

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TINA JESIH

**OBRAVNAVANJE IN SPREJEMANJE ZAKONA O
TUJCIH V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE
SLOVENIJE**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TINA JESIH
MENTOR: IZR. PROF. DR. DRAGO ZAJC

**OBRAVNAVANJE IN SPREJEMANJE ZAKONA O
TUJCIH V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE
SLOVENIJE**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Dragu Zajcu za usmeritev in pomoč pri nastajanju diplomskega dela.

Najlepša hvala Feliciti Medved za strokovne nasvete.

Hvala očiju za nasvete, kritike in spodbude.

Prav tako hvala mamic, Juretu in Mihi, ker so me prenašali in spodbujali.

OBRAVNAVANJE IN SPREJEMANJE ZAKONA O TUJCIH V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE SLOVENIJE

Oblikovanje in sprejemanje zakonov sta pomembni funkciji parlamenta in imata ključni pomen za razvoj vsake države in kakovosti posameznikovega življenja v njej. Zakon o tujcih ureja način življenja, pravice in obveznosti oseb, ki nimajo državljanstva države, v kateri trenutno prebivajo. Moje diplomsko delo je osredotočeno na sprejemanje in obravnavanje zakona o tujcih v Republiki Sloveniji. Razkriva vsebino in časovni potek sprememb zakona skozi proces sprejemanja v državnem zboru Republike Slovenije. Sočasno sem spremembe zakona povezala z drugimi političnimi spremembami v državi. Zakon je bil med letoma 1991 in 2006 petkrat spremenjen, če upoštevamo, da je bil leta 1999 sprejet nov zakon. Na spremembe so vplivali demokratizacija in modernizacija Slovenije, vplivi Evropske unije s svojimi zahtevami in direktivami ter spremenjene razmere na področju migracij v Evropi in po celem svetu. Poleg tega pa je zakon o tujcih iz leta 1991 vplival na nastanek skupine »izbrisanih«, ki je še danes aktualen problem naše države.

Ključne besede: zakon o tujcih, zakonodajni postopek, državljanstvo, tujci

DISCUSSING AND PASSING OF ALIENS ACT IN SLOVENIAN PARLIAMENT

The shaping and passing of Laws is a basic function of the parliament. It is also a key in the development of each country and affects the quality of life for all individuals and groups. The Aliens Act regulates the rights and responsibilities, of those who do not have citizenship of the country of their residence. My thesis focuses on the legislative procedure of the Slovene National assembly. It illustrates the content and timeline of changes made to the Aliens Act in the Slovene National Assembly. Concurrently I have also tracked and mapped social changes which influenced the amendment procedure on the Aliens act, which has been amended five times since 1999. This was mostly due to the democratization and modernization of Slovenia, EU harmonization processes and circumstances in Europe and the world. Also the Aliens Act of 1999 was the reason for the status of the »erased« in Slovenia. Other amendments have been influenced heavily by Slovenia becoming a member of the EU.

Keywords: Aliens Act, legislative procedure, citizenship, »aliens«

KAZALO

1. UVOD	6
2. STRUKTURA NALOGE, CILJI, HIPOTEZE IN METODOLOŠKI NAČRT	8
2.1 STRUKTURA NALOGE	8
2.2 CILJI IN HIPOTEZE	9
2.3 METODOLOŠKI NAČRT	10
3. TEORETIČNA IZHODIŠČA	11
3.1 POMEN ZAKONODAJNE FUNKCIJE	11
3.1.1 Zakon.....	11
3.1.2 Zakonodajni postopek	12
3.1.3 Kakovost sprejetih zakonov	15
3.2 RAZVOJ REPUBLIKE SLOVENIJE KOT PRAVNE DRŽAVE	16
3.3 RAZLIKOVANJE MED DRŽAVLJANI IN TUJCI.....	20
4. OBRAVNAVA ZAKONA O TUJCIH OD LETA 1991 DO 2006.....	22
4.1 UREJANJE PRAVIC TUJCEV V USTAVNI LISTINI.....	22
4.2 ZAKON O TUJCIH LETA 1991 (ZTuj)	23
4.2.1 Predlog in obravnava ZTuj.....	23
4.2.2 Državljeni nekdanjih republik SFRJ, ki so postali »izbrisani«	31
4.3 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 1997 (ZTuj-A).....	36
4.3.1 Predlog spremembe ZTuj-A.....	36
4.3.2 Obravnava predloga ZTuj-A	36
4.4 NOV ZAKON O TUJCIH IZ LETA 1999 (ZTuj-1).....	39
4.4.1 Predlog spremembe ZTuj-1	39
4.4.2 Obravnava predloga ZTuj-1	44
4.5 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 2002 (ZTuj-1A).....	49
4.5.1 Predlog spremembe ZTuj-1A.....	49
4.5.2 Obravnava predloga ZTuj-1A	51
4.6 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 2005 (ZTuj-1B).....	57
4.6.1 Predlog spremembe ZTuj-1B	57
4.6.2 Obravnava spremembe ZTuj-1B	60
4.7 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 2006 (ZTuj-1C).....	63
4.7.1 Predlog spremembe ZTuj-1C	63
4.7.2 Obravnava predloga ZTuj-1C	65
5. SKLEP.....	70
6. VIRI IN LITERATURA	73

1. UVOD

Moje diplomsko delo je zasnovano na podlagi mojega zanimanja za nove oblike združevanja in medsebojnega prepletanja narodov po vsem svetu. Zanimalo me je, kaj v današnjem svetu pomeni biti tujec ter kako so in kako bodo posamezne države urejale problematiko tujcev. Najbolj me je zanimalo, kako to problematiko rešuje Slovenija.

Če bi vsak človek živel v državi, katere državljan je, oziroma če bi vsi prebivalci države bili tudi njeni državljani s pravicami in z obveznostmi, težav z razmejevanjem tujcev in državljanov ne bi bilo. Po mojem mnenju je v človekovi naravi, da se bori za svoj obstoj in pripadnost, katerima se ne odreče zlahka. Strah pred izginotjem pripadnosti, ki jo omogoča državljanstvo, se v svetu danes le povečuje. Tako skoraj vse demokratične države, »stare in mlade«, v svojih ustavah določajo, da ima oblast ljudstvo, ki ga kolektivno predstavljajo državljani. Demokratična država pa mora pustiti svobodno voljo človeku, da se sam odloči, državljan katere države bo. Hkrati pa je pravica vsake države, da znotraj določenih omejitev določi, kdo so njeni državljani. Zato je treba na področju državljanstva in tujcev okvire delovanja postaviti učinkovito in dolgoročno.

Za Slovenijo lahko rečem, da je še vedno mlada država. V zadnjih šestnajstih letih je doživela veliko sprememb. Leta 1991 je prvič v zgodovini postala samostojna država, tako da je bilo treba na novo postaviti temelje suverenosti, določiti meje, opredeliti, kdo je državljan Slovenije in kdo ne, urediti politični sistem ter navsezadnje posledično spremeniti celotno zakonodajo. Kmalu nato se je Slovenija odločila za povezovanje z drugimi državami na multinacionalni ravni. Začelo se je, ko je bila sprejeta v Organizacijo združenih narodov in Svet Evrope, pozneje se je nadaljevalo s pogajanjem za vključitev v Evropsko unijo ter Nato in leta 2004 z vključitvijo v omenjeni organizaciji. Ko je Slovenija postala članica Evropske unije, njene meje z drugimi državami članicami niso več obstajale v obliki, ki smo jo poznali do maja 2004. Svoje zakone je morala prilagoditi evropskemu pravnemu redu. Takšna dejanja so prinesla celovite spremembe na vseh področjih, še posebej to velja za področje tujske problematike.

Tujci nikoli niso povsem izključeni iz družbenega in političnega življenja države, v kateri tisti trenutek prebivajo. Kdor vstopi na ozemlje druge države, mora poznati in spoštovati njene zakone in druge splošne pravne akte. V večini demokratičnih držav smejo tujci izražati svoja

mnenja ter imajo pravice in obveznosti. Če v državi prebivajo dlje časa, lahko pridobijo tudi druge pravice, kot npr. volilno pravico ali pravico do nakupa nepremičnine. Takšno pojmovanje pravic tujcev se je razvilo v sodobnem času oziroma se še naprej razvija. Politične pravice tujcev se na novo odpirajo in še zdaleč niso omogočene v vseh državah, tudi demokratičnih ne.

Tujec je lahko v državi iz več razlogov. V tuji državi je lahko na lastno željo kot turist ali delavec, lahko je begunec, zakoniti in nezakoniti imigrant, emigrant ali azilant. V večini evropskih držav šele tujci s stalnim prebivališčem uživajo številne pravice in morajo izpolnjevati obveznosti. Zakonodaja na področju tujcev se je v Sloveniji od leta 1991 precej spreminjala, prav tako pa ni opredeljena samo v enem zakonu. Zaradi obsežnosti celotne zakonodaje, ki zadeva tujce, se bom v diplomski nalogi osredotočila samo na zakon o tujcih, ki je temeljni za obravnavo te problematike. Zanimalo me je, kako je nastajal in se spreminjal, ter kakšne pravice in obveznosti je podeljeval.

2. STRUKTURA NALOGE, CILJI, HIPOTEZE IN METODOLOŠKI NAČRT

2.1 STRUKTURA NALOGE

Diplomska naloga obsega štiri sklope. V prvem sem določila strukturo naloge, cilje in hipoteze ter naredila metodološki načrt.

V drugem sklopu sem opredelila teoretična izhodišča diplomske naloge. Najprej sem predstavila zakon kot temelj za razvoj pravne države ter politične in družbene skupnosti. Za sprejemanje zakona je treba imeti vzpostavljena pravila zakonodajnega postopka, zato sem ga v nadaljevanju natančno opisala, prav tako pa tudi temeljna načela, ki jim mora dober zakonodajni postopek slediti. Opredelila sem, kakšen je kakovosten zakon in kateri kriteriji morajo biti zanj izpolnjeni. Nato sem opisala razvoj Republike Slovenije kot politične skupnosti in pravne države od leta 1991 do danes. Posebej sem se osredotočila na dogodke, ki so vplivali na spremembe zakona o tujcih. Opredelila sem tudi razlike med pojmom državljan in tujec.

V tretjem sklopu sem analizirala zakon o tujcih, ki je bil sprejet leta 1991 (ZTuj), spremembo iz leta 1997 (ZTuj-A), nov zakon iz leta 1999 (ZTuj-1) in spremembe iz leta 2002 (ZTuj-1A), 2005 (ZTuj-1B) ter zadnjo spremembo iz leta 2006 (ZTuj-1C). Opisala sem vse predloge zakonov, navedla sprejete amandmaje in postopke sprejema zakona. Predstavila sem razloge za sprejem zakona leta 1991 ter razmere pred sprejetjem zakona in po njem. Poskušala sem ugotoviti, kakšne posledice je zakon prinesel državljanom drugih držav nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, ki so živeli v Republiki Sloveniji tudi po razpadu. Nadalje sem analizirala spremembo zakona iz leta 1997, zakaj je bila potrebna in kakšne so bile njene posledice. V nadaljevanju sem se osredotočila na nov zakon iz leta 1999, ki je bil sprejet tudi zaradi prilagajanja Republike Slovenije pravnemu redu Evropske unije. Predstavila sem glavne dileme na razpravah ob njegovem sprejemanju ter opredelila glavne določbe zakona, ki opredeljujejo položaj tujcev v Republiki Sloveniji. Analizirala sem tudi druge spremembe zakona o tujcih iz let 2002, 2005 in 2006, ki so nastajale zaradi prilagajanja zakonodaje evropskim direktivam in smernicam.

V sklepu sem opredelila položaj tujcev v Republiki Sloveniji, kot se je oblikoval v obdobju med letoma 1991 in 2006 na podlagi sprejetih zakonov in njihovih sprememb. Poudarila sem glavne težave in dileme ob sprejemanju ter posledice, ki jih je imel zakon o tujcih za tujce, ki so prebivali v Republiki Sloveniji. Posebej sem poudarila tudi problem izbrisanih. Opredelila sem se do postavljenih hipotez in prvo potrdila le delno, drugo pa v celoti.

2.2 CILJI IN HIPOTEZE

Temeljni cilj moje naloge je ugotoviti, kako se je oblikovala zakonodaja o tujcih v Republiki Sloveniji od leta 1991, ko je razpadla Socialistična federativna republika Jugoslavija, do vstopa v Evropsko unijo in po njem. Zanima me, ali je zakon iz leta 1991 ustrezno oblikoval pravice in dolžnosti tujcev in kako je uredil pravice državljanov republik nekdanje SFRJ. Nadalje me zanima, kako se je zakonodaja spreminjala zaradi pridruženja Evropski uniji ter kako in zakaj se spreminja tudi v obdobju, ko je Republika Slovenija že njena članica.

Hipoteza 1: Republika Slovenija je zaradi razpada Socialistične federativne republike Jugoslavije kot samostojna država z zakonom o tujcih leta 1991 uredila položaj tujcev. Še posebej je uredila položaj tujcev, ki so bili državljani drugih držav nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije.

Nove razmere so po letu 1991 narekovale spremembo zakonov in drugih predpisov na različnih področjih. Zakon o gibanju in prebivanju tujcev (1980/85/89/90) je bil za nove razmere neustrezen. Zakon o tujcih (1991) je bil eden izmed prvih, ki ga je sprejela nova država. Dva izmed temeljnih razlogov za to sta bila ureditev položaja državljanov nekdanjih republik SFRJ, ki so prebivali v Republiki Sloveniji, in čim hitrejša ureditev položaja na meji s sosednjimi državami. V tem procesu si določeno število prebivalcev ni uredilo statusa državljanstva oziroma stalnega prebivališča, zaradi česar so jih po preteku roka za pridobitev državljanstva izbrisali iz registra prebivalstva Republike Slovenije.

Hipoteza 2: Zakonodaja na področju tujcev se je v Republiki Sloveniji od leta 1997 do leta 2006 spreminjala zaradi prilagajanja pravnemu redu Evropske unije. Slovenija je zakonodajo uspešno uskladila z evropsko in se pri tem zgledovala tudi po zakonodaji drugih držav članic Evropske unije.

Za vključitev Republike Slovenije v Evropsko unijo je bilo treba izpolniti več kriterijev. Eden izmed njih je bil tudi prilagoditev slovenske zakonodaje evropski. V okviru tega se je spreminjal zakon o tujcih. Evropska unija je s svojimi direktivami, zahtevami in smernicami narekovala obseg in časovni okvir prilagajanja zakonodaje. Tudi po vstopu je morala Slovenija glede zakonodaje slediti evropskim trendom.

2.3 METODOLOŠKI NAČRT

Postavljeno hipotezo bom preverjala na podlagi naslednjih metod:

1. analize in interpretacije primarnih virov: ustave Republike Slovenije, zakonov, poslovnika državnega zbora, poročevalca državnega zbora Republike Slovenije, poročil, mnenj itd.;
2. analize in interpretacije sekundarnih virov: knjig, strokovnih člankov, strokovne literature, raziskovalnih poročil in internetnih virov;
3. primerjave z zakonodajo držav Evropske unije (Poljske, Litve, Švedske, Finske in Avstrije).

3. TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 POMEN ZAKONODAJNE FUNKCIJE

3.1.1 Zakon

Sprejemanje zakonov je najpomembnejša naloga, ki jo opravlja zakonodajno telo, to je parlament oziroma državni zbor. »V družbenem modelu, temelječem na načelu delitve oblasti, je parlament najpomembnejša veja oblasti – sprejema zakone kot splošna pravila, ki jih mora izvršilna oblast uresničevati, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju v primerih, ki se nanašajo nanje. Predstavniško telo naj bi bilo v svoji zakonodajni funkciji povsem samostojno« (Zajc 2004: 168). Ker izvoljeni člani parlamenta predstavljajo ljudstvo oziroma volilno telo, bi morali sprejemati zakone, ki odražajo željo državljanov in delovati v njihovem interesu. »Od položaja in vloge parlamenta v političnem sistemu pa je odvisno, kako demokratično poteka proces usklajevanja različnih interesov v obvezujoče družbene norme« (Zajc 2004: 168). Vsaka demokratična država ima natančno opredeljene in predpisane postopke sprejemanja zakonov, pravil in obveznosti državljanov. Politična telesa morajo biti med seboj ločena na zakonodajno, sodno in izvršilno vejo oblasti. »Oblikovanje družbenih norm v predstavniškem telesu poteka na temeljih ustave, ki jo po posebnem postopku sprejema isto telo – parlament je torej hkrati najvišji zbor, ki sprejema ustavo, to je ustavodajalec. Ustava je pogodba, s katero se sploh pravno vzpostavi država, je temeljni akt, ki uresničuje osnovna načela demokracije, še posebej načelo delitve oblasti ter pravila demokratičnega sožitja med ljudmi« (Zajc 2004: 168).

Najvišji pravni akt je ustava. To pomeni, da morajo biti vsi drugi akti z ustavo usklajeni, sicer niso legalni. »Teorije, ki se ukvarjajo s pojmom ustave, poudarjajo njeno izhodiščnost in temeljnost tako, da razločujejo med formalno in materialno opredelitvijo ustave. Formalni pojem izraža pravno moč (stopnjo pravne veljave), ki gre ustavi kot pravnemu aktu, materialna opredelitev pa se nanaša na vsebino pravnih pravil, ki jih ustava zajema ali pa bi jih vsaj morala zajemati« (Pavčnik 2001: 202). Eno stopnjo nižje po pomembnosti so zakoni. »Zakon je glede na vlogo, ki jo ima v političnem in pravnem sistemu, obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ureja odnose med njimi in znotraj njih. Samo z zakonom je mogoče podeljevati pravice ali nalagati obveznosti« (Zajc 2004: 171). Zakoni vnašajo v družbeno življenje urejenost in predvidljivost, so temelj pravnega reda vsake države

in kot taki za vsako politično skupnost nujno potrebni. Oblikovanje zakonov mora biti preiščeno in zahteva dobro poznavanje področja, katerega bo urejal določen zakon.

Zakoni so hkrati skupek okvirnih pravil, ki pomembno usmerjajo obnašanje državljanov ali skupin. Posamezne skupine navajajo na ravnanja, ki so skladna s splošnimi družbenimi cilji, ali vplivajo nanje, da opustijo določena ravnanja oz. navade, ki so z družbenega vidika manj zaželene ali celo škodljive. Zakoni navadno uvajajo določene sankcije za tiste, ki se niso pripravljene ravnati v skladu s temi pravili ali normami obnašanja. Zato je zakon lahko le splošen pravni akt, ki ne more veljati za neke konkretne primere ali posamezne osebe (Pitamic v Zajc 2004: 171).

Zakon je ena od oblik urejanja družbenih skupin, njihovih pravic in dolžnosti. Vsak zakon je treba uspešno in dobro implementirati, sicer nima pomena. Zato je treba, da je čim bolj splošno priznan in sprejet s čim večjim konsenzom.

3.1.2 Zakonodajni postopek

Sprejemanje zakonov je najpomembnejša pristojnost parlamenta. Postopek sprejemanja zakonov ali zakonodajni postopek mora biti natančno pravno urejen. Načela za sprejemanje zakonov so navadno vsaj v temeljih določena že v ustavi, podrobno pa v poslovniku parlamenta. Procedura pri sprejemanju zakonov je pomembna za legitimnost in legalnost parlamenta ter za zavezujočo moč zakonov. Zakonodajni postopek mora slediti določenim pravilom in načelom. Pri postopku sprejemanja zakonov poznamo osem načel:

1. NAČELO JAVNOSTI: Celoten postopek priprave in sprejemanja zakona je javen, kar ne velja samo za skupne seje državnega zbora, ampak tudi za seje delovnih teles, ki sodelujejo pri oblikovanju in sprejemanju zakona.
2. NAČELO STOPNJEVITOSTI ZAKONODAJNEGA POSTOPKA: Zakonodajni postopek je organiziran kot proces, ki prehaja iz ene faze v drugo (stopničasto). Šele ko je končano delo na eni fazi, se postopek lahko premakne na naslednjo.
3. NAČELO SAMOSTOJNOSTI: Pomeni, da je parlament kljub svoji tesni povezanosti z drugimi vejami oblasti pri odločanju o bodočem zakonu suveren.
4. NAČELO PISNOSTI: Vsi akti, ki se nanašajo na bodoči zakon, so v pisni obliki.

5. NAČELO OBJAVLJANJA ZAKONOV: Zakoni morajo biti objavljeni v posebnem uradnem glasilu.
6. NAČELO EKONOMIČNOSTI: Zahteva, da parlament s čim manjšo porabo sredstev in časa doseže čim boljši rezultat.
7. NAČELO KOLEGIČNOSTI: Pomeni, da zakonov v sodobnem parlamentu ne more sprejemati posameznik, ampak jih lahko sprejemajo kolegijski organi.
8. NAČELO O KVORUMU: Za različne odločitve je potreben različen kvorum (različno število prisotnih poslancev).

(Povzeto po Grad 2000: 201 in Zajc 2000: 131–133.)

V slovenski ustavi je zakonodajni postopek opredeljen v 89. členu. Ustava zakonodajnega postopka ne ureja podrobno, ampak samo pravi, da državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku (89. člen Ustave RS). Zakonodajni postopek mora potekati po pravilih, ki so določena v ustavi in poslovniku državnega zbora. »Predpisana je tudi vsebina zakona, ki mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Uvod mora vsebovati oceno stanja na področju, ki naj bi ga uredil zakon, razloge za sprejemanje zakona, cilje in načela zakona, oceno fizičnih sredstev, ki jih bo moral za izvedbo zakona zagotoviti državni proračun, in druge posledice, ki naj bi jih imel zakon« (Grad 2000: 206). Predlog zakona mora predlagatelj poslati predsedniku državnega zbora, ki zakon nato dodeli v zakonodajni postopek.

Najnovejši poslovnik državnega zbora je bil sprejet 2. aprila 2002, v njem pa je od 114. do 154. člena natančno opredeljen zakonodajni postopek. Zakon ali spremembo zakona lahko predlagajo vlada, vsak poslanec, najmanj 5.000 volivcev in državni svet. Vsak predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov (pri spremembi zakona samo tiste člene, ki se spreminjajo) in obrazložitev. Po poslovniku državnega zbora se zakonodajni postopek deli na prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona.

Prva obravnavo se opravi le izjemoma, če jo zahteva najmanj deset poslancev, sicer pa poslovnik določa, da je prva obravnavo opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem. Poslanci se odločijo, ali gre predlog zakona v nadaljnjo obravnavo ali pa se zakon ne sprejme in je postopek končan. Po zakonodajnem postopku iz leta 1996 je bila razprava o zakonu opravljena že v prvi fazi, amandmaje pa je lahko vložilo le matično delovno telo.

Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu, nato pa na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji državnega zbora. Besedilo predloga zakona se lahko dopolnjuje in spreminja le z amandmaji. Matično delovno telo opravi v drugi obravnavi razpravo in glasovanje o amandmajih k zakonu ter pripravi dopolnjen predlog zakona s sprejetimi amandmaji. Državni zbor nato opravi razpravo in glasovanje o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. K dopolnjenemu predlogu lahko vlagajo amandmaje poslanska skupina, deset poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Predlagatelj zakona pa lahko, enako kot v postopku pred matičnim delovnim telesom, vloži amandmaje le k vložnim amandmajem.

V tretji obravnavi državni zbor razpravlja o predlogu kot celoti in le izjemoma o posameznih členih zakona, in sicer le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi podani amandmaji. Amandmaje lahko vložijo predlagatelj zakona, vlada in poslanska skupina, ne pa posamezni poslanci. Zakon je sprejet z večino opredeljenih glasov, razen kadar je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina.

Poleg rednega zakonodajnega postopka poslovnik državnega zbora določa tudi nujni postopek za sprejem zakona, skrajšani postopek za sprejem zakona in ponovno glasovanje o zakonu. Po nujnem postopku so sprejeti tisti zakoni, ki so nujni zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Po določbah, ki veljajo za nujni postopek, se opravi tudi ratifikacija mednarodne pogodbe. V skrajšanem postopku v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava predloga zakona se opravita na isti seji, poleg tega pa ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku. Skrajšani postopek se uporablja za manj pomembne spremembe zakona, razveljavitev zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije ali za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča. Ponovno odločanje o zakonu se uporabi, če je državni svet vložil zoper že sprejet zakon suspenzivni veto (glej Poslovnik državnega zbora 2002: 114.–154. člen).

3.1.3 Kakovost sprejetih zakonov

Za stabilno družbo in v njej urejena razmerja morajo biti pravila, ki urejajo družbeno življenje, zanesljiva, natančno določena, vnaprej dobro premišljena in kakovostna. Kakšen mora biti dober zakon, določajo družbene vede in zakonodajna praksa. »Predlagatelji morajo zagotoviti, da so njihovi predlogi skladni z ustavo in veljavno zakonodajo, pa tudi z mednarodnim pravnim redom. Tudi zakonodajalec sam je dolžan poskrbeti za presojo skladnosti zakonskega predloga z ustavo in drugimi pravnimi akti. V ta namen delujejo znotraj parlamentov posebni strokovni organi, ki so včasih sestavljeni tudi iz zunanjih strokovnjakov« (Zajc 2004: 172).

Dober zakon mora:

1. biti v skladu z objektivnimi potrebami in interesi celotne družbe;
2. biti razumljiv in sprejemljiv za čim več državljanov;
3. imeti razumljivo, jasno in nedvoumno besedilo;
4. imeti logično oblikovane splošne pravne norme;
5. posamezne dele povezovati v celoto in izključevati protislovja;
6. biti enostaven in jedrnat;
7. imeti visoko stopnjo formaliziranosti pravnega jezika;
8. vsebovati roke za začetek veljavnosti zakona in izvedbo zakona.

(Povzeto po Zajc 2004: 172–173.)

»Prav tako pomembni pa sta tudi urejenost in preglednost celotne zakonodaje. Urejanje posameznih družbenih odnosov s prepodrobnimi zakoni ali več zakoni zmanjšuje sposobnost ljudi, da se sami seznanijo s svojimi pravicami in povečuje vlogo upravnega aparata« (Zajc 2004: 173).

3.2 RAZVOJ REPUBLIKE SLOVENIJE KOT PRAVNE DRŽAVE

Konec osemdesetih in v začetku devetdesetih so se zgodile velike politične spremembe v srednjeevropskih in vzhodnoevropskih državah. Nastale so nove suverene države, ki so potrebovale svoje ustave in zakonsko ureditev. »Značilnost tega obdobja je, da so nove države s svojo notranjo zakonodajo, upoštevajoč predvsem zaščito lastnih nacionalnih interesov, opredelile osnovno državljansko telo« (Mesojedec Pervinšek 1997: 9). Med temi državami je bila tudi Republika Slovenija v okviru nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ). Jugoslavija je kot enotna država dokončno razpadla po deloma že vzpostavljenih republiških mejah (Slovenija in Makedonija), deloma pa so bile problematizirane (Srbija, Črna gora, Hrvaška, Bosna in Hercegovina). Dejstvo je, da so bile republike in pokrajini zaokrožene, prostorsko-politične celote zvezne države (glej Hafner Fink 1994: 8).

Pomembnejše spremembe gospodarskega in političnega sistema v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Slovenija) so se zgodile v letih 1990 in 1991. Aprila 1990 je na volitvah zmagal DEMOS. Julija 1990 je bila sprejeta Deklaracija o popolni suverenosti Republike Slovenije. Že jeseni 1990 je Vlada v Skupščino RS predložila osnutek ustavnega zakona, s katerim je bilo določeno, kateri zvezni zakoni in drugi predpisi, izdani pred sprejemom slovenske deklaracije o suverenosti, v Sloveniji ne veljajo več. To so bili zakon o smrtni kazni, zakon o temeljih državne varnosti, zakon o preprečevanju zlorabe tiska, in še nekateri. V skupščini je nastal tudi osnutek zakona o ljudski obrambi (glej Prunk, Toplak 2005: 223). »Na političnem področju velja omeniti večstrankarski sistem in izvedbo plebiscita 23. 12. 1990. Slovenija je že v začetku leta 1991 z ustavnimi amandmaji k takrat veljavni ustavi Republike Slovenije iz leta 1974 urejala nekatera bistvena področja življenja, tudi tista, katerih urejanje je bilo prej v pristojnosti federacije« (Trstenjak 1993: 222). Na plebiscitu je za samostojno in neodvisno Slovenijo glasovalo 88,5 odstotka volivcev.

Še vedno pa je bilo veliko področij, katerih zakoni in predpisi so bili v pristojnosti zvezne skupščine in vlade. Republika Slovenija se je zavedala, da mora za samostojno življenje sama poskrbeti za zakonsko urejanje teh področij. Slovenija se je kar nekaj časa trudila in pogajala z drugimi republikami SFRJ, da bi oblikovali jugoslovansko konfederacijo, vendar so bila pogajanja neuspešna. »Na podlagi ustavnih amandmajev LXVII, LXXII, XCIX k takrat

veljavni ustavi SR Slovenije ter volje, izražene na plebiscitu dne 23. 12. 1990, je bila 25. junija 1991 sprejeta temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 1/91, leto 1), na podlagi katere je Republika Slovenija postala samostojna država« (Trstenjak 1993: 223). Treba je bilo urediti še vrsto drugih zakonov in predpisov, da je lahko Slovenija kot država začela delovati v politično-pravnih okvirih.

Republika Slovenija je že ob opredelitvi samostojnosti 25. junija 1991 sprejela pomembne ustavnopravne akte. Poleg že omenjene temeljne ustavne listine velja omeniti še ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 1/91, leto 1). Ta ustavna akta sta opredelila ne le status samostojne in neodvisne države Republike Slovenije, ampak tudi nekatera druga pomembna področja. Ker Slovenija kot nova država še ni imela celovitega in lastnega pravnega sistema, je bil v smislu pravne kontinuitete opredeljen tudi odnos do nekdanjih zveznih zakonov. Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je namreč v 4. členu določil, da se do izdaje ustreznih predpisov Republike Slovenije v Republiki Sloveniji smiselno uporabljajo kot republiški predpisi tisti zvezni predpisi, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi tega zakona, če ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije in če ni s tem ustavnim zakonom drugače določeno (Trstenjak 1993: 223).

Slovenija je takrat sprejela še več zakonov, s katerimi je prevzela prejšnje pristojnosti federacije na svojem ozemlju (o državljanstvu, tujcih, potnih listinah državljanov RS, nadzoru državne meje, zunanjih zadevah, carinski službi, kreditnih poslih s tujino, deviznem poslovanju, Banki Slovenije ter bankah in hranilnicah, agenciji RS za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah, predsanaciji, sanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic ter o cenah). Dan pred tem pa sta bila določena tudi nov grb in nova zastava.

Leta 1992 je Slovenija zaprosila za sklenitev evropskega sporazuma in za podporo pri prestrukturiranju in konsolidaciji slovenskega gospodarstva. Leta 1993 je začel veljati sporazum o sodelovanju z Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) in Slovenija je zaprosila za začetek pogajanj o sklenitvi evropskega sporazuma (glej Urad Vlade RS za komuniciranje 2). »Dne 11. aprila 1996 je Državni zbor RS s posebnim sklepom potrdil, da je cilj Slovenije polnopravno članstvo v EU, in zagotovil, da bo okreplil prizadevanja za uskladitev slovenske

zakonodaje z zakonodajo držav članic EU« (Zajc 1998: 154). Sporazum o pridružitvi je bil podpisan 10. junija 1996, ko je Slovenija formalno zaprosila za članstvo v EU. Meseca maja 1997 je Slovenija sprejela izhodišča strategije pristopa k EU, v katerih je potrdila željo postati njena polnopravna članica. Slovenija in EU sta 11. novembra 1996 podpisali začasni sporazum o trgovini, ki je veljal od 1. januarja 1997. Z njim je začel veljati trgovinski del sporazuma o pridružitvi, ki določa območje proste trgovine med Slovenijo in takratnimi državami članicami EU. 16. julija 1997 je Evropska komisija predstavila ugodno mnenje o Sloveniji kot kandidatki in jo decembra 1997 uvrstila v prvi krog držav za začetek pogajanj, ki so se 31. marca 1998 tudi uradno začela (glej Urad Vlade RS za komuniciranje 2).

Vključevanje v Evropo je bilo v širšem smislu moto slovenskih osamosvojitvenih prizadevanj. Te težnje po povezovanju z zahodnoevropskimi državami in prostorom, ki ga simbolizira EU, temeljijo na objektivnem, gospodarskem, političnem in kulturnem sodelovanju, odprtosti, prostem pretoku ljudi in informacij. Zato lahko rečemo, da je bilo članstvo v EU strateški interes Slovenije vse od osamosvojitve (glej Zajc 1998: 149). Državni zbor je začel aktivno posodablјati slovensko zakonodajo že zaradi osamosvojitve, od drugega mandata pa je začel proces harmonizacije nacionalne zakonodaje z evropsko.

Usklajevanje in prilagajanje Evropski uniji je zelo kompleksno opravilo in pomeni prilagoditev standardom in kriterijem, ki so bili postavljeni v dolgotrajnih pogajanjih med članicami evropske skupnosti in torej ne predstavljajo sami po sebi nekih preprostih, jasnih in konsistentnih rešitev. Pri tem gre za prevlado prava EU nad slovenskih nacionalnim pravom. Hkrati gre za spremembo in modernizacijo vseh področij oblikovanja slovenskih politik, še posebej za upoštevanje in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike in podrejanje skupnim politikam na gospodarskem področju (Zajc 1998: 150).

Delovanje EU določa njen pravni red, ki temelji na ustanovitvenih pogodbah, o katerih so se dogovorile, jih podpisale in ratificirale države članice. Dopolnjujejo jih pravni viri, to so na primer uredbe, ki so splošno veljavne ter se v državah članicah uporabljajo neposredno, direktive, ki države članice zavezujejo k opredeljenemu cilju, ter odločbe, ki so v celoti zavezujoče za vse, na katere so naslovljene (glej Dokumenti vlade RS).

Prilagajanje slovenske zakonodaje se je začelo že v obdobju pred razpadom SFRJ in se je nadaljevalo vse do vključitve Slovenije v EU in po njej. Usklajevanje zakonodaje je terjalo izredno velike strokovne in politične napore. Obsegalo je prilagajanje pravnemu redu evropskih skupnosti glede zagotavljanja skupnega trga in nato v fazi izvajanja predpridružitvenega sporazuma tudi prilagajanje drugim pravnim področjem. Za prilagajanje slovenske zakonodaje pravnemu redu v EU so pomembna predvsem tri gradiva:

1. Pregled usklajenosti zakonodaje Republike Slovenije s priporočili Bele knjige, ki ga je pripravila vladna služba za zakonodajo v marcu 1997. Ta pregled, znan pod imenom harmonogram, je bil pripravljen na podlagi posebne metodologije za zbiranje informacij in spremljanje stopnje usklajenosti slovenske nacionalne zakonodaje.
2. Strategija Republike Slovenije za vključevanje v EU (Poročevalec št. 4/1998). V strategiji so zapisana splošna izhodišča za članstvo v EU, cilji in ukrepi na ekonomsko-socialnem področju, v zunanjevarnostni politiki, pravosodju in notranjih zadevah ter reformi javne uprave.
3. Državni program za prevzem pravnega reda EU, ki je nastal na podlagi prejšnjih strateških gradiv in je predstavljal sklepno fazo oblikovanja celote ekonomskih in vseh drugih reform ter politik in razvoja zakonodaje.

(Povzeto po Zajc 1998: 151–152.)

Leta 1993 je vlada v svoj poslovnik vključila določilo, da morajo predlagatelji zakonov (ustrezni resorji) posebej utemeljiti skladnost predloga ali drugega akta s pravnimi akti EU (uredbami in smernicami). »Tako je Slovenija kot pravna država izbrala pravo EU kot referenčni okvir. Proces prilagajanja naših zakonov in drugih predpisov, ki sestavljajo pravni red Republike Slovenije, pravnim aktom Evropske skupnosti pa se je formalno začel šele s podpisom sporazuma o pridružitvi, sklenjenega 10. julija 1996 med Republiko Slovenijo in Evropsko skupnostjo ter njenimi državami članicami« (Zajc 1998: 154). Državni zbor je v obdobju vključevanja v EU evropske zadeve obravnaval prednostno. Sprejel je številne relevantne dokumente, deklaracije in resolucije in s tem pomembno določal strateške usmeritve pri slovenskem vključevanju v EU (glej Fink Hafner, Lajh 2005: 67).

3.3 RAZLIKOVANJE MED DRŽAVLJANI IN TUJCI

Pojma tujec in državljan sta med seboj tesno povezana, saj sta drug drugemu nasprotna. Na najnižji ravni razumevanja obeh pojmov je vsak, ki ni državljan določene države, tujec. »Razlikovanje med tujci in državljani matične države je znano že iz zgodovine. Ostalo je tudi v današnjem času, s tem, da države različno opredeljujejo pojem tujih oseb (Trstenjak 1993: 223). V *Slovarju slovenskega knjižnega jezika* je državljan tisti, ki pripada določeni državi, oziroma tisti, ki pripada določeni družbenopolitični skupnosti (SSKJ 1994: 178). Tujec pa je tisti, ki je iz tuje dežele, tuje jezikovne skupnosti, pripadnik tuje države (SSKJ 1994: 1435). Vendar je tako pojmovanje presplošno.

Državljanstvo in nacionalna država sta med seboj močno povezana. Upravičeno lahko rečemo, da je državljanstvo temelj obstoja države. Državljanstvo izpolnjuje dve temeljni nalogi. Prva je, da določi kriterije članstva, in druga, da pravila državljanstva določajo naravo komunikacije med posamezniki in državo (glej Jacobson 1997: 7).

Za podrobnejše razlikovanje med pojmom tujec in državljan je treba natančno opredeliti pojem državljanstva. Pri tem se bom osredotočila na državljanstvo kot pravno-politični status. Državljanstvo je univerzalni in legalni konstrukt, je vprašanje, koga država prizna kot svojega državljana, ki kot takšen pridobi formalno podlago za pridobitev pravic in odgovornosti v državi (glej Medved 2002).

»V slovenskem jeziku koncept državljanstva združuje dva pojma: *citizenship* in *nationality*, ki ju uporablja angleščina, in imata različen pomen. *Citizenship* pomeni pravno razmerje med posameznikom in državo, ki ureja sklop vzajemnih pravic in dolžnost, ki izhajajo iz tega razmerja« (Horn v Dedić 2003: 5). *Nationality* se ponavadi uporablja za definicijo pravnega razmerja med posameznikom in državo v mednarodnem pravu, kjer je državljan subjekt diplomatske zaščite države, ki mu je podelila državljanstvo (glej Dedić 2003: 5).

Pravni, formalni pojem državljanstva se v notranjedržavnem kontekstu primarno ukvarja s pravnim statusom posameznikov znotraj državne političnoteritorialne skupnosti, v nasprotju s statusom oziroma statusi tujcev (nedržavljanov) s stalnim prebivališčem, začasnim prebivališčem ali nereguliranim (nedokumentiranim, nezakonitim, ilegalnim) statusom. V

Sloveniji so pravne razlike med temi statusi opredeljene z obstojem zakonov o državljanstvu, tujcih, azilu in začasnem zatočišču. Pravne zadeve, ki se nanašajo na formalni status, vključujejo pridobitev državljanstva ob rojstvu in po njem, prenehanje državljanstva, dvojno in mnogokratno državljanstvo in diskriminacijo na podlagi državljanskega statusa (glej Medved 2007).

Osrednje načelo liberalnega pristopa k državljanstvu je normativna zahteva po univerzalnosti državljanstva. To pomeni, da naj bi bili vsi državljani znotraj skupnosti državljanov med seboj enakopravni. Univerzalnost državljanstva nosi v sebi vsaj dva pomena. Najprej je univerzalnost opredeljena kot splošno glede na posebno univerzalnost v smislu zakonov in pravil, ki so enaki in veljajo za vse.

Evropska konvencija o državljanstvu¹ določa, da državljanstvo pomeni pravno razmerje med posameznikom in državo in ne nakazuje etničnega izvora posameznika. Poudarja, da pojma *nationality* ne smemo zamenjevati s pojmom nacionalnost, ki pomeni pripadnost določeni etnični skupnosti (glej Dedić 2003: 5).

Slovenska ustava se ne spušča v podrobnejšo opredelitev pojma tujec, saj to spada v zakon. Vendar pa zakoni na različnih področjih pojem tujca opredeljujejo različno, skladno z namenom zakona, da ureja natančno določena razmerja. Omeniti je treba zlasti zakon o tujcih, ki opredeljuje le tujce kot fizične osebe, seveda ob upoštevanju določb zakona o državljanstvu Republike Slovenije. V prvem členu zakona o tujcih je določeno, da je tujec po tem zakonu vsakdo, ki ni državljan Republike Slovenije. Ob tem pa je treba opozoriti še na drugi člen zakona o državljanstvu Republike Slovenije, ki določa, da se za državljana Republike Slovenije na območju Republike Slovenije šteje tudi državljan Republike Slovenije, ki ima poleg slovenskega tudi državljanstvo druge države, če mednarodna pogodba ne določa drugače.

¹ European convention on Nationality, ETS št. 166, Strasbourg: Svet Evrope, 6. 11. 1997. V veljavi od 1. 3. 2000.

4. OBRAVNAVA ZAKONA O TUJCIH OD LETA 1991 DO 2006

4.1 UREJANJE PRAVIC TUJCEV V USTAVNI LISTINI

Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije,² ki je na novo uredil pravice tujcev, je v 13. členu govoril o državljanih drugih republik SFRJ, ki so na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Slovenije, 23. 12. 1990, imeli prijavljeno prebivališče v Sloveniji in so tam tudi dejansko živeli. Če so si pridobili državljanstvo po 40. členu zakona o državljanstvu do izteka roka, določenega v 81. členu zakona o tujcih, so bili izenačeni z državljani Slovenije. Razlika je bila navedena v 16. členu tega zakona, kjer je pisalo, da ne morejo pridobiti lastninske pravice ali drugih stvarnih pravic na nepremičninah na območju Slovenije.

Omenjeni ustavni zakon v 1. odstavku 16. člena sicer ni govoril o tujcih, ampak o fizičnih osebah, ki ob uveljavitvi tega zakona nimajo državljanstva Republike Slovenije, ter pravnih osebah, ki imajo ob uveljavitvi tega zakona svoj sedež zunaj Republike Slovenije. Izraz tujci sicer takrat še ni bil uporabljen, ker je bilo treba realizirati tudi določbe zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št.1/1991-I, 25. 6. 1991) ter zakon o tujcih (Ur. l. RS, št.1/1991-I, 25. 6. 1991). Nejasen je bil zlasti status prebivalcev drugih federativnih republik nekdanje SFRJ, ki so v Sloveniji živeli, a niso bili slovenski državljani (Trstenjak 1993: 223).

Razmerje tujcev do državljanov ureja tudi ustava RS. Po 13. členu imajo tujci skladno z mednarodno pogodbo vse pravice, zagotovljene z ustavo in zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije. Poleg tega so tujci omenjeni še v 32., 43., 47., 48a., 68., 70. in 79. členu. Zadeve tujcev urejajo še zakon o azilu, zakon o začasnem zatočišču (prenehal veljati), zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, zakon o zaposlovanju tujcev in uredba o pravicah in dolžnostih beguncev. Poleg teh pa so še številni zakoni drugih področij, ki omenjajo tujce kot posebno kategorijo (npr. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti).

² Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je bil sprejet 25. junija 1991 (Ur. l. RS, št. 1/1991-I, 25. 6. 1991). Vseboval je 23 členov. V uradnem listu je bil objavljen hkrati z zakonom o tujcih.

4.2 ZAKON O TUJCIH LETA 1991 (ZTuj)

4.2.1 Predlog in obravnava ZTuj

V nekdanji SFRJ je bila za urejanje vprašanj položaja, prebivanja in varstva tujcev pristojna zvezna skupščina. Na območju SFRJ je veljal zakon o gibanju in prebivanju tujcev (Uradni list SFRJ, št. 56/80, 5/85, 30/89 in 26/90). Zakonodaja na več področjih ni bila ustrezna, predvsem ni bila usklajena s sodobno zakonodajo zahodnoevropskih držav. Kazenske določbe zakona so ostale nespremenjene od sprejetja zakona, njihova višina pa ni sledila inflatornim gibanjem, tako da je bila leta 1991 kazen za ilegalni prehod meje tri dni. Medtem sta Avstrija in Italija določili izredno visoke denarne in druge kazni za istovrstne prekrške. V tistem času se je močno povečalo ilegalno priseljevanje iz afriških, azijskih držav in držav Vzhodne Evrope, zato so vse države v zvezi z ilegalnimi prehodi sprejemale vse ostrejšo zakonodajo. Ker jim SFRJ ni sledila, je s tem postala država, z območja katere je na Zahod prihajalo vedno večje število ilegalcev. Zaradi tega so v državah Zahodne Evrope začeli mejo SFRJ z Italijo in Avstrijo obravnavati kot rizično. Pristojni republiški organi so večkrat opozarjali na omenjene probleme, saj je bilo stanje v Sloveniji najslabše. Pristojnim zveznim organom so predlagali ustrezne spremembe takrat obstoječe zakonodaje in uvedbo vizumov v državah, iz katerih prihaja največ ilegalcev. Zvezni organi se na te pobude niso ustrezno odzvali. Zaradi zaostrovanja razmer z Avstrijo in Italijo je izvršni svet skupščine RS menil, da je zakon o tujcih treba razrešiti z uzakonitvijo lastne zakonodaje, ki bo na tem področju sledila zahodnoevropski. To je bil glavni razlog, da je bil zakon o tujcih eden izmed prvih zakonov, sprejetih v novi državi (glej Predlog za izdajo 1991: 2–3).

Na podlagi odločitve, sprejete s plebiscitom 23. decembra 1990 o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Amandmaja XCIX k Ustavi Republike Slovenije, po katerem Republika Slovenija samostojno ureja vsa razmerja, ki so skupnega pomena za državljane Republike Slovenije, je bilo potrebno, da je takratna Skupščina z zakonom izvirno in celovito uredila vsa vprašanja v zvezi z vstopanjem in prebivanjem tujcev v državi (Predlog za izdajo 1991: 1).

Predlagatelj zakona, izvršni svet skupščine RS (v nadaljevanju predlagatelj), je pri pripravi zakona hotel doseči več ciljev. Prvi cilj je bil večja zaščita tujcev, ki so v Sloveniji dlje časa, in jim omogočiti učinkovitejšo integracijo v družbo. Nadalje si je prizadeval zagotoviti večjo

odprtost meje in hkrati zaostritev pogojev za vstop tistim kategorijam tujcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop v državo. S tem so hoteli zagotoviti večjo varnost na državnih mejah s sosednjimi državami in zmanjšati oziroma popolnoma ovreči sloves slovenskih meja kot rizičnih. Tretji cilj je bil prenesti vse pristojnosti na slovenske državne organe. To je bilo še posebej pomembno za urejanje statusnih vprašanj tujcev in vodenje lastne begunske politike. Begunci so bili do takrat nastanjeni v Beogradu. Visoki komisar je sam sprejemal odločitve v zvezi z njimi, te pa so bile pogosto v nasprotju s slovenskimi pogledi in reakcijami njene javnosti (glej Predlog za izdajo 1991: 1).

Skupščina RS je na sejah vseh treh zborov dne 15. 5. 1991 obravnavala in sprejela predlog za izdajo zakona o tujcih in njegov osnutek. Zbori skupščine RS so izvršnemu svetu skupščine RS naložili, da pripravi predlog zakona, pri tem pa prouči in ustrezno upošteva pripombe, mnenja in predloge delovnih teles skupščine in pripombe iz razprav delegatov na sejah. Zakon o tujcih (ZTuj) je bil sprejet 5. junija 1991 in objavljen v Uradnem listu RS 25. junija 1991 (Ur. l. RS, št. 1/1991-I, 25. 6. 1991). V zakonu je osemnajst poglavij in štiriinosemdeset členov.

Zakon je izhajal iz pravice, da vsaka država s svojimi predpisi določi pogoje za vstop in bivanje tujcev, da lahko tujca, ki zakonito prebiva na njenem ozemlju izžene le na podlagi sklepa, izrečenega na podlagi zakona in mu nudi pravico, da pove razloge proti ukrepu in zahteva, da njegov primer obravnava pristojen organ, da zaščiti tujca pred ekstradicijo v državo, kjer bi bil izpostavljen mučenju in drugemu okrutnemu in nehumanemu ravnanju (Predlog za izdajo 1991: 2 - obrazložitev).

Pri sestavljanju zakona so si pomagali z določbami Mednarodnega pakta OZN o državljanskih in političnih pravicah, Konvencije o zaščiti oseb pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, Deklaracije o človeških pravicah posameznikov, ki niso državljani držav, v kateri živijo, in Evropske konvencije o človekovih pravicah ter zakonov nekaterih držav Sveta Evrope, predvsem nemškega in avstrijskega zakona o tujcih. Prezeta so bila določila o zaščiti tujca, ki ima že dlje časa pravico začasnega ali stalnega prebivanja v državi. Sprejetje takega zakona pa je bila izpolnitev enega izmed pogojev za vstop v Svet Evrope (glej Predlog za izdajo 1991: 1, 2 - obrazložitev).

Pri pripravi zakona je predlagatelj proučil vse pripombe iz obravnave o predlogu zakona. Tako so v skladu s pripombo, da je treba v zakonu natančno določiti pristojne organe, v zakonu pristojni organi opredeljeni tako, da pri spremembi zakonodaje s področja državne uprave ne bo treba spreminjati zakona. Druge sprejete in nesprejete pripombe bom navajala pri vsakem členu posebej.

V prvem poglavju so bile splošne določbe. V prvem členu je bilo zapisano, da je tujec vsakdo, ki ni državljan RS. Vsak tujec se je moral ravnati po tem zakonu.³ Drugi člen je določal, da ta zakon ne velja za osebe diplomatskih in konzularnih predstavništev tujih držav. Status teh oseb namreč urejajo mednarodne pogodbe.

Drugo poglavje je določalo pravico do vstopa v državo. Od tretjega do petega člena je bilo zapisano, da tujec lahko vstopi v državo na mejnih prehodih s potnim listom z vizumom, če ni bilo z mednarodnimi pogodbami drugače določeno.⁴ Zadrževanje tujcev na letalu ali ladji z vmesnim pristankom v Sloveniji se ni štel kot vstop v državo.

V tretjem poglavju je od šestega do devetega člena pisalo, da vsak tujec ob vstopu v državo potrebuje vizum za prihod, ko zapušča Slovenijo, pa vizum za odhod. Za potovanje čez območje RS potrebuje tranzitni vizum. Vizum je lahko veljal največ eno leto. V praksi so do takrat imeli pravico vstopa na podlagi dovoljenja o vstopu v glavnem državljani zahodnoevropskih držav, državljani drugih držav pa le izjemoma (glej Predlog za izdajo 1991: 3–4). Tujec je lahko pridobil tudi delovni ali poslovni vizum z ustreznimi dokazili.

Interes vsake države je, da imajo vsi njeni prebivalci zagotovljen določen standard, oziroma da so jim dani določeni finančni, zdravstveni in stanovanjski pogoji. Zato, da zaradi tujcev niso ogroženi njeni državljani, vsaka država z ustrežno politiko na podlagi predpisanih

³ 1. člen zakona o tujcih, drugi odstavek: Med prebivanjem oziroma zadrževanjem v Republiki Sloveniji se morajo tujei ravnati po določbah tega zakona ter po predpisih in odločitvah državnih organov, ki temeljijo na ustavi Republike Slovenije, zakonih Republike Slovenije in njenih obveznosti iz mednarodnih pogodb.

⁴ 3. člen zakona o tujcih, drugi odstavek: Tujcu, ki nima veljavne potne listine in prihaja na turistični ali poslovni obisk, lahko organ, pristojen za kontrolo prehajanja čez državno mejo, izda dovoljenje za vstop (turistično prepustnico) na podlagi osebne izkaznice oziroma drugega dokumenta o istovetnosti, predpisanega v državi tujca.

pogojev za prebivanje tujcev v svoji državi omejuje prebivanje nezaželene tuje populacije. To je tista, ki nima sredstev za preživljanje, ki bi motila ali ogrožala javni red in mir ali varnost v državi (glej Predlog za izdajo 1991: 6). V četrtem poglavju so člani od desetega do dvanajstega določali, katera tuja oseba ne sme dobiti vizuma, in kateri tuji osebi se lahko zavrne vstop v državo. To se je lahko zgodilo, če je bil tujcu izrečen varnostni ukrep izгона iz države, če je bil mednarodni prestopnik, če bi njegovo prebivanje v Sloveniji lahko ogrozilo njeno finančno stanje, če ni imel vstopnega vizuma za državo, v katero potuje, če je organ sumil, da bo v državi izvajal kriminalna dejanja ali če je prihajal z območij, kjer razsajajo nalezljive bolezni. Na tem mestu je bila izrečena pripomba, da je državnim organom dana prevelika diskrecijska pravica. Predlagatelj tega ni upošteval, ker je menil, da vse države dajejo organom, pristojnim za prehajanje čez državno mejo, in organom, pristojnim za izdajo vizumov, pravico, da vstop v državo ali izdajo vizuma zavrnejo. Ta pravica je odraz suverenosti in izvajanja učinkovite oblasti države na svojem ozemlju (glej Predlog 1991: 2).

V petem poglavju je bilo določeno prebivanje tujcev v Sloveniji. Tujec z veljavnim potnim listom je smel v Sloveniji prebivati tri mesece oziroma toliko časa, kolikor mu je veljal vizum. Tujec je lahko zaprosil za dovoljenje za začasno prebivanje zaradi šolanja, specializacije, zaposlitve, zdravljenja ali sklenitve zakonske zveze z državljanom Slovenije, če je imel v Sloveniji nepremičnino oziroma je želel zaradi drugega upravičenega razloga ostati dlje časa v državi. Začasno prebivanje je veljalo eno leto in se je lahko podaljševalo. Tujec, ki je tri leta neprekinjeno prebival na območju Slovenije, je lahko zaprosil za dovoljenje za stalno prebivanje. V 21. členu je pisalo, da se dovoljenje za začasno prebivanje vpiše v potni list, dovoljenje za stalno prebivanje pa se označi v potnem listu. Če je organ zavrnil prošnjo za začasno ali stalno prebivanje, je o tem izdal odločbo. Tujec se je lahko pritožil zoper odločbo organa prve stopnje v roku treh dni. Pri tem členu je prišlo do spremembe predloga, in sicer je bolj jasno opredeljeno, da je zoper odločbo na prvi stopnji mogoča pritožba v treh dneh.⁵ Predlagatelj se ni strinjal s pripombami, da imajo organi ob prepovedi bivanja velike diskrecijske pravice. Svojo odločitev, da pripombo zavrne, je argumentiral s tem, da je bila Slovenija tranzitno območje in da se je v tistem času povečalo število kršiteljev predpisov ob prehajanju čez državno mejo, predpisov o tujcih in predpisov o javnem redu in miru.

⁵ 21. člen predloga zakona o tujcih, tretji odstavek: Zoper odločbo iz drugega odstavka se tujec lahko v roku treh dni pritoži na republiški upravni organ, pristojen za notranje zadeve, oziroma v primeru, ko ta odloča na prvi stopnji, na izvršni svet skupščine Republike Slovenije.

Predlagatelj se tudi ni strinjal, da se za izraza stalno in začasno prebivališče uporabljata ustrezna slovenska izraza, in sicer prebivališče in bivališče. Mnenje o tem so poiskali na Slovenski akademiji znanosti in umetnosti – Inštitutu za slovenski jezik, kjer so svetovali, da se še naprej uporabljata stara izraza. V skladu s tem so celoten zakon prečistili in izraze poenotili.

Šesto poglavje je določalo način odpovedi dovoljenja za prebivanje v Sloveniji. To se je zgodilo, kadar so to terjali razlogi javnega reda, varnosti in obrambe države, če je tujec zavračal izpolnjevanje odločitev državnih organov, če je šlo za ponavljajoče ali hujše kršitve tujca, če je bil obsojen na zaporno kazen najmanj treh mesecev in če je šlo za zavarovanje zdravja ljudi. Pri tem odpoved prebivanja ni smela biti krajša od šestih mesecev in ne daljša od petih let.

V sedmem poglavju je pisalo o prisilni odstranitvi tujca. Tujca, ki ni zapustil ozemlja države v roku, ki mu ga je določil pristojni republiški organ, kot tudi tujca, ki je prebival v državi dlje kot je določeno v prvem odstavku 13. člena⁶ ali je prebival dlje, kot mu je bilo dovoljeno začasno prebivati, je lahko pooblaščen uradna oseba izročila predstavnikom tuje države. Za tiste tujce, ki niso mogli zapustiti države, se je največ za 30 dni uredilo bivanje v prehodnem domu za tujce. O mladoletnem tujcu, ki je prišel v Slovenijo brez veljavne potne listine ali brez vednosti skrbnika, so morale uradne osebe organa za notranje zadeve takoj obvestiti diplomatsko-konzularno predstavništvo države, katere državljan je, mladoletnika pa izročiti organu za socialno varstvo občine, v kateri je bil prijet.⁷ V 33. členu je pisalo, da prisilna odstranitev tujca v državo, kjer bi bilo njegovo življenje v nevarnosti zaradi rasne, religiozne ali nacionalne pripadnosti, političnih pogledov, ali če obstoji nevarnost, da bo tujec po izročitvi izpostavljen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, ni dovoljena.

⁶ 13. člen zakona o tujcih: Tujec, ki pride na območje Republike Slovenije z veljavnim potnim listom, sme v njej prebivati tri mesece oziroma toliko časa, kolikor mu to dovoljuje izdani vizum, če z mednarodno pogodbo ni določeno drugače.

⁷ 30. člen zakona o tujcih: V primeru, če mladoletnega tujca iz prejšnjega člena iz kakršnega koli razloga ni mogoče takoj izročiti organom države, katere državljan je, ga za socialno varstvo pristojni organ občine namesti v prehodnem domu za tujce – oddelku za mladoletnike.

Osmo poglavje je govorilo o beguncih. V 34. členu zakona je pisalo, da status begunca Slovenija prizna tistemu tujcu, ki je zapustil državo, katere državljan je, ali državo, v kateri se je stalno naselil kot oseba brez državljanstva, da bi se izognil preganjanju zaradi svojega političnega prepričanja, kulturnega ali znanstvenega udejstvovanja ali narodnostne, rasne oziroma verske pripadnosti. V naslednjem členu je pisalo, da se statusa begunca ne prizna tujcu, ki je storil kaznivo dejanje zoper človečnost in proti pravilom mednarodnega prava in cilji OZN. Na pripombo, da je treba za podrobnejšo ureditev begunske politike sprejeti nov, ločen zakon, je predlagatelj rekel, da bo pripravil predpis, ki bo podrobno urejal vprašanja sprejemanja, obravnave in oskrbe beguncev (glej Predlog 1991: 2).

Z devetim poglavjem je bil ustanovljen prehodni dom za tujce, ki ga do takrat v Sloveniji ni bilo, saj je bil edini dom za potrebe cele Jugoslavije v Padinski Skeli pri Beogradu. Take sprejemne centre imajo vse države. Glede na problematiko, ki smo jo imeli z begunci v Sloveniji, je bil tak dom nujno potreben (glej Predlog za izdajo 1991: 8). V prehodnem domu za tujce so bili lahko nastanjeni tisti tujci, ki so bili v postopku zaradi priznanja statusa begunca. Prehodni dom za tujce je rabil tudi za nastanitev tujcev, za katere je tekel postopek za ugotavljanje identitete, in tujcev, ki jih iz kakršnih koli razlogov ni bilo mogoče takoj odstraniti iz države. Vsa podrobnejša vprašanja v zvezi z upravljanjem, delovanjem in s hišnim redom prehodnega doma za tujce so bila urejena s posebnim predpisom. Pomisleke, da ni dobro, da vsa vprašanja v zvezi z prehodnim domom in begunci ureja sekretariat za notranje zadeve, je predlagatelj ovrغل. Rekel je, da ta organ že vodi postopke za ustanovitev prehodnega doma in pri tem sodeluje s pristojnimi organi. Poleg tega pa so bile s tem zakonom dane določene pristojnosti organoma s področja zdravstva in socialnega varstva (glej Predlog 1991: 3).

Deseto poglavje je določalo potne in druge listine tujcev. Na podlagi ženevskih konvencij o beguncih in osebah brez državljanstva⁸ so morali urediti izdajo dokumentov za izkazovanje istovetnosti tujcev. Pisalo je, da tujec, ki je imel priznan status begunca, dobi za potovanje v tujino potni list za begunca. Tujec, ki je imel dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v Sloveniji, ne pa tujega potnega lista, je lahko dobil za potovanje v tujino potni list za tujca. Osebna izkaznica se je izdala tujcu, ki je imel dovoljenje za stalno prebivanje in je dopolnil 18 oziroma 15 let, če je tako hotel sam. V primerjavi s predlogom zakon ni vseboval določila, da

⁸ Convention relating to the Status of Refugees ter Convention relating to the Status of Stateless Persons.

se potna listina ne izda tujcu, zoper katerega teče postopek o prekršku. S tem so bili tujci izenačeni z državljani Slovenije (glej Predlog 1991: 1).

V enajstem poglavju so bili določeni: politična dejavnost tujcev, tuja društva in orožje. Tujec ni smel ustanovljati političnih organizacij. Tujec, ki je imel stalno prebivališče ali je začasno prebival dlje kot eno leto v RS, je lahko ustanovil društvo po predpisih, ki veljajo za društva. Orožje in strelivo je smel tujec nositi in imeti pod pogoji, ki jih je določal zakon. Predlagatelju zakona je bilo postavljeno vprašanje, kaj je s članstvom tujcev v političnih organizaciji in društvih. V zakonu to ni bilo posebej opredeljeno, ker sta tako za tujce kot za državljane to urejala zakon o političnih združenjih in zakon o društvih (glej Predlog 1991: 2).

V dvanajstem poglavju je bila določena uporaba osebnega imena tujca. Tujec je moral na območju Slovenije uporabljati osebno ime, ki ga je imel po predpisih svoje države.

Trinajsto poglavje je natančno opredeljevalo prijavo in odjavo stalnega in začasnega prebivališča za tujce. V praksi se je dogajalo, da so tujci prihajali v državo z raznimi avtodomi, prikolicami, se ustavljali na krajih, ki temu niso namenjeni, ali spali v spalnih vrečah na prostem in niso bili nikjer prijavljeni. Zaradi zakonske praznine iz prejšnjih zakonov ni bilo kontrole nad njimi in tudi možnosti, da bi jih prijavljali sodniku za prekrške (glej Predlog za izdajo 1991: 9). Začasno prebivališče je moral tujec prijaviti najkasneje v treh dneh, stalno pa v osmih dneh po nastanitvi. Organizacije, ki so proti plačilu sprejemale tujce na nočitev, so ga bile dolžne prijaviti v dvanajstih urah. Dolžne so bile voditi evidenco o vseh tujcih. Druge osebe, ki so sprejele tujca, so ga morale prijaviti v roku treh dni, če je bilo njegovo bivanje daljše od tega obdobja. V predlogu je bila prvotno predvidena prijava takega tujca v roku dveh dni, začasno prebivališče pa bi moral prijaviti v enem dnevu (glej Predlog za izdajo 1991: 18 – predlog).

V štirinajstem poglavju je pisalo, da tujec izkazuje istovetnost s potnim listom, potnim listom za tujca, potnim listom za begunca, z dovoljenjem za vstop in osebno listino, na podlagi katere je bilo dovoljenje izdano, z osebno izkaznico za tujca ali z drugo javno listino, v kateri je fotografija.

V petnajstem poglavju je bilo določeno kako, kdo in o kom morajo biti vodene evidence. Pristojni organi so vodili evidence o stalno in začasno prijavljenih tujcih, izdanih vizumih, osebnih izkaznicah, potnih listinah za tujce in begunce, o odpovedi prebivanja ter izrečenih varnostnih in varstvenih ukrepih in tujcih, ki jim je bil priznan status begunca. V evidenci podatkov je morala biti zajeta matična številka tujca, ime in priimek, dekliški priimek, spol, rojstni datum in kraj, državljanstvo, poklic, zadnje prebivališče, itd. Pristojni organ je moral podatke posredovati republiškem upravnemu organu. V zakonu je bilo določeno, katere podatke mora v konkretnem primeru dati tujec.

V šestnajstem poglavju so bila določena pooblastila in nadzorstvo, kaj so določene zadolžitve posameznih državnih organov. V sedemnajstem poglavju so bile določene denarne kazni za fizične in pravne domače ter tuje osebe, ki ne upoštevajo določb zakona o tujcih. Kazni so določene v dinarjih in jih ne bom posebej navajala, ker niso primerljive z današnjo valuto. V zakonu so bili določeni minimumi kazni, maksimum pa je bil prepuščen zakonu o prekrških.

V zadnjem, osemnajstem poglavju so bile prehodne in končne določbe zakona. 81. člen zakona o tujcih je določal: »Do dokončnosti odločbe v upravnem postopku za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije določbe tega zakona ne veljajo za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, in v roku šest mesecev od uveljavitve zakona o državljanstvu Republike Slovenije zaprosijo za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije po 40. členu navedenega zakona.⁹ Za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, ki ne zaprosijo za državljanstvo Republike Slovenije v roku iz prejšnjega odstavka ali jim je izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe. Pri tem členu je bila dana pripomba, da se mora s posebnim členom opredeliti začasni status tistih državljanov SFRJ, ki se ne bi odločili za slovensko državljanstvo. Predlagatelj zakona je to pripombo zavrnil, da nobeno pravo ne pozna nekega vmesnega člena med državljani in tujci. Možni pa so dogovori med državami, vendar naj bi to ne bil predmet tega zakona (glej Predlog 1991: 3).

⁹ 40. člen zakona o državljanstvu RS: Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije, dne 23. decembra 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj dejansko živi, pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona vloži vlogo pri za notranje zadeve pristojnemu upravnemu organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče.

Popolna uveljavitev zakona o tujcih je zahtevala, da v Sloveniji v celoti preneha veljati tudi zvezna zakonodaja SFRJ, ki ureja državljanstva in zadeve prehajanja čez državno mejo. S tem zakonom naj bi bili prebivalci Slovenije iz drugih republik, ki niso imeli državljanstva Slovenije, postavljeni v pravni položaj, podoben položaju državljanov drugih držav. To pomeni tudi določene omejitve, kar zadeva njihovo politično delovanje, volilno pravico, lastninske pravice in zaposlovanje.

4.2.2 Državljanji nekdanjih republik SFRJ, ki so postali »izbrisani«

V Sloveniji je leta 1991 živela več kot desetina stalnega prebivalstva, ki je imela državljanstvo drugih republik dotedanje SFRJ (približno 200 tisoč oseb). Ti so bili do razpada SFRJ po pravicah in dolžnostih popolnoma izenačeni z državljani SR Slovenije. Vsakdo, ki je v času plebiscita za samostojno Slovenijo imel stalno prebivališče in je živel v Sloveniji, mu je pripadalo državljanstvo Slovenije. Edina razlika je bila v tem, da so »Neslovenci« morali zanj zaprositi, medtem ko je bilo Slovencem državljanstvo dodeljeno avtomatično (glej Ploštajner, Vahtar 1995: 315).

Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS je v 13. členu omogočil, da lahko državljani drugih republik s stalnim prebivališčem v Sloveniji pridobijo slovensko državljanstvo v skladu s 40. členom zakona o državljanstvu. Zakon o tujcih je ravno zaradi tega vseboval poseben člen (81. člen). 170 tisoč državljanov drugih republik je pridobilo državljanstvo, približno 11 tisoč pa jih je zapustilo Slovenijo. Tako so bili tisti, ki niso zaprosili za državljanstvo ali pa jim je bila prošnja zavrnjena, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, kar je za nekaj manj kot 20 tisoč posameznikov postalo velik eksistencialni problem (glej ECRI 2006: 28). Te osebe naj bi 26. 2. 1992 uradno postale tujci in za njih naj bi v celoti začel veljati ZTuj. Zakon o tujcih ni imel nobenih drugih posebnih določb o teh posebnih tujcih, čeprav je bila na to temo v obravnavi ZTuj dana že omenjena pripomba.

»Vendar nekateri viri kažejo na to, da je šlo za zavestno politično odločitev, ki je želela določene posledice« (Mekina v Dedić 2003: 24). Demosova večina v Skupščini RS je zavrnila amandma k 81. členu zakona o tujcih, ki ga je predlagala poslanka LDS Metka Mencin. Amandma se je glasil: »Državljanom SFRJ, ki so državljani druge republike in ne vložijo zahteve za državljanstvo Republike Slovenije, imajo pa v Republiki Sloveniji na dan

uveljavitve tega zakona prijavljeno stalno prebivališče ali so v njej zaposleni, se izda dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji«. Iz tega amandmaja je razvidno, da se je takratna skupščina zavedala, kakšne posledice ima lahko za te ljudi neureditev statusa (glej Dedić 2003: 24). »Paradokсно je torej, da se je takratna Demosova vlada z amandmajem celo strinjala, toda Demosova parlamentarna večina je kljub temu glasovala proti. Nezakonit izbris, ki ga je dobrega pol leta pozneje izvedlo notranje ministrstvo te iste vlade, je bilo torej zavestno diskriminatorско politično dejanje« (Dedić 2003: 24).

Pristojni organi naj bi po 81. členu ZTuj prenesli osebe, ki si niso pridobile državljanstva Slovenije, iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev. Vendar bi tak prenos imel za posledico izgubo stalnega prebivališča. Tako izbrisani niso postali tujci s stalnim prebivališčem, ampak so jih prenesli v t. i. »mrtvo evidenco« stalnega prebivalstva in jih dejansko izbrisali. To dejanje je bilo izvedeno po uradni dolžnosti, ne da bi bile prizadete osebe o tem na kakršen koli način obveščene (glej Dedić 2003: 25).

V praksi so bili postopki prevedbe v status tujca (»izbris« iz registra stalnega prebivalstva), postopki urejanja njihovega tujskega statusa in postopki pridobivanja slovenskega državljanstva z naturalizacijo za tiste, ki so zamudili rok po 40. členu taki, da je varuh človekovih pravic že v svojem prvem letnem poročili (LP 95) zapisal, da v upravnih stvareh praviloma ne prihaja do grobih posegov v najbolj elementarne človekove pravice, da pa so nekatera posebna vprašanja v zvezi s tem odprta na področju državljanstva in tujcev (Bratož in drugi 2004: 6).

Varuh človekovih pravic je opozarjal na to, da obravnava »izbrisanih« ni ustrezna, saj njihovega položaja sploh ni urejala. Ugotovil je tudi, da 13. člen ZTuj¹⁰ za take primere sploh ni veljal. Državljeni drugih republik SFRJ so imeli po Ustavi SRS iz leta 1974 v Sloveniji enake pravice in dolžnosti kot slovenski državljani. V Sloveniji so prebivali legalno, čeprav v njo niso vstopili s potno listino. Bili so polnopravni državljani, po razpadu SFRJ pa so bili v slabšem položaju kot tujci. Seveda gre za posamezne primere, ki si niso pravočasno uredili statusa, ga niso hoteli urediti ali pa jim je bila prošnja zavrnjena. Tako so nekateri dobili vse

¹⁰ 13. člen ZTuj, prvi odstavek: Tujec, ki pride na območje Republike Slovenije z veljavnim potnim listom, sme prebivati v njej tri mesece oziroma toliko časa, kolikor mu to dovoljuje izdani vizum, če z mednarodno pogodbo ni določeno drugače, tisti, ki pride na podlagi listin iz drugega in tretjega odstavka 3. člena tega zakona, pa 30 dni.

pravice, drugi pa nobene. Ni samoumevno, da po izteku nekega prehodnega časa nekateri ljudje ne obdržijo nobenega statusa. Obstajajo tudi možnosti vmesnih stopenj (glej Bratož in drugi 2004: 7–8).

Zadeve so se začele premikati z odločbami Ustavnega sodišča RS, in sicer 10. 12. 1992, ko je to razveljavilo 28. člen zakona o državljanstvu, ki je dopuščal, da organu odločanja ni treba navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju. Do leta 1999 se ni na tem področju zakonsko nič spremenilo. 4. 2. 1999 je Ustavno sodišče izdalo odločbo (št. U-I-284/94), v kateri je ugotovilo, da je 81. člen zakona o tujcih v neskladju z ustavo. Istega leta je bil sprejet zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Sloveniji (ZUSDDD). Zakon je določal, da državljan druge države, naslednice nekdanje SFRJ, ki je imel 23. 12. 1990 na območju Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od takrat v Sloveniji neprekinjeno živi, dobi dovoljenje za stalno prebivanje. Istega leta je bil sprejet tudi nov zakon o tujcih, s katerim je prenehal veljati zakon o tujcih iz leta 1991 in z njim 81. člen. Leta 2000 je Ustavno sodišče razveljavilo tretjo alinejo 3. člena ZUSDDD,¹¹ ker so bili pogoji strožji od pogojev za odpoved stalnega prebivanja tujcev. Leta 2002 je bila sprejeta sprememba Zakona o državljanstvu, v kateri so določili, da za sprejem v državljanstvo Slovenije lahko v roku enega leta zaprosi polnoletna oseba, ki je imela 23. 12. 1990 prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji. Aprila 2003 je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUSDDD v neskladju z ustavo, ker državljanom drugih držav naslednic SFRJ ne priznava stalnega prebivališča od 26. 2. 1992, ko so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva (glej Dedić 2003: 31–36). Ustavno sodišče je zadolžilo ministrstvo za notranje zadeve, da izda dopolnilne administrativne sklepe, s čimer bi že podeljena dovoljenja za prebivanje dobila povratno delujoč učinek od 26. 2. 1992. Tudi Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (v nadaljevanju ECRI) je v svojem drugem letnem poročilu o Sloveniji ugotovila, da je trimesečni rok, ki je bil v ZUSDDD določen za pridobitev dovoljenja za stalno prebivališče, očitno prekratek, in da ni podeljeval dovoljenj za prebivanje za nazaj, ampak od datuma pridobitve dovoljenja.

Temeljna težava danes je še vedno v ureditvi statusa izbranih za nazaj. Potem ko je notranje ministrstvo na podlagi t. i. tehničnega zakona (zakon o izvršitvi 8. točke odločbe Ustavnega

¹¹ 3. alineja 3. člena ZUSDDD: Dovoljenje za stalno prebivanje se ne izda tistemu, ki je bil po 25. juniju 1991 obsojen na zaporne kazni, katerih skupna dolžina presega tri leta.

sodišča republike Slovenije št. u-i-246/02) začelo izdajati posamezne odločbe za nazaj (4.100 odločb), je takratna opozicija dala pobudo za naknadni zakonodajni referendum o zakonu o izvršitvi 8. točke odločbe Ustavnega sodišča št. u-i-246/02-28, ki je bil 4. aprila 2004. Proti zakonu je glasovalo 485.356 volivcev ali 94,59 odstotka od števila oddanih glasovnic (glej Poročilo 2005).

Po volitvah 2004 je vladajoča koalicija predlagala, da bi vprašanje rešili z ustavnim zakonom, v katerem bi bilo določeno, da se posamezni primeri obravnavajo individualno. »Tam, kjer so pristojni organi dejansko naredili krivico posamezniku, se ta krivica tudi popravi,« je dejal predsednik vlade Janez Janša. V tem primeru pa bi lahko prišlo tudi do izplačila odškodnine. Ker je za sprejem ustavnega zakona potrebna dvotretjinska večina, ki pa ni zagotovljena, je problem še vedno nerešen. Na to opozarjajo tako predstavniki izbrisanih kot tudi varuh človekovih pravic v svojih letnih poročilih, prav tako pa tudi ECRI v svojem tretjem poročilu o Sloveniji. ECRI je zaskrbljena glede izvajanja sklepov Ustavnega sodišča. Problem je povezan z uzakonitvijo zakona o urejanju statusa približno 6.000 izbrisanih, ki še nimajo zajamčenega slovenskega državljanstva ali stalnega prebivališča, približno 2.500 oseb, ki živijo v Sloveniji in še nimajo urejenega pravnega statusa, ter oseb, ki so Slovenijo zapustile ali bile deportirane. Ugotovila je tudi, da ustavni zakon, ki ga predlaga Vlada, ni izgovor za to, da 6.000 oseb še vedno nima pravic, ki so jim bile nezakonito odvzete pred petnajstimi leti (glej ECRI 2006: 30).

Na splošno je ECRI globoko zaskrbljena nad prevladujočim tonom v slovenski javnosti in politični razpravi glede izbrisanih od njenega zadnjega poročila. Obžaluje, da so bili ti prebivalci velikokrat zgolj talci političnih obravnjav, vključno z izkoriščanjem njihove situacije za pridobitev volivcev in da se je razprava glede položaja teh oseb stalno odmikala stran od premisleka o človekovih pravicah. Še posebej obžalovanja vredno je, da se je spodbujalo in gojilo rasizem in ksenofobijo kot del tega procesa, vključno s posploševanjem in napačnimi predstavami glede varnosti teh oseb do Republike Slovenije ali gospodarskega bremena, ki bi nastal ob povrnitvi njihovih pravic« (ECRI 2006: 30).

ECRI je Sloveniji izdala dve priporočili v zvezi s problemom izbrisanih. V prvem poziva slovenske organe, naj osebam, ki so bile 26. 2. 1992 izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, brez nadaljnega odlašanja povrnejo pravice in tako izvršijo sklep Ustavnega

sodišča iz aprila 2003. V drugem priporočilu pa poziva slovenske organe, naj prevzamejo pobudo pri umeščanju javne razprave o statusu izbrisanih varno v domeno človekovih pravic in naj se pri obravnavanju teh oseb vzdržijo posploševanja in napačne predstave, ki gojita rasizem in sovraštvo do tujcev (glej ECRI 2006: 30).

4.3 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 1997 (ZTuj-A)

4.3.1 Predlog spremembe ZTuj-A

Vlada RS (v nadaljevanju predlagatelj) je 26. junija 1997 določila besedilo predloga zakona o spremembah zakona o tujcih (v nadaljevanju predlog) in ga poslala v obravnavo državnemu zboru RS po skrajšanem postopku. Ker je šlo za manjše spremembe zakona in je bilo nujno, da je sprememba zakona čim prej sprejeta, saj je bil zakon v okviru predpristopne strategije povezane z ratifikacijo Evropskega sporazuma o pridružitvi RS z Evropsko unijo. V predlogu zakona je bila navedena sprememba 16. člena ZTuj. Šestnajsti člen naj bi se spremenil tako, da bi dovoljenje za stalno prebivanje lahko dobili tisti tujci, ki bi v RS prebivali najmanj šest let. Do takrat je bila določena višina tri leta (glej Predlog 1997: 33).

2. člen spremembe zakona se je glasil: »Prošnje za dovoljenje za stalno prebivanje, ki so bile vložene pred uveljavitvijo tega zakona, se rešujejo po tem zakonu.« Ker bi takrat bodoča zakonodaja vezala pravico do nakupa nepremičnin tujcev na to dovoljenje, je bilo treba čas za prebivanje v RS za stalno dovoljenje podaljšati. V načrtu je bila sprememba ustave RS, in sicer 68. člena, ki je bil 14. julija z ustavnim zakonom spremenjen in potrjen v državnem zboru RS.¹² Dovoljenje za stalno prebivanje naj bi dobil tujec, ki je že integriran v slovensko družbo, želi pa obdržati status tujca. Še vedno pa je ostala možnost za predčasno izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, če je to v interesu RS. Predlagateljev cilj je bil omogočanje dovoljenja za stalno prebivanje tistim tujcem, katerih preživljanje je zagotovljeno z lastno pridobitno dejavnostjo, dohodki ali premoženjem. Na ta način so hoteli omogočiti, da bo ta populacija glede pravic čim bolj izenačena s slovenskimi državljani (glej Predlog 1997: 33).

4.3.2 Obravnava predloga ZTuj-A

Za drugo obravnavo je svoje mnenje o predlogu spremembe zakona podal sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve¹³ (v nadaljevanju sekretariat). Glede same vsebine predloga je

¹² V ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I) se 68. člen spremeni tako, da se glasi: »Tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor, ob pogoju vzajemnosti. Zakon in mednarodno pogodbo iz prejšnjega odstavka sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.«

¹³ Pod mnenjem sta bila podpisana sekretar Milan Baškovič in svetovalec v državnem zboru mag. Miro Cerar.

sekretariat opozoril, da je določba 2. člena vprašljiva z vidika ustavnega načela pravne države.¹⁴ Predlagana rešitev je pomenila, da se ne upoštevajo tiste prošnje, ki so bile že vložene za obravnavo pod pogoji, ki jih je postavljala zakon o tujcih iz leta 1991. V tem primeru gre za odločbo s povratnim (retroaktivnim) učinkom. Ustava v prvem odstavku 155. člena načelno določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. V drugem odstavku istega člena ustava dopušča izjemo, pri čemer lahko samo zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, in sicer, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Sekretariat je tudi menil, da je bil drugi člen presplošen, saj je zajemal vse prošnje, ne glede na to, v kateri fazi reševanja so bile. Problem bi lahko nastal pri tistih prošnjah, o katerih je bilo morebiti že uradno odločeno, pa iz različnih razlogov odločitve še niso postale dokončne ali pravnomočne (glej Mnenje 1997).

Matično delovno telo odbor za notranjo politiko in pravosodje (v nadaljevanju odbor) je obravnaval predlog 9. 9. 1997. Rečeno je bilo, da bi bilo dobro spremembo dobe »treh let« na »šest let« primerjati z dobami v večini evropskih držav, članicah EU. Ocenjeno je bilo, da so bile pripombe sekretariata gotovo pomembne z vidika argumentov pravne varnosti in da je treba glede 2. člena poiskati ustrežnejšo rešitev. V nadaljevanju je bil izražen pomislek glede dejanske povezanosti predloga zakona v kontekstu zaščitne zakonodaje, s spremembo ustave in posledično z ratifikacijo evropskega sporazuma o pridružitvi Slovenije z EU (glej Poročilo 1997).

Član odbora Janez Janša (SDSS) je predlagal, da bi odbor sprejel amandma k 1. členu predloga zakona, s katerim bi obdobje »šest let« nadomestil z obdobjem »osem let«, saj gre za zaščito slovenskih interesov. Vendar se v odboru niso vsi strinjali s tem predlogom. Dr. Ciril Ribičič je predstavil stališče poslanske skupine ZLSD, ki je menila, da je bilo obdobje »šest let« primerna rešitev. V Avstriji je zakonodaja v ta namen določala obdobje »pet let«. V zvezi s tem je nadomestni član odbora, g. Rudolf Moge (LDS), predlagal odboru, da bi v amandmajski obliki v 1. členu predloga zakona besedo »tri« nadomestili z besedo »pet« (glej Poročilo 1997).

Predstavnik predlagatelja v odboru se ni strinjal z mnenjem sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve glede nepravilnosti drugega člena predloga zakona, saj velja odločitev

¹⁴ 2. člen ustave Republike Slovenije: Slovenija je pravna in socialna država.

upravnega organa od dne, ko zakonski predpis obstaja. Povsem jasno pa je, da je šlo pri sprejemanju predlagane zakonske novele za javno korist. Kljub temu je član odbora Roman Jakič (LDS) predlagal, da bi sprejeli amandma k 2. členu predloga zakona, in sicer, da bi besedilo tega člena črtali. Dr. Ciril Ribičič je predlagatelju podal predlog, naj prouči možnost, da bi v besedilo te zakonske določbe vnesel rok, od katerega bi za vložene vloge veljal nov režim, ki ga določa 1. člen tega zakona. Predlagal je datum 1. januar 1997. Odbor je opozoril, da naj bi se s spremembo zakona zaščitilo slovenske interese, zato ni umestno v zvezi z urejanjem te problematike nobeno popuščanje (glej Poročilo 1997).

Ob zaključku splošne vsebinske razprave je odbor podprl predlog predlagatelja, da se predlog zakona o spremembah zakona o tujcih obravnava po skrajšanem postopku. V razpravi po posameznih členih pa je odbor sprejel amandma, ki ga je predlagal Janez Janša. Poleg njega sta isti amandma vložili še poslanski skupini Slovenske ljudske stranke in Slovenske nacionalne stranke. Ta dva amandmaja sta tako postala brezpredmetna. Razlog za to je bil, da tudi Slovenija kot majhna država, ki leži na pomembnem geografskem območju, pristopi k reševanju tega vprašanja nekoliko bolj restriktivno in v ta namen podaljša obdobje »šest let«, ki ga predlaga predlagatelj, na obdobje »osem let«. Tako je postal brezpredmeten tudi predlog za amandma k 1. členu, ki ga je že v načelni razpravi predlagal nadomestni član odbora Rudolf Moge (glej Poročilo 1997).

Glede vsebine 2. člena so bili izraženi tehtni pomisleki že v načelni razpravi. V konkretni razpravi je bilo ponovno predlagano, da bi se za nov režim določil nek ustrezen rok, morda 1. 1. 1997. V pojasnilu predstavnika predlagatelja je bilo rečeno, da bi bila tako spremenjena določba 2. člena diskriminatorna in vlada nikakor ne bi mogla podpreti rešitve v tej smeri. Odbor je nato z večino glasov podprl 2. člen predloga. S tem je postal brezpredmeten tudi predlog, ki ga je že v načelni razpravi podal nadomestni član odbora g. Roman Jakič, in sicer, da bi odbor sprejel amandma za črtanje 2. člena. Odbor je nato glasoval še o 3. členu predloga zakona in ga podprl (glej Poročilo 1997).

Državni zbor je nato po hitrem postopku obravnaval predlog za spremembo zakona in ga v sprejel. Po novem je tako veljalo, da če hoče tujec pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji, mora v njej živeti neprekinjeno najmanj osem let.

4.4 NOV ZAKON O TUJCIH IZ LETA 1999 (ZTuj-1)

4.4.1 Predlog spremembe ZTuj-1

Vlada RS (v nadaljevanju predlagatelj) je 18. 3. 1999 določila popolnoma novo besedilo zakona o tujcih in predlog zakona poslala v državni zbor RS v prvo obravnavo. Po mnenju predlagatelja je bilo treba prilagoditi zakonodajo političnim spremembam v Evropi, ki so se dogajale od leta 1991. Ker je RS podpisala pridružitveni sporazum z Evropsko unijo junija 1996, je pričela postopke pravnega usklajevanja svoje zakonodaje z zakonodajo Evropske unije. Eno izmed področij usklajevanja zakonodaje je bila tudi migracijska politika. Ta ureja azil, prehod zunanjih meja držav članic in izvajanje nadzora in politiko v zvezi z državljani tretjih držav. Sem sodijo pogoji vstopa in gibanja ter pogoji bivanja in dela državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic. Področje migracij je poleg organiziranega kriminala osrednji sklop Maastrichtskega sporazuma.¹⁵ V pogajanjih RS z Evropsko unijo je bila pomembna primerljivost pravne ureditve azila in migracij. Takrat so v RS ta področja urejali zakon o tujcih, zakon o nadzoru državne meje (Ur. l. RS, št.1/91-I), zakon o zatočišču (Ur. l. RS, št. 20/97) in nekateri podzakonski akti. Predlagatelj je menil, da je treba politiko azila in politiko migracij razmejiti. V tem okviru pa imata gotovo glavni pomen zakon o tujcih in zakon o azilu. Slednji je bil takrat že v parlamentarni proceduri. Do takrat je obe področji urejal zakon o tujcih iz leta 1991. Glavni razlogi za predlog novega zakona o tujcih so bili: pomanjkljivosti in vrzeli v tedanji zakonski ureditvi, spremenjene razmere na področju priseljevanja in migracij po svetu in v Evropi, obveznosti, ki so za RS izhajale iz sprejetih mednarodnih aktov ter uskladitev z zakonodajo Evropske unije (glej Predlog 1999a: 33).

Predlagatelj je analiziral obstoječe stanje, trende in pojave ter pripravil primerjalno analizo pravnih ureditev držav članic Evropske unije, in ugotovil, da zakon o tujcih potrebuje temeljito prenovu, ki se je ne da urediti samo s spremembo zakona. Zato je predlagal nov

¹⁵ Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtski sporazum je bila sprejeta 7. februarja 1992 in uveljavljena sredi maja 1993, ko so jo vse države ratificirale. S to pogodbo je gospodarska skupnost prerasla v politično, gospodarsko in monetarno unijo. Konkretizirala je pojem evropskega državljanstva, zagotovila temelje za nadaljnje širjenje in večanje vloge skupnih inštitucij. S tem sporazumom je nastalo novo krovno telo (Evropska unija) in vsi državljani držav članic so postali državljani unije, ki imajo v njenem okviru pravico prosto spreminjati prebivališče. Maastricht je predvidel tudi uvedbo skupne valute in evropske centralne banke.

zakon. Čeprav Slovenija še ni bila podpisnica schengenskega sporazuma, je predlagatelj poskušal zakon pripraviti v skladu s schengenskimi merili. Glavne novosti v predlogu se bile naslednje:

1. Razlikovanje med vstopnimi vizumi in bivalnimi naslovi.
2. Obvezna obravnava migracijske politike v državnem zboru vsake dve leti in sprejem ustreznega parlamentarnega akta v zvezi s tem.
3. Uveljavitev posebnih ugodnosti in pravic pri priseljevanju tujcev slovenskega rodu in svojcev slovenskih državljanov.
4. Določitev posebnih kategorij tujcev, ki imajo v skladu z evropskimi kriteriji in standardi pravico prebivanja v Sloveniji.
5. Upoštevanje in pravna ureditev položaja oseb brez državljanstva.
6. Določitev pravic in dolžnosti tujcev.
7. Jasna določitev področja uporabe zakona o tujcih.
8. Ukrepi in učinkovito obvladovanje nedovoljenega priseljevanja ter natančna opredelitev vseh vrst nedovoljenega vstopa v državo.
9. Opredelitev razlogov za odpoved prebivanja v Sloveniji.
10. Natančna opredelitev načinov, kako lahko prisilno odstranimo tujca, in zakaj.
11. Določitev pristojnih organov in posebnosti postopka v zvezi z zakoni o tujski problematiki.
12. Uveljavitev odgovornosti prevoznikov.
13. Različne olajšave za tujce, ki legalno prebivajo v državi in se hočejo integrirati v družbo.
14. Posebne določbe za državljane držav članic EU.

(Glej Predlog 1999a: 34–35.)

Predlog zakona je prinašal tudi določene organizacijske spremembe. Obstoječi prehodni dom naj bi razdelili na dva dela: na azilni dom (ki ga določa zakon o azilu) in center za odstranjevanje. Slednjega naj bi določal zakon o tujcih. Cilj in namen zakona je bil, da bi tudi v pravnem pogledu omogočil vodenje učinkovite migracijske politike, zlasti nadzor nad priseljevanjem ter preprečevanje nezakonitih vstopov in bivanja v državi. Pri tem je predlog upošteval temeljno strategijo držav EU, ki je temeljila predvsem na povečanju učinkovitosti delovanja državnih organov v borbi proti nedovoljenim migracijam, hkrati pa je predlog omogočil tujcem vse pravne garancije za varstvo njihovih pravic in interesov v RS in svobodo

gibanja vsem, ki bi se v državi zakonito nahajali oz. postavlja pravne obveze pristojnih organov za njihovo učinkovitejšo integracijo (glej Predlog 1999a: 35).

Predlog je predlagatelj poslal državnemu zboru v prvo obravnavo. Vseboval je štirinajst poglavij in 111 členov. V prvem poglavju so bili natančno opredeljeni pojmi, ki so imeli za zakon temeljni pomen, ter natančna določitev področij rabe zakona. Natančno so bile postavljene tudi relacije do drugih zakonov in mednarodnih pogodb. Predlog zakona je dopuščal, da so se določena vprašanja do določenih tujcev urejala tudi po drugih zakonih. V petem členu je bila določena že omenjena novost uvedba kvot. Državni zbor RS naj bi na predlog Vlade RS vsake dve leti sprejel resolucijo o migracijski politiki. Vlada RS pa bi v skladu z resolucijo lahko vsako leto določila število (kvot) dovoljenj za prebivanje v RS, ki bi se jo izdalo tujcu za tekoče leto (glej Predlog 1999a: 37).

Drugo poglavje je določalo pogoje in načine vstopa tujcev v Slovenijo. Določena je bila obveznost posedovanja potne listine ter dovoljenja za vstop v državo. V skladu s evropskimi standardi so bili določeni pogoji za zavrnitev vstopa tujcu v državo. Mejna kontrola je bila določena po schengenskih standardih. Takrat Slovenija ni bila članica Evropske unije in so bile vse njene meje zunanje. Predlog zakona je v tem poglavju opredelil nedovoljen vstop v državo, ki ga je v poznejših poglavjih tudi sankcioniral (glej Predlog 1999a: 38–39).

Tretje in četrto poglavje predloga zakona sta prinesla največ novosti. V tretjem poglavju so bila urejena vprašanja v zvezi z vstopnimi naslovi (vizumi), ki tujcu dovoljujejo vstop za kratkotrajno bivanje. Po predlogu zakona bi bilo na podlagi vizuma možno največ 90-dnevno bivanje v obdobju šestih mesecev. Tak vizum ne bi veljal za zaposlitev in opravljanje samostojne poklicne dejavnosti. Predlog zakona je ločil vizum za enkratni oz. večkratni vstop. Posebej je bilo določeno, da mora tujec pridobiti vizum pred vstopom v državo. Zakon natančno opredeljuje razloge in primere, v katerih se tujcu vizum izda, in primere, v katerih se lahko izdani vizum razveljavi. Zadnji, 24. člen tega poglavja je določal obveznost prevoznikov. Pisalo je, da lahko pripelje tujce na naše ozemlje, če imajo ustrezne potne listine. Za njih pa je finančno odgovoren (glej Predlog 1999a: 39–41).

V četrtem poglavju z naslovom Prebivanje tujcev so bili natančno opredeljeni razlogi in nameni, zaradi katerih se je lahko izdajalo različna dovoljenja za prebivanje tujcev v Sloveniji. Predlog je razlikoval med dovoljenjem za začasno in dovoljenjem za stalno

prebivanje. Predlog je ločil tudi dovoljenje za prvo prebivanje, začasno dovoljenje za prebivanje zaradi študija, dovoljenje za prebivanje zaradi zaposlitve in dela, sezonskega dela in za čezmejno opravljanje storitev z detaširanimi delavci. Dnevnim delovnim migrantom bi se lahko namesto dovoljenja za začasno prebivanje izdala maloobmejna izkaznica. To poglavje predloga zakona je bilo zasnovano tako, da je utrjevalo pravico države, da suvereno odloča o tem, ali bo dovoljenje za prebivanje tujcu izdala ali ne. To je še posebej veljalo za izdajo prvega dovoljenja za prebivanje v Sloveniji. Na ta način je bilo pravno omogočeno, da bi se v skladu z drugimi določbami zakona in ob njihovem izvajanju vodila ustrezna migracijska politika. Dovoljenje za stalno prebivanje se je lahko izdalo tujcu, ki osem let neprekinjeno prebiva v Sloveniji (glej Predlog 1999a: 41–45).

Predlog zakona je v zvezi s tem v skladu z mednarodnimi načeli in standardi Evropske unije priznaval določenim tujcem, da so uveljavljali pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji (npr. zaradi združitve družine, tujci slovenskega rodu, tuji družinski člani slovenskih državljanov). Po predlogu zakona je lahko tujec v Sloveniji prebival samo v skladu z namenom, za katerega mu je bilo dovoljenje za prebivanje izdano in toliko časa, dokler mu izdano dovoljenje velja (Predlog 1999a: 56).

28. člen predloga je določal, da se prvo dovoljenje za prebivanje v Republiki Sloveniji lahko izda samo kot dovoljenje za začasno prebivanje, in to največ za eno leto.

V tretjem in četrtem poglavju so določbe, iz katerih se, kot je že omenjeno, najbolj razvidno odraža sprememba sistema, ki je obenem v največji mogoči meri prilagojen tudi schengenskemu izvedbenemu sporazumu. Poleg tega pa je zagotavljal pravico do družinskega življenja po 8. členu evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah za priseljene tujce in omejeval nezakonito priseljevanje (glej Predlog 1999a: 57).

Peto poglavje predloga je natančno opredelilo, kaj se šteje pod nezakonito prebivanje in kakšne so njegove posledice v Republiki Sloveniji. Določilo je razloge za odpoved prebivanja in pristojnosti ter postopek v zvezi s tem. Pri tem poglavju ni bistvenih novosti v primerjavi s prejšnjim zakonom.

V šestem poglavju so bila urejena vprašanja v zvezi s prisilno odstranitvijo tujcev iz države. Predlog je na novo uvajal posebno kategorijo, to je »dopustitev zadrževanja«, ki je bila v

državah Evropske unije že uveljavljena in je bila v skladu tudi s splošno sprejetimi mednarodnimi standardi. Pomembna je bila določba, ki je opredeljevala strožji policijski nadzor kot posebno omejitev gibanja tujcev znotraj centra za odstranjevanje (glej Predlog 1999a: 57).

Sedmo poglavje je določalo postopek in organe za subsidiarno uporabo zakona o splošnem upravnem postopku. Posebej velja opozoriti na določbe, ki so dosledno utrjevale pravico pristojnih organov, da lahko brez obrazložitve zavrnejo izdajo vizuma in izdajo prvega dovoljenja za prebivanje v državi, in zoper njihovo zavrnitev tudi ni mogoča pritožba. Opredeljen je bil postopek na prvi (na upravnih enotah) in drugi stopnji (na ministrstvu za notranje zadeve) ter določeni pristojni organi za opravljanje posameznih zadev (glej Predlog 1999a: 57).

Osmo poglavje je vsebovalo določbe o zbiranju in varstvu osebnih podatkov tujcev ter pravice tujcev v zvezi s tem. Novost v tem poglavju je bila določitev ugotavljanja istovetnosti tujcev. Določeno je bilo, da policija lahko proti volji tujca ugotavlja njegovo istovetnost, če je v centru, če mu je bilo odpovedano prebivanje ali izrečena prepoved vstopa v državo, če obstaja sum, da se izdaja pod drugim imenom, če se mu namerava izdati potni list ali če svoje istovetnosti ne more izkazati. To lahko naredijo tudi zaradi ugotovitve državljanstva ali če skuša vstopiti ali izstopiti iz države s ponarejeno potno listino. V poglavju sta določena tudi osebno ime tujca in izkazovanje istovetnosti tujca (glej Predlog 1999a: 49, 57).

V devetem poglavju so določene potne in druge listine ter dovoljenja, ki se v določenih primerih lahko izdajajo tujcem, in primeri in pogoji, ko se določene listine tujcem obvezno izdajo. Tukaj ni bilo posebnih novosti.

Popolnoma na novo je bilo oblikovano 10. poglavje, ki je določalo obveznosti RS in državnih ter drugih organov za učinkovito integracijo tujcev v slovensko družbo. Natančno je bila opisana pomoč pri integraciji tujcev. Tako je bilo treba organizirati tečaje slovenskega jezika za tujce in druge oblike njihovega nadaljnjega izobraževanja in poklicnega izpopolnjevanja. Treba je bilo zagotoviti informacije, potrebne tujcem za njihovo vključevanje v slovensko družbo ter jih seznaniti s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo ter organizirati skupne prireditve s slovenskimi državljani za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja (glej Predlog 1999a: 51).

Enajsto poglavje je uveljavljalo dolžnost prijave in odjave prebivališča tujca ter dolžnost različnih subjektov, da prijavijo tujca, ki je pri njih nastanjen. Te določbe so bile usklajene z določbami, ki sicer veljajo za prijavo in odjavo prebivališča slovenskih državljanov.

Dvanajsto poglavje je določalo obvezne evidence, ki se morajo v zvezi s tujci voditi v Sloveniji. Pri tem sta bili za vsako evidenco določeni vsebina in vrsta podatkov, ki jih vsebuje, organ, ki jo je dolžan voditi, ter čas, za katerega se vodi. Kar je podobno, kot je bilo določeno že v prejšnjem zakonu.

Trinajsto poglavje je vsebovalo kazenske določbe. V predlogu so bile v primerjavi s prejšnjim zakonom določene minimalne in maksimalne kazni. V zakonu iz leta 1991 ni bilo določenega maksimuma denarne kazni. Tako na primer se je tujca, ki je poskušal v državo vstopiti na neveljaven način, kaznovalo s kaznijo od 20.000 do 50.000 SIT. Pravna oseba, ki ne bi prijavila tujca v roku, pa bi bila kaznovana s kaznijo od 200.000 do 1.000.000 SIT (glej Predlog 1999a: 53–54).

Štirinajsto poglavje, ki je govorilo o prehodnih in končnih določbah, je bilo razdeljeno na dva dela. Prvi del so bile posebne določbe za državljane držav članic Evropske unije. Določeno je bilo, da z dnevom vstopa Slovenije v polnopravno članstvo Evropske unije določbe zakona o tujcih v celoti prenehajo veljati za državljane članic (razen tistih, ki so za njih ugodnejše, in tistih, ki so vsebovane v tem delu tega poglavja). V drugem delu so bile določene druge prehodne in končne določbe, ki med drugim zadevajo predvsem uskladitev različnih predpisov, ki se z novim zakonom v različnih vprašanjih nanašajo na tujce (glej Predlog 1999a: 54).

4.4.2 Obravnava predloga ZTuj-1

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve (v nadaljevanju sekretariat) je 4. 4. 1999 podal mnenje za prvo obravnavo predloga zakona o tujcih. Ni se strinjal s poimenovanjem posameznih členov, ker to lahko privede do manjše preglednosti. Sekretariat je predlagal, da predlagatelj pojasni, za katere izjeme gre na mestih, kjer je uporabljeno besedilo »določbe tega zakona veljajo, če ni z zakonom drugače določeno«. Predlagal je tudi, da bi uporabili opisne pojme nazivov ministrstev in se izognili spremembam zakona, ki bi jih zahtevale morebitne spremembe na področju urejanja organizacije ministrstev. Enako je predlagal za

navajanje zakonov. V predlogu zakona je bilo uporabljena vrsta izrazov, ki bi jih bilo treba po mnenju sekretariata natančneje opredeliti. Primerov ne bom posebej navajala, ker ne prinašajo vsebinskih sprememb zakona.

Pod prvo točko je sekretariat opozoril na drugo poglavje zakona, ki je nosilo naslov »Vstop tujcev v Republiko Slovenijo«. 6. člen, četrti odstavek 7. člena in 13. člen so govorili tudi o zapustitvi države. Predlagal je spremembo naslova drugega poglavja ali prestavitev navedenih členov v peto poglavje predloga (»Zapustitev države in odpoved bivanja«). Pod drugo točko je sekretariat opozoril na poglavje »Prisilna odstranitev tujca«, kjer je omenjen »center za odstranjevanje ministrstva za notranje zadeve«. Sekretariat je menil, da je naziv za tovrstno ustanovo v pomenskem okviru, v kakršnem je predlagan, neprimeren, in bi bilo treba proučiti možnost nadomestitve z ustrežnejšim. Tudi sicer je bila po njegovem mnenju ustanovitev ter organizacija te ustanove povsem nedorečena. V nadaljevanju je sekretariat poudaril, da bi bilo treba pred drugo obravnavo besedilo na številnih mestih korigirati, tako jezikovno kot redakcijsko. V četrti točki je opozarjal na določbo 31. člena predloga zakona, ki se nanaša na zavrnitev prošnje za podaljšanje dovoljenja za bivanje ali izdajo nadaljnjega dovoljenja. Sekretariat je opozoril na smiselnost določbe, da mora tujec zapustiti državo v roku 15 dni od vročitve odločbe, čeprav ima zakonsko možnost pritožbe prav tako v 15 dneh, pritožba pa ne zadrži izvršitve. Predlog zakona je vseboval tudi številne določbe, ki so nalagale Vladi RS, da z uredbo uredi določena vprašanja. Tako je pod točko pet sekretariat opozarjal, da mora imeti takšno urejanje v zakonu določene okvire, zlasti pa urejanje z uredbo ni mogoče na področjih, kjer gre za varstvo človekovih pravic. V šesti točki je poudaril, da bi bilo treba ponovno preveriti tudi določbe, ki se nanašajo na vodenje postopka in uporabo pravnih sredstev, vključno s postopkom upravnega spora. Te pripombe je sekretariat poslal matičnemu delovnemu telesu¹⁶ (glej Mnenje 1999a).

Matično delovno telo odbor državnega zbora Republike Slovenije za notranjo politiko in pravosodje (v nadaljevanju delovno telo) je 6. 4. 1999 izdalo poročilo za prvo obravnavo o predlogu zakona o tujcih. Delovno telo ni imelo nobenih dodatnih pripomb in pomislekov. Izdalo je sklep, da je bila prva obravnava primerna podlaga za pripravo predloga zakona za drugo obravnavo. Stališče, ki ga je moral predlagatelj upoštevati, pa je bilo, naj prouči in

¹⁶ Pod mnenjem sta bili podpisani svetovalka državnega zbora, namestnica sekretarja Nevenka Gorec, l. r. Tina Bitenc Pengov.

upošteva pripombe in opozorila, ki so razvidna iz mnenja sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve (glej Poročilo 1999a).

Na 13. seji državnega zbora 21. 4. 1999 sta bila k prvi obravnavi predloga zakona vložena še dva dopolnjevalna predloga. Prvi se je nanašal na 86., 87. in 88. člen, ki določajo potrebne podatke, ki jih mora tujec podati, ko ureja zadeve v RS. Predlagatelju je bilo predlagano, naj pri pripravi predloga zakona za drugo obravnavo preuči, ali je v teh členih predvideno zajemanje vseh potrebnih podatkov v skladu s priporočili Združenih narodov za statistiko mednarodnih migracij. V drugem dopolnjevalnem predlogu pa so se spraševali, ali je 92. člen sploh potreben, saj je zajet že v 87. členu in med njima ni vsebinske razlike¹⁷ (glej Predlog 1999b: 104).

Predlagatelj je pri pripravi predloga za drugo obravnavo upošteval in vgradil v predlog zakona stališča državnega zbora. Prve pripombe sekretariata, ali je treba ohraniti ali opustiti poimenovanje posameznih členov, predlagatelj ni sprejel. Prav tako se ni strinjal z ugotovitvijo, da je treba bolj natančno določiti, za katere tujce veljajo določbe iz drugih zakonov ali mednarodnih pogodb. Pripombe na 22. in 47. člen je predlagatelj zavrnil. Menil je, da je uporabil izraz *nemudoma* v dobesednem pomenu – tujec mora zapustiti državo takoj, ko nastane v zakonu določen dogodek. To pa pomeni, da ta pojem obsega samo tisti čas, ki ga je v konkretnem primeru za izvršitev zakonske določbe razumno in mogoče upoštevati. Izraz »detaširani delavec« iz 34. člena je nadomestil z izrazom »napoteni delavec« in ga obrazložil v 2. členu predloga. Predlagatelj je dopolnil oziroma spremenil naslov 2. poglavja, in sicer: »Vstop tujcev v državo in zapustitev države«, kot je to predlagal sekretariat. Kar se tiče centra za odstranjevanje, predlagatelj ni našel ustreznjšega imena. Razmišljali so o izrazih, kot je odgonski pripor ali izgonski pripor, vendar se mu ta dva izraza nista zdela primerna. Povedal

¹⁷ 87. člen predloga zakona o tujcih: (Podatki ob prijavi in odjavi.) Tujec je dolžan ob prijavi, odjavi ali spremembi začasnega ali stalnega prebivališča (evidenci iz tretje oziroma četrte alineje prvega odstavka 85. člena tega zakona) dati pristojnemu organu podatke iz 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 15. in 16. točke prvega odstavka 86. člena tega zakona ter podatke o izdanem dovoljenju za prebivanje. V evidenci se vodi tudi podatek o datumu prijave in odjave prebivališča. V primeru odjave prebivališča je tujec dolžan dati podatek o tem, ali zapušča Republiko Slovenijo.

92. člen predloga zakona o tujcih: Tujec je ob prijavi po 83. členu tega zakona dolžan dati subjektom iz 83. člena tega zakona oziroma policiji podatke iz 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 9., 10., 11. in 16. točke prvega odstavka 86. člena tega zakona, v primeru, da potnega lista nima, pa številko osebne izkaznice in številko dovoljenja za vstop, če mu je bilo izdano, ter sporočiti čas nastanitve.

je tudi, da ustanovitev te ustanove ni vprašljiva, kot je namigoval sekretariat. Predlagatelj je v skladu s to pripombo v »Prehodnih in končnih določbah«, in sicer v 108. členu, center jasneje opredelil. Predlagatelj je proučil pripombo sekretariata, ki se nanaša na 31. člen, ter ugotovil, da je rešitev, predlagana v tem členu, v celoti smiselna in konsistentna. Predlagatelj je proučil člene 86, 87 in 88 ter ugotovil, da je bilo v njih predvideno zajemanje vseh potrebnih podatkov v skladu s priporočili Združenih narodov. Druge pripombe je predlagatelj upošteval in jih ne bom še enkrat navajala (glej Predlog 1999b: 104–105).

Poleg že navedenih sprememb je predlagatelj v drugo obravnavo vložil še svoj amandma, in sicer je predlagal, da se 107. člen predloga zakona črta. Člen je predlagal, da z dnem, ko začne veljati ta zakon, preneha veljati odlok o ustanovitvi urada za priseljevanje in begunce (Uradni list RS, št.27/92), urad za priseljevanje in begunce pa preneha delati. Tako so se odločili, ker je državni zbor na podlagi 2. odstavka 2. člena zakona o začasnem zatočišču sprejel odlok, da bo Republika Slovenija nudila začasno zatočišče osebam, prebeglim z območja Kosova. Takratne razmere so tako narekovale, da urad za priseljevanje in begunce nadaljuje svoje delo. Po ureditvi razmer pa se njegova celovita vključitev v MNZ izvede z ustreznim aktom Vlade RS. Popravljen predlog zakona z amandmajem je nato predložil v drugo obravnavo (glej Predlog 1999b: 104).

V mnenju za drugo obravnavo je imel sekretariat številne pripombe. Predlagal je Vladi, da še enkrat preveri skladnost vsebine členov z naslovi. V nadaljevanju je predlagal spremembe pri naslednjih členih: 9, 11, 12, 13, 15, 21, 36, 37, 41, 46, 48, 51, 56, 60, 75, 85, 89, 90, 92, 101, 102. Pripombe so bile večinoma redakcijske narave, zato vsake posebej ne bom navajala. Omeniti pa je treba predlog spremembe naziva centra za odstranjevanje v center za odstranjevanje tujcev pri ministrstvu za notranje zadeve. Sekretariat se je strinjal z amandmajem Vlade k 107. členu. Z naslednjim navodilom je predal mnenje delovnemu telesu: »Sekretariat ob predloženem besedilu še meni, da bi bilo smotno, da predlagatelj po opravljeni drugi obravnavi oziroma pred vložitvijo zakonskega besedila za tretjo obravnavo, opravi redakcijske izboljšave besedila zakona ter skuša tam, kjer je to mogoče, s tem izboljšati uporabo slovenskega jezika« (Mnenje 1999b).

Delovno telo je izdalo poročilo za drugo obravnavo 8. 6. 1999. Odbor je preučil mnenje sekretariata in vložil amandmaje k 3., 7., 9., 11., 41., 46., 48., 56., 60., 75., 89., 90., 92., 101. in 102. členu. Ti amandmaji so prav tako redakcijske narave, razen že zgoraj omenjenega 56.

člena. Odbor je podprl amandma vlade k 107. členu. Odbor se je strinjal z vsemi drugimi členi ter z naslovom predloga zakona. Odbor je predlagal državnemu zboru, da sprejme predlog zakona o tujcih – druga obravnava skupaj z amandmaji odbora in amandmajem Vlade RS k 107. členu. Glede na nujnost sprejetja zakonov v zvezi s harmonizacijo s pravnimi predpisi EU, je odbor za notranjo politiko in pravosodje predlagal državnemu zboru, naj opravi tretjo obravnavo predloga zakona o tujcih na podlagi drugega odstavka 194. člena poslovnika DZ (glej Poročilo 1999b).

Državni zbor je 23. 6. 1999 sprejel vse amandmaje odbora in amandma predlagatelja. Poleg teh pa je bil na drugi obravnavi vložen tudi amandma k 100. členu s strani poslanske skupine Socialdemokratske stranke Slovenije. K 100. členu naj bi se dodal nov prvi odstavek: »(1) Ne glede na določbo drugega odstavka 25. člena pomeni za državljane držav članic Evropske unije, ob pogoju vzajemnosti, dovoljenje za prebivanje dovoljenje za večkratni vstop v Republiko Slovenijo.« Tudi ta amandma je bil sprejet. Sprejet je bil sklep, da predlog tega zakona za tretjo obravnavo pripravi predlagatelj in da se tretja obravnava opravi skladno z drugim odstavkom 194. člena poslovnika državnega zbora. Predlagatelj je skladno s sprejetim sklepom pripravil besedilo predloga zakona o tujcih tako, da je vključil v besedilo vse sprejete amandmaje in ga poslal v tretjo obravnavo in sprejem v državni zbor (glej Predlog 1999c: 54).

30. 6. 1999 je sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve ponovno podal mnenje, tokrat za tretjo obravnavo. Ker je predlagatelj popravil besedilo predloga le v obsegu določb amandmajev, je sekretariat predlagal, da se s soglasjem predlagatelja opravijo redakcijski popravki besedila še pri nekaterih členih. Vsi navedeni popravki so bili po vsebini nomotehnične narave in niso predstavljali posega v vsebino zakona (glej Mnenje 1999c).

Delovno telo ni imelo nobenih pripomb k tako pripravljenemu besedilu predloga zakona za tretjo obravnavo. Pooblastilo je sekretariat, da opravi ustrezno redakcijo in predlagalo, da državni zbor RS predlog v celoti sprejme. Državni zbor je 8. 7. 1999 opravil tretjo obravnavo predloga. Na tretjo obravnavo je poslanska skupina Združene liste vložila amandmaje k 9., 41. in 48. členu, ki pa niso bili sprejeti. Zakon je bil v celoti sprejet z 51 glasovi za in enim glasom proti (glej Poročilo 1999c).

4.5 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 2002 (ZTuj-1A)

4.5.1 Predlog spremembe ZTuj-1A

Vlada RS (v nadaljevanju predlagatelj) je 30. 11. 2001 v državni zbor poslala nov predlog za spremembo zakona o tujcih (v nadaljevanju predlog). Čeprav je bil času sprejema ZTuj-1 v veliki meri usklajen s pravnim redom EU s področja pravosodja in notranjih zadev, je v letu 2000 prišlo do ugotovitve neskladja. To leto je namreč potekal *twinning* projekt sodelovanju z Republiko Avstrijo. Namen projekta je bila harmonizacija zakonodaje na področju migracijske in tujske politike s posebnim poudarkom na vizni politiki in vizni praksi ter prilagajanju zakona o tujcih in pomoči pri njegovem učinkovitem izvajanju. Navedeni projekt je pokazal na določena neskladja ZTuj-1 s pravnim redom EU (glej Predlog 2001: 109).

Priporočila, ki so se nanašala na ZTju-1, so bila naslednja:

1. Ureditve vprašanja pristojnosti med izvršilno in sodno vejo oblasti ter med posameznimi organi, ki izvajajo zakon o tujcih. Vprašanje je bilo pravnosistemske narave in se je nanašalo na posledice, ki jih ima izrečena stranska kazen izгона tujca iz države, ki jo izreče kazensko sodišče, oziroma varstveni ukrep odstranitve tujca iz države, ki ga izreče sodnik za prekrške. Jasna razmejitev pristojnosti posameznih državnih organov je bila potrebna tudi pri vizumskem poslovanju in pri postopkih odstranjevanja tujcev. Dovoljenje za stalno prebivanje so po predlogu določale upravne enote. Natančneje pa je bila opredeljena tudi pristojnost ministrstva za notranje zadeve, policije, ministrstva za zunanje zadeve in diplomatsko-konzularnih predstavništev.
2. Določitev enotnega organa, pristojnega za vse zadeve v zvezi s tujci. Treba je bilo urediti koordinacijo v eni organizacijski enoti za vse službe, ki so izvajale zakon o tujcih. V zvezi s tem je bilo v predlogu ustanovljeno skupno delovno telo pri ministrstvu za notranje zadeve.
3. Podrobnejša opredelitev kvot. Priporočilo se nanaša na prilagoditev vrst vizumov vizumom EU (Schengen) in odprava izjeme glede delitve med vstopnimi in bivalnimi naslovi. Opredelitev pogojev za izdajo dovoljenja na enem mestu je bil pomemben element preglednosti zakona. Prosilec za izdajo prvega dovoljenja za prebivanje pred odločitvijo o vlogi ne more biti v Sloveniji. To je bil tudi pogoj za prevzem in implementacijo evropskega prava (EU Acquis).

4. Proučiti je treba vprašanje, ali dovoljenje za prebivanje iz humanitarnih razlogov sodi v ZTuj-1 ali ne.
5. Ureditev vprašanja navideznih zakonskih zvez. Glede na možnost zlorabe zakonske zveze za ureditev statusa prebivanja je treba izdelati pravni okvir, ki bo preprečeval te zlorabe.
6. Dodatna opredelitev pravic državljanov Evropske unije.
7. Ureditev postopka prisilne odstranitve, ki je bil presplošen. Predlog je uskladił določbo prepovedi prisilne odstranitve tujca s 3. členom evropske konvencije o človekovih pravicah in s tem dosledno upošteval načelo nevračanja. Določal je strožji policijski nadzor in s tem omejil eno od temeljnih človekovih pravic, pravico do svobode gibanja. Treba je bilo zakonsko določiti posebnosti postopka pri odstranjevanju mladoletnikov brez spremstva ter opredeliti vlogo centra za socialno delo kot zakonskega zastopnika teh oseb¹⁸ kot tudi določiti pravno podlago delovanja nevladnih organizacij na tem področju.
8. Posebno priporočilo je opozarjalo, da je treba opredeliti dolžnost fizičnih in pravnih oseb pri prispevanju k poplačilu stroškov prisilne odstranitve tujcev, kadar je ugotovljeno, da so pomagali oziroma omogočili ilegalni prehod meje ali bivanje.

(Glej Predlog 2001: 109–110.)

Predlagatelj je ta priporočila vključil v predlog. Poleg tega pa je predlagana ureditev razširjala krog oseb, ki lahko zaprosijo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz namena združitve družine.¹⁹ Uskladitev s pravom evropske unije je predstavljala določba, ki daje večja pooblastila policiji na področju pristojnosti, ki jih ima v zvezi z vstopom tujcev v RS. Predlog je bil dopolnjen še v skladu s spremembo zakona o varstvu podatkov. Obsežne predložene spremembe in dopolnitve pred nedavnim sprejetega zakona so kazale na to, da so številna vprašanja, povezana s tujci in z njihovimi pravicami in obveznostmi prav v zvezi s tem področjem še ostala odprta in da so bile rešitve ponekod drugačne kot pri drugih članicah Evropske unije, oziroma da so bile rešitve iz veljavnega zakona celo v nasprotju z evropsko zakonodajo (glej Predlog 2001: 110).

¹⁸ V skladu s predlogom mora center za socialno delo taki osebi nemudoma določiti začasnega skrbnika. To narekuje tudi konvencija OZN o otrokovih pravicah. Ta namreč obvezuje RD, da mladoletnim tujcem brez spremstva zagotovi izvajanje njihovih pravic in svoboščin.

¹⁹ S tem so zagotovili pravico do družinskega življenja.

4.5.2 Obravnava predloga ZTuj-1A

Mnenje za prvo obravnavo je sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve (v nadaljevanju sekretariat) izdal 14. 1. 2002. V tej fazi je opozoril na sedem določil. 10. člen bi bilo treba dopolniti z razlogi, zaradi katerih pristojni organ lahko odredi, da mora tujec zapustiti državo pred potekom časa, ki je sicer zakonsko predviden za vstop in prebivanje v državi brez vizuma. Prav tako morajo biti natančno določene izjeme, zaradi katerih lahko ministrstvo izda vizum tujcu, katerega potni list ima krajšo veljavnost kot je predpisano v zakonu (11. člen predloga). V 36. členu predloga so bili navedeni razlogi za zavrnitev dovoljenja za prebivanje tujcu.²⁰ Nato pa je v drugem odstavku istega člena pisalo, da v primeru, ki je naveden v 4. alineji prejšnjega odstavka, pristojnemu organu ni treba obrazložiti razloga za zavrnitev dovoljenja za prebivanje. Sekretariat je temu nasprotoval, saj bi bile tako ogrožene prosilčeve pravice. V nadaljevanju je sekretariat opozoril, da bi bilo treba v 56. členu predloga natančno navesti, da lahko diplomatsko konzularno predstavništvo od tujca zahteva samo tiste dokumente, ki so predpisani z zakonom. Sekretariat je ponovno opozarjal na določbe zakona, ki določajo, da mora tujec oditi iz države prej, kot se lahko na tako odločitev pritoži. Ob rešitvah iz 58. člena, ki vsebujejo spremenjene določbe 68. člena, in ne glede na rešitve, ki jih je vseboval takrat veljavni zakon, so opozarjali na rešitve, ki se nanašajo na izvršljivost odločb, posebej na predvideno rešitev, da pritožba zoper odločbo o razveljavitvi dovoljenja za prebivanje ter zoper odločbo o odpovedi prebivanja ne zadrži izvršitve. Takšna predvidena ureditev bi namreč bistveno posegla v pravice tujca, saj mora ta zapustiti državo, ne glede na to, kako bo pristojni organ pritožbo rešil (glej Mnenje 2002a).

Za matično delovno telo je bil določen odbor državnega zbora RS za notranjo politiko. Na prvi obravnavi so sodelovali še predstavniki predlagatelja in sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve, predstavniki Visokega komisariata ZN za begunce, Amnesty International Slovenije, Mirovnega inštituta in Urada Vlade Republike Slovenije za priseljevanje in begunce.

Visoki komisariat ZN za begunce se ni strinjal z ureditvijo vprašanja zadržanja in nevračanja tujcev. Nerazumljive so se mu zdele določbe, ki izključujejo pravico do pritožbe. Predlagana

²⁰ V četrti alineji je bil naveden razlog za zavrnitev: če obstaja sum, da utegne pomeniti nevarnost za javni red in varnost ali mednarodne odnose Republike Slovenije, ali obstaja sum, da bo njegovo prebivanje v državi povezano z izvajanjem terorističnih ali drugih nasilnih dejanj, nezakonitimi obveščevalnimi dejavnostmi, s posredovanjem mamil ali z izvrševanjem drugih kaznivih dejanj.

rešitev dovoljenja za zadržanje je bila po njegovem mnenju nedorečena. V predlogu je bila le kratkotrajna rešitev (šest mesecev z minimalnimi življenjskimi pogoji), ni pa bilo prehoda na dolgotrajnejšo rešitev. Predlagal je, da se izključi odgovornost prevoznikov, ki prevažajo osebe, ki ob prihodu v Republiko Slovenijo zaprosijo za mednarodno zaščito. Opozoril je tudi na podobnost med zaščito, ki jo RS uporablja v 6. in 61. členu zakona o azilu in dovoljenjem za zadržanje. Tako urejanje ni pregledno in ekonomično. Predlagal je višjo raven zagotavljanja pravic ranljivim skupinam (mladoletniki, ženske, starejši in bolni), saj je Evropska unija v tistem času poudarjala prav to (glej UNHCR 2002).

Pripombe na predlog je predstavnik Amnesty International Slovenije strnil v tri točke. Strinjal se je z ugotovitvijo komisariata glede odgovornosti prevoznikov. Prav tako se ni strinjal s predvideno ureditvijo, da je mogoče osebi zavrniti vstop v državo, tudi če ima veljaven naslov bivanja. Poudaril je, da strožji policijski nadzor, ki naj bi se izvajal v skladu s hišnim redom centra, pomeni omejitev svobode gibanja na njegove prostore. Po njegovem mnenju se to ne bi smelo urejati s podzakonskim aktom, kot je hišni red centra. Takšna ureditev bi bila v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena evropske konvencije o človekovih pravicah, ki določa, da se nikomur ne sme odvzeti prostost, razen v primerih in v skladu s postopkom, ki je predpisan z zakonom (glej Predlogi in pripombe 2002).

Fundacija Gea 2000 je opozorila na neuskkljenost določb 7. člena in 71. člena predloga zakona. 7. člen določa, da se tujcu vstop v državo zavrne, če obstoja sum, da utegne pomeniti nevarnost za javni red in varnost ali mednarodne odnose Republike Slovenije. 71. člen, ki se nanaša le na državljane držav članic Evropske unije, pa določa, da se tem osebam prebivanje v Republiki Sloveniji zavrne le, če predstavljajo dejansko nevarnost za javni red in mir ali za varnost države ali če predstavljajo finančno breme za državo. Takšna ureditev pa po njegovem mnenju pomeni kršitev ustavnega načela enakosti pred zakonom (glej Predlogi in pripombe 2002).

Mirovni inštitut je opozoril na 25. člen predloga, ki je navajal namene, za katere se lahko izda dovoljenje za začasno prebivanje. Med razlogi, ki so zajemali študij in izobraževanje, ni bila omenjena raziskovalna dejavnost. Poleg tega pa so po tej definiciji vključeni samo mladi. Podprl je tudi vse druge predloge nevladnih organizacij (glej Predlogi in pripombe NO 2002). Predstavnik Urada Vlade RS za priseljevanje in begunce ni imel dodatnih pripomb, ker so bile že upoštevane pri pripravi predloga. V zaključku se je predsednik odbora predlagal, da ta

sprejme za državni zbor stališče, naj predlagatelj pri pripravi predloga zakona za drugo obravnavo preuči predloge iz razprave in jih primerno upošteva oziroma obrazloži, zakaj jih ni upošteval. Sprejeli so stališče, da je predlog primerna podlaga za drugo obravnavo (glej Poročilo 2002a).

Predlagatelj je nato predlog zakona pripravil za drugo obravnavo in ga poslal državnemu zboru 20. 5. 2002. Proučil je pripombe in predloge tako sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve DZ RS kot tudi nevladnih organizacij. Vse tiste pripombe in mnenja, za katere je ocenil, da jih je treba vključiti v predlog zakona, je predlagal v obliki amandmajev k posameznim členom. Poleg tega je predložil tudi nekaj svojih rešitev (glej Poročilo 2002a).

Predlagatelj ni upošteval mnenja sekretariata, da je treba opustiti ureditev, ki omogoča zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje brez navajanja obrazložitve razlogov. To pa zaradi tega, ker se je predlagana ureditev nanašala izključno na situacije, ko pristojni državni organ razpolaga s podatkom o tem, da je posameznik povezan bodisi z aktivnostmi v zvezi s terorističnimi dejavnostmi ali z drugimi nasilnimi dejanji. Prav tako ni upošteval predloga za spremembo 10. člena predloga z dopolnitvijo v smeri natančnejše opredelitve razlogov, zaradi katerih organ naloži tujcu, da mora zapustiti državo še pred iztekom določenega časa, to pa iz razloga, ker so kriteriji že konkretizirani v določbah 22., 44. in 48. člena zakona o tujcih. Ni upošteval predloga sekretariata za ponovno preučitev 11. člena predloga, namreč, da bi že zakon moral določati izjeme, v katerih lahko minister, pristojen za notranje zadeve, določi primere, v katerih se vizum lahko izda tudi tistemu tujcu, ki ima potno listino, katere veljavnost je krajša od treh mesecev. Predlagatelj je menil, da bi bilo s predlagano ureditvijo lažje doseči namen hitrejšega prilagajanja takšnim situacijam. Po oceni predlagatelja z ureditvijo navodila ne bo kršeno načelo zakonitosti. Nadalje ni upošteval mnenja sekretariata, da bi 43. členu predloga dodali opredelitev razlogov, ki dovoljujejo tujcu dovolitev zadržanja v Sloveniji. V kolikor bi predlagatelj predlog sprejel, bi lahko z opredelitvijo razlogov izključili primere, ki so posledica izredno hitrih sprememb v nekaterih državah, iz katerih ti tujci izhajajo (glej Predlog 2002: 80).

Predlog nevladnih organizacij za novo ureditev trajnejšega statusa oseb, katerim je pravica do začasnega zadrževanja po zakonu o tujcih zaradi objektivnih razlogov omogočena več let, je predlagatelj zavrnil. Zavrnitev predloga je predlagatelj utemeljil z dejstvom, da že zakon o azilu omogoča pridobitev statusa začasne zaščite osebam, ki jih zaradi doslednega

upoštevanja načela nevračanja ni mogoče odstraniti iz države. Predlagatelj tudi ni sledil predlogu nevladnih organizacij po spremembi 21. in 70. člena predloga sprememb, ki se nanašata na odgovornost prevoznika in sankcijo za prevoznika. Opustitve sankcioniranja za prevoznike v primerih, ko je ugotovljeno, da so tujci pozneje pridobili status begunca, po mnenju predlagatelja ni treba posebno regulirati, saj je pri opredelitvi do tega vprašanja predlagatelj tehtal možnost zlorab azilnega postopka s strani tistih prevoznikov, ki se ukvarjajo z organiziranim prevozom tujcev ali pri njem pomagajo. Predlagatelj tudi ni sprejel pobude, da bi v 48. členu predloga zakona opustil omejitev svobode gibanja na prostore centra s hišnim redom, to pa zato, ker že zakon o tujcih natančno opredeljuje pogoje, pod katerimi je svobodo gibanja v prostorih centra za tujce sploh mogoče omejiti (glej Predlog 2002: 80–81).

Je pa predlagatelj sam oblikoval nekatere amandmaje, in sicer k 29. členu predloga, ki ureja izdajo dovoljenja za začasno prebivanje za opravljanje sezonskega dela, pri čemer je opredelil možnost vlaganja prošnje tudi v državi, s čimer bo bistveno olajšan postopek pridobitve tega dovoljenja. V amandmajih k 1., 11. in 25. členu pa so spremembe redakcijske narave in pomenijo le uskladitev z zakonom, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev. Poleg tega pa je Vlada k predlogu zakona za drugo obravnavo dodala še amandmaja k 27. in 55. členu. Amandma k 27. členu se glasi: »Vlada Republike Slovenije z uredbo določi, v katerih primerih tujec ne potrebuje dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve ali dela.« Amandma k 55. členu pa pravi: »V drugem odstavku 65. člena se črtajo besede 'in dovolitev zadrževanja'. Predlagani amandma je deloma redakcijske, deloma pa vsebinske narave. Redakcijske narave zato, ker je bil črtan del besedila, ki je bil dejansko zajet v četrtem odstavku 55. člena predloga zakona oziroma petega odstavka 65. člena veljavnega zakona, vsebinske pa zato, ker je bila s tem zagotovljena obrazložitev o zavrnitvi dovolitve zadrževanja, kar je izpolnilo tudi predlog nevladnih organizacij (glej Predlog 2002: 81–82).

Za drugo obravnavo je podala mnenje zakonodajnoppravna služba. Ugotovila je, da predlagatelj k svojemu predlogu ne sme vlagati amandmajev, lahko jih vlaga le k vložnim amandmajem. ZPS sicer na amandmaje, ki jih je predlagatelj vložil še pred pričetkom veljavnosti novega poslovnika, po vsebini ni imela pripomb oziroma je menila, da so predlagane spremembe in dopolnitve posameznih zakonskih določb celo nujne. ZPS je dodala še nekatere pripombe k določenim členom. Pripomba k 7. členu je bila, da morajo poleg prve alineje, kot predlaga predlagatelj, popraviti tudi peto in tretjo alinejo. V predvideni rešitvi

novega tretjega odstavka 14. člena (11. člen spremembe) predlog zakona pooblašča ministra, da z navodilom določi izjeme, ko tujec lahko pridobi vizum na podlagi potne listine, katere veljavnost je krajša od treh mesecev. ZSP je menila, da bi bilo treba za takšno pooblastilo ministru določiti vsaj okvire, v katerih bo takšne izjeme lahko dovoljeval. V povezavi z organi, pristojnimi za razveljavitev vizuma, ki so navedeni v spremenjenem drugem odstavku 22. člena (19. člen spremembe), je ZPS zanimalo, kdaj oziroma v katerih primerih je za razveljavitev vizuma, poleg ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, pristojno tudi ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve. Tretji odstavek spremenjenega 27. (22. člen spremembe) člena, ki se je nanašal na preverjanje zagotovljenih sredstev za preživljanje tujca, ter njegov peti odstavek, ki nalaga tujcu predložitev dokazila o izpolnjevanju pogoja o zagotovljenih sredstvih za preživljanje, je bilo treba natančneje opredeliti ta sredstva. Ponovno je opozorila na rešitev, na podlagi katere mora tujec v 15 dneh po vročitvi dokončne odločbe ali sklepa o zavrnitvi ali ustavitvi postopka za podaljšanje dovoljenja za prebivanje zapustiti državo, pri tem pa ima še možnost vložitev pravnega sredstva. Poleg tega pa je ZPS še opozarjala, da bi kazalo ponovno proučiti določbe, povezane s pristojnostmi, ki jih je s predloženimi spremembami in dopolnitvami zakona o tujcih pridobila policija, vključno z generalnim direktorjem policije. ZPS je imela pripombe tudi k 9., 25., 32., 33., 43., 55. in 64. členu; te pripombe so bile redakcijske narave (glej Mnenje 2002b).

11. 9. je zasedal odbor državnega zbora RS za notranjo politiko. Na zasedanju so sodelovali še predstavnik ZPS, predstavnik Visokega komisariata Združenih narodov za begunce in predstavnik predlagatelja. Predstavnik Visokega komisariata Združenih narodov za begunce je podal pripombo k 55. členu, ker sedaj veljavni zakon izključuje pravico do pritožbe osebi, ki ji je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za zadrževanje, in je zato neusklajen z novelo zakona. Podal pa je tudi pripombo k 70. členu, ker ne vključuje izključitve sankcije za prevoznika, ki v Republiko Slovenijo pripelje osebo, ki zaprosi za mednarodno zaščito in zato ne ustreza zahtevam direktive Sveta Evropske unije. Predstavnik predlagatelja je glede navedenih pripomb povedal, da gre pri 11. členu za delegacijo pristojnosti, ki je v prid stranki, pri 25. členu za konsistentno rešitev glede krajevne pristojnosti pri podeljevanju in odvzemu viz, pri 55. členu, da se strinja s črtanjem 5. odstavka 65. člena, v zvezi s 70. členom pa, da vztraja pri predlagani dikciji, ker se v primeru, da oseba dobi azil, to lahko upošteva v postopku, v katerem se sankcionira prevoznika. Odbor je proučil mnenja in poleg predlagateljevih amandmajev sprejel še amandmaje skupine LDS, poslanske skupine ZLSD in poslanske

skupine DeSUS k 2., 7., 9., 18., 25., 32., 33., 38., 59. (popravljen amandma), 64., 68., 69. in 73. členu (Poročilo 2002b: 3–5).

Sprememba zakona, ki jo je dopolnil in popravil odbor, je bila v državnem zboru sprejeta 27. 9. 2002.

4.6 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 2005 (ZTuj-1B)

4.6.1 Predlog spremembe ZTuj-1B

Predlog spremembe zakona o tujcih (v nadaljevanju predlog) je Vlada RS (v nadaljevanju predlagatelj) vložila v državni zbor 2. 6. 2005 z namenom preurediti določbe, ki veljajo za državljane EU. V 100. členu zakona o tujcih je bilo določeno, da z dnem vstopa Republike Slovenije kot polnopravne članice Evropske unije določbe zakona prenehajo veljati za državljane držav članic Evropske unije, razen če so za njih ugodnejše, ter da Republika Slovenija prične s tem dnem v celoti izvajati vse predpise Evropske unije glede prostega gibanja, vstopa in prebivanja državljanov držav članic Evropske unije. Pogoji za vstop in prebivanje na območju druge države članice na področju prostega pretoka oseb so opredeljeni v direktivah Evropske unije, ki so, zaradi načina prenosa v domač pravni red s sklicevanjem, postale sestavni del zakona o tujcih in so se z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo za državljane držav članic evropskega gospodarskega prostora in njihove družinske člane začele v celoti izvajati (glej Predlog 2005: 95–96).

Aprila 2004 je bila na področju prostega pretoka oseb sprejeta nova direktiva, ki ureja vstop in prebivanje državljanov držav članic Evropske unije in njihovih družinskih članov na območju druge članice, in ki nadomešča vse prejšnje direktive. Rok za njen prenos v nacionalne zakonodaje se je iztekel 30. 4. 2006. S predlogom je bila vsebinsko prenesena direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. 4. 2004 o pravici državljanov Evropske unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je spremenila uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (glej Predlog 2005: 96).

Predlog je vseboval 33 členov, ki so prinašali naslednje spremembe:

1. Uskladitev zakona o tujcih s pravnim redom EU na področju prostega pretoka oseb. Predlog je na novo urejal, da lahko državljani držav članic EU vstopijo v RS z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in za vstop ne potrebujejo več vizuma. Nadalje je določal, da lahko prve tri mesece po vstopu v Republiko Slovenijo v državi prebivajo brez prijave prebivanja. Državljanom držav članic EU se za bivanje, daljše

od treh mesecev, ne izda več dovoljenja za začasno prebivanje, temveč se jim izda potrdilo o prijavi prebivanja. Predlog je urejal možnost in pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje za državljane držav članic EU. Po predlogu bi lahko državljan države članice Evropske unije, ki je pet let neprekinjeno prebival v RS, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje. Na novo so uredili tudi vstop in izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in dovoljenja za stalno prebivanje za družinske člane državljana druge države članice Evropske unije, kakor tudi za družinske člane slovenskega državljana, ki niso državljani države članice Evropske unije. V skladu s pravnim redom Evropske unije namreč tudi za družinske člane veljajo določene olajšave oziroma ugodnosti glede vstopa in prebivanja v primerjavi z ureditvijo, ki sicer velja za t. i. državljane tretjih držav. Poleg navedenega je bilo v predlogu natančno opredeljeno, kdo so družinski člani.

2. Izdaja dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, ki v RS prihajajo zaradi združitve družine, o medsebojnem priznavanju odločitev o izgonu državljanov tretjih držav.
3. Izdaja dovoljenja za stalno prebivanje za državljane tretjih držav. Čas prebivanja v RS kot pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje je bil iz osmih let skrajšan na pet let neprekinjenega prebivanja v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje. Opredeljeno je, kateri razlogi bivanja v RS se štejejo polovično (študij, poklicno usposabljanje) in kateri se ne štejejo v prebivalni pogoj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje (sezonsko delo, opravljanje dela kot napoteni delavec ali kot dnevni delovni migrant) ter katere odsotnosti ne prekinejo petletnega obdobja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. S predlogom zakona je dodan nov razlog za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, in sicer izdaja dovoljenja za začasno prebivanje za tujce, državljane tretjih držav, ki imajo v drugi državi članici Evropske unije dovoljenje za stalno ali dolgotrajno prebivanje z veljavnostjo najmanj pet let.
4. Pogoji, pod katerimi lahko vstopajo v državo šolarji, ki so na šolski ekskurziji in zakonito prebivajo v drugi državi članici EU. V primerjavi z ureditvijo, ki velja za druge tujce, jim je vstop olajšan, saj za vstop ne potrebujejo vizuma, poleg tega pa pod določenimi pogoji seznam šolarjev, ustrezno izpolnjen na predpisanem obrazcu, velja tudi kot dokument za vstop.
5. O medsebojnem priznavanju odločitev o izgonu državljanov tretjih držav.
6. O opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju. Dodana je bila nova določba, da mora vsak, ki tujcu pomaga pri vstopu, tranzitu ali prebivanju v RS,

upoštevati predpise, ki urejajo vstop, tranzit in prebivanje tujcev v državi, in predvidena sankcija za kršitev.

7. Preureditev sistema oz. obveznosti prevoznikov. V skladu s pravnim redom EU je nadgrajena dosedanja obveznost prevoznikov, ki pripeljejo tujca na državno mejo, tako da so dolžni tudi tujca, ki potuje v tranzitu čez RS, odpeljati iz države, če ga prevoznik, ki bo prevoz nadaljeval, ne sprejme, kakor tudi, če mu je bil zavrnen vstop v ciljno državo in je bil vrnjen v RS.
8. Pravna podlaga za izdelavo novega obrazca potnega lista za tujca, ki bo vseboval podobo obraza tujca, zapisan kot biometrični podatek.
9. Predpise, s katerimi so določeni prekrški, ki niso v skladu z zakonom o prekrških (Ur. l. RS, št. 7/03 in 44/05).

(Povzeto Predlog 2005: 96–97.)

Poleg predloga zakona je predlagatelj dodal tudi prikaz ureditve v nekaterih drugih pravnih sistemih. Za primerjavo je vzel države Avstrijo, Finsko in Švedsko.

V Republiki Avstriji zakon o tujcih določa, da lahko tujec, državljan tretje države, glede na razlog bivanja vstopi v državo na podlagi vizuma ali dovoljenja za prebivanje, katerega mora pridobiti pred vstopom v državo. Zakonci in mladoletni neporočeni otroci tujca, ki v Avstriji prebiva na podlagi dovoljenja za naselitev, lahko dobijo dovoljenje za prebivanje iz razloga združevanja družine. Po štirih letih prebivanja lahko zakonec ostane v Avstriji, tudi če ne izpolnjuje več kriterijev za pridobitev prvega dovoljenja. Državljan držav članic evropskega gospodarskega prostora ne potrebujejo vizuma in dovoljenja za prebivanje. V Republiki Avstriji jim je dovoljeno prebivanje pod pogojem, da imajo zadostna sredstva za preživljanje in zdravstveno zavarovanje, ki krije vsa tveganja (glej Predlog 2005: 96).

Po finskem zakonu o tujcih tujec potrebuje za vstop v državo ustrezen vizum, dovoljenje za prebivanje ali pa dovoljenje za prebivanje za zaposlene ali samozaposlene osebe. V primeru združevanja družine lahko za dovoljenje za prebivanje zaprosijo zakonec, mladoletni otrok, zunajzakonski partner (če je z osebo, ki že ima dovoljenje za prebivanje na Finskem, živel v skupnem gospodinjstvu vsaj dve leti ali če imata skupnega otroka) in starši ali skrbniki mladoletne osebe, ki prebiva na Finskem. Državljan držav članic EU lahko vstopijo v državo z veljavnim osebnim dokumentom. Brez prijave prebivanja lahko v državi bivajo tri mesece, če pa aktivno iščejo zaposlitev in obstaja verjetnost, da jo bodo dobili, pa lahko brez prijave

bivajo v državi tudi razumno daljši čas. V primeru zaposlitve prijavijo prebivanje. Prijava prebivanja je zagotovljena tudi za državljane EU, ki na Finskem študirajo, pod pogojem, da imajo zagotovljena sredstva za preživljanje in zdravstveno zavarovanje. Družinski člani, ki so državljani tretjih držav, pridobijo dovoljenje za prebivanje pod pogoji, da imajo sredstva za preživljanje in zdravstveno zavarovanje (glej Predlog 2005: 96).

Švedski zakon o tujcih določa, da morajo tujci dovoljenje za prebivanje pridobiti pred vstopom v državo na švedskem diplomatsko-konzularnem predstavništvu v tujini. Če je družinski član v državi izvora živel z osebo, ki ima dovoljenje za prebivanje na Švedskem, se mu izda dovoljenje za stalno prebivanje, v primeru da s tujcem v državi izvora nista živela skupaj, pa se dovoljenje izda za dvanajst mesecev. Po dveh letih se temu družinskemu članu izda dovoljenje za stalno prebivanje. Dovoljenje za prebivanje iz razloga združevanja družine lahko pridobi zakonec, zunajzakonski partner, mladoletni neporočeni otroci ali, v izjemnih primerih, drug bližnji sorodnik. Slednji mora dokazati, da je s tujcem, ki ima dovoljenje za stalno prebivanje na Švedskem, že živel skupaj in je od njega odvisen v tolikšni meri (finančno, socialno in/ali čustveno), da bi težko živel ločeno. Državljan države članice evropskega gospodarskega prostora lahko vstopijo v državo z veljavnim osebnim dokumentom. Za bivanje, daljše od treh mesecev, morajo pridobiti dovoljenje za prebivanje, ki se izda za obdobje največ petih let na podlagi zakona o tujcih ali na podlagi sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru (glej Predlog 2005: 96).

4.6.2 Obravnava spremembe ZTuj-1B

Zakonodajnoppravna služba je 28. 5. 2005 podala mnenje k predlogu zakona. Na predlog je imela devet pripomb. Ni se strinjala z njegovim prvim členom, kjer so bile navedene direktive in sklepe EU, ki so se vsebinsko prenašale v zakon o tujcih, ker ga ni bilo mogoče vključiti v osnovno besedilo zakona. Predlagali so, da se tako besedilo vnese kot naslednji uvodni člen. Temu ustrezno pa bi bilo treba spremeniti tudi napovedno besedilo. V drugem členu predloga je bilo opredeljeno, kdo je rezident za daljši čas.²¹ Zakonodajnoppravna služba je menila, da bi

²¹ 2. člen predloga spremembe zakona o tujcih, ZTuj-1B: »— Rezident za daljši čas je tujec, ki ni državljan države članice Evropske unije in ima v državi članici Evropske unije dovoljenje za stalno ali dolgotrajno prebivanje, izdano z veljavnostjo najmanj pet let na predpisanem obrazcu Evropske unije o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, na katerem je pri vrsti dovoljenja označeno, da je rezident za daljši čas.

kazalo razmisliti tudi o njegovi dopolnitvi z definicijo pojma »državljan EU«, zlasti glede na to, da je po tem zakonu tujec vsak, ki nima državljanstva Republike Slovenije. Po definiciji iz 8. člena veljavnega zakona je tujec vsak, ki nima državljanstva Republike Slovenije, torej so tujci tako državljani EU kot tudi drugi tujci, vsi ti pa imajo lahko dovoljenje za stalno prebivanje. Po predlagani rešitvi pa naj bi vsi tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje pridobili status rezidenta za daljši čas, kar ni v skladu z definicijo pojma »rezident za daljši čas«, po kateri imajo takšen status samo tujci, ki niso državljani EU.

Predlagana rešitev novega 5. odstavka 37. člena je omogočala, da podatke o izdanih dovoljenjih za začasno ali stalno prebivanje, podaljšanju dovoljenj za začasno prebivanje, izdanih odločbah ali sklepih ter prisilnih odstranitvah rezidentov za daljši čas in njihovih ožjih družinskih članov, drugi državi članici EU sporoča pristojni organ, ki je o zadevi odločal na prvi stopnji, ali pa policija, kar pomeni, da te podatke sporoča poleg policije vsaka upravna enota zase. V mednarodnih stikih je za posredovanje podatkov običajno določen en sam organ. Enake pomisleke glede mednarodnih stikov je imela zakonodajnoppravna služba tudi pri rešitvah iz 19. in 93.h člena.

V spremenjeni tretji alineji prvega in drugega odstavka 45. člena je bilo treba ponovno preveriti točnost oziroma primernost uporabljene dikcije, po kateri je druga država, članica EU, izrekla pravnomočen izgon (npr. v 50.a členu – pravnomočna odločitev o izgonu ipd.). K 24. členu predloga je imela služba tri pripombe (k 93.j členu, 93.l členu in 93.n členu), kjer je ugotovila pravopisne in pomenske napake. Menili so tudi, da bi namesto pojma »državljan evropskega gospodarskega prostora«, kazalo precizneje določiti, za državljane katerih držav gre. Iz sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru so države udeleženke znane, o pridobljenem državljanstvu iz naslova tovrstnega združevanja pa ni mogoče govoriti (glej Mnenje 2005).

Odbor DZ RS za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je 8. 9. 2005 kot matično delovno telo opravilo drugo obravnavo predloga. Članice in člani odbora so kot gradivo za sejo prejeli predlog zakona, mnenje zakonodajnoppravne službe in predloge za amandmaje odbora z dne 6. 9. 2005, ki jih je na podlagi mnenja zakonodajnoppravne službe pripravilo ministrstvo za notranje zadeve. Poleg njih sta na seji sodelovala še predstavnik predlagatelja in predstavnica zakonodajnoppravne službe. Odbor je sprejel vse pripombe zakonodajnoppravne službe, razen pripombe k 8. členu. Poleg tega pa je dodal še amandma k 33. členu predloga

(93.k člen ZTuj-1), kjer bi se črtalo del besedila, in sicer v delu, ki dovoljujejo vstop in prebivanje družinskim članom državljana EU na podlagi veljavnega potnega lista in dovoljenja za prebivanje, izdanega s strani druge države članice Evropske unije. Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic določa, da lahko družinski člani državljana EU, ki so državljani tretjih držav, z dovoljenjem za prebivanje, izdanim v eni od držav članic, vstopijo in določen čas prebivajo brez dovoljenja za prebivanje, v kateri koli drugi državi članici Evropske unije, tudi tisti, za katero schengenska izvedbena konvencija še ne velja v celoti. Zaradi navedenega je bilo treba iz predloga zakona črtati določbo, da se bo takšna ureditev za družinske člane državljana EU začela uporabljati šele, ko bo za Republiko Slovenijo začela v celoti veljati schengenska izvedbena konvencija. Odbor je po obravnavi sprejel amandmaje k 1., 2., 13., 17., 24. in 33. členu in pripravil dopolnjen predlog (glej Poročilo 2005: 41–46).

Državni zbor je o zakonu razpravljajal 29. 9. 2005 in ga sprejel z vsemi amandmaji.

Pri tej spremembi bi opozorila na to, da je bil že v veljavi nov zakonodajni postopek, kjer se za prvo obravnavo šteje vložitev besedila, druga obravnava se opravi v matičnem delovnem telesu, za tretjo obravnavo pa se štejeta razprava v DZ in glasovanje.

4.7 SPREMEMBA ZAKONA O TUJCIH LETA 2006 (ZTuj-1C)

4.7.1 Predlog spremembe ZTuj-1C

Vlada RS je 11. 5. 2006 določila besedilo predloga spremembe zakona o tujcih (v nadaljevanju predlog) in ga poslala v prvo obravnavo v državni zbor RS. Predlog zakona za prvo obravnavo je vseboval 39 členov.

Glavni razlog za ponovno spremembo zakona je bila sprejeta direktiva Evropske unije na področju migracij. Direktiva ureja izdajo dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi, ali so jim pomagali pri nezakoniti preselitvi na območje držav članic Evropske unije, in ki v državi članici sodelujejo s pristojnimi organi kazenskega pregona. V predlogu je bil dodan nov razlog za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, in sicer za omenjene osebe. Nanovo je bilo določeno, da se žrtvi trgovine z ljudmi v času stabilizacijske dobe oziroma dobe okrevanja, v kateri se žrtev trgovine z ljudmi odloča o tem, ali bo sodelovala kot priča v kazenskem postopku trgovine z ljudmi, dovoli zadrževanje v Republiki Sloveniji (glej Predlog 2006).

Evropska unija je v letu 2004 sprejela tudi novo direktivo, ki ureja pogoje za sprejem državljanov tretjih držav, ki v države članice Evropske unije prihajajo zaradi študija, izmenjave učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela. Zaradi popolne uskladitve s to direktivo je predlog spreminjal del, ki ureja vstop in prebivanje, in sicer določbo, ki ureja izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija. Med drugim je državljanom tretjih držav, ki v Republiki Sloveniji prebivajo na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija, v času veljavnosti tega dovoljenja po novem zaradi kritja stroškov študija dovoljeno opravljati tudi delo. Zaradi navedenega je spremenjena tudi določba veljavnega zakona, ki določa, da lahko tujec v Republiki Sloveniji prebiva le v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo dovoljenje izdano (glej Predlog 2006).

Konec leta 2005 je bila sprejeta nova direktiva, ki ureja vstop in prebivanje za državljane tretjih držav, ki v države članice prihajajo zaradi opravljanja raziskovalnega dela. V zakonu o tujcih je bila posebej na novo opredeljena tudi izdaja dovoljenja za začasno prebivanje zaradi opravljanja raziskovalnega dela. Dopustna je bila mobilnost raziskovalcev, ki imajo v drugi

državi članici izdano dovoljenje za prebivanje za raziskovalca in želijo za določen čas do treh mesecev prebivati na območju druge članice (glej Predlog 2006).

Vlada je v predlog zakona vnesla tudi spremembe, ki so bile potrebne zaradi nove uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o zakoniku skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (Ur. l. RS, št. 105, 13. 4. 2006, str. 1). Zakonik o shengenskih mejah celovito ureja prehajanje preko meja. Ureja prehod zunanjih meja in pogoje za vstop, nadzor zunanjih meja in zavrnitev vstopa, osebje in sredstva za nadzor meje, sodelovanje med državami članicami Evropske unije, posebna pravila za mejno kontrolo, odpravo nadzora na notranjih mejah in začasno, ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah. Zakonik v celoti nadomešča Konvencijo o izvajanju schengenskega sporazuma v delu, ki ureja prehajanje preko zunanjih meja. V slovenski zakonodaji je področje, ki ga ureja Zakonik o schengenskih mejah, v pretežni meri urejeno z zakonom o nadzoru državne meje, delno pa je urejeno tudi z zakonom o tujcih. Zakon o tujcih namreč ureja pogoje za vstop v državo državljanov tretjih držav, razloge za zavrnitev vstopa in postopek zavrnitve vstopa tujcu na mejnem prehodu. Kljub temu da je uredba v skladu z 249. členom pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti neposredno uporabna in se njena vsebina ne implementira v nacionalne zakonodaje, se je predlagatelj zaradi celovitosti, razumljivosti in konteksta samega zakona o tujcih odločil spremeniti nekatere določbe tako, da napatijo na uporabo Zakonika o schengenskih mejah. Nanovo je bilo določeno, da ima državljan tretje države zoper zavrnitev vstopa možnost pritožbe (glej Predlog 2006).

Poleg tega pa naj bi predlog zakona uredil tudi nekatere pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri izvajanju. S predlaganim zakonom se poimenovanje vrst vizumov v celoti uskladi s schengenskim pravnim redom, tako da se namesto vizuma za vstop opredelita nova vizum za kratkoročno bivanje in vizum za dolgoročno bivanje. Nanovo je bila opredeljena možnost podaljšanja vizuma za kratkoročno bivanje po vstopu tujca v državo. Delno je bila spremenjena ureditev odstranitve iz države tujca, ki v Republiki Sloveniji prebiva nezakonito. Poleg prisilne odstranitve je nanovo urejena tudi prostovoljna odstranitev tujca iz države v primerih, ko tujec v postopku odstranitve sodeluje s policijo (glej Predlog 2006).

Pri predlogu za prvo obravnavo je predlagatelj dodal primerjavo z nekaterimi drugimi državami članicami EU.

V avstrijski tujski zakonodaji je izdaja dovoljenja za prebivanje študentom, ki so državljani tretjih držav, opredeljena v posebnem členu. Dovoljenje za prebivanje se izda rednim in izrednim visokošolskim študentom za čas rednega opravljanja študijske obveznosti. Študenti lahko opravljajo delo v obsegu, ki ne škoduje opravljanju študijskih obveznosti. Poseben člen ureja tudi izdajo dovoljenja raziskovalcem. Državljanu tretje države, ki želi v Avstriji opravljati raziskovalno delo, katerega ni mogoče opravljati v skladu z določbami, ki urejajo zaposlovanje tujcev, se izda dovoljenje za prebivanje z oznako »raziskovalec«. V primeru združevanja družine se družinskim članom raziskovalca izda dovoljenje za prebivanje, ki je časovno vezano na veljavnost dovoljenja raziskovalca. Izdaja dovoljenja za prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi v avstrijski zakonodaji ni posebej urejena, temveč se v teh primerih uporabi določba, ki ureja izdajo dovoljenja za prebivanje iz humanitarnih razlogov. Osebam, ki sodelujejo s pristojnimi organi v kazenskih postopkih trgovine z ljudmi, se lahko izda dovoljenje za prebivanje (glej Predlog 2006).

V Litvi je po novi ureditvi žrtvi trgovine z ljudmi lahko izdano dovoljenje za začasno prebivanje z veljavnostjo šestih mesecev. Posebna določba ureja prebivanje študentov, skladno z direktivo Sveta, medtem ko direktive, ki ureja sprejem državljanov tretjih držav zaradi opravljanja raziskovalnega dela Litva še ni implementirala v svojo nacionalno zakonodajo (glej Predlog 2006).

Na Poljskem se žrtvi trgovine z ljudmi lahko izda bivalni vizum za čas premisleka (čas, v katerem se mora žrtev odločiti, ali bo sodelovala s pristojnimi organi), vendar največ za dva meseca. Če žrtev sodeluje s pristojnimi organi in je prekinila stike s storilci, se ji lahko izda dovoljenje za prebivanje z veljavnostjo šestih mesecev (glej Predlog 2006).

4.7.2 Obravnava predloga ZTuj-1C

Mnenje za drugo obravnavo sta podali zakonodajnoppravna služba in komisija za politični sistem.

Zakonodajnoppravna služba je svoje mnenje podala 14. 6. 2006. Pripombe je imela k 5. in 6. členu. V obeh naslovnih členih je bila navedena vrsta vizuma D+C, pri tem pa predlagatelj v zakonu ni jasno opredelil, kaj tak vizum predstavlja oziroma kakšno bivanje v Sloveniji omogoča. Menili so tudi, da je treba iz pravnotehničnih razlogov vsebino 31. člena

(predlagana sprememba 93.k člena) umestiti v 34.a člen (za predlagano spremembo 93.j člena), 31. člen pa črtati. Opozorili so na 38. člen predloga, in sicer, da je zaradi načela določnosti in preciznosti pravnih aktov neprimerno vezati pričetek veljavnosti posameznih določb zakona na uveljavitev drugega pravnega akta. Takšno prejudiciranje je, kljub navedbam predlagatelja v obrazložitvi, pravno izredno sporno, zato se mu je bolje izogniti. Ne glede na navedeno pa so posebej opozarjali, da se po uveljavljeni nomotehnični praksi v prehodnih določbah novele sklicuje na določbe novele, ne pa na temeljni zakon (glej Mnenje 2006a).

Komisija za politični sistem je svoje mnenje podala 27. 6. 2006. Drugi odstavek 9. člena ZTuj (4. člen predloga) je določal: »(2) O zavrnitvi vstopa odloča organ mejne kontrole po postopku, urejenem v zakoniku o schengenskih mejah. Zoper zavrnitev vstopa se tujec lahko pritoži v osmih dneh. O pritožbi odloča ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. Pritožba ne zadrži izvršitve.« Komisija je bila mnenja, da bi bilo smiselno v členu predpisati, katera postopkovna določila se bodo pri zavrnitvi uporabila, še posebej v delu, ki se nanaša na pritožbo. Iz varstva javnega interesa izhaja, da se bo na nacionalni ravni uporabil zakon o splošnem upravnem postopku. Ta pa kot eno izmed temeljnih načel določa načelo zaslišanja stranke. Organ (policija) tako svoje odločitve ne sme opreti na dejstva, glede katerih tujcu ni bila dana možnost, da se o njih izjavi. Po zakoniku o schengenskih mejah se postopek pritožbe izvede v skladu z nacionalno zakonodajo, zato celoten postopek zavrnitve ni urejen v omenjenem zakoniku, na katerega se je skliceval predlagatelj. Kar se tiče 5. in 6. člena predloga, je komisija podala isto opombo kot zakonodajnoppravna služba. Poleg tega pa je opozorila tudi na 38.b člen. Peti odstavek novega 38.a člena (15. člen predloga) je določal, da se dovoljenje za začasno prebivanje ne izda žrtvi trgovine z ljudmi, če bi njeno prebivanje v Republiki Sloveniji pomenilo nevarnost. Po prvem odstavku 4. člena predloga (1. odstavek 9. člena ZTuj) se tujcu zavrne vstop v Republiko Slovenijo iz razlogov, določenih v zakoniku o schengenskih mejah, vendar za razliko od 38.a člena tu minister, pristojen za notranje zadeve, podrobneje predpiše razloge za zavrnitev vstopa tujcu zaradi nevarnosti za javni red, notranjo varnost Republike Slovenije ali javno zdravje. S tem bi se lahko uveljavila dvojna praksa in vsebina diskrecijskega pooblastila, kar z vidika pravne države ni zaželeno. V zvezi z novim 38.a členom bi bilo smiselno pogoj izdaje dovoljenja za začasno prebivanje žrtvi trgovine z ljudmi vezati tudi na kakršno koli dejanje tožilstva, ki ima svoj cilj v uvedbi in samem sodelovanju v kazenskem postopku. Prav tako ni jasno, komu bo tožilstvo kot organ kazenskega pregona potrdilo pomembnost pričanja žrtve v kazenskem postopku, v kakšnem

roku, na čigav predlog, v kakšni obliki in ali bo obstajala možnost pritožbe na višji organ v sklopu tožilstva. Sedmi odstavek 38.a člena ne daje zanesljivega odgovora glede veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje za žrtev trgovine z ljudmi. Komisija je imela pripombe še na nekatere določbe, ki so bile časovno in vsebinsko neuskklajene. S pripombami je komisija podprla nov predlog zakona o tujcih (glej Mnenje 2006b).

Odbor državnega zbora Republike Slovenije za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (v nadaljevanju odbor) je na 23. redni seji dne 28. 6. 2006 kot matično delovno telo opravilo obravnavo predloga. Članice in člani odbora so kot gradivo za sejo prejeli predlog zakona, mnenje zakonodajnoppravne službe, pripombe in predloge predstavništva UNCHR v Sloveniji z dne 1. 6. 2006 ter mnenje komisije državnega sveta za politični sistem. K predlogu zakona so amandmaje vložili: poslanski klub LDS, poslanec Miran Potrč in poslanske skupine SDS, NSi, SLS in DeSUS. Predstavnica zakonodajnoppravne službe je povedala, da so pripombe iz pisnega mnenja njihove službe ustrezno upošteevane z amandmaji, ki so jih vložile poslanske skupine SDS, NSi, SLS in DeSUS. Komisija je k nekaterim predlaganim rešitvam oblikovala pripombe, in sicer k 4., 5., 6., 15. in 38. členu. K predlogu zakona je pisne pripombe in predloge podalo predstavništvo UNCHR v Sloveniji. Stališča nevladnih organizacij do predlaganih rešitev sta v razpravi predstavili predstavnica Mirovnega inštituta in predstavnica Slovenske filantropije (glej Poročilo 2006).

Predstavniki navedenih inštitucij so sicer pozdravili uskladitev veljavnega zakona z evropsko zakonodajo glede žrtev trgovine z ljudmi kot nove kategorije ranljivih oseb, vendar pa so hkrati opozorili tudi na nekatere po njihovem mnenju problematične in pomanjkljive vidike predlaganih sprememb in dopolnitev:

1. nesuspendivnost pravnega sredstva zoper odločitve o zavrnitvi vstopa v Republiko Slovenijo je predstavljalo nesorazmerno omejitev ustavno zagotovljene pravice do pritožbe ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva;
2. žrtve trgovine z ljudmi, katerim se je po predlogu izdalo dovoljenje za začasno prebivanje, če v kazenskem postopku sodelujejo kot priče, bi morale biti deležne še nekaterih dodatnih pravic (npr. pravica do zaščite v smislu zaščitene priče). Dovoljenje za začasno prebivanje se naj ne bi izdalo, če se ugotovi, da ima žrtev samovoljno stike z osumljencem. Pri tem se postavlja vprašanje, na kakšen način bo pristojni organ to dejstvo ugotavljal, kajti hitro se lahko na videz prostovoljni stiki v

resnici izkažejo za prisilne. Menili so še, da gre v primeru žrtev trgovine z ljudmi pogosto za travmatizirane osebe s posebnimi potrebami, ki ne potrebujejo le polne zdravstvene oskrbe zaradi svoje izpostavljenosti fizičnim in spolnim zlorabam, ampak tudi primerno psihiatrično in psihosocialno oskrbo;

3. v zvezi z mladoletniki brez spremstva kot posebni kategoriji tujcev, ki zahtevajo še posebno varstvo skladno z mednarodnimi dokumenti, so menili, da bi moral pred ukrepom vrnitve mladoletnega tujca brez spremstva v matično državo skrbnik za posebni primer v tej državi skrbno preučiti vse okoliščine za varno vrnitev mladoletnika. Prav tako pa so kot dodatni mehanizem zaščite mladoletnikov predlagali opredelitev možnosti zadrževanja v Republiki Sloveniji in izdaje dovoljenja za začasno prebivanje. Posebno obravnavo otrok na tem področju poznajo v mnogih evropskih državah.

(Povzeto po Poročilo 2006.)

Na izražene pomisleke nevladnih organizacij je v nadaljevanju podal pojasnila predstavnik predlagatelja, ki je poudaril, da Slovenija spoštuje vse mednarodne konvencije in direktive na tem področju, ter zagotovil, da tudi predlagane določbe te novele predstavljajo ustrezen in celoten vsebinski prenos navedenih direktiv, v delu, ki se nanašajo na zakon o tujcih, v naš pravni red. Opozoril je, da nekaterih pripomb nevladnih organizacij ni mogoče upoštevati, ker se ne nanašajo na zakon o tujcih, temveč na področje, ki ga ureja zakon o azilu. Glede postopka z mladoletnimi tujci brez spremstva staršev ali drugih zakonitih zastopnikov, ki nezakonito vstopijo, ali ki nezakonito prebivajo v Republiki Sloveniji, je poudaril, da mladoletnika v nobenem primeru ni mogoče vrniti matični državi, dokler mu ta ne zagotovi primerne sprejema, v nobenem primeru pa se mladoletnika brez spremstva ne sme vrniti drugi državi v nasprotju z mednarodnimi konvencijami. Dodatna pojasnila je podal tudi glede predlagane rešitve, ki tujcu, ki mu je bil zavrnjen vstop v Republiko Slovenijo, daje pravico do pritožbe. Gre za uvedbo nove možnosti v skladu s schengenskim zakonikom, po kateri se oseba, ki ji je bil zavrnjen vstop v schengenski prostor, na to odločitev lahko pritoži. Pojasnil je, da se tujec v tem primeru ne nahaja na ozemlju Republike Slovenije, zato je od rešitve pritožbe odvisno, ali se mu vstop omogoči ali ne (glej Poročilo 2006).

Članice in člani odbora glede na pojasnila predstavnika predlagatelja predloga zakona niso podprli predlogov nevladnih organizacij, ki so bili povzeti v amandmajih poslanskega kluba LDS in poslanca Mirana Potrča. Amandmaja poslanskega kluba LDS in poslanca Mirana

Potrča k 4. členu, po katerih bi pritožba zoper odločitev o zavrnitvi vstopa v državo zadržala izvršitev, pa sta bila umaknjena, saj sta bila predlagatelja amandmajev zadovoljna s pojasnili, ki jih je v tem zvezi podal predlagatelj zakona. Odbor je sprejel amandmaje poslanskih skupin SDS, NSi, SLS in DeSUS k 6., 31. in 38. členu ter za nova 34.a in 38.a člena. Z vključitvijo sprejetih amandmajev v zakonski predlog je odbor določil besedilo dopoljenega predloga zakona, ki je sestavni del poročila (glej Poročilo 2006).

Zakon je državni zbor sprejel 14. 7. 2006.

5. SKLEP

Zakonsko urejanje položaja tujcev v Republiki Sloveniji po letu 1991 je bilo izjemno zapleteno in težko opravilo. To se kaže med drugim v tem, da sta bila na to tematiko sprejeta kar dva zakona, ki sta bila med svojo veljavnostjo nekajkrat dopolnjena. Na to so vplivali številni notranje- in zunanjepolitični razlogi. Če omenim samo najvažnejše, sta to vzpostavljanje pravnega reda samostojne slovenske države in ureditev položaja oseb, ki so v Republiki Sloveniji živele, vendar niso bile njeni državljani. Na to je nedvomno vplival tudi položaj v nekdanjih republikah nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, predvsem vojna v Hrvaški, Bosni in Hercegovini ter tudi na Kosovem. Posebej pa je na vsebino zakona o tujcih vplivalo prilagajanje slovenskega pravnega reda Evropski uniji. Lahko ugotovimo, da se je v zadnjih 15 letih na zakonski ravni uredilo večino bistvenih vprašanj, ki zadevajo položaj tujcev v Republiki Sloveniji. To se je pokazalo tudi v analizi postopka sprejemanja in obravnavanja zakona kot tudi v njegovi vsebini. Iz tega izhaja tudi zaključna ugotovitev o potrditvi hipotez, postavljenih v uvodu diplomske naloge.

Svojo prvo hipotezo lahko delno potrdim. Slovenija je zaradi razpada SFRJ uredila pravice tujcev. Pravice in obveznosti tujcev so bile določene z enim zakonom, in sicer zakonom o tujcih. Zakon je bil sprejet na podlagi odločitve, sprejete s plebiscitom 23. decembra 1990 o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in amandmaja XCIX k ustavi Republike Slovenije, po katerem Republika Slovenija samostojno ureja vsa razmerja, ki so skupnega pomena za državljane Republike Slovenije. Zakon je nadomestil vso prejšnjo zakonodajo v zvezi s tujci. Veljati je začel na dan osamosvojitve 25. 6. 1991 skupaj z drugimi tako imenovanimi »osamosvojitvenimi« zakoni. Pri sprejemanju zakona je bil dan predlog, da bi begunsko politiko uredili posebej v ločenem zakonu, vendar se to ni zgodilo. V skladu s tem lahko rečem, da je Slovenija kot samostojna država uredila položaj tujcev.

V 81. členu zakona o tujcih so bili posebej omenjeni državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so živeli v Sloveniji. Zakon za te osebe ni veljal, vendar le do pretečenega roka, ki so ga imeli za odločitev, ali bodo postali državljani Republike Slovenije ali ne. Na razpravi o predlogu zakona je bila skupščina RS opozorjena na problematiko tega vprašanja in bilo ji je predlagano, da za take osebe doda nov člen, s katerim bi se jim podelil poseben status. Ker je skupščina RS tak predlog zavrnila, so bile tiste osebe, ki niso zaprosile za državljanstvo ali

jim je bilo zavrnjeno, izbrisane iz registra stalnega prebivalstva RS in bi morale biti predstavljene v register tujcev. Vendar se to ni zgodilo, bile so predstavljene v »mrtvo evidenco« in tako izgubile vse pravne in človekove pravice. Problem obstaja še danes, kljub dvema odločbama ustavnega sodišča in dvema zakonoma, ki sta poskusila to tematiko urediti. Tako je predvsem zaradi nasprotovanja dela slovenske politične javnosti, ki je izvajanje zakona preprečila tudi z referendumom. Že sprejeti akti se ne izvajajo, novih predlogov pa ne odobrava zadostna večina. To negativno vpliva na odnose med posameznimi političnimi poli v Sloveniji kot tudi v mednarodni javnosti. Slovensko državo in družbo predstavlja kot nestrpno in nespoštljivo do vseh pravil, ki urejajo človekove pravice in svoboščine. Tako lahko ugotovim, da Republika Slovenija v zakonu o tujcih ni posebej uredila položaja državljanov držav nekdanje SFRJ, saj 81. člen zakona, ki govori o teh osebah, ni rešil ničesar.

Drugo hipotezo lahko v celoti potrdim. Že prva sprememba zakona o tujcih (ZTju-1) leta 1997 je nastala zaradi strategije, povezane z ratifikacijo evropskega sporazuma o pridružitvi Slovenije v Evropsko unijo. Sprememba je prinesla podaljšanje neprekinjenega začasnega prebivanja tujca v Sloveniji za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje v RS iz treh na osem let. Narejena je bila primerjava z avstrijsko zakonodajo, v kateri je bila ta doba pet let. Z namenom preureditve zakonodaje o tujcih in njene prilagoditve pravnemu redu EU je bil leta 1999 sprejet popolnoma nov zakon. Vsebina prejšnjega zakona o tujcih se je razdelila na dva dela, in sicer na zakon o tujcih in zakon o azilu. Poleg prilagoditve pravnemu redu EU sta bila razloga za nov zakon še dva: pomanjkljivosti v tedanji ureditvi in spremenjene razmere na področju priseljevanja in migracij. Zakon so poskušali čim bolj uskladiti s pravnim redom EU, vendar se je pozneje izkazalo, da jim ni popolnoma uspelo.

Že čez dve leti je v državni zbor prišel predlog za obsežnejše spremembe. V letu 2000 je Slovenija sodelovala na *twinning* projektu z Republiko Avstrijo, kjer so ugotovili, da so številna vprašanja, povezana s tujci in z njihovimi pravicami in obveznostmi, prav v zvezi s tem področjem ostala odprta in da so bile rešitve ponekod drugačne kot pri drugih članicah EU, oziroma da so bile rešitve iz veljavnega zakona celo v nasprotju z evropsko zakonodajo. Tako je bila leta 2002 sprememba zakona o tujcih (ZTuj-1A) ponovno sprejeta zaradi prilagajanja pravnega reda Slovenije evropskemu.

Spremembi iz leta 2005 (ZTuj-1B) in 2006 (ZTuj-1C) nista bili sprejeti zaradi neskladja s pravnim redom EU, ampak zaradi spremembe evropske zakonodaje in novih direktiv EU.

Poleg tega je bilo s spremembo ZTuj-1B treba spremeniti še posebne določbe, ki so razlikovale med tujci iz držav EU in drugimi tujci, ker je Slovenija postala polnopravna članica EU. Na splošno obe spremembi prinašata več ugodnosti tujcem iz držav EU in zaostujeta nadzor nad tujci, ki prihajajo iz tako imenovanih tretjih držav. V teh dveh spremembah je predlagatelj proučil tudi zakonodaje nekaterih drugih držav EU in navedel primerjave.

Tako lahko rečem, da se je v Sloveniji zakonodaja na področju tujcev med letoma 1997 in 2006 spreminjala zaradi prilagajanja pravnemu redu EU. Slovenija je do danes zakonodajo uspešno uskladila z evropsko in se pri tem zgledovala tudi po zakonodaji drugih držav članic Evropske unije. Tudi po vstopu Slovenije v EU je sledila smernicam EU in skladno s tem spremenila zakon o tujcih.

6. VIRI IN LITERATURA

1. Bratož, Nataša, Matjaž Hanžek, France Jamnik in Barbara Samaluk (2004): *Problematika »izbrisanih« v letnih poročilih varuha*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic.
2. Dedić, Jasminka (2003): *Diskriminacija v postopkih pridobivanja državljanstva v Sloveniji: raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
3. ECRI (2006): *Tretje poročilo o Sloveniji*. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, 30. junij. Dostopno na http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Slovenia/Slovenia_CBC_3.asp#TopOfPage (23. marec 2007).
4. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Grad, Franc (2000): *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
6. Hafner Fink, Mitja (1994): *Sociološka razsežja razpada Jugoslavije*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica Fakultete za družbene vede.
7. Jacobson, David (1997): *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. London: The Johns Hopkins University Press.
8. Medved, Felicita (2002): Amnesty International, Inštitut za narodnostna vprašanja in Državni svet Republike Slovenije so 13. maja 2002 pripravili okroglo mizo o protidiskriminacijski politiki Slovenije v luči približevanja Evropski uniji, v *Poročevalec Državnega sveta Republike Slovenije*, 28(122), 11–14. Ljubljana: Državni svet.
9. Medved, Felicita (2007): From civic to ethnic community? The evolution of Slovene citizenship. V Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig, Wiebke Sievers (ur.): *Citizenship Policies in New Europe*, 213–242. Amsterdam: Amsterdam University Press.
10. Mesojedec Pervinšek, Alenka (1997): *Predpisi o državljanih in tujcih z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
11. Pavčnik, Marjan (2001): *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*, 2. pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

12. Ploštajner, Zlata in Marta Vahtar (1995): Afterpains of Secession: »Nonslovenes« Out?, v Bernard Baumgartl in Adrian Favell (ur.): *New xenophobia in Europe*. London: Kluwer Law International.
13. Prunk, Janko in Cirila Toplak (2005): *Parlamentarna izkušnja Slovencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Repe, Božo (2004): *Viri o demokratizaciji in osamosvojitvi Slovenije: Del 3, Osamosvojitve in mednarodno priznanje*. Ljubljana: Arhivsko društvo Slovenije.
15. *Slovar slovenskega knjižnega jezika 1994*. Ljubljana: DZS. Elektronska izdaja.
16. Trstenjak, Verica (1993): Stvarne pravice tujcev na nepremičninah v Republiki Sloveniji (s poudarkom na lastninski pravici). *Pravnik* 48(4/6), 221–240.
17. Urad Vlade RS za komuniciranje (1.): Dokumenti vlade RS, potrebni za delovanje Slovenije znotraj EU, *Slovenija doma v Evropi*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/dokumenti/> (13. marec 2007).
18. Urad Vlade RS za komuniciranje (2.): Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo, Prvi koraki procesa vključevanja, *Slovenija doma v Evropi*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/> (8. januar 2007).
19. Zajc, Drago (1998): »Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora«. V Drago Zajc (ur.): *Politološki dnevi Portorož: Evropeizacija slovenske politike*, 147–162. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
20. Zajc, Drago (2000): *Parlamentarno odločanje: (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi, Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zakoni, poročevalci Državnega zbora RS, mnenja in poročila

1. *Mnenje (1997) k predlogu zakona o spremembah zakona o tujcih*, ZTuj-A: skrajšani postopek. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
2. *Mnenje (1999a) k predlogu zakona o tujcih*, ZTuj-pz: prva obravnava. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
3. *Mnenje (1999b) k predlogu zakona o tujcih*, ZTuj-pz: druga obravnava. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
4. *Mnenje (1999c) k predlogu zakona o tujcih*, ZTuj-1: tretja obravnava. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
5. *Mnenje (2002a) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1A: prva obravnava. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
6. *Mnenje (2002b) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1A: druga obravnava. Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
7. *Mnenje (2005) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1B: druga obravnava. Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
8. *Mnenje (2006a) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1C: druga obravnava. Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (15. januar 2007).
9. *Mnenje (2006b) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1C: druga obravnava. Komisija za politični sistem Državnega zbora RS. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/>, (15. januar 2007).
10. Odločba Ustavnega sodišča U-I-246/02, 3. 4. 2003. *Uradni list RS*, 2003(36). Dostopno na <http://www.us-rs.si/> (15. januar 2007).
11. *Poročilo (1997) k predlogu zakona o tujcih*, Ztuj-A: skrajšani postopek. Odbor Državnega zbora RS za notranjo politiko in pravosodje. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).

12. *Poročilo (1999a) k predlogu zakona o tujcih*, ZTuj-pz: prva obravnava. Odbor Državnega zbora RS za notranjo politiko in pravosodje. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
13. *Poročilo (1999b) k predlogu zakona o tujcih*, ZTuj-pz: druga obravnava. Odbor Državnega zbora RS za notranjo politiko in pravosodje. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
14. *Poročilo (1999c) k predlogu zakona o tujcih*, ZTuj-pz: tretja obravnava. Odbor Državnega zbora RS za notranjo politiko in pravosodje. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
15. *Poročilo (2002a) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1A: prva obravnava. Odbor Državnega zbora RS za notranjo politiko. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
16. Poročilo (2002b) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih z dopolnjenim predlogom zakona, ZTuj-1A: druga obravnava. Odbor za notranjo politiko. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 28(89), 3–16. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
17. *Poročilo (2004) o izidu glasovanja in izidu naknadnega zakonodajnega referenduma o zakonu o izvršitvi 8. točke odločbe ustavnega sodišča št. U-I-246/02-28*. Dostopno na <http://www.sigov.si/rvk/referendum200304/porocilo.html> (5. marec 2006).
18. Poročilo (2005) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih ZTuj-1B: druga obravnava Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 31(71), 41–73. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
19. Poročilo (2006) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, ZTuj-1C: druga obravnava. Odbor Državnega zbora RS za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 32(72), dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (15. januar 2007).
20. Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1). *Uradni list RS*, 2002(35). Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
21. *Predlog (1991): Zakon o tujcih*, 213-04/91-1/2, 24. 5. Predlagatelj izvršni svet Skupščine Republike Slovenije 260-01/91-1/2, Ljubljana. Dosegljivo v arhivu Državnega zbora RS.
22. Predlog (1997) zakona o spremembah zakona o tujcih, ZTuj-A. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 23(31), 33–34. Ljubljana Državni zbor Republike Slovenije.

23. Predlog (1999a) zakona o tujcih, ZTuj-pz: prva obravnava. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 25(18), 33–57. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
24. Predlog (1999b) zakona o tujcih, ZTuj-pz: druga obravnava. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 25(34), 85–105. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
25. Predlog (1999c) zakona o tujcih, ZTuj-pz: tretja obravnava. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 25(50), 35–54. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
26. Predlog (2001) zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, ZTuj-1A. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 27(96), 109–137. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
27. Predlog (2002) zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, ZTuj-1A. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 28(51), 71–83. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
28. Predlog (2005) zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, ZTuj-1B. V *Poročevalec Državnega zbora RS*, 31(39), 95–121. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
29. Predlog (2006) zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, ZTuj-1C. V *Poročevalec Državnega zbora RS* 32(55). Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (15. januar 2007).
30. *Predlog za izdajo (1991): Zakon o tujcih z osnutkom zakona*, št. 213-04/91-1/1, 6. 5. Predlagatelj izvršni svet Skupščine Republike Slovenije 260/91-2/1-8, Ljubljana. Dosegljivo v arhivu Državnega zbora RS.
31. *Predlogi in pripombe (2002) nevladnih organizacij na predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih*, ZTuj-1A: prva obravnava. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
32. UNHCR (2002): *Začetne pripombe na besedilo zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih*. Urad visokega komisariata ZN za begunce. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/> (20. oktober 2006).
33. *Ustava Republike Slovenije*, Uradni list RS, 1991(33), Ljubljana.
34. *Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Uradni list RS, 1991(1), Ljubljana.
35. *Zakon o državljanstvu*, Uradni list RS, 1991(1), Ljubljana.
36. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-1A)*, Uradni list RS, 2002(87), Ljubljana.

37. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-1B)*, Uradni list RS, 2005(93), Ljubljana.
38. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-1C)*, Uradni list RS, 2006(79), Ljubljana.
39. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (ZUSDDDD-A)*. Uradni list RS, 2001(64), Ljubljana.
40. *Zakon o spremembah Zakona o tujcih (ZTuj-A)*, Uradni list RS, 1997(44), Ljubljana.
41. *Zakon o tujcih (ZTuj)*, Uradni list RS, 1991(1), Ljubljana.
42. *Zakon o tujcih (ZTuj-1)*, Uradni list RS, 1999(61), Ljubljana.
43. *Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (ZUSDDDD)*. Uradni list RS, 1999(61), Ljubljana.