



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

**Številka:** Up-456/10-22  
U-I-89/10-16

**Datum:** 24. 2. 2011

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud in v postopku odločanja o ustavnih pritožbah A. B. C., Č. D. E. F., ki ga zastopa mag. Matevž Krivic, Spodnje Pirniče, na seji 24. februarja 2011

odločilo:

- 1. Tretja točka 98. člena v zvezi s prvim, drugim in četrtem odstavkom 47. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 64/09 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor Republike Slovenije mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV-3354/2009-2408 z dne 19. 1. 2010 se razveljavi.**
- 4. Postopek o prekršku v zadevi št. ZSV 3354/2009, ki teče pred Okrajnim sodiščem v Ljubljani, se ustavi.**
- 5. Stroški postopka v zadevi iz prejšnje točke bremenijo proračun.**
- 6. Pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 78. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 111/07, 58/09 in 99/10) in Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 17/08, 21/08 – popr. in 108/09) se zavržeta.**

Obrazložitev

A.

1. Policisti Policijske postaje Ljubljana Vič so 22. 6. 2009 prišli v Azilni dom v Ljubljani, kjer je bil nastanjen pritožnik, ter mu zaradi prekrška po 3. točki 98. člena v zvezi s 47. členom Zakona o tujcih (v nadaljevanju ZTuj-1), tj. zaradi nezakonitega prebivanja v Republiki Sloveniji, izrekli globo v višini 500 EUR. Zoper plačilni nalog je

pritožnik vložil zahtevo za sodno varstvo, ki jo je Okrajno sodišče v Ljubljani s sodbo št. ZSV-3354/2009-2408 z dne 19. 1. 2010 kot neutemeljeno zavrnilo.

2. Pritožnik pojasnjuje, da je prekrškovni organ izdal plačilni nalog na podlagi pravnomočne odločbe Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ), s katero je bila zavrnjena njegova prošnja za mednarodno zaščito.<sup>1</sup> Poudarja, da je bila ta odločba MNZ kasneje odpravljena. V postopku za pridobitev mednarodne zaščite je namreč Ustavno sodišče z odločbo št. Up-763/09 z dne 17. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 80/09) ugodilo ustavni pritožbi pritožnika, razveljavilo sodbo Vrhovnega sodišča ter zadevo vrnilo temu sodišču v novo odločanje.

3. V ustavni pritožbi, ki jo je vložil sam, pritožnik zatrjuje kršitev 2., 14., 18., 35. in 48. člena Ustave, 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP) ter 1., 31. in 33. člena Konvencije o statusu beguncev in Protokola o statusu beguncev (Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92, Uradni list FLRJ, MP, št. 7/60 in 17/67 – Ženevska konvencija). Meni, da izpodbijana sodna odločba posega v njegovo pravico dostopa do ustavnosodnega varstva v postopku za pridobitev mednarodne zaščite. Opozarja na nevzdržnost ureditve, po kateri mora prosilec za mednarodno zaščito kršiti zakon, da lahko vložil ustavno pritožbo, če pa zapusti Republiko Slovenijo, izgubi pravni interes za vložitev ustavne pritožbe. Ustavnosodno varstvo je po mnenju pritožnika prosilcu za mednarodno zaščito dejansko omogočeno zgolj v primeru, če mu v roku, ko lahko vložil ustavno pritožbo, ni mogoče izreči globe za prekršek zaradi nezakonitega prebivanja v Republiki Sloveniji. Kadar je prosilcu pravnomočno zavrnjena prošnja za mednarodno zaščito, bi moralo sodišče pri presoji vprašanja nezakonitosti prebivanja v Republiki Sloveniji ter pri določanju sankcije za prekršek upoštevati čas, v katerem lahko prosilec vložil ustavno pritožbo. Kaznovanje za prekršek v času, ko teče rok za vložitev ustavne pritožbe, po mnenju pritožnika pomeni tudi neupravičeno diskriminacijo (14. člen Ustave) pritožnikov – prosilcev za mednarodno zaščito v primerjavi z drugimi vlagatelji ustavnih pritožb. Izpodbijana odločba, izdana v postopku o prekršku, naj bi bila tudi v neskladju z 2. členom Ustave. Po mnenju pritožnika bi moral prekrškovni organ pri izvrševanju pristojnosti, ki mu jih daje pravni red, najprej ugotoviti, ali sploh gre za prekršek, ter nato sprejeti odločitev glede sankcije, oboje v skladu z načelom sorazmernosti. V zvezi z obveznostjo zapustiti državo, ki mu je bila naložena s pravnomočno odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, pa pritožnik opozarja, da bi bilo treba pri razlagi pojma "nemudoma" upoštevati čas, ko bi to lahko dejansko storil. Po njegovem mnenju prekrškovni organ ni sprejel pravilne odločitve glede obstoja prekrška, saj ni upošteval vprašanja, v kolikšnem času bi pritožnik lahko zapustil Republiko Slovenijo, oziroma se do tega vprašanja sploh ni opredelil. Glede na navedeno pritožnik predlaga razveljavitev izpodbijane sodbe in odpravo plačilnega naloga. Hkrati predlaga tudi začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 78. člena Zakona o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju ZMZ). Ta zakonska določba naj bi

---

<sup>1</sup> MNZ je pritožnikovo prošnjo za mednarodno zaščito, vloženo 20. 1. 2009, kot očitno neutemeljeno zavrnilo ter odločilo, da mora pritožnik zapustiti Republiko Slovenijo nemudoma po pravnomočnosti odločbe. Pritožnik je nato sprožil upravni spor. Upravno sodišče je njegovi tožbi ugodilo in odpravilo izpodbijano odločbo ter zadevo vrnilo MNZ v novo odločanje. Na podlagi pritožbe MNZ je Vrhovno sodišče s sodbo št. I U 189/2009 z dne 27. 5. 2009 spremenilo sodbo Upravnega sodišča tako, da je tožbo zavrnilo. Kot zatrjuje pritožnik, je to sodbo prejel 22. 6. 2009. Zoper njo je 24. 6. 2009 vložil ustavno pritožbo, s katero je uspel. Ob ponovnem odločanju je Vrhovno sodišče s sklepom z dne 16. 12. 2009 postopek v zvezi s pritožnikovo prošnjo za mednarodno zaščito vrnilo MNZ v novo odločanje. MNZ je z odločbo z dne 18. 10. 2010 ugodilo pritožnikovi prošnji in mu priznalo status begunca.

posegala v pravico prosilca za mednarodno zaščito, da vložijo ustavno pritožbo, saj naj ne bi omogočala zakonitega prebivanja v Republiki Sloveniji v času, ko prosilec lahko vložijo ustavno pritožbo in ko Ustavno sodišče o njej odloča.

4. Pritožnik v ustavni pritožbi, ki jo je vložil po pooblaščenju, zatrjuje kršitev pravic iz 22. in 25. člena Ustave. Zatrjevano kršitev pravice do pravnega sredstva vidi predvsem v tem, da zoper prvostopenjsko sodno odločbo, s katero je odločeno o zahtevi za sodno varstvo, nima nikakršnega pravnega sredstva – ne rednega ne izrednega. V zvezi s tem predlaga tudi začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o prekrških (v nadaljevanju ZP-1). Opozarja na pravno praznino v tem zakonu, saj prizadeti posameznik nima na razpolago izrednega pravnega sredstva, s katerim bi lahko dosegel spremembo pravnomočno izrečene sankcije za prekršek, za katero je prvotno sicer obstajala pravna podlaga, vendar je bila kasneje odpravljena. Pritožniku se zdi zlasti nesprejemljivo, da prizadeti nima izrednega pravnega sredstva niti v primeru, "ko se odločba opira na dokaz, pridobljen s kršenjem z Ustavo določenih človekovih pravic". ZP-1 je zato po mnenju pritožnika v neskladju z 2. členom, četrtem odstavkom 15. člena in 22. členom Ustave.

5. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-456/10, Up-320/10 z dne 9. 4. 2010 ustavni pritožbi sprejelo v obravnavo, predloga za začasno zadržanje izpodbijane sodne odločbe pa zavrnilo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o sprejemu ustavnih pritožb obvestilo Okrajno sodišče v Ljubljani.

6. V postopku odločanja o ustavnih pritožbah je Ustavno sodišče s sklepom št. Up-456/10, U-I-89/10 z dne 9. 12. 2010 na podlagi drugega odstavka 59. člena ZUstS začelo postopek za oceno ustavnosti 3. točke 98. člena v zvezi s prvim, drugim in četrtem odstavkom 47. člena ZTuj-1. Ugotovilo je, da je pred odločanjem o ustavnih pritožbah treba opraviti oceno ustavnosti določb ZTuj-1, ki so bile podlaga za odločanje in izrek sankcije v pritožnikovem primeru. Glede na trditve pritožnika v ustavni pritožbi se je zastavilo zlasti vprašanje, ali prekrškovna določba ZTuj-1, ki sankcionira nezakonito prebivanje v Republiki Sloveniji, v zvezi z določbami istega zakona, ki opredeljujejo položaj nezakonitega prebivanja, izpolnjuje zahteve iz prvega odstavka 28. člena Ustave (*lex certa*).

7. Sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti navedenih določb ZTuj-1 je Ustavno sodišče poslalo v odgovor Državnemu zboru Republike Slovenije, ki na poziv ni odgovoril. Svoje mnenje pa je podala Vlada Republike Slovenije. Po njeni oceni 3. točka 98. člena v zvezi s prvim, drugim in četrtem odstavkom 47. člena ZTuj-1 v celoti izpolnjuje zahteve iz prvega odstavka 28. člena Ustave, saj dovolj natančno (taksativno) opredeljuje okoliščine, ki narekujejo izrek globe za prekršek zaradi nezakonitega prebivanja tujca v Republiki Sloveniji, prav tako določa tudi višino globe. S tem je po mnenju Vlade zagotovljeno, da je posameznik vnaprej seznanjen z dolžnim ravnanjem ter s posledicami morebitne opustitve takšnega ravnanja. Vlada poudarja, da je treba presojo ureditev po ZTuj-1 razlagati v zvezi z določbami ZMZ. V zvezi s konkretno zadevo Vlada vztraja pri stališču, da so bila vsa dejanja prekrškovnega organa v času odločanja izvršena zakonito in na podlagi veljavnih predpisov, ki niso v neskladju z Ustavo. Kasnejšega razpleta zadeve, ki je privedel do ponovnega odločanja MNZ o pritožnikovi prošnji za mednarodno zaščito in do

priznanja statusa begunca, pa prekrškovni organ po mnenju Vlade ni mogel predvideti.

8. Ustavno sodišče je ustavni pritožbi in pobudi zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

B. – I.

### **Presoja ustavnosti 3. točke 98. člena v zvezi s prvim, drugim in četrtem odstavkom 47. člena ZTuj-1**

9. V postopku o prekršku je sodišče odločitev o zavrnitvi zahteve za sodno varstvo oprlo na stališče, po katerem je bil trenutek izvršljivosti odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito hkrati tudi trenutek, ko bi moral pritožnik že izpolniti naloženo obveznost zapustitve države, in je takoj zatem nastopil zakonski dejanski stan prekrška nezakonitega prebivanja. Sodišče je štelo, da je odločba MNZ postala pravnomočna 27. 5. 2009 in izvršljiva 19. 6. 2009. Ker pritožnik po pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe MNZ ni sam zapustil Republike Slovenije, je po stališču sodišča od 20. 6. 2009 nezakonito prebival na njenem ozemlju.

10. V skladu s 3. točko 98. člena ZTuj-1 se z globo za prekršek kaznuje tujec, ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji. Položaje, v katerih oseba nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, opredeljuje 47. člen ZTuj-1. Po drugem odstavku 47. člena ZTuj-1 se šteje, da tujec nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, če:

- je nedovoljeno vstopil v Republiko Slovenijo;
- mu je bil razveljavljen vizum ali je potekel rok, za katerega je bil vizum izdan, ali prebiva v Republiki Sloveniji v nasprotju z vstopnim naslovom oziroma mu je potekel čas, ko je na podlagi zakona ali mednarodnega sporazuma lahko v Republiki Sloveniji;
- nima dovoljenja za prebivanje ali je dovoljenje prenehalo veljati.

Po prvem odstavku 47. člena ZTuj-1 mora tujec, ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, državo zapustiti nemudoma oziroma v roku, ki mu je bil postavljen. Pri določanju roka, v katerem mora tujec zapustiti državo, mora organ, ki izda odločbo, upoštevati čas, v katerem tujec to lahko stori, pri čemer ta rok ne sme biti daljši od treh mesecev (četrti odstavek 47. člena ZTuj-1).

11. Eno od temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave) je, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Če iz zakonskih ali podzakonskih določb ni mogoče ugotoviti pogojev, ki jih mora oseba spoštovati, gre za normo, ki je nedoločna in nepredvidljiva in je zato v nasprotju z načeli pravne države.<sup>2</sup> Zahteva po določnosti pravnih norm velja še strožje, ko gre za norme, ki opredeljujejo kaznivo ravnanje. V skladu z načelom zakonitosti v kazenskem pravu (*lex certa* – prvi odstavek 28. člena Ustave) nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. V ustavnosodni presoji je ustaljeno stališče, da mora biti zahteva po določni opredelitvi kaznivega ravnanja spoštovana tudi pri določanju prekrškov.<sup>3</sup> Namen te

<sup>2</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-326/97 z dne 4. 6. 1998 (OdlUS VII, 122).

<sup>3</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000 (Uradni list RS, št. 33/2000 in 39/2000 – popr., OdlUS IX, 58) in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-69/06 z dne 14. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 139/06, in OdlUS XV, 85).

zahteve je v tem, da storilec vnaprej ve, kaj je kaznivo, in se zaveda, da dela nekaj, kar je določeno kot kaznivo ravnanje. Le vnaprej predvidena in določno opredeljena zapoved oziroma prepoved lahko učinkovito odvrne od njenega kršenja.<sup>4</sup> Namen načela zakonitosti in s tem določnosti v kaznovalnem pravu pa je tudi preprečitev samovolje in arbitrarne uporabe državnega kaznovalnega sankcioniranja v situacijah, ki ne bi bile vnaprej točno opredeljene.<sup>5</sup>

12. Kazenskopravna oziroma prekrškovna norma izpolnjuje zahtevo po določnosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino prepovedanega ravnanja in če je ravnanje organov, ki imajo pooblastila za sankcioniranje prepovedanega položaja, določno in predvidljivo.<sup>6</sup> Samo dejstvo, da je zakonodajalec pri določitvi kakšnega znaka kaznivega ravnanja uporabil pomensko odprt izraz, še ne pomeni, da je zato kršena zahteva po določnosti kazenskopravnih predpisov. Vsebina pomensko odprtega izraza pa mora biti v stiku s konkretnim primerom vsebinsko določljiva.<sup>7</sup> Pri tem mora sodišče uporabiti ustrezne razlagalne metode, uveljavljene v kaznovalnem pravu.

13. S pravnomočnostjo in izvršljivostjo odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito je prosilcu praviloma naložena tudi obveznost zapustiti Republiko Slovenijo.<sup>8</sup> V skladu s prvim odstavkom 76. člena ZMZ se v primeru, če oseba ne zapusti države nemudoma oziroma v določenem roku po izvršljivosti odločitve, to osebo iz nje odstrani v skladu z zakonom, ki ureja področje tujcev. Če oseba tega ne stori prostovoljno, jo policija prisilno odstrani iz Republike Slovenije. Postopek prisilne odstranitve tujca iz države je urejen v VI. poglavju ZTuj-1.

14. Vprašanje, kdaj oseba vstopi v položaj nezakonitega prebivanja, je ključno tako za presojo ravnanja pristojnih organov kot tudi za presojo ravnanja prizadete osebe. Od jasne in določne opredelitve tega trenutka je namreč odvisno aktiviranje pooblastil organov, ki so po ZTuj-1 pristojni za izvršitev postopka prisilne odstranitve tujca in tudi za morebitno sankcioniranje prepovedanih ravnanj. S tem se preprečuje samovoljna in arbitrarna uporaba državnega kaznovalnega sankcioniranja. Na drugi strani je ta opredelitev pomembna tudi za zavedanje osebe, ki ji je naložena obveznost zapustiti državo, o tem, do kdaj je na ozemlju Republike Slovenije še zakonito, kdaj pa nastopi dejanski stan prekrška.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-183/96 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 146).

<sup>5</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/93 z dne 1. 4. 1994 (Uradni list RS, št. 23/94, in OdlUS III, 33) in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-88/07 z dne 8. 1. 2009 (Uradni list RS, št. 5/09).

<sup>6</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-332/98 z dne 18. 4. 2002 (Uradni list RS, št. 39/02, in OdlUS XI, 117).

<sup>7</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. Up-356/04, U-I-455/06 z dne 7. 12. 2006 (OdlUS XV, 107).

<sup>8</sup> Postopek za mednarodno zaščito obsega večstopenjsko pravno varstvo. Na prvi stopnji se postopek začne z vložitvijo prošnje za mednarodno zaščito in poteka pred MNZ. Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, je mogoče sprožiti upravni spor pred Upravnim sodiščem. Tožba zoper odločbo o zavrnitvi prošnje zadrži izvršitev (četrti odstavek 74. člena ZMZ). Zoper sodbo, ki jo izda Upravno sodišče, je dovoljena pritožba na Vrhovno sodišče. V okviru postopka sodnega varstva je prosilcu za mednarodno zaščito zagotovljena tudi pravica do ustavne pritožbe. V skladu s 77. členom ZMZ se ustavna pritožba lahko vložijo v 15 dneh od dneva vročitve odločbe Vrhovnega sodišča.

<sup>9</sup> Ena od pomembnih pravic prosilca za mednarodno zaščito v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 78. člena ZMZ je tudi pravica do prebivanja v Republiki Sloveniji. To pravico prosilec pridobi z vložitvijo popolne prošnje in traja do izvršitve odločitve pristojnega organa oziroma najdlje do pravnomočnosti odločitve. V skladu s 112. členom ZMZ se prosilcu za mednarodno zaščito izda izkaznica, ki potrjuje

15. Opredelitev trenutka, ko oseba na ozemlju Republike Slovenije ne prebiva več zakonito, je primarno odvisna od trenutka pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe, s katero je tej osebi naložena obveznost zapustiti državo. V postopku za pridobitev mednarodne zaščite je ta obveznost prosilcu, ki s svojo prošnjo ni uspel, praviloma naložena z odločbo MNZ. V primeru vložitve pravnih sredstev (tožbe in pritožbe v upravnem sporu) o njej odločita tudi Upravno in Vrhovno sodišče. Pravnomočnost v tem primeru nastopi z dnem seje Vrhovnega sodišča, na kateri to odloči o pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo. Vročitev odločbe o pritožbi pa je odločilna za njeno izvršljivost. Po njeni vročitvi stranki in poteku paricijskega roka namreč odločba postane izvršljiva.<sup>10</sup> Obveznost zapustiti državo lahko oseba izpolni prostovoljno, sicer pa se izvede postopek prisilne odstranitve. Tujca se lahko prisilno odstrani iz države samo, če je odločba, na podlagi katere je dolžan zapustiti državo, izvršljiva (četrty odstavek 50. člena ZTuj-1).<sup>11</sup> Pri tem je treba upoštevati, da mora imeti oseba (nekdanji prosilec za mednarodno zaščito) v vsakem primeru na razpolago določen rok za prostovoljno izpolnitev obveznosti zapustitve države.<sup>12</sup> Šele po preteku tega roka odločba postane izvršljiva v pravem pomenu besede in je kot taka lahko podlaga za sprožitev postopka prisilne odstranitve tujca,<sup>13</sup> pa tudi za morebitno sankcioniranje nezakonitega prebivanja v Republiki Sloveniji, če so izpolnjeni zakonski znaki prekrška. Izvršljivost odločbe je torej ključna za realizacijo dispozitiva odločbe, ki osebi nalaga obveznost zapustiti državo.<sup>14</sup> Nastop izvršljivosti odločbe je vselej odvisen tudi od pravilne vročitve odločbe, saj je dan vročitve praviloma tudi začetek roka za prostovoljno izpolnitev obveznosti.<sup>15</sup>

16. Poleg roka za izpolnitev, ki izhaja iz upravne odločbe, je pri ugotavljanju trenutka, ko nastopi zakonski dejanski stan prekrška nezakonitega prebivanja, treba upoštevati tudi prvi in četrty odstavek 47. člena ZTuj-1.<sup>16</sup> Po prvem odstavku 47. člena ZTuj-1 mora tujec, ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, državo zapustiti nemudoma oziroma v roku, ki mu je bil postavljen. Pri določanju roka, v katerem mora tujec zapustiti državo, mora organ, ki izda odločbo, upoštevati čas, v katerem tujec to

---

njegov status prosilca in hkrati pomeni dovoljenje, da oseba ostane v Republiki Sloveniji do izvršljivosti odločitve v postopku mednarodne zaščite.

<sup>10</sup> Pri tem je treba upoštevati, da ima prosilec v postopku za priznanje mednarodne zaščite možnost vložiti tudi ustavno pritožbo (77. člen ZMZ), ki je pravno sredstvo, s katerim je mogoče poseči v pravnomočno odločitev pristojnega organa (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-252/96 z dne 30. 9. 1999, Uradni list RS, št. 86/99, in OdlUS VIII, 293).

<sup>11</sup> Pri tej odstranitvi mora pristojni organ vseskozi po uradni dolžnosti paziti na morebitne razloge, ki preprečujejo odstranitev tujca iz države (spoštovanje načela nevračanja). Če dejstva ali okoliščine kažejo na obstoj razlogov, ki preprečujejo odstranitev tujca iz Republike Slovenije, mora uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopkov mednarodne zaščite, o tem nemudoma obvestiti policijo, ta pa mora ravnati v skladu z 51. členom (prepoved prisilne odstranitve tujca) in 52. členom ZTuj-1 (dovolitev zadrževanja). Prim. Smernice za izvajanje Zakona o mednarodni zaščiti z dne 7. 7. 2009. Dokument je dostopen na spletni strani MNZ <[www.mnz.gov.si](http://www.mnz.gov.si)>.

<sup>12</sup> Prim. V. Androjna in E. Kerševan, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 450.

<sup>13</sup> Prav tam.

<sup>14</sup> Prim. P. Kovač in M. Remic, Izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost upravnih aktov, Pravna praksa, št. 14 (2008), str. 14 in nasl.

<sup>15</sup> Prim. P. Kovač, P. Čas, N. Orel, Vročanje in izvrševanje sodb ter sklepov po zahtevah za sodno varstvo z odmero sodnih taks, Pravna praksa, št. 21 (2009), str. 22 in nasl.

<sup>16</sup> Da je odstranitev osebe (nekdanjega prosilca za mednarodno zaščito) iz države po ZTuj-1 mogoča šele po preteku določenega roka po izvršljivosti upravne odločitve, izhaja tudi iz stališč sodne prakse. Prim. sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 129/2009 z dne 2. 4. 2009.

lahko stori, pri čemer ta rok ne sme biti daljši od treh mesecev (četrti odstavek 47. člena ZTuj-1). Ko sodišče z razlago napolnjuje pravni standard "nezakonitega prebivanja", je torej eden od bistvenih elementov tudi določitev roka, v katerem tujec lahko zapusti državo. Kako pomemben element je določitev roka za zapustitev države, izhaja tudi iz drugih določb ZTuj-1, ki opredeljujejo položaje, v katerih je oseba po odločitvi pristojnega organa dolžna zapustiti Republiko Slovenijo.<sup>17</sup>

17. Za presojo Ustavnega sodišča je pomembno tudi, kako sodišče v postopku o prekršku, ko odloča o pritožnikovi zahtevi za sodno varstvo, opredeli trenutek pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe o zavrnitvi pritožnikove prošnje za mednarodno zaščito. Kot izhaja iz izpodbijane sodbe, je sodišče štelo, da je upravna odločba postala pravnomočna 27. 5. 2009 (tj. z dnem seje Vrhovnega sodišča), izvršljiva pa 19. 6. 2010.<sup>18</sup> Ker pritožnik nemudoma po pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe MNZ ni sam zapustil Republike Slovenije, je po stališču sodišča od 20. 6. 2009 nezakonito prebival na njenem ozemlju. Iz obrazložitve izpodbijane sodbe torej izhaja, da je sodišče izenačilo trenutek izvršljivosti upravne odločbe in trenutek, ko je za pritožnika nastopil položaj nezakonitega prebivanja, ne da bi pri presoji upoštevalo rok, v katerem bi pritožnik lahko prostovoljno zapustil Republiko Slovenijo.

18. Po presoji Ustavnega sodišča morajo pristojni organi in sodišče pri odločanju, ali gre za nezakonito prebivanje v Republiki Sloveniji, upoštevati rok, postavljen v skladu s prvim odstavkom 47. člena v zvezi s četrtim odstavkom 47. člena ZTuj-1, v katerem mora tujec zapustiti državo. Ta rok je treba določiti poleg roka, ki izhaja iz upravne odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito.<sup>19</sup> Za presojo Ustavnega sodišča je odločilno, ali je rok, v katerem mora tujec zapustiti državo, do tolikšne mere predvidljiv in vsebinsko določljiv, da izpolnjuje zahteve po določenosti kaznovalnih norm (glej 9. in 10. točko obrazložitve te odločbe). Zakonsko besedilo "nemudoma oziroma v roku, ki mu je bil postavljen", je pomensko odprto in organu odločanja implicitno nalaga dolžnost, da konkretizira rok, v katerem je oseba dolžna zapustiti državo. Iz jezikovne razlage zakonskega besedila izhaja, da je navedeni rok treba pojmovati enovito, kar pomeni, da drugi del besedila dopolnjuje prvega. Po oceni Ustavnega sodišča zakonsko besedilo ne omogoča razlage, po kateri bi šlo za dva medsebojno neodvisna roka (ali nemudoma ali v roku, ki je bil tujcu postavljen). Dodatno negotovost pri razlagi vnaša četrti odstavek 47. člena ZTuj-1, ki organu odločanja nalaga dolžnost, da pri določanju roka, v katerem mora tujec zapustiti državo, upošteva čas, v katerem tujec to lahko stori, pri čemer ta rok ne sme biti daljši od treh mesecev. Tudi v okviru te zakonske določbe zakonodajalec uporabi pomensko povsem odprt izraz, ne da bi konkretnije opredelil okoliščine, ki bi bile lahko upoštevne pri določitvi razumnega časa za prostovoljno izpolnitev obveznosti zapustitve države (npr. priprava tujca na zapustitev države, ureditev ustreznih

<sup>17</sup> V skladu z 31. členom ZTuj-1 (ki ureja podaljšanje dovoljenja za prebivanje in izdajo nadaljnjih dovoljenj) mora tujec v primeru, če pristojni organ prošnje za podaljšanje ali izdajo nadaljnjega dovoljenja zavrne ali zavrže ali če postopek ustavi, zapustiti državo v roku 15 dni od vročitve dokončne odločbe ali sklepa. Po drugem odstavku 49. člena ZTuj-1 se v odločbi o odpovedi prebivanja določi tudi rok, v katerem mora tujec zapustiti Republiko Slovenijo, in koliko časa mu je prepovedan ponovni vstop v državo, pri čemer ta čas ne more biti krajši od enega leta in ne daljši od pet let.

<sup>18</sup> Sodišče je pri tem očitno izhajalo iz klavzule pravnomočnosti in izvršljivosti, odtisnjene na odločbi MNZ, ki jo je pritožnik priložil zahtevi za sodno varstvo. Iz te klavzule izhaja, da je odločba MNZ, izdana 20. 3. 2009, postala pravnomočna 27. 5. 2009 in izvršljiva 19. 6. 2009.

<sup>19</sup> Rok za zapustitev države, ki izhaja iz upravne odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, je rok, ki je glede na drugo alinejo drugega odstavka 47. člena ZTuj-1 določen kot čas, ko je oseba na podlagi zakona ali mednarodnega sporazuma lahko v Republiki Sloveniji.

dokumentov, način sodelovanja tujca s policijo pri prostovoljni odstranitvi ter čas, ki je za to potreben, ipd.).<sup>20</sup> Rezultat razlage navedenih določb ZTuj-1 je po oceni Ustavnega sodišča v tolikšni meri negotov in nepredvidljiv, da ne izpolnjuje zahteve po vsebinski določljivosti trenutka, ko nastopi položaj nezakonitega prebivanja. Ker je eden od zakonskih znakov kaznovalne norme vsebinsko nedoločljiv, to pomeni tudi nedoločnost kaznovalne norme. Ustavno sodišče zato ocenjuje, da presojana ureditev Ztuj-1 ne zadosti zahtevam, ki izhajajo iz načela *lex certa* in je zato v neskladju s prvim odstavkom 28. člena Ustave.

19. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS zgolj ugotovilo protiustavnost 3. točke 98. člena v zvezi s prvim, drugim in četrtem odstavkom 47. člena ZTuj-1 (1. točka izreka). Razveljavitev presojene zakonske ureditve namreč ni mogoča, saj bi lahko povzročila dodatno pravno negotovost oziroma celo pravno praznino glede postopkov, na katere se nanaša 47. člen ZTuj-1. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

## B. – II.

### **Odločitev o ustavnih pritožbah**

20. V obravnavanem primeru je bil pritožnik obsojen za prekršek na podlagi zakonske ureditve, za katero je Ustavno sodišče presodilo, da je protiustavna. Ker je bila z izpodbijano sodno odločbo iz istih razlogov pritožniku kršena pravica iz prvega odstavka 28. člena Ustave, je Ustavno sodišče ugodilo ustavnima pritožbama in izpodbijano sodbo razveljavilo (4. točka izreka). Glede na naravo ugotovljene kršitve človekove pravice in glede na to, da so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 60. člena ZUstS, je Ustavno sodišče ob smiselni uporabi 136. člena ZP-1 odločilo tudi, da se postopek o prekršku v obravnavani zadevi ustavi (5. točka izreka).<sup>21</sup> Upoštevajoč obrazložitev te odločbe, Ustavno sodišče ocenjuje, da v obravnavani zadevi niso izpolnjeni vsi zakonski znaki prekrška. Glede na ugotovljeno vsebinsko nedoločljivost roka, v katerem bi bil pritožnik dolžan zapustiti Republiko Slovenijo, namreč ni mogoče šteti, da je pritožnik v času izreka globe za prekršek nezakonito prebival na njenem ozemlju. To pomeni, da ravnanje pritožnika v času storitve ni bilo protipravno. Ustavno sodišče je zato postopek o prekršku ustavilo. Ker je Ustavno sodišče samo odločilo o pritožnikovi pravici, je bilo treba v skladu s četrtem odstavkom 144. člena ZP-1 odločiti tudi o stroških postopka o prekršku (6. točka izreka).

## B. – III.

<sup>20</sup> Prostovoljna odstranitev je odstranitev, pri kateri tujec sodeluje s policijo. Pri tem lahko policija sodeluje tudi z drugimi državnimi organi, mednarodnimi ali nevladnimi organizacijami (prim. drugi odstavek 50. člena ZTuj-1).

<sup>21</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-15/99 z dne 13. 6. 2002 (Uradni list RS, št. 59/02, in OdlUS XI, 263) in odločbo Ustavnega sodišča št. Up-762/03 z dne 7. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 46/05, in OdlUS XIV, 39).



**Pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti ZP-1 in drugega odstavka 78. člena ZMZ**

21. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes neposreden in konkreten, morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu mora privedi do izboljšanja njegovega pravnega položaja.

22. Pritožnik je vložil pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 78. člena ZMZ ter ZP-1. Njegov pravni interes za odločitev o pobudah je temeljil na ustavnih pritožbah, ki jima je Ustavno sodišče ugodilo in izpodbijano sodbo razveljavilo že zaradi ugotovljene kršitve prvega odstavka 28. člena Ustave. Morebitna ugoditev pobudama torej ne bi privedla do izboljšanja njegovega pravnega položaja. To pa pomeni, da ni izpolnjena procesna predpostavka za oceno ustavnosti zakonskih določb, katerih presojo predlaga pritožnik. Ustavno sodišče je zato pobudi zavrglo (7. točka izreka).<sup>22</sup>

23. Ustavno sodišče ni sledilo predlogu pritožnika, naj po koneksiteti opravi tudi presojo ustavnosti drugega in četrtega odstavka 52. člena ZMZ, saj niso podani pogoji iz 30. člena ZUstS.

**C.**

24. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, prvega odstavka 59. člena, prvega odstavka 60. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Petrič in Zobec. Sodnik Zobec je dal odklonilno ločeno mnenje.

dr. Ernest Petrič  
Predsednik

---

<sup>22</sup> Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. Up-958/09, U-I-199/09 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 37/10) ter sklep Ustavnega sodišča št. U-I-302/08, Up-3036/08 z dne 23. 9. 2010.