



## REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-284/94

Datum: 4. 2. 1999

### ODLOČBA

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 gospodinjstev 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 živela, preden so zanj 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. Dravaljani 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 živeli, 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 živeli, 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 državljan 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.<sup>1</sup> 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 potrdilo 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). Državljan 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 uporabiti<sup>2</sup>.

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.<sup>3</sup>

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. OdiUS II, 69 in OdiUS 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 ugotovitevno odločbo, če oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiušten 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 tujci. 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 grede 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). Državljeni 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 protiuustavnosti, 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 pritrilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :  
Franc Testen

#### Opombe:

1) Na 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 stanju, 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.