



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 213-04/14-2/ EPA 1759 - VI
Ljubljana, 5. 3. 2014

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) sprejela naslednje

M n e n j e

**k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih
(ZTuj-2A) - druga obravnava**

Komisija za državno ureditev je na 32. seji 5. marca 2014 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2A) - druga obravnava (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada.

Komisija **podpira** predlog zakona.

Predstavnica predlagatelja je obrazložila, da je temeljni razlog za novelo zakona prenos dveh evropskih direktiv v nacionalni pravni red, poleg tega pa novela spreminja določbe, ki se nanašajo na vračanje nezakonito prebivajočih tujcev.

S spremembo zakona se bo v nacionalno zakonodajo vneslo izvajanje Direktive 2011/98/EU - o enotnem postopku obravnavanja vloge za pridobitev enotnega dovoljenja za državljane tretjih držav za prebivanje in delo. Z novelo zakona se bodo zmanjšale administrativne ovire za pridobitev dovoljenja, saj bo postopek tekel hitreje (skrajšani roki za izdajo dovoljenj na 30, izjemoma 60 dni) in vse bo potekalo na enem mestu. Spremembe, povezane z uvajanjem enotnega dovoljenja, bodo omogočile lažji nadzor nad zakonitostjo dela in prebivanjem tujcev in bodo zmanjšale možnosti zlorab. Nekaterim kategorijam tujcev bo olajšan dostop do enotnih dovoljenj (tisti, ki že zakonito bivajo v Sloveniji na podlagi drugih dovoljenj, raziskovalcem, študentom, ...), saj bodo prvo enotno dovoljenje lahko pridobili v Republiki Sloveniji in jim med postopkom pridobivanja enotnega dovoljenja ne bo treba zapustiti države.

S spremembami zakona v slovenski pravni red vnašamo Direktivo 2011/51/EU, ki širi možnost pridobitve statusa rezidenta za daljši čas tudi na tujce s priznano mednarodno zaščito, ki pet let neprekinjeno prebivajo v Republiki Sloveniji, in za tujce, ki jim je bila mednarodna zaščita priznana v drugi državi članici EU. Kot je poudarila predstavnica predlagatelja, sprememba zakona ureja tudi koncept združitve družine osebe s priznano mednarodno zaščito. Ta pravica se bo zdaj urejala v Zakonu o tujcih in ne več v Zakonu o mednarodni zaščiti.

Komisija za državno ureditev se je seznanila s pripombami Zveze svobodnih sindikatov Slovenije in poziva predlagatelja, da jih preuči in v nadaljevanju zakonodajnega postopka upošteva v največji možni meri:

Vsebinska vprašanja oziroma pomisleki k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih:

- kaj se bo zgodilo s prijavo delavca migranta v obvezno zdravstveno zavarovanje (OZZ) po poteku veljavnosti enotnega dovoljenja za prebivanje in delo (EDPD), če pred tem vloži prošnjo za podaljšanje EDPD? Kdo je dolžan obvestiti Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) o izdanem potrdilu o vloženi prošnji za podaljšanje EDPD? Kdo je dolžan obvestiti ZZZS o pravnomočni odločitvi o prošnji?
- v predlogu Zakona o tujcih (Ztuj) z dne 23. 1. 2014 je v tretjem odstavku 37.a člena zapisano, da »organ, pristojen za podajo soglasja, mora o zahtevi za podajo soglasja k izdaji ali podaljšanju enotnega dovoljenja odločiti v roku 30 dni od prejema prošnje za izdajo ali podaljšanje enotnega dovoljenja«. V verziji ZTuj z dne 6.1. 2014 je ta rok »30 dni od prejema popolne zahteve.« Rok 30 dni »od prejema prošnje« zna biti (pre)hiter, še posebej, ker v tekstu tudi piše, da »če organ, pristojen za podajo soglasja, ne odloči v roku, se ne šteje, da je soglasje dano«;
- v petem odstavku 37. člena Ztuj z dne 23. 1. 2014 je zapisano da »tujec, ki ima enotno dovoljenje, lahko v času njegove veljavnosti zamenja delovno mesto pri istem delodajalcu, zamenja delodajalca ali se zaposli pri dveh ali več delodajalcih na podlagi pisne odobritve pristojnega organa, ki pisno odobritev v obliki odločbe izda po prejemu soglasja organa, pristojnega po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev«. Kaj pa delavci migranti, ki so zaposleni po sporazumu o zaposlovanju z BiH, kjer prvo leto ni možna menjava delodajalca? In pa – kdo ter na kakšen način predpiše pogoje, na podlagi katerih se bo presojala upravičenost prošnje za spremembo elementov zaposlitve?
- v petem odstavku 37.a člena je zapisano da »delovno dovoljenje, izdano na podlagi sporazuma med RS in BiH o zaposlovanju v postopku po tem členu šteje kot soglasje za izdajo enotnega dovoljenja«. Na osnovi česa se bo dokazovalo, da ima delavec možnost, da zamenja elemente zaposlitve brez soglasja organa?
- v prvem odstavku 37.a člena je zapisano, da »prošnjo za izdajo enotnega dovoljenja lahko vloži tujec ali njegov delodajalec«. Kaj to pomeni v luči plačevanja takse? Kolikšen bo znesek takse, glede na to, da se združujejo postopki in bi to lahko utegnili povzročiti velike finančne posledice za delavca, še posebej, če gre za krajše pogodbe o zaposlitvi (recimo tri mesece)?

Predstavnica predlagatelja je pojasnila, da urejanje obveznega zdravstvenega zavarovanja ni del ureditve predloga zakona in je v pristojnosti delodajalca. V zvezi s 30 dnevni rokom, v katerem mora organ, pristojen za izdajo dovoljenj, podati svoj odgovor, je želja predlagatelja sprememb zakona, da postopki tečejo hitreje, in tudi delodajalci želijo, da so postopki za pridobivanje dovoljenj čim krajši, zato bodo postopki na Zavodu RS za zaposlovanje ter na upravni enoti tekli istočasno. Predstavnica predlagatelja je pojasnila, da v primeru delavcev iz BiH veljajo določila ratificiranega sporazuma med Republiko Slovenijo in BiH o zaposlovanju, saj je ratificirani sporazum nad zakonom. S spremembami Zakona o taksah se bo določila tudi višina takse za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo.

Operativna vprašanja k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih:

Enotni postopek

Skladno z dosedanjo ureditvijo je upravna enota praviloma obravnavala le vloge za dovoljenja za prebivanje z namenom zaposlitve oziroma dela za tujce, ki so že imeli izdana delovna dovoljenja, kar je bil osnovni pogoj za izdajo tovrstnega dovoljenja za prebivanje. Zavod RS za zaposlovanje pa je pri dovoljenjih za zaposlitev, ki se izdajajo glede na stanje

na trgu dela, obravnaval le vloge, pri katerih je delodajalec pred vlogo pridobil mnenje, da na trgu dela ni ustreznih domačih brezposelnih kandidatov.

Omenjeni dvofazni postopek je bil z uveljavitvijo Zakona o zaposlovanju in delu tujcev 2001 uveden prav zaradi odprave administrativnih ovir za delodajalce, saj je bil delodajalec, ki so dobili mnenje, da obstajajo domači kandidati, že pred uvedbo postopka podan jassen signal, da ni pogojev za izdajo delovnega in posledično tudi bivalnega dovoljenja in v takih primerih niso začeli postopka in niso imeli stroškov.

Smiselno bi bilo zato iz postopka podajanja soglasja k izdaji oz. podaljšanju EDPD izločiti postopek pridobitve t. i. PD obrazca oz. potrdila, da na slovenskem trgu dela ni ustreznih kandidatov. Vlagatelj bi tako kot zdaj, še preden vloži prošnjo za izdajo EDPD, lahko pridobil PD obrazec na uradu za delo in bi ga priložil k vlogi kot eno izmed dokazil. Druga možnost je, da bi vlagatelju ponudili izbiro, da se sam odloči, ali bo pred vložitev prošnje preveril slovenski trg dela in se na ta način zavaroval pred nepotrebnimi nadaljnjimi postopki in stroški. Če pa vlagatelj takega potrdila ob vložitvi prošnje ne bi priložil, bi se menilo, da je treba opraviti še ta del postopka pri podajanju soglasja.

Enotni postopek v predlagani obliki ne pomeni skrajševanja postopka in odpravo administrativnih ovir, ampak ravno obratno, bistveno večje število postopkov in nezmožnost direktnega komuniciranja organa odločanja s stranko, kar pa bo vodilo tudi v daljšanje postopkov in k večjem številu kadrov za reševanje postopkov.

Zakon o tujcih (Ztuj-2) in Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT):

- predlog zakona se na nekaj mestih opira na določila Zakona o zaposlovanju in delu tujcev, ki bi moral biti pripravljen istočasno in vzporedno, saj se oba zakona navezujeta drug na drugega;
- glede na to, da do zdaj predlog ZZDT, ki pomeni vsebinsko odločanje o urejanju zaposlovanja in dela tujcev, ki predstavljajo večinski delež tujcev, ki si urejajo bivanje v Republiki Sloveniji, še ni bil posredovan niti v javno obravnavo, se upravičeno postavlja vprašanje, ali bo novi ZZDT prinesel tudi vsebinske spremembe ali pa bo le formalno spremenjen zaradi enotnega postopka, ki ga uvaja predlog zakona.

Vodenje evidenc

Ena bistvenih nalog Zavoda RS za zaposlovanje pri urejanju dela tujcev je poleg izdaje delovnih dovoljenj tudi kontrola realizacije delovnih dovoljenj, spremljanje in potrjevanje odjav dela, ki praviloma pomenijo tudi prenehanje delovnega dovoljenja, razveljavljanje dovoljenj, ki niso bila realizirana, vodenje evidence kršiteljev delovnopравnih predpisov, sodelovanje z nadzorstvenimi organi itd. Glede na to, da Zavod RS za zaposlovanje ne bo več izdajal delovnih dovoljenj, ampak bo le posredno seznanjen z izdajo dovoljenja za prebivanje z namenom zaposlitve oz. dela, se upravičeno postavlja vprašanje učinkovite evidence zaposlitev tujcev, ki so pridobili enotno dovoljenje. Kdo bo vodil evidenco zaposlitev, kdo in na kakšen način bo začel in vodil postopke razveljavitve dovoljenj?

Komisija za državno ureditev je izpostavila vprašanja v zvezi z združevanjem družin oseb, ki imajo status mednarodne zaščite, kakšni so postopki pridobivanja statusa mednarodne zaščite za družinske člane ter kakšne so finančne posledice za državo. Predstavnica predlagatelja je pojasnila, da s predlogom zakona uveljavljajo spremembe na področju pridobivanja statusa za družinske člane oseb s priznanim statusom mednarodne zaščite. Doslej je veljalo, da družinski člani osebe z mednarodno zaščito pridobijo isti status, z novo ureditvijo v predlogu zakona pa bodo družinski člani pridobili dovoljenje za bivanje, torej bodo pridobili podrejen status. Prav tako je bilo pojasnjeno, da država preverjanje družinskih vezi opravlja prek različnih mednarodnih organizacij npr. Rdečega križa, še posebej na območjih, kjer ni slovenskih diplomatskih predstavništav. Družinski člani osebe z mednarodno zaščito morajo v Republiko Slovenijo priti sami, zato za državo s tega stališča ni finančnih posledic. Ob prihodu v Republiko Slovenijo pa družinski člani osebe z mednarodno zaščito pridobijo status, iz katerega izhajajo njihove pravice v Republiki Sloveniji.

Komisija za državno ureditev se je seznanila tudi z določbo v predlogu zakona, ki ponovno uvaja enoletno prehodno obdobje. Tujci, ki imajo dovoljenje za začasno prebivanje, lahko po enem letu, če pridobijo podaljšanje dovoljenja za prebivanje, zaprosijo za združitev družine. Zdaj je bilo mogoče to prošnjo oddati takoj po pridobitvi prvega začasnega dovoljenja za prebivanje, kar je vodilo v zlorabe, ki so jih opazili centri za socialno delo, saj so upravičenci do socialnih transferov samo za kratek čas bivali v Sloveniji, potem pa živeli izven Republike Slovenije.

Komisija za državno ureditev je izpostavila četrty odstavek 25. člena predloga zakona, v katerem so predvidene izjeme za čas trajanja enotnega dovoljenja za storitve, ki so posebnega pomena za državo, pri čemer upravna enota takšno dovoljenje pridobi od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Komisija je poudarila, da je nujno, da predloge za izjeme podajajo ministrstva, ki so pristojna oziroma poznajo posamezno področje, npr. Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter druga.

Komisija za državno ureditev je opozorila na problem znanja slovenskega jezika učencev in dijakov, otrok tujcev, ki pridejo v Republiko Slovenijo po postopkih združevanja družin. Komisija se zaveda, da se omenjena problematika ne more reševati v okviru predloga zakona, vendar vseeno izraža svoje opozorilo, da sistem poučevanja slovenskega jezika za otroke tujcev, ki prebivajo in delajo v Republici Sloveniji in so dobili dovoljenje za združitev družine, ni ustrezno urejena. Pogosto se dogaja, da učenci in dijaki ne obvladajo dovolj slovenskega jezika in zato ne morejo slediti pouku, prav tako se na račun tega slabša kakovost pouka za vse učence, zato bi veljalo razmisliti o sistemu in dostopnosti tečajev slovenskega jezika pred in ob vstopu v slovenski šolski sistem, ali pa morda določiti prehodno uvajalno obdobje do vstopa v šolo, da bi se otroci v tem času naučili slovenskega jezika do takšne stopnje, ki bi jim omogočila polno udejstvovanje pri pouku.

Komisija za državno ureditev je bila seznanjena z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora do predloga zakona. Člane komisije je zanimalo stališče predlagatelja zakona predvsem do pripomb, ki so predlogu zakona očitali neskladnost z Ustavo Republike Slovenije. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih obravnava materijo, ki je občutljiva s stališča človekovih pravic in njihovega varstva. Govora je o dovoljenjih za prebivanje in delo, zadrževanju ljudi, odstranjevanju ljudi iz države in odvzemu ter omejevanju svobode gibanja, zato pri določbah zakona ne sme biti dvoma o njihovi utemeljenosti in ustavnosti. Predstavnica predlagatelja je pojasnila, da so v fazi usklajevanja z Zakonodajno-pravno službo in da bodo vloženi nekateri amandmaji.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.