



Številka: 214-191/2019/87

Ljubljana 22. 11. 2021

EVA /

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

[Gp.gs@gov.si](mailto:Gp.gs@gov.si)

**ZADEVA: Poročilo o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev – predlog za obravnavo**

**1. Predlog sklepov vlade:**

Na podlagi četrtega in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in 6. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02-popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21) je Vlada Republike Slovenije na .....seji dne ..... sprejela naslednji sklep:

1. Vlada Republike Slovenije se je seznanila s Poročilom o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev.
2. Vlada Republike Slovenije je ugotovila, da je Medresorska delovna skupina za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev prenehala z delovanjem.
3. Sklep o ustanovitvi Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev št. 01203-8/2019/5 z dne 18. 7. 2019, spremenjen s sklepoma Vlade Republike Slovenije št. 01203-8/2019/10 z dne 6. 2. 2020 in št. 01201-9/2020/3 z dne 24. 6. 2020, preneha veljati.

mag. Janja Garvas Hočevar  
v.d. generalnega sekretarja

Vročiti:

- Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije,
- Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje,
- Ministrstvu za notranje zadeve,
- Ministrstvu za notranje zadeve - Generalni policijski upravi,

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,</li> <li>- Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport,</li> <li>- Ministrstvu za javno upravo,</li> <li>- Ministrstvu za finance,</li> <li>- Ministrstvu za okolje in prostor.</li> </ul>		
<b>2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:</b>		
/		
<b>3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Franc Kangler, Ministrstvo za notranje zadeve, državni sekretar, vodja,</li> <li>- Cveto Uršič, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, državni sekretar, namestnik vodje</li> </ul>		
<b>3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:</b>		
/		
<b>4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:</b>		
/		
<b>5. Kratak povzetek gradiva:</b>		
<p>Vlada Republike Slovenije je 18. julija 2019 s sklepom št. 01203-8/2019/5 ustanovila Medresorsko delovno skupino za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev. MDS ugotavlja, da je problematika, zaradi katere je bila ustanovljena delovna skupina rešena oziroma se lahko glede na obseg še odprtih vprašanj rešuje znotraj posameznih resorjev. Glede na navedeno je podan predlog končnega poročila in zaključka dela.</p>		
<b>6. Presoja posledic za:</b>		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja</li> <li>- razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li> <li>- razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij</li> </ul>	NE
<b>7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: /</b>		
(Samo če izberete DA pod točko 6.a.)		
<b>7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: /</b>		
(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)		
<b>8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:</b>		
Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pristojnosti občin,</li> <li>- delovanje občin,</li> <li>- financiranje občin.</li> </ul>		NE
Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:		
- Skupnosti občin Slovenije SOS: NE		

- Združenju občin Slovenije ZOS: NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani /

**9. Predstavitev sodelovanja javnosti:**

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

NE

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave: .....

V razpravo so bili vključeni:

-

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano .....

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

**10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:**

DA

**11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:**

NE

**Aleš Hojs  
minister**

Priloge:

- Odpravek sklepa
- Poročilo o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev

## PRILOGA 1

Na podlagi četrtega in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in 6. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02-popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21) je Vlada Republike Slovenije na .....seji dne ..... sprejela naslednji sklep:

1. Vlada Republike Slovenije se je seznanila s Poročilom o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev.
2. Vlada Republike Slovenije je ugotovila, da je Medresorska delovna skupina za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev prenehala z delovanjem.
3. Sklep o ustanovitvi Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev št. 01203-8/2019/5 z dne 18. 7. 2019, spremenjen s sklepoma Vlade Republike Slovenije št. 01203-8/2019/10 z dne 6. 2. 2020 in št. 01201-9/2020/3 z dne 24. 6. 2020, preneha veljati.

mag. Janja Garvas Hočevar  
v.d. generalnega sekretarja

### Vročiti:

- Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije,
- Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje,
- Ministrstvu za notranje zadeve,
- Ministrstvu za notranje zadeve - Generalni policijski upravi,
- Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport,
- Ministrstvu za javno upravo,
- Ministrstvu za finance,
- Ministrstvu za okolje in prostor.

## PRILOGA 2

### **Poročilo o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev**

Vlada Republike Slovenije je 18. julija 2019 s sklepom št. 01203-8/2019/5 ustanovila Medresorsko delovno skupino za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev (v nadaljevanju: MDS). V delo MDS so vključeni Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za finance in Policija.

Naloge medresorske delovne skupine so:

1. proučitev problematike in priprava ukrepov, s katerimi se lahko prepreči prijava fiktivnih prebivališč posameznikov in njihovih otrok ter s tem povezano dodeljevanje denarnih socialnih pomoči in preostalih transferjev posameznikom in gospodinjstvom;
2. proučitev možnosti zaježitve tako imenovanih fiktivnih vpisov v vzgojno-izobraževalne ustanove;
3. proučitev zaostritve pogojev za zaposlovanje tuje delovne sile v Sloveniji;
4. priprava predlogov ukrepov za ureditev področja agencijskega dela.

MDS se je sestala na osmih skupnih sestankih (25. 7. 2019, 20. 08. 2019, 30. 8. 2019, 27. 9. 2019, 23. 12. 2019, 5. 10. 2020, 8. 12. 2020, 5. 10. 2021), na katerih je preučila problematiko fiktivnih prijav in njenih posledic, v zvezi s povezovanjem podatkov registrov ter uporabe podatkov o namembnosti in površini objekta, namenjeni bivanju, pa je izvedla tudi sestanke na tehnični ravni (11. 9. 2019, 6. 11. 2019 in 15. 10. 2020). Z Vmesnim poročilom Medresorske delovne skupine za proučitev problematike fiktivnih prijav prebivališč posameznikov in s tem povezano zlorabo socialnih transferjev se je Vlada Republike Slovenije seznanila s sklepom št. 02402-2/2020/4 z dne 6. 2. 2020.

Resorna ministrstva so identificirala težave po posameznih resorjih ter pripravila nabor že izvedenih ukrepov, MDS pa je oblikovala izhodišča za spremembe in dopolnitve zakona, ki ureja prijavo prebivališča, in sicer v smeri:

- ponovne uvedbe krajevne pristojnosti za prijavo prebivališča, saj upravne enote poznajo svoje območje, tako pa se zmanjša možnost fiktivne prijave oziroma izvedbe prijave na drugi upravni enoti, če posamezniku na prvi ne uspe;
- uvedbe površinskih normativov za število prijavljenih oseb glede na velikost uporabne površine stavbe, namenjene bivanju oziroma uporabne površine stanovanja v večstanovanjski stavbi;
- poenostavitve postopkov preverjanja resničnosti prijave, ki bodo omogočali takojšnjo izdajo zavrnilne odločbe (brez ugotovitvenega postopka) le na podlagi dejstva, da naslov, na katerega se posameznik želi prijaviti, nima stanovanjske namembnosti ali njegova uporabna površina glede na število že izvedenih prijav ni ustrezna.

*1. Proučitev problematike in priprava ukrepov, s katerimi se lahko prepreči prijava fiktivnih prebivališč posameznikov in njihovih otrok ter s tem povezano dodeljevanje denarnih socialnih pomoči in preostalih transferjev posameznikom in gospodinjstvom*

#### Uvodne ugotovitve

Ministrstvo za notranje zadeve je sistemsko problematiko fiktivnih prijav prebivališč zaznavalo zlasti pri tujih delavcih, ki so zaposleni pri slovenskih delodajalcih in napoteni na delo v tujino, in voznikih v mednarodnem prometu, ki na območju RS ne prebivajo, kljub temu pa prijavijo prebivališče zaradi pridobitve določenih pravic (registracije osebnega vozila, zdravstvenega zavarovanja, dovoljenja za stalno prebivanje in združevanja družine, pridobitve A1 obrazca).

Posamezne fiktivne prijave je zaznavalo tudi pri družinskih članih tujca, zaposlenega pri slovenskem delodajalcu, zlasti pri tujcih, ki imajo v RS urejen status in uveljavljajo pravico do združitve družine. Družinski člani namreč pridobijo dovoljenje za prebivanje, prijavijo prebivališče ter se vrnejo v izvirno državo, na podlagi prijavljenega prebivališča pa v RS pridobijo pravico do različnih socialno varstvenih prejemkov in zdravstvenega varstva.<sup>1</sup>

Tudi državljani, ki stalno prebivajo v tujini, s fiktivnim stalnim prebivališčem v RS ohranjajo rezidentstvo (davčne olajšave, navezanost na »dom« oziroma lastniško nepremičnino), fiktivna prebivališča pa prijavljajo tudi drugi posamezniki (tako državljani kot tujci), ki sicer prebivajo v RS. Predvsem ožji družinski člani, ki dejansko prebivajo skupaj, pa se prijavijo na različne naslove (zaradi pridobivanja socialnih transferjev, vpisa v vrtec oz. osnovno šolo) in posamezniki (sorodniki, bivši zakonci), ki ohranjajo prijavo na naslovu, kjer so prebivali zaradi bojazni, da bodo z novo prijavo na drugem naslovu izgubili lastninsko pravico na nepremičnini.

Prijava večjega števila oseb na naslovu se je ugotavljala zlasti pri tujih delavcih, ki dejansko prebivajo na naslovu (večje število pogradov v več sobah, izmenično spanje); tujih delavcih, ki ne prebivajo na naslovu (fiktivna prijava zaradi pridobivanja pravic) in pripadnikov romske skupnosti (fiktivna prijava na naslovu nepremičnine, saj v premičnini ali nepremičnini v kateri dejansko prebivajo, prijava ni mogoča, npr. le ta nima hišne številke).

Problematika fiktivne prijave prebivališč posameznikov in s tem povezana zloraba socialnih transferjev vpliva tudi na davčno področje, dejansko stanje pa je pomembno pri možnosti uveljavljanja posameznih davčnih ugodnosti oziroma izpolnjevanju pogojev v okviru davčnih zadev. Dejansko stanje prijave prebivališča posameznika vpliva na področje rezidentstva, na možnost uveljavljanja davčnih olajšav, na davek na premoženje, na zlorabo oprostitev plačila davka na motorna vozila in na problematiko zaposlovanja in dela na črno ter v tem okviru neplačevanja dajatev za osebe, ki so fiktivno prijavljene na določenih naslovih zgolj zaradi izpolnjevanja določenih administrativnih zahtev.

#### *Ukrepi resornih ministrstev, ki zmanjšujejo možnost fiktivnih prijav:*

*Ministrstvo za notranje zadeve:*

8. 10. 2013 je bila v register stalnega prebivalstva (v nadaljnjem besedilu: RSP) nameščena informacijska rešitev za pregled števila oseb oziroma prijav stalnih in začasnih prebivališč na določenem naslovu, ki omogoča uradni osebi, da ob prijavi prebivališča preveri število prijavljenih oseb na naslovu ter takoj uvede postopek preverjanja resničnosti prijave, če je na naslovu prijavljeno večje število oseb (sum, da gre za fiktivno prijavo). Ob izvajanju strokovnih nadzorov je bilo ugotovljeno, da se preverjanje ne izvaja ob vsaki prijavi, zato so bile upravne enote na dolžnost doslednega preverjanja števila že prijavljenih posameznikov, opozorjene. Od oktobra 2019 RSP omogoča tudi vpis opombe, ki je lahko relevantna za uradno osebo, ki izvaja

---

<sup>1</sup> Na prijavljeno stalno prebivališče so vezane pravica do denarne socialne pomoči, pravica do plačila prispevka za obvezno zavarovanje, pravica do varstvenega dodatka, pravica do izredne denarne socialne pomoči, pravica do subvencije najemnine in pravica do državne štipendije. Pravica do otroškega dodatka je vezana na prijavljeno prebivališče (stalno ali začasno), pri čemer mora otrok v Sloveniji tudi dejansko bivati. Pravica do subvencije malice in subvencije kosila je vezana zgolj na status šolajočega v RS.

prijave (takrat zlasti za primere, ko je ena upravna enota prijavo zavrnila, posameznik pa je v okviru odpravljene krajevne pristojnosti želel izvesti enako prijavo na drugi upravni enoti). V okviru nadgradnje RSP je Ministrstvo za notranje zadeve upravne enote pozvalo tudi k označbi opomb na objektih porušeni stavb ali stavb v propadu, ki še imajo hišne številke in na katere se želijo fiktivno prijavljati posamezniki.

Zakon o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16; v nadaljnjem besedilu: ZPPreb-1), ki se je začel uporabljati 13. 8. 2017, je določil nekatere nove zakonske vzvode, ki prispevajo k preprečevanju fiktivnih prijav, kot so: omejitev števila začasnih prebivališč na samo eno začasno prebivališče; dolžnost, da se ob prijavi navede resnične podatke, ki se potrdijo z lastnoročnim podpisom (navedba neresničnih podatkov je opredeljena kot prekršek); lastnik, solastnik ali stanodajalec, ki posamezniku dovoli bivati na naslovu, ne sme omejevati posameznikove prijavnne obveznosti na tem naslovu in sankcija, če prijavnno obveznost omejuje; pravica lastnika oziroma solastnika, da pridobi podatke o prijavah na naslovu svoje nepremičnine zgolj na podlagi dokazila o lastništvu oziroma solastništvu; razširitev kazenskih sankcij ter možnost izreka globe, ki je višja od najnižje predpisane.

V letu 2018 je ministrstvo za potrebe dela Policije pripravilo seznam naslovov v RS, na katerih je bilo prijavljenih več kot 20 posameznikov, enako tudi v juniju 2019, saj zlorabe iz naslova fiktivnih prijav v smislu kaznivih dejanj overitve lažne vsebine, obravnava tudi policija. Vsem upravnim enotam so bila tudi posredovana ustrezna navodila in usmeritve, ki se nanašajo na izvrševanje določb ZPPreb-1 in Zakona o tujcih, upravne enote so bile seznanjene tudi z aktivnostmi policije ter pozvane k kooperativnemu in odzivnemu sodelovanju s pristojnimi policijskimi enotami.

V oktobru 2019 je ministrstvo vsem upravnim enotam in Ministrstvu za zunanje zadeve (za potrebe dela diplomatskih predstavništva in konzulatov RS v tujini) posredovalo dopis o prijavnni obveznosti tujca ter naslovnike zaprosilo, da informacijo posredujejo vsem tujcem ob vročitvi dovoljenja za prebivanje. Informacijo je pripravilo z namenom na enostaven in razumljiv način informirati tujce glede prijavnne obveznosti v RS, saj je bilo ministrstvo opozorjeno na neenotno prakso dela upravnih enot in podajanja različnih informacij o obveznosti prijave. Informacija je bila dopolnjena v avgustu 2020.

Dne 24. 1. 2019 je bila objavljena Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-477/17, ki sprememljiva tolmačenja koncepta "stalno prebivališče (residence)" in "začasno prebivališče (stay)"<sup>2</sup> pri izdaji potrdila A1, ki ga potrebujejo delavci, napoteni na delo v druge države članice EU, izdaja le tega pa se ne pogojuje več s prijavljenim začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Posledično fiktivnih prijav, ki bi bile posledica pridobivanja A1 obrazca, ministrstvo ne zaznava več.

ZPPreb-1 je zasledoval cilj preprečevanja fiktivnih prijav, vendar izvodi glede na številne naslove, na katere je bilo prijavljenih večje število posameznikov, niso bili zadostni. Posledično je Ministrstvo za notranje zadeve, na podlagi izhodišč MDS, pripravilo spremembo zakonodaje s področja prijave prebivališča. **Novela Zakona o prijavi prebivališča** (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prijavi prebivališča, Uradni list RS, št. 36/21, v nadaljnjem besedilu: ZPPreb-1A) je bila sprejeta 3. marca 2021, uporabljati pa se je začela 27. junija 2021. Tega dne

---

<sup>2</sup> Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-477/17 z dne 24. 1. 2019 razlaga, da je koncept stalnega/časnega prebivališča treba tolmačiti enotno na območju celotne Evropske unije in ne glede na to kako pojma korelirata z nacionalnimi pojmi na tem področju oziroma ne glede na posamezen jezikovni prevod. Skladno s tem je na podlagi Uredbe 883/2004 treba koncept »stalno prebivališče« razumeti kot kraj, kjer oseba običajno prebiva, koncept »začasno prebivališče« pa kot kraj, kjer oseba zaradi opravljanja dela trenutno prebiva, nevezano na vrsto nacionalnega dovoljenja za prebivanje (začasno / stalno) ali prebivališče (prijavljeno / neprijavljeno).

se je začel uporabljati tudi Pravilnik o določitvi površinskih standardov za prijavo prebivališča (Uradni list RS, št. 67/21 in 120/21; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik), ki določa normativ uporabne površine dela stavbe za število prijavljenih oseb v posameznem stanovanju oziroma delu stavbe, namenjene nastanitvi.

Z ZPPreb-1A so bili zagotovljeni dodatni vzvodi za preprečevanje fiktivnih prijav, zlasti prijav večjega števila posameznikov na naslovih, kjer prebivanje takšnega števila oseb ni mogoče (poslovni prostori, ruševine, majhna kvadratura stanovanja ob večjem številu prijavljenih oseb inp). Kot pomemben element preprečevanja fiktivnih prijav se je ponovno uvedla krajevna pristojnost za prijavo prebivališča. Upravne enote namreč razmere na svojem območju poznajo, lažje sledijo prijavam, hkrati se ne more več zgoditi, da bi posameznik, ki s prijavo na eni upravni enoti ne uspe, to lahko izvedel na drugi.<sup>3</sup> Ob vsaki prijavi prebivališča uradna oseba po uradni dolžnosti preveri tudi podatek o dejanski rabi stanovanja oziroma dela stavbe, namenjene bivanju (npr. prijava na naslov s poslovno rabo ni več mogoča), uporabni površini in številu že prijavljenih oseb na tem naslovu. Podatki so iz evidenc Geodetske uprave RS na razpolago neposredno v RSP. Število fiktivnih prijav se zmanjšuje tudi zaradi možnosti zavrnitve prijave prebivališča v skrajšanem postopku, če pogoji za prijavo niso izpolnjeni (neustrezna raba, nedoločena hišna številka, večje število prijavljenih oseb glede na uporabno površino dela stavbe, posameznik ne predloži dokazila o pravici do prebivanja na naslovu), izjema velja za otroke in ožje družinske člane že prijavljenega posameznika. Upravna enota tako lahko v skrajšanem upravnem postopku z odločbo zavrne prijavo prebivališča, če posameznik, ki je prejel poziv k dopolnitvi vloge, ustreznega dokazila ne predloži (v roku osmih dni ne predloži dokazilo, da je pristopil k urejanju podatkov v evidencah Geodetske uprave RS oziroma ne predloži dokazila o pravici do prebivanja na naslovu oziroma v enem letu od predložitve dokazila, še vedno niso izpolnjeni pogoji za prijavo prebivališča). Število fiktivnih prijav zmanjšuje tudi s Pravilnikom določen normativ uporabne površine dela stavbe za število prijavljenih oseb v posameznem stanovanju, in sicer najmanj 8 m<sup>2</sup> uporabne površine na prijavljeno osebo, na naslovih stanodajalcev pa najmanj 6 m<sup>2</sup> uporabne površine na prijavljeno osebo, s čimer se onemogoča večje število prijav na naslovih, kjer prebivanje takšnega števila oseb ni mogoče (npr. 50 prijavljenih oseb v dvosobnem stanovanju z 30 m<sup>2</sup> uporabne površine). Površinski standardi ne veljajo za naslove delov stavb za posebne družbene skupine oziroma za posebne namene (stavbe za bivanje starejših, študentov in otrok, kot so dijaški in študentski domovi, domovi za starejše, domovi za terapevtske skupine, zavetišča za brezdomce, bivalne enote, namenjene začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, zavode za prestajanje kazni, prevzgojne domove, vzgojne zavode, zavode za usposabljanje oziroma njihove dislocirane oddelke, domove za skupnosti in druge stavbe, namenjene za izvajanje socialnih programov, ki vključujejo bivanje).

Zaradi prememb zakonodaje je Ministrstvo za notranje zadeve izvedlo obsežno nadgradnjo RSP<sup>4</sup>, s povezovanjem evidenc Geodetske Uprave RS (podatki o uporabni površini dela stavbe ter kvadraturi uporabne površine, oznaka naslovov za katere površinski standardi ne veljajo, transakcije postopka zavrnitve prijave, pravni akti, ki se tiskajo neposredno iz registra).

---

<sup>3</sup> Posameznik lahko vlogo odda tudi prek spleta (eUprava), vendar prijavo opravi upravna enota, na območju katere je naslov prijave.

<sup>4</sup> V RSP se vodijo, obdelujejo, hranijo in uporabljajo podatki o posameznikih zaradi spremljanja stanja in gibanja prebivalstva za potrebe državnih organov in drugih uporabnikov, ki te podatke potrebujejo za opravljanje predpisanih nalog, ter zaradi izvajanja statističnih in drugih raziskovanj, za katere imajo zakonsko podlago. RSP se z EMŠO povezuje s Centralnim registrom prebivalstva, kjer so pri vodenju postopkov različnim državnim organom hkrati dostopni ažurirani podatki o prijavah in odjavah prebivališč posameznikov. Podatki iz Centralnega registra prebivalstva se namreč preko distribucijske baze eCRP prenašajo več kot 1000 zunanji uporabnikom, med katerimi so ministrstva (ter organi v sestavi), inšpektorati, sodišča, centri za socialno delo, občine, porodnišnice, zapori ter drugi zunanji uporabniki, ki imajo zakonsko podlago za pridobivanje podatkov.



Upravne enote so od 27. 6. 2021 do 4. 11. 2021 uvedle 1.965 skrajšanih postopkov prijave prebivališča<sup>5</sup> (podatki razvidni v RSP na dan 4. 11. 2021 ob 9.30 uri). V reševanju je 2.079 postopkov preverjanja resničnosti prijave<sup>6</sup> in 6.229 postopkov ugotavljanja prebivališča<sup>7</sup> (podatki razvidni v RSP do 3. 11. 2021).

Zaznava se upad števila naslovov, na katerih je prijavljenih več kot 20 posameznikov. V enem letu (primerjava podatkov RSP na dan 19. 11. 2020 in 3. 11. 2021), se je število naslovov, na katerih ima stalno prijavo več kot 20 oseb zmanjšalo iz 301 na 231 (za 70), število naslovov z začasnimi prijavi pa iz 491 na 402 (za 89). Na teh naslovih se zmanjšuje tudi število skupaj prijavljenih oseb (4.178 manj prijavljenih posameznikov stalno in 2.467 manj posameznikov prijavljenih začasno).

NA DAN		št. naslovov	št. oseb
25.05.2018	več kot 20 prijav stalnega prebivališča	371	16.418
	več kot 20 prijav začasnega prebivališča	518	49.389
31.12.2019	več kot 20 prijav stalnega prebivališča	291	10.305
	več kot 20 prijav začasnega prebivališča	595	50.885
19.11.2020	več kot 20 prijav stalnega prebivališča	301	12.194
	več kot 20 prijav začasnega prebivališča	491	44.628
3. 11.2021	več kot 20 prijav stalnega prebivališča	231	8.016
	več kot 20 prijav začasnega prebivališča	402	42.161

Ministrstvo je ob pripravi zakonskih rešitev posebno pozornost namenilo tudi kategoriji napotenih tujih delavcev, zaposlenih v mednarodnem prometu, kjer so se rešitve usklajevale z Gospodarsko zbornico Slovenije in Obrtno-podjetniško zbornico Slovenije. Zbornici sta prejeli tudi podrobne informacije glede obveznosti prijave, pri čemer je bilo poudarjeno, da se tujce z dovoljenjem za prebivanje, ki v RS zaradi narave dela ne prebivajo (ni dejanske naselitve na naslovu v RS, zato tudi ni prijavne obveznosti skladno z ZPPreb-1), napotuje na prijavo gosta<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Če posameznik ne izpolnjuje pogojev za prijavo stalnega prebivališča, ker ne predloži dokazila, da ima pravico do prebivanja na naslovu; stanovanjski del stavbe, na katero posameznik prijavlja stalno prebivališče, nima določene hišne številke ali v večstanovanjskem delu stavbe ni določene številke stanovanja; del stavbe, na katero posameznik prijavlja stalno prebivališče, ni stanovanjski del stavbe oziroma ni namenjen nastanitvi; ali stanovanjski del stavbe oziroma del stavbe namenjene nastanitvi ne dosega površinskih standardov, določenih za prijavo prebivališča, ga upravna enota pozove, da v osmih dneh predloži dokazilo o pravici do prebivanja na naslovu, ki ga ne more preveriti sama, oziroma dokazilo, da je na geodetski upravi oddal vlogo za določitev hišne številke ali številke stanovanja oziroma vloži zahtevo za vpis stavbe v kataster stavb oziroma zahtevo za vpis sprememb podatkov katastra stavb (23. in 24. člen ZPPreb-1).

<sup>6</sup> Upravna enota uvede postopek preverjanja resničnosti prijave stalnega prebivališča, če iz podatkov ali dokazil, predloženih ob prijavi prebivališča, ali podatkov, s katerimi razpolaga upravna enota, izhaja dvom o njihovi resničnosti (22. in 24. člen ZPPreb-1).

<sup>7</sup> Upravna enota po uradni dolžnosti uvede postopek ugotavljanja prebivališča, če posameznik ne izpolni prijavne obveznosti ali če dvomi, da posameznik kljub njegovi izjavi na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča stalno prebiva. Ta postopek uvede tudi, če ga predlaga občina, na naslovu katere ima posameznik prijavljeno stalno prebivališče, ali občina, na območju katere posameznik prebiva (18. in 20. člen ZPPreb-1).

<sup>8</sup> Gost je po ZPPreb-1 oseba, ki se nastani pri gostitelju na območju Republike Slovenije (hotel, motel inp), zunaj naslova svojega stalnega ali začasnega prebivališča in po določbah tega zakona ne izpolnjuje pogojev za prijavo stalnega ali začasnega prebivališča na naslovu nastanitve.

Problematika na tem področju ostaja zgolj zaradi nezmožnosti registracije vozila. Ministrstvo za notranje zadeve že podalo predlog spremembe zakonodaje, ki je v pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo, in skladno s katerim bi se možnost registracije osebnega vozila pogojevala zgolj z dovoljenjem za bivanje, in ne tudi s prijavljenim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Hkrati je predlagalo tudi prilagoditve Registra motornih vozil.

S spremembami in dopolnitvami Pravilnika o načinu ugotavljanja zadostnih sredstev za preživljanje v postopku izdaje dovoljenja za prebivanje (Uradni list RS, št. 44/18, v nadaljnjem besedilu: Pravilnik) je Ministrstvo za notranje zadeve že v letu 2018 določilo novo obdobje izkazovanja izpolnjevanja pogoja zadostnih sredstev za preživljanje za tujca in njegove družinske člane (obdobje preteklih šest mesecev, prej preteklih treh mesecev), določeno je bilo tudi sodelovanje med upravno enoto in Finančno upravo RS. Zaradi sprememb davčne zakonodaje je bilo tudi spremenjeno izkazovanje zadostnih sredstev za tujce, ki nameravajo oziroma začnejo ali pa že opravljajo dejavnost samostojnega podjetnika posameznika in tujce, ki nameravajo oziroma začnejo ali pa že samostojno opravljajo dejavnost kot poklic. Zaradi preprečevanja nadaljnjih zlorab na tem področju je bila v letu 2021, v okviru **Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih** (Uradni list RS, št. 57/21; v nadaljnjem besedilu: ZTuj-2F), sprejeta ureditev, skladno s katero se povračila stroškov v zvezi z delom izključujejo iz obsega sredstev, s katerimi lahko tujec izkazuje zadostna sredstva za preživljanje. Ker so ta sredstva izplačana zaposlenemu za določen namen (za prehrano med delom, prevoz na delo itd.), zaradi česar je pričakovati, da jih tujec v ta namen tudi porabi, niso namenjena vzdrževanju družine in družinskih članov. V praksi je bilo namreč zaznanih več primerov, ko je delodajalec bodisi z začasnim dvigom plače, s (fiktivnim) prikazom povračila stroškov v zvezi z delom (predvsem dvigom potnih stroškov) tujcu fiktivno, za nekaj mesecev pred vložitvijo ali podaljšanjem vloge za izdajo oziroma podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, prikazal izplačilo nesorazmerno visokih potnih stroškov, ki pa so po izdaji dovoljenja za začasno prebivanje občutno znižali. V okviru ZTuj-2F so se na področju izkazovanja zadostnih sredstev za preživljanje, skladno s spremenjenim 33. in 36. členom zakona, dokazila, s katerimi lahko tujec izkazuje sredstva za preživljanje v postopku podaljšanja, izdaje nadaljnjega dovoljenja ali dovoljenja za stalno prebivanje, izenačila z dokazili, s katerimi se lahko ta pogoj izkazuje v postopku pridobitve prvega dovoljenja za prebivanje. Navedeno pomeni, da so se iz dokazil, s katerimi je lahko tujec izkazoval zadostna sredstva za preživljanje za podaljšanje ali izdajo nadaljnjega dovoljenja za prebivanje in izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, izključili prejemki, do katerih je tujec upravičen na podlagi zakona, ki ureja družinske prejemke in prejemki, do katerih je upravičen na podlagi zakona, ki ureja uveljavljanje pravic do javnih sredstev (npr. otroški dodatek, denarna socialna pomoč).

#### *Policija:*

Na podlagi preučitve problematike vezane na fiktivne prijave prebivališč v RS je bilo s strani Policije ugotovljeno, da posamezniki, ki prijavljajo fiktivno prebivališče, dejansko v večini primerov ne prebivajo na območju RS. Navedeni so bili večinoma vozniki v mednarodnem prometu, ki so zaposleni pri slovenskih delodajalcih in napoteni na delo v tujino ter družinski člani tujca, zaposlenega pri slovenskem delodajalcu (pridobivanje socialnih transferjev). Prav tako je bilo ugotovljeno, da je prihajalo do prijav večjega števila oseb na naslovu v primerih tujcev, ki so dejansko prebivali na naslovu in tudi teh, ki se na naslovih niso nahajali in bili le fiktivno prijavljeni.

Izkazalo se je, da izstopa problematika zlorabe socialnih transferjev, ki so kot posledico fiktivnih prijav izkoriščali tujci, ki so imeli urejen status v Republike Slovenije (RS) ter tako uveljavljali pravico do združitve družine.

Pri operativnem delu Policije je bilo v zadnjih letih zaznati množične zlorabe pri pridobivanju dovoljenj za prebivanje z namenom združitve družin (v večini primerov je šlo za državljane Kosova in BiH). Tujci so združevali družine s prikazovanjem lažnih dejstev oziroma z zavajanjem upravnega organa.

Policija je zaznala, da je pri izvedbi in organizaciji tovrstnih dejanj in zlorab vključenih več oseb, tako fizičnih kot pravnih oseb, delodajalcev. Ta dejanja so zelo specifična in se nanašajo na problematiko tujcev, ranljivih družin in v povezavi z zlorabo socialnih transferjev. Storilci za doseganje svojih ciljev pri izvrševanju kaznivih dejanj v postopkih pred upravnimi organi, uporabljajo različno ponarejeno dokumentacijo. V navedenih kriminalističnih preiskavah je bilo v večini primerov zaznati kazniva dejanja overitve lažne vsebine, ponarejanje listin ter druga gospodarska kaziva dejanja. Na pristojna okrožna državna tožilstva so bile podane kazenske ovadbe za kršitelje - delodajalce ter tudi tujce v postopku pridobitve ustreznih dovoljenj.

V zvezi izpostavljene problematike je Policija od ministra za notranje zadeve prejela Usmeritve in obvezna navodila za pripravo načrta dela policije v letu 2021, da mora okrepiti aktivnosti na področju tujske problematike. Temeljni namen naloge je v odkrivanju, preprečevanju ter v primeru kršitev, ustrezno obravnavanje problematike nezakonitega priseljevanja na območje RS in Evropske Unije. Poudarek je na identifikaciji kršitev s področja tujske problematike z vidika prijave prebivališč in drugih zlorab institutov, ki generirajo prekrške in uradno pregonljiva kazniva dejanja.

Na podlagi navedenega je bilo naročeno vsem Policijskim upravam (v nadaljnjem besedilu: PU) v RS, da se okrepijo aktivnosti in delovanje policistov v smeri identifikacije in zaznave vseh pojavnih oblik in izvršitve, tako prekrškov kot kaznivih dejanj. Prav tako je bilo potrebno okrepiti sodelovanje z upravnimi enotami na področju upravno notranjih zadev kot tudi okrepiti sodelovanje z inšpekcijskimi službami na področju tujske problematike (redni sestanki in načrtovanje skupnih aktivnosti).

Na nekaterih PU so se tako ustanovile tudi Delovne skupine po opisani problematiki in v skladu z njihovim delovanjem so potekale operativne aktivnosti na terenu. Končna letna analiza bo zaključena v začetku leta 2022.

Policija je v opredeljenem časovnem obdobju izvedla več aktivnosti vezanih na tujsko problematiko, in sicer je zaznala največ prekrškov na podlagi prijav prebivališča (826), sledijo poizvedbe glede ugotavljanja dejanskega prebivališča (468), število kršitev bivanja v nasprotju z namenom (319) in podala pobude za razveljavitev dovoljenj za prebivanje (250).

V navedenem obdobju je bilo obravnavanih skupaj 1031 kaznivih dejanj. Ugotavljamo, da so policisti na terenu obravnavali največ kaznivih dejanj Overitve lažne vsebine po 253. členu KZ-1 (410), sledijo kazniva dejanja Ponarejanja listin po 251. členu KZ-1 (244) in Zaposlovanja na črno po 199. členu KZ-1 (204). Zaznanih je bilo tudi več kaznivih dejanj Ponareditev ali uničenj poslovnih listin po 253. členu KZ-1 (97) ter Kršitev temeljnih pravic delavcev po 196. členu KZ-1 (54). Prav tako pa je bilo zaznanih nekaj 20 kaznivih dejanj Kršitev pravic iz socialnega zavarovanja.

Izvedene aktivnosti so bile v tem času pogojene z razglašeno epidemijo in s sprejetimi ukrepi za omejitev širjenja COVID-19, zato je prišlo do manjšega upada vseh opisanih ukrepov.

*Ministrstvo za okolje in prostor:*

Z namenom zaježitve poskusov fiktivnih prijav je Ministrstvo za okolje in prostor podalo pojasnila glede obstoječe zakonodaje povezane s površinskimi normativi ter nadalje oblikovalo osnovni predlog površinskih standardov oziroma kriterijev, s katerimi bi omejili pojave množičnih prijav prebivališča na isti naslov. V nadaljevanju je bilo zagotovljeno aktivno sodelovanje ministrstva pri pripravi Pravilnika o določitvi površinskih standardov za prijavo prebivališča, katerega sopolodpisnik je minister za okolje. S tehničnega vidika (širitve servisov v RSP) se je v sodelovanje z Ministrstvom za notranje zadeve pri pripravi novele Zakona o prijavi prebivališča vključevala tudi Geodetska uprava RS in sicer z vidika prostorskih podatkov (podatki o stavbah in njihovih delih, predvsem z vidika dejanske rabe in površine).

#### *Ministrstvo za finance:*

Na davčnem področju je bila v okviru reševanja problematike fiktivnih prijav prebivališč izpostavljena problematika na področju davka na motorna vozila (v nadaljnjem besedilu: DMV), ki je bila zaznana v praksi s strani FURS. Predstavljala je izkoriščanje položaja davčnih zavezancev z začasnim statusom v korist tretjih oseb, in sicer je šlo za zlorabo oprostitve plačila DMV iz naslova začasne preselitve (6. točka prvega odstavka 5. člena Zakona o davku na motorna vozila, Uradni list RS, št. 52/99, 2/04 – ZPNNVSM, 42/04, 47/06, 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUE, 9/10 in 40/12 –ZUJF; v nadaljnjem besedilu: ZDMV).

Ministrstvo za finance je izpostavljeno problematiko prijave fiktivnih prebivališč pri DMV zajezilo **z novim Zakonom o davku na motorna vozila** (21. in 23. člen; Uradni list RS, št. 200/2020; v nadaljnjem besedilu: ZDMV-1) v smeri, da za davčnega zavezanca, ki začasno uvozi ali vnese motorno vozilo v RS in uveljavlja oprostitvev plačila DMV, velja, da je dolžan plačati DMV v primeru, če takšno motorno vozilo proda ali ga brezplačno ali kako drugače odtuji v RS. Navedena oprostitvev se vpiše tudi v prometno dovoljenje motornega vozila, tako da v primeru odtujitve predmetnega vozila v RS registracijski organ ob vsakokratnem podaljšanju preveri, ali je bilo za to vozilo plačan DMV. Če bi se ugotovilo, da je vozilo odtujeno brez da bi bil zanj plačan DMV, registracijski organ takšnega motornega vozila ne sme registrirati na drugo osebo. Ministrstvo ocenjuje, da je z novim ZDMV-1 izpostavljeno problematiko zajezilo.

#### *Ministrstvo za javno upravo:*

Ministrstvo za javno upravo ugotavlja, da so predlogi, ki so bili podani s strani ministrstva z namenom razrešitve navedene problematike, v veliki večini upoštevani in realizirani.

Spremenjen je bil Zakon o prijavi prebivališča (v nadaljnjem besedilu: ZPPreb-1), ki v dokajšnji meri rešuje problematiko prijav tako imenovanih fiktivnih prebivališč posameznikov na naslove, ki niso namenjeni stanovanjski rabi oziroma nastanitvi in na naslove, kjer velikost uporabne površine evidentno ne omogoča prebivanja večjega števila oseb in sicer:

- ponovno je bila uvedena krajevna pristojnost za prijavo prebivališča, kar zmanjšuje možnost fiktivnih prijav,
- uvedeni so bili površinski standardi oziroma normativi za število prijavljenih oseb glede na velikost uporabne površine dela stavbe, namenjene bivanju oziroma uporabne površine stanovanja v večstanovanjski zgradbi,
- spremenjeni oziroma poenostavljeni so bili postopki preverjanja resničnosti prijave.

Navedeno v predhodnem odstavku je v posameznih upravnih enotah, ki poslujejo v urbanih, industrijskih in univerzitetnih središčih, terjalo nove oziroma dodatne kadrovske okrepitve, kar je bilo v določeni meri, z zaposlitvami za določen čas, realizirano takoj po sprejemu navedenih sprememb ZPPreb-1, trajne zaposlitve, torej dodatne kvote, pa bodo upravnim enotam na podlagi sprejetega SKN 2022/2023, ki upravnim enotam dodeljuje dodatnih 51 kvot, tudi iz

razloga učinkovitejšega vodenja upravnih postopkov na področju tujcev, realizirane po 1. 1. 2022.

Na področju tujcev je bila z uvedbo sistema avtomatičnega periodičnega preverjanja zadostnih sredstev za preživljanje v postopku podaljšanja oziroma izdaje dovoljenja za prebivanje, s povezavo Registra tujcev z evidencami, ki jih vodi davčni organ (spremembe Zakona o tujcih), razrešena tudi problematika zavajajočega prikazovanja zadostnih sredstev, na kar sta, na podlagi informacij, pridobljenih s strani upravnih enot, ki omenjene postopke vodijo na I. stopnji, opozarjali tudi članici MDS/predstavnici Ministrstva za javno upravo.

Na področju tujcev nerazrešena, kljub pozivom, da se le ta razreši oziroma v okviru sprememb Zakona o tujcih uredi, ostaja problematika vezana na neobstoje pravne podlage, ki bi upravnim enotam omogočala preverjanje izpolnjevanja šolskih obveznosti tujcev vključenih v srednješolske in visokošolske izobraževalne programe, ne samo pri podaji vloge tujca za združitev družine, temveč tudi po sprejemu odločitve. Članici MDS iz Ministrstva za javno upravo sta na podlagi informacij pridobljenih s strani upravnih enot, opozarjali na nemalo primerov, ko dijak oz. študent, med šolskim oziroma študijskim letom, šolanje oziroma študij opusti in se vrne v matično državo.

## *2. Proučitev možnosti zaježitve tako imenovanih fiktivnih vpisov v vzgojno-izobraževalne ustanove*

### Osnovno šolstvo

#### 1. Posledice fiktivnih prijav prebivališč staršev in otrok na področju predšolske vzgoje

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ugotavlja, da je pri priznavanju pravice staršev do subvencije znižanega plačila vrtca, v postopku odločanja pred pristojnimi centri za socialno delo (v nadaljnjem besedilu: CSD), treba določiti tudi občino, zavezanko za kritje subvencije vrtca. Določitev občine pa je vezana na stalno prebivališče staršev in otroka oz. v primeru tujcev, lahko tudi na začasno prebivališče. Težave v praksi nastanejo, ko imajo starši in otroci prijavljeno različno prebivališče. CSD-ji tako ugotavljajo številne primere različnih kombinacij prijavljenih prebivališč, ki so v nasprotju z določili, ki določajo obveznost prijave prebivališča.

#### 2. Posledice fiktivnih prijav prebivališč staršev in otrok na področju osnovne šole

Na področju osnovnošolskega izobraževanja Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ne zaznava problematike fiktivnih prijav, ki bi imele lahko posledice v zlorabah socialnih transferjev, saj je obisk osnovne šole obvezen. So pa fiktivne prijave lahko posledica želje po izbiri šolskega okoliša otroka, saj sta stalno in začasno prebivališče pri izbiri izenačena, kar lahko predstavlja težavo pri oblikovanju razredov (takšen pojav so zaznali predvsem na območju Ljubljane in Kopra). Vpis v osnovnošolsko izobraževanje poteka v skladu z Zakonom o osnovni šoli. Kriterij za vpis otroka oziroma vključitev učenca je stalno oziroma začasno prijavljeno prebivališče. V kontekstu vpisa sta obe prebivališči enakovredni, tako da šola glede na zakonsko diktacijo ne more in ne sme zavrniti vpisa otroka, ki ima na določenem naslovu v njenem šolskem okolišu urejeno začasno prebivališče. Nadzora nad dejanskim prebivanjem na naslovu stalnega oziroma začasnega prebivališča šola ni pristojna izvajati, saj ta del sodi v pristojni nadzor v skladu z ZPPreb-1 (postopki ugotavljanja prebivališča, ki jih vodijo upravne enote). Šolanje je torej neodvisno od prijave prebivališča, v praksi pa so možne tudi izjeme, ko starši otroku prebivališče šole urejajo in ga vpišejo v šolo, na območju katere se dejansko nahajajo.

### Srednješolsko izobraževanje

Noveli srednješolskih zakonov – Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI) in Zakona o gimnazijah (ZGim), ki sta bili sprejeti 2017, v primerjavi z do tedaj veljavnima ZPSI in ZGim omejujeta čas oziroma obdobje trajanje rednega izobraževanja v statusu dijaka in podrobno določata ter omejujeta vstopne pogoje glede na morebitno predhodno izobraževanje; na ta način onemogočata fiktivne vpise v srednješolsko izobraževanje.

Oba zakona tudi določata, da se dijaka za neopravičene odsotnosti od pouka, ki znašajo 35 ur v šolskem letu, lahko izključi iz šole. Presoja o izključitvi je v pristojnosti šole, saj avtomatizem ni in ne more biti v duhu vzgojnega delovanja in upoštevanja vseh okoliščin, zaradi katerih je mladostnik pogosto odsoten. Šola o neopravičenih odsotnostih lahko obvešča starše, nikakor pa ne centrov za socialno delo ali upravnih enot, saj za to ni nikakršne zakonske podlage in tudi utemeljenega razloga. V kolikor pa pride do izključitve, se dijaka izpiše iz šole.

#### 1. Izobraževanje odraslih za pridobitev srednješolske izobrazbe (izredno srednješolsko izobraževanje)

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ugotavlja, da so motivi in razlogi za fiktivni vpis odraslih v izredno srednješolsko izobraževanje različni in individualni. Na področju srednješolskega izobraževanja ministrstvo v zadnjih letih opaža pojav vpisovanja oziroma vključevanja udeležencev v izredno srednješolsko izobraževanje, katerega primarni cilj ni izobraževanje oziroma pridobitev srednješolske izobrazbe, temveč koriščenje socialnih pravic iz tega naslova. Po srednješolski zakonodaji udeležencem izrednega srednješolskega izobraževanja namreč pripadajo nekatere pravice enako kot dijakom rednega srednješolskega izobraževanja.

Izvajalci izrednega srednješolskega izobraževanja so v zadnjih šolskih letih opazili, da se v izredno srednješolsko izobraževanje vključujejo tujci, ki ne dosegajo znanja slovenskega jezika na osnovni ravni. Prav tako le ti tudi ne izkazujejo zanimanja, da bi se jezika naučili in se aktivno vključili v proces izobraževanja. Iz tega razloga izvajalci sumijo, da gre za umetno vključevanje v sistem izobraževanja z namenom pridobitve drugih dovoljenj.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je pripravilo pregled preveč vpisanih v izredno srednješolsko izobraževanje po šolah v posamezne programe, glede na soglasje ministrice k obsegu vpisa za šolsko leto 2019/2020. Ugotovljene kršitve šol je ministrstvo prijavilo na pristojni Inšpektorat za šolstvo in šport. Ministrstvo pripravlja nadgradnjo Centralne evidence udeležencev vzgoje in izobraževanja (v nadaljnjem besedilu: CEUVIZ), to je blokado, ki bo vezana na število mest iz soglasja k obsegu vpisa v šolskem letu. V pripravi je nov pravilnik o vpisu v izredno srednješolsko izobraževanje, ki naj bi postavil mejnike za vpise, da ne bo možno "hitro" prehajanje iz rednega v izredno izobraževanje in nazaj. Ministrstvo šole opozarja na spoštovanje predpisov.

Z vidika koriščenja pravic/ugodnosti za izredno vpisane pa bi bilo smiselno pogledati tudi predpise na drugih področjih. Izredno izobraževanje ureja Zakon o izobraževanju odraslih, ki določa tudi pravico do zdravstvenega varstva iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, in pravico do drugih ugodnosti ter pravic v skladu s posebnimi predpisi, če vpisani ni v delovnem razmerju, prijavljen kot brezposelna oseba ali se ne izobražuje v skladu s predpisi o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Po oceni ministrstva je področje ustrezno urejeno. Pri izobraževanju odraslih se enkrat letno izvajajo tudi evalvacijski razgovori, o usposabljanju pa se vodi tudi dokumentacija. Ministrstvo je izvedlo pregled organizacij za izobraževanje odraslih, njihove vpise ter podalo tudi več predlogov za inšpekcijski nadzor na tem področju.

### Višje strokovno izobraževanje

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je z novelo Zakona o višjem strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13; v nadaljnjem besedilu: ZVSI) vzpostavilo pravni okvir, da bi višje strokovne šole lahko preprečevale zlorabe in v največji možni meri odpravile pojav fiktivnih študentov višjega strokovnega izobraževanja. Ministrstvo izvaja ukrepe za omejitev navideznih vpisov v višješolskem izobraževanju tudi na področjih financiranja, zakonodaje, evidenc in nadzora nad vpisom. Opozoriti je treba, da lahko študent pravice in ugodnosti iz statusa uveljavlja največ tri leta (tretji odstavek 41. člena ZVSI), ne glede na to ali je študiral redno ali izredno. Študent, ki je vpisan že tri leta v študijski program visokega šolstva, se ne more več vpisati v redni višješolski študij. Prednost pri vpisu v redni študij pa imajo tisti, ki še niso bili vpisani v redni študij v višjem strokovnem ali visokošolskem izobraževanju v RS. Problem je izredni študij, kjer taka rešitev ni sprejeta. Morebitne prestroge omejitve lahko posežejo v ustavno pravico do izobraževanja, zato je potrebno problematiko reševati širše.

Tuji državljani se izobražujejo pod enakimi pogoji kot državljani RS, kadar se izobražujejo po načelu vzajemnosti ali če so sami ali vsaj eden od staršev ali skrbnikov ob vpisu rezidenti RS za davčne namene, sicer pa morajo plačati šolnino.

Pregled števila vpisanih tujih študentov v študijskem letu 2020/2021

Država	Število vpisanih		
	Redni	Izredni	Skupaj
BiH*	52	34	86
Črna gora	5	0	5
Kosovo*	7	8	15
Makedonija*	10	23	33
Srbija*	37	16	53
Skupaj	111	81	192
Hrvaška	6	8	14
Kazahstan	0	1	1
Rusija	0	23	23
Turčija	0	0	0
Ukrajina	0	11	11
ZDA	0	1	1
Skupaj	6	44	50
VSEH SKUPAJ	117	125	242

\* Tuji državljani držav, s katerimi ima Republika Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo o izobraževanju po načelu vzajemnosti.

V študijskem letu 2020/2021 se je vpisalo 242 tujih državljanov (2019/2020 -289, 2018/2019 - 186) od tega 117 na redni študij in 125 na izredni študij. Največ tujih študentov prihaja iz bivših republik Jugoslavije, s katerimi ima Republika Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo o izobraževanju po načelu vzajemnosti. V zadnjih letih pa beležimo tudi porast študentov iz Rusije in Ukrajine in sicer predvsem na izrednem študiju.

## Visoko šolstvo

Pojav fiktivnih vpisov na fakultete je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport res zaznalo v preteklosti, predvsem pri tujih državljanih. Spremembe zakonodaje v letih 2012 in 2016 (Zakon o visokem šolstvu) so določile, da se lahko državljanom RS in državljanom članic Evropske unije šolnina zaračuna, če imajo že doseženo izobrazbo, ki ustreza najmanj ravni izobrazbe, pridobljene po študijskem programu, v katerega so vpisani, oziroma še nimajo dosežene izobrazbe, ki ustreza najmanj ravni izobrazbe pridobljene po študijskem programu, v katerega so vpisani, in jim je prenehal status študenta v skladu s 70. členom tega zakona na prejšnjem študijskem programu. Sledijo tudi statistiki vpisov, na podlagi katere opažajo izboljšanja na tem področju. V povprečju je letno vpisanih 69.000 študentov, v študijskem letu 2020/2021 je bilo vpisanih 72.000, vendar je to posledica izrednega podaljšanja statusa zaradi interventnih ukrepov, dejansko pa bi bilo število vpisanih manjše.

Prijava za vpis v visoko šolstvo poteka preko ene enotne točke na portalu eVŠ. Postopki glede vpisa tujih študentov so v izhodišču enaki, kot za slovenske državljane. Osebni podatki se preverjajo s Centralnim registrom prebivalstva oziroma, če študent nima slovenskega EMŠO, jim ga ob vpisu določi visokošolski zavod. Režim študija je za vse študente enak. Visokošolski zavod ne sme izključiti študenta, če le-ta med letom ne opravlja študijskih obveznosti. Če študent ne zbere zadostnega števila kreditnih točk po ECTS za napredovanje v višji letnik izgubi status študenta, ker se ne more vpisati v novem študijskem letu.

## Dostop do uradnih evidenc MIZŠ s strani drugih ministrstev

V CEUVIZ, ki jo vodi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, in v katero vnašajo podatke o svojih udeležencih vzgojno-izobraževalni zavodi, so na voljo podatki o vseh vpisanih dijakih, njihovih izbranih šolah, programih in letnikih, ter datumi oz. trajanjem statusa (vključno z izpisanimi dijaki, tudi tistimi, ki so bili izključeni). CSD do teh podatkov dostopajo pri odločanju o socialnih transferih, za to imajo pravno podlago v Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Do podatkov bi lahko načeloma dostopale tudi upravne enote (v nadaljevanju UE), vendar za to v sedaj veljavni zakonodaji ni pravne podlage oziroma bi jo bilo treba urediti.

S predstavniki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je bil izveden sestanek v zvezi z možnostjo dostopanja CSD in UE do baz podatkov Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za potrebe njihovih postopkov po sistemu »zastavic« (dodelitve socialnih transferjev in prijav začasnih prebivališč). Glede na dejstvo da obstaja pravna podlaga, da Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti lahko pridobiva podatke o izpisu učencev in dijakov iz šol iz baze podatkov CEUVIZ, je v teku tehnična izvedba tega.

### *3. Proučitev zaostritve pogojev za zaposlovanje tuje delovne sile v Sloveniji*

Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je, kot pristojno ministrstvo za področje čezmejnega izvajanja storitev z napotnimi delavci, dopolnilo pravni okvir v Zakonu o čezmejnem izvajanju storitev, tudi za potrebe izvajanja 13. člena uredbe ES 883/2004 na način, da se poenoti zahteve po preverjanju upravičenosti oziroma primernosti izdaje A1 obrazca s ciljem zaščite delavcev in zamejevanja zlorab pri napotitvah v tujino (npr. na razpolago poslovni prostori in ostala infrastruktura za poslovanje družbe v oz. iz RS). Obenem bo ministrstvo v okviru pogajalskega procesa sprejemanja te zakonodaje naslovilo tudi vprašanje odprave možnosti plačevanja prispevkov od primerljive plače v RS, ki jo omogoča veljavna določba 2. odstavka 144 člena ZPIZ-2.



V tem trenutku je predlog novega zakona, ki ureja področje čezmejnega izvajanja storitev, v postopku usklajevanja med socialnimi partnerji in bo za obravnavo na Vladi RS predvidoma pripravljen do konca leta 2021.

#### 4. *Priprava predlogov ukrepov za ureditev področja agencijskega dela*

Agencijsko delo na trgu dela omogoča bistveno večjo fleksibilnost poslovanja slovenskih delodajalcev ter na drugi strani zagotavlja ustrezno raven zaščite delovno pravnih pravic delavcev. Temu pritrjujejo tudi izsledki opravljenih nadzorstvenih pregledov IRSD v podjetjih, ki so registrirana za opravljanje dejavnosti posredovanja dela delavca drugemu uporabniku. Glede na to, da se Republika Slovenija na trgu dela sooča s čedalje večjim pomanjkanjem ustrezne delovne sile, se slovenski delodajalci, v odsotnosti fleksibilnejše rešitve na področju zaposlovanja tujcev, poslužujejo različnih, tudi nezakonitih, praks za zagotovitev normalnega poslovanja svojega podjetja. Ena od identificiranih praks je tudi neustrezno oziroma nezakonito posojanje delovne sile, preko podjetij, ki za ta namen niso ustrezno registrirana ali pa za ta namen ni pridobila dovoljenja s strani pristojnega ministrstva za opravljanje te dejavnosti.

Z namenom stabilizacije ponudbe in povpraševanja po ustrezni delovni sili na slovenskem trgu dela Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ocenjuje, da bi s spremembo petega odstavka 7. člena Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljnjem besedilu: ZZSDT) država omogočila podjetjem, ki so registrirana za opravljanje dejavnosti posredovanja dela delavcev drugim uporabnikom, da poleg tujcev, ki že prebivajo v Republiki Sloveniji ali se zaposlujejo kot visokokvalificirani kadri, zaposlujejo tudi vse druge tujce, ki se zaposlujejo v poklicih, kjer Zavod RS za zaposlovanje ugotavlja deficit na slovenskem trgu dela. V tem oziru pristojno ministrstvo na podlagi sedmega odstavka 17. člena ZZSDT sprejema Odredbo o določitvi poklicev, v katerih zaposlitev tujca ni vezana na trg dela, s katero določi poklice, v katerih se tujci lahko zaposlujejo brez preverjanja kontrole trga dela, saj ustreznega kadra v evidenci brezposelnih oseb za opravljanje teh poklicev ni.

Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti tudi meni, da bi bilo potrebno morebitno sproščanje zaposlitev državljanov tretjih držav v tej dejavnosti uravnotežiti, saj se dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku v praksi ne izvaja v skladu z njenim namenom (v praksi gre pogosto za trajno zagotavljanje dela napotениh delavcev uporabniku, testiranje delavcev za namen zaposlitve in dejansko izvajanje dejavnosti posredovanja zaposlitev), ki se utemeljuje v začasnem zagotavljanju delavcev za namen fleksibilnosti, ko na trgu dela prihaja do povečanih potreb po delovni sili (iz različnih razlogov) – torej izrazito začasno naravo napotovanja delavcev k uporabnikom.

Ocenjuje se, da bi s to rešitvijo v veliki meri zmanjšali pritisk po ustrezni delovni sili na slovenskem trgu dela, saj bodo t.i. kadrovske agencije same aktivno iskale ter proaktivno zaposlovale te kadre in jih ponujale delodajalcem na slovenskem trgu dela (gre za osnovno obliko njihove dejavnosti). Obenem pa bo imela država še vedno možnost budnega spremljanja razmer na trgu dela ter ob pojavu spremenjenih okoliščin tudi možnost hitre reakcije oziroma spremembe odredbe, s katero se določajo poklici, katerih zaposlitev ni vezana na trg dela. Dodaten argument, po mnenju ministrstva, za sprejem te rešitve je tudi dejstvo, da IRSD pri nadzoru poslovanja teh podjetij ne ugotavlja večjih nepravilnosti, tuje agencije za posredovanje delovne sile, ki čezmejno izvajajo te storitve pa niso pod neposrednim nadzorom IRSD (npr. slovaška agencija Staminus).