomeni, da gre za mednarodne migracije (Debelak in Rakočević, 2008, str. 132).

Urejanje statusa tujcev je zaradi specifičnosti in številnih raznovrstnih okoliščin izredno zapleteno in občutljivo. To področje je tesno povezano z vprašanji varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, po drugi strani pa odraža vse značilnosti upravnopravnih notranjih zadev, pri katerih država določa obseg, vrsto in način uresničevanja pravic posameznikov in o njih tudi odloča; pri tem mora upoštevati mednarodno sprejete obveznosti pa tudi splošno sprejete mednarodne standarde (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 133).

Temeljni pravni akt, ki v RS ureja pravni položaj tujcev, je ZTuj. ZTuj ne ureja vseh vprašanj, ki se nanašajo na tujce. Zadeve, ki se nanašajo na zaposlovanje tujcev, volilna pravica tujcev idr., so urejene v drugih predpisih.

V RS je bil prvi ZTuj sprejet 25. junija 1991 in je začel veljati hkrati z Ustavnim zakonom za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS. Zakon je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 1-9/91 z dne 25. junij 1991, njegove nadaljnje spremembe so bile: 61/99 z dne 30. 7. 1999, 8/2002 z dne 17. 10. 2002, 96/02 z dne 14. 11. 2002, 93/05 z dne 21. 10. 2005, 79/06 z dne 27. 7. 2006, 117/07 z dne 5. 12. 2007, 44/08 z dne 7. 5. 2008 in 41/09 z dne 1. 6. 2009. ZTuj je neposredno povezan z Zakonom o državljanstvu Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 1I/1991-1 (v nadaljevanju ZDRS), saj z njim RS ureja status vseh oseb, ki niso državljani RS. Prvi ZTuj (Ur. list RS, 1-9/91) je bil razdeljen na osemnajst poglavij in je natančno urejal pravico vstopa tujcev v državo ter možnost zavrnitve letga, izdajo in vrsto vizumov ter prebivanje tujcev. V uvodnih določbah je opredeljeval dolžnosti tujcev, da se med prebivanjem oziroma zadrževanjem v RS ravna po predpisih RS. Ta je vseboval poglavje o beguncih, v katerem so bile opredeljene njihove pravice, v zvezi s tem pa je bil v Ljubljani ustanovljen prehodni dom za tujce.

Leto 1999 je bilo na področju urejanja zadev tujcev prelomno, kajti urejati se je pričelo vprašanje položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so po osamosvojitvi ostali v Sloveniji. Z odločbo št. U-I284/94 z dne 4. 2. 1999 je Ustavno sodišče RS odločilo, da je ZTuj (Ur. list RS, 1-9/91) v neskladju z ustavo, ker ni določal pogojev za pridobitev dovoljenj za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena po preteku roka, po katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo RS, če tega niso storili, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo RS dokončna. Ustavno sodišče je takrat odločilo, da je potrebno neskladnost z Ustavo RS odpraviti v šestih mesecih od objave odločbe.

V skladu s tem je Državni zbor RS 8. julija 1999 sprejel Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 61/1999) (v nadaljevanju ZUSDDD). Rok za vložitev prošnje se je iztekel 31. 12. 1999, vloženih je bilo okoli 12.820 prošenj (Raziskava Urada RS za narodnosti, položaj in status pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije v Republiki Sloveniji).

Do 14. 8. 1999 veljavni ZTuj, ki je ob sprejetju 25. 6. 1991 ustrezal tedanjim okoliščinam, je bil po osmih letih v marsičem pomanjkljiv ter tudi neprimerljiv z zakoni, ki so to področje urejali v državah članicah Evropske unije, posebej pa sta bili

izpostavljeni področji azila in tujske problematike nasploh. Do sprejetja Zakona o azilu (Ur. list RS, št. 61/1999) (v nadaljevanju ZAzil) je bila ta problematika urejena v osmih členih starega Zakona o tujcih in Zakona o začasnem zatočišču (Ur. list RS, št. 20/1997) (v nadaljevanju ZZZat). Zaradi novih trendov na področju migracijske politike je bila potreba po celoviti in sodobni ureditvi te problematike več kot očitna. RS je z:

- ZZZat (Ur. list RS, št. 20/1997),
- Uredbo o pridobitvi začasnega zatočišča za državljane BIH (Ur. list RS, št. 41/97 in 31/98),
- Odlok o določitvi števila oseb, ki jim bo RS nudila začasno zatočišče (OdDSOZZ) (Ur. list RS, št. 27/99),
- Sklepom o prenehanju začasnega zatočišča za državljane Zvezne republike Jugoslavije z območja Kosova in njihovi vrnitvi v domovino (Ur. list RS, št. 24/2000) in
- Sklepom o prenehanju začasnega zatočišča za državljane BIH in njihovi vrnitvi v domovino (Ur. list RS, št. 57/2003)

upoštevala ekonomske in druge zmožnosti RS, razloge nacionalne varnosti in javnega reda in opredelila nastanek in prenehanje razmer, od katerih je odvisna odobritev začasnega zatočišča.

S sprejetjem ZAzil konec julija 1999 RS ni samo zapolnila pomembne pravne vrzeli, ampak se tudi na tem področju v pravni ureditvi izenačila z najbolj naprednimi državami Zahodne Evrope, ki v okviru spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin zagotavljajo beguncem učinkovit dostop do mednarodne zaščite. Z obema zakonoma – ZTuj in ZAzil je RS pokazala izjemno učinkovitost in sposobnost prilagajanja svoje zakonodaje na področju notranjih zadev standardom in pravilom EU.

Leta 2002 so UE pričele z izdajo dovoljenj za stalno prebivanje, pred tem je bilo to v pristojnosti MNZ. S 1. 5. 2004, ko je Slovenija postala polnopravna članica EU, je ZTuj za državljane EU prenehal veljati, razen posebnih določb, ki so se nanašale na tujce iz teh držav članic. V 100. členu ZTuj je določeno, da z dnem polnopravnega članstva določbe zakona prenehajo veljati za državljane držav članic EU, razen če so za njih ugodnejše. Pogoji za vstop in prebivanje na območju druge države članice na področju prostega pretoka oseb so opredeljeni v Evropskih direktivah. Državljan EU je lahko po 1. maju 2004 vstopil v RS le na podlagi veljavne osebne izkaznice ali potnega lista, in sicer tudi v primeru, ko v RS prihaja zaradi samozaposlitve, zaposlitve, študija ali naselitve. Prve tri mesece po vstopu ne potrebuje dovoljenja, zanj velja le dolžnost prijave prebivališča, ki je opredeljena v 10. členu Zakona o prijavi prebivališča, če pa namerava v RS prebivati dalj časa, mora na UE zaprositi za izdajo dovoljenja.

Posamezne direktive, ki opredeljujejo vstop in prebivanje državljanov EU, so:

- Direktiva Sveta št. 68/360/EGS z dne 15. 10. 1968 o odpravi omejitev prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in njihove družine,

- Direktiva Sveta 93/96/EGS z dne 29. 10. 1993 ureja prebivanje študentov – dovoljenje se izda pod pogojem, da ima prosilec osebno izkaznico ali potni list, dokazilo o vpisu na ustrezno izobraževalno ustanovo, zdravstveno zavarovanje, ki pokriva vsa tveganja, ter zadostna sredstva za preživljanje,
- Direktiva Sveta 90/364/EGS z dne 28. 6. 1990 ureja pravico do prebivanja tistim državljanom držav članic EU, ki nimajo drugega razloga za bivanje na ozemlju druge države članice, želijo pa tu prebivati,
- Direktiva Sveta 73/148/EGS z dne 21. 5. 1973 o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in odpravljanjem storitev odpravlja omejitve gibanja in prebivanja za državljane, ki imajo sedež ali želijo imeti sedež v drugi državi članici, da bi opravili dejavnost kot samozaposlene osebe,
- Direktiva Sveta 75/34/EGS z dne 17. 12. 1974 o pravici državljanov države članice, da ostanejo na ozemlju druge države članice po tem, ko so tam opravljali dejavnost kot samozaposlene osebe,
- Direktiva Sveta 75/35/EGS z dne 17. 12. 1974 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov,
- Direktiva Sveta 90/365/EGS z dne 28. 6. 1990 o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost,
- Direktiva Sveta 64/221/EGS z dne 25. 2. 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov.

Evropski parlament je leta 2004 potrdil novo evropsko direktivo, ki predvideva, da od leta 2006 državljani držav članic EU ne bodo več potrebovali dovoljenj za prebivanje, zadostovala bo že prijava pri ustreznem državnem organu oziroma UE. Bivali bodo lahko v kateri koli državi članici EU, po petih letih neprekinjenega življenja v drugi državi članici pa bo pravica do bivanja postala trajna (povzeto po Hlebec, 2005, UE Domžale).

Na podlagi četrtega odstavka 82. člene ZTuj (Ur. list RS, št. 107/06) je Vlada Republike Slovenije dne 28. 3. 2008 izdala Uredbo o integraciji tujcev (Ur. list RS, št. 65/2008). Uredba o integraciji tujcev je podzakonski akt, ki točneje določa načine in pogoje za vključitev tujcev, ki imajo v RS dovoljenje za prebivanje, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje.

Novost, ki jo je ZTuj (Ur. list RS, št. 41/09 UPB6) prinesel, je, da se mora kot biometrični podatek v evidencah hraniti dva prstna odtisa imetnika dovoljenja za prebivanje in podoba obraza.

Sedanji ZTuj (UPB6) vsebuje 109 členov. Podrobna vsebina zakona je razvidna iz sklopov, zajetih v posamezna poglavja, in sicer splošne določbe, vstop tujcev v državo in zapustitev države, vizumi, prebivanje tujcev, zapustitev države in odpoved prebivanja, prisilna odstranitev, postopki in organi, obdelava in varstvo osebnih podatkov ter izkazovanje istovetnosti tujca, potne in druge listine ter dovoljenja, integracija tujcev, prijava in odjava prebivališča, evidence, vstop in prebivanje

državljanov držav članic EU, njihovih družinskih članov in družinskih članov slovenskih državljanov ter kazenske določbe.

Uvodne določbe zakona govorijo o dolžnosti tujcev, da se med prebivanjem in zadrževanjem v RS ravnajo po predpisih te države. Glavna dolžnost tujcev, ki prebivajo v RS, je, da spoštujejo ustavo, zakone in druge splošne pravne akte v RS, ter da se tujci morajo podrežati ukrepom pristojnih državnih organov. V 3. členu ZTuj je natančno opredeljeno, za koga se zakon uporablja in kdaj. Zakon nadalje določa pogoje vstopa tujcev v državo in zapustitev države. Vstop in zapustitev države sta dovoljena samo na za to določenih mejnih prehodih. Tujec za vstop, zapustitev in bivanje potrebuje veljavno potno listino, vizum ali dovoljenje za prebivanje, razen če z zakonom ali mednarodnimi sporazumi ni določeno kako drugače. Seznam držav, katerih državljani potrebujejo za vstop v Slovenijo vizum, ureja pravni red Evropske unije, ki določa seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanje meje imeti vizum, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve.

Tretje poglavje zakona govori o vizumih. V 14. členu ZTuj je opredeljeno, da je vizum dovoljenje, ki ga izda pristojni organ (UE) RS tujcu, na podlagi katerega lahko, če ni razlogov za njegovo zavrnitev, vstopi v državo in v njej biva toliko časa, kolikor je določeno z vizumom. Vizum se lahko izda tujcu, ki ima veljavno potno listino, pri čemer mora biti veljavnost potne listine najmanj tri mesece daljša od veljavnosti vizuma. Vizum tujcu ne daje pravice zaposlitve ali dela. Zakon razlikuje med letališkim tranzitnim vizumom (vizum A), tranzitnim vizumom (vizum B), vizumom za kratkoročno bivanje (vizum C) in vizumom za dolgoročno bivanje (vizum D in vizum D+C). Tujec si mora pridobiti vizum pred vstopom v državo. Vizume izdajajo diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Slovenije v tujini (v nadaljevanju DKP RS v tujini). Tujec, ki prosi za izdajo vizuma za kratkoročno prebivanje ali tranzitni vizum, mora dokazati, da ima za čas bivanja v RS sklenjeno ustrezno potovalno zdravstveno zavarovanje, poleg tega potrebuje garantno pismo. Garant z garantnim pismom jamči, da bo tujcu zagotovil nastanitev oz. kril stroške bivanja v RS in stroške vrnitve v matično državo. Vizum se izda v obliki nalepke, ki se prilepi v potno listino, vsebovati mora: vrsto vizuma, rok veljavnosti, trajanje bivanja v državi, število vstopov, namen bivanja, osebne podatke osebe, ki ji je vizum izdan, in fotografijo, ki je priložena k vlogi za izdajo vizuma (21. člen ZTuj).

Tujec, ki želi v RS prebivati dalj časa, kot je to mogoče na podlagi vizuma, ali želi vstopiti in prebivati v RS iz drugačnih razlogov, potrebuje dovoljenje za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje pomeni vstop in bivanje za določen čas in za določen namen ali prebivanje za nedoločen čas. Poznamo dovoljenje za začasno in dovoljenje za stalno prebivanje. Dovoljenje za prebivanje se izda na prošnjo tujca, ki želi v RS prebivati. Dovoljenje za prvo prebivanje se lahko izda samo kot dovoljenje za začasno prebivanje, katerega mora tujec pridobiti pred svojim vstopom v državo. Prošnjo za izdajo dovoljenja vloži pri DKP RS v tujini ali pri pristojnem organu v RS, na UE, kjer bo tujec prebival. Dovoljenje za prvo prebivanje se tujcu ne sme izdati za daljši čas od enega leta. Dovoljenje se lahko podaljša pod enakimi pogoji, kot se je izdalo. Prošnjo za podaljšanje dovoljenja mora tujec vložiti pri UE v RS pred potekom

roka, do katerega dovoljenje velja. Če pristojni organ oziroma UE prošnjo za podaljšanje ali izdajo nadaljnega dovoljenja zavrne ali zavrže, ali če organ postopek ustavi, mora tujec zapustiti državo v roku 15. dni od vročitve dokončne odločbe ali sklepa. Tujec ima zoper odločbo in sklep pravico do pritožbe v roku 15 dni od vročitve odločbe ali sklepa.

Nadalje zakon v 5. in 6. poglavju govori o zapustitvi države, odpovedi prebivanja in prisilni odstranitvi tujca.

7. poglavje opredeljuje organe in postopek ter nadalje obdelavo in varstvo osebnih podatkov ter izkazovanje istovetnosti tujca. 75. člen opredeljuje, da tujec izkazuje svojo istovetnost s tujo potno listino, osebno izkaznico ali drugo listino, ki je v državi tujca predpisana in s katero lahko dokazuje istovetnost, s potno listino za tujca, z dovoljenjem za prebivanje, izdanim v obliki samostojne listine, ali z drugo javno listino, ki jo je izdal državni organ, v kateri je fotografija, na podlagi katere je mogoče ugotoviti njegovo istovetnost. Poglavje o potnih in drugih listinah ter dovoljenja govori o izdaji potnega lista za tujce. Vlogo za izdajo potnega lista za tujca vložijo tujci osebno pri UE (76. člen ZTuj).

10. poglavje opredeljuje integracijo tujcev v RS. Slovenija zagotavlja pogoje za vključitev tujcev, ki imajo dovoljenje za prebivanje, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje v Sloveniji.

Nadalje zakon govori o prijavi in odjavi prebivališča, evidencah, vstopu in prebivanju državljanov držav članic Evropske unije in njihovih družinskih članov ter družinskih članov slovenskih državljanov ter kazenskih določbah.

2.3 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA IN SUBSIDIARNA UPORABA ZUP

Postopek je natančno določen potek ravnanj pri ustvarjanju pravnih aktov, sestavljajo ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo na predpisan način in po določenem redu. Z njim se določajo vrsta, vsebina, oblika, potek, čas, kraj, način, namen posameznega dejanja oz. akta. Postopki potekajo po natančno določenih postopkovnih pravilih, ki so potrebna zato, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati. Ker gre za postopek, v katerem pristojni organi (predvsem upravni) odločajo o pravici, obveznosti ali pravnih koristih strank z upravnega področja, se postopek imenuje upravni postopek (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 18–19).

Upravni postopek je torej skupek pravil, ki urejajo posamezna procesna dejanja in njihovo zaporedje pri uveljavljanju pravic in obveznosti strank. Cilj upravnega postopka je urediti način zagotavljanja pravic in obveznosti strank, pri tem mora upravni organ, ki postopek vodi, uporabljati norme materialnega upravnega prava na konkretnem dejanskem stanju. Npr. ZTuj določa, katere pogoje mora tujec

izpolnjevati za pridobitev različnih vrst dovoljenj za prebivanje v RS. Upravni postopek urejajo pravila področnih predpisov in ZUP.

ZUP določa, da ga morajo uporabljati štiri različne skupine organov, in sicer: državni upravni organi (ministrstva, upravne enote, organi v sestavi ministrstev, vladne službe itd.), drugi državni organi (sodišča, vlada, informacijski pooblaščenec, računsko sodišče, predsednik države itd.), organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občine 210 v RS, znotraj teh poznamo štiri organe, in sicer so to župan, občinski svet, nadzorni svet, občinska uprava) in nosilci javnih pooblastil (registrske organizacije, kot je AMZS, Rdeči križ, zdravniki koncesionarji itd.). Vsi ti organi delujejo po ZUP, le če je predmet postopka upravna zadeva ali upravna stvar (1. člen ZUP).

Upravna zadeva je pravica ali obveznost ali pravna korist, določena z materialnim upravnim predpisom, to je na primer pravica do izdaje dovoljenja za začasno prebivanje v RS. Vse pravice oziroma obveznosti urejajo materialni predpisi – zakoni in podzakonski predpisi. Upravni postopek se vodi in v njem odloča, če gre za upravno zadevo (Jerovšek, 2009, str. 17).

V 4. členu ZUP pa je opredeljena njegova uporaba v drugih javnopravnih stvareh. In sicer se upravni postopek smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve, če področja niso urejena s posebnim postopkom.

Postopek pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje državljanov tretjih držav v RS in državljanov EU je upravni postopek. Gre za področje, kjer se ravnanje tujcev in drugih strank v postopku uresničuje tako, da se izdajo posamični upravni akti, kot so dovoljenje za prebivanje, dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljenje za prebivanje zaradi zaposlitve in dela, dovoljenje za začasno prebivanje zaradi študija, dovoljenje za začasno prebivanje zaradi opravljanja sezonskega dela in za čezmejno opravljanje storitev z napotenimi delavci ipd.

Materialni predpisi, kot je ZTuj, vsebujejo določila o pravicah in obveznostih tujcev v tem posebnem upravnem postopku. Upravni postopek na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev poteka po točno določenih postopkovnih pravilih, ki so potrebni, da UE, ko v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega tujca, ki je udeležen v postopku, vedo, kako morajo ravnati. Postopki torej predvidevajo sistematično in vnaprej predpisano ravnanje (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 19).

2.3.1 Vrste upravnega postopka

Ločimo:

- splošni upravni postopek in
- posebne upravne postopke.

Značilnosti splošnega upravnega postopka so (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 20):

- velja za odločanje o upravnih stvareh na najrazličnejših upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi),

- velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih stvareh, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravni stvari.

Pravila za vodenje celotnega upravnega postopka in odločanje v njem vsebuje ZUP, razen v tistih primerih, ko je zaradi specifikke posameznega področja to potrebno urediti s posebnim postopkovnim pravilom.

ZUP v 3. členu določa, da se lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu uredijo drugače, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Na upravnih področjih, za katere je z zakonom določen posebni upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP se postopa v vseh postopkih, ki niso urejeni s posebnim zakonom.

Zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij in zaradi zagotovitve smotrnejšega teka postopka ter predvsem uveljavitve pravice se torej lahko upravni postopek prilagodi, tako da je hitrejši, preprostejši, prilagojen posebnim značilnostim vodenja postopka in odločanja na nekem področju. V takih primerih govorimo o posebnih upravnih postopkih, pri čemer so posamezne procesne določbe po navadi vključene v materialne zakone, ki urejajo posamezna področja (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 21).

Kadar je predpisan posebni upravni postopek, organ ravna po določbah zakona, ki ureja posebni upravni postopek (Jerovšek, 2007, str. 15).

Posebni upravni postopek se lahko predpiše le z zakonom in ob naslednjih pogojih (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 21–22):

- če je to potrebno za postopanje na nekem upravnem področju (kar pomeni splošno napotilo in usmeritev, da naj se posebni postopek predpisuje le, če je to zaradi specifičnosti nekega področja dejansko potrebno),
- da se lahko posebej urejajo samo posamezna vprašanja upravnega postopka (ni mogoče drugače urediti celotnega postopka),
- da so pravila splošnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka.

Upravni postopki na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev, ki jih vodijo UE, so zaradi svojih nekaterih specifičnosti drugačni in zahtevajo nekatere posebnosti v upravnih postopkih. Te posebnosti vplivajo na nekatere pravice strank oziroma tujcev v postopkih. Takšen specifičen primer je institut pritožbe, ki je značilen za vse postopke na področju urejanja zadev tujcev. ZTuj v 2. odstavku 9. člena določa, da o zavrnitvi vstopa tujca v RS odloča organ mejne kontrole po postopku, ki je urejen v Zakonu o schengenskih mejah (Uredba ES št. 562/2006, Ur. list EU list 105). Zoper zavrnitev vstopa se ima tujec možnost pritožiti v osmih dneh na MNZ, vendar njegova pritožba ne zadrži izvršitve, kar pomeni, da tujec ne more vstopiti v državo, dokler ni odločeno o njegovi pritožbi.

Naslednja posebnost na področju instituta pritožbe je, da se tujec nima možnosti pritožiti zoper zavrnitev izdaje vizuma ali razveljavitve vizuma. Pristojni organ svoje zavrnitvi ni dolžan obrazložiti (2. odstavek, 65. člena ZTuj). Tujec ima pravico pritožiti se zoper izdajo dovoljenja za prvo prebivanje v RS samo v primerih, ko je to odvisno od namena, zaradi katerega je bilo dovoljenje izdano.

Pri izdaji vizumov kakor nasploh pri dovoljenjih za vstop v državo gre za izključno pravico države, da določi pogoje in o tem odloča. Pravica do vstopa in do prebivanja v določeni državi ni splošno dana vsem tujcem, ampak jo zakon priznava samo nekaterim kategorijam. Samo ti pa imajo pravico to uveljavljati tudi s pritožbo. Pač pa imajo pravico do pritožbe vsi tujci, ki jim je bila zavrnjena vloga za podaljšanje dovoljenja ali za izdajo nadaljnjega dovoljenja za prebivanje (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 175).

Po ZTuj je druga posebnost v zvezi z ureditvijo instituta pritožbe ta, da pritožba nima suspenzivnega učinka. Pritožba ne zadrži izvršitve določbe ali sklepa. ZUP pa govori o tem, da je pritožba redno pravno sredstvo zoper vse odločbe, razen če jo zakon izključi. Suspenzivnost pa se nanaša na pravilo, da pritožba zadrži izvršitev odločbe, dokler pritožbeni organ ne presodi, ali je pritožba utemeljena ali ne. Področni zakon pa lahko določi, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, kot je ZTuj.

Posebne postopkovne določbe pa veljajo tudi glede pristojnosti organov za sprejem vlog. Tako je npr. za sprejem vlog za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje pristojno DKP RS v tujini, čeprav o vlogi odloča pristojna UE v RS (28. člen ZTuj). Tudi če se tujec nahaja v RS (npr. kot turist), vloge za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje ne more vložiti neposredno na UE. ZTuj posebej določa izjeme tega pravila. Vloge za dovoljenja za prvo prebivanje se lahko neposredno vlagajo pri pristojnih organih. Poleg tega so za vlaganje prošenj za izdajo nekaterih vrst dovolj upravičene tudi druge osebe, ne samo tiste, za katere naj bi se dovoljenje izdajalo. Tako lahko za izdajo dovoljenja zaradi sezonskega dela zaprosi tudi delodajalec. V postopku za pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine oziroma ohranitve družine pa je sploh upravičen tisti tujec, ki že prebiva v RS, na podlagi z zakonom predpisanega bivalnega naslova, ne pa tudi upravičenec za to dovoljenje (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 175–176).

2.3.2 Subsidiarna uporaba ZUP

ZUP v 3. členu opredeljuje subsidiarno³ uporabo zakona, kar pomeni, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu urejena drugače, kot so urejena v ZUP, če je za postopanje na tekem upravnem področju to potrebno. Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan posebni upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

³ V slovarju tujk »subsidiium« pomeni pomoč; »subsidiaren« pomožen, podporen, dodaten, drugovrsten.

Subsidiarna uporaba ZUP pomeni, da se na nekem upravnem področju, v okviru katerega so predpisane posebne procesne določbe, primarno uporabljajo le-te, medtem ko se za vsa druga vprašanja uporabljajo določbe ZUP (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 24).

ZTuj v 63. členu določa subsidiarno uporabo ZUP, kar pomeni, da ZUP UE pri svojem delu uporabljajo subsidiarno oziroma dopolnilno. To velja za vse zadeve, ki v ZTuj niso urejene drugače. Glede vprašanj, ki jih drugače ureja ZTuj, pa to seveda ne velja. Problematika, ki jo ureja ZTuj, je v pravnem pogledu precej specifična, tako da so zlasti v postopkovnem pogledu potrebne številne drugačne rešitve od splošno uveljavljenih. Razumljivo je, da morajo UE pri svojem delu v zvezi z vodenjem upravnih postopkov na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev uporabljati najprej določbe ZTuj, subsidiarno oziroma podrejeno pa določbe ZUP (Rakočević, 1999, str. 25).

2.4 NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA

Pravila vsakega postopka slonijo na določenih temeljnih načelih. Ta načela so splošno veljavna ter se prepletajo in uporabljajo v celotnem postopku, ker so njegov temelj, za posamezne faze (stopnje, stadije) ali samo za posamezna dejanja postopka pa veljajo še posebna načela (npr. preiskovalno načelo, načelo javnosti, načelo ustnosti, načelo pisnosti, načelo nepristranskosti), ki dopolnjujejo temeljna načela. Temeljna načela, na katerih sloni splošni upravni postopek in ki nakazujejo pot za pravilno uporabo abstraktnega materialnega predpisa v konkretnem primeru, so strnjena in zajeta že v prvem poglavju ZUP (Androjna in Kerševan, 2006, str. 74).

Temeljna načela predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku (Jerovšek, 2009, str. 20). Torej so temeljna načela ZUP namenjena zagotovitvi procesnega položaja stranke v razmerju do oblastnega organa, da ta ne zlorabi svojih pooblastil. Ne nazadnje temeljna načela s procesnimi opravili omogočajo realizacijo pravila oziroma pravice stranke v upravnem postopku. Temeljna načela so tudi razlagalna pravila za konkretne določbe zakona. Temeljna načela ZUP so skupna za vse upravne postopke, posebne in splošne.

ZUP opredeljuje temeljna načela od 6. do 14. člena. Teh načel je 9, in sicer:

1. načelo zakonitosti,
2. načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi,
3. načelo materialne resnice,
4. načelo zaslišanja stranke,
5. prosta presoja dokazov,
6. dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
7. samostojnost pri odločanju,
8. pravica pritožbe,
9. ekonomičnost postopka.

Načela v ZUP so navedena po vrstnem redu, a so vsa enako pomembna z dvema izjemoma, in sicer: prvo načelo je najpomembnejše, to je načelo zakonitosti. Načelo zakonitosti prav tako opredeljuje 120. člen Ustave RS. Zadnje, 9. načelo je podrejeno ostalim 8. načelom. Načelo dolžnosti govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice zavezuje stranko, ostala načela pa zavezujejo organ.

Uradne osebe, ki vodijo upravne postopke, se morajo pri odločanju poleg načel ZUP sklicevati tudi na načela, ki jih določa področje upravnega prava. Ta načela so (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 69–70):

1. načelo delitve oblasti,
2. načelo enakosti pred zakonom,
3. načelo sorazmernosti,
4. načelo strokovnosti,
5. načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti uprave,
6. načelo spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva,
7. načelo javnosti dela uprave itd.

Uradne osebe, ki so pooblašcene za vodenje in odločanje na področju tujcev, so prav tako dolžne spoštovati temeljna načela ZUP, saj ta načela predstavljajo minimalne procesne standarde za varstvo pravic tujcev.

2.4.1 Načelo zakonitosti

Zakonitost je v upravnem postopku vrhovno načelo (Kovač, 2004, str. 324). Načelo zakonitosti je najpomembnejše načelo upravnega postopka in sploh glavno načelo celotnega slovenskega pravnega reda, ki izključuje kakršno koli samovoljo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 79).

Ustava RS v poglavju o ustavnosti in zakonitosti (153. člen) določa, da je načelo zakonitosti izraženo na način, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti skladni z Ustavo RS. Prav tako morajo biti podzakonski predpisi in splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni. Nadalje določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državi zbor RS. Posamični akti, katere izdajo državni organi (UE, ministrstva), morajo temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu (Grafenauer in Cijan, 2004, str. 18).

Tako je v 2. odstavku 120. člena Ustave RS določeno, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno in v okviru in na podlagi ustave in zakonov, v 3. odstavku istega člena pa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 71).

Načelo zakonitosti ni značilno samo za upravni postopek na področju tujcev, ampak se uporablja in velja za celoten pravni red.

Načelo zakonitosti je opredeljeno v 6. členu ZUP. Od upravnih organov terja poseganje v pravne položaje strank, kadar imajo za to pravno podlago. Vsaka odločba oziroma sklep, ki se izda v upravnem postopku, mora temeljiti in biti v skladu s pravnim redom EU, ustavo, zakoni in drugimi podzakonskimi materialnimi predpisi (uredbe, pravilniki, navodila, odloki). Odločba upravnega organa je zakonita le, če je materialno in formalno zakonita. Če odločba oziroma sklep nista izdana v skladu z zakoni, se izpodbijata z različnimi pravnimi sredstvi, ki jih je po ZUP kar šest, in izpodbijata se lahko še po upravnem sporu pred sodiščem.

Ločimo dva vidika zakonitosti, in sicer materialno in formalno. Materialna zakonitost pomeni, da je bilo z odločbo stranki priznано natanko toliko pravic in obveznosti, kot to izhaja iz področnega predpisa. Formalna ali postopkovna zakonitost se nanaša na proces izdaje odločbe. Postopkovna zakonitost pomeni, da mora ves postopek potekati v skladu z določili ZUP in drugimi posebnimi upravnimi postopki.

Odločanje po prostem preudarku ali diskrecijsko odločanje⁴ je edina zakonita izjema glede na načelo zakonitosti. To, da ima upravni organ pri odločanju diskrecijo, pomeni, da lahko organ (UE) pri enakem dejanskem stanju izbere med več pravno enako mogočih (alternativnih) odločitvah tisto, ki je po podanih okoliščinah v konkretnem primeru in glede na javno korist (interes) najustreznejša, najprimernejša oziroma najsmotrnejša (v okviru tako imenovanega načela oportunitete) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 76).

Diskrecijo mora določiti področni zakon in ne ZUP. Diskrecija je organu podana z zakonom, in sicer z besedami »organ lahko« ali »organ sme«. Npr. materialni področni zakon⁵ v 12. členu določa, da pristojni organ lahko, če je to v skladu z nacionalnim interesom, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo RS osebo s statusom begunca. Odločitev o prostem preudarku mora organ v odločbi obrazložiti oziroma opisati, kako je uporabil diskrecijo, da je ni zlorabil.

ZTuj prav tako določa diskrecijo. Uradna oseba, ko odloča o izdaji dovoljenja za prebivanje⁶ tujca v RS, lahko odloči, da tujec ne pridobi dovoljenja za prebivanje, kljub temu da ima izpolnjenje vse zakonsko določene pogoje, ker je tujec zabeležen v evidencah FIO⁷. Ker ima tujec zabeležke v evidenci prekrškov, ima uradna oseba, ki vodi postopek, diskrecijo in lahko kljub zakonsko izpolnjenim pogojem odloči, da v konkretni zadevi tujec ne pridobi dovoljenja za prebivanje. Za tako odločitev mora v odločbi obrazložiti in opisati, kako je uporabil diskrecijo, da je ni zlorabil. ZTuj v 36. členu, ko govori o združitvi družine in pravici do celovitosti družine, v 4. odstavku določa izjemo, da lahko UE po prostem preudarku za ožje družinske člane šteje tudi

⁴ Primer sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. UN 0020177, z dne 31. 5. 2007, sodba U26/2007.

⁵ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije ZDRS –D (Ur. list RS, št. 127/06 z dne 7. 12. 2006).

⁶ Primer sodbe Ustavnega sodišča RS, št. VS U 1682/95 z dne 19. 11. 1997 in U 24/96 z dne 15. 10. 1998.

⁷ Računalniško vodene evidence MNZ. Vanje imajo vpogled tudi UE. V evidencah FIO so zabeleženi prekrški tujcev.

drugega sorodnika tujca, če posebne okoliščine govorijo v prid združitve družine v RS. UE ima diskrecijsko pravico tudi takrat, ko izdaja dovoljenje za stalno prebivanje. UE takšne vrste dovoljenja ni dolžna izdati niti v primeru, če tujec izpolnjuje vse predpisane pogoje. To je pravica, ki gre državi, da v skladu z mednarodnimi načeli in standardi sama suvereno odloča, komu bo dovolila naselitev na svojem ozemlju (Debelak in Rakočević, 2008, str. 164). UE prav tako uporabljajo diskrecijsko odločanje na področjih, ki se nanašajo na ugotavljanje istovetnosti tujcev. Potne in druge listine ter dovoljenja za prebivanje različnih vrst se v določenih primerih lahko izdajo in obstajajo primeri, ko se določene listine tujcem morajo izdati (81. člen ZTuj).

Varstvo zakonitosti se zagotavlja v instančnem nadzoru (pritožba), s presojo zakonitosti izdanega upravnega akta v formalnem in materialnem pogledu ter glede smotrnosti oziroma primernosti uporabe prostega preudarka (Jerovšek, 2009, str. 32).

2.4.2 Načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi

To načelo ima osnovo v ustavnih določilih, ki opredeljujejo enakost pred zakonom (14. člen Ustave RS) in enako varstvo pravic (22. člen Ustave RS). Iz samega pojmovanja načela izhaja dvojna vloga organa, ki odloča v upravnem postopku – to je, da mora hkrati varovati zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in javne koristi (interese) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 80).

Načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi je opredeljeno v 7. členu ZUP in določa, da mora organ stranki pomagati uveljaviti čim več njenih pravic, toda v primeru konflikta s pravicami drugih ali javnim interesom pa naj bi vedno prevladal javni interes. Organ mora ves čas trajanja postopka stranko opozarjati na njene pravice in ji pomagati pri procesnih dejanjih, kot so: pomoč pri vložitvi vloge, napotitev stranke k drugemu pristojnemu organu, pomoč pri pisanju pritožbe itd. Organ mora, ko odloča na podlagi različnih predpisov, uporabiti tisti predpis, ki je za stranko milejši in ugodnejši.

Nadalje načelo določa »pomoč neuki stranki«⁸. Zahteva od uradne osebe, da stranki svetuje in jo informira o postopku uveljavljanja njenih pravic. Načelo varstva pravic strank in javne koristi zahteva od organa, da upošteva sorazmernost, to pomeni, da za stranko izbere najmilejši ukrep, torej tistega, ki stranko najmanj prizadene.

ZUP načelo varstva pravic strank izraža v 146. členu (stranka ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka), 154. člen (ustna obravnava), 229. člen (pravica do pritožbe) itd.

Tako iz načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi izhajajo za organ in uradno osebno naslednje obveznosti:

⁸ Primer sodbe Ustavnega sodišča v RS v Ljubljani, št. UP-333/1999 z dne 5. 12. 1996, US 19572.

- da omogoči strankam čim lažje zavarovanje in uveljavljanje njihovih pravic, pri čemer mora skrbeti, da to ne bo v škodo pravic drugih in v nasprotju z javno koristjo,
- da opozori stranko na njene pravice iz materialnih predpisov,
- da skrbi, da strankino nepoznavanje procesnih predpisov in procesnih pravil – to je njena nevednost in neukost – ni v škodo pravic, ki ji gredo po zakonu. Na uresničevanje te določbe se nanaša Uredba o upravnem poslovanju (Ur. list RS, št. 35/2009 z dne 8. 5. 2009), ki v 2. poglavju določa, da pri poslovanju s strankami mora uprava zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi. Uprava skrbi za obveščanje javnosti o načinu svojega poslovanja in uresničevanja pravic strank. Uprava je dolžna omogočiti strankam posredovanje pripomb in kritik glede svojega dela ter te pripombe in kritike obravnavati in nanje odgovarjati v razumnem roku,
- da se nasproti strankam uporabljajo tisti zakoniti ukrepi, ki so zanje ugodnejši (to pride v poštev predvsem v okviru izvršbe) (Grafenauer in Cijan, 2004, str. 20).

2.4.3 Načelo materialne resnice

ZUP v 1. odstavku 8. člena določa, da je v postopku treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Načelo materialne resnice zahteva od organa oziroma uradne osebe, da pred odločitvijo zbere vsa dejstva, ugotovi vse okoliščine, od katerih je odvisna odločitev.

Materialna resnica zahteva skladnost ugotovljenih dejstev in stvarnih dejstev; v upravnem postopku ugotovljena dejstva morajo ustrezati objektivnemu dejanskemu stanju – stvarnosti. Načelo materialne resnice zahteva, da mora biti posamična upravna zadeva vsestransko in objektivno raziskana in dognana (Androjna in Kerševan, 2006, str. 99). ZUP zahteva ugotovitev dejstev z gotovostjo. Obstaja več stopenj prepričanja, najpomembnejši je sum. Izjemoma zadošča verjetnost, in sicer če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. To pomeni ukrepe za zaščito življenja in zdravje ljudi, javnega reda in miru, javne varnosti in premoženja. Če pride do kršitve načel materialne koristi, je to samostojen razlog za pritožbo, ki se imenuje nepopolno oziroma napačno ugotovljeno dejansko stanje. Bistvo načela materialne resnice je ugotoviti resnično stanje z gotovostjo.

Enako kot druga načela se tudi to načelo odraža v številnih določbah ZUP, in sicer v 7. poglavju, kjer obravnava postopek do izdaje odločbe, vključno z dokazovanjem. Tako je v splošnih načelih navedenega poglavja organu, ki vodi postopek, naloženo, da mora ugotoviti vse pomembne okoliščine in dejstva ter izvajati dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe, oziroma odrediti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve. ZUP pa tudi nalaga stranki, da mora dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 88).

Nepopolno oziroma napačno ugotovljeno dejansko stanje, ki ne temelji na materialni resnici, je eden od treh najpomembnejših izpodbojnih razlogov za pritožbo (237. člen ZUP) pri uporabi izrednih pravnih sredstev (260.–278. člen ZUP) ter pozneje po dokončnosti upravnega akta za tožbo v postopku sodnega varstva (26. člen Zakona o upravnem sporu – ZUS-1, Ur. l. RS, št. 105/2006, 26/2007 Skl. US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl. US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl. US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl. US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl. US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl. US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9 v nadaljevanju ZUS-1) (Jerovšek, 2009, str. 42–43).

Uradna oseba, ki vodi postopek na področju izdaje različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev, materialno resnico ugotavlja na podlagi ZTuj, kjer je natančno določeno, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da tujec pridobi dovoljenje za prebivanje. Materialno resnico uradna oseba ugotavlja tudi na osnovi raznovrstnih listin, prič itd.

2.4.4 Načelo zaslišanja stranke

To načelo pomeni obvezo organa, da stranki nudi možnost, da da izjavo, ki jo organ mora omogočiti. Pravica, da stranka da izjavo se realizira na različne načine, in sicer pisno ali ustno v zapisnik.

V sklopu tega načela ima stranka:

- pravico udeležiti se postopka⁹ (146. člen ZUP),
- pravico dati izjavo in dajati podatke (141. in 146. člen ZUP),
- pravico zavarovati in braniti svoje pravice in pravne koristi (138. in 146. člen ZUP),
- pravico navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari, in izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (146. člen ZUP),
- pravico pojasnjevati in dopolnjevati svoje trditve vse do izdaje odločbe (146. člen ZUP),
- pravico dajati pripombe k delu na obravnavi (162. člen ZUP) (Jerovšek, 2009, str. 44).

Bistvo načela zaslišanja strank je v tem, da mora organ dati stranki možnost, da uveljavi svoje pravice, da se seznanijo z rezultatom ugotovitvenega postopka in da se izjavi oziroma izreče o dejstvih, ki so pomembna za odločitev. Ta možnost je stranki dana, če ji je omogočeno aktivno sodelovanje v ugotovitvenem in dokaznem postopku in pri dokazovanju, saj lahko tako stranka najbolj neposredno uveljavlja, zavaruje in brani svoje pravice in koristi (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 89–90).

Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi se interesi, mora organ oziroma uradna oseba, ki vodi postopek, tudi tem strankam dati možnost, da podajo izjavo o

⁹ Primer sodbe Vrhovnega sodišča RS U680/95-8 z dne 6. 2. 1997, VS 12455 (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 91).

vseh okoliščinah in dejstvih, ki so si v nasprotju. Če se stranka kljub vabilu uradne osebe na zaslišanje ne odzove oziroma ne sodeluje v postopku, pomeni, da je stranka prekludirala oz. da je izgubila pravico udeležiti se postopka.

Ugotovitveni postopek je dovoljeno izvesti brez zaslišanja stranke samo, če to določa področni zakon ali ZUP. V 144. členu ZUP je določeno, kdaj sme organ po skrajšanem postopku takoj odločiti v zadevi, in sicer (Grafenauer, 2001, str. 43):

- če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev,
- če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih evidenc, ki jih ima organ, in samo za to ni potrebno posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic,
- če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo,
- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati (144. člen ZUP).

Načelo zaslišanja strank na področju tujcev pride še posebej do izraza v ugotovitvenem postopku, ko npr. UE oziroma uradna oseba ugotovi, da obstajajo razlogi za razveljavitev dovoljenja za prebivanje. V takih primerih mora uradna oseba, preden izda odločbo, tujcu dati možnosti, da se izjavi oziroma ga zaslišati.

2.4.5 Načelo proste presoje dokazov

Prosta presoja dokazov je v 10. členu ZUP definirana takole: *»O tem, katera dejstva je šteti za dokazna, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi svoje vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.«*

Načelo proste presoje dokazov je tesno povezano z materialno resnico. Bistvo načela je v tem, da uradna oseba v postopku uporabi tista dokazila, ki najbolj verodostojno izkažejo gotovost relevantnih dejstev. Po ZUP poznamo pet dokazil, in sicer: listine, priče, izvedence, ogled, izjave (2. odstavek 164. člena ZUP). ZUP dovoljuje, da se kot dokaz uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja in ustreza posameznemu primeru.

Presoja dokazov je postopen proces zbiranja dokazov, njihovo vrednotenje, selekcioniranje glede na dokazno moč ali dokazno vrednost posameznih dokazov ter dokazni sklep, ki pomeni končno vestno in skrbno presojo vseh dokazov skupaj. Presoja dokazov ne sem biti nikdar samovoljna – arbitrarna in tudi ne formalistična, s sklicevanjem na določene dokaze, in dokazno gradivo brez navajanja vsebinskih okoliščin, ki potrjujejo določeno stanje stvari (Jerovšek, 2009, str. 47–48).

V nekaterih upravnih zadevah zakon dovoljuje odločanje na podlagi zakonite domneve (*»praesumptio iuris«*). Dejstva, ki jih zakon domneva, se ne dokazujejo in jih uradna oseba ne presoja. Stranki pa je dovoljeno dokazovati, da domnevna

dejstva ne obstajajo, razen kadar zakon določa, da domneve ni dovoljeno izpodbijati. ZUP v 169. členu določa, da za javne listine velja domneva resničnosti njihove vsebine. Dovoljeno pa je dokazovati, da so v javni listini dejstva neresnična ali pa da je listina nepravilno sestavljena (171. člen ZUP). Prav tako se domneva resničnost za vse vrste upravnih in sodnih odločb (Jerovšek, 2009, str. 49).

Presoja dokazov mora organ utemeljiti v obrazložitvi odločbe. Če določenih dejstev ni presodil za dokazna, mora navesti razloge, ki utemeljujejo prepričljivo in logično sklepanje na njihovo neresničnost (1. odstavek 214. člena ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 111).

Primer: Na DKP RS v tujini ima uradna oseba, ko po pooblastilih Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ) presoja, če je k prošnji za izdajo vizuma podano dovolj argumentiranih in dokumentiranih dejstev, pravico presojati, kateremu dokazu dati večjo težo.

2.4.6 Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic

To načelo opredeljuje 11. člen ZUP in zavezuje stranko, da mora v upravnem postopku pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so ji priznane z ZUP in drugimi področnimi predpisi. Načelo je bilo na novo vključeno v ZUP 2. aprila 2000.

Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic je povezana z določbo 188. člena ZUP, ki med dokazi predvideva izjavo stranke kot dokaz in predpisuje, da mora uradna oseba, ki vodi postopek, preden sprejme izjavo, opozoriti stranko na kazensko in materialno odgovornost, če bi dala krivo izjavo, pri čemer je kriva izpoved stranke, na katero organ v upravnem postopku opre svojo odločbo, kaznivo dejanje (Grafenauer in Cijan, 2004, str. 26).

V praksi kot tudi na področju tujcev je dokazovanje zlorabe procesnih pravic redko uspešno in težavno, ker se velikokrat stranke v postopku sklicujejo na svoje subjektivno vedenje. Če je zloraba pravic dokazana, to pomeni tudi kazensko in odškodninsko odgovornost stranke (Jerovšek, 2009, str. 52).

2.4.7 Načelo samostojnosti pri odločanju

To načelo temelji že na Ustavi RS, ki v 2. odstavku 120. člena določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno in v okviru in na podlagi zakonov.

ZUP v 12. členu določa, da organ vodi upravni postopek in odloča v njem samostojno na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (1. odstavek 12. člena ZUP). Uradne osebe in organi morajo voditi upravni postopek in odločati v njem na podlagi in v okviru svojih pristojnosti in pooblastil, pri čemer višji organ oziroma uradna oseba v konkretnem postopku ne sme odrejati ravnanj oziroma odločitev nižjemu organu oziroma uradni osebi, kako naj odloča. Prav tako nižji organ ne sme spraševati višjega, kako naj postopa in odloča v konkretni zadevi.

Načelo samostojnosti pri odločanju poudarja samostojnost upravnega organa, ki je predpogoj vsakega učinkovitega in pravno utemeljenega delovanja v okviru sicer enostranskega in avtoritativnega postopka, predpisanega na podlagi ustave in zakona. Tako uradni osebi ni dovoljeno dajati navodil, kako naj vodi postopek, katere dokaze naj izvede, katerim naj verjame in kako naj o upravni zadevi odloči. Vežejo jo samo predpisi EU, zakoni, drugi predpisi in splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil, v procesnem smislu pa določila ZUP in pravila posebnih upravnih postopkov. Ne gre za poseg v načelo samostojnosti organa in uradne osebe, če daje vlada ali minister navodila in usmeritve za delo organa, takrat gre za navodila ali inštrukcije. Njihova značilnost je, da se ne nanašajo na točno določen konkreten primer. Tako na primer Zakon o državni upravi¹⁰ (v nadaljevanju ZDU) določa, da UE opravlja svoje zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje spadajo posamezne zadeve (48. člen ZDU). Ministrstva, vsako na svojem področju, dajejo UE usmeritve, strokovne napotke, strokovno pomoč in obvezna navodila za izvrševanje nalog (49. člen ZDU) (Jerovšek, 2009, str. 54).

Samostojnost pri odločanju je potrebna, da se zagotovi zakonito, strokovno in objektivno delo v upravnem postopku. Načelo samostojnosti pri odločanju pomeni dvoje, in sicer: da organ, ki vodi postopek, odloča (v mejah pravil, ki mu jih dajo predpisi) samostojno in da uradna oseba samostojno ugotavlja dejstva in okoliščine in uporablja predpise v konkretnih primerih (izpeljavo tega pomenijo določbe 139. člena ZUP, po katerem je izvajanje dokazov in vodenje postopka v rokah uradne osebe) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 100).

2.4.8 Načelo pravice do pritožbe

V teoriji upravnega prava pravico do pritožbe uvrščamo med tako imenovani instančni nadzor, to je nadzor, ki se opravlja na podlagi »konkretnega nezadovoljstva« z odločitvijo, ki ga izrazi stranka s svojo pritožbo.

Pritožba je ena od najstarejših institucij upravnega prava, ki je nastala z zametkom sodobne organizacije javne uprave. Pritožba v začetku ni bila pravno zagotovljena, temveč mogoča oblika ponovne prošnje oziroma prigovora, kasneje pa se je razvila v »instančno« pritožbo, predvsem s predpisi. Sedanja ureditev načela pravice do pritožbe je zagotovljena že z Ustavo RS, ki v 25. členu določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 102).

Praviloma je zoper vsako prvostopenjsko odločbo¹¹ dovoljena pritožba kot redno pravno sredstvo. Odločitev ni dokončna, dokler ni odločeno tudi o pritožbi. Da je pritožba redno pravno sredstvo in da so upravni postopki dvoinstančni, določa tudi

¹⁰ Ur. list RS, št. 113/2005 – ZDU-1-UPB4.

¹¹ Primer sodbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. U 1032/92 z dne 18.3.1993, VS10048

Ustava RS v 25. členu. Izjemoma pa je pritožba izločena, če tako določa zakon in ne podzakonski predpis.

ZTuj v 2. odstavku 65. člena določa, da pritožba zoper zavrnitev izdaje vizuma ni dovoljena, razen v primerih zavrnitve izdaje vizuma na DKP RS v tujini, in sicer: tujcu, družinskemu članu državljana države članice EU ali tujcu, družinskemu članu slovenskega državljana, ki prosi za izdajo vizuma zaradi združitve oziroma ohranitve družine s slovenskim državljanom ali z državljanom druge države, ki je članica EU, tujcu, ki prosi za izdajo vizuma za dolgoročno bivanje (vizum D ali vizum D+C).

Pritožbo pa izključi tudi ZUP, kadar na prvi stopnji odloča Državni zbor RS, občinski svet, vlada. Če pa na prvi stopnji odloča pristojno ministrstvo, tedaj po ZUP ni pritožbe, razen če jo določi področni zakon. 157. člen Ustave RS pa določa, da je zoper vsako dokončno odločbo vedno mogoč upravni spor ali druga oblika sodnega varstva, kar velja tudi za področje tujcev.

Če analiziramo besedilo 13. člena ZUP, ki obravnava načelo pravice do pritožbe, lahko ugotovimo naslednje značilnosti:

- pritožba je dovoljena zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, in se lahko izključi samo z zakonom;
- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena;
- zoper odločbo druge stopnje ni pritožbe (zato velja taka odločba za dokončno), mogoč pa je upravni spor in izredna pravna sredstva;
- kadar je na prvi stopnji za odločanje pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo, če tako določi zakon (ki mora določiti tudi, kdo odloča o pritožbi) (2. odstavek 230. člena);
- pritožba se lahko vloži tudi takrat, ko organ prve stopnje ne odloči o zahtevi stranke oziroma ne izda odločbe v predpisanem roku (čim prej oziroma najpozneje v enem mesecu – v primeru skrajšanega ugotovitvenega postopka; oziroma najpozneje v dveh mesecih – v primeru posebnega ugotovitvenega postopka, ker se šteje da bi bil zahtevk stranke zavrnjen) (4. odstavek 222. člena ZUP), ker je torej vzpostavljena fikcija, da je bila izdana zavrnilna odločba (»fikcija negativne odločbe«);
- pritožba se lahko vloži tudi, če organ na zahtevo stranke v predpisanem roku (15 oziroma 30 dni) ne izda potrdila o posameznih dejstvih (179. člen ZUP). V posebnih zakonih pa je lahko predpisano, da organ v primeru, ko ni izdal odločbe v predpisanem roku, zahtevi stranke tudi ugotovi. Takrat govorimo o molku organa (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 103–105);
- pritožba zoper sklep je dovoljena samo, če je v posameznih določbah ZUP ali po drugem zakonu izrecno dovoljena (258. člen ZUP), na primer po 2. odstavku 39. člena ZUP itd., če pritožba zoper odločbo organa, ki jo je izdal, ni dovoljena, tudi pritožba zoper sklep ni dovoljena. Sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, mora biti pisni, ter mora vsebovati obrazložitev in pouk o pritožbi. Pritožbo zoper sklep lahko vloži le oseba, ki ji je sklep izdan (Jerovšek, 2009, str. 59).

Vsaka odločba, ki jo izda upravni organ na področju zadev, ki se nanašajo na tujce, mora kot sestavni del odločbe vsebovati pouk o pravnem sredstvu. V njem mora UE oziroma uradna oseba, ki je postopek na področju izdaje dovoljenja za prebivanje tujce vodila, navesti, ali je pritožba zoper izdajajo dovoljenja za prebivanje mogoča, in če je mogoča, na kateri organ, se lahko tujec pritoži, točen naslov in poštna številka organa, v katerem roku mora tujec pritožbo vložiti in znesek takse, če je določen.

2.4.9 Načelo ekonomičnosti

Načelo ekonomičnosti določa, da je treba upravni postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in vse druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (14. člen ZUP).

To načelo se nanaša na trajanje in stroške postopka. Od organa oziroma UE zahteva, da postopek vodi čim hitreje, ceneje, vendar tako, da je odločba še vedno pravilna in zakonita. Druga načela imajo prednost pred načelom ekonomičnosti. Ekonomičnost pride do izraza pri rabi dokazil. Upravni organ mora uporabiti najmanj in cenejša dokazna sredstva, če je z njimi mogoče ugotoviti dejansko stanje na stopnjo gotovosti. Na ekonomičnost postopka pa se nanašajo tudi nekatere druge določbe v zakonskih in podzakonskih predpisih, in sicer: ZDU v 5. členu določa, da mora uprava pri poslovanju s strankami zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi, kar ureja Uredba o upravnem poslovanju, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Ur. list RS, št. 61/2006) itd. (Breznik in Grafenauer, 2005, str. 110).

Načelo ekonomičnosti na področju zadev, ki se nanašajo na vodenje postopka pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev, se izraža v tem, da je treba vsak postopek voditi hitro, da uradna oseba ne zavlačuje postopka in s tem ne povzroča stranki oziroma tujcem velike škode.

Kršitev odločanja v razumnem času pa ne pomeni le kršitve Ustave RS, temveč tudi kršitev EKČP ter posledično varstvo pred Evropskim sodiščem v Strasbourgu, potem ko so izčrpana vsa pravna sredstva v državi (Jerovšek, 2009, str. 63).

3 UDELEŽENCI V POSTOPKU

V upravnem postopku na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS poznamo različne udeležence, ki jih delimo na nujne in druge udeležence. Nujna sta dva, in sicer uradna oseba, ki vodi postopek, in tujec. Poleg teh dveh se lahko pojavljajo kot udeleženci v postopku tudi priče, tolmači, izvedenci, pooblaščenci, skupni predstavniki itd.

3.1 PRISTOJNOST ORGANOV

Pristojnost ali kompetenca je upravičenje in dolžnost organa oziroma uradne osebe, da odloča na določenem področju in območju. Poznamo:

- stvarno pristojnost,
- krajevno pristojnost,
- funkcionalno in
- personalno pristojnost.

Stvarna (materialna) pristojnost opredeljuje, v katerih upravnih zadevah, to je po vsebini določenih zadevah, sme oziroma mora posamezni organ opravljati predpisane naloge (voditi postopek in odločati) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 114). Stvarno pristojnost praviloma določajo področni zakoni, ki opredeljujejo posamezna upravna področja. ZUP v 16. in 17. členu določa stvarno pristojnost organov državne uprave in organov lokalnih skupnosti. Tako ZUP določa, da so na prvi stopnji za odločanje o upravnih zadevah iz državne pristojnosti pristojne UE, organi v sestavi ministrstev in ministrstva, če zakon tako določa. Na drugi stopnji je za odločanje o pritožbi zoper odločbe UE in organov v sestavi pristojno ustrezno ministrstvo (16. člen ZUP).

Organ, ki je za določeno zadevo pristojen, ne sme prenesti odločanja na drug organ. To pomeni prepoved prenosa – delegacije. Višji organ pa ne sem prevzeti upravne zadeve iz pristojnosti nižjega organa – prepoved (prevzema) – devolucije (18. člen ZUP). Izjemoma je dovoljen prenos ali prevzem, če to izrecno dovoljuje zakon, na primer če prvostopenjski organ o zahtevku stranke ne odloči v inštrukcijskem roku (1 ali 2 mesecih) (Jerovšek, 2009, str. 66).

Krajevna (teritorialna) pristojnost pomeni, da je za odločanje v upravnem postopku o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v posamičnih upravnih zadevah iste vrste pristojen samo en konkretno določen organ izmed vseh stvarno pristojnih organov (Androjna in Kerševan, 2006, str. 135). Vsak organ odloča o upravnih zadevah samo v mejah ali na teritoriju svoje krajevne pristojnosti – 19. člen ZUP (npr. UE odloča na svojem območju, ministrstva na območju celotne države). Ne glede na teritorialno organizacijo posameznih organov in ne glede na krajevno pristojnost ter bivališče stranke lahko o določenih upravnih zadevah, ki jih določa

Uredba o upravnem poslovanju¹², odloči katera koli UE – 19. člen ZUP (npr. o izdaji potnega lista) (2. člen Uredbe o upravnem poslovanju) (Jerovšek, 2009, str. 67). Za UE krajevno pristojnost določa Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji¹³.

ZUP pozna nekaj pravil v zvezi s stvarno in krajevno pristojnostjo, in sicer med posebna pravila sodi stek pristojnosti. Za stek pristojnosti gre takrat, kadar bi bila ob pravilih pristojnosti pristojna hkrati dva ali več organov. V taki situaciji vodi postopek tisti organ, ki ga je prvi začel (uvedel), lahko pa se organi tudi dogovorijo med seboj, kdo bo pristojen (21. člen ZUP). Kompetenčni spor ali spor o pristojnosti nastane takrat, kadar dva ali več organov hkrati zatrjujejo svojo pristojnost (pozitivni spor). Prav tako nastane spor, če noben organ noče prevzeti odgovornosti, če se ji odrekajo (negativni spor). Oboje je nezaželeno, zato ZUP določa, da mora organ, ki se je zadnji izrekel za pristojnega oziroma nepristojnega, podati predlog za rešitev spora organu, ki je nad vsemi v sporu. Ta »višji« izda sklep o pristojnosti in z njim določi pristojni organ (27. člen ZUP).

Pooblastilo za izvedbo postopka in za odločanje v posameznih upravnih zadevah o pravicah, obveznosti in pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank v upravnem postopku ima stvarno in krajevno pristojni organ (Androjna in Kerševan, 2006, str. 146). ZUP loči dve skupini uradnih oseb, in sicer: uradne osebe, ki so pooblaščenice za odločanje, in uradne osebe, ki so pooblaščenice za vodenje postopka. Uradne osebe, ki so pooblaščenice za odločanje, imajo pooblastilo za celotno vodenje postopka, vključno z izdajo odločbe. Druge uradne osebe pa postanejo pooblaščenice za odločanje, če jih za to pooblasti predstojnik oziroma vodja v organu.

Za urejanje zadev na področju tujcev v RS so pristojni tisti upravni organi, na delovno področje katerih spada posamezna zadeva. Med upravno pravne notranje zadeve spadajo tista vprašanja tujcev, ki se nanašajo na njihov vstop v državo, prebivanje in zapuščanje države. Po ZTuj v delu, ki se nanaša na odločanje in izvrševanje odločitev, ki urejajo prebivanje in gibanje tujcev, so pristojni naslednji organi:

1. upravne enote, ki jih ZTuj imenuje kot pristojne organe,
2. Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za opravljanje upravnih in strokovnih nalog,
3. diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Slovenije v tujini, ki so pooblaščenice za opravljanje konzularnih zadev,
4. policija kot organ v sestavi MNZ,
5. Ministrstvo za zunanje zadeve, ki je po ZTuj pristojno za izdajo in razveljavitev vizumov.

¹² Ur. list RS, št. 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007 (122/2007 popr.), 31/2008, 35/2009.

¹³ Ur. list RS, št. 75/94, 8/96, 39/03.

3.1.1 Upravna enota

UE je teritorialni organ državne uprave, ki izvaja dekoncentrirane naloge državne uprave. To so predvsem naloge, ki se nanašajo na delo s strankami, vodenje upravnih postopkov in izdajanje upravnih odločb (osebne izkaznice, potne listine, vozniška dovoljenja, izdajanje različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS itd.). UE vodijo številne evidence in na podlagi teh izdajajo različna potrdila. UE so bile ustanovljene na sedanjih in za območja nekdanjih občin (Senčur, 2001, str. 32).

UE je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji (Virant, 2002, str. 109).

Z Zakonom o upravi¹⁴ (v nadaljevanju ZUpr) je na dan 1. 1. 1995 bilo ustanovljenih 58 UE, ki so od občin prevzele vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena ministrstva, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge iz pristojnosti občin (101. člen ZUpr). Vse te UE delujejo še danes.

Glavna naloga UE je odločanje na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače, in opravljanje tudi drugih nalog iz državne pristojnosti, določenih z zakoni, ki urejajo posamezna področja (44. člen Zakon o državni upravi¹⁵ v nadaljevanju ZDU).

UE opravljajo upravne naloge na področjih (Virant, 2009, str. 115):

- notranjih zadev (urejanje prebivališča, izdaja osebnih dokumentov, matične zadeve, področje javnega reda, področje tujcev, upravne zadeve prometa itd.),
- okolja in prostora (izdaja gradbenih in uporabnih dovoljenj, tehnični pregledi objektov),
- kmetijstva (kontrola kmetijskih zemljišč, varovanje zaščitenih kmetij),
- urejanje statusa žrtev vojnega nasilja,
- denacionalizacija,
- gospodarskih dejavnosti (UE imajo status »točke VEM«, kjer je mogoče urediti registracijo in vse druge postopke v zvezi z zakonom gospodarske družbe).

UE vodi načelnik, ki je imenovan v skladu s 82. členom Zakona o javnih uslužbencih¹⁶ (v nadaljevanju ZJU), ki določa, da načelnika UE imenuje minister, pristojen za javno upravo (82. člen ZJU). Imenovan je za petletni mandat in je lahko predčasno razrešen s strani ministra za javno upravo.

UE je notranje organizirana na oddelke (po delovnih področjih), ki jih vodijo vodje oddelkov. UE lahko delujejo preko krajevnih uradov, ki so oblika nadaljnjega približevanja storitev strankam. V Sloveniji je krajevnih uradov že preko dvesto, prek njih so strankam dostopne številne storitve, kot so: vložitev vloge za gradbeno dovoljenje, registracija prebivališča, osebni dokumenti itd. Razmerje med UE in

¹⁴ Ur. list RS, št. 67/94, 20/95, 29/95, 80/99, 52/02 ZDU-1, 56/02.

¹⁵ Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 123/04, 93/05, 89/07, 126/07, 48/09, 8/10.

¹⁶ Ur. list RS, št. 56/02, 23/05, 35/05-UPB1, 11/05, 33/07, 65/08.

ministrstvom je hierarhično. UE, kot je razvidno s seznama njenih pristojnosti, nastopa kot »podaljšana roka« več ministrstev in stopa z njimi v stik. Najtesnejša je vez med UE in ministrstvom za javno upravo. Ministrstvo za javno upravo ima menedžerske pristojnosti nad UE. Le-to nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost UE v celoti, usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih, materialnih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom UE ter daje UE usmeritve in navodila v zvezi z organizacijo dela, kakovostjo poslovanja in odnosi s strankami. Ministrstva vsako na svojem delovnem področju odločajo o pritožbah zoper odločbe UE (Virant, 2009, str. 116).

Za odločanje o zadevah, ki se nanašajo na prebivanje tujcev v RS, kot je izdaja različnih vrst dovoljenj za prebivanje, izdaja osebnih izkaznic za tujce itd., so stvarno pristojne na prvi stopnji UE, na drugi stopnji pa je pristojno MNZ, ki je pritožbeni organ, kadar je pritožba zoper izdajo dovoljenja za prebivanje dovoljena. Krajevna pristojnost UE je odvisna od nameravanega ali dejanskega prebivališča tujca, določa pa se lahko tudi na podlagi drugih kriterijev, npr. glede sedeža dejavnosti tujca (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 174).

Naloge oziroma pristojnosti oddelka za tujce so (Portal upravnih enot, 2010):

- strokovna pomoč strankam pri vlaganju vlog, nudenje splošnih informacij strankam in potrditev sprejema različnih vrst vlog v fizični obliki,
- sprejem vlog za izdajo dovoljenj za prvo začasno prebivanje tujcem v RS (v primeru združevanja z ožjimi družinskimi člani, opravljanja sezonskega dela ter čezmejnega opravljanja storitev z napoteni delavci in zaposlitve ali dela),
- sprejem vlog za podaljšanje in izdajo nadaljnjih dovoljenj za začasno prebivanje tujcem,
- sprejem vlog za izdajo osebne izkaznice in potnega lista za tujce,
- vodi postopke za izdajo dovoljenj za prvo začasno prebivanje, podaljšanje dovoljenj za začasno prebivanje in izdajo nadaljnjih dovoljenj za začasno prebivanje tujcem v RS,
- vodi postopke za izdajo osebnih izkaznic in potnih listov za tujce,
- vodi postopke za odvzem osebnih izkaznic in potnih listov za tujce,
- sprejema vloge in vodi postopek za izdajo dovoljenj za stalno prebivanje tujcev,
- odloča o razveljavitvi in prenehanju dovoljenj za prebivanje,
- sprejema vloge in vodi postopke za izdajo potrdil o prijavi prebivanja za tujce iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
- vodi postopke za obnovo potrdil in postopke o prenehanju prijav prebivanja za tujce iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
- sprejema vloge, vodi postopke za izdajo dovoljenj za stalno prebivanje tujcem iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
- vodi postopke prenehanja dovoljenj in postopke odpovedi za stalno prebivanje za tujce iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
- sprejema vloge in vodi postopke za izdajo in podaljšanje dovoljenj za začasno prebivanje ožjim družinskim članom tujcev iz držav članic Evropskega

- gospodarskega prostora, ki niso državljani držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
- vodi postopke razveljavitve in odpovedi dovoljenja za začasno prebivanje ožjim družinskim članom tujcev iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora, ki niso državljani držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
 - sprejema vloge in izdaja dovoljenja za stalno prebivanje ožjim družinskim članom tujcev iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora, ki niso državljani držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
 - vodi postopke razveljavitve in odpovedi dovoljenj za stalno prebivanje ožjim družinskim članom tujcev iz držav članic Evropskega gospodarskega prostora, ki niso državljani držav članic Evropskega gospodarskega prostora,
 - izvaja prijave in odjave začasnega ter stalnega prebivališča tujcev ter spremembe naslova prebivanja tujcev,
 - obdeluje osebne podatke tujcev v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov,
 - izdaja potrdila iz uradnih evidenc,
 - nudi pravno pomoč drugim upravnim organom,
 - odstopa zadeve pristojnim organom,
 - sprejema plačila upravnih storitev,
 - evidentira, klasificira in signira zadeve ter evidentira vhodne fizične dokumente, izdaja potrdila za brezplačno udeležbo programa učenja slovenskega jezika in seznanjanja s slovensko kulturo ter prvo opravljanje izpita iz slovenskega jezika na osnovni ravni.

3.1.2 Ministrstvo za notranje zadeve

Temeljna organizacijska oblika slovenske državne upravne so ministrstva. Ministrstva so organizirana resorno, po delovnih področjih. V ZDU so določena število in delovna področja ministrstev (Virant, 2009, str. 107). V Sloveniji imamo petnajst resornih ministrstev, mednje sodi tudi MNZ.

MNZ izvaja na področju tujcev svoje naloge in pooblastila z različnimi strokovnimi in upravnimi službami. Te službe imajo operativne in upravne pristojnosti. MNZ ima znotraj svoje organizacije več temeljnih organizacijskih enot, ki so pristojne za urejanje zadev na področju tujcev, in sicer mednje sodijo:

- *Direktorat za upravne notranje zadeve*, ki nadzoruje izvajanje zakonov in drugih predpisov ter splošnih aktov na področju upravnih notranjih zadev; sodeluje pri delu strokovnih teles EU in Sveta Evrope; usklajuje in usmerja delo v UE; koordinira delo na upravnem področju v zvezi z migracijami in azilom tujcev itd.;
- *Direktorat za migracije in integracijo*, znotraj katerega deluje *Sektor za migracije*, *Sektor za integracijo* in *Sektor za mednarodno zaščito*, znotraj Sektorja za mednarodno zaščito pa *Azilni dom* in *Oddelek za statusne zadeve mednarodne zaščite*. Med naloge Direktorata za migracije in integracijo spadajo: sodelovanje z UNHCR, IOM itd., sodelovanje z DKP-ji v tujini, sodelovanje pri delu s strokovnimi telesi EU in Sveta Evrope, vodenje

postopkov za pridobitev statusa begunca, oskrba tujcev, ki so v postopku za pridobitev azila itd.

MNZ opravlja upravne in strokovne naloge, ki se nanašajo na vstop, zapustitev in prebivanje tujcev v RS ter odloča o pritožbah zoper odločbe, izdane na prvi stopnji s strani UE, in sprejema ukrepe v zvezi s tujci. Prav tako sodeluje z drugimi ministrstvi, organi in službami, tako da se delo lažje in enostavneje usmerja (64. člen ZTuj).

Na podlagi 85. člena ZTuj MNZ vodi register tujcev. Register tujcev je evidenca o dovoljenjih za prebivanje, ki se v skladu z ZTuj vodijo o tujcih. V registru so evidentirani vsi dogodki o postopkih izdaje dovoljenja za prebivanje oziroma potrdila o prijavi prebivanja. V registru tujcev se vodijo osebni podatki o tujcu (EMŠO, ime, priimek, priimek ob rojstvu, rojstni datum, spol, državljanstvo, število državljanstev, zakonski stan, poklic, prebivališče), podatki o tujčevi listini (potni list, osebna izkaznica in druge listine, ki jih tujec poseduje). V registru so prav tako evidentirani vsi postopki, in sicer: vloga (osebni podatki, podatki o listini, vrsta dovoljena, razlog/namen prebivanja), odločitev (izdaja, ustavitev, zavrnitev, zavrženje), podatki o zadevi (osebni podatki, zakonska podlaga za odločitev, vrsta odločitve, razlog/namen, datum izdaje, uradna oseba, ki vodi postopek, uradna oseba, ki odloča, datum veljavnosti od, datum veljavnosti do, datum vročitve, datum pravnomočnosti itd.), vloženo pravno sredstvo (pritožba, tožba itd.), vsi načini prenehanja dovoljenja za prebivanje. Preko registra tujcev je mogoče izpisovati izdana dovoljenja oziroma potrdila za prebivanje v obliki nalepke, kartončka, izkaznice ali upravne odločbe in izpis o potrdilih o vloženi prošnji.

Azilni dom omogoča nastanitve in oskrbo prosilcev za azil, sprejema vloge za azil, vodi upravne postopke na področju pridobitve mednarodne zaščite za tujce, nudi pravno pomoč prosilcem za azil, organizira zdravstveno oskrbo, pomaga prosilcem za azil pri iskanju začasnega dela v skladu z zakoni, vodi različne evidence s področja azila, pripravlja različna poročila ipd. Azilni postopek mora voditi po načelih ZUP uradna oseba, ki je pooblaščen za vodenje postopka.

Področje mednarodne zaščite oziroma azila je v RS urejeno z Zakonom o mednarodni zaščiti ¹⁷(v nadaljevanju ZMZ).

Kot organ v sestavi MNZ deluje tudi policija, ki je na področju tujcev pristojna za opravljanje mejne kontrole, za zavrnitev vstopa tujcev v državo na meji, izdajo vizumov na meji, razveljavitev vizuma, prisilno odstranitev tujcev iz države, izvajanje nalog po mednarodnih sporazumih o vračanju tujcev, izvajanje operativnih zadev in postopkov v zadevah s prekrški in drugo. Policija vodi prekrškovni postopek v skladu z Zakonom o prekrških (Ur. list RS, št. 7/03, 45/04, 84/04, 7/05, 23/05-UPB1, 34/05, 44/05, 55/05,-UPB2, 40/06, 70/06-UPB3, 115/06, 139/06, 3/07-UPB4, 58/07, 17/08, 76/08, 108/09, 109/09) za prekrške ki so določeni v ZTuj (3. odstavek 64. člena ZTuj).

¹⁷ Ur. list RS št. 111/08, 30/09, 58/09, 37/10.

3.1.3 Diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Slovenije v tujini

DKP so predstavništva RS v tujini in so podaljšana roka MZZ. Kot določa 64. člen ZTuj, so DKP RS v tujini pristojna za izdajo in razveljavitev vseh vrst vizumov.

Dovoljenje za prvo prebivanje v RS mora tujcev pridobiti pred svojim vstopom v Slovenijo. Vlogo za izdajo vizuma tujec vloži na DKP RS v tujini. Tujec mora k svoji prošnji za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje predložiti vso dokumentacijo, ki jo zahteva DKP RS v tujini. Vloga mora biti popolna, da jo DKP RS sprejme v reševanje. Roki po določbah ZUP začnejo teči potem, ko DKP RS sprejme popolno vlogo in jo posreduje pristojni UE v reševanje. V primerih, ko UE v RS zahteva dopolnitev prošnje za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje, DKP RS v tujini o tem pošlje poziv tujcu v pisni obliki ali ustno po telefonu, naj vlogo dopolni. Ko UE v RS vlogo reši, jo posreduje DKP RS v tujini, ta pa jo osebno vroči tujcu. Vročitev poteka tako, da uradna oseba, ki je pooblaščen s strani MZZ, odločbo v obliki nalepke nalepi v tujčev potni list. Tujec ob vročitvi podpiše vročilnico, ki jo DKP RS v tujini posreduje UE (65. a člen ZTuj).

V DKP RS v tujini odloča o izdaji vizumov uradna oseba, ki ima pooblastila s strani MZZ, ki presoja, če je prošnja za izdajo vizuma dovolj dokumentirana oziroma če so navedbe tujca dovolj argumentirane. Uradna oseba je pri svoji odločitvi vezana na navodila MZZ.

Novost, ki jo je prinesel ZTuj¹⁸ je, da imajo delodajalci možnost vložiti vlogo za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje v Sloveniji na UE po sedežu podjetja delodajalca ali pa po začasnem prebivališču tujca v Sloveniji. Ko UE vlogo reši, jo posreduje DKP RS v tujini, ta pa jo osebno vroči tujcu.

3.1.4 Ministrstvo za zunanje zadeve

MZZ opravlja in izvaja naloge, določene z Zakonom o zunanjih zadevah¹⁹. Poglavitne pristojnosti MZZ so: zastopa RS pri drugih državah in mednarodnih organizacijah, spremlja mednarodne politične in gospodarske odnose, razvija odnose RS z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami, pogaja se s tujimi državami in mednarodnimi organizacijami, predlaga mednarodne pogodbe za ratifikacijo, njihovo evidenco in hrambo, spodbuja in koordinira sodelovanje s tujino na političnem, gospodarskem, kulturnem in znanstveno-tehničnem ter drugih področjih, posveča posebno skrb varovanju interesov RS, njenih državljanov ter pravnih oseb v tujini in skrbi za slovenske manjšine. Navedene aktivnosti se izvajajo v samem ministrstvu in v DKP RS v tujini (Ministrstvo za zunanje zadeve, 2010).

MZZ svoje naloge na področju tujcev izvršuje preko DKP RS v tujini. Najpogostejša konzularna opravila so: pridobitev potnega lista, pridobitev vizumov, sprejem vlog za izdajo dovoljenj za (prvo) prebivanje in vročanje dovoljenj, posredovanje vlog v zvezi z državljanstvom, obveščanje o priporu oziroma zaporu državljanov RS v tujini in

¹⁸ Ur. list RS št. 44/08 z dne 7. 5. 2008

¹⁹ Ur. list RS št. 45/01, 78/03, 113/03-UPB1, 76/08, 108/09.

tujih državljanov v RS ter o prometnih nesrečah in smrti državljanov, izdaja različnih potrdil, posredovanje ter vročanje izgubljenih dokumentov in predmetov, urejanje vpisa sprememb osebnih stanj in naslovov v tujini živečih državljanov ter številne druge naloge.

V letu 2008 je bilo 103.095 obravnavanih vlog od tega 98.856 izdanih vizumov in 4.239 zavrženih vlog za izdajanje slovenskih vizumov na DKP RS v tujini (Poročilo MZZ RS za leto 2008, str. 135).

3.2 STRANKE

V upravnem postopku poznamo različne udeležence, ki jih delimo na

- nujne udeležence in
- druge udeležence.

Nujna udeleženca v vsakem upravnem postopku sta organ (uradna oseba), ki postopek vodi, in stranka. Med druge udeležence spadajo izvedenci, tolmači, priče itd.

Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična ali pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek in zoper katero teče postopek, stranke pa so lahko tudi drugi (npr. skupina oseb), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku (42. člen ZUP).

Pravico udeleževati se postopka imajo tudi osebe, ki izkažejo pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec). Pri tem je pravna korist definirana kot neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist (43. člen ZUP).

Iz definicije, da je stranka oseba, za katero se postopek začne, zoper katero se postopek vodi oziroma oseba, ki se ima zaradi zavarovanja svojih pravic in pravnih koristi pravico udeleževati postopka, izhaja, da lahko stranko razvrstimo v eno od naslednjih skupin (Grafenauer, 2001, str. 69–70):

- stranka, na zahtevo katere je začel, uveden postopek – to je aktivna stranka (npr. oseba, ki prosi za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje v RS, potnega lista za tujce),
- stranka, zoper katero teče postopek – to je pasivna stranka (ko se uvede postopek po uradni dolžnosti),
- stranka, ki ima pravico se udeleževati upravnega postopka zaradi varstva svojih pravic ali pravnih koristi – to je stranski udeleženec.

Glede priznanja lastnosti (položaja) stranke v upravnem postopku obstaja dokaj obsežna sodna praksa²⁰, ki priča o položajih stranke na področju zadev, ki se nanašajo na tujce.

²⁰ V postopku izdaje delovnega dovoljenja na vlogo delodajalca ima tujec, ki ga delodajalec namerava zaposliti, lastnost stranke (VS RS U 1641/93-7 z dne 8. 6. 1995). Tujec ima v postopku za izdajo delovnega dovoljenja, čeprav ni sam vložil vloge za izdajo delovnega dovoljenja, lastnost stranke že v

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti, da so v postopku povabljene vse osebe, ki bi lahko izkazale pravni interes za vstop v postopek. V postopek lahko stranka vstopi na prvi ali drugi stopnji kot zahtevajoča stranka ali kot stranski udeleženec ali kot pritožnik (Jerovšek, 2009, str. 80).

Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni da je oseba lahko stranka v upravnem postopku, so:

- pravna sposobnost stranke pri fizičnih osebah od rojstva, pri pravnih osebah od registracije. Pravna sposobnost pri fizičnih osebah obstaja do smrti, pravna sposobnost pri pravnih osebah obstaja do izbrisa iz registra;
- procesna ali opravilna sposobnost se veže na poslovno sposobnost, fizična oseba je procesno sposobna z osemnajstim letom in do smrti, razen v primerih, če sodišče poslovno sposobnost odvzame, pravne osebe pa procesne sposobnosti nimajo, ker so fiktivne;
- stvarna legitimacija pomeni upravičenje biti stranka v postopku, predpogoj pa določajo predpisi področne zakonodaje.

Če se ta pravila v postopku ne upoštevajo, gre za bistveno absolutno kršitev postopka, ki ga določa drugi odstavek 237. člena ZUP.

Stranke, ki so udeležene v postopku pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS, so tujec, delodajalec in zakoniti zastopnik.

3.2.1 Tujci

Tujec je oseba (vsakdo), ki nima slovenskega državljanstva (2. člen ZTuj). Udeleženci v upravnem postopku na področju izdaje vseh vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS so tujci in UE kot obvezna oziroma nujna udeleženca v postopku. Poleg teh dveh se lahko v postopku kot stranski udeleženci pojavljajo zakoniti zastopniki tujcev, delodajalci, pooblaščenca,časni zastopniki, skupni predstavniki itd. Priznanje lastnosti položaja stranke v postopku je odvisno od materialnega predpisa, ki ureja neko področje (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 158).

Na podlagi 1. odstavka 36. člena ZTuj je aktivna stranka v upravnem postopku tisti tujec, ki v RS prebiva na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje, in tisti tujec, ki v RS prebiva na podlagi dovoljenja začasno prebivanje in ima tovrstno dovoljenje za prebivanje izdano z veljavnostjo enega leta. Tretji odstavek 34. člena ZTuj določa, da ima lastnost aktivne stranke tujec, ki v RS prebiva na podlagi dovoljenja začasno prebivanje zaradi opravljanja sezonskega dela. Tovrstno dovoljenje za prebivanje UE izdajo na zahtevo tujca ali njegovega delodajalca. Sedmi odstavek istega člena pa za aktivno stranko v postopku izdaje dovoljenja začasno prebivanje začezmejno opravljanje storitev z napotnimi delavci določa tujca ali zakonitega zastopnika obeh pogodbenih strank.

postopku pri organu prve stopnje (UE), pravica do pritožbe pa mu pripada na podlagi 1. odstavka 223. člena in 229. člena ZUP ne glede na to, ali je bil postopek uveden na njegovo zahtevo ali na zahtevo delodajalca (VS RS U 1816/94 z dne 22. 1. 1997) (Grafenauer, 2001, str. 70).

Aktivna stranka je tista stranka oziroma tujec, ki je vložil zahtevek za izdajo dovoljenja za prebivanje oziroma zaradi katerega se je postopek uvedel. Tujec kot aktivna stranka v postopku mora ves čas postopka sodelovati s pristojnim organom in se podrežati ukrepom organa. Tujec mora organu v postopku omogočiti dostop do vseh razpoložljivih dokazov ter na zahtevo UE predložiti vse listine, potrdila in dokazila, ki jih ima in ki so pomembna za postopek. Glede na to, da ima tujec, na zahtevo katerega se je uvedel postopek, vlogo aktivne stranke v postopku, se mora prav tako odzivati vabilom UE. UE lahko tujcu postavi primarni rok, v katerem mora predložiti zahtevane listine, potrdila oziroma druge dokaze, ki so pomembni za odločitev v postopku (1. odstavek 67. člena ZTuj). Če je postopek uveden na zahtevo ali prošnjo tujca in ga ni mogoče končati brez sodelovanja tujca, se molk tujca šteje za umik zahteve, če kljub opozorilu UE v postavljenem roku ni opravil nobenega dejanja za nadaljevanje oziroma dokončanje postopka, če se iz opustitve teh dejanj da sklepati, da tujec ni več zainteresiran za nadaljevanje postopka (2. odstavek 67. člena ZUP).

Pasivna stranka pa je tista, zoper katero se vodi postopek (nalagajo se ji obveznosti), ali je to postopek po uradni dolžnosti ali na zahtevo druge uradne osebe in nekaj terja od pasivne stranke. Razlika med aktivno in pasivno stranko je pomembna zgolj glede bremena plačila stroškov v postopku.

3.2.2 Delodajalci

Delodajalec je pravna ali fizična oseba, registrirana za opravljanje dejavnosti, ter drug subjekt, določen z zakonom, ki ureja delovna razmerja, ki zaposluje fizično osebo na podlagi pogodbe o zaposlitvi (2. člen Zakon o zaposlovanju in delu tujcev²¹, v nadaljevanju ZZDT).

Delodajalci lahko imajo v postopkih na področju tujcev vlogo aktivne in pasivne stranke v postopku. Prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela (32. člen ZTuj) in zaradi opravljanja sezonskega dela in dela za čezmejno opravljanje storitev z napotenimi delavci (34. člen ZTuj) lahko vložijo tujčev delodajalec. Takrat ima delodajalec vlogo aktivne stranke, ker v postopku aktivno sodeluje, vlogo dopolnjuje itd. Delodajalec lahko prošnjo vložijo pri DKP RS v tujini ali pri pristojni UE v RS (5. odstavek 32. člena ZTuj). Če vlogo za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela vložijo tujčev delodajalec, lahko opravlja vsa druga dejanja v postopku, kot je npr. dopolnitev vloge, ne more pa mu vročiti izdanega dovoljenja za prebivanje. Vročitev opravi uradna oseba na DKP RS v tujini. Na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi opravljanja sezonskega dela tujec ne more pridobiti nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje, razen v primerih ko vlogo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zaradi zaposlitve ali dela zanj vložijo

²¹ Ur. list RS št. 66/00, 101/05, 4/06-UPB1, 52/07,76/07-UPB2.

isti delodajalec, pri katerem je tujec opravljaj sezonsko delo in pridobil dovoljenja za zaposlitev v skladu z ZZDT.

3.2.3 Zakoniti zastopniki

Tujec lahko v postopku nastopa sam ali po svojem zakonitem zastopniku ali po pooblaščenca. Zakoniti zastopnik je po samem zakonu ali z odločbo imenovan, pooblaščenca pa si postavi opravilno sposobna stranka sama. Zakoniti zastopnik opravlja vse naloge zastopanja, pooblaščenec pa tisti naloge, za katere je pooblaščen. Pooblastilo je lahko dano za ves postopek ali samo za posamezna dejanja v postopku (Jerovšek, 2009, str. 80).

Zakoniti zastopnik na področju zadev, ki se nanašajo na tujce, stranko oziroma tujca zastopa v celoti, to pomeni, da strankine izjave volje nimajo pravnih učinkov, šteje samo izjava zastopnika. Zakoniti zastopnik je določen z zakonom ali z aktom pristojnega organa na podlagi zakon (2. odstavek 47. člena ZUP). Zakoniti zastopnik na področju urejanja zadev, ki se nanašajo na tujce, je lahko tujčev delodajalec oziroma predstojnik organa, pri katerem je tujec zaposlen, ter starši, ki so mladoletnim otrokom zakoniti zastopniki.

Začasnega zastopnika se postavi s sklepom. Začasni zastopnik na področju tujcev postane oseba, če jo UE določi kot tako s sklepom. Postavi se takrat, kadar je treba v postopku opraviti nujno procesno dejanje, stranke (tujca) pa ni mogoče vključiti v postopek oziroma pravočasno povabiti. Naloga začasnega zastopnika je varstvo interesa stranke (tujca). Začasni zastopnik je lahko kar nekdo izmed zaposlenih pri organu, lahko tudi sorodnik stranke. Začasni zastopnik zastopa stranko samo v času nujnega dejanja.

Pooblaščenec je oseba, ki si jo s pooblastilom postavi tujec sam. Pooblastilo je pisno ali dano ustno na zapisnik pred organom. Pooblastilo je lahko splošno ali omejeno. Omejeno je lahko po vrsti pravice, času, po procesnih dejanjih itd. Pooblaščenec pa je lahko katera koli oseba, ki ima opravilno sposobnost.

4 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA NA PODROČJU PRIDOBITVE RAZLIČNIH VRST DOVOLJENJ ZA PREBIVANJE TUJCEV

Namen upravnega postopka na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev je ugotoviti dejansko stanje zadeve, izdati odločbo v obliki dovoljenja za prebivanje in doseči izvršitev odločbe. Dejanja, ki jih opravljajo UE oziroma njene uradne osebe potekajo po določenem zaporedju, vrstnem redu. Upravni postopek na področju tujcev poteka po »fazah«, ki si sledijo v naslednjem zaporedju:

- postopek na prvi stopnji,
- postopek v zvezi s pritožbo,
- postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi,
- postopek v zvezi z izvršbo.

Največkrat se postopek konča z izdajo prvostopenjske odločbe, to je dovoljenje za prebivanje, ki se tujcem lahko na podlagi ZTuj izda v obliki nalepke v potnem listu ali v obliki potrdila o prijavi prebivanja, ki velja za državljane EU. Prav tako je postopek na prvi stopnji sestavljen iz procesnih dejanj, ki si sledijo v naslednjim zaporedju (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 271):

- začetek ali uvedba postopka,
- ugotovitveni postopek in dokazovanje,
- izdaja in vročitev odločbe.

4.1 ZAČETEK PRVOSTOPENJSKEGA POSTOPKA IN VLOGE

Po ZUP se postopek začne na zahtevo stranke, če ta uveljavlja neko svojo pravico ali pravno korist, ali po uradni dolžnosti, če je to potrebno zaradi varstva javne koristi.

ZTuj določa, da se postopek na področju pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje tujcev v RS uvede na zahtevo stranke oziroma tujca. Upravni postopek se začne z dnem, ko tujec oziroma njegov delodajalec vloži vlogo za izdajo dovoljenja na krajevno pristojno UE. V 62. členu ZUP je določeno, da se upravni postopek vodi v slovenskem jeziku, v tem jeziku se vlagajo vloge, pišejo odločbe, sklepi (1. odstavek 62. člena).

129. člen ZUP določa, da so procesne predpostavke pogoj, da se postopek sploh vsebinsko uvede, da UE začne presojsati, ali tujcu pravica oziroma obveznost pripada. Procesne predpostavke so štiri in vse štiri morajo biti izpolnjene, da je vloga, ki jo je tujec oziroma njegov delodajalec vložil, sposobna za obravnavo, in sicer:

1. v zahtevku oziroma svoji vlogi mora tujec uveljavljati upravno zadevo (pravno korist oziroma pravico s področja upravnega prava),
2. vložnik, ta ki je vlogo podal (delodajalec ali tujec), mora imeti sposobnost biti stranka (pravna sposobnost, opravilna sposobnost, stvarna legitimacija),

3. vloga mora biti vezana na rok, ne sme biti vložena niti prepozno niti prezgodaj (npr. vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje mora tujec vložiti pri UE pred pretekom roka, do katerega dovoljenje velja, v praksi je ta rok praviloma, ni pa obvezno, osem dni pred iztekom),
4. o isti zadevi ni smelo biti že odločano ali biti uveden postopek.

UE zahtevek preizkusi. Če ugotovi, da katera izmed procesnih predpostavk ni izpolnjena za začetek postopka, postopek s sklepom zavrže. Zoper ta sklep ima tujec pravico do pritožbe. Če je postopek po ZTuj uveden na zahtevo ali prošnjo tujca in ga ni mogoče končati brez njegovega sodelovanja, se njegov molk šteje za umik zahteve, prav tako če kljub opozorilu UE v postavljenem roku ne opravi nobenega dejanja za nadaljevanje oziroma dokončanje postopka oziroma če se da iz opustitve dejanj sklepati, da tujec ni več zainteresiran za nadaljevanje postopka (2. odstavek 67. člena ZTuj). Za popolno vlogo se šteje datum, ko je tujec pomanjkljivost v vlogi odpravil oziroma jo dopolnil. Če tujec vloge v danem roku ne dopolni, jo UE s sklepom zavrže. Prav tako se postopek ustavi s sklepom, če tujec svoj zahtevek umakne (134. člen ZUP).

Tujec je dolžan v prošnji za izdajo dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje podati UE naslednje podatke: osebne podatke (EMŠO, če mu je določen, priimek in ime, priimek pred sklenitvijo zakonske zveze, spol, rojstni datum, rojstni kraj, državljanstvo, zakonski stan, poklic), zadnje stalno oziroma začasno prebivališče v tujini ali v RS (država, kraj, ulica ali hišna številka), sedanje začasno ali stalno prebivališče v RS (naselje, ulica in hišna številka), datum vstopa na območje Slovenije, razlog in namen prebivanja v Sloveniji, načini zagotovitve (viri) sredstev za preživljanje, vrsto in številko potnega lista oziroma druge listine, na podlagi katere je prestopil državno mejo, datum in kraj izdaje ter njeno veljavnost, datum vložitve zahtevka in lastnoročni podpis. Tujec je prav tako dolžan priložiti fotografijo predpisane velikosti, ki kaže pravo podobo tujca, in dati dva prstna odtisa za njihov digitalni zajem (1. in 2. odstavek 86. člena ZTuj).

Obrazec za izdajo oziroma podaljšanje različnih vrst dovoljenja za prebivanje vsebujejo različne rubrike, ki jih mora tujec izpolniti. Poleg vloge, na kateri mora biti naveden namen za prebivanje (2. odstavek 27. člena ZTuj), mora tujec UE predložiti potrebne listine in dokazila, ki so določena na podlagi ZTuj. Tujec, ki želi v RS prebivati, mora imeti veljavno potno listino, katere veljavnost je najmanj tri mesece daljša od nameravanega prebivanja v RS, ustrezno zdravstveno zavarovanje in zadostna sredstva za preživljanje v času prebivanja v državi (tujec mora imeti mesečno zagotovljen dohodek najmanj v višini, kolikor znaša osnovni znesek minimalnega dohodka v Sloveniji). Tujec mora poleg teh pogojev izpolnjevati tudi pogoje, ki se s ZTuj zahtevajo za izdajo posamezne vrste dovoljenja za prebivanje (3. odstavek 27. člena ZTuj). Ko tujec vlogo vloži na UE, mu uradna oseba izda potrdilo o vloženi prošnji za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje v RS, to potrdilo velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve UE (3. odstavek 47. člena ZTuj). Tujec, ki je pravočasno vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za

prebivanje oziroma za izdajo nadaljnjega dovoljenja, sme ostati v državi, dokler o njegovi prošnji ni odločeno.

4.2 UGOTOVITVENI POSTOPEK

Bistvo ugotovitvenega postopka se nanaša na ugotavljanje dejstev, ki so merodajna za odločitev v zadevi. Katera so ta dejstva, pa določa ZTuj (področni predpis).

Namen ugotovitvenega postopka je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni zadevi, in strankam (tujcem) omogočiti, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. V tem postopku še posebej pridejo do izraza načelo materialne resnice, načelo zaslišanja stranke ter varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 285). Poleg načel ZUP v ugotovitvenem postopku še posebej pridejo v poštev načela, kot so preiskovalno in razpravno načelo, načelo posrednosti in neposrednosti, načelo koncentracije in načelo javnosti. Ta del postopka za razliko od ostalih faz postopka teče tudi ustno, ne samo pisno.

Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko ves čas trajanja postopka ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe; tudi o tistih, ki v postopku še niso bila navedena, lahko odredi po uradni dolžnosti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev konkretne zadeve, in prav tako lahko prilagodi vodenje upravnega postopka, tako da ustreza konkretnemu primeru (139. člen ZUP). Na področju tujcev uradna oseba ugotavlja dejstva in okoliščine, ki jih kot take določa ZTuj. Če v postopku ne gre za splošno znana dejstva, mora tujec za svoje navedbe predlagati dokaze in jih, če je to mogoče, predložiti. Če tujec tega ne stori, zahteva od njega to uradna oseba, ki vodi postopek (2. odstavek 140. člen ZUP).

ZUP določa dva tipa ugotovitvenega postopka; posebni ter skrajšani ugotovitveni postopek.

4.2.1 Skrajšani ugotovitveni postopek

Praviloma se mora voditi posebni ugotovitveni postopek, skrajšani pa pride v poštev le v zakonsko določenih izjemnih položajih.

Skrajšani ugotovitveni postopek ne vsebuje zaslišanja strank, v njem se ne izvaja ustna obravnava, ne izvajajo se dokazi s pričami in izvedenci niti z ogledi (Jerovšek, 2009, str. 132).

Razlogi, o katerih lahko organ odloča po skrajšanem postopku, so določeni v 144. členu ZUP, in sicer npr. če se da dejansko stanje ugotoviti v celoti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi (na primer na podlagi priloženih vseh potrebnih dokazil), ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana (v skrajšanem ugotovitvenem postopku je tako

mogoče odločiti tudi, ko postopek teče po uradni dolžnosti), ali če se da ugotoviti stanje zadeve na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravih koristi. To je takrat, ko dajejo uradni podatki zadostno podlago za odločitev (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 295–296).

4.2.2 Posebni ugotovitveni postopek

Posebni ugotovitveni postopek se izvede v vseh primerih, razen v primerih ko je po zakonu dovoljen skrajšani ugotovitveni postopek. Posebni ugotovitveni postopek²² se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev zadeve (to izhaja iz materialnega predpisa, na podlagi katerega se odloča v posamezni upravni zadevi), ali zato, da se da strankam da možnost, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Izvede se takrat, ko je treba opraviti kakšno dejanje v postopku – na primer zaslišati pričo, ali ko je treba »uporabiti« načelo zaslišanja stranke. Ta postopek se izvede, ko se ne more odločiti po skrajšanem postopku, organ pa ne sme izdati odločbe, dokler ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere opira odločbo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 296–297).

Posebni ugotovitveni postopek na področju tujcev se vodi v pravno in dejansko bolj zahtevnih situacijah, zlasti če UE posega v pravni položaj tujcev oziroma če se navedbe tujcev in UE razlikujejo oziroma se ne skladajo. ZUP za posebni ugotovitveni postopek daje čas do dveh mesecev za izdajo odločbe. Prav tako ZTuj določa, da kadar mora UE zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje ali potrdila izvesti poseben ugotovitveni postopek, mora o prošnji odločiti najpozneje v treh mesecih (2. odstavek 69. člen ZTuj).

V letu 2007 so na UE Domžale na področju urejanja zadev tujcev obravnavali skupaj 1.595 zadev. Od tega je bilo izdanih 312 dovoljenj za prvo prebivanje tujcem (vloge iz DKP), 531 podaljšanj dovoljenj za začasno prebivanje tujcem iz vseh razlogov, 235 izdanih dovoljenj za stalno prebivanje tujcem, 55 izdanih potrdil o prijavi prebivanja za državljane EGP in 47 izdanih osebnih izkaznic za tujce. Izdajo navedenih dovoljenj za prebivanje je UE Domžale vodila po posebnem ugotovitvenem postopku. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku je UE Domžale vodila postopke za prenos nalepk tujca iz starega potnega lista v novi potni list, in sicer 290 prenosov nalepk za državljane BIH, 100 izdanih dovoljenj in prenosov dovoljenj za prebivanje družinskim članom slovenskega državljanina in 11 izdanih dovoljenj in prenos dovoljenj za stalno prebivanje za državljane EGP (Poročilo o delu UE Domžale za leto 2007, str. 25).

V UE Domžale so v letu 2008 na področju urejanja zadev tujcev obravnavali 2.135 zadev, od tega je bilo izdanih 271 dovoljenj za prvo prebivanje tujca v RS, 1.071 podaljšanj dovoljenj za začasno prebivanje, 127 potrdil o prijavi prebivanja za državljane EGP, 131 dovoljenj za prebivanje za družinskega člana slovenskega državljanina, 15 dovoljenj za družinskega člana Evropskega gospodarskega prostora, 3

²² Primer sodbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, U1032/92, z dne 18. 3. 1993, VS 10048.

dovoljenja za stalno prebivanje za državljane EGP in 65 osebnih izkaznic za tujca. Te postopke je UE vodila po posebnem ugotovitvenem postopku, po skrajšanem ugotovitvenem postopku je UE izdala 130 dovoljenj in prenosov nalepk za stalno prebivanje in 179 prenosov nalepk za državljane BIH iz starega potnega lista v novi potni list. Prav tako je UE Domžale v letu 2008 izdala 2 odločbi o zavrnitvi zahteve, 113 odločb o razveljavitvi dovoljenja za prebivanje, 34 sklepov o ustavitvi postopka razveljavitve dovoljenja za prebivanje, 19 sklepov o ustavitvi postopka za izdajo dovoljenja za prebivanje, 14 zahtevkov za pravno pomoč in 10 odstopljenih zahtev, ki so jih odstopili drugim pristojnim organom (Poročilo o delu UE Domžale za leto 2008, str. 27).

V prvi polovici preteklega leta je bilo tako v celotnem slovenskem prostoru kakor tudi na območju UE Domžale zaznati izrazito povečanje števila vlog za izdajo dovoljenj za prvo prebivanje zaradi zaposlitve ali dela predvsem državljanov iz Kosova in Srbije, vloženih tako na UE kakor tudi na Veleposlaništvu RS v Skopju in Beogradu. V UE Domžale so v letu 2009 na področju urejanja zadev tujcev imeli v reševanju skupaj 2.193 upravnih zadev, od tega 1.375 vlog za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje tujca v RS, 72 vlog za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tujca v RS, 133 vlog za izdajo potrdila o prijavi prebivanja za državljane EGP, 98 vlog za izdajo osebne izkaznice za tujca in 29 vlog za izdajo potrdila za udeležbo na tečajih in izpitih iz slovenskega jezika. Od 1.375 vlog za izdajo ali podaljšanje dovoljenj za začasno prebivanje je bilo ugodno rešenih 1.288 zahtevkov, 25 zahtevkov je bilo zavrnjenih, 4 zahtevki so bili zavrnjeni in 42 postopkov je bilo ustavljenih. Vseh 72 vlog za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje je bilo ugodno rešenih. Od 133 vlog za izdajo potrdila o prijavi prebivanja za državljane EGP je bilo ugodno rešenih 131 zahtev, en postopek je bil ustavljen in ena zadeva odstopljena drugi UE. V letu 2009 je bilo 348 razveljavljenih dovoljenj za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela ali opravljanja sezonskega dela državljanom Srbije, Kosova in Makedonije ter zavrnjenih 25 vlog za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje zaradi zaposlitve ali dela. Te postopke je UE vodila po posebnem ugotovitvenem postopku. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku je bilo vodenih 167 postopkov, in sicer vlog za prenos dovoljenj za začasno ali stalno prebivanje tujca v novi potni list (Poročilo o delu UE Domžale za leto 2009, str. 39). Republika Makedonija je pričala z zamenjavo potnih listin že 2007 in menjava še traja, državljani Republike Kosova so po osamosvojitvi februarja 2008 pričeli množično menjati srbske potne liste za kosovske in je zamenjava potekala do 31. 12. 2009, v drugi polovici leta 2009 pa so z zamenjavo potnih listin pričeli v BIH, zato je UE Domžale beležila porast prenosov dovoljenj za prebivanje v nove potne listine tujcev.

Nosilec ugotovitvenega postopka na področju tujcev je UE, katero ZUP zavezuje, da pridobi podatke iz uradnih evidenc, ne pa da to zahteva od tujcev. UE torej ne sme izdati dovoljenja za prebivanje tujcu, preden da tujcu možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev. Da je to možnost tujcu dala, mora biti razvidno iz upravnih dokumentov, kot so uradni zaznamki, vabila stranki idr. (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 298). Če tujcu ta možnost ni dana, gre za eno

od sedmih absolutnih postopkovnih bistvenih napak v postopku (2. odstavek 237. člena ZUP).

Osrednje in najpomembnejše procesno dejanje v posebnem ugotovitvenem postopku je ustna obravnava. Ustna obravnava pomeni sklic vseh udeležencev postopka na narok. Ustna obravnava se opravi na sedežu UE, ki vodi postopek (160. člen ZUP). Cilj ustne obravnave je predvsem zaščititi dejansko stanje. Na ustni obravnavi uradna oseba zasliši tujca in o ugotovljenih dejstvih zapiše uradni zaznamek ali zapisnik, ki je kasneje uradni osebi podlaga za odločitev. V 154. členu ZUP je določeno, da mora uradna oseba razpisati ustno obravnavo v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence. Ustna obravnava je praviloma javna, razen če področni zakon določi izključitev javnosti iz ustne obravnave. O izključitvi javnosti uradna oseba izda sklep (155. člen ZUP). O ustni obravnavi se piše zapisnik (74. člen ZUP).

4.3 DOKAZOVANJE

Dokazovanje pomeni dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov. Predmet dokazovanja so dejstva, katerih obstoj je osnova za izdajo odločbe. Namen dokazovanja je, da se uradna oseba prepriča o resničnosti ali neresničnosti dejstev in okoliščin (Grafenauer, 2001, str. 141–142).

Ali je treba kakšno dejstvo dokazati, odloča uradna oseba glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitev o zadevi. Katera dokazila in ali bodo uporabljena v konkretnem primeru in v kakšnem vrstnem redu se bodo izvajala, odloča uradna oseba, ki vodi postopek. Seveda pa je uradna oseba, ki vodi postopek, pri tem vezana na materialni predpis, kot je ZTuj na področju tujcev (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 310). ZTuj določa, katera dejstva je treba dokazati in tudi s kakšnimi dokazili.

Uradna oseba, ki vodi postopek na področju pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje tujcev, mora, kot to določa ZTuj, uporabiti ista dokazna sredstva, kot jih določa ZUP. In sicer so ta dokazna sredstva: listine, priče, izjave strank, izvedenci in ogled (drugi odstavek 164. člena ZUP).

Listina je kakršen koli zapis na katerem koli materialu. Z vidika dokazne moči pa zakon loči med javno in zasebno listino. Javne listine so tiste, za katere velja domneva resničnosti, lahko pa se dokazuje nasprotno, toda dokazno breme je tedaj na osebi, ki izpodbija resničnost listine. Da se neka listina šteje za javno, mora izpolnjevati štiri pogoje, in sicer vse hkrati: izdajatelj listine je lahko le oblastni organ, listina mora biti izdana v okviru izdajateljeve pristojnosti, listina mora imeti neko obličnost, predvsem predpisane sestavine, listina mora nekaj potrjevati (169. člen ZUP).

Listine so bodisi časovno neomejene (npr. rojstni list) ali časovno omejene (npr. poročni list). Če gre za časovno omejene listine, v dokaznem postopku veljajo le

določen čas. Listina, izdana za javno listino, ima ob pogoju vzajemnosti in ob pogoju, da je overjena po predpisih, enako dokazno moč kakor domača javna listina (2. odstavek 177. člena ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 344). V dokaznem postopku na področju izdajanja različnih vrst dovoljenja za prebivanje mora tujec kot dokazilo uradni osebi predložiti naslednje listine:

- veljavno potno listino, katere veljavnost mora biti najmanj tri mesece daljša od nameravanega prebivanja v RS,
- overjeno fotokopijo prve strani potnega lista,
- listino v obliki ustreznega zdravstvenega zavarovanja,
- delovno dovoljenje, izdano s strani Zavoda za zaposlovanje Republike Slovenije (overjena fotokopija),
- pogodbe o zaposlitvi,
- plačilne liste, iz katerih so razvidna sredstva za preživljanje,
- potrdilo, da zoper tujca v matični državi ne teče kazenski postopek,
- potrdilo, da zoper tujca v RS ne teče kazenski postopek,
- izpisek iz rojstne matične knjige na mednarodnem obrazcu (rojstni list),
- izpisek iz poročne matične knjige na mednarodnem obrazcu (poročni list) in druge listine, ki so potrebne za izdajo posameznih vrst dovoljenja (27. člen ZTuj).

Kot drugo dokazno sredstvo v dokaznem postopku na področju pridobitev različnih vrst dovoljenja za prebivanje tujcev lahko uradna oseba uporabi priče. Zakon določa, da je priča lahko katera koli oseba, ki je sposobna znavanja in obnove znanega (181. člen ZUP). Pričo kot tako določi UE, ki vodi postopek na področju pridobitve dovoljenja za prebivanje tujca z vabilom na ustno obravnavo.

Naslednje dokazno sredstvo je izjava strank. Izjava strank je praviloma subsidiarno dokazno sredstvo, kar pomeni, da se uporabi le, če ni na voljo drugih dokazil oziroma v malo pomembnih zadevah, kjer bi se sicer uporabila druga neekonomična dokazila (188. člen ZUP). Stranko se mora, preden da izjavo, opozoriti na kazensko in materialno odgovornost, če bi se pozneje pokazalo, da je dala lažno izjavo. Odločba bo glede dejanskega stanja oprta na njeno izjavo (Jerovšek, 2009, str. 149).

4.4 IZDAJA DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE OB ZAKLJUČKU POSTOPKA NA 1. STOPNJI

Ko se ugotovitveni postopek in dokazovanje konča, se na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev pristopi k odločanju. Odločanje pomeni neposredno uporabo materialnega predpisa na ugotovljeno dejansko stanje konkretnega in posamičnega primera – rezultat tega pa je odločba (Grafenauer, 2001, str. 155).

4.4.1 Splošno o odločbi

Odločba pomeni akt uporabe prava, ki ustvarja konkretno in posamično upravno določitev oziroma normo. Izdaja odločbe je najpomembnejše dejanje in najpomembnejše pisanje v upravnem postopku. Upravna odločba je torej pravni,

avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen akt. Z odločbo se odloči o vseh zahtevkih stranke, tudi če je postopek začel po uradni dolžnosti (2. odstavek 207. člena ZUP).

Značilnosti upravne odločbe so naslednje (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 335–336):

- izda jo pristojni organ (na upravnem področju v zadevah, ki se nanašajo na tujce, je kot prvostopenjski organ pristojna UE za izdajo različnih vrst dovoljenja za prebivanje tujcev v RS);
- nastane z uporabo abstraktnega in splošnega predpisa za konkreten in posamičen primer, torej v konkretni upravni zadevi;
- je konkreten in posamičen upravni akt oziroma pravna odločitev, ki ima pravne učinke. Z njo se pravica, obveznost ali pravna korist ustanavlja, spreminja, odpravlja (konstruktivna odločba), ugotavlja (deklarativne) ali odklanja sprememba pravnega stanja (negativna odločba);
- je oblasten akt oziroma odločitev organa, ki pri tem nastopa »z močnejšo voljo«, avtoritativno in enostransko;
- pomeni odločitev o konkretni pravici, obveznosti in pravni koristi individualno določenega posameznika oziroma drugih strank v upravnem postopku.

Odločba se izda pisno, ustno pa zgolj res izjemoma, kadar je to potrebno za izvedbo nujnih ukrepov v javnem interesu. Tudi če je odločba ustna, mora organ v 8. dneh pripraviti pisni odpravek odločbe (3. odstavek 211. člena ZUP). Odločba se izda v toliko izvornikih, kolikor je strank v postopku, in še za organ (5. odstavek 210. člena ZUP). Odločba je formalen – obličen upravni akt, ker mora biti izdana v pisni obliki in mora imeti predpisane sestave dele. Sestavni deli pa morajo imeti predpisane sestavine – stroga formalnost (Jerovšek, 2009, 152). ZUP določa, da ima pisna odločba šest sestavnih delov, in sicer (3. odstavek 210. člen ZUP):

- uvod,
- naziv,
- izrek (dispozitiv),
- obrazložitev,
- pouk o pravnem sredstvu, ter če se izda v fizični obliki
- podpis uradne osebe in žig organa, oziroma
- če se izda v elektronski obliki varen elektronski podpis uradne osebe in organa, overjen s kvalificiranim potrdilom.

Poleg tega ZUP opredeljuje tudi sestavne dele sestavnih delov. Če je odločba pomanjkljiva, če katere izmed predpisanih sestavin ne vsebuje, so posledice različne, odvisno od tega, kaj manjka, praviloma pa je taka odločba izpodbojna. To pomeni, da se jo lahko s pravnimi sredstvi odpravi npr. s pritožbo. Če katera sestavina odločbe manjka, gre običajno za položaj, ki ga ZUP opredeljuje kot »odločbe se ne da preizkusiti«, to pa je ena od sedmih bistvenih postopkovnih napak v postopku. Vsaka odločba pa mora poleg sestavin, ki jih določa ZUP, obsegati tudi druge sestavine, ki jih določajo področni predpisi, Uredba o upravnem poslovanju in Zakon o upravnih taksah (Ur. l. RS, št. 8/2000, št. 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1,

45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 40/2004-UPB1, 91/2005, 114/2005-UPB2, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 popr.), 14/2007, 42/2007-UPB3, 126/2007) (v nadaljevanju ZUT). Po Uredbi o upravnem poslovanju mora vsaka odločba vsebovati glavo organa, ki odločbo izdaja, datum izdaje in številko dokumenta in na koncu navedbe odredbe o vračanju te odločbe. Odločbo mora organ vročiti stranki v izvorniku.

Odločbo na področju zadev, ki se nanašajo na prebivanje tujcev v RS, UE izda v obliki različnih vrst dovoljenj za prebivanje. UE v postopku pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje odloča na podlag dejstev in okoliščin, ki so ji znani v RS, če pa je v posameznih premerih potrebno, pa lahko odloča tudi na podlagi dejstev in podatkov organov RS v tujini. O prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje in potrdila o prijavi prebivanja mora UE odločati čim prej, in sicer najpozneje v enem mesecu od prejema popolne prošnje. Kadar pa UE zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja ali potrdila izvaja posebni ugotovitveni postopek, pa ima tri mesece časa za izdajo odločbe (2. odstavek 69. člena ZTuj).

Izdajo odločb v obliki dovoljenja za prebivanje določa ZTuj oziroma drugi podzakonski predpisi, kot so Pravilnik o načinu izvajanja zakona o tujcih (Ur. list RS, št. 52/94, 61/99, 45/00, 90/06), Navodilo o vsebini, obliki, načinu izdaje in razveljavitve oziroma prenehanje dovoljenja za prebivanje (Ur. list RS, št. 45/00, 43/04, 70/07), Navodilo o vsebini in formatu vizuma (Ur. list RS, št. 45/00, 43/04) kot tudi številne direktive, ki urejajo tovrstno področje.

Dovoljenja za različne vrste prebivanja tujcev iz tretjih držav v RS UE izda v obliki nalepke (slika 1), velikosti 74 x 105 mm, tako da uradna oseba nalepi odločbo v obliki nalepke v tujčevo potno listino in z njo lahko tujec zakonito prebiva v RS do izteka njene veljavnosti (3. člen Navodilo o vsebini, obliki, načinu izdaje in razveljavitve oziroma prenehanju dovoljenja za prebivanje). Dovoljenje za prebivanje v obliki nalepke vsebuje podatke o vrsti dovoljenja za prebivanje, namenu, zaradi katerega je dovoljenje izdano, roku veljavnosti, osebne podatke ter fotografijo tujca, ki mu je bilo dovoljenje za prebivanje izdano, in podatke o kraju in datumu izdaje dovoljenja za prebivanje. 6. odstavek 27. člena ZTuj določa, da se dovoljenje za prebivanje, razen dovoljenja za prvo prebivanje, lahko izda v obliki odločbe, če tujec nima ali si ne more priskrbeti potne listine svoje matične države, seveda pod pogojem, da njegova istovetnost ni sporna.

Slika 1: Dovoljenje za prebivanje v obliki nalepke



Vir: UE Domžale (2010)

4.4.2 Vrste dovoljenj za prebivanje

Tujec, ki želi v RS prebivati dalj časa, potrebuje dovoljenje za prebivanje v RS, katerega izda UE. Dovoljenje za prebivanje se izda kot:

- dovoljenje za začasno prebivanje ali
- dovoljenje za stalno prebivanje.

Dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda samo za določen namen in določen čas, medtem ko se dovoljenje za stalno prebivanje izda brez omejitev glede trajanja in namena bivanja v RS. Tujec, ki ima v RS dovoljenje za stalno prebivanje, ima status rezidenta²³ za daljši čas, kar se na dovoljenju tudi označi (26. člen ZTuj).

4.4.2.1 Dovoljenje za prvo prebivanje

Dovoljenje za prvo prebivanje v RS se izda kot dovoljenje za začasno prebivanje in ga tujec mora pridobiti pred svojim vstopom v RS (1. in 2. odstavek 28. člena ZTuj). Da tujec mora prvo dovoljenje za prebivanje pridobiti pred svojim vstopom v RS, določa Uredba Sveta (ES) št. 539/2001²⁴ z dnem 15. marec 2001.

Vlogo za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje mora tujec vložiti pri DKP RS v tujini²⁵ ali pa pri pristojnem organu, če tako določa ZTuj (3. odstavek 28. člena ZTuj).

²³ Rezident za daljši čas je tujec, ki ni državljan države članice EU, ima pa v državi članici EU dovoljenje za stalno prebivanje, izdano z veljavnostjo najmanj pet let, na predpisanem obrazcu EU o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, na katerem je v prvi vrsti označeno, da je rezident za daljši čas (Rakočević in Debelak, 2008, str. 154).

²⁴ Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 z dnem 15. marec 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizum, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve.

²⁵ Primer sodbe Upravnega sodišča RS št. U2289/2208 z dne 18. 2. 2009 UL 0002895.

Postopek na DKP RS v tujini je opredeljen v 65. a členu ZTuj. Tovrstno dovoljenje za prebivanje se ne sme izdati za daljši čas od enega leta (4. odstavek 28. člena ZTuj).

Vloga za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje v RS mora vsebovati veljavno potno listino ter druge listine in dokazila, s katerimi se utemeljuje izdaja dovoljenja. Ko DKP RS v tujini sprejme popolno vlogo, jo pošlje pristojni UE, ki je v konkretnem primeru pristojna za reševanje vloge. Gre za UE, v kateri tujec namerava prebivati v RS. Vložena prošnja mora biti popolna, vsebovati mora vsa predpisana dokazila in dokumente. DKP RS v tujini je dolžno prosilca opozoriti na manjkajoče ali pomanjkljive dokumente in morebitna dokazila, ki manjkajo, preden pošlje prošnjo pristojni UE v RS v reševanje. Po določbah ZUP roki začnejo teči potem, ko DKP RS v tujini sprejme popolno vlogo in jo posreduje UE v reševanje (2. odstavek 65. a člena ZTuj). V primeru, če UE dobi vlogo, ki ni popolna, oziroma če ugotovi, da mora prosilec vlogo dopolniti, o tem pošlje vabilo tujcu v pisni obliki ali ga povabi ustno po telefonu, naj vlogo dopolni. V primeru, ko je potrebno tujca zaslišati, pošlje UE DKP RS v tujini prošnjo za zaslišanje stranke. V tem pisanju UE navede točna vprašanja, katera naj DKP RS v tujini zastavi tujcu, in točno navede, s katerimi dejstvi in ugotovitvami naj tujca seznanijo.

Če tujec izpolnjuje pogoje za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje oziroma če je to vse razvidno iz vloge in priloženih dokumentov oziroma listin, UE izda dovoljenje v obliki nalepke, katero po hitri pošti posreduje DKP RS v tujini. DKP RS v tujini tujcu vroči dovoljenje za prebivanje v obliki nalepke osebno oziroma njegovemu zakonitemu zastopniku. Ko se tujcu vroči dovoljenje za prebivanje, ta podpiše vročilnico, katero DKP RS v tujini posreduje UE.

Po ZUT znaša taksa za prvo prebivanje 80 EUR, če je vložena pri DKP RS v tujini, in 31,91 EUR (od tega 3,55 EUR za prošnjo in 28,36 EUR za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje), če je prošnja za izdajo prvega dovoljenja za prebivanje vložena pri UE. Za izdano dovoljenje za prebivanje, ki se izda v obliki nalepke, se plača tiskovina v višini 5,42 EUR.

4.4.2.2 Dovoljenje za začasno prebivanje

Dovoljenje za začasno prebivanje se izda tujcu, ki namerava v RS prebivati iz naslednjih razlogov:

- zaposlitve ali dela,
- združitve družine,
- sezonskega dela,
- študija, izobraževanja, specializacije ali strokovnega usposabljanja,
- drugih upravičenih in z zakonom, mednarodnimi akti ali mednarodnimi načeli in običaji utemeljenih razlogov (1. odstavek 30. člena ZTuj).

Dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda tudi (2. odstavek 30. člena ZTuj):

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

Navedeni primeri in razlogi za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje so tista nujna prava podlaga, zaradi katere lahko UE takšno vrsto dovoljenja izda. Tujec, ki prosi za tovrstno dovoljenje, mora namen oziroma razloge, zaradi katerih želi prebivati v RS, na predpisan način tudi utemeljiti. Predložiti mora ustrezne dokaze o izpolnjevanju splošnih in posebnih pogojev. Namen zaposlitve ali dela je gotovo najpomembnejši razlog za priseljevanje tujcev, zlati tistih iz nerazvitih v razvite države (Debelak in Rakočević, 2008, str. 155).

Dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda za čas, ki je potreben za izpolnitev namena bivanja, vendar največ za eno leto (3. odstavek 30. ZTuj).

Vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje iz istega namena ali za izdajo nadaljnega dovoljenja za začasno prebivanje iz drugega namena mora tujec vložiti pri pristojni UE, kjer ima prijavljeno začasno prebivališče pred pretekom roka, do katerega velja. Za podaljšanje dovoljenja veljajo enaki pogoji kot pri njegovi izdaji. O tem odloča UE, ki je dovoljenje izdala. Razlika med prvim dovoljenjem in njegovim podaljšanjem pa je v tem, da se prošnja za podaljšanje vedno vloži neposredno pri pristojni UE v državi. S podaljšanjem dovoljenja za začasno prebivanje ni mogoče spremeniti namena, zaradi katerega je bilo dovoljenje izdano. V primeru, ko želi imetnik določenega dovoljenja spremeniti namen, mora pravočasno, to je pred pretekom veljavnosti dovoljenja, ki ga ima, zaprositi za izdajo t. i. nadaljnega dovoljenja (Debelak in Rakočević, 2008 str. 162). Če tujec ta rok zamudi, izgubi pravico do začasnega prebivanja v RS in mora državo zapustiti (3. odstavek 31. člena ZTuj). Če države ne zapusti v predpisanem roku, je v državi nezakonito. Kot izhaja iz sodne prakse VS 11979, sodba VS RS, št. U 1367/94-4 z dne 29. 11. 1995²⁶, je na podlagi 15. člena ZTuj moral tujec vložiti vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje pred iztekom roka, do katerega je dovoljenje veljalo. Z zakonom je določen materialni rok, ki ga mora tujec upoštevati. Zamuda tega roka ima za tujca posledico izgube pravice za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. Po presoji sodišča s sodbo VS RS, št. U 17721/94 z dne 11. 10. 1995, VS 11829 je tožena stranka pravilno odločila, ko je vlogo tožnika zavrgla z obrazložitvijo, da je zamudil prekluzivni rok. Tožbena navedba, da tožnica ni bila seznanjena s prekluzivnim rokom, na odločitev ne more uspešno vplivati.

Ko sem opravljala počitniško delo na UE na oddelku za upravnopravne notranje zadeve, v referatu za tujce, je bilo veliko takih vlog, ki so bile vložene prepozno. S pretekom tega materialnega roka tujec izgubi pravico do uvedbe postopka. Na podlagi 1. odstavka 129. člena ZUP se takšna vloga zavrže s sklepom. UE oziroma uradna oseba tujcu, če pravočasno vloži vlogo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje ali za izdajo nadaljnega dovoljenja, izda potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje, dokler ni o njegovi vlogi odločeno (3. odstavek 47. člena ZTuj).

²⁶ Glej več ZUP s komentarjem (po Breznik, Štucin in Marflak, 2008, str. 310–311).

Tujec, ki želi v RS prebivati na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, mora imeti veljavno potno listino, katere veljavnost mora biti najmanj tri mesece daljša od nameravanega prebivanja v RS, ustrezno zdravstveno zavarovanje in zadostna sredstva za preživljanje v času prebivanja v RS, mesečno najmanj v višini, kolikor znaša minimalni znesek dohodka v RS (to dokaže npr. z pogodbo o zaposlitvi oziroma delovnim dovoljenjem). UE poleg splošnih pogojev, ki so določeni v 3. odstavku 27. člena ZTuj, preveri, ali obstajajo še kateri drugi razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje. Ti pogoji so opredeljeni v 43. členu ZTuj, in sicer na primer: če obstajajo razlogi za domnevo, da tujec po izteku veljavnosti dovoljenja ne bo prostovoljno zapustil države, obstajajo resni razlogi za sum, da utegne pomeniti nevarnost za javni red in mir in varnost ali mednarodne odnose RS; ali če se v postopku izdaje dovoljenja za prebivanje ugotovi, da tujec prihaja z območij, kjer razsajajo nalezljive bolezni z možnostjo epidemije. Zaradi teh razlogov mora tujec k svoji vlogi predložiti tudi potrdilo pristojnega sodišča v RS, da ni v kazenskem postopku. Če tujec tega potrdila ne predloži, mora UE po uradni dolžnosti na podlagi 139. člena ZUP potrdilo pridobiti. Tujec, ki mu je bilo dovoljenje za začasno prebivanje izdano, lahko v RS prebiva samo v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo dovoljenje izdano (5. odstavek 30. člena ZTuj).

Dovoljenje za prebivanje se vroči osebno tujcu, za katerega se izda, oziroma njegovemu zakonitemu zastopniku (7. odstavek, 27. člena ZTuj). Vročitev uradna oseba opravi tako, da dovoljenje v obliki nalepke nalepi v tujčevo potno listino. Tujec mora ob sprejemu dovoljenja podpisati vročilnico, ki se hrani v spisu dokumentov. Prvo dovoljenje za začasno prebivanje, ne glede na to, ali je za tujca v RS zaprosil njegov delodajalec (npr. sezonsko delo, čezmejno opravljanje storitev z napoteni delavci), mora biti osebno vročeno tujcu oziroma njegovemu zakonitemu zastopniku na DKP RS v tujini.

Dovoljenje za prebivanje postane dokončno, ko ga ni mogoče več izpodbijati s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom (224. člen ZUP). Gre za pravno stanje odločbe v obliki dovoljenja za prebivanje na določen dan oziroma točen datum. Dovoljenje za prebivanje v RS postane dokončno, ko je pritožba izčrpana oziroma ni bila vložena, ali se je tujec pritožbi odpovedal, in sicer (Jerovšek, 2009, str. 168):

- ko se dovoljenje za prebivanje vroči tujcu, če pritožba ni dovoljena,
- ko se pravici do pritožbe odpovejo vse stranke,
- z vročitvijo, v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena, če se stranka oziroma tujec odpove pritožbi pred vročitvijo,
- ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena,
- ko se stranki vroči drugostopenjska odločba, s katero je pritožba zavrnjena, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže.

Upravna odločba oziroma dovoljenje za prebivanje postane pravnomočno, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali v drugem sodnem postopku pred kakšnim drugim sodiščem. Pravnomočno odločbo je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo z izrednimi pravnimi sredstvi (Jerovšek, 2009, str. 169–170).

Dovoljenje za začasno prebivanje preneha, če:

- preteče njegova veljavnost ali če je razveljavljeno,
- je tujcu odpovedano prebivanje,
- je tujcu v RS izrečena pravnomočna stranska kazen izгона tujca iz države ali če je tujcu druga država članica EU izrekla pravnomočno odločitev o izgonu, zaradi katere bo prisilno odstranjen iz RS,
- se tujec odreče dovoljenju, in sicer z dnem podane izjave o odreku,
- tujec pridobi državljanstvo RS,
- tujec pridobi dovoljenje za stalno prebivanje,
- tujec pred pretekom veljavnosti dovoljenja za prebivanje pridobi novo dovoljenje za začasno prebivanje,
- tujec umre (1. odstavek 45. člena ZTuj).

Dovoljenje za začasno prebivanje razveljavi pristojna UE, ki ga je izdala, ali pristojni organ na območju katerega tujec prebiva (2. odstavek 44. člena ZTuj). Dovoljenje za začasno prebivanje se razveljavi, če (1. odstavek 44. člena ZTuj):

- se naknadno ugotovi, da so obstajali razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja,
- naknadno nastopijo razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja,
- je tujec namenoma dal napačne podatke o svoji istovetnosti ali druge netočne podatke ali je namenoma prikril okoliščine, ki so pomembne za izdajo dovoljenja.

UE lahko po uradni dolžnosti kadar koli, vendar le v času veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje, uvede postopek razveljavitve dovoljenja za prebivanje. V njem uradna oseba ugotavlja, ali tujec še vedno izpolnjuje pogoje za tovrstno dovoljenje za prebivanje. Dovoljenje za začasno prebivanje UE razveljavi, če ugotovi, da je tujec namenoma dal napačne podatke o svoji istovetnosti, ali če je namenoma prikril okoliščine, ki so pomembne za izdajo dovoljenja (2. odstavek 44. člena ZTuj).

V praksi največkrat UE uvedejo postopek o razveljavitvi dovoljenja za začasno prebivanje iz razlogov zaposlitve ali sezonskega dela, in sicer tako, da po uradni dolžnosti Zavod za zaposlovanje RS obvesti UE, na območju katere ima tujec prijavljeno prebivališče, o prenehanju delovnega dovoljenja. Takrat UE uvede postopek o razveljavitvi dovoljenja za prebivanje (44. člen ZTuj).

UE izda odločbo o prenehanju dovoljenja za začasno prebivanje, ki mora vsebovati predpisane sestavine, kot to določa 3. odstavek 210. člena ZUP. V odločbi UE določi rok, v katerem mora tujec zapustiti RS, vendar mora pri tem upoštevati čas, v katerem lahko tujec to stori; ta rok ne sme biti daljši od 3 mesecev (4. odstavek 47. člena ZTuj). V pouk o pravnem sredstvu mora uradna oseba navesti, da se lahko tujec zoper odločbo pritoži na MZN v 8 dneh po vročitvi odločbe (3. odstavek 44. člena ZTuj).

4.4.2.3 Dovoljenje za stalno prebivanje

Dovoljenje za stalno prebivanje se v številnih pogledih razlikuje od dovoljenj, ki se zaradi različnih namenov izdajo za začasno prebivanje. To dovoljenje vzpostavlja

bistveno tesnejšo zvezo med tujcem in RS. Pravni položaj tujcev, ki pridobijo takšno dovoljenje za prebivanje, je veliko bolj stabilen in trajen kot v primeru dovoljenj za začasno prebivanje (Rakočević, 1999, str. 114).

Dovoljenje za stalno prebivanje se lahko izda tujcu, ki pet let neprekinjeno prebiva v RS, na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, če izpolnjuje pogoje, ki so določeni z ZTuj, in če ni razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje (1. odstavek 41. člena ZTuj). Tovrstno dovoljenje za prebivanje se lahko izda tujcu, ki nima veljavnega potnega lista in si tega ne more priskrbeti iz svoje matične države, pod pogojem da njegova istovetnost ni sporna (6. odstavek 27. člena ZTuj).

ZTuj določa, katerim kategorijam tujcev se lahko pred pretekom petletnega neprekinjenega prebivanja²⁷ v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje izda dovoljenje za stalno prebivanje. Te kategorije tujcev so:

- tujec, ki je slovenskega rodu,
- tujec, katerega prebivanje je v interesu RS,
- ožjim družinskim članom tujcev, ki imajo v RS dovoljenja za stalno prebivanje ali status begunca, se lahko izda dovoljenja za stalno prebivanje po dveh letih,
- tujcu, ki je prenehal status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU (2. odstavek 41. člena ZTuj).

V teh primerih se izda dovoljenje za stalno prebivanje z neomejenim časom trajanja v obliki nalepke, ki se prilepi v tujčevo potno listino. Tujec s tem dovoljenjem ima status rezidenta za daljši čas, kar je na dovoljenju tudi ustrezno označeno (4. odstavek 26. člena ZTuj).

Dovoljenje za stalno prebivanje se ne izda tujcu, ki je bil v zadnjih treh letih obsojen na zaporne kazni, katerih skupna dolžina presega eno leto, tujcu, ki v RS prebiva pet let neprekinjeno na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija ali poklicnega usposabljanja, in tujcu, ki v času odločanja o prošnji za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje v RS prebiva na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija, poklicnega usposabljanja, sezonskega dela, kot napoteni delavec ali kot dnevni delovni migrant (3. in 4. odstavek 41. člena ZTuj).

Dovoljenje za stalno prebivanje preneha veljati, če (2. odstavek 45. člena ZTuj):

- je dovoljenje razveljavljeno,
- je tujcu odpovedano prebivanje,
- je tujcu v RS izrečena pravnomočna stranska kazen izгона, če je tujcu druga država članica EU izrekla pravnomočno odločitev o izgonu, zaradi katerega bo prisilno odstranjen iz RS,
- se tujec odreče dovoljenju, in sicer z dnem, ko tujec poda izjavo, da se odreka dovoljenju za prebivanje,
- tujec pridobi državljanstvo RS,

²⁷ Primer sodbe Upravnega sodišča RS, št. U 62/2004 z dne 19. 3. 2004, UN 0020027.

- se tujec izseli ali ostane izven območja držav članic EU neprekinjeno eno leto ali dlje, razen v primerih, če je poslan na delo, študij ali zdravljenje,
- se tujec izseli ali ostane izven območja RS neprekinjeno šest let ali dlje, pri čemer občasna, kratkotrajna vračanja v RS za čas do treh mesecev ne prekinejo navedenega obdobja,
- tujec v državi članici EU pridobi status rezidenta za daljši čas,
- tujec umre.

V katerih primerih se dovoljenje za stalno prebivanje tujcu odpove, so določeni v 1. in 2. odstavku 48. člena ZTuj. Odločbo o odpovedi za stalno prebivanje izda UE, na območju katere tujec prebiva. V odločbi o odpovedi prebivanja se določi rok, v katerem mora tujec zapustiti RS, in koliko časa mu je prepovedan ponovni vstop v državo, pri čemer ta čas ne sme biti krajši od enega leta in ne daljši od pet let (1. in 2. odstavek 49. člena ZTuj). Pri odločanju o odpovedi prebivanja UE mora upoštevati dolžino prebivanja tujca v državi, njegove osebne, družinske, gospodarske in druge vezi, ki ga vežejo na RS, in posledice, ki jih bo odpoved prebivanja povzročila tujcu ali njegovi družini. Pri presoji, koliko časa je tujcu prepovedan prihod v državo, UE, ki izda odločbo o odpovedi prebivanja, upošteva vrsto in težo okoliščin, zaradi katerih je tujčevo prebivanje v RS nezaželeno. Zoper odločbo ima tujec pravico pritožbe na MNZ v roku treh dni po njeni vročitvi (4. odstavek 49. člena ZTuj). Ko postane odločba o odpovedi prebivanja izvršljiva, se to označi v tujčevo potno listino tako, da se vanjo odtisne stampiljka, ki je predpisana z Navodilom o vsebini, obliki, načinu izdaje in razveljavitve oziroma prenehanja dovoljenja za prebivanje (4. člen).

4.4.2.4 Prijava prebivanja za državljane EU

Državljan EU, ki vstopi v RS, lahko na njenem območju brez prijave prebivališča prebiva 3 mesece od dneva vstopa v državo. Če želi prebivati na ozemlju RS dlje kot tri mesece, mora pred pretekom trimesečnega obdobja prijaviti prebivanje pri krajevno pristojni UE (1. odstavek 93. c člena ZTuj).

Pristojna UE državljanu EU, ko vloži vlogo za izdajo potrdila o prijavi prebivanja, izda potrdilo o vloženi prošnji, ki mu dovoljuje prebivanje do dokončne odločitve o njegovi vlogi (2. odstavek 93.c člena ZTuj). Razlogi, zaradi katerih se lahko državljanu EU izda potrdilo o prijavi prebivanja, so (3. odstavek 93. c člena ZTuj):

- zaposlitev ali delo,
- samozaposlitev,
- izvajanje storitev,
- študij ali druga oblika izobraževanja in
- drugi razlogi.

Pogoji za izdajo potrdila o prebivanju za državljana EU kot tudi razlogi za zavrnitev izdaje potrdila so odvisni od namena, zaradi katerega se potrdilo izda. ZTuj določa pogoje in čas veljavnosti za posamezno obliko izdaje potrdila o prijavi prebivanja za državljane EU. Razloge za zavrnitev izdaje potrdila določa ZTuj, in sicer v 93. h členu. Med najpomembnejše razloge za zavrnitev izdaje potrdila o prebivanju ZTuj šteje, če bi prebivanje državljana EU v RS povzročalo nevarnost za javni red in mir, varnost ali mednarodne odnose.

Državljanu EU, ki izpolnjuje zakonsko določene pogoje, UE izda potrdilo o prijavi prebivanja z veljavnostjo pet let oziroma za čas nameravanega prebivanja v RS, če je ta krajši od pet let. Na prošnjo državljana EU, lahko UE obnovi potrdilo o prebivanju za enako časovno obdobje, kot se izda, če državljan EU seveda izpolnjuje pogoje za izdajo potrdila (1. in 2. odstavek 93. i člena ZTuj).

Izdaja dovoljenja za stalno prebivanje za državljana EU je opredeljena v 93. j členu ZTuj, kjer so tudi opredeljeni pogoji, kdaj UE izda dovoljenje za stalno prebivanje. Če državljan EU izpolnjuje vse zakonsko določene pogoje za izdajo potrdila za stalno prebivanje, mu UE izda potrdilo z neomejeno časovno veljavnostjo (5. odstavek 93. j člena ZTuj). V postopku izdaje potrdila o prijavi prebivanja, dovoljenja za stalno in dovoljenja za začasno prebivanje državljana EU se plača upravna taksa v višini, kot se plača za izdajo osebne izkaznice za državljana RS z veljavnostjo desetih let v višini 7,44 EUR. Cena obrazca izkaznice, s katero se državljanu EGP izda dovoljenje za stalno prebivanje v RS, je 2 EUR (4. odstavek 93. v člena ZTuj).

Potrdilo o prijavi prebivanja za državljanke EU, dovoljenje za začasno in stalno prebivanje za družinske člane in dovoljenje za stalno prebivanje za državljanke EU se izda v obliki izkaznice. Potrdilo o prijavi prebivanja mora vsebovati (slika 2): fotografijo osebe, kateri je dovoljenje izdano, podatke o vrsti in roku veljavnosti, priimek in ime, državljanstvo, spol in datum rojstva osebe, kateri je dovoljenje izdano.

Državljanu EU in njegovemu družinskemu članu, ki zakonito prebiva v RS, se lahko prebivanje odpove, če obstaja utemeljen sum, da bi lahko ogrožal javni red, nacionalno varnost države ali njeno ustavno ureditev. O odpovedi pristojna UE izda odločbo. Tovrstna odločba o odpovedi prebivanja se razlikuje od odločbe o odpovedi prebivanja za državljanke tretjih držav, in sicer tako, da tukaj lahko državljan EU in njegov družinski član, kateremu je bilo prebivanje odpovedano, vložijo prošnjo za skrajšanje roka, v katerem mu je prepovedan ponoven vstop v RS. Prošnji mora predložiti dokaze o pomembni spremembi okoliščin, na podlagi katerih je bila izdana odločba o odpovedi prebivanja. Zoper odločbo UE o skrajšanem roku je dovoljena pritožba na MNZ. Do pozitivne odločitve o prošnji za skrajšanje roka državljan EU ali njegov družinski član ne sme vstopiti v RS (3. odstavek 93. u člena ZTuj).

4.4.2.5 Povzetek praktičnega primera pridobitve dovoljenja za začasno prebivanje

Namen praktičnega primera je predstaviti postopek pridobitve dovoljenja za začasno prebivanje iz razloga zaposlitve ali dela. Na podlagi moje dosedanje študijske prakse in izkušenj na UE Domžale želim s povzetkom praktičnega primera prikazati, kako poteka postopek pridobitve dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela tujcev iz tretjih držav na praktičen način, in s tem študentom FU vsaj malo približati potek tega posebnega upravnega postopka v praksi. Za vsak naveden postopek bom poleg prikaza v praksi predstavila tudi zakonsko podlago. Opozoriti moram na to, da je ta praktični primer nastal na podlagi mojih osebnih izkušenj in spoznanj.

Tujcu, ki želi prebivati v RS zaradi zaposlitve ali dela, se izda dovoljenje za začasno prebivanje za čas, za katerega velja delovno oziroma drugo ustrezno dovoljenje, vendar ne za dalj od enega leta (1. odstavek 32. člena ZTuj). Ta tip dovoljenja za prebivanje sem se odločila predstaviti zato, ker je najbolj pogost primer, zaradi katerega državljani tretjih držav v RS želijo pridobiti dovoljenje za prebivanje.

Vlogo za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela lahko vloži tujec ali njegov delodajalec. Tujec mora vlogo za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje vložiti pri DKP RS v tujini, delodajalec pa lahko vlogo vloži pri pristojni UE, kjer lahko opravlja vsa druga dejanja v postopku (npr. vlogo dopolni), ne more pa se mu vročiti izdanega dovoljenja za prebivanje (5. odstavek 32. člena ZTuj). Prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz razloga zaposlitve ali dela tujec ali njegov delodajalec vloži v obliki obrazca, ki je predpisan z Navodilom o vsebini, obliki, načinu izdaje in razveljavitve oziroma prenehanja dovoljenja za prebivanje. Obrazec vsebuje: fotografijo, EMŠO, priimek in ime, spol, rojstni datum, zakonski stan, državljanstvo, rojstni kraj, poklic, zadnje stalno oziroma začasno prebivališče v tujini ali v RS, nameravani kraj prebivanja v RS, naslov, na katerega naj se prosilcu vročajo pošiljke, datum vstopa v RS, razlog in namen prebivanja v RS, načini zagotovitve (viri) sredstev za preživljanje, dokazilo o zdravstvenem zavarovanju, vrsta številka potnega lista oziroma druge listine, datum in kraj izdaje ter njeno veljavnost, datum vložitve prošnje in podpis prosilca. UE je dolžna sprejeti vlogo tudi v drugi obliki, vendar mora biti naveden namen prebivanja tujca v RS (63. člen ZUP). Če UE dobi vlogo v tujem jeziku, ravna s to vlogo tako, kot je določeno za ravnanje z nepopolno oziroma pomanjkljivo vlogo. UE mora v takem primeru tujca ali njegovega delodajalca pozvati, naj vlogo poda v slovenskem jeziku (62. člen ZUP). Poleg izpolnjene vloge mora tujec oziroma njegov delodajalec k vlogi priložiti potrebna dokazila in listine, kot so: veljavna potna listina, katere veljavnost je najmanj tri mesece daljša od nameravanega prebivanja v RS, overjena fotokopija prve strani potnega lista, ustrezno zdravstveno zavarovanje, dokazilo o zadostnih sredstvih za preživljanje v RS mesečno najmanj toliko, kolikor znaša osnovni znesek minimalnega dohodka v RS, pogodbo o zaposlitvi, s katero tujcu druga fizična ali pravna oseba izplačuje določen znesek za preživljanje, veljavno delovno dovoljenje, ki je pogoj za izdajo tovrstnega dovoljenja za prebivanje, potrdilo, da tujec ni kaznovan v svoji matični državi, in potrdilo, da zoper tujca v RS ne teče kazenski postopek (3. odstavek 27. člena ZTuj). Vlogo in dokazila tujec odda v sprejemni pisarni na UE, kjer

mora na podlagi ZUT plačati upravno takso v višini 31,91 EUR, v primeru izdanega dovoljenja za prebivanje se plača še tiskovina (nalepka) v višini 5,42 EUR. Račun plačane takse se nalepi v kot vloge. Ko delavec v sprejemni pisarni sprejme vlogo tujca, mu izda potrdilo o vloženi prošnji (3. odstavek 47. člena ZTuj). Opazila sem, da so imeli tujci veliko nevšečnosti pri izpolnjevanju vlog oziroma so bile njihove vloge zelo slabo izpolnjene. Sama sem velikokrat doživela, da so me tujci prosili, naj jim pomagam izpolniti vlogo oziroma jim razložim, kaj vloga od njih zahteva. Mislim, da bi bilo zelo priporočljivo vloge prevesti v bosanski, makedonski in druge jezike, ker bi s tem omogočili lažje razumevanje.

Ugotovitveni postopek na področju izdajanje dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela poteka tako, da uradna oseba, ki je pooblaščenca s strani načelnika UE za vodenje postopka na podlagi vloge in prilog, ki jih je tujec priložil kot dokazila, preveri vlogo, če vsebuje oziroma če ima izpolnjene vse rubrike, dokazila in listine, ki jih je tujec priložil (preveri istovetnost listin). Tujčevo vlogo uradna oseba vnese v program »lotus notes«, kjer tudi skenira fotografijo tujca. Če je vloga nepopolna, uradna oseba pozove tujca oziroma njegovega delodajalca, naj vlogo dopolni, kjer določi rok (v praksi je ta rok 15 dni), do katerega mora vlogo dopolniti. Če tujec v predpisanem roku vloge ne dopolni, jo uradna oseba zavrže s sklepom. Hkrati ko uradna oseba preverja istovetnost listin, preveri tudi v evidenci FIO, če ima tujec kakšne zabeležke, in v Schengenskem informacijskem sistemu²⁸ (v nadaljevanju SIS), če bi tujec s svojim vstopom v RS utegnil predstavljati nevarnost za RS in druge države pogodbenice.

Pri izvajanju ugotovitvenega postopka kot tudi nasploh je uradna oseba pri odločanju vezana na zakonske in podzakonske predpise, predpise EU, pri čemer mora biti tujcu zagotovljeno temeljno načelo, načelo zakonitosti (6. člen ZUP). V ugotovitvenem postopku uradna oseba preverja in ugotavlja dejstva, ki so pomembna za odločitev v postopku. Ta dejstva so: ali je tujec upravičen na podlagi ZTuj, da pridobi dovoljenje za prebivanje, ali izpolnjuje pogoje, ki so določeni na podlagi ZTuj, ali tujec ima oziroma poseduje potrebna dokazila, ali je zoper tujca uveden kakšen kazenski postopek, ki lahko vpliva na odločitev v konkretni zadevi, itd.

Če uradna oseba ugotovi, da tujec ne izpolnjuje katerih od zakonsko določenih pogojev oziroma da ni predložil potrebnih dokazil oziroma če se navedbe tujca v vlogi in ugotovitve uradne osebe razlikujejo, pozove tujca oziroma njegovega delodajalca kot zakonitega zastopnika na zaslišanje. Na zaslišanju uradna oseba postavlja vprašanja in o tem napiše uradni zaznamek oziroma zapisnik.

²⁸ SIS je podatkovna zbirka, dostopna vsem državam članicam v schengenskem območju. Vsebuje informacije o iskanih ali pogrešanih osebah in tajno opazovanih ali sledenih osebah ter informacije o ukradenih ali pogrešanih vozilih in predmetih, kot so zlasti osebni dokumenti, prometna dovoljenja in registrske tablice vozil. Podatki, ki se hranijo v SIS, so: osebe, ki jih išče ali trajno opazuje oziroma sledi policija, pogrešane osebe ali osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, zlasti mladoletniki, osebe, ki niso državljani držav članic schengenskega območja in ki jim je prepovedan vstop na schengensko območje (Schengenski informacijski sistem, 2010).

Ko se konča ugotovitveni postopek in dokazovanje, uradna oseba na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin odloči o zadevi. Odločitev je lahko pozitivne ali negativne narave. Odločba v obliki nalepke ima predpisane sestavine in obliko, ki so predpisane z Navodilom o vsebini in formatu vizuma. Ko uradna oseba o zadevi odloči, odločbo oziroma vizum natisne iz programa »lotus notes«. Program uporabljajo UE pri svojem delu, iz njega je razviden cel postopek na področju izdaje dovoljenja za prebivanje in odločitev oziroma odločbe UE.

Če tujec izpolnjuje vse zakonsko določene pogoje, iz evidence FIO pa je razvidno, da ima tujec zabeležko v evidenci, lahko uradna oseba, ki vodi postopek na podlagi diskrecijske pravice (10. člen ZUP), odloči negativno. Svojo odločitev mora v odločbi obrazložiti z navedbo da ni zlorabila diskrecijske pravice. Pritožba zoper zavrnitev izdaje dovoljenja za prvo prebivanje iz razloga zaposlitev ali delo ni možna (2. odstavek 65. člena ZTuj). Če pa je odločitev uradne osebe pozitivna, odločbo v obliki nalepke natisne iz programa »lotus notes«. Odloča v obliki nalepke mora biti vročena tujcu osebno, tako da UE, ki je dovoljenje za prebivanje izdala, pošlje DKP RS v tujini nalepko v obliki dovoljenja, ta opravi vročitev, in UE vrne podpisano vročilnico.

Tujec z dovoljenjem za prebivanje v RS nemoteno vstopi in v roku treh dni po prestopu meje na UE prijavi začasno prebivališče. K prijavi začasnega bivališča tujec priloži dokazilo o pravici prebivanja na navedenem naslovu (83. člen ZTuj).

5 PRAVNO VARSTVO ZOPER IZDAJO DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE

Pravno sredstvo je z ustavo (25., 127., 158. člen) zagotovljena pravica vsakogar, da izpodbija nezakonite in neprimerne upravne akte, izdane v upravnem postopku (Jerovšek, 2007, str. 70).

Namen pravih sredstev je zagotoviti pravilno in zakonito delo in odločanje, to je zakonitost v materialnem in formalnem pogledu, ter varstvo pravic strank in varovanje javne koristi (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 385). Predmet izpodbijanja na podlagi pravnega sredstva je lahko le dispozitiv (izrek), ne pa kakšen drug sestavni del konkretnega upravnega akta (Androjna in Kerševan, 2006, str. 455).

V širšem pomenu pa med sredstva za zavarovanje zakonitosti ter pravic in obveznosti štejejo tudi: upravni spor kot obliko sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih upravnih odločb, izdanih v upravnem postopku, ustavno pritožbo kot institut varstva ustavnih pravic pa tudi sodno varstvo v okviru Evropskega sodišča za človekove pravice. Pravna sredstva v okviru upravnega postopka delimo na:

- redna pravna sredstva, ki so pravzaprav nadaljevanje rednega upravnega postopka. Edino redno pravno sredstvo po ZUP je pritožba, s katero se izpodbija konkretni upravni akt, ki še ni postal dokončen;
- izredna pravna sredstva, to je pravna sredstva, ki omogočajo presojo zakonitosti dokončnih upravnih aktov. Izredna pravna sredstva po ZUP so: obnova postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe, ničnost odločbe (Grafenauer, 2001, str. 183).

Na podlagi pravnih sredstev se lahko odločba odpravi, razveljavi, izreče za nično, spremeni (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 386).

5.1 PRITOŽBA

Pritožba je redno, suspenzivno in devolutivno pravno sredstvo. Da je pritožba redno pravno sredstvo, izhaja iz tega, da odločitev v upravnem postopku še ni dokončna, če jo je mogoče izpodbijati s pritožbo. Pritožba je redno pravno sredstvo zoper vsako odločbo, razen v izjemnih primerih, ko jo zakon izključi. Suspenzivnost pa se nanaša na pravilo, da pritožba zadrži izvršitev odločbe, dokler pritožbeni organ ne presodi, ali je pritožba utemeljena ali ne. Področni zakon, kot je ZTuj, lahko določi, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Isti učinek se lahko določi tudi po ZUP, če to terjajo nujni ukrepi v javnem interesu. To, da je pritožba devolutivno pravno sredstvo, pomeni, da o njej odloča drugi organ, ne ta, ki je izdal izpodbijano odločbo.

Za področje upravnega postopka velja, da ima zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, stranka (tujec) pravico do pritožbe, pritožbo pa lahko vloži tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če je z odločbo prekršen zakon v škodo javnih koristi. Namen pritožbe je sprožiti kontrolo pritožbenega (instančnega) organa, ki naj ugotovi zakonitost odločbe prvostopenjskega organa, v primeru ugotovljene nezakovitosti pa sprejme ustrezno, z zakonom predpisano odločitev (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 389).

Izdane odločbe oziroma različne vrste dovoljenj za prebivanje tujcev v RS se lahko izpodbijajo z različnimi pravnimi sredstvi samo iz razlogov, ki jih zakon opredeljuje kot take. Pritožnik oziroma tujec, ki ugovarja zoper izdano odločbo UE, mora razlog za pritožbo navesti v svoji vlogi, sicer se vloga šteje za nepopolno. ZUP pozna tri pritožbene razloge, in sicer (1. odstavek 237. člena ZUP):

- napačna uporaba materialnega prava (ZTuj),
- nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje,
- kršitev postopkovnih napak v upravnem postopku.

Med postopkovnimi napakami ločimo bistvene in nebistvene napake v postopku. Bistvene napake v upravnem postopku na področju tujcev so tiste, za katere je verjetno, da bi zaradi njih bila odločitev UE drugačna, kot če do te napake ne bi prišlo. Bistvene napake se delijo na absolutne in relativne. Absolutne so tiste, ki jih ZUP opredeljuje ko bistvene napake. Teh je sedem, in sicer npr.: če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženelec v postopku, ta možnost ni bila dana, ali če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe, ali če se odločbe ne da preizkusiti (2. odstavek 237. člena ZUP).

Če je podana bistvena kršitev postopka, mora drugostopenjski organ odločbo obvezno odpraviti in v ponovnem postopku pri prvostopenjskemu ali pri pritožbenem organu odpraviti to kršitev, ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi ali ne (Jerovšek, 2009, str. 182). O pritožbi zoper izdajo različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS, katero izda na prvi stopnji UE, odloča resorno ministrstvo, in sicer MNZ (1. odstavek 65. člena ZTuj). Pritožbo lahko vloži tujec ali pa oseba, ki izkaže pravni interes, čeprav do sedaj v postopku ni sodelovala. Tujec lahko vloži pritožbo neposredno na MNZ, ta jo nemudoma pošlje prvostopenjskemu organu (UE). Za pravočasno vloženo se šteje tedaj, če jo je drugostopenjski organ prejel v pritožbenem roku, ne glede na to, kdaj jo je nato odstopil prvostopenjskemu organu. Načini vložitve pritožbe pri prvostopenjskemu organu so lahko različni: priporočeno po pošti, na zapisnik, lahko se izroči organu, pošlje po elektronski poti, če je vzpostavljena možnost elektronske komunikacije in dopustna pritožba po tej poti (Jerovšek, 2009, str. 182). Pritožba zoper zavrnitve izdaje dovoljenja za prvo prebivanje tujca v RS je dovoljena le v določenih primerih, in sicer odvisno od namena, zaradi katerega naj bi se izdalo to dovoljenje (Debelak in Rakočević, 2008, str. 175). Pritožba je dovoljena le v primerih, če tujec uveljavlja svojo pravico do

izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz razloga študija, združitve družine in pravice do celovitosti družine, rezidenti za daljši čas v drugi državi članici EU, njihovi družinski člani in tujci slovenskega rodu (3. odstavek 65. člena ZTuj). Pritožbo morajo vložiti v roku 15 dni od vročitve odločbe ali sklepa na MNZ (4. odstavek 31. člena ZTuj), kar je identično ZUP, ki določa 15-dnevni splošni pritožbeni rok. ZTuj določa, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, kar pomeni, da npr. o zavrnitvi vstopa tujca v RS odloča policija na meji, zoper njeno odločitev pa se lahko tujec pritoži na MNZ v osmih dneh. Njegova pritožba ne zadrži izvršitve, kar pomeni, da tujec ne more vstopiti v državo, dokler MNZ (pritožbeni organ) ne odloči o njegovi pritožbi (2. odstavek 9. člena ZTuj). Ob razveljavitvi dovoljenja za prebivanje ima tujec pravico do pritožbe, in sicer v osmih dneh po njeni vročitvi na MNZ, kar je izjema po ZUP (3. odstavek 44. člena). Prav tako ima tujec pravico pritožbe zoper odločbo o odpovedi prebivanja, in sicer v roku treh dni, kar je prav tako izjema kot velja za splošni 15-dnevni pritožbeni rok po ZUP (4. odstavek 49. člena). Zoper sklep, s katerim je postopek končan, ali zoper odločbo UE, izdano v zadevi izdaje potrdila o prijavi prebivanja ali dovoljenja za prebivanje za državljane EU ali družinskemu članu, je dovoljena pritožba v roku 15 dni na MNZ (93. o člen ZTuj). Državljan EU ima pravico do pritožbe zoper odločbo o razveljavitvi dovoljenja za prebivanje v roku 15 dni na MNZ, in sicer ta pritožba zadrži izvršitev odločbe (3. odstavek 93. o člena ZTuj).

Druga posebnost v zvezi z ureditvijo instituta pritožbe po ZTuj je, da pritožba nima suspenzivnega učinka. Morebitna pritožba tujca velikokrat ne zadrži izvršitve odločbe ali sklepa, npr. pritožba zoper sklep o nastanitvi tujca v centru ali sklepa o strožjem policijskem nadzoru ne zadrži izvršitve (68. člen ZTuj).

ZTuj pa določa tudi izjeme, kadar pritožba zoper zavrnitev izdaje ali razveljavitve vizuma ni dovoljena (2. odstavek 65. člena ZTuj). ZTuj izključuje pravico do pritožbe iz razloga zaposlitev ali delo, opravljanje sezonskega dela in za čezmejno opravljanje storitev z napotnimi delavci, dnevni delovni migranti in iz drugih utemeljenih razlogov. Pravica do vstopa in do prebivanja v določeni državi ni splošno dana vsem tujcem, ampak jo zakon priznava samo nekaterim kategorijam. Samo ti pa imajo pravico to uveljavljati s pritožbo. Pač pa imajo pravico do pritožbe vsi tujci, ki jim je bila zavrnjena vloga za podaljšanje dovoljenja za izdajo nadaljnjega dovoljenja za prebivanje (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 175).

Tujec mora svojo pritožbo vložiti pri prvostopenjskemu organu (1. odstavek 239. člena ZUP), ker ima ta dolžnost opraviti formalen preizkus pritožbe. Če tujčeva pritožba tega preizkusa ne prestopi (npr. če je tujec pritožbo vložil prepozno), tedaj jo mora organ prve stopnje zavreči s sklepom (2. odstavek 240. člena ZUP). Organ prve stopnje pa lahko na podlagi vložene pritožbe izda tudi nadomestno odločbo. To izda, če spozna, da je tujčeva pritožba utemeljena. Nadomestna odločba odpravi prejšnjo, jo nadomesti (1. odstavek 242. člena ZUP). Zoper nadomestno odločbo ima tujec še vedno pravico do pritožbe, če jo vloži pri organu prve stopnje, ne sme pa ponovno izdati nadomestne odločbe, temveč jo mora poslati drugostopenjskemu organu (2. odstavek 242. člena ZUP).

»Pravi« pritožbeni postopek se začne šele pri drugostopenjskem organu, kjer ta vsebinsko presoja utemeljenost pritožbe. Postopek v zvezi s pritožbo, ki teče pred organom druge stopnje, je sestavljen iz dveh delov: iz predhodnega postopka in iz reševanja zadeve (Androjna in Kerševan, 2006, str. 491). Toda najprej tudi organ druge stopnje opravi formalen preizkus pritožbe in v primeru, da pritožba formalno ne ustreza, izda sklep o zavrženju. Če razlogov za zavrženje ni, pa organ druge stopnje presodi zakonitost izpodbijane odločbe glede na pritožbene navedbe. Po uradni dolžnosti mora tudi organ druge stopnje preveriti absolutne bistvene postopkovne napake, razloge za ničnost in napačno uporabo materialnega prava (Jerovšek, 2009, str. 185). Če drugostopenjski organ ugotovi nezakonitost izpodbijane pritožbe tujca (utemeljenost pritožbe), tedaj lahko odloči tudi tožniku v škodo. Organ druge stopnje odloča o pritožbi z odločbo. Pri tem ima več možnosti (Jerovšek, 2008, str. 185–186):

- pritožbo lahko zavrže, ker je ni zavrgel že prvostopenjski organ;
- pritožbo kot neutemeljeno zavrne;
- pritožbi deloma ali v celoti ugotovi, prvostopenjsko odločbo pa deloma ali v celoti odpravi;
- pritožbi deloma ugotovi, izpodbijano odločbo spremeni;
- na pritožbo stranke spremeni odločbo v strankino škodo, če so dani razlogi, navedeni v treh izrednih pravnih sredstvih. To so razlogi za odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (253. člen v povezavi z 274. členom ZUP), izredno razveljavitev odločbe (253. člen v povezavi z 278. členom ZUP), ničnosti odločbe (253. člen ZUP v povezavi z 279. členom ZUP);
- na pritožbo stranke odločbo izreče za nično v strankino korist.

Odločba druge stopnje ima enake sestavine kot odločba prve stopnje, z nekaj razlikami pri izreku. Drugostopenjski organ mora odločiti o pritožbi najkasneje v dveh mesecih, odkar je bila pritožba vložena, sicer gre za molk organa (256. člen ZUP). Ko se vroči tujcu, postane odločba druge stopnje, s katero je bila spremenjena (nadomeščena) odločba prve stopnje, tudi izvršljiva (3. odstavek 224. člena ZUP). Zoper odločbo o pritožbi, ki je bila izdana na drugi stopnji, tujec nima več pravice do pritožbe. Takšna odločba je dokončna (1. odstavek 224. člena ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 526).

5.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Izredna pravna sredstva se uporabljajo v postopku pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS po dokončnosti oziroma pravnomočnosti izdanih dovoljenj za prebivanje, pri čemer ZUP natančno določa, v katerih razlogih in rokih je to možno uporabiti. Pravna sredstva predstavljajo edini zakoniti način, kako izdano dovoljenje

za prebivanje spremeniti oziroma razveljaviti. Z izrednimi pravnimi sredstvi se lahko odločba (Jerovšek, 2009, str. 189):

- odpravi in se odpravijo vse posledice, ki so na podlagi odpravljene odločbe že nastale, učinek za nazaj (»ex tunc«) (obnova postopka, odprava po nadzorstveni pravici),
- razveljavi, razveljavitev učinkuje samo za naprej (»ex nunc«) (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev),
- izreče za nično in vzpostavi stanje, kakšno je bilo pred njeno izdajo (ničnost odločbe).

ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev, ki so značilna tudi v upravnih postopkih na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev, in sicer so to (Jerovšek, 2009, str. 189–190):

1. obnova postopka – uporabi se, ko je odločba vsaj dokončna ali je že pravnomočna;
2. sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom – uporabi se lahko, ko je odločba dokončna;
3. odprava ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici – uporabi se lahko takoj po izdaji ali vročitvi že prvostopenjske odločbe;
4. izredna razveljavitev odločbe – uporabi se lahko, ko postane odločba izvršljiva;
5. ničnost odločbe – uporabi se lahko kadar koli po izdaji odločbe na prvi ali drugi stopnji.

Obnovo upravnega postopka na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS predlaga (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 421–422):

- tujec (stranka), to je oseba, ki je bila v prejšnjem postopku udeležena kot stranka, pa tudi oseba, ki ji v prejšnjem postopku ni bila dana možnost udeležbe, pa bi ji ta možnost mora biti dana,
- državni tožilec in državni pravobranilec, ki lahko predlagata obnovo postopka ob enakih pogojih kot stranka, če odločba posega v javne koristi,
- organ, ki je izdal odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog, lahko začne obnovo postopka po uradni dolžnosti.

Obnova postopka se lahko uvede, če je odločba oziroma dovoljenje za prebivanje v obliki nalepke že dokončna in če je nastopil tako imenovani vsaj eden izmed desetih obnovitvenih razlogov po ZUP (260. člen ZUP). Obnova postopka se lahko uvede najkasneje v enem mesecu, odkar je tujec oziroma organ izvedel obnovitveni razlog, hkrati pa najkasneje v treh letih od dokončnosti odločbe. Postopek obnove se izvede

tako, da organ, kjer je nastopil obnovitveni razlog (prvo- ali drugostopenjski organ), izda sklep o obnovi postopka, s katerim dovoli obnovo postopka in v njem navede, katera dejanja in v kakšnem obsegu se bo postopek obnovil oziroma ponovil (Jerovšek, 2009, str. 192).

Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom se uporabi zoper dokončno odločbo, in to v okviru sproženega upravnega spora (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 426). Če organ, zoper katerega odločbo je bil pravnomočno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice stranke v upravnem postopku ali pravice koga drugega, lahko dotlej, dokler ni končan spor, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz istih razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče (Cijan, 2000, str. 141).

Odločanje po nadzorstveni pravici lahko opredelimo tudi kot hierarhični nadzor, ki ga opravlja pristojni organ nad zakonitostjo dokončnih odločb, izdanih v konkretnih upravnih zadevah v upravnem postopku na prvi ali drugi stopnji (Androjna in Kerševan, 2006, str. 580). To sredstvo se uporabi v nekaterih primerih največ eno leto v nekaterih primerih pa pet let po izdaji odločbe iz naslednjih razlogov: če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ, če je o isti zadevi bila že izdana pravnomočna odločba (odpravi se odločba v petih letih od izdaje in vročitve), če je izdana odločba brez soglasja, mnenje, potrditve ali dovoljenja drugega organa, pa to ni bilo zaproseno, če je odločal krajevno nepristojen organ (odpravi se odločba v enem letu od izdaje in vročitve) (Jerovšek, 2009, str. 195).

Izvršljiva odločba se lahko tudi izjemoma razveljavi (2. odstavek 144 člena ZUP):

- če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe nastala huda in neposredna nevarnost:
 - za življenje in zdravje ljudi,
 - za javni red in mir,
 - za javno varnost ali
 - za premoženje večje vrednosti.

Razveljavitev je dovoljenja samo, če teh nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi, za stranko ugodnejšimi sredstvi. Razveljavi se le toliko, kolikor je nujno potrebno, da se nevarnosti preprečijo ali odklonijo (278. člen ZUP) (Jerovšek, 2009, str. 196–197). Izredna razveljavitev izvršljive odločbe se opravi uradno z izdajo nove odločbe. Za izredno razveljavitev odločbe po zakonu ni določen rok. Zoper odločbo, s katero se v celoti ali deloma razveljavi izvršljiva odločba, pritožba v nobenem primeru ni dovoljena, ker te odločbe ne mora izdati organ prve stopnje; zaradi take odločbe je mogoče začeti upravni spor (4. odstavek 287. člena ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 590–591). Stranka, kateri je bila odločba razveljavljena, ima pravico do odškodnine.

Ničnost je pravno sredstvo, ki pokriva najhujše možne napake v postopku, ki jih ni mogoče sanirati z drugimi pravnimi sredstvi. Razlogi za ničnost odločbe so (Jerovšek, 2009, str. 197):

- če jo je izdal upravni organ o zadevi, ki ni upravna zadeva oziroma je iz sodne pristojnosti,
- če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje,
- če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti,
- če je odločba izdana brez zahteve stranke, pa se lahko izda samo na njeno zahtevo in stranka pozneje ni izrecno ali molče – s konkludentnimi dejanji (npr. nič ne rečem, sem pa za) privolila v tako odločbo,
- če je stranka dosegla izdajo odločbe s prisiljevanjem, izsiljevanjem, pritiskom ali kakšnim drugim protipravnim ravnanjem, s katerim je organ spravljala v zmoto,
- če je s posebnim zakonom določen še kakšen drug ničnosti razlog (279. člen ZUP).

Če obstajajo ničnostni razlogi, se lahko nična odločba ugotovi kot taka (nična na predlog stranke kot tudi zastopnika javnega interesa (državni pravobranilec) in po uradni dolžnosti, in to kadar koli. To pravno sredstvo ni vezano na rok. Odločbo se ugotovi za nično z odločbo, ki pa jo izda ali organ pri katerem je nastopil razlog, ali pritožbeni ali nadzorstveni organ.

V času moje počitniške prakse na UE Domžale na Oddelku za upravnoopravne notranje zadeve, v referatu za tujce – institut pritožbe, stranke oziroma tujci tega pravnega sredstva v upravnem postopku skorajda niso uporabljali oziroma jih je bila ta zakonsko določena pravica tuja.

Večina dovoljenj za prebivanje tujcev, ki sem jih izdala, so bila dovoljenja za začasno prebivanje iz razloga zaposlitev ali delo. Za tovrstna dovoljenja za prebivanje so zaprošali oziroma vlagali vloge tujci iz tretjih držav. Po mojih opažanjih so bili ti ljudje osnovnošolsko izobraženi ali brez izobrazbe. Večinoma so bili to gradbeni delavci in delavci z nizkokvalificiranimi poklici, ki so v RS prihajali iz drugih, manj razvitih držav. Za nekatere tujce je bila RS ciljna država. Institut pritožbe jim je bil večinoma neznan. Posledično niso imeli predstave, da imajo na podlagi ZTuj pravico do pritožbe zoper nekatere vrste dovoljenj za prebivanje v RS. Zanje se je postopek končal že z izdajo odločbe prvostopenjskega organa. V moji dosedanji dveletni počitniški praksi na UE nisem zasledila nobenega primera, da bi tujec ali njegov zakoniti zastopnik zoper odločbo UE (prvostopenjskega organa) vložil pritožbo na drugostopenjski organ ali nadalje svoje pravno varstvo terjal v upravnem sporu na Upravnem sodišču RS, Vrhovnem sodišču RS ali še dlje, na Evropskem sodišču za človekove pravice.

5.3 UPRAVNI SPOR

Na območju RS je upravni spor znan od leta 1875, ko je Avstro-Ogrska sprejela Zakon o upravnih sodiščih. Sodni nadzor nad delom izvršilne veje oblasti izhaja že iz temeljnega ustavnega načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Na ureditev upravnega spora se neposredno nanaša 157. člen ustave, ki v prvem

odstavku določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo. V drugem odstavku obravnavanega člena je določeno še, da v upravnem sporu pristojno sodišče odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (Grafenauer, 2001, str. 239–241).

Upravni spor ni faza upravnega postopka, temveč je povsem samostojen sodni postopek. Upravni spor predstavlja obliko sodnega nadzora nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov in s tem del sistema zavor in ravnotežja. Upravni spor ureja poseben zakon, in sicer ZUS-1, ki se v RS uporablja od 1. 1. 2007, pred tem pa je veljal drugi zakon. ZUS-1 ureja, kateri akti so predmet upravnega spora, kdo so stranke v upravnem sporu, kdo odloča in kako teče postopek. Postopkovna vprašanja v upravnem sporu, ki jih ZUS-1 ne ureja, pa se rešujejo s podrejeno rabo Zakona o pravnem postopku. Namreč, v upravnem sporu pravno gledano nastopata dve enakopravni osebi.

ZUS-1 opredeljuje, da v upravnem sporu nastopata dve nujni stranki, to sta tožnik in toženec, poleg teh dveh pa še nenujne stranke v postopku (16. člena ZUS-1). Tožnik je tisti, ki vloži tožbo, ki upravni spor sproži. Tožnik je oseba, ki trdi, da ji je upravni organ izdal nezakonit akt (npr. tujec, ki trdi, da mu je UE izdala nezakonito dovoljenje za prebivanje). Tožnik v upravnem sporu lahko nastopa osebno, lahko pa tudi preko odvetnika. Toženec ali tožena stranka pa je država, lokalna skupnost ali nosilec javnega pooblastila, če ima pravno osebnost. Toženca pa zastopa kot institucijo predsednik organa, ki je izdal dokončni upravni akt. V upravnem sporu sodeluje kot stranka državni pravobranilec ali drugi zastopnik javnega interesa, ki ga imenuje vlada. Če ni to državni pravobranilec, mora biti odvetnik ali oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika.

Za odločanje v upravnem sporu je na prvi stopnji praviloma pristojno Upravno sodišče RS, na drugi stopnji pa Vrhovno sodišče RS (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 485). Praviloma je upravni spor enostopenjski, in sicer običajno na prvi stopnji odloča specializirano Upravno sodišče. To sodišče ima sedež v Ljubljani in tri t. i. zunanje oddelke v Mariboru, Novi gorici in Celju. Upravno sodišče praviloma odloča v senatu treh sodnikov.

Postopek po upravnem sporu se vedno začne dispozitivno (s tožbo tožnika), nikoli po uradni dolžnosti. Zoper dokončne upravne akte je potrebno vložiti tožbo najkasneje v tridesetih dneh od vročitve dokončnega akta. Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali pa se mu pošlje po pošti (Jerovšek, 2009, str. 239). Tožnik mora v tožbi navesti tožbene razloge in tožbeni zahtevek. Med tožbene razloge sodijo: kršitev materialnega prava, kršitev bistvenih postopkovnih napak v upravnem postopku, nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje in ničnostni razlogi (2. odstavek 237. člena ZUP). Sodišče tožbo zavrže, če tožnik ni predhodno izčrpal

pritožbe, dovoljene v upravnem postopku. Izčrpane pritožbe v upravnem postopku šteje ZUS-1 kot t. i. procesno predpostavko z uvedbo upravnega spora.

Sodišče odloči praviloma s sodbo, zoper sodbo prvostopenjskega sodišča pa so po zakonu dovoljena tri pravna sredstva. To so pritožba, ki je možna izjemoma, čeprav je redno pravno sredstvo, obnova postopka in revizija.

6 ZAKLJUČEK

Vloga upravnih enot na področju dela s tujci je pomembna in jo je potrebno razumeti v širšem družbenem in državnem kontekstu upravljanja migracij. Sodobne mednarodne migracije in njihovo upravljanje so namreč ena od najbolj pomembnih tematik v globalnem svetu, na ravni EU in nacionalnih držav.

V upravnih postopkih na področju pridobitve različnih vrst dovoljenja za prebivanje sodelujejo kot stranke različne kategorije ljudi oziroma tujcev, ki potrebujejo posebne pozornosti glede njihovih specifičnih vedenjskih navad in komunikacij. Ti ljudje slabše govorijo slovenski jezik, ne poznajo slovenskih običajev, kulture, upravnega postopka itd. V RS so to ljudje, ki večinoma prihajajo iz tretjih držav, in želijo tukaj delati oziroma si ustvariti tok življenjskega dogajanja. Ker ti ljudje prihajajo iz drugega okolja in imajo drugačne navade, se zelo težko znajdejo pri urejanju za njih nujno potrebne dokumentacije. Ko se tujci prvič srečajo z UE oziroma drugimi institucijami in želijo uveljavljati svoje pravice, ki jih potrebujejo za urejanje svojih zadev, je zelo pomemben in ključnega pomena strokoven in prijazen pristop javnih uslužbenecv.

Pomemben je prijazen, korekten, predvsem pa razumevajoč uslužbenec za »okencem«, ki pristopi k tujcu oziroma se vživi v njegovo vlogo in poskuša te ljudi razumeti ter jim na čim lažji in enostavnejši način pomagati pri urejanju zadev. Uslužbenčev pristop pride do izraza predvsem takrat, ko se začne ugotovitveni postopek in dokazovanje, saj takrat lažje rešuje zadevo in vodi postopek. S svojim prijaznim in konkretnim odnosom do tujcev oziroma udeležencev v upravnem postopku prispevajo k dvigu ugleda in kakovosti svoje UE. Za boljše delo upravnih delavcev je ključnega pomena zagotovitev ustrezne informiranosti zaposlenih uslužbenecv v UE in njihova povezanost z drugimi institucijami, kot so Zavod za zaposlovanje RS, Centri za socialno delo, Policija itd.

Moje dosedanje izkušnje in spoznanja pri delu s tujci na UE so pokazatelj, da je to upravno področje oziroma posebni upravni postopek, v katerem se odloča o pravici pridobitve dovoljenja za prebivanje tujcev v RS, zelo specifičen in potrebuje veliko pozornosti, izkušenj, znanja upravnih referentov, ki vodijo upravne postopke in rešujejo konkretne zadeve. Vsaka nova zadeva oziroma nova vloga tujca je povsem specifična in zahteva veliko znanj iz drugih sorodnih področij, ne samo poznavanje tujskega prava in prava s področja vodenja upravnega postopka na področju tujcev.

Za »dobro«, učinkovito, hitro, kakovostno, ekonomično vodenje upravnega postopka oziroma uveljavljanje različnih pravic tujcev je ključnega pomena zakonodaja. »Krovni« materialni predpis, ki ureja področja pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS, je ZTuj. Vprašanja, ki jih ZTuj ureja, so v središču pozornosti v večini razvitih evropskih držav. Gre za področje, ki je v sedanjem času izjemno aktualno, pereče in občutljivo. Oblikovanje ustrezne migracijske politike in predvsem sprejetje ustrezne pravne ureditve na tem področju je izjemno pomembna in obenem zahtevna naloga. V Evropi, zlasti v ekonomsko najbolj razvitih državah EU, se je

utrnilo prepričanje, da učinkovite migracijske politike ni mogoče zagotoviti znotraj posamezne države, temveč gre za vprašanja, ki zahtevajo jasno in kompatibilno mednarodno koordinacijo in sodelovanje. Poleg evropske zakonodaje (direktive, smernice, navodila), nacionalne zakonodaje, kot je ZTuj, in podzakonskih predpisov, uradne osebe, pooblaščenice za vodenje in odločanje v upravnem postopku na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje tujcev v RS, postopajo po določilih ZUP. ZUP UE uporabljajo subsidiarno, kar velja za zadeve, ki jih ZTuj ne ureja. To za vprašanja, ki jih ZTuj ureja na drugačen način, seveda ne velja.

Moja dosedanja opažanja, kadar sem se srečevala z upravnimi postopki, v katerih je uradna oseba odločala o pridobitvi dovoljenja za prebivanje tujcev na podlagi ZTuj, niso povsem pozitivne. Izpostavila bi predvsem preveliko splošnost ZTuj. Po mojem mnenju ga je potrebno sanirati v tej smeri, da se implementira poglavje o upravnem postopku na tem področju. Le-to je ključnega pomena pri odločanju oziroma uveljavljanju določene pravice. ZTuj je namreč »preveč« splošen oziroma je napisan na nerazumljiv in prezapleten način. Velikokrat je povzročil preglavice uradnim osebam pri odločanju, ker se je pri določenih členih pojavljala dvoumnost.

Prav tako je zakon nejasen in nerazumljiv za udeležence oziroma tujce v upravnem postopku. Številne določbe in poglavja v zakonu so napisana nejasno, so nepregledna in nesistematična. Tujcem je po mojih opažanjih največ preglavic povzročalo določilo o institutu pritožbe. Niso namreč razumeli in vedeli, da zakon sploh vsebuje določilo o pravici do pritožbe. Pravica do pritožbe je po mojem mnenju v zakonu »skrita« in na nejasen način prikazana tudi drugim udeležencem v postopku.

Menim, da bi omenjeni problem rešili ali vsaj malo ublažili s tem, da bi bil ZTuj potencialnim uporabnikom in tujcem dostopen v njihovem maternem jeziku. UE bi morale priskrbeti prevod ZTuj v jezikih, ki bi bili tujcem razumljivi. Uslužbenec oziroma uradna oseba, ki vodi upravni postopek na področju pridobitve dovoljenja za prebivanje tujcev, bi morala seznaniti tujca, da ima možnost seznanitve z vsebino zakona v njegovem maternem jeziku. S tem, ko bi bil tujec predhodno seznanjen z vsebino zakona (pravici, dolžnostmi, obveznostmi in fazami upravnega postopka), bi bil upravni postopek kakovostnejši in hitrejši. S tem bi bil čas reševanja konkretne zadeve krajši in tudi tujec bi bil seznanjen s svojimi dolžnostmi in pravici, preden vstopi v postopek. Posledica tega bi bila razvidna v tem, da bi UE reševale vloge hitreje in bolj kakovostno, posledično pa to pomeni več rešenih zadev za MNZ in v državi.

Moram priznati, da je tudi meni osebno ZTuj pri pisanju te diplomske naloge povzročal preglavice in dvoumnosti. Ko sem se poglobila v posamezna poglavja in člene zakona, sem ugotovila, da je veliko zadev nejasnih, nepreglednih in nerazumljivih. Ker so ljudje, ki prihajajo iz tretjih držav in želijo uveljavljati svoje pravice v pristojnosti UE, manj izobraženi oziroma so to predvsem nizkokvalificirani gradbeni delavci, bi po mojem mnenju tudi zakonska podlaga, na osnovi katere tujci

pridobijo pravico do prebivanja v RS, napisana na bolj razumljiv in bolj pregleden način.

Svojo diplomsko nalogo bi zaključila z mislijo, da je področje tujcev oziroma postopek uveljavljanja njihovih pravic premalo raziskan. Prav tako sem med pisanjem diplomske naloge opazila pomanjkanje ustrezne literature in gradiva. Zato bi apelirala predvsem na profesorje oziroma strokovnjake z upravnega področja, naj se konkretnije in bolj podrobno spustijo v področje tujcev, ker bo to v veliko pomoč upravnim delavcem na UE, ki vodijo in odločajo v postopkih na področju pridobitve različnih vrst dovoljenj za prebivanje. Dodatno gradivo bo v veliko pomoč tudi študentom na fakultetah.

LITERATURA

- ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik. Upravno procesno pravo. GV Založba, Ljubljana, 2006.
- BREZNIK, Janez, ŠTUCIN, Zdenka, MARFLAK, Jonika. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2008.
- BUGARIČ, Bojan, JEROVŠEK, Tone, KERŠEVAN, Erik, PIRNAT, Rajko, PLIČANIČ, Senko, KORDE, PURG, Štefka, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Grega, KOVAČ, Polonca, KMETIČ, Sabina. Komentar zakonov s področja uprave. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2004.
- CIJAN, Rafael. Splošni upravni postopek v pravu in praksi. Pravna fakulteta, Maribor, 2000.
- COLNAR, Marko. Kako do prenove slovenske uprave. GV Založba, Ljubljana, 2006.
- DEBELAK, Slavko, RAKOČEVIČ, Slobodan. Upravno pravne notranje zadeve. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008, str. 129–181.
- GRAFENAUER, Božo. Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV Založba, Ljubljana, 2001.
- GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.
- GRAFENAUER, Božo, CIJAN, Rafael. Upravni postopek. Pravna fakulteta, Maribor, 2004.
- HLEBEC, Olga. Tujci pri nas in skupaj z nami. Pregled tujske zakonodaje od osamosvojitve Slovenije do članstva v Evropski uniji 1991–2005. Domžale, 2005.
- JEROVŠEK, Tone. Upravno procesno pravo. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2009.
- JEROVŠEK, Tone. Upravni postopek. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Brdo, 2007.
- JEROVŠEK, Tone. Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
- JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca. Posebni upravni postopki. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
- JUREN, Peter. Osamosvojitveni zakoni s področja notranjih zadev (predpisi o državljanstvu, tujcih, potnih listinah, nadzoru državne meje in vozniških listinah). ČZ Ur. list Republike Slovenije, Ljubljana, 1991.
- KOVAČ, Polonca. Vpliv mednarodnih načel, standardov in praks na (slovenski) upravni postopek. Javna uprava, 2004, let. 40, št. 2, str. 307–335.
- KOVAČ, Polona, REMIC, Matjaž, STARE, Janez. Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in izvedbenimi akti. Ur. list Republike Slovenije, Ljubljana, 2008.
- LIPOVEC, ČEBRON, Uršula. V zoni prebežništva (Antropološke raziskave prebežnikov v Sloveniji). Filozofska fakulteta, Ljubljana, 2002.
- MAUČEC, Gregor. Pravica državljanov EU do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU. Pravna praksa. št. 27/749, 2006.

- RAKOČEVIČ, Slobodan. Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem mag. Slobodana Rakočeviča. Ur. list Republike Slovenije 1999, Ljubljana, 1999.
- ŠALOVEN, Matjaž, JANC, Gregor. Predpisi s področja državne meje, tujcev in schengenskega pravnega reda. GV Založba, Ljubljana, 2007.
- ŠENČUR, Miloš. Javna uprava. Ekonomska šola Novo mesto, Novo mesto, 2001.
- VIRANT, Gregor. Javna uprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009.

VIRI

Predpisi:

- Zakonik o Schengenskih mejah, Uredba ES št. 562/2006, Ur. list EU list 105, 13. 4. 2006.
- Uredba sveta ES št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, 15. 3. 2001.
- Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 331/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
- Zakon o tujcih. Ur. l. RS, št. 61/1999, 9/2001-ZPPreb, 87/2002 (96/2002 popr.), 108/2002-UPB1, 93/2005, 112/2005-UPB2, 79/2006, 107/2006-UPB3, 111/2007-ZPPreb-B, 44/2008, 71/2008-UPB5, 41/2009, 64/2009-UPB6.
- Zakon o prijavi prebivališča. Ur. l. RS, št. 9/2001, 39/2006, 59/2006-UPB1, 111/2007.
- Zakon o državljanstvu Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 1I/1991-I, 30/1991-I, 38/1992, 61/1992 Odl. US: U-I-69/92-30, 61/1992 Odl. US: U-I-98/91-21, 13/1994, 13/1995 Odl. US: U-I-124/94-8, 29/1995-ZPDF, 59/1999 Odl. US: U-I-89/99, 96/2002, 7/2003-UPB1, 127/2006, 24/2007-UPB2.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. Ur. l. RS, št. 80/1999 št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
- Zakon o upravnem sporu. Ur. l. RS, št. 105/2006, št. 26/2007 Skl. US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl. US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl. US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl. US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl. US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl. US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9.
- Zakon o upravnih taksah. Ur. l. RS, št. 8/2000, št. 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1, 45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 40/2004-UPB1, 91/2005, 114/2005-UPB2, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 popr.), 14/2007, 42/2007-UPB3, 126/2007.

- Zakon o javnih uslužbencih. Ur. l. RS, št. 56/2002, št. 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl. US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl. US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl. US: U-I-136/07-13.
- Zakon o državni upravi. Ur. l. RS, št. 52/2002, št. 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E, 48/2009.
- Zakon o mednarodni zaščiti. Ur. l. RS, št. 111/2007, št. 111/2008 Odl. US: U-I-95/08-14, Up-1462/06-39, 30/2009 Odl. US: U-I-50/08-16, Up-2177/08-16, 58/2009, 37/2010 Odl. US: Up-958/09-18, U-I-199/09-6.
- Zakon o prekrških. Ur. l. RS, št. 7/2003, št. 45/2004-ZdZPKG, 86/2004, 7/2005 Skl.US: U-I-19/05-5, 23/2005-UPB1, 34/2005 Odl. US: U-I-19/05-11, 44/2005, 55/2005-UPB2, 40/2006 (51/2006 popr.), 70/2006-UPB3, 115/2006, 139/2006 Odl. US: U-I-69/06-16, 3/2007-UPB4, 29/2007 Odl. US: U-I-56/06-31, 58/2007 Odl.US: U-I-34/05-9, 16/2008 Odl. US: U-I-414/06-7, 17/2008 (21/2008 popr.), 76/2008-ZIKS-1C, 108/2009, 109/2009 Odl. US: U-I-56/08-15.
- Zakon o zunanjih zadevah. Ur. l. RS, št. 45/2001 Spremembe: št. 78/2003, 113/2003-UPB1, 20/2006-ZNOMCMO, 118/2007 Odl. US: U-I-275/05-12, 76/2008, 108/2009 EVA: 1999-1811-0001.
- Zakon o zaposlovanju in delu tujcev. Ur. l. RS, št. 66/2000, št. 101/2005, 4/2006-UPB1, 52/2007, 76/2007-UPB2.
- Uredba o integraciji tujcev. Ur.l . RS, št. 65/2008.
- Uredba o upravnem poslovanju. Ur. l. RS, št. 20/2005 Spremembe: št. 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007 (122/2007 popr.), 31/2008, 35/2.
- Pravilnik o načinu izvajanja zakona o tujcih. Ur. l. RS, št. 19I/1991-I, št. 52/1994, 61/1999-ZTuj-1, 45/2000, 45/2000, 90/2006.
- Pravilnik o zavrnitvi vstopa v Republiko Slovenijo državljanu tretje države, izdaji vizuma na mejnem prehodu in načinu označitve razveljavitve vizuma. Ur. l. RS, št. 29/2007.
- Pravilnik o potnih listih in o vizumih ter o načinu vodenja evidenc o potnih listih in vizumih. Ur. l. RS, št. 19/1991-I 52/1994, 45/2000, 10/2001.
- Navodilo o vsebini, obliki, načinu izdaje in razveljavitve oziroma prenehanja dovoljenja za prebivanje. Ur. l. RS, št. 45/2000, . 43/2004, 70/2007.
- Navodilo o vsebini in formatu vizuma. Ur. l. RS, št. 45/2000, 43/2004.

Internetne strani:

- Upravna enota Domžale. Naloge oddelka za upravno-pravne notranje zadeve. URL = [«http://www.upravneenote.gov.si/domzale/o_upravni_enoti/naloge_in_cilji/oddelek_za_upravne_notranje_zadeve/»](http://www.upravneenote.gov.si/domzale/o_upravni_enoti/naloge_in_cilji/oddelek_za_upravne_notranje_zadeve/). 17. 3. 2010
- Upravna enota Ljubljana, Naloge oddelka za tujce. URL = [«http://www.upravneenote.gov.si/ljubljana/o_upravni_enoti/poslanstvo_vizija_naloge/sektor_za_upravne_notranje_zadeve/oddelek_za_tujce/»](http://www.upravneenote.gov.si/ljubljana/o_upravni_enoti/poslanstvo_vizija_naloge/sektor_za_upravne_notranje_zadeve/oddelek_za_tujce/). 18. 3. 2010
- Informacijski urad Sveta Evrope v Republiki Sloveniji. URL = [«http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/005/»](http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/005/). 19. 4. 2010.
- Mladina. Smrtonosni zaostanki. URL = [«http://www.mladina.si/tednik/200741/clanek/slo--zaposlovanje_tujcev-ursa_marn/»](http://www.mladina.si/tednik/200741/clanek/slo--zaposlovanje_tujcev-ursa_marn/). 30. 4. 2010.
- Schengenski informacijski sistem, priročnik za uveljavljanje pravic do dostopa, skupni nadzorni organ za schengen, sekretariat za varstvo podatkov sveta EU, BRUSELJ, str. 5, 6. URL = [«http://www.iprs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/Vodic_za_izvajanje_pravice_do_seznaitve.pdf»](http://www.iprs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/Vodic_za_izvajanje_pravice_do_seznaitve.pdf). 4. 5. 2010.
- Vloga Upravnih enot na področju upravljanja migracij. Društvo za razvoj in povezovanje družbenih ved in kultur. URL = [«http://www.odnos.si/sl/prispevki/druzboslovne_vsebine/migracije/vloga_u_pravnih_enot_na_podrocju_upravljanja_migracij/»](http://www.odnos.si/sl/prispevki/druzboslovne_vsebine/migracije/vloga_u_pravnih_enot_na_podrocju_upravljanja_migracij/). 4. 5. 2010.
- Ministrstvo za notranje zadeve. Informacije za tujce. URL = [«http://www.infotujci.si/v/8/pogoji»](http://www.infotujci.si/v/8/pogoji). 7. 5. 2010.
- Državni portal Republike Slovenije. URL = [«http://e-uprava.gov.si/e-uprava/»](http://e-uprava.gov.si/e-uprava/). 10. 5. 2010.
- Ministrstvo za notranje zadeve. O ministrstvu. URL = [«http://www.mnz.gov.si/»](http://www.mnz.gov.si/). 11. 5. 2010.
- Ministrstvo za notranje zadeve. Azilni dom. URL = [«http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/mednarodna_zascita_in_begunci/azilni_dom/»](http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/mednarodna_zascita_in_begunci/azilni_dom/). 17. 5. 2010.
- Upravna enota Domžale. Naloge načelnika. URL = [«http://www.upravneenote.gov.si/domzale/o_upravni_enoti/naloge_in_cilji/nacelnik_upravne_enote/»](http://www.upravneenote.gov.si/domzale/o_upravni_enoti/naloge_in_cilji/nacelnik_upravne_enote/). 21. 5. 2010.
- Ministrstvo za zunanje zadeve. Delovna področja. URL = [«http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/delovna_podrocja/»](http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/delovna_podrocja/). 31. 5. 2010.
- Ministrstvo za zunanje zadeve. Vizumske informacije. URL = [«http://www.mzz.gov.si/si/vizumske_informacije/novosti/27112009_pricakovana_vizumska_liberalizacija_na_obmocju_zahodnega_balkana_informacij/»](http://www.mzz.gov.si/si/vizumske_informacije/novosti/27112009_pricakovana_vizumska_liberalizacija_na_obmocju_zahodnega_balkana_informacij/). 31. 5. 2010.
- UNHCR. Visoki komisariat ZN za begunce. URL = [«http://www.unhcr-budapest.org/slovenia/index.php/novice/238-novi-zakoni-o-azilu-prinaajo-dobre-in-slabe-novice-za-begunce»](http://www.unhcr-budapest.org/slovenia/index.php/novice/238-novi-zakoni-o-azilu-prinaajo-dobre-in-slabe-novice-za-begunce). 1. 6. 2010.

- Računovodja. Izdaja dovoljenja za začasno prebivanje v Sloveniji državljanu tretje države, ki ima v drugi državi članici Evropske unije status rezidenta za daljši čas in njegovim družinskim članom. URL = [«http://www.racunovodski-prirocnik.si/clanki.asp?clanek=2946»](http://www.racunovodski-prirocnik.si/clanki.asp?clanek=2946). 2. 6. 2010.
- Predstavitev registra tujcev. URL = [«http://www.google.com/#hl=en&source=hp&q=PREDSTAVITEV++REGISTRA++TUJCEV++++&btnG=Google+Search&aq=f&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=62c7546c9e19fcb7»](http://www.google.com/#hl=en&source=hp&q=PREDSTAVITEV++REGISTRA++TUJCEV++++&btnG=Google+Search&aq=f&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=62c7546c9e19fcb7). 4. 6. 2010.
- Brošura kako uči u Sloveniju. URL = [«http://www.ess.gov.si/slo/dejavnost/tujci/BrosureZlozenke/brosura-kakovstopiti-SRB.pdf»](http://www.ess.gov.si/slo/dejavnost/tujci/BrosureZlozenke/brosura-kakovstopiti-SRB.pdf). 6. 6. 2010.
- Veleposlaništvo Republike Slovenije v Sarajevu. URL = [«http://sarajevo.veleposlanistvo.si/»](http://sarajevo.veleposlanistvo.si/). 15. 6. 2010.
- Statistični urad RS, Statistične informacije, št. 15/2010. URL = [«http://www.stat.si/doc/statinf/05-si-007-1001.pdf»](http://www.stat.si/doc/statinf/05-si-007-1001.pdf). 17. 6. 2010.
- Poročilo MZZ RS za leto 2008. URL = [«http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0906/MZZ_letnoporocilo_2008.pdf»](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0906/MZZ_letnoporocilo_2008.pdf). 18. 6. 2010.
- Vsebinsko poročilo o delu UE Domžale za leto 2009. URL = [«http://www.upravneenote.gov.si/domzale/informacije_javnega_znacaja/»](http://www.upravneenote.gov.si/domzale/informacije_javnega_znacaja/). 18. 6. 2010.
- MNZ, Statistični podatki o tujcih v RS. URL = [«http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/»](http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/). 19. 6. 2010.
- Priročnik za učitelje »ne samo številke«. Izobraževalno gradivo o migraciji in azilu v Evropi. URL = [«http://www.unhcr.org/numbers-toolkit/Manuals/NJN-FINAL-SL.pdf»](http://www.unhcr.org/numbers-toolkit/Manuals/NJN-FINAL-SL.pdf). 21. 6. 2010.

Drugi viri:

- Razgovor z gospo Urško RAVBAR, svetovalko III za področje prometa, potnih listin, upravnih zadev tujcev, prebivališč, društev in javnih prireditev na UE Domžale, dne 16. 6. 2010.
- Razgovor z gospo Olgo HLEBEC, svetovalko II za področje potnih listin, upravnih zadev tujcev in prebivališč na UE Domžale, dne 16. 6. 2010.
- Poročilo o delu UE Domžale za leto 2007, 2008 in 2009.
- Brošura Ministrstva za notranje zadeve. Prosilci za azil in begunci v Sloveniji, 2005.
- Raziskava urada Republike Slovenije za narodnosti, Položaj in status pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije v Republiki Sloveniji. Ljubljana, 2003.

SEZNAM SLIK

| | |
|--|----|
| SLIKA 1: Dovoljenje za prebivanje v obliki nalepke | 45 |
| SLIKA 2: Potrdilo o prijavi prebivanja za državljane EGP | 53 |

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

| | |
|-------|--|
| EU | Evropska unija |
| RS | Republika Slovenija |
| EKČP | Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin |
| UNHCR | Visoki komisariat Združenih narodov za begunce |
| IOM | Mednarodna organizacija za migracije |
| SFRJ | Socialistična federativna republika Jugoslavija |
| BIH | Bosna in Hercegovina |
| EGP | Evropski gospodarski prostor |
| SIS | Schengenski informacijski sistem |

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana Semira Brkić, študentka Fakultete za upravo, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Uveljavljanje pravic tujcev v pristojnosti upravnih enot, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Polonce Kovač, in soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala Ksenija Pečnik, prof. slov. jezika.

Podpis:

V Ljubljani, julij 2010