

**Opravična št.:**

U-I-284/94

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1999:U.I.284.94

Akt:

Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97 in 50/98 - odl. US) (ZTuj), 1. odst. 16., 2. odst. 81. čl.

Izrek:

Zakon o tujcih je v neskladju z Ustavo, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosile za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, če tega niso storile, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo Republike Slovenije dokončna. Določba prvega odstavka 16. člena Zakona o tujcih ni v neskladju z Ustavo. Ugotovljeno neskladnost iz 1. točke izreka je zakonodajalec dolžan odpraviti v roku šest mesecev od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Do odprave ugotovljene neskladnosti iz 1. točke izreka se zoper državljanca druge republike nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije ne sme izreči ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena Zakona o tujcih, če je imel na dan plebiscita 23. 12. 1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in v Republiki Sloveniji tudi dejansko živi.

Evidenčni stavek:

Načela pravne države so kršena, ker zakon ni uredil prehoda pravnega statusa državljanov drugih republik, ki so imeli v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in so na njenem ozemlju tudi dejansko živeli, v status tujca.

Ker zakon v prehodnih določbah ne ureja nadaljnega prebivanja državljanov drugih republik kot tujcev v Republiki Sloveniji, je kršeno načelo varstva zaupanja v pravo kot eno izmed načel pravne države.

Državljanom drugih republik, ki so zakonito živeli na ozemlju Slovenije in imeli prijavljeno stalno prebivališče, zakon njihovega prehodnega položaja ni uredil in s tem povzročil, da so bili v slabšem položaju kot tisti tujci, ki so imeli ta status že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije. Ker za opisano razlikovanje ni mogoče najti stvarno utemeljenega razloga, pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb tudi kršitev ustavnega načela enakosti.

Geslo:

Določitev izvršitve odločbe Ustavnega sodišča.

Rok zakonodajalcu za odpravo neustavnosti (48. čl.).

Državljanstvo, pogoji za pridobitev, dovoljenje za stalno prebivanje.

Pravice tujcev.

Načelo enakosti pred zakonom.

Načelo varstva zaupanja v pravo.

Načelo pravne države.

Ustavno sodišče, apelativna odločba Ustavnega sodišča.

Pravne praznine (opustitev zakonskega urejanja).

Državljanji (bivših) drugih republik, status.

Dovoljenje za stalno prebivanje.
Pravni položaj državljanov drugih republik prejšnje SFRJ.
Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava: 2., 13. in 2. odst. 14. čl.

Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL), 13. čl.

Mednarodni pakt, 12. čl.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), 8. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21., 2. odst. 40., 48. čl.

Opomba:

K obravnavani zadevi sta bile s sklepom Ustavnega sodišča pridruženi zadevi št. U-I-71/95 z dne 17. 6. 1998 in št. U-I-185/97 z dne 11. 6. 1998 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:



[U-I-284-94_Sklep.pdf](#)



[U-I-284-94_LM Ude.pdf](#)



[U-I-284-94_odločba.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-284/94

24.6.1998

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Blagoja Mikovića iz Ljubljane in Vojislava Tomića iz Ljubljane na seji dne 24. junija 1998

s k l e n i l o :

1. Pobuda Blagoja Mikovića za začetek postopka za oceno ustavnosti 17. in 18. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I in 44/97) se zavrže.
2. Pobuda Blagoja Mikovića za začetek postopka za oceno ustavnosti 10., 11. in 12. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91, 38/92 in 13/94) se zavrže.
3. Pobuda Blagoja Mikovića za začetek postopka za oceno ustavnosti 13. in 15. člena Zakona o tujcih se zavrne.
4. Pobuda Vojislava Tomića za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva (Uradni list SRS, št. 6/83, 26/90 in Uradni list RS, št. 11/91) se zavrne.
5. Pobuda Blagoja Mikovića in Vojislava Tomića za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena Zakona o tujcih se sprejme.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik Blagoje Miković je dne 14.11.1994 pri Ustavnem sodišču podal vlogo, v kateri daje "privatno pobudo za spremembo Zakona o tujcih (v nadaljevanju: ZTuj) in Zakona o državljanstvu RS (v nadaljevanju: ZDRS) ter ustavno pritožbo proti Vladi RS, upravnim organom Ministrstva za notranje zadeve in pravosodnim organom Republike Slovenije glede problematike vojaških stanovanj". V pobudi predlaga naj se črta beseda "lahko" v zakonskem besedilu 14., 15., 16., 17. in 18. člena ZTuj in v zakonskem besedilu 10., 11. in 12. člena ZDRS. Meni, da upravni organi zaradi te besede razlagajo zakonske določbe tako, kot da pri odločanju niso vezani na noben zakon. Navaja, da mu je omejena pravica do izbire prebivališča iz 32. člena Ustave, ker je moral ponovno zaprositi za bivanje v Sloveniji, namesto da bi mu priznali status tujca s stalnim prebivališčem.

Poudarja, da ne razume, zakaj mu upravni organi pri tem delajo težave, ga prisiljujejo, da išče osebne dokumente v Srbiji, saj v Sloveniji živi neprekinjeno in legalno že od leta 1972 kot "republiški tujec". V tistem delu vloge, ki jo imenuje ustavna pritožba, pobudnik navaja, da jo vlaga zaradi težav, ki jih ima zaradi stališča Vlade in pravosodnih organov, da je Republika Slovenija dne 25.6.1991 postala lastnik vojaških stanovanj na podlagi Uredbe o zemljiškoknjižni izvedbi prenosa nepremičnin bivše SFRJ na Republiko Slovenijo.

2. Pobudnik Vojislav Tomić v pobudi z dne 28. 4. 1995 in njeni dopolnitvi z dne 1.6.1995 (U-I-71/95) ter v pobudi z dne 7.7.1997 navaja, da so pojasnila Ministrstva za notranje zadeve št. 0012/ - 252/96 - 95 z dne 1.4.1995, da je na podlagi 81. člena ZTuj dne 26.2.1992 postal tujec in da mu je tega dne prenehala veljati prijava stalnega prebivališča na podlagi Zakona o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva, v nasprotju s Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Ustavo. Kljub temu, da so pobudnikove vloge obširne in težje razumljive, je iz njih nedvoumno mogoče razbrati, da izpodbija 81. člen ZTuj, ki daje status tujca državljanom bivše Jugoslavije in določbe Zakona o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva, na podlagi katerih naj bi se državljanom bivše Jugoslavije po uradni dolžnosti izbrisala prijava stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Meni, da so izpodbijane določbe v nasprotju s 1., 2., 5., 13.,14., 15., 25. in 125. členom Ustave ter s točko III.

Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Poudarja, da pripadniki drugih narodov bivše Jugoslavije niso bili nikoli tujci v Republiki Sloveniji in da bi moralo biti v skladu s 25. členom Ustave zoper odločitve o prenehanju stalnega prebivališča dovoljeno pravno sredstvo.

3. Ustavno sodišče je navedene pobude združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

B. - I.

4. Iz vsebine pobude Blagoja Mikovića, zlasti pa iz njenih prilog, je razvidno, da dejansko izpodbija pravni položaj, v katerem se je znašel zaradi uporabe 81. in 16. člena ZTuj, s tem ko ni zaprosil za državljanstvo RS, ampak se je odločil, da bo v Sloveniji še naprej prebival kot tujec. Pobudnik ima torej predvsem pravni interes za izpodbijanje prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj. Pobudnik izpodbija druge določbe ZTuj in določbe ZDRS o pridobitvi državljanstva z naturalizacijo, ker meni, da besede "lahko" v izpodbijanih določbah pooblašajo upravne organe, da odločajo po svoji volji, neodvisno od zakona. Ker je pobudnik imel v času vložitve pobude status tujca z začasnim dovoljenjem za prebivanje, mu je potrebno priznati pravni interes za izpodbijanje določb 13. in 15. člena ZTuj, ki se nanašata na začasno prebivanje. Prav tako ima pobudnik pravni interes za izpodbijanje 16. člena, ki ureja pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, ker pobudnik

meni, da bi upravni organi morali urediti njegov pravni položaj tako, da bi mu izdali dovoljenje za stalno prebivanje.

Pobudnik pa nima pravnega interesa za izpodbijanje 17. člena (dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje otroku do 18. leta starosti ali zakoncu tujca, ki ima stalno ali začasno dovoljenje ne glede na pogoje, ki jih določata 13. in 16. člen zakona) in 18. člena, ki ureja začasno prebivanje iz humanitarnih razlogov. Člen 14 ne določa pooblastila po prostem preudarku organom, kot zmotno meni pobudnik, ampak samo določa, da obstajata dve vrsti dovoljenj za prebivanje - za začasno prebivanje in za stalno prebivanje - zato ga iz razloga, ki ga uveljavlja pobudnik, ni mogoče izpodbijati. Pobudnik tudi nima pravnega interesa za izpodbijanje določb ZDRS, saj v svoji pobudi sam izjavlja, da ni podal vloge za pridobitev državljanstva. Ker pobudnik nima pravnega interesa za izpodbijanje 17. in 18. člena ZTuj ter 10., 11. in 12. člena ZDRS, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo. Na podlagi drugega odstavka 162. člena Ustave in 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) lahko pobudnik vloži pobudo za začetek postopka le tistih določb, ki neposredno posegajo v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj.

5. Ustavno sodišče ni obravnavalo tistega dela pobude, ki jo pobudnik označuje kot ustavno pritožbo proti Vladi, upravnim organom Ministrstva za notranje zadeve in pravosodnim organom Republike Slovenije glede problematike vojaških stanovanj.

Pobudnik v svoji vlogi ne izpodbija konkretnega posamičnega akta državnega organa, ampak izraža mnenje, da so stališča Vlade in pravosodnih organov v zvezi z vojaškimi stanovanji, ki so bila dodeljena v spornem času, v nasprotju s Skupno deklaracijo - Brionsko deklaracijo - (Uradni list RS št. 5/91). Pobudnik je v zvezi s pridobitvijo stanovanjske pravice na stanovanju, ki mu je bilo dodeljeno z odločbo Komande garnizona v Ljubljani z dne 9.9.1991, vložil posebno ustavno pritožbo zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. II Ips 78/95 z dne 11.7.1996 v zvezi s sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 31/94 z dne 6.7.1994 ter sodbo Temeljnega sodišča v Ljubljani št. V P 639/94-14, prav tako pa tudi pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o upravljanju z vojaškimi nepremičninami (Uradni list RS, št. 70/95). Ustavno sodišče pobudnikove ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo s sklepom št. U-I-303/96 z dne 28.5.1997, pobudo za presojo Uredbe o upravljanju z vojaškimi nepremičninami pa je zavrnilo kot očitno neutemeljeno s sklepom št. U-I-305/95 z dne 25.4.1996. Upoštevajoč navedeno Ustavno sodišče ni posebej odločalo o tistem delu pobude, ki ga pobudnik označuje kot ustavno pritožbo.

B. - II.

Člena 13 in 15 Zakona o tujcih

6. ZTuj v drugem odstavku 13. člena našteva primere, v katerih lahko tujec, ki želi prebivati na območju Slovenije dlje, kot je to določeno v prvem odstavku 13. člena, pridobi dovoljenje za začasno prebivanje. Ti primeri so:

- da je prišel v Slovenijo zaradi šolanja, zaposlitve, zdravljenja, opravljanja kakšne poklicne dejavnosti,
- da je sklenil zakonsko zvezo z državljanom RS,

- da ima na območju države nepremično premoženje,

- da uživa pravico, ki izvira iz dela v državi,

- da ima drug upravičen razlog, zaradi katerega bi bilo njegovo daljše prebivanje v državi potrebno.

Iz besedila 13. člena izhaja, da ima pristojni upravni organ pravico do odločanja po prostem preudarku.

Izpodbijana določba 15. člena pomeni le konkretizacijo 13. člena. V prvem odstavku določa, da se dovoljenje za začasno prebivanje izda z veljavnostjo enega leta (izjemoma krajše odvisno od veljavnosti potne listine). Pooblastilo, ki ga izpodbija pobudnik, je določeno v drugem odstavku, ki določa, da se dovoljenje za začasno prebivanje lahko podaljša. Tudi to pooblastilo je potrebno razlagati v okviru 13. člena. Pomeni, da zakonodajalec časovno ni omejil začasnega prebivanja v državi, ampak ga je možno podaljševati, seveda če obstajajo pogoji iz 13. člena zakona.

7. Zakonodajalec lahko da pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, kadar ne more vnaprej predvideti vseh možnih dejanskih položajev, ki lahko nastanejo na določenem področju pravnega urejanja. Nedvomno je tako področje tudi pravno urejanje primerov, ki bi opravičevali izdajo dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje. Vendar pa pooblastilo za odločanje po prostem preudarku ne pomeni, da lahko upravni organ odloči po svoji volji, kot zmotno meni pobudnik, in da bi upravni organ pri tem odločanju lahko ravnal pravno nevezano.

Načelo vezanosti uprave na zakon določa izrecno Ustava v 120. členu, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Meje odločanja po prostem preudarku posebej ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 - prečiščeno besedilo - v nadaljevanju: ZUP). V drugem odstavku 4. člena določa, da mora upravni organ izdati odločbo v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je bilo pooblastilo dano.

Zoper odločbe, izdane na podlagi zakonskega pooblastila za odločanje po prostem preudarku, so dovoljena vsa pravna sredstva in pritožbeni organ bo presojal, ali je prvostopni organ odločil v skladu z danim pooblastilom.

8. Tujec z začasnim ali stalnim dovoljenjem za prebivanje se lahko prosto giblje na ozemlju države in si prosto izbere prebivališče. Tujec lahko v času veljavnega dovoljenja za prebivanje zapusti državo in se vanjo tudi vrne. Izpodbijani določbi v ničemer ne posegata v pravico do svobode gibanja, določeno v prvem odstavku 32. člena Ustave. Za določitev pogojev za pridobitev dovoljenja za začasno in stalno prebivanje pa je imel zakonodajalec izrecno pooblastilo v tretjem odstavku 32. člena Ustave, ki določa, da se tujcem na podlagi zakona lahko omeji vstop v državo in čas bivanja v njej. Ko se tujec na podlagi dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje oziroma potrdila o vloženi prošnji za začasno prebivanje (tretji odstavek 13. člena) nahaja v državi, njegovega prostega gibanja in izbire prebivališča, odhajanja iz države in vračanja v državo praviloma ni dopustno omejevati. To mu zagotavlja prvi odstavek 32. člena Ustave, ki pravi, da se lahko vsakdo, ne samo državljan Republike Slovenije, prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne.

Izjemo določa 22. člen ZTuj, ki dovoljuje, da Vlada z odlokom omeji ali prepove gibanje na določenem območju ali prepove stalno ali začasno prebivanje v določenih krajih iz razlogov javnega reda.

9. Ker je torej očitno, da določbe ZTuj, s tem ko dajejo pristojnim upravnim organom pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ne omejujejo pravice do svobode gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave, katere kršitev uveljavlja pobudnik, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu kot neutemeljeno zavrnilo.

10. Ustavno sodišče je kot očitno neutemeljeno zavrnilo tudi pobudo Vojislava Tomića v tistem delu, v

katerem izpodbija Zakon o evidenci nastanitve občanov in registru prebivalstva (v nadaljevanju: ZENO). Pobudnik izpodbija navedeni zakon, ker ga v zvezi z njegovim izbrisom iz registra stalnega prebivalstva navaja odločba Upravne enote Ljubljana št. jr 211/5 - 97 z dne 9.4.1997 in pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve št. 0012/6 -252/96 z dne 13.4.1995, ki ju pobudnik prilaga svoji pobudi.

Pobudnik izpodbija navedeni zakon, ker meni, da mu ne bi smela prenehati veljati njegova prijava stalnega prebivališča v Sloveniji na podlagi tega zakona in ga upravni organi ne bi smeli uporabiti, ker ne določa izbrisa iz registra po uradni dolžnosti. Ker je Ustavno sodišče v postopku preizkusa ugotovilo, da je do izbrisa pobudnikovega stalnega prebivališča v registru prebivalstva prišlo le zaradi uporabe prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj in ne izpodbijanega ZENO, ki pobudnikovega pravnega položaja sploh ne ureja, je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZENO zavrnilo (točka 4 izreka).

B. - III.

Prvi odstavek 16. člena in drugi odstavek 81. člena ZTuj

11. Oba pobudnika izkazujeta pravni interes za izpodbijanje prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj.

Iz pobude in prilog je razvidno, da je pobudniku Blagoju Mikoviću na podlagi 81. člena ZTuj prenehalo stalno prebivališče na Jakčevi ulici 28 v Ljubljani dne 26.2.1992 in so tega dne zanj pričele veljati določbe ZTuj. Nadalje je razvidno, da je pobudnik uredil svoje bivanje pri Mestnem sekretariatu za notranje zadeve v Ljubljani dne 16.9.1992 z veljavnostjo do 22.10.1993 (potrdilo iz registra stalnega prebivališča in evidence stalno oziroma začasno prijavljenih tujcev št. 10/3-11656/93 z dne 24.5.1993, odgovor Mestnega sekretariata za notranje zadeve v Ljubljani pobudniku z dne 7.6.1993). Pobudnik Vojislav Tomić je v času vložitve prve pobude imel pravni interes za izpodbijanje 81. člena ZTuj. Drugo pobudo je pobudnik vložil v času, ko je bil že sprejet v državljanstvo Republike Slovenije na podlagi 10. člena ZDRS. Iz odločbe Ministrstva za notranje zadeve z dne 20.6.1997, ki jo pobudnik prilaga svoji drugi pobudi, je razvidno, da je pobudnik zahteval, da se mu prizna stalno prebivališče na naslovu Ljubljana, Majaronova 18, neprekinjeno od 24.8.1964 dalje. Iz odločbe je razvidno, da je bil pobudnik za čas od 26.2.1992 do 1.7.1996 po uradni dolžnosti izločen iz registra stalnega prebivalstva Upravne enote Ljubljane. Kljub pridobitvi državljanstva RS pobudniku ni mogoče odreči pravnega interesa za izpodbijanje predpisov, ki mu do sprejetja v državljanstvo niso priznavali stalnega prebivališča na ozemlju Republike Slovenije. Dejstvo, da se mu ne priznava stalno prebivališče pred sprejemom v državljanstvo, lahko vpliva na morebitno uveljavljanje določenih pravic, ki so vezane na stalno prebivališče, kot npr. varstveni dodatek na podlagi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.¹

12. Člen 81 ZTuj pomeni prehodno določbo, ki posebej ureja položaj državljanov SFRJ, ki so bili v času osamosvojitve Slovenije državljani drugih republik. Prvi odstavek ureja veljavnost ZTuj v primeru, ko državljani SFRJ, ki so državljani druge republike, zaprosijo za državljanstvo RS (v roku šest mesecev) po 40. členu ZDRS. Določa, da njegove določbe ne veljajo za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, do dokončnosti odločbe v upravnem postopku za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije. Drugi odstavek ureja veljavnost ZTuj v primerih, ko državljani SFRJ, ki so državljani druge republike, ne zaprosijo za državljanstvo Republike Slovenije po prvem odstavku ali pa jim je bila izdana negativna odločba glede sprejema v državljanstvo Republike Slovenije. V drugem odstavku je za take primere določeno, da začnejo veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije (26.2.1992) ali z dnem izdaje dokončne odločbe o nesprejemu v državljanstvo Republike Slovenije.

13. Prvi odstavek 16. člena ureja pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Po tej določbi se dovoljenje za stalno prebivanje lahko izda tujcu, ki najmanj tri leta (po Noveli ZTuj osem let) prebiva na območju Republike Slovenije na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 13. člena (pogoji za začasno prebivanje), ki opravičujejo stalno prebivanje na območju Republike Slovenije.

Dobesedna razlaga navedene določbe ni omogočala, da bi osebe iz drugega odstavka 81. člena na njeni podlagi lahko pridobile dovoljenje za začasno prebivanje.

14. Iz odločb pristojnih upravnih organov, Ministrstva za notranje zadeve, ki jih prilagata pobudnika, in odločb Vrhovnega sodišča, izdanih v upravnih sporih, je razvidno, da sta se opisani določbi prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj v praksi uporabljali tako, da so bile te osebe izenačene s tujci, ki so šele prišli na območje Republike Slovenije z veljavnim potnim listom in vizumom in ki želijo prebivati na območju Slovenije "dlje", kot jim to dovoljujejo izdani vizumi. Na podlagi drugega odstavka 13. člena so morali zaprositi za dovoljenje za začasno prebivanje. Tako je Vrhovno sodišče v sodbi št. U 559/92 - 4 navedlo: "Za državljane SFRJ, ki niso zaprosili za državljanstvo Republike Slovenije v zakonitem roku ali jim je bila izdana negativna odločba, so pričele veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo oziroma do izdaje dokončne odločbe. Za državljane SFRJ, ki so tako postali tujci šele po preteku teh rokov, je glede na opisano zakonsko ureditev pomembno le to, ali so tri leta neprekinjeno prebivali v Sloveniji, preden so zanje začele veljati določbe tega zakona. Za tožnika je bilo tako pomembno le triletno neprekinjeno prebivanje od takrat, ko je bila njegova vloga za sprejem v državljanstvo zavržena in ne za ves preostali čas, ki ga je preživel pred tem v Sloveniji." Takšni osebi je bilo s tem onemogočeno, da bi pridobila dovoljenje za stalno prebivanje po poteku že navedenih rokov (dne 26.2.1992 ali z dnem dokončnosti odločbe o nesprejemu v državljanstvo), ker določbe 16. člena kakor tudi določbe 81. člena niso urejale posebej položaja oseb iz drugega odstavka 81. člena v zvezi s pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje. To je v praksi pomenilo, da so navedene osebe lahko zaprosile za dovoljenje za stalno prebivanje šele potem, ko so najmanj tri leta (po zadnji noveli ZTuj - osem let) prebivale na območju Republike Slovenije na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje (drugi odstavek 13. člena ZTuj).

15. Določbi prvega odstavka in drugega odstavka 81. člena ne določata, katere določbe ZTuj naj se uporabijo za osebe, ki se znajdejo v položaju, opisanem v drugem odstavku 81. člena. Prav tako ničesar ne določata o izbrisu stalnega prebivališča državljanov SFRJ, ki imajo državljanstvo druge republike, pa imajo prijavljeno stalno prebivališče na ozemlju Republike Slovenije. Izpodbijane določbe popolnoma prezrejo dejstvo, da je večina teh oseb več let stalno prebivala na ozemlju Republike Slovenije. Prav nasprotno pa je v tretjem odstavku 82. člena zakonodajalec stalno prebivanje upošteval pri tujcih, ki so imeli dovoljenje za stalno prebivanje po prejšnjem zveznem Zakonu o gibanju in prebivanju tujcev. Določil je, da dovoljenje za stalno prebivanje velja še naprej, če so imeli ob uveljavitvi ZTuj stalno prebivališče na območju Republike Slovenije. Iz navedenega sledi, da je zakonodajalec določeno okoliščino - stalno prebivališče - upošteval pri osebah, ki so že pred osamosvojitvijo Slovenije bile tujci, da pa tega ni storil pri osebah, ki do osamosvojitve Slovenije niso imele položaja tujca - pri državljanih SFRJ, ki niso imeli slovenskega državljanstva, ampak državljanstvo kakšne druge republike v okviru prejšnje države. Predvsem se postavlja vprašanje, ali se je določba prvega odstavka 16. člena v praksi pravilno razlagala, glede na dejstvo, da je bil ZTuj sprejet v sklopu predpisov, ki so omogočili osamosvojitve Slovenije, in da je v Ustavnem zakonu za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I) v 13. členu prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji bilo tista odločilna okoliščina, na podlagi katere so bili do pridobitve državljanstva po 40. členu ZDRS državljani drugih republik izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije.

16. Ustavno sodišče je sprejelo pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj, da bi ocenilo, ali je izpodbijana zakonska ureditev v skladu z načelom pravne države (2. člen Ustave), ki zahteva, da predpisi uredijo pravna razmerja popolno in v celoti. Nadalje bo Ustavno sodišče presojalo izpodbijani določbi tudi v okviru določbe 14. člena Ustave. Postavlja se vprašanje, ali z izpodbijanima določbama ni kršeno tudi načelo enakosti, s tem ko pri urejanju ne upošteva pomembne osebne okoliščine - stalnega prebivališča na ozemlju Republike Slovenije.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 25. in tretjega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnici in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, Franc Testen, dr. Dragica Wedam - Lukić in dr. Boštjan M. Zupančič. Točko 1, 2, 3 in 4 sklepa je sprejelo soglasno, točko 5 pa s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jerovšek.

P r e d s e d n i k :
dr. Lovro Šturm

Opomba:

[1] 163. člen ZPIZ določa, da imajo pravico do varstvenega dodatke užívalci, starostne, predčasne, invalidske in družinske pokojnine s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji.

U-I-284/94

4. 2. 1999

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Blagoja Mikovića in Vojislava Tomića iz Ljubljane, na seji dne 4. februarja 1999

o d l o č i l o :

1. Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97 in 50/98 - odl. US) je v neskladju z Ustavo, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosile za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, če tega niso storile, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo Republike Slovenije dokončna.

2. Določba prvega odstavka 16. člena Zakona o tujcih ni v neskladju z Ustavo.

3. Ugotovljeno neskladnost iz 1. točke izreka je zakonodajalec dolžan odpraviti v roku šest mesecev od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do odprave ugotovljene neskladnosti iz 1. točke izreka se zoper državljana druge republike

nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije ne sme izreči ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena Zakona o tujcih, če je imel na dan plebiscita 23. 12. 1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in v Republiki Sloveniji tudi dejansko živi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-284/94 z dne 24. 6. 1998 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena Zakona o tujcih (v nadaljevanju: ZTuj), da bi ocenilo, ali je izpodbijana zakonska ureditev v skladu z načelom pravne države (2. člen Ustave) in z načelom enakosti (14. člen Ustave). V postopku preizkusa pobud je ugotovilo, da 81. člen ZTuj ne ureja natančno položaja državljanov SFRJ, ki so bili v času osamosvojitve Slovenije državljani drugih republik, pa v določenem roku niso zaprosili za državljanstvo Republike Slovenije ali jim je bila izdana negativna odločba (v nadaljevanju: državljani drugih republik). Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da se glede na določbo 13. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije postavlja vprašanje pravilne razlage in s tem tudi uporabe določb prvega odstavka 16. člena v povezavi z drugim odstavkom 81. člena ZTuj v praksi.

2. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v odgovoru z dne 8. 10. 1998 ugotavlja, da v ZTuj ni posebnih določb, ki bi urejale pravni položaj prebivanja državljanov bivše SFRJ, ki niso zaprosili za državljanstvo Republike Slovenije ali pa jim je bila o tem izdana negativna odločba.

Meni, da so se kljub temu določbe ZTuj na podlagi mnenja Vlade v praksi uporabljale tako, da se je upoštevalo stalno prebivališče obravnavanih oseb in zato niso bile v slabšem pravnem položaju kot tisti tujci, ki so imeli v času uveljavitve Zakona dovoljenje za stalno prebivanje. Zaradi nepopolnosti ZTuj pa naj pravna varnost teh oseb ne bi bila ogrožena. Zato naj bi veljavna ureditev ne nasprotovala načelom pravne države.

Poudarja, da je potrebno pri presoji celotnega pravnega položaja teh oseb upoštevati tudi izvedbo samega Zakona v postopkih sodnega varstva, v katerih naj bi bil izpodbijani zakon uporabljen v skladu z njegovim namenom in pravno varnostjo posameznikov.

3. Iz pojasnil Vlade z dne 10. 9. 1998 je razvidno, da so občinski upravni organi (sedaj upravne enote) vse državljane drugih republik, ki so imeli v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče in niso zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, dne 26. 2. 1992 izbrisali iz registra stalnega prebivalstva in jih prenesli v evidenco tujcev.

Navedeni prenos naj bi temeljil na 5. členu Pravilnika o obrazcu za prijavo oziroma odjavo stalnega prebivališča, o obrazcu osebnega kartona in kartona gospodinjev ter o načinu in vzdrževanju registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 27/92 - v nadaljevanju: Pravilnik o registru stalnega prebivalstva), ki določa, da so v evidenci le podatki o državljanih Republike Slovenije, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče na območju občine, ter da je šlo "pri prenosu teh oseb iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev samo za vzpostavitev evidenc v skladu s tem pravilnikom". Navedene osebe so bile od dne 26. 2. 1992 dolžne urediti status tujca po ZTuj, prebivališče pa so lahko prijavile le na podlagi predhodno izdanega dovoljenja za prebivanje ali delovnega vizuma. Ker državljani drugih republik glede na določbo prvega odstavka 16. člena ZTuj niso mogli izpolnjevati pogoja triletnega neprekinjenega prebivanja na območju Slovenije na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, je Vlada na svoji 18. seji dne 3. 9. 1992 sprejela sklep št. 260-01/91-2/5-8, na podlagi

katerega naj bi se pri obravnavanju vlog za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje upoštevalo, da je izpolnjen pogoj prebivanja tudi takrat, ko je imela oseba iz drugega odstavka 81. člena na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče najmanj tri leta in je tukaj tudi dejansko živila, preden so zanje začele veljati določbe ZTuj. Tako naj bi bilo izdanih: v 1992. letu - 1468, v 1993. letu - 763, v 1994. letu - 361, v 1995. letu - 312, v 1996. letu - 640 in v 1997. letu - 1259 dovoljenj za stalno prebivanje, skupno 4893.

Nadalje je iz pojasnil razvidno, da je v letu 1991 ostalo v veljavi 568 dovoljenj za stalno prebivanje, ki so bila izdana na podlagi Zakona o gibanju in prebivanju tujcev - to je tistim osebam, ki so imele status tujca že pred sprejemom ZTuj.

4. Po mnenju Vlade je Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ) pri odločanju o izdaji dovoljenja za stalno prebivanje v praksi pravilno uporabljalo določbo prvega odstavka 16. člena ZTuj, zato v primerjavi s tujci, ki jim je Zakon podaljšal dovoljenja za stalno prebivanje, ni bilo kršeno načelo enakosti. Predlaga, da Ustavno sodišče pobudi zavrne. Poudarja, da je potrebno upoštevati, da so te osebe imele možnost, da si po osamosvojitvi Slovenije uredijo pravni položaj s pridobitvijo državljanstva in da so lahko pridobile stalno prebivališče le na podlagi prošnje in ne po uradni dolžnosti. Po mnenju Vlade veliko oseb, ki niso vložile vloge za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, tudi ni želelo pridobiti dovoljenja za stalno prebivanje zaradi izgube določenih pravic v svoji državi, nekatere osebe pa kljub prijavljenemu stalnemu prebivališču dejansko sploh niso živele v Republiki Sloveniji.

B. - I.

5. Z nastankom novih držav na ozemlju nekdanje države Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju: SFRJ) se je spremenil pravni položaj oseb, ki niso živele v republiki, katere republiško državljanstvo so imele. Slovenija je bila v okviru SFRJ republika, v katero so prihajali državljani drugih republik predvsem zaradi ekonomskih razlogov za krajši ali daljši čas in so v Sloveniji imeli prijavljeno začasno ali stalno prebivališče. Državljanji drugih republik so kot jugoslovanski državljani uživali v Sloveniji ne glede na svoje republiško državljanstvo vse pravice, če so imeli na ozemlju Slovenije prijavljeno stalno prebivališče. Glede na njihov položaj, ki je nastal zaradi osamosvojitve Slovenije, so osamosvojitveni akti vsebovali tudi posebne določbe, ki so urejale njihov položaj v novonastali državi. Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91- v nadaljevanju: UZITUL) je v 13. členu posebej določil, da so državljani drugih republik, ki so imeli na dan plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti (23. 12. 1990) prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj tudi dejansko živele, izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije (razen v primerih iz 16. člena) do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu Zakona o državljanstvu (v nadaljevanju: ZDrž) oziroma do preteka rokov po 81. členu ZTuj. Na podlagi 40. člena ZDrž so lahko državljani drugih republik, ki so imeli na dan plebiscita stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj tudi dejansko živele, pridobili slovensko državljanstvo, če so v šestih mesecih od uveljavitve ZDrž vložili vlogo pri upravnem organu, pristojnem za notranje zadeve, na območju katerega so imeli stalno prebivališče. Z dopolnitvijo ZDrž (Uradni list RS, št. 30/91) so bile v drugem in tretjem odstavku 40. člena določene izjeme, ko državljani druge republike kljub izpolnitvi navedenih pogojev ni mogel pridobiti državljanstva Republike Slovenije, če je bil po 26. 6. 1991 obsojen zaradi določenih kaznivih dejanj ali če so podani pogoji iz 8. točke prvega odstavka 10. člena - nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države.

6. ZDrž je torej za državljane drugih republik posebej določil pogoje in postopek za pridobitev državljanstva Republike Slovenije. Državljanji drugih republik, ki so se odločili za državljanstvo

Slovenije in jim njihova vloga za sprejem v državljanstvo ni bila zavrnjena, so postali državljani Republike Slovenije.¹ Do dokončnosti odločbe o sprejemu v državljanstvo Republike Slovenije za državljane drugih republik niso veljale določbe ZTuj (prvi odstavek 81. člena), kar je pomenilo, da so imeli praktično enak pravni položaj kot pred osamosvojitvijo.

Za državljane drugih republik, ki so pridobili državljanstvo Republike Slovenije, osamosvojitve Slovenije torej v bistvu ni pomenila spremembe v njihovem pravnem položaju.

7. Bistveno pa se je spremenil pravni položaj državljanov drugih republik, ki se niso odločili za državljanstvo Republike Slovenije ali jim je bila njihova vloga za sprejem v državljanstvo zavrnjena. ZTuj, ki je, tako kot ZDrž, eden izmed predpisov, ki so bili sprejeti v sklopu osamosvojitvene zakonodaje, za to skupino državljanov drugih republik ne vsebuje posebnih določb. V drugem odstavku 81. člena le določa, da za navedene osebe začnejo veljati določbe ZTuj dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe o državljanstvu.

8. Iz zakonodajnega gradiva (Predlog ZTuj z dne 24.5.1991, ESA 357) je razvidno, da je bil v razpravi o osnutku Zakona podan predlog, da se s posebno določbo uredi začasni pravni položaj državljanov SFRJ, ki se ne bi odločili za državljanstvo Republike Slovenije. Predlog ni bil upoštevan z obrazložitvijo, da gre za vprašanje, ki ga ni potrebno urediti z ZTuj, ampak le z dogovori med državami (obrazložitev, stran 3, točka 6). Iz navedenega je torej očitno, da zakonodajalec ni uredil pravnega položaja obravnavane skupine državljanov drugih republik, ker je menil, da bo ureditev njihovega pravnega položaja predmet meddržavnih pogodb, ki naj bi jih Republika Slovenija v skladu s pravili mednarodnega prava sklenila z drugimi državami, ki so nastale na ozemlju bivše SFRJ, in katerih državljani prebivajo na ozemlju Republike Slovenije. Ker do sklenitve meddržavnih pogodb ni prišlo, predvsem zaradi vojnih razmer v Republiki Hrvaški in v Republiki Bosni in Hercegovini, je ostal njihov pravni položaj neurejen.

9. Iz pojasnil Vlade in dokazil, ki sta jih vložila pobudnika, je razvidno, da se je navedena pravna praznina v praksi zapolnjevala na različne načine in da je za državljane drugih republik imela različne posledice.

10. Ena izmed prvih posledic neurejenega pravnega položaja državljanov drugih republik iz drugega odstavka 81. člena je bila, da so pristojni upravni organi z dnem, ko je za te osebe začel veljati ZTuj, na podlagi določbe drugega odstavka njegovega 81. člena prenesli te osebe iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev. Prenos je bil narejen po uradni dolžnosti, ne da bi bili državljani drugih republik seznanjeni s prenosom in poučeni o njihovem novem pravnem položaju. Vlada pojasnjuje, da je tem osebam prenehala prijava stalnega prebivališča na podlagi Zakona o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva - ex lege. Le na zahtevo samih prosilcev so pristojni organi izdali potrdilo o izbrisu iz evidence. Tako je pobudniku Blagoju Mikoviću Mestni sekretariat za notranje zadeve Mesta Ljubljane izdal potrdilo št. 10/3-11656/93 z dne 24. 5. 1993, v katerem je navedeno, da je imel pobudnik prijavljeno stalno prebivališče v Ljubljani od 15. 12. 1978 do 26. 2. 1992 in da ima zaradi uporabe 81. člena ZTuj od 16. 9. 1992 prijavljeno začasno prebivališče kot tujec in da prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za bivanje z veljavnostjo do 22. 10.1993 (dovoljenje za začasno prebivanje).

Iz priložene odločbe Upravne enote Ljubljana št. 10/20-T-ZB- 1188/93 z dne 3. 5. 1995 izhaja, da je bil pobudnik vpisan v evidenco začasno prijavljenih tujcev (prvi odstavek 63. člena ZTuj).

11. ZTuj daje tujcem različne možnosti prebivanja v Sloveniji.

Na podlagi prvega odstavka 13. člena lahko tujec prebiva na območju Slovenije praviloma tri mesece oziroma toliko časa, kolikor mu to dovoljuje izdani vizum, če ni z mednarodno pogodbo določeno drugače. Če želi prebivati dlje, mora še pred potekom rokov vložiti prošnjo za dovoljenje za začasno prebivanje. Tujec lahko še naprej prebiva v Sloveniji, ker se na podlagi tretjega odstavka 13. člena šteje, da velja potrjeno o vloženi prošnji kot dovoljenje za začasno prebivanje za čas do izdaje dokončne odločbe. V drugem odstavku 13. člena so določeni primeri, v katerih lahko tujec pridobi dovoljenje za začasno prebivanje (šolanje, zaposlitev, zdravljenje, opravljanje poklicne dejavnosti, sklenitev zakonske zveze, nepremično premoženje v Sloveniji, uživanje pravice iz dela ali kakšen drug upravičen razlog). Člen 16 ZTuj ureja položaj, ko tujec želi stalno prebivati v Republiki Sloveniji. Tujec lahko dobi dovoljenje za stalno prebivanje le, če izpolnjuje pogoja, določena v prvem odstavku 16. člena, in če niso podani negativni (izključevalni) razlogi, določeni v tretjem odstavku 19. člena. Prvi odstavek 16. člena določa, da se dovoljenje za stalno prebivanje lahko izda tujcu, ki najmanj osem let (pred novelo ZTuj tri leta) neprekinjeno prebiva na območju Republike Slovenije na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 13. člena, ki upravičujejo stalno prebivanje na območju Republike Slovenije. Tretji odstavek 19. člena pa določa, da dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje ne more pridobiti tujec, ki nima sredstev za preživljanje oziroma mu preživljanje v državi ni kako drugače zagotovljeno, ki je prišel v državo v nasprotju z določbami 13. člena ali pri katerem obstaja razlog iz prve, druge, šeste ali sedme alineje 10. člena (če mu je izrečen izgon iz države; če je v evidenci kot mednarodni prestopnik; če nima dokumentov za ugotovitev njegove istovetnosti ali so ti dokumenti neveljavni; če prihaja z območij, kjer razsajajo nalezljive bolezni in nima dokazila o vakcinaciji).

12. Neurejen pravni položaj državljanov drugih republik je povzročil, da so pristojni upravni organi - vsaj do sprejetja sklepa Vlade dne 3. 9. 1992, da se v triletno prebivanje upošteva tudi stalno prebivanje pred uveljavitvijo ZTuj - uporabljali določbo 13. člena in izdajali tem osebam dovoljenja za začasno prebivanje oziroma šteli, da so vložili prošnje za začasno prebivanje. Ne glede na to ali so pristojni upravni organi uporabili določbe 13. člena o pridobitvi dovoljenja za začasno prebivanje ali določbe prvega odstavka 16. člena o pridobitvi dovoljenja za stalno prebivanje v skladu s sklepom Vlade, pa so morale navedene osebe izkazovati, da izpolnjujejo vsaj enega izmed pogojev iz drugega odstavka 13. člena, ki je upravičeval daljše prebivanje v državi ter da imajo sredstva za preživljanje. Če oseba ni izpolnjevala nobenega izmed določenih pogojev ali ni izkazala kakšnega drugega opravičenega razloga za daljše prebivanje v Republiki Sloveniji, je pristojni upravni organ lahko zavrnil prošnjo tako za začasno kot za stalno prebivanje. Z dokončnostjo take odločbe je državljan druge republike izgubil pravico do prebivanja na ozemlju Republike Slovenije (28. člen ZTuj). Državljanji drugih republik niso mogli pridobiti dovoljenja za začasno ali stalno prebivanja tudi iz drugih razlogov. Eden izmed razlogov, zaradi katerih navedene osebe niso mogle urediti statusa tujca, je bil tudi ta, da zaradi vojnih razmer v državi, katere državljanji so, ali iz drugih razlogov, niso dobili veljavne potne listine ali drugih potrdil, ki jih na podlagi 64. člena ZTuj mora priložiti tujec vlogi za izdajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje.

13. Iz navedenega je razvidno, da ZTuj sicer ureja pridobitev dovoljenja za začasno in stalno prebivanje tujcev, vendar ta ureditev po svoji vsebini ne ustreza položaju obravnavane skupine državljanov drugih republik in je tudi z uporabo zakonske in pravne analogije za te osebe ni mogoče uporabiti².

Navedene osebe so na ozemlju Slovenije imele prijavljeno stalno prebivališče v skladu z veljavnimi predpisi in so na območju Slovenije tudi dejansko prebivale. Stalno prebivališče in dejansko prebivanje na ozemlju Republike Slovenije sta bistveni okoliščini, ki dajeta poseben pravni položaj obravnavanim osebam, in so zato zanje določbe ZTuj, ki urejajo pridobitev stalnega ali začasnega prebivališča, neustrezne. Zakonodajalec bi moral položaj obravnavanih oseb oziroma njihov prehod v status tujca

urediti na poseben način v prehodnih določbah ZTuj ali v posebnem zakonu. Določbe, ki urejajo različne pravne položaje tujcev, namreč izhajajo iz predpostavke, da tujec pride v Republiko Slovenijo z namenom, da v njej ostane krajši ali daljši čas in si v skladu z določbami ZTuj postopoma (od dovoljenja za začasno prebivanje do dovoljenja za stalno prebivanje) začne urejati svoj pravni položaj kot tujec. V luči razvoja sodobnega varstva človekovih pravic postaja predmet mednarodnega sporazumevanja tudi položaj oseb s stalnim bivališčem na ozemlju po letu 1990 razpadlih držav, ki so imele položaj državljanov države predhodnice in niso pridobile državljanstva države naslednice.³

14. Ustavno sodišče ugotavlja, da se določbi drugega odstavka 13. člena in prvega odstavka 16. člena ZTuj za državljane drugih republik, ki niso pridobili državljanstva Republike Slovenije, ne bi smeli uporabljati. Prav tako ne bi smeli pristojni organi opraviti prenosa teh oseb iz obstoječega registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev po uradni dolžnosti, brez vsake odločbe ali obvestila prizadeti osebi. Za tako ravnanje niso imeli zakonske podlage. Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva, na katerega se sklicuje Vlada v svojih pojasnilih, ne pozna izbrisa stalnega prebivališča na podlagi samega zakona. Prav tako Vlada nima zakonskega pooblastila, da s sklepom kot posamičnim aktom določi način izvrševanja zakonskih določb. Na podlagi 120. člena Ustave upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov.

Ko je Vlada ugotovila, da ZTuj v praksi ni mogoče uporabiti tudi za državljane drugih republik, bi morala zakonodajalcu predlagati ureditev njihovega pravnega statusa, ne pa s sklepom poseči v zakonodajno pristojnost.

15. Iz navedenih razlogov so bila z ZTUj, ki v prehodnih določbah ne ureja pravnega statusa državljanov drugih republik kot tujcev v Republiki Sloveniji, ki so imeli v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in so na njenem ozemlju tudi dejansko živeli, kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave. Zato so se državljani drugih republik s potekom rokov, določenih v drugem odstavku 81. člena, znašli v negotovem pravnem položaju. Iz besedila prehodne določbe, ki napotuje na uporabo določb ZTuj, te osebe niso mogle razbrati, kakšen položaj naj bi imele kot tujci in katere določbe Zakona naj zanje veljajo. Zato Ustavno sodišče zaključuje, da je bilo zaradi neurejenega pravnega položaja državljanov drugih republik kot tujcev v Republiki Sloveniji, kršeno načelo varstva zaupanja v pravo, ki je eno izmed načel pravne države.

16. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala brez utemeljenega razloga. Državljanji drugih republik, ki se niso odločili za slovensko državljanstvo, povsem upravičeno niso mogli pričakovati, da bodo izenačeni s tujci, ki šele prihajajo v Republiko Slovenijo, in da bodo izgubili stalno prebivališče in še to brez vsakršnega obvestila. Slovenija kot bodoča država se je v osamosvojitvenih aktih zavezala, da bo zagotavljala varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z Ustavo Republike Slovenije in veljavnim mednarodnim pravom (točka III Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti, Uradni list RS št.1 - 4/91). Državljanji drugih republik, ki se niso odločili za državljanstvo Republike Slovenije ali jim je bila prošnja zavrnjena, so glede na že navedene osamosvojitvene akte lahko povsem upravičeno pričakovali, da ta okoliščina ne bo bistveno poslabšala njihovega položaja in da bodo lahko še naprej stalno prebivali v Republiki Sloveniji, če bodo to želeli. Navedene osebe so lahko povsem upravičeno pričakovale, da pogoji, ki bi jim omogočali še naprej stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ne bodo strožji od tistih, ki jih je za pridobitev državljanstva določil 13. člen UZITUL oziroma 40. člen ZDrž, in da bo njihov pravni status urejen v skladu z mednarodnim pravom. Tako Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71 in Uradni list RS, št. 35/92) v 12. členu določa, da ima vsakdo, ki je zakonito na ozemlju kakšne države, pravico, da se v njej prosto giblje in si prosto izbere svoje prebivališče, in da je to pravico dopustno omejiti le iz

določenih razlogov, navedenih v tretjem odstavku 12. člena (v zakonu predvidene omejitve, zavarovanje nacionalne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale, pravic in svoboščin drugih), in če je to v skladu z drugimi pravicami, ki jih priznava ta pakt. Uporaba določb ZTuj o pridobitvi dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje je za osebe iz drugega odstavka 81. člena tega zakona lahko povzročila, da te osebe niso mogle pridobiti dovoljenja niti za začasno niti za stalno prebivanje, če niso izkazale vsaj enega izmed upravičenih razlogov za daljše prebivanje v državi (drugi odstavek 13. člena ZTUJ). Z dokončnostjo odločbe o zavrnitvi dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje je taka oseba prebivala v državi nezakonito in je morala zapustiti ozemlje Republike Slovenije v določenem roku oziroma je lahko prišlo do prisilne odstranitve (28. člen ZTUJ). Pravno neurejen položaj državljanov drugih republik lahko pripelje do kršitve Evropske konvencije o človekovih pravicah (Uradni list RS, št. 33/94 - v nadaljevanju: EKČP), ki v 8. členu varuje med drugimi tudi pravico do družinskega življenja in dovoljuje posege le, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi. Evropsko sodišče za človekove pravice je že sprejelo stališče, da izgon tujca (deportacija) lahko pomeni kršitev 8. člena EKČP (Moustaquim v Belgium, sodba z dne 18. 2. 1991, Series A, no. 193; Beldjoudi v France, sodba z dne 26. 3. 1992, Series A no. 234-A; Nasri v. France, sodba z dne 13. 7. 1995, Series A, Vol. 320).

17. Načelo enakosti, določeno v drugem odstavku 14. člena Ustave, ne določa enakosti pred zakoni le za državljane Republike Slovenije, ampak se nanaša na vse osebe, katerih pravne položaje ureja zakon. Člen 13 Ustave določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije. Načelo enakosti je spoštovano le, če so v zakonu enaka dejanska stanja ali enaki pravni položaji tudi enako urejeni. Za vsako različno urejanje mora imeti zakonodajalec stvarne in razumne razloge. To pomeni, da zakonodajalec ne sme ravnati pri urejanju pravnih razmerij samovoljno - arbitrarno. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. Zakonsko razlikovanje je zato skladno z drugim odstavkom 14. člena Ustave toliko, kolikor norma obsega vse in samo tiste subjekte, ki so glede na namen zakona v enakem položaju (glej npr. OdlUS II, 69 in OdlUS V, 96).

18. Ob osamosvojitvi Slovenije so na ozemlju Republike Slovenije prebivale osebe, ki so imele položaj tujca na podlagi zveznega Zakona o gibanju in prebivanju tujcev (Uradni list SFRJ, št 56//80, 53/85, 30/90 in 26/90), ki je veljal za območje Slovenije vse do osamosvojitve oziroma do uveljavitve ZTuj.

Pravni položaj teh oseb, ki so veljale za tujce že pred osamosvojitvijo Slovenije, je ZTuj uredil v tretjem odstavku 82. člena. Določil je, da dovoljenja za stalno prebivanje, izdana na podlagi prejšnjega zakona, veljajo še naprej za vse tujce, ki so ob uveljavitvi ZTuj imeli stalno prebivališče na območju Republike Slovenije. Na podlagi navedene določbe je bilo vsem tujcem, ki so imeli dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljeno, da brez kakšnih novih pogojev še naprej prebivajo v naši državi. Državljanom drugih republik, ki so pravtako zakonito živeli na ozemlju Slovenije in imeli prijavljeno stalno prebivališče, pa zakon njihovega prehodnega pravnega položaja ni uredil in je s tem povzročil, da so bili v slabšem pravnem položaju kot tisti tujci, ki so imeli ta status že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije. Ker za opisano razlikovanje ni mogoče najti stvarno utemeljenega razloga, ki bi utemeljeval, da bi moral biti prehodni pravni položaj državljanov drugih republik, ki so v Republiki Sloveniji imeli prijavljeno stalno prebivališče in so na njenem ozemlju zakonito prebivali, bistveno drugačen od pravnega položaja tistih oseb, ki so imele položaj tujca s stalnim prebivališčem že pred osamosvojitvijo Slovenije, pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb tudi kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

B. - II.

19. Na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS izda Ustavno sodišče ugotovitveno odločbo, če oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijani zakon ni v skladu z Ustavo, ker ne ureja pravnega položaja oseb, ki so po poteku rokov iz drugega odstavka 81. člena postale tujc. S tem so bile povzročene kršitve načel pravne države, načela enakosti in v določenih primerih (v primerih odstranitve ali izгона) lahko tudi kršitve človekovih pravic in svoboščin, ki gredo po Ustavi in mednarodnem pravu vsem osebam, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju ne glede na državljanstvo. Iz navedenega razloga je Ustavno sodišče v 1. točki izreka odločilo, da ZTuj ni v skladu z Ustavo, in v 3. točki izreka določilo rok šest mesecev, v katerem mora zakonodajalec odpraviti ugotovljeno neskladje z Ustavo.

20. Določbe ZTuj so se za državljane drugih republik iz drugega odstavka 81. člena začele uporabljati od 26. 2. 1992 dalje.

Državljanji drugih republik so v času, ki je že pretekel od uveljavitve ZTuj, lahko izpolnili rok triletnega neprekinjenega prebivanja v Republiki Sloveniji na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje (prvi odstavek 16. člena) - kolikor dovoljenja za stalno prebivanje niso pridobili že ob prvi prošnji za prebivanje, upoštevajoč njihovo stalno prebivanje pred 26. 2. 1992 (sklep Vlade). Državljanji drugih republik za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje pa so morali poleg triletnega neprekinjenega prebivanja na ozemlju Slovenije izpolnjevati tudi druge pogoje, ki so opravičevali njihovo daljše prebivanje v državi (drugi odstavek 13. člena). Morali so tudi dokazati, da imajo sredstva za preživljanje (druga alineja tretjega odstavka 19. člena). Če pristojni upravni organ (ki ima pri izdaji dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje pravico do prostega preudarka) ugotovi, da ti pogoji niso podani, zavrne prošnjo z odločbo, zoper katero ima prosilec pravico do pritožbe v roku treh dni. Obstaja torej možnost, da določeni državljani drugih republik niso izpolnjevali katerega izmed drugih pogojev (npr.: zaradi nezaposlenosti) in iz tega razloga niso mogli pridobiti dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje, čeprav so izpolnjevali pogoj triletnega neprekinjenega prebivanja v državi in na območju Republike Slovenije tudi dejansko živijo.

Pravtako še vedno niso dokončno rešene vse prošnje za pridobitev državljanstva oziroma še niso postale dokončne ali pa prosilec sploh še ni uredil svojega pravnega položaja, za katerega priznanje je zaprosil (dovoljenje za začasno ali dovoljenje za stalno prebivanje). Iz navedenega sledi, da pravne posledice zaradi neurejenega pravnega položaja oseb, ki so državljani drugih republik nekdanje SFRJ, še vedno obstajajo. Zato bo moral zakonodajalec upoštevati različne položaje, v katerih se nahajajo navedene osebe zaradi neurejenega pravnega stanja.

21. Ker obstaja verjetnost, da državljani drugih republik iz drugega odstavka 81. člena, ki so imeli na dan plebiscita 23. 12. 1990 prijavljeno stalno prebivališče na območju Republike Slovenije in na njenem območju tudi dejansko živijo, nimajo še urejenega svojega pravnega položaja, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS odločilo, da se tem osebam ne sme izreči ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena ZTuj, dokler zakonodajalec ne odpravi protiustavnosti, ugotovljene s to odločbo.

B. - III.

22. Ustavno sodišče je na podlagi sprejetih pobud začelo tudi postopek za oceno ustavnosti prvega odstavka 16. člena ZTuj. V postopku odločanja je ugotovilo, da je določba izključno namenjena tistim tujcem, ki so ali bodo prišli v našo državo in da je tudi na podlagi analogne uporabe ni mogoče

uporabljati za ureditev pravnega položaja, v katerem so se znašli državljani drugih republik z osamosvojitvijo Slovenije. Zato je Ustavno sodišče ugotovilo, da določba prvega odstavka 16. člena ZTuj z vidika te ustavnosodne presoje ni v neskladju z Ustavo.

C.

23. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 40. člena in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč - Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :

Franc Testen

Opombe:

1Na podlagi 40. člena ZDrž je bilo sprejetih v slovensko državljanstvo približno 170.000 državljanov drugih republik (Nada Končina, Zakon o državljanstvu Republike Slovenije s komentarjem, MNZ 1993)

2"Upravni organ, ki uporablja pravo in zaradi tega razlaga pravne predpise, mora pri vsaki uporabi predpisa ugotoviti smisel in cilj oziroma njegov namen - vse to pa ugotavlja s pomočjo različnih metod razlage zakona. Klasični metodi za zapolnjevanje pravnih praznin sta pravna in zakonska analogija.

O zakonski analogiji govorimo, ko od posamično urejenega primera sklepamo na neurejen primer, ki se po svojih sestavinah v celoti ne sklada s tipskimi znaki abstraktnega dejanskega stanu, a jim je vendar tako podoben, da se z njimi ujema v bistvenih lastnostih. O pravni analogiji pa govorimo, kadar določeno pravno pravilo posplošimo in uporabimo za družbena razmerja druge vrste, če se z njim vrednostno ujemajo. Edina izjema glede uporabe analogije velja v kazenskem pravu, kjer je dovoljeno le sklepanje po podobnosti znotraj posamezne kazenskopravne norme, ki že sama vsebuje dovolj določna merila za njeno vsebinsko opredelitev" (Odločba št. U-I-225/96 z dne 15. 1. 1998, OdlUS VII, 7).

3Evropska konvencija o državljanstvu Sveta Evrope z dne 6. 11. 1997, ki je Slovenija ni podpisala (in tudi še ne velja), določa načela za ureditev pravnega položaja oseb, ki niso pridobile državljanstva države, v kateri stalno prebivajo. To vprašanje je tudi predmet obravnavanja Komisije za mednarodno pravo (KMP)

Združenih narodov v okviru tematike državljanstva fizičnih oseb in nasledstva držav (Poročilo KMP o delu z njenega 49. zasedanja, 12. 5. 1997 do 18. 7. 1997).

4Marjan Pavčnik, Argumentacija v pravu, 1991, str. 146 do 151.

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta

1. Po mojem mnenju bi bilo mogoče za državljane SFRJ, ki so bili ob uveljavitvi Zakona o tujcih državljani druge republike bivše SFRJ, so pa stalno prebivali v Republiki Sloveniji, uporabiti določbo tretjega odstavka 82. člena ZTuj. Tako bi se štelo, da imajo te osebe, ki niso postale državljani Republike Slovenije, dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji in bi imele pravni položaj kot drugi tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Ker praksa upravnih organov ni bila taka, sem glasoval za odločbo.

2. Ne strinjam pa se z nekaterimi razlogi odločbe. Po mojem mnenju pri obravnavanju te kategorije oseb zakonodajalec ni kršil načela zaupanja v pravo, kot je to opredeljeno zlasti v 16. točki obrazložitve odločbe. Tudi Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije je v 13. členu uveljavil pravilo, da so državljani drugih republik bivše SFRJ, ki so na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije 23. decembra 1990 imeli prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj tudi dejansko živeli, do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu Zakona o državljanstvu RS oziroma do izteka rokov po 81. členu ZTuj izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani RS. Iz tega pravila izhaja, da se bodo tisti državljani drugih republik razpadle SFRJ, ki ne bodo pridobili državljanstva RS, po poteku prehodnega obdobja obravnavali kot tujci. Ne vidim, v čem naj bi določba 81. člena kršila zaupanje v pravo kot eno izmed načel pravne države. Ob osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo jasno, da se bodo tisti državljani SFRJ, ki so bili državljani drugih republik in ne državljani RS, obravnavali kot tujci, če ne bodo pridobili državljanstva Republike Slovenije. Šlo je pač za pravno situacijo ob nastanku nove države, ki je nujno morala pripeljati do določenih sprememb v pravnem položaju nekaterih kategorij oseb.

3. Poleg tega pa posebej opozarjam na stališče, ki morebiti iz obrazložitve odločbe ni dovolj jasno ali vsaj v obrazložitvi ni dovolj poudarjeno. Pri urejanju pravnega položaja oseb - državljanov bivših republik SFRJ - bo treba upoštevati ne le okoliščino, ali so te osebe ob plebiscitu imele v Republiki Sloveniji stalno prebivališče, temveč tudi, ali so v obdobju po plebiscitu in po osamosvojitvi RS v naši državi dejansko živele. Dejansko prebivanje na ozemlju Republike Slovenije kot okoliščino, odločilno za pravni položaj obravnavanih oseb, odločba sicer na nekaj mestih omenja (na primer v tč. 13 obrazložitve), mnenja pa sem, da je to stališče treba še posebej poudariti.

dr. Lojze Ude

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Blagoje Mikovič in Vojislav Tomić, Ljubljana

Datum vloge:

14. 11. 1994

Datum odločitve:

4. 2. 1999

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Uradni list RS, št. 14/99 in OdlUS VIII, 22

Dokument:

US19309