

## REGISTRACIJA PREBIVALCEV IN PRIJAVA STALNEGA PREBIVALIŠČA V SLOVENIJI LETA 2000

Prispevek k izboljšanju pogojev, pod katerimi se prebivalci lahko potegujejo za pridobitev stanovanja glede na svoje prijavljeno prebivališče

**Povzetek:** Predmet analize so posamezna izhodišča predloga novega Zakona o prijavi prebivališča in to v luči ciljev, ki jih novi zakon želi zasledovati. Pogoji in postopki evidence občanov ter točnost registra prebivalcev so predpostavke daljnosežnega pomena. Prijava stalnega prebivališča je za vsakega posameznika v nacionalnem in občinskem kontekstu predpogoj za uveljavljanje vseh državljskih in socialnih pravic. Med njimi je tudi pravica do iskanja možnosti pridobitve stanovanja. Povezanost med državljskim statusom in/ali pridobljeno pravico stalnega bivanja ter stanovanjskim statusom posameznika je podmena, ki odpira številne dileme pravic in dolžnosti v odnosu med državo in posamezniki. Interesi obeh akterjev niso nujno kompatibilni niti recipročni. V prispevku opozarjamo na normativne in socialne posledice te povezanosti; obenem pa je (ne)točna evidenca občanov izhodišče za oceno stanovanjskih potreb ter za spremljanje mobilnosti prebivalstva.

**Ključni pojmi:** zakon o prijavi prebivališča, državljske in socialne pravice, stanovanja

### Uvod

Prijava stalnega prebivališča je za vsakega posameznika v nacionalnem in občinskem kontekstu predpogoj pri uveljavljanju osnovnih državljskih ter ostalih socialnih pravic. Med njimi je tudi pravica do iskanja možnosti pridobitve stanovanja. Lahko gre za kandidiranje pri sredstvih za nakup ali obnovo stanovanja ali za dodelitev uporabe stanovanja določenih kategorij - na primer socialnega ali pa službenega. V tem smislu je sam akt prijave prebivališča povezan s stanovanjskim statusom osebe na določenem teritoriju države. Pri prijavi stalnega prebivališča se mora tako vsak državljan ali oseba priseljena v Slovenijo izkazati z lastnino stanovanja ali dovoljenjem za uporabo določenega stanovanja (Zakon o prijavi prebivališča, Ur.l. 1981, 1983, Poročevalec DZ RS, marec 2000).

Ta povezanost med statusom državljana ali pridobljeno pravico stalnega prebivanja in stanovanjskim statusom posameznika je podmena, ki odpira številna

\* Dr. Barbara Verlič Christensen, docentka na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

vprašanja pravic in dolžnosti v odnosu med državo ter posamezniki. Ti interesi obeh akterjev niso zmeraj nujno kompatibilni niti niso recipročni. Predlog novega Zakona o prijavi prebivališča to povezanost ohranja in naš namen je, da opozorimo na nekatere socialne in normativne posledice takšne povezanosti. Med drugim pa točna evidenca o prebivalcih predstavlja osnovno izhodišče lokalnih in nacionalnih inštitucij, ki formulirajo stanovanjsko politiko ali načrtujejo obseg potrebnih sredstev za stanovanjsko gradnjo na vsakem posameznem teritorialnem območju.

Točnost evidence in registra prebivalstva je tako predpostavka daljnosežnega pomena. Ne samo v luči sprejetega nacionalnega stanovanjskega programa, ampak tudi v smeri nekaterih osnovnih človekovih pravic kot sta svoboda gibanja ali uveljavljanje državljanskih pravic. Med temi je tudi pravica in možnost, da se posameznik v pogojih, ki jih ponuja okolje in zagotavlja lokalna vlada, lahko, ob svojih lastnih vlaganjih in naporih, poteguje za sredstva ali uporabo primerne stanovanja. Prostorska mobilnost prebivalcev se v zadnjih desetih letih strmo povečuje, saj se lokacija bivanja posameznika podreja trgu dela (Christensen, 1999). Zato je pričakovati rast povpraševanja po stanovanjih v nekaterih mestnih centrih Slovenije. Točna evidenca o prebivajočem prebivalstvu je torej ena od osnov za načrtovanje stanovanjske gradnje in predvidevanje bodočih stanovanjskih potreb. Hkrati je prebivalcem potrebno omogočiti, da svoje prijave in povpraševanje lahko izrazijo v kraju, kjer želijo živeti ali kjer upajo, da bodo našli svoje delo in streho nad glavo - in kjer morda že živijo, pa tega dejstva ne morejo prijaviti zaradi formalnih ovir v zakonodaji.

Prispevek je namenjen predvsem kritični presoji Državnemu zboru RS predloženih sprememb zakonodaje v Sloveniji, ki se nanašajo na Zakon o centralnem registru prebivalstva (1999) ter na pripravo nove zakonodaje o prijavi prebivališča (Poročevalec DZ RS, 17. marec, 2000). Oba zakona naj bi predvsem prispevala k večji točnosti ali preglednosti poselitve prebivalcev, regulirala in registrirala naj bi prostorsko mobilnost ter slovensko zakonodajo približala praksi evropske skupnosti. Zakon o centralnem registru prebivalcev je nedvoumno uperjen k tehnološkemu posodabljanju samega registra, točnosti evidenc in preglednosti stanja (Tršinar, 1999). Vendar pa je točnost evidence o prebivalstvu povsem odvisna od drugega zakona v pripravi (prvo branje), torej od sistema prijavljanja prebivališča ter morda še bolj, od izvedbene zakonodaje in pravilnikov ali postopkov prijavnih služb (Tršinar, 1999).

Zdi se, da je že v samih izhodiščih osnutka zakona (Poročevalec 17.marec, 2000) povsem spregledan tisti moment kritične presoje predlagatelja zakona o prijavi prebivališča, kjer si stojita nasproti (relativno suveren) posameznik in postopkom zavezan uradnik različnih inštitucij. Suverenost posameznika v pravnem smislu običajno ni opredeljena enako kot suverenost države, zato ima slednja možnost, da posega v absolutno suverenost subjekta - če štiti javni interes, varnost države ali svoboščine drugih - vendar v nekem sorazmerju s cilji, ki jih zakon želi uresničiti. Torej zakonski postopki ne smejo kršiti same svobode posameznika (svobode gibanja ali s slovensko Ustavo podane pravice o svobodni izbiri prebivališča in neomejitvi pri njegovi menjavi) niti spregledati v izhodišču osnutka zakona citi-

ranega Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah iz l. 1966 glede "poudarjene dolžnosti držav, da skrbijo za lastne državljane in uveljavljanje njihovih pravic" (ibid., 86).

Predmet analize bodo torej posamezna izhodišča predloga Zakona o prijavi prebivališča in to v luči ciljev, ki jih želi zasledovati novi zakon. Moč je predpostaviti, da je to predvsem točna in verodostojna evidenca o prebivališču prebivalcev, ki so upravičeni do statusa bivanja v državi. Za predlagano analizo je bistvena predvsem presoja o uvajanju instrumentov in pogojev, ki naj jih posameznik izpolni ob prijavi prebivališča, v razmerju do ciljev, ki jih zakon uresničuje. Če obrnemo misel, gre za vprašanje upravičenosti (pravičnosti) uporabe določenih sredstev za doseganje družbeno zaželenih ciljev. Pod vprašaj se torej postavlja možnost dejanskega uresničevanja osnovne podmene izhodišča zakona, da uveljavlja pravice prebivalcev do svobodne izbire kraja bivanja in omogoča uveljavljanje državljanskih ali socialnih pravic prebivalcev.

## Kritičnost do nekaterih osnovnih izhodišč predloga novega zakona

### *Kriza zaupanja v državljane in ostale prebivalce?*

Zakon ne upošteva splošno sprejemljivega izhodišča razvitih demokratičnih držav o normativih ustvarjanja osnovnega medsebojnega dialoga zaupanja med državnimi institucijami / uradniki in posameznikom (Marcuse, 1996). Ne samo, da takšno izhodišče ni omenjeno v novem predlogu, ampak je implicitno negirano z zahtevo, da se posameznik, ki nima samostojnega stanovanjskega statusa (tudi v primerih, ko ga ima, mora prav tako podati dokazili kot sta pogodba o lastništvu ali pogodba o najemu), izkaže z "dovoljenjem" stanodajalca ali pokroviteljstvom občinskega organa (po posebnem postopku), da resnično lahko stanuje, kjer izjavlja, da dejansko živi. Torej je posameznikova suverenost omejena in odvisna od tretje osebe ali inštitucije ali pa od osebnega finačnega položaja (moč kupiti si stanovanje).

Še posebno je takšno implicitno "nezaupanje" vprašljivo, ko gre za tako enostavne postopke kot je prijava prebivališča. Prijavna služba namreč po zakonu pričakuje 11 dokazil o identiteti, državljanstvu, gospodinjstvu itd. osebe, ki pa so vse že organu dostopne prek lastne evidence - poleg dokazila o pravici uporabe stanovanja. Ali to slednje "dokazilo" res nujno prikazuje resnično stanje kaj bolj kot osebna izjava? Pridobili smo nekaj izjav: uradnica za okencem prijavnega urada je bila mišljenja, da bi brez zahtevanih dokazil "nastala anarhija" - zakaj, ni vedela. Osebno mnenje šefa prijavne službe je bilo v prid odprave teh "stanovanjskih dokazil", saj bi to odpravilo lažno solidarnost in "končno povečalo točnost evidenc".

Predlagatelj osnutka zakona ne razloži, na čem temelji takšno nezaupanje do večinskega deleža državljanov in normalnih prebivalcev; oziroma, kakšen interes bi naj prebivalci zasledovali z na primer prijavljanjem napačnega naslova? Krivda za potvarjanje dejstev ali krivo pričanje mora biti dokazana, da se posameznika lahko inkriminira ali proti njemu uvaja izredno hude sankcije - kot je na primer v

zakonu predvideno (zdaj bolj izjemna oblika) brisanje iz registra prebivalcev ali paternalizacija s strani občinske službe. Država naj bi bila izkazano manifestativna v demokratičnosti prav v normativnih in zakonodajnih postopkih, ki so prebivalcem prijazni in jim omogočajo, da svoje dejanske življenjske razmere lahko suvereno predstavijo takšne, kakršne so. Takšno izhodišče je tudi nujno, če zakonodajalec želi pridobiti točne ali verodostojne registre.

Omenjena pravica suverenosti posameznika in izkazanega zaupanja v osebne izjave bi bila lahko omejena le z javnim interesom države in pravne varnosti ali svobodo drugih oseb. Ker predlog zakona ne omenja razlogov, zaradi katerih bi takšne razmere lahko nastale, je težko uganiti, ali so razlogi poseganja v suverene izjave prebivalcev dovolj utemeljeni s cilji, ki jih zakon zasleduje. Prepuščeni smo torej le ugibanjem o možnih razlogih, o čemer več v nadaljevanju. Dejstvo je, da večina demokratičnih in razvitih držav postopek prijave prebivališča v normalnih pogojih ter ob urejenem statusu bivanja oseb ne veže na zatečene birokratske procedure in prinašanje dokazil ali dovoljenj od tretjih oseb o stanovanjskem statusu polnoletnih prebivalcev. Med temi državami so tudi na primer ZDA, za katere bi stežka trdili, da nimajo problemov z visoko stopnjo mobilnosti prebivalcev in z visoko stopnjo imigracij. Oba fenomena namreč prinašata vrsto socialnih in pravnih problemov, ki pa se rešujejo na drugačen način - na primer z imigracijsko ali socialno politiko.

Tudi Danska, ki jo uvrščamo med države z visoko stopnjo normativne regulacije, takšnih dokazil ne zahteva. Lahko jih zahteva le v posebnih postopkih zaradi suma, da oseba ni podala verodostojnih informacij - kar je potrebno dokazati. V obeh primerih državljan ali oseba, ki je pridobila pravico stalnega bivanja, poda na registrskem uradu osebno izjavo, da živi na določenem naslovu. Takšen naslov je lahko tudi hotel ali dijaški/študentski dom oziroma katerikoli naslov, ne glede na stanovanjski status uporabnika. Spremembe naslova je moč javiti tudi na posebnem obrazcu, ki so na voljo na pošti ali drugih uradih. Predpostavlja se, da posameznik že zaradi vrste pragmatičnih opravil, kot je urejanje dokumentov, želi in mora biti dosegljiv ter opredeliti svoj domicil (kar je lahko dolgotrajen postopek za nedržavljan) in prebivališče - saj je to v njegovem interesu.

Domicil je okolje v neki državi in status posameznika v njej in ne stanovanjski status osebe - kar predlog novega zakona že v izhodišču sicer tolmači, vendar nato izvede na vprašljiv način (Poročevalec DZ, marec, 2000: 86-88):

“V Resoluciji Sveta Evrope je pojem domicil opredeljen kot razmerje med osebo in državo, medtem ko se prebivališče določa izključno z dejanskimi kriteriji in neodvisno od pridobljene pravice do prebivanja”...”Tako je bilo na dan 11.6. 1999 iz registra stalnega prebivališča izbrisanih 366 oseb (in leta 1993 več kot 3500!, op. avt.), analiza teh izbrisov pa je pokazala, da je bila večina oseb iz registra izbrisana, ker ob prijavi prebivališča ni imela zagotovljene pravice do prebivanja v določenem stanovanju”...”čeprav dejansko živijo v tem kraju” (ibid.,87).

“Predlog novega zakona naj bi to dosedanjo pomanjkljivost zakonodaje (iz leta 1983 in kasnejših popravkov v l.1991, 1992) odpravil tako, da bi se v teh primerih za stalno prebivališče štel naslov organa ali organizacije, kjer posameznik dobiva pomoč v materialni obliki, če na območju pristojnega organa tudi dejansko živi”...”in pred prijavo pridobi njihovo pisno soglasje”(ibid.,88).

To je nedvomno dobra in že dolgo pričakovana rešitev za vse resnične brezdomce (klošarje), ki jih je bilo doslej nekoliko težje registrirati; vendar to ne rešuje težav vseh ostalih prebivalcev (prikrito brezdomstvo?), ki zaradi vrste drugih razlogov nimajo samostojnega stanovanjskega statusa ali pogodbe o najemu uporabe stanovanja. Poleg tega je v vseh teh primerih potrebno uvajati postopek "ugotavljanja dejanskega stanja", torej ugotoviti skrbstveno (paternalistično) vlogo organa ali organizacije. Zaradi posledic in zapletov, ki utegnejo doleteti osebo "brez stanovanjskih dokazil", je upravičen sum, da v večini takšnih primerov družina ali prijatelji solidarnostno ohranijo takšno osebo prijavljeno na svojem naslovu, čeprav tam dejansko ne živi več. To brez dvoma ne pripomore k točni evidenci nastanitve prebivalcev.

Ob prijavi ali spremembi prijave prebivališča mora tako oseba poleg 11 različnih osebnih dokumentov še vedno, tudi v predlogu novega zakona: "predložiti dokazilo, da ima pravico do prebivanja na naslovu, ki ga prijavlja. Kot pravica se šteje dokazilo o lastništvu, najemna in podnajemna pogodba ali pisno soglasje lastnika oziroma solastnikov stanovanja oziroma upravljalca nastanitvenega objekta" (ibid., 99). Osebna izjava državljana torej ne šteje nič.

*Državljan brez dokazil o pravici do uporabe stanovanja za državo ne obstaja, če ravno ni klošar?*

Brez prijave stalnega prebivališča osebi ni možno izdati dokumentov, za katere izdajo je najprej potrebno izkazati ustrezen domicilni status posameznika; ni torej možna izdaja potnega lista, ni možno voliti ali odpreti račun v banki in ne pridobiti utemeljenih pravic do socialnih prejemkov, štipendij - niti se ni moč vpisati v šolo ali se zaposliti - tudi zdravniške oskrbe ni moč pridobiti.

Čeravno torej osnutek Zakona v izhodiščih poudarja razlikovanje domicila in stanovanjskega statusa, pa oboje potem kontroveržno združuje z zahtevanjem dokazil o pravici uporabe določenega stanovanja, kjer oseba živi (ibid., 7.člen, stran 99).

Kakšni so pogoji posameznikovega bivanja in njegov stanovanjski status se ureja tudi drugod, tako kot v Sloveniji, z drugo zakonodajo. Ravno tako se domicilni status oseb ureja v drugih normativnih okvirih, tako za državljanke kot za legalne priseljence v neko državo. Poseganje v tako elementarne državljanske in socialne pravice oseb na osnovi stanovanjskega statusa, ki jih še vedno predvideva in ohranja tudi novi predlog Zakona o prijavi prebivališča in kateri je odvisen od vrste povsem posrednih okoliščin, se zdi skrajno drastičen instrument. V bistvu gre, že izvedemo takšen postopek, ki ima posledice za posameznika, ki nima urejenega stanovanjskega statusa, za odtujevanje dostopa do najbolj osnovnih človečanskih pravic. Prebivalec brez dokumentov namreč za državo sploh ne obstaja<sup>1</sup>. Ali je mogoče spregledati, da s takšnim predlogom zakona pravzaprav pridobimo normativno pot, s katero na posameznika in družino (ne da bi imeli opredeljeno družinsko politiko) prelagamo tudi nekatere dolžnosti države in občin na področju socialne in stanovanjske politike?

<sup>1</sup> V maju 2000 je Delo poročalo o primeru polnoletnega mladostnika na sodišču: rojen v Sloveniji, večino let preživel v sirotišnici, osemnajstleten odpuščen, brez domicila, brez stanovanja, prepuščen ulici. Vodstvo doma in socialna služba naj ne bi bili pristojni niti za sprožitev postopka?

Zakonodajni predlog iz marca 2000 pa v Sloveniji še vedno povezuje možnosti uveljavljanja državljskih ali statusnih pravic bivanja s socioekonomskimi značilnostmi posameznika in jim tako lahko dostop in realizacijo teh neodtujljivih pravic tudi odreka. Prav zaradi posledic takšne povezave je omenjeni predlog skrajno vprašljiv in bi lahko pričakovali tehten premislek zakonodajalca pred njegovim sprejetjem. Ne glede na dejstvo, da je v novem osnutku zakona brisanje oseb iz registra prebivalcev predvideno le kot skrajni in posredni ukrep in izvedljivo v izjemnih primerih - še vedno ostaja možnost. Ta možnost je toliko večja, ker je odvisna od postopka ugotavljanja stanja (o dejanskem prebivanju) na občinski ravni neke inšpekcije z dvomljivimi postopki (povpraševanje pri sosedih). Občine so dolžne poskrbeti za pogoje, v katerih si posameznik zmore pridobiti osnovni življenjski standard ter tudi za tiste, ki se lahko brez lastne krivde znajdejo v stiski. Vendar občine niso vedno in povsod opremljene za izvajanje takšne dodeljene jim vloge. Nesprejemljivo se zdi, da se vse posledice lahko zgrnejo na posameznika, saj to poruši osnovno ravnovesje med dolžnostmi in pravicami države in njenih prebivalcev.

***Kaj je podmena zakona in nezaupanja v osebne izjave polnoletnih državljanov?***

Edini resni pomislek je lahko zaščita pravic svobode stanodajalca. Torej osebe ali organa, ki ima lastniško stanovanje in ga oddaja v najem z namenom pridobitve dobička. Vendar je ta oseba dolžna skleniti najemno pogodbo pod pogoji svobodne odločitve med uporabnikom in seboj. Če je ne, je v bistvu prizadet le uporabnik? Država in zakonodajalec pa, kot da se s tem nočeta ali ne zmoreta ukvarjati? Česa se boji stanodajalec, da ne sklene pogodbe, čeprav stanovanje oddaja? In česa se "boji" država - morda tega, da bi se zmanjšala ponudba stanovanj "na črno" in bi se potem bila prisiljena ukvarjati še z večjo stanovanjsko stisko ljudi?

Poskusimo se za trenutek postaviti v položaj stanodajalca in ugotoviti možne motive, zaradi katerih le ta ne želi urediti pismeno (pod) najemne pogodbe; čeprav stanovanje daje v uporabo drugim osebam, vendar pa jim ne dovoli prijave prebivališča. Zanimarimo lahko nevednost ali druge grde namene osebe, ki jih že sankcionira druga zakonodaja.

1. Stanodajalec se morda želi izogniti davkom od prihodka najemnin, ker misli, da so previsoki. Utaja dohodkov je sicer kazniva, vendar pa je krivca v teh primerih tudi težko najti. Torej bi se bilo potrebno vprašati, ali ne bi z (še) večjimi davčnimi olajšavami ne samo učinkoviteje regulirali najemne odnose, ampak tudi povečali stanovanjsko ponudbo in posledično znižali cene v zasebnem najemnem sektorju.

2. Drugi motiv lahko leži v stanovanjskem zakonu (1991), ki še vedno stanodajalcu "nalaga nekatere socialne funkcije"; namreč, da se osebi, ki se znajde v stiski, ne more odpovedati najemnega razmerja? V tem primeru se zdi smiselno iskati rešitev v upravičenosti oseb do socialne pomoči v obliki subvencij in (ali) v spremembi stanovanjskega zakona.

V vseh naštetih razlogih je jasno, da naj bi se tovrstne probleme reševalo v okvirih in pristojnostih druge zakonodaje in drugih politik in da v nobenem primeru ni niti smiselno niti pravično, da posledice nerešenih težav "navržemo" v

zakon o prijavi prebivališča. In to na breme uporabnikov stanovanja v zasebnem sektorju. Tak položaj je namreč že dovolj huda kazen sama po sebi v razmerah pomanjkanja dostopa do stanovanj in cenah najema v zasebnem sektorju, kot jih pozna Slovenija v tem času.

Kontrola in regulacija zasebnega najemnega sektorja stanovanj je težak pravni zalogaj. S stališča države/vlade predvsem pri zajemanju davkov od prihodkov najemnin. Ali ne bi preprosta izjava posameznika, da živi na določenem naslovu, omogočila (ko bo register stanovanj tudi izveden) preverjanje, da na primer oseba, ki stanovanje ima v posesti, tam ne živi ali da na istem naslovu živi (še) kdo drug? Vsaka nekompatibilnost podatkov z davčnimi prijavami bo olajšala odkrivanje davčne utaje dohodkov iz naslova zasebnih najemnin. Vsekakor pa bi se pridobil prvi pregled nad stanjem in uporabniki zasebnega najemnega sektorja, ki ga doslej nimamo (Sendi, 1999).

Danska država se tudi takemu preverjanju izogne že v osnovi - s povprečno dohodnino v razmerju do tržne vrednosti najema stanovanja na določeni lokaciji je dodatno obdavčeno vsako stanovanje, kjer lastnik ne živi sam. To velja tudi v primerih, ko gre za starše, ki so otrokom dodelili uporabo stanovanja, ki ga imajo v svoji osebni lasti. Zato tudi preverjanje najemnih pogodb na splošno ni potrebno.

Tako je videti, da se predlog Zakona o prijavi prebivališča (2000) preprosto spreneveda o realnem obsegu težav, s katerimi prizadene že tako prizadete posameznike, ki nimajo "dokazil". Ne razmišlja se o inicijativi in predlogih, ki bi nerešene probleme prerazporedili na pristojne organe in drugo zakonodajo. Preprosto se vse "zgrne na občana v stiski", ne glede na "krivdo" stanodajalca in neučinkovite socialne službe ali več kot desetletje zanemarjeno stanovanjsko politiko. V predlogu zakona ni nič zares demokratičnega niti pravičnega, ko uvaja zahtevo po dokazilih o pravici do uporabe stanovanja. Ta predlog ni ljubezniv do prebivalcev.

Nasprotno, arogantno ali paternalistično razmišljanje (nekdanje?) zakonodaje države izhaja iz obratnih stališč, kot jih poznajo demokratično uveljavljeni sistemi: prebivalci (še) niso "zreli za pravo demokracijo" in potrebujejo nadzor. Država je "nad ljudmi" in ne "za ljudi", zato je bolje, da se posameznik pred inštitucijami dokazuje z dovoljenji, papirji ter je ustrežljiv do uradnikov, ki državo "predstavljajo" in zato so upravičeni do preverjanja, ali je oseba prinesla dovolj dokazov za izvedbo postopkov - pa čeprav so s tem kršene suverene pravice in integriteta posameznika. Posamezniki so se torej znašli na "čistini pravnih in realnih nedorečenosti uveljavljanja pravic in dolžnosti": v stanju prehoda normative regulative v precepu med trgov in državo, prepuščeni zgolj lastni in družinski odgovornosti za svoje življenjske razmere (glej tudi Marcuse, 1996). Za kaj potem državo sploh potrebujejo in zakaj naj bi ji plačevali davke?

Predlagatelj zakona naj bi upošteval obe plati interesov enakopravno in pravično - države in posameznika in to na način, ki je razumljiv, preprost in učinkovit v smislu reševanja problema, s katerim naj se ukvarjata, da bi bila družba normativno urejena in pregledna (Marcuse, 1996) - ter pridobljena evidenca verodostoj-

na. Oseba ima pravico pričakovati, da jo odgovorni seznanijo z zakoni in postopki izvedbe ter z vsemi pogoji, ki so potrebni za uveljavljanje teh pravic.<sup>2</sup>

Iz preliminarnih in zgolj pavšalnih razgovorov z nekaterimi sodelavci v postopku priprave novega zakona o prijavi prebivališča je bilo težko izluščiti in opredeliti resnične pomisleke v prid bolj sproščenega postopka.

a) Omenja se možnost kriminala in lažne prijave s pridobitniškimi nameni: ni povsem jasno, kakšne zadrege mučijo predlagatelje. Dobro in nevarno organizirane mreže kriminalcev je nesmiselno podcenjevati v finančnem pogledu (kot je nakup stanovanja) in še manj v sposobnostih pridobivanja "dovoljenja" za uporabo stanovanjske enote. Ali pa se morda predpostavlja, da kriminalci računajo na socialno podporo, če se jim "posli" izjalovijo?

b) Ker je s stanovanjsko zakonodajo iz leta 1991 tudi velik del nekdanjih družbenih stanovanj razprodan in je torej v lastnini zasebnih uporabnikov, tudi ni več moč sklepati, da s stalnim prebivališčem osebe nameravajo spekulativno prodobiti pravico do uporabe nekega najemnega stanovanja. Pravica do bivanja v najemnih stanovanjih tudi ne more biti več "konvertirana" v pravico prevzema najemniške pogodbe; vsaj ne, če se želi in namerava slediti novi, že sprejeti zakonodaji.

## Prikrito "inkriminiranje" prebivalcev

Pridobivanje zaželenih in "vsestransko uporabljivih" dokumentov z lažno prijavo prebivališča je bolj kot s tem, v prvi vrsti povezano s postopkom pridobivanja državlanskega statusa ali statusa osebe s pravico bivanja in dela na teritoriju države (domicila) - kar vključuje tudi bivanje v zaprtih institucijah po ugotovljeni krivdi! V okviru teh postopkov so že vgrajeni mehanizmi kontrole, torej jih ni razumno prenašati na stanovanjski status vsakega gospodinjstva v Sloveniji in ob postopku prijave stalnega prebivališča oseb.

Še manj upravičeno se zdi zaradi tega obremenjevati in inkriminirati vse prebivalce države.

c) Ravno tako je težko sprejeti namige o nelegalnem priseljevanju in ostalih problemih, ki zadevajo pravno še nerešene zadeve oseb iz nekdanjih republik Jugoslavije na ozemlju Slovenije. V ta namen je sprejeta vrsta zakonov in predvideni so postopki za priznavanje pravic - na primer Zakon o tujcih (1999), sprejeta pa so tudi izhodišča imigracijske politike in letu 1998. Ne gre za podcenjevanje navedenih problemov - predvsem nelegalnega priseljevanja in nelegalnega prehoda migrantov - vendar verjetno tega ni moč reševati v pogojih prijave prebivališča vseh prebivalcev države in še manj v okviru možnosti pridobivanja neodvisnega stanovanjskega statusa državljanov in legitimnih prebivalcev v Sloveniji.

<sup>2</sup> V okviru seminarja so študentje FDV izvedli "poskus" prijave prebivališča v nekaterih prijavnih uradih. V Ljubljani je uradnica zahtevala "potrdilo o stalni zaposlitvi", poleg drugih dokazil. V istem uradu je bil zahtevan opis gospodinjstvo-bivalnih pogojev osebe vpričo vseh strank, "ker bo uradna oseba določila, kakšen status stranki pripada".



Na koncu je treba tudi upoštevati, da se nobena država ne more zlahka znebiti odgovornosti za lastne kriminalce in tudi za kriminal, ki se odvija na njenem teritoriju. Ne more se tudi izogniti svojega deleža odgovornosti za stanovanjske in socialne stiske naraščajočega dela nekaterih skupin prebivalcev, predvsem mladih. Predlog zakona pa s tem, ko zahteva dokazila o pravici uporabe stanovanja, vso to odgovornost "prikriva" in želi nerešene probleme udobno pomesti pod preprogo.

### **Kaj je funkcija in namen delitve statusa bivanja na začasno in stalno prebivališče?**

Predlog novega zakona o prijavi prebivališča še vedno ohranja delitev statusa bivanja na stalno prebivališče in na začasno. Slednje lahko traja le eno leto in ga je potrebno prijaviti in status obnoviti vsako leto. Tovrstna delitev je pravzaprav redkost v evropskih državah Zahoda, kar izhaja tudi iz analiz zakonodaje nekaterih držav v predlogu (Poročevalec, 2000: 90; Primerjalni pregled zakonske ureditve - Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska, Hrvaška).

Kakšen je pravzaprav pomen takšne delitve? Predlog zakona tega ne pojasni niti ne obrazloži možnih posledic, če bi uvedli samo preprost enopomenski status prebivališča. Dejstvo je, da bi s tem nekatere formalne birokratske postopke zelo poenostavili in ljudem tudi prihranili mnogo odvečnih poti. V kraju začasnega prebivališča na primer ni mogoče urejati uradnih zadev ali pridobivati in obnavljati dokumentov. Ker je status bivanja v nekem kraju tudi odvisen od osebnega namena posameznika - poleg potrebnih dokazil o izpolnjevanju pogojev - je ta delitev nekoliko dvoumna, saj posega v svobodno odločitev osebe o kraju bivanja. Posega pa tudi v razvojne potenciale regije in interese delodajalcev. Oseba ima na primer trden namen in željo živeti in delati v nekem kraju, tam dejansko tudi živi, vendar pa nima samostojnega stanovanjskega statusa ali dovoljenja tretje osebe, da svoj namen in dejansko stanje nastanitve tako tudi registrira. To povzroča velik obseg možnih napak, povečuje število neprijavljanja naslova bivanja in zmanjšuje točnost evidenc. Po našem preverjanju je postopek spremembe kraja stalnega bivališča tudi nerazumno dolgotrajen.

Predlog zakona za primere, ko naslova ni mogoče prijaviti s soglasjem, uvaja (v bistvu ohranja) poseben postopek občinske inšpekcije. Ta v primerih prijave o odsotnih dovoljenjih bivanja, v dveh mesecih sproži in zaključi postopek dejanskega ugotavljanja prebivališča osebe. Osebo torej tudi brez dovoljenja stanodajalca potem prijavi tam, kjer resnično živi. Zakaj torej zakon sploh ohranja (drag) postopek in zahteva dovoljenje tretje osebe, če ga lahko zaobide? Občina v Ljubljani je po navedbi referenta zasuta s temi postopki in ti niso poceni - v nekaterih primerih pa tudi niso posebno učinkoviti! Dejanske nastanitve na primer ni možno ugotoviti, saj najemnik v strahu pred izgubo stanovanja naslova ne želi izdati, obenem pa tudi ne more izsiliti najemne pogodbe; torej sam spremembe bivališča zelo verjetno sploh ne prijavi! Inšpekcija občin pa tudi nima vedno na voljo detektivov za "zasledovanje". Tudi zasliševanje sosedov na novem ali prejšnjem naslovu je izredno kočljivo in je nezanesljiva informacija, saj resnično

posega v zasebnost nekaterih življenjskih okoliščin ljudi! Izvajanje takšnih sredstev nadzora oseb je verjetno smiselna in upravičena le v primerih suma hujših kaznivih (kriminalnih) dejanj.

Če bi lahko posameznik podal naslov, kjer živi brez posledic za najemodajalca in po svoji osebni izjavi brez dokazil, bi tudi postopek ne bil potreben niti ne obstoj začasnega statusa bivanja. Lahko pa bi inšpekcijski postopek ohranili le še za izjemne primere suma. Vendar je tudi za izvedbo samega "ugotavljanja dejanskega stanja" potrebno narediti vlogo ali pa prejeti prijavo. Zakaj je takšen dolgotrajen in sumljivo učinkovit postopek torej sploh potreben v večini "normalnih" primerov? Tudi s tega stališča torej ni smotrno zahtevati dovoljenja tretje osebe za prijavo stalnega prebivališča, če se lahko enostavno soočimo s suvereno izjavo posameznika, ki v prid svojega interesa podaja (in je zavezan podajati resnične informacije) podatke o osebni nastanitveni situaciji.

## Kako in kje do stanovanja ali vprašanja prostorske mobilnosti

Posledica delitve na dva statusa bivanja je tudi ta, da oseba ali družina ne more kandidirati za pridobitev stanovanja v kraju, kjer ima začasen status, saj ima stalno prebivališče v neki drugi občini. Večina razpisov Stanovanjskega sklada občin je namreč namenjena zgolj posameznikom s stalnim prebivališčem v tej isti občini. Zaradi izredno velikega pritiska iskalcev stanovanj (na primer v Ljubljani), se to vprašanje v praksi "upogiba", torej se nekako (lahko, ne mora) dovoli oddati prijavo tudi začasnim prebivalcem. V postopku odločanja o dodelitvi (mnogo preskromnega števila stanovanj glede na obseg prijav) stanovanj pa vendarle status začasnih kandidatov izgubi pomen, oziroma je neenakovreden ovrednoten ali izločen. Dilema v tem smislu spominja na vprašanje, ali je bila najprej kokoš ali jajce! Te kontradikcije v predloženem predlogu zakona predlagatelj ne razloži, ampak jo preprosto spregleda, zanemari.

Zakaj se ne bi mogli torej prebivalci potegovati za pridobitev stanovanja ali namenskih finančnih posojil tam, kjer želijo prebivati ali kjer dejansko živijo, ne glede na status prijave prebivališča? Zakaj sploh ohraniti dva statusa bivanja za stalno živeče prebivalce? Ali gre za prikrit, neizrečen namen kontrole mobilnosti prebivalcev ali pa celo za (neučinkovit?) poskus preprečevanja, omejevanja prostorske mobilnosti prebivalcev? To ni kompatibilno z razvojem trga dela in za razvoj družbe, kjer je višja mobilnost ljudi nujen predpogoj uspešnosti procesa preobrazbe gospodarstva.

Večina nekdanjih socialističnih držav je izvajala (in marsikje še izvaja) relativno rigidno politiko notranje prostorske mobilnosti prebivalstva. Na primer z dovolilnicami za preseljevanje in podobnimi ukrepi. Delitev bivanja in registracija začasnega ali stalnega prebivališča ob zahtevanih dokazilih stanovanjskega statusa ima nedvomno tudi tako vlogo - čeprav je bolj posredna in ne tako ostra. Lahko pa bi brez zadrege trdili, da posredno v praksi učinkuje kot diskriminacija ljudi glede na njihovo finančno stanje (imeti stanovanje) ali "družbeno moč" - pridobitve najemnega stanovanja za nedoločen čas, na primer. Še bolj to velja in je veljalo za prise-

ljene posameznike oziroma tujce. V socializmu ni šlo samo za kontrolo ljudi samo po sebi, ampak prav tako za kontrolo poselitve in vpliva na razvojne potenciale regije. Šlo je za prerazporejanje resursov razvoja na mesta in podeželje v kontekstu centralno planiranega gospodarskega razvoja. Deset let po samostojnosti Slovenije in prehodu na tržno gospodarstvo je to seveda relikte neke dediščine, ki je lahko ovira razvoju samemu. V tem pomenu je tudi povsem odvečen instrument, je neučinkovit in drag.

Hkrati pa ne moremo spregledati vloge in odgovornosti države ali lokalne uprave (občine) za zagotavljanje pogojev pridobivanja primerne družbenega in življenjskega standarda lastnih prebivalcev. Prehiter prehod in množično preseljevanje ljudi v območja, kjer je trg dela perspektivnejši, bi lahko sprožil veliko socialno - stanovanjsko zadrego v nekaterih krajih. Vlada bi morala preprosto prerazporediti sredstva in nameniti mnogo več za novo gradnjo - obenem pa bi se povečevala socialna stiska ljudi, ki si zaposlitve vendarle ne bi mogli najti. Nekatere občine bi bile zelo obremenjene s stroški, medtem ko bi druge izgubljale prebivalstveni potencial. V sedanjem stanju pa nekatere občine spominjajo na trdnjavo revščine in so za prebivalce nekakšna past - imovino je težko prodati in drugod nimajo stanovanja, v lastnem kraju pa ne dela!

To je dilema tudi mnogih bogatejših držav in enaka dilema narašča skoraj v vseh državah članicah evropske skupnosti, še posebno v večjih mestih. Rešitve niso preproste niti kratkoročne in takšna analiza presega namene tega prispevka. Kljub vsem naštetim pomislekom, pa je pomembno razmisliti o vprašanju, ali je delitev načasni in stalni status prebivališča še učinkovit in sploh smotrni instrument kontrole prostorske mobilnosti ljudi, ki so pridobili ali imajo status stalnih prebivalcev neke države? Ali pa je takšna delitev zgolj preostanek neke dediščine, nadzorni instrument pa je samo formalen in ga je povozil čas, oziroma ne podaja bistveno točnejšega pregleda o načinu dejanske nastanitve prebivalcev. Če je res to drugo, potem to delitev predstavlja le birokratsko odvečnost ali okrasek - in komplicira življenje uradnikom in ljudem brez vsake potrebe.

Začasni status prebivanja je smiselno ohraniti le za primere registriranja in spremljanja izseljevanja iz države ali priseljevanja tujcev. Vendar je tudi pri drugi kategoriji oseb (tujcih) to odveč, saj jim je že domicilni status izdan s časovno omejitvijo. Takšne mehanizme poznajo tudi druge države in jih še nanovo uvajajo v okviru migracijske politike EU ali v izvedbeni nacionalni zakonodaji posameznih držav članic (Christensen, 1999). Poenostavljanje statusa bivanja za vse stalne prebivalce zgolj na eno kategorijo pa bi vendarle odpravilo tudi hudo zadrego mnogih mladih ljudi in družin v Sloveniji. V večini primerov gre za bivanje v zasebnem stanovanjskem sektorju brez pogodb ali za življenje v drugih nastanitvenih objektih - kjer jim zgolj stanovanjski status preprečuje formalizirati svoje dejanske življenjske razmere. Te razmere lahko trajajo leta ali tudi več kot desetletje, saj je pridobitev lastne strehe nad glavo še vedno velik problem. S poenostavljanjem bivalnega statusa bi se povečala preglednost nad realnimi stanovanjskimi potrebami prebivalcev v Sloveniji in še posebno v mestih. Ne nazadnje, povečala bi se tudi verodostojnost nastanitvenih evidenc in centralnega registra samega.

O oceni stopnje napak registrov glede dejanskega prebivališča prebivalcev obstaja zgolj posredna in časovno izmuzljiva evidenca. Še najbolj jo občutijo

poštarji in občasni anketarji; verjetno pa se premalo zavedamo pomena, ki jih imajo napake na točnost volilnih registrov in torej posledic na same volitve. Za leto 1994 je bil na osnovi izkušenj pri anketiranju oseb na nacionalnem reprezentativnem vzorcu izračunan 12% delež napak (FDV, Vehovar). Torej to je bil delež oseb v celotni populaciji Slovenije, ki jih na prijavljenem naslovu ni bilo moč najti, ker tam dejansko ne žive več. V nekaterih obrobni (volilnih) predelih mesta Ljubljane je ta delež strmo naraščal, tudi do 40%. Problematični so bili tudi nekateri podeželski kraji. Vsi ti in doslej naštetih razlogi govorijo v prid neizogibnemu naporu, da se zagotovi točnost registrov in da se postopki prijavljanja prebivališča poenostavijo, kjer je to možno in smiselno, da bi zakon zadostil svojim dobrim namenom..

### **Kaj torej predlagamo snovalcem novega Zakona o prijavi prebivališča?**

- 1 - da se opusti delitev na začasno in stalno prebivališče in se ga nadomesti z enopomenskim prebivališčem (kraj, ulica, številka);
- 2 - da se uvede razlikovanje med statusom domicila (državljanstvo ali status stalnega ali začasnega prebivalca) in stanovanjskim statusom osebe na naslovu, kjer oseba ali družina živi in ki je predmet reguliranja postopkov tega zakona;
- 3 - da se ukine zahteva izkazovanja dokazil ali dovoljenj tretjih oseb o pravici uporabe stanovanja ob prijavi prebivališča polnoletnega prijavitelja, ki ima domicil v Sloveniji;
- 4 - da se vprašanja stanovanjskega statusa prebivalcev urejajo izven zakonodaje o prijavi prebivališča, le izjemoma z občinskimi uradi skrbstva;
- 5 - da se prijava prebivališča izda osebam na osnovi domicilnega statusa (ki ga ugotovi odgovorna ustanova) in ob pogoju resnične in suverene osebne izjave prijavitelja o navedbi naslova;
- 6 - da se posebni postopki občinskega organa za skrbstvo oseb brez naslova ali ugotavljanje dejanskega bivanja izvaja le ob izjemnih pogojih in s spoštovanjem osebne integritete ljudi.

#### LITERATURA

- Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije (2000): Prijava prebivališča - predlog Zakona o prijavi prebivališča, št. 19, letnik XXVII, Ljubljana, 17. marec 2000
- Marcuse, Peter (1996): Privatization and its Discontents: Property Rights in Land and Housing in the Transition in Eastern Europe, v *Cities after Socialism*, Andrusz, Harloe, Szeleny (ured.) str.119-191, Blackwell, UK, USA
- Sendi, Richard (1999): Private Rented Housing in Slovenia: a non-existent housing sector?, v *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, Vol.14, No.3, The Netherlands
- Tršinar, Irena (1999): Centralni register prebivalstva, Uradni list Republike Slovenije, 1999, Zbirka: Pravo in politika

Verlič Christensen, Barbara (1999): Vpliv stanovanjske politike na trg delovne sile ter regionalna prostorska in okoljska dimenzija, Informativni Bilten štev. 4, letnik XXXIII, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana