

DVOJNA IZKLJUČITEV: POLOŽAJ IZBRISANIH PREBIVALCEV NA TRGU DELA*

Neža Kogovšek Šalamon**

UDK: 331.5:342.726

Povzetek: Izbris iz registra stalnega prebivalstva Republike Slovenije kot odvzem pravnega statusa je bil del širšega spektra politik izključevanja, katerih cilj je bil odstranitev čim večjega števila ljudi neslovenskega porekla. V ta spekter je mogoče dodati tudi izključevanje iz trga dela, ki so mu botrovale določbe Zakona o zaposlovanju tujcev in njegovi nerazumni in nesorazmerno ostri pogoji za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja za nedoločen čas.

Ključne besede: Izbris – register stalnega prebivalstva – dovoljenje za stalno prebivanje – trg dela – delovno dovoljenje – posebna ugotovitvena odločba – zaposlovanje tujcev – interna navodila

DOUBLE EXCLUSION: THE STATUS OF THE ERASED RESIDENTS IN THE LABOUR MARKET

Abstract: The erasure from the registry of permanent residents of the Republic of Slovenia was part of a wider spectrum of exclusion policies aiming at elimination of as large as possible a group of people of non-Slovenian descent. To this spectrum one could add exclusion from the labour market caused by the provisions of the Employment of Aliens Act, and its unreasonable and disproportionately harsh conditions for acquisition of a permanent personal work permit.

* Članek vsebuje nekatere poudarke iz avtoričine doktorske disertacije z naslovom Pravni vidiki izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2011.

** Neža Kogovšek Šalamon, doktorica pravnih znanosti, raziskovalka na Mirovnem inštitutu – Inštitutu za sodobne družbene in politične študije

neza.kogovsek@mirovni-institut.si

Neža Kogovšek Šalamon, PhD, researcher at The Peace Institute – Institute for Contemporary Social and Political Studies, Slovenia

Key words: *erasure – register of permanent residents – permanent residence permit – labour market – work permit – special declaratory decision – employment of aliens – internal instructions*

1. UVOD

Izbris lahko razumemo na dva načina: kot izbris v ožjem in izbris v širšem smislu. Izbris v ožjem smislu pomeni izbris iz registra stalnega prebivalstva kot materialno dejanje, s katerim je upravni organ evidencialno prenehanje prijave stalnega prebivališča osebe v Republiki Sloveniji v ustrezni evidenci. Izbris v širšem smislu pa pomeni dejanje oblasti, ki je po vsebini protipraven odvzem pravnega statusa in povzročitev brezpravnega stanja, v katerem posameznik ni mogel več uveljavljati svojih pravic ne kot državljan ne kot tujec z dovoljenjem za prebivanje. Odvzem pravnega statusa pa ni bil edini primer politike izključevanja v poosamosvojitvenem času, ki je prizadel državljane drugih republik, pred tem polnopravne prebivalce Slovenije. Vzporedno s politikami, ki so privedle do odvzema pravnega statusa, so potekali tudi ukrepi izključevanja iz trga dela. V prispevku na kratko orišem potek izvedbe izbrisa ter ga povežem in primerjam s politikami izključevanja tujcev s trga dela. Na koncu podčrtam nekatera ključna odprta vprašanja povezana s položajem izbrisanih na trgu dela in popravo krivic, povzročenih v razmerju do pravice do dela.

2. IZBRIS IN NJEGOVA IZVEDBA

Kot je znano, so se državljani drugih republik SFRJ, ki so prebivali v Sloveniji, a iz različnih vzrokov niso pridobili slovenskega državljanstva po Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije,¹ znašli v nejasnem pravnem položaju. Glede na to, da niso pridobili slovenskega državljanstva, niso mogli veljati za državljane, ampak zgolj za tujce, iz zakona pa ni pa bilo jasno, kateri tujski status naj bi imeli.

Z namenom urejanja statusa tujcev v Sloveniji je bil v sklopu osamosvojitvene zakonodaje sprejet Zakon o tujcih.² Za položaj državljanov drugih republik, ki so

¹ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 1/91-I

² Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 1/91-I

imeli prijavljeno stalno prebivališče in niso pridobili državljanstva RS, je bila relevantna določba 2. odstavka 81. člena Zakona o tujcih, po kateri so zanje začele veljati določbe Zakona o tujcih dva meseca po preteku šestmesečnega roka za vložitev prošnje za sprejem v slovensko državljanstvo oziroma dva meseca od izdaje dokončne odločbe o zavrnitvi vloge. Glede na to, da je rok potekel 25. decembra 1991, je bilo predvideno, da bo Zakon o tujcih za vse tiste, ki niso zaprosili za državljanstvo, pričel veljati 26. februarja 1992. Pravnega položaja oseb v obdobju od 26. decembra 1991 do 26. februarja 1992 ni urejal ne Zakon o državljanstvu RS ne Zakon o tujcih, pač pa 13. člen Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, po katerem so bili do pridobitve državljanstva Republike Slovenije oziroma do izteka rokov po 81. členu Zakona o tujcih državljani drugih republik SFRJ s stalnim prebivališčem v RS izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije, razen glede pravice do pridobivanja stvarnih pravic na nepremičninah. V tem času se njihov status, vključno s pravico do vstopa in prebivanja v državi, načeloma ni spreminjal.³

Iz navedene določbe ni bilo razvidno, kaj se bo zgodilo s 26. februarjem 1992. Določba je bila nejasna, saj iz nje ni bilo razvidno, kakšno ravnanje se pričakuje od državljanov drugih republik SFRJ, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, da bi ohranili svoj pravni status. Nasprotno je bila za osebe, ki so imele status tujca že v času Jugoslavije, v okviru Zakona o tujcih iz leta 1991 sprejeta posebna določba 3. odstavka 82. člena, po kateri so dovoljenja za stalno prebivanje, izdana po Zakonu o gibanju in prebivanju tujcev (Uradni list SFRJ, št. 56/80, 53/85, 30/89 in 26/90), veljala še naprej za vse tujce, ki so imeli ob uveljavitvi tega zakona stalno prebivališče na območju Slovenije. Ta določba je nedvoumno sporočala, da osebam, ki so imele status tujca že v času SFRJ, ni treba storiti nič, da bi obdržale svoj status. Navedena določba je eden od dokazov, da se je skupščinska večina zavedala, da je status nedržavljanov treba zakonsko urediti, sicer se bodo znašli v negotovem pravnem položaju.

Posledica neurejenega statusa državljanov drugih republik v Sloveniji, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, je bila povezana s pravno praznino, ki jo je povzročila skupščinska večina s tem, ko ni sprejela enega od predlaganih amandmajev

³ Izjema so bili pripadniki oboroženih sil in drugi posamezniki, vključeni na nezakonito »črno listo«. Če so oblasti štejele, da je določen pripadnik jugoslovanske armade aktiven in da je sodeloval v agresiji na Slovenijo, so mu izrekle prepoved vstopa v Slovenijo. Nada Končina, Zakon o državljanstvu Republike Slovenije s komentarjem (1993), str. 11.

k Zakonu o tujcih, ki bi preprečili izbris. Magnetogrami parlamentarnih razprav na to temo kažejo, da so bili poslanci skupščinske večine opozorjeni na posledice pravne praznine, ki jo bodo ustvarili (opozarjali so jih tako nekateri poslanci kot tudi predstavniki Zakonodajno-pravne službe),⁴ vendar so opozorila večinoma ignorirali.⁵ Vsi trije skupščinski zbori (Družbeno-politični zbor, Zbor združenega dela in Zbor občin) so zavrnil predlagane amandmaje, s katerimi bi pravni status oseb, ki so bile kasneje izbrisane, ostal urejen, takoj zatem pa je bil potrjen predlog 82. člena Zakona o tujcih, ki se je nanašal na osebe, ki so imele status tujca že v SFRJ. Razlikovanje, temelječe na narodnostni pripadnosti obeh skupin tujcev, ki sta do osamosvojitve imeli pravno priznane pravice do prebivanja v Sloveniji, je bilo s tem tudi formalno uzakonjeno.⁶

Medtem, ko državljani drugih republik, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, na obveznost, da si morajo na novo urediti status, niso bili opozorjeni, je bil znotraj Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) vzpostavljen natančen in koordiniran sistem ravnanja z njihovimi osebnimi dokumenti in prijavi njihovih stalnih prebivališč v registru stalnih prebivalcev. Ta sistem je bil vzpostavljen z internimi navodili oziroma okrožnicami (znanimi tudi kot depeše), ki jih je MNZ naslavljalo na občinske upravne organe za notranje zadeve v Republiki Sloveniji, kjer so se vodili registri stalnih in začasnih prebivalcev. Z izdajanjem internih navodil je MNZ med drugim pričelo nezakonito zapolnjevati pravno praznino, ki jo je povzročila skupščinska večina, ko ni izglasovala predlaganih amandmajev k Zakonu o tujcih. Interna navodila, za katera MNZ ni imelo podlage v zakonu, so – neobjavljena in javnosti neznana – vsebovala najbolj restriktivno od možnih interpretacij 81. člena Zakona o tujcih. Po internih navodilih je pričetek veljavnosti določb Zakona o tujcih namreč pomenil, da od tega dne dalje državljani drugih republik SFRJ s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki niso zaprosili za državljanstvo RS, od 26. februarja 1992 niso imeli več pravice do prebivanja v Sloveniji, tisti državljani drugih republik, ki jim je bila prošnja za državljanstvo zavrnjena, pa so imeli pravico do prebivanja v Sloveniji samo še dva meseca od dokončnosti odločbe o zavrnitvi prošnje za državljanstvo.

⁴ Intervju z Levom Kreftom, 14. 7. 2011 in Mile Šetinc, 19. seja Družbenopolitičnega zbora (1991), str. 69. Glejte tudi Zorn, »Mi, etno-državljeni etno-demokracije«, v: Časopis za kritiko znanosti 35 (2007) 228, str. 26–27.

⁵ Več o amandmajih *ibid.*, str. 94 in naslednje.

⁶ Jelka Zorn, »Mi, etno-državljeni etno-demokracije«, v: Časopis za kritiko znanosti 35 (2007) 228, str. 28.

Dan po preteku dvomesečnega obdobja po izteku roka za vložitev prošnje za državljanstvo, torej 27. februarja 1992, je bilo tako izdano interno navodilo, s katerim je MNZ občinskim upravnim organom za notranje zadeve ukazalo, da morajo pri vseh osebah, za katere je v skladu z 2. odstavkom 81. člena pričel veljati Zakon o tujcih, pričeti »urejati« njihov status.⁷ Ljudje, ki so v Sloveniji do 25. februarja 1992 prebivali na osnovi prijave stalnega prebivališča in so bili v pravicah in dolžnostih izenačeni z državljani Republike Slovenije, s 26. februarjem niso imeli več pravice do prebivanja v Sloveniji in so morali glede na vsebino internega navodila na novo zaprositi za dovoljenje za začasno ali stalno prebivanje. Pri tem so morali izpolnjevati enake pogoje kot vsi drugi tujci, ki niso bili državljani SFRJ. Da si bodo ljudje morali začeti na novo urejati svoj status, so tako 27. februarja izvedeli samo občinski upravni organi, naslovniki obveznosti iz navodila pa ne. Z navodilom so občinski upravni organi za notranje zadeve dobili nalogo, da stanje v evidenci stalnega prebivalstva »uskladijo« z interpretacijo 2. odstavka 81. člena Zakona o tujcih, ki je bila uveljavljena z internimi navodili:

Vzporedno s tem [obveznostjo ljudi, da si pričnejo urejati svoj status, op. avtorice] naj se prične tudi razčiščevanje evidenc. V ta namen je že izdelan projekt računalniškega vodenja evidenc tujcev, za kar bo potekalo tudi usposabljanje. Le to bo izvedeno po regijah, o čemer boste pravočasno obveščeni.⁸

»Razčiščevanje evidenc« je pomenilo izbris. Evidenice so prečistili tako, da so uradniki v evidenci registra stalnega prebivalstva pri vsakem državljanu ali državljanke druge republike SFRJ, ki ni zaprosila za državljanstvo RS, prijavo stalnega prebivališča zaključili s 26. februarjem 1992. Zatem so v register vpisali podatek, da naj bi oseba od tega datuma naprej imela stalno prebivališče v eni od drugih republik SFRJ. Pri tem so uradniki to drugo republiko izbrali na osnovi podatka o domnevem republiškem državljanstvu prizadete osebe ter enostavno vzpostavili domnevo, da oseba sedaj tam tudi prebiva, ne da bi preverili dejstva. Večina ljudi je namreč kljub vpisanemu podatku, da naj bi od 26. februarja 1992 prebivali v drugi republici, dejansko še vedno živela v Sloveniji, saj jih o izbrisu, ki ga je prineslo »razčiščevanje evidenc«, ni nihče obvestil.

Vodstvo MNZ se je že takrat zavedalo, da ljudje, ki jim bo na ta način prenehala prijava stalnega prebivališča, ne bodo izpolnjevali pogojev za »ureditev« svojega

⁷ Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Izvajanje Zakona o tujcih – navodilo«, št. 0016/4-1496-8 z dne 27. 2. 1992.

⁸ Ibid.

statusa po Zakonu o tujcih, kot se je od njih pričakovalo, denimo, da ne bodo mogli pridobiti potnega lista države svojega republiškega državljanstva ali drugih dokumentov, da ne bodo imeli zadostnih sredstev za preživljanje ipd. To je razvidno iz nadaljevanja internega navodila, v katerem državni sekretar Slavko Debelak zapiše:

V tem času [prečiščevanja evidenc, op. avtorice] je realno pričakovati številne probleme v zvezi z osebami, ki bodo z dnem 28/2-1992 [sic!] postali tujci, niso pa do sedaj zaprosili niti za začasno niti za stalno prebivanje.⁹

Dejstvo, da so se oblasti za odvzem statusa odločile kljub temu da so se zavedale vseh težav, ki se bodo po izbrisu pojavile, kaže na naklep tistih, ki so se odločili za tovrstno restriktivno interpretacijo Zakona o tujcih. Namesto, da bi oblasti te dokazano pričakovane težave poskušale preprečiti in pravni položaj ljudi uredile na način, da do njih ne bi prišlo, so nadaljnje ukrepe prilagodile pričakovanim problemom. Eden takšnih ukrepov je nezakonito uničevanje dokumentov, ki ni bilo predvideno z zakonom:

Opozarjamo vas, da listine, ki jih [ti tujci] posedujejo, tudi če so izdane od pristojnih organov v naši državi in so še veljavne, zaradi spremenjenega statusa teh oseb zanje ne veljajo več.¹⁰

S tem je MNZ občinske upravne organe napotilo na eno svojih prejšnjih depeš z dne 5. februarja 1992,¹¹ v kateri jim je ukazalo, da morajo potne liste in osebne izkaznice, ki za tujce ne veljajo več, odvzeti in uničiti. To je bilo v nasprotju z Zakonom o potnih listinah državljanov Republike Slovenije, ki je določal, da potni listi veljajo še dve leti po začetku veljavnosti tega zakona, pa tudi z zakonodajo na področju osebnih izkaznic, ki je bila spremenjena šele leta 1997.

Kot naslednji ukrepi, s katerimi naj bi bili ti problemi razrešeni, so bili v internem navodilu predvideni izgoni iz države. Da so bili izgoni iz države za izbrisane v načrtu pri oblasteh že pred izvedbo izbrisa, izhaja iz internega navodila z dne 27. februarja 1992, s katerim je MNZ naročilo, da v primeru tujca, ki v Slovenijo ni prišel s potnim listom, vizumom, dovoljenjem za vstop ali dovoljenjem za prebivanje, ni treba izdati odločbe o odpovedi prebivanja, pač pa ga lahko policija enostavno

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Zakon o tujcih – zaključki s posvetovanja z dne 23/1-1992«, št. 0016/9-S-26/3-92 z dne 5. 2. 1992.

»privede do državne meje in ga napoti čez državno mejo, brez kakršnekoli odločbe upravnega organa«. ¹²

Še podrobnejša navodila za postopek z državljani SFRJ in prečiščevanje evidenc je MNZ upravnim organom za notranje zadeve podalo z okrožnico z dne 15. junija 1992. Glede na to, da so se prijave stalnega prebivanja vodile tako v računalniški kot tudi v kartotečni (ročni) evidenci, je ta okrožnica vsebovala navodila za izbris v obeh:

Spremembe statusa se ustrezno označi v računalniško vodeni evidenci in v vseh kartotekah, ki jih vodi občinski upravni organ za notranje zadeve. V kartotečno vodenem registru stalnega prebivalstva se na osebem kartonu v rubriko "Uradne zaznambe" vpiše "Postal tujec" in datum, ko je oseba spremenila status. Osebni karton se izloči v posebno kartoteko oseb, ki so bile odpuščene iz državljanstva Republike Slovenije. Na gospodinjskem kartonu registra stalnega prebivalstva se pri tistem članu gospodinjstva, ki je spremenil status, v rubriko "Vrsta spremembe" vpiše "Postal tujec" in datum, in se ga črta iz kartona gospodinjstva. V primeru, da vsi družinski člani postanejo tujci, se to z datumom vpiše v rubriko "Uradne zaznambe" in se karton izloči v posebno kartoteko gospodinjstev, ki se odselijo ali prenehajo obstajati. ¹³

Opozoriti velja na dejstvo, da so se kartoni izločili v kartoteko oseb, *odpuščenih* iz državljanstva RS. Iz tega neposredno izhaja, da je bil izbris po učinku enak odvzemu državljanškega statusa osebe, česar so se oblasti zavedale. Opazna je tudi formulacija v navodilu, da se gospodinjski karton v primeru, da so izbrisani vsi družinski člani, »izloči v posebno kartoteko gospodinjstev, ki se odselijo ali prenehajo obstajati«. To ni skladno z dejstvom, da se posamezniki oziroma družine, ki so sestavljali gospodinjstva, večinoma niso odselili oziroma »prenehali obstajati«, temveč so še vedno živeli v Sloveniji, a brez urejenega pravnega statusa. Tako so prenehali obstajati le pravno v registrih upravnih organov, v resničnem življenju pa so bili tu in so se pričeli boriti za preživetje.

¹² Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Izvajanje Zakona o tujcih – navodilo«, št. 0016/4-1496-8 z dne 27. 2. 1992.

¹³ Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Zaključki s posvetovanja, ki je bilo dne 28/5-1992 za referente, ki delajo na področju registra stalnega prebivalstva«, št. 0016/2-S1.-92 z dne 15. 6. 1992.

3. POLOŽAJ IZBRISANIH PREBIVALCEV NA TRGU DELA

Ob težavah s pridobitvijo dovoljenja za prebivanje je prihajalo tudi do težav na področju zaposlovanja in dela. Ker osebe, ki niso pridobile slovenskega državljanstva, niso smele več zakonito prebivati v Sloveniji, mnoge med njimi pa so bile zaposlene, so delodajalci, če so zaposlitev delavcev želeli ohraniti, morali najti drug način za legalizacijo njihove zaposlitve. Za delavce so lahko uredili delovne vizume, kar je razvidno iz internega navodila z dne 18. februarja 1992, v katerem MNZ občinskim upravnim organom nalaga, da vsem delavcem (tujcem), ki imajo veljavno jugoslovansko potno listino, lahko na prošnjo podjetja izdajo delovni vizum. V prošnji je moralo podjetje navesti čas, za katerega naj bi bil vizum izdan, vendar pa po navodilu MNZ upravni organi »do sprejetja delovne zakonodaje« praviloma niso smeli izdati delovnega vizuma za čas daljši od treh mesecev.¹⁴

Omejitev trajanja veljavnosti vizuma na tri mesece je bila tako določena kar z internim navodilom, ki je bilo v tem smislu restriktivnejše od Zakona o tujcih. Ta je v 7. členu določal, da se delovni vizum izda za čas, za katerega bo sklenjeno delovno razmerje ali za čas, ko bo tujec opravljal določeno delo, vendar ne dlje od roka veljavnosti tujčevega potnega lista. Interno navodilo pa je bilo v enem delu tudi ugodnejše od določb Zakona o tujcih. Ta je v 4. odstavku 6. člena določal, da se vizum lahko izda le tujcu, ki ima veljavno potno listino, navodilo pa je predvidevalo tudi možnost izdaje delovnega vizuma tujcu, ki nima veljavne potne listine, in sicer v obliki odločbe, upravni organi pa so bili dolžni tujca opozoriti, da čim prej pridobi potni list. Tuji delavec, ki ni imel veljavnega jugoslovanskega potnega lista, je lahko dobil tudi potni list za tujce.¹⁵ Kot izhaja iz internega navodila, je bilo tako navodilo dano na pobudo gradbenih podjetij, ki so svoje storitve izvajali v tujini z delavci, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, za katere so se bali, da bi lahko imeli težave pri prehajanju državne meje.

Navedeno navodilo pojasnjuje, zakaj so nekateri izbrisani, kljub temu da so ostali brez veljavnih osebnih dokumentov, ki so jim jih upravni organi preluknjali, obdržali zaposlitev, ne da bi sami kaj storili za to, saj so v njihovem imenu za delovni vizum lahko zaprosili delodajalci. Hkrati pa restriktivni pogoji izdajanja delovnih vizumov,

¹⁴ Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Problematika tujcev, zaposlenih v gradbenih podjetjih – stališče« št. 0016/4-1255-8 z dne 18. 2. 1992.

¹⁵ Ibid.

ki so veljali tako kratek čas in so zahtevali stalno obnavljanje, pojasnjujejo tudi, da je bilo delavce z državljanstvom drugih republik, ki niso pridobili državljanstva RS, lažje odpustiti kot državljane Slovenije.

Z Zakonom o zaposlovanju tujcev,¹⁶ ki je bil sprejet julija 1992, je bilo kot pogoj za delo tujca v Sloveniji določeno delovno dovoljenje, ki samo po sebi ni bil nov institut, saj je obstajal že v jugoslovanskem Zakonu o pogojih za sklenitev delovnega razmerja s tujimi državljani.¹⁷ Za položaj državljanov drugih republik na trgu dela so bile ključnega pomena prehodne in končne določbe Zakona o zaposlovanju tujcev. Osebnostno delovno dovoljenje za nedoločen čas je lahko po 23. členu navedenega zakona pridobil samo tisti državljan druge republike, ki je izpolnjeval dva ključna pogoja in sicer, i) da je imel na dan uveljavitve zakona sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas in ii) da je imel v Sloveniji že vsaj deset let delovne dobe, pod pogojem, da je zanj zaprosil v devetdesetih dneh od uveljavitve Zakona o zaposlovanju tujcev (oziroma v devetdesetih dneh od dokončnosti odločbe o zavrnitvi prošnje za državljanstvo, če je zaprosil za državljanstvo in če je do dokončnosti prišlo po uveljavitvi zakona).

Do osebnega delovnega dovoljenja za čas trajanja enega leta pa so bili upravičeni tisti, ki i) so imeli sklenjeno redno delovno razmerje, a so imeli manj kot deset let delovne dobe v Sloveniji, ii) so bili v delovnem razmerju za določen čas, iii) so bili dnevni delovni migranti ali iv) so bili prijavljeni na zavodu za zaposlovanje in so prejeli denarne prejemke za brezposelnost.

V nobenem primeru, kljub izpolnjevanju pogojev, do delovnega dovoljenja ni imela pravice kasneje izbrisana oseba, ki ji je bila prošnja za državljanstvo zavrnjena po drugem ali tretjem odstavku 40. člena Zakona o državljanstvu (drugi odstavek 24. člena), torej iz razloga kaznivih dejanj zoper narod in državo ter iz razloga pridržka nevarnosti za javni red, varnost in obrambo države. Za to ureditev ni obstajal razumen in stvarno utemeljen razlog, prav tako ni bila dana možnost uporabe načela sorazmernosti ali diskrecijske pravice organa odločanja. Namen navedene določbe je bil očitno samo v tem, da se osebam onemogoči, da bi še kdaj prebivale in delale v Sloveniji.

Državljanji drugih republik, ki niso zaprosili za delovno dovoljenje ali ga niso pridobili, so izgubili zaposlitev, ta pa je po prvem odstavku 26. člena Zakona o zapo-

¹⁶ Zakon o zaposlovanju tujcev, Uradni list RS, št. 33/1992.

¹⁷ Zakon o pogojih za sklenitev delovnega razmerja s tujimi državljani, Uradni list SFRJ, št. 11/1978 in 64/1989.

slovanju tujcev prenehala z dnem dokončnosti odločbe o prenehanju delovnega razmerja. Če je državljan druge republike pridobil delovno dovoljenje, je s tem obdržal tudi zaposlitev, zaposlitev pa je bila tudi eden od razlogov za pridobitev dovoljenja za prebivanje. V primeru, da je oseba pridobila osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas, ji je to omogočalo prost dostop do trga dela, dovoljenje pa je obdržala ne glede na to, ali je obdržala tudi zaposlitev. V primeru osebne delovnega dovoljenja za določen čas je bil njen položaj manj gotov: ob izteku veljavnosti delovnega dovoljenja je za njegovo podaljšanje morala obstajati volja delodajalca, da je oseba še naprej zaposlena pri njem.

Odvzem pravnega statusa torej sam po sebi ni pomenil izgube zaposlitve, saj je bilo za namen premostitve mogoče pridobiti delovni vizum, nato pa osebno delovno dovoljenje, vendar pa so restriktivni pogoji za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja po Zakonu o zaposlovanju tujcev ljudi postavili v položaj negotovosti, ali jim bo uspelo osebno delovno dovoljenje za eno leto po izteku podaljšati, delodajalcem pa so ti pogoji povzročali dodatne stroške in administracijo. Zakon o zaposlovanju tujcev je skupaj z odvzemom pravnega statusa vplival na to, da so izbrisani iz enega ali drugega razloga težko obdržali zaposlitev in so v primeru, da so uspeli obstati v Sloveniji, lahko le delali na črno.

Analiza pogojev za upravičenost do delovnega dovoljenja pokaže, da so bili ti glede na položaj državljanov drugih republik, ki niso pridobili državljanstva RS, izjemno restriktivni in niso upoštevali dejanskega položaja te skupine ljudi. Pogoj desetih let delovne dobe v Sloveniji je bil postavljen arbitrarno, saj iz zakona ni bilo jasno, zakaj je imel do delovnega dovoljenja za nedoločen čas pravico nekdo, ki je imel v Sloveniji deset let delovne dobe, tisti, ki jih je imel nekoliko manj, pa ne. Razlog za množično izgubo zaposlitve med izbrisanimi je tako poleg tega, da so izgubili status, treba iskati predvsem v uveljavitvi Zakona o zaposlovanju tujcev. Neposredne vzročne zveze med izgubo statusa in izgubo zaposlitve pa ni bilo.¹⁸

4. USTREZNOST PRAVNE UREDITVE V LUČI VARSTVA PRAVICE DO DELA

Pravica do dela lahko zajema različne elemente, od pravice do dostopa ali do enakega dostopa do trga dela, do svobodne izbire zaposlitve, pravičnih delovnih

¹⁸ Takšno je stališče, ki se je oblikovalo v sodni praksi. Sodba Višjega sodišča V Kopru št. I Cp 739/2005 in sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 4395/2009.

pogojev, varstva pred brezposelnostjo, poklicnega usposabljanja ter do številnih drugih pravic, ki izhajajo iz delovnopравnih predpisov ter iz predpisov s področja zaposlovanja in dela tujcev. Mednarodni dokumenti opredeljujejo različne vidike te pravice, pri čemer je najpomembnejša pravica do dela v skladu s poklicem, ki si ga oseba svobodno izbere, določena s 23. členom Splošne deklaracije človekovih pravic, 6. členom Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in 1. členom Evropske socialne listine (revidirane).

Pravica do dela je bila izbrisanim v času življenja brez statusa nedosegljiva. Tisti med izbrisanimi, ki so zaposlitev izgubili zaradi razmer na trgu ali ker niso pravočasno zaprosili za delovno dovoljenje, niso mogli več zakonito dostopati do trga dela. Preostalo jim je delo na črno, saj so se znašli v položaju oseb brez pravnega statusa.¹⁹ V tem položaju osebi tudi druge pravice, kot so zdravstveno in drugo zavarovanje, pravični delovni pogoji (vključno z omejitvami trajanja delovnika) in enako plačilo za enako delo, niso dostopne, saj nima na voljo pravnih mehanizmov za njihovo uveljavljanje. V primeru neizplačevanja prejemkov teh niso mogli iztožiti, saj niso imeli pogodbe o zaposlitvi, prav tako pa se vsa leta dela zaradi neplačanih prispevkov niso štela ne v delovno ne v pokojninsko dobo. Nekateri so izgubili tudi desetletje ali več delovne dobe.²⁰

Glede na to, da delo predstavlja osnovo za preživljanje posameznika, je bila omejitev dostopa do trga dela najhujši udarec za večino izbrisanih, saj je imela nezmožnost zagotavljanja preživljanja posledice na vseh drugih življenjskih področjih. Ob tem, da ljudje niso imeli dostopa do trga dela, na drugi strani tudi niso imeli dostopa do socialnega varstva, ki zagotavlja pravico do socialne pomoči ali do nadomestila za brezposelnost. Pri tem seveda ni mogoče trditi, da bi, če bi pravni status obdržali, prav vsi dela zmožni izbrisani delali oziroma bili zaposleni, z gotovostjo pa je mogoče ugotoviti, da bi kot tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje imeli – ali bi vsaj morali imeti – dostop do trga dela pod enakimi pogoji kot državljani Slovenije, v primeru brezposelnosti pa bi imeli pravico do socialne pomoči.

Vendar je tudi na tej točki obstajala ovira. Zakon o zaposlovanju tujcev je namreč v 8. členu določal, da je bil do osebnega delovnega dovoljenja za nedoločen čas upravičen samo tujec, ki je v Sloveniji bival več kot deset let na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje. To je pomenilo, da je izbrisana oseba najprej mo-

¹⁹ Kogovšek, Izbris kot kršitev pravno zavarovanih človekovih pravic, v: Brazgotine izbrisa (2010), str. 124.

²⁰ Ibid.

rala pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje (do katerega je bila do leta 1997²¹ upravičena po treh letih, po letu 1997 pa po osmih letih prebivanja v Sloveniji na osnovi dovoljenja za začasno prebivanje), nato je morala čakati deset let in šele nato je lahko pridobila osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas. Pred tem je delovno dovoljenje lahko pridobila samo, če je imela zagotovljeno zaposlitev, t.j. delodajalca, ki jo je bil pripravljen zaposliti. Dostopnost osebnega delovnega dovoljenja za nedoločen čas zgolj na osnovi imetništva dovoljenja za stalno prebivanje je bila omogočena šele s sprejemom Zakona o zaposlovanju in delu tujcev iz leta 2000.²² Do tedaj je bila omejitev dostopa do trga dela za izbrisane, ki niso imeli že zagotovljene oziroma dogovorjene zaposlitve, absolutna. Zaradi navedenega se niso mogli prijaviti na zavod za zaposlovanje, izgubili pa so tudi pravice iz dela, ki so jih prejeli do tedaj, kot na primer nadomestilo za brezposelnost ali nadomestilo za čas čakanja na delo.

5. SKLEP

Navedeno potrjuje, da izbris kot odvzem pravnega statusa pomeni odzvetje »pravice do pravic«²³, ki preko verižnega pogojevanja²⁴ omogoča odrekanje vseh tistih pravic, ki so vezane na pravni status. Odvzem pravnega statusa namreč sistemu daje navidezno legitimnost, da posamezniku ali posameznici odreka vse nadaljnje pravice, na koncu pa ga prisili, da resnično izgine – v ilegalnost, iz države ali celo fizično.

Ena ključnih ugotovitev pri raziskovanju tega za Slovenijo specifičnega ukrepa odvzema pravnega statusa je, da je bil izbris del širšega načrta odstraniti čim večje število ljudi neslovenskega porekla iz različnih vrst pravic. Načrt se je kazal v številnih elementih slovenske osamosvojitvene politike, in sicer v prizadevanjih za zaostritev pogojev za sprejem v državljanstvo z izredno naturalizacijo, v onemogočanju začasno prijavljenim in dejansko prebivajočim državljanom drugih republik SFRJ, da bi pridobili slovensko državljanstvo, v formiranju nezakonite »črne

²¹ Zakon o spremembah zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 44/1997.

²² Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, Uradni list RS, št. 66/2000.

²³ Arendt, Izvori totalitarizma (2003), str. 377.

²⁴ Verižno pogojevanje je mehanizem, s katerim oblasti dostop osebe do določene pravice pogojujejo z ustreznim pravnim statusom te osebe. Glejte Cholewinski, Ryszard: Irregular migrants: Access to minimum social rights, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005.

liste»,²⁵ v naknadni in retroaktivni dopolnitvi 40. člena Zakona o državljanstvu, s katero se je poskušalo za nazaj legitimirati »črno listo«,²⁶ v arbitrarnem izvajanju Zakona o državljanstvu,²⁷ v zavračanju ureditve statusa v Sloveniji prebivajočih oseb, ki niso pridobile slovenskega državljanstva, v izdajanju in izvrševanju nezakonitih internih navodil, v organizirani stigmatizaciji izbrisanih, v zanikanju izbrisa, v sistematičnem laganju sistema o izbrisu, v zavlačevanju in zavračanju izvrševanja odločb Ustavnega sodišča ter v pasivnosti pri popravi krivic, ki jo lahko opazujemo še danes. Na ta seznam politik izključevanja je mogoče dodati tudi izključevanje iz trga dela, ki so mu botrovale določbe Zakona o zaposlovanju tujcev in njegovi nerazumni in nesorazmerno ostri pogoji.

Prevladujoče, a napačno je prepričanje, da je bil problem izbrisa leta 2010 s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji²⁸ razrešen. S sprejetim zakonom je bila morda na minimalističen način izvršena odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003, problem izbrisa pa ostaja odprt. Kljub sprejetju navedenega zakona več kot 13.000 izbrisanih oseb statusa v Republiki Sloveniji še nima povrnjenega, krivice, ki so jim bile povzročene, pa ostajajo neporavnane. Odprto ostaja tudi vprašanje pomena posebnih ugotovitvenih odločb, ki jih na podlagi 8. točke navedene ustavnosodne odločbe lahko prejmejo izbrisani. Na področju pravice do dela se postavlja vprašanje, ali oseba s tem, ko ji je izdana posebna ugotovitvena odločba, lahko dostopa do kakršnihkoli pravic za nazaj, ki bi ji bile priznane, če bi imela dovoljenje za stalno prebivanje. Kot tujec bi imela denimo pod opisanimi pogoji pravico do osebne delovnega dovoljenja, na osnovi tega dovoljenja pa bi lahko dostopala do različnih nadaljnjih pravic. Vzemimo za primer osebo, ki je imela do odvzema pravnega statusa pravico do nadomestila za čakanje na drugo ustrezno delo, ki ga je uveljavljala pri zavodu za zaposlovanje. Ko je bil osebi odvzet pravni status, je ostala tudi brez možnosti, da po Zakonu o zaposlovanju tujcev pridobi osebno delovno dovoljenje ter na tej osnovi še naprej uveljavlja omenjeno nadomestilo.

²⁵ Mekina, Borut, Spomenik izbrisanim, v: Časopis za kritiko znanosti 35 (2007) 228, str. 48–54.

²⁶ Kogovšek Šalomon, Neža, Pravni vidiki izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, doktorska disertacija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2011.

²⁷ Kutoš, Samo, Pregled sodne prakse Vrhovnega sodišča RS v zvezi s 40. členom Zakona o državljanstvu (državljanji drugih republik SFRJ), v: Dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1999, str. 633–646.

²⁸ Uradni list RS, št. 50/2010.

S prejemom posebne ugotovitvene odločbe je bil osebi pravni status priznan za nazaj, torej tudi za obdobje, ko bi imela pravico do prejemanja nadomestila. V tem smislu posebna ugotovitvena odločba vzpostavlja pravno osnovo za priznanje upravičenosti tovrstnih terjatev, o čemer bodo imela sodišča zagotovo priložnost odločati.

VIRI IN LITERATURA

Arendt, Hannah, Izvori totalitarizma, Claritas, Ljubljana (2003), str. 377.

Cholewinski, Ryszard: Irregular migrants: Access to minimum social rights, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005.

Kogovšek, Neža, Izbris kot kršitev pravno zavarovanih človekovih pravic, v: Brazgotine izbrisa (2010), str. 124.

Kogovšek Šalamon, Neža, Pravni vidiki izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, doktorska disertacija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2011.

Končina, Nada, Zakon o državljanstvu Republike Slovenije s komentarjem (1993), str. 11.

Kreft, Lev, intervju, 14. 7. 2011.

Kutoš, Samo, Pregled sodne prakse Vrhovnega sodišča RS v zvezi s 40. členom Zakona o državljanstvu (državljeni drugih republik SFRJ), v: Dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1999, str. 633–646.

Mekina, Borut, Spomenik izbrisanim, v: Časopis za kritiko znanosti 35 (2007) 228, str. 48–54.

Šetinc, Mile, 19. seja Družbenopolitičnega zbora (1991), str. 69.

Zorn, Jelka, »Mi, etno-državljeni etno-demokracije«, v: Časopis za kritiko znanosti 35 (2007) 228, str. 26–27.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 1/91-I.

Zakon o pogojih za sklenitev delovnega razmerja s tujimi državljani, Uradni list SFRJ, št. 11/1978 in 64/1989.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 50/2010.

Zakon o spremembah zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 44/1997.

Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 1/91-I

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, Uradni list RS, št. 66/2000.

Zakon o zaposlovanju tujcev, Uradni list RS, št. 33/1992.

Ustavno sodišče Republike Slovenije, odločba št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003.

Višje sodišče v Kopru, sodba št. I Cp 739/2005.

Višje sodišče v Ljubljani, sodba št. II Cp 4395/2009.

Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Izvajanje Zakona o tujcih – navodilo«, št. 0016/4-1496-8 z dne 27. 2. 1992.

Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Zakon o tujcih – zaključki s posvetovanja z dne 23/1-1992«, št. 0016/9-S-26/3-92 z dne 5. 2. 1992.

Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Izvajanje Zakona o tujcih – navodilo«, št. 0016/4-1496-8 z dne 27. 2. 1992.

Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Zaključki s posvetovanja, ki je bilo dne 28/5-1992 za referente, ki delajo na področju registra stalnega prebivalstva«, št. 0016/2-S1.-92 z dne 15. 6. 1992.

Interno navodilo Ministrstva za notranje zadeve vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve in mestnemu sekretariatu za notranje zadeve mesta Ljubljana z naslovom »Problematika tujcev, zaposlenih v gradbenih podjetjih – stališče« št. 0016/4-1255-8 z dne 18. 2. 1992.

DOUBLE EXCLUSION: THE STATUS OF THE ERASED RESIDENTS IN THE LABOUR MARKET

Neža Kogovšek Šalamon*

SUMMARY

Erasure can be defined in two ways. In a narrow sense it applies to the erasure from the register of permanent residents as a material act of making a note of the fact that registration of the permanent residence of a person ceased to exist. Erasure in the wide sense is an unlawful deprivation of legal status and causing of illegal situation in which a person is no longer able to execute his or her rights either as a citizen or as an alien with a residence permit.

The erasure as an act of deprivation of legal status was carried out by unlawful internal instructions (circulars, depeches), sent by the Ministry of Interior to the local administrative office competent for internal affairs in the Republic of Slovenia, where the registers of permanent and temporary residents were kept. While the legal status of the erased residents remained unregulated due to a legal void caused by the failure to adopt the amendments to the Aliens Act, the legal void was filled by the internal instructions of the Ministry itself.

The erasure was part of a wider plan aiming at elimination of as large as possible a group of people of non-Slovenian descent. The plan consisted of efforts for tightening the conditions for obtaining citizenship in 1991; barring those with only temporary residence registration and those with habitual residence in Slovenia from applying for citizenship; unlawful 'black list'; a retroactive amendment to Article 40 of the Citizenship of the Republic of Slovenia Act with an aim to legitimize the 'black list'; arbitrary implementation of the Citizenship Act; rejecting the regularization of legal status of individuals who have not acquired Slovenian citizenship; issuing and executing the secret unlawful internal instructions on the grounds of which the erasure was ordered; organized stigmatization of the erased; denial of

* Neža Kogovšek Šalamon, PhD, researcher at The Peace Institute – Institute for Contemporary Social and Political Studies, Slovenia
neza.kogovsek@mirovni-institut.si

the erasure; delaying and refusing to implement the Constitutional Court rulings; and passivity in remedying the violations.

To the list of the politics of exclusion one could add exclusion from the labour market caused by the provisions of the Employment of Aliens Act, and its unreasonable and disproportionately harsh conditions for acquisition of a permanent personal work permit. These conditions led to the fact that the personal work permit was difficult to obtain which put those who did not meet the required conditions into a vulnerable situation on the labour market. Since the tated permit was difficult to obtain even after people managed to retrieve their legal status, all the stated policies jointly had an effect of an absolute exclusion from the labour market. Among the unresolved issues which concern remedying of injustices caused to the erased people there is an issue of the meaning of the special declaratory decisions received by the erased based on the point 8 of the ruling of the Constitutional Court no. U-I-246/02 in relation to claiming denied rights retroactively. The special declaratory decision confirming that the erased person had a permanent residence permit issued from the erasure onwards undoubtedly represents a legal basis for recognition of rights the person would be entitled to if her or his legal status remained intact.