



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

U-I-246/02-28
3. 4. 2003

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Društva izbrisanih prebivalcev Slovenije, Ptuj, in drugih, ki jih zastopata Matevž Krivic iz Medvod in Neva Miklavčič Predan iz Ljubljane, na seji dne 3. aprila 2003

odločilo:

1. Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in 64/01) je v neskladju z Ustavo, ker državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, od navedenega dne ne priznava stalnega prebivanja.
2. Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji je v neskladju z Ustavo, ker ne ureja pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ iz prejšnje točke izreka, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I in 44/97).
3. Člen 1 Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji je v neskladju z Ustavo iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe.
4. Prvi in drugi odstavek 2. člena Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji se v delih, v katerih določata rok treh mesecev za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, razveljavita.
5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 2. člena, 3. člena in 12. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji se zavrne.
6. Pobuda Helsinškega monitorja Slovenije - združenja za človekove pravice za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji se zavrže.
7. Ugotovljene neskladnosti iz 1., 2. in 3. točke izreka je zakonodajalec dolžan odpraviti v roku šest mesecev od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
8. Z dovoljenjem za stalno prebivanje, izdanim na podlagi Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji ali na podlagi Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I in 44/97) ali na podlagi Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99), se ugotavlja stalno prebivanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji od 26. 2. 1992 dalje, če so bili tega dne izbrisani iz registra

stalnega prebivalstva. Ministrstvo za notranje zadeve jim mora po uradni dolžnosti izdati dopolnilne odločbe o ugotovitvi njihovega stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji od 26. 2. 1992 dalje.

Obrazložitev

A.

1. V obravnavani zadevi sta združeni dve pobudi. Prvo pobudo so vložili Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije, Aleksander Todorović, Ilija Rančič in Staniša Milenović. Navajajo, da bi Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju ZUSDDD) vsem državljanom drugih republik, ki so bili izbrisani iz evidence stalnega prebivalstva, moral omogočiti ponoven vpis stalnega prebivališča od dneva izbrisa, tj. 25. 2. 1992 dalje. Menijo, da je takšno stališče sprejelo tudi Ustavno sodišče v odločbi št.

U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 14/99 in OdlUS VIII, 22), v kateri je ugotovilo, da je bil izbris državljanov drugih republik s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji nezakonit. Po mnenju pobudnikov zakonodajalec s sprejemom izpodbijanega zakona ni v celoti odpravil neustavnosti, ugotovljene v odločbi št. U-I-284/94. S tem, ko je ZUSDDD omogočil pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje le za naprej, naj ne bi odpravil posledic, ki so nastale zaradi nezakonitega stanja, v katerem se je po več let nahajalo približno 10.000 ljudi. Tako naj bi pobudnik Aleksander Todorović dobil dovoljenje za stalno prebivanje še pred uveljavitvijo izpodbijanega zakona dne 20. 5. 1996, Staniša Milenković šele 21. 3. 2002 in Ilija Rančič decembra 2001. Tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up- 333/96 z dne 1. 7. 1999 (OdlUS VIII, 286) naj bi izhajalo, da je treba državljanom drugih republik, katerih stalno prebivališče je bilo izbrisano iz evidence, vrniti njihov nezakonito odvzeti status za nazaj. Menijo, da navedena odločitev ne more učinkovati le med strankama, temveč bi morala biti opozorilo zakonodajalcu, sodstvu in upravi, da morajo biti vsi analogni primeri rešeni na enak način. Izpodbijani zakon naj bi bil v neskladju z Ustavo tudi zaradi tega, ker ni omogočil pridobitve stalnega prebivališča osebam, ki so zaradi nezakonitega ravnanja države ali kakršnegakoli drugega razloga morale zapustiti Republiko Slovenijo ali so bili nezakonito izgnane iz nje.

2. ZUSDDD naj bi bil v neskladju z Ustavo tudi zato, ker je določal prekratek rok za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Zakonodajalec naj pri določitvi roka ne bi upošteval posebnega položaja prizadetih oseb, ki so morale živeti v večletnem nezakonitem stanju. Izpodbijani zakon naj bi bil v neskladju z Ustavo tudi zato, ker je brez razumne in stvarne potrebe zahteval, da mora biti prošnja za izdajo dovoljenja za stalno prebivališče vložena na predpisanem obrazcu. Pobudniki uveljavljajo kršitev 2., 8., 14., 21., 22., 26., 32., 34., 35. in 53. člena Ustave ter 8. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - EKČP). Pobudniki so predlagali prednostno obravnavo zadeve po šesti alineji 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98 in 30/02). Navajajo, da se prizadeti državljanji drugih republik in njihovi družinski člani zaradi nezakonitega stanja, ki ga je povzročil izbris iz evidence, nahajajo v hudi eksistenčni krizi že vrsto let (nekateri že deset let) in da bi bilo nehumano, če bi morali še leta čakati na pravno in finančno popravo posledic nezakonitega stanja. Predlagajo tudi, naj Ustavno sodišče razpiše javno obravnavo. Pobudi prilagajo listine, na podlagi

katerih izkazujejo svoj pravni interes za vložitev pobude (Statut Društva izbrisanih prebivalcev Slovenije, fotokopije že izdanih dovoljenj za stalno prebivanje in drugo).

3. Pobuda Helsinškega monitorja Slovenije, Pavaa Trkulje, Staniše Milenovića (pobudnik tudi v prvi pobudi) in Marka Peraka vsebuje smiselno enake navedbe. Poleg celotnega ZUSDDD izpodbijajo izrecno še 1. člen ZUSDDD v delu, v katerem določa kot pogoj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje dejansko neprekinjeno prebivanje v Republiki Sloveniji, 3. člen, ki ne dovoljuje izdaje dovoljenja za stalno prebivanje osebam, ki so bile obsojene zaradi kaznivih dejanj, in 7. člen, ki v 12. točki tretjega odstavka določa, da se evidentirajo tudi dokazila o dejanskem neprekinjenem prebivanju. Pobudnik Helsinški monitor izkazuje svoj pravni interes z odločbo Ministrstva za notranje zadeve št. 0302-18/02-026/20-2000 z dne 21. 7. 2000, s katero mu je bil priznan status društva, ki deluje v javnem interesu. Navaja, da bi mu Ustavno sodišče moralo priznati pravni interes za vložitev pobud glede vseh vprašanj, ki se nanašajo na človekove pravice.

Helsinški monitor naj bi bil kot nevladna mednarodna organizacija za človekove pravice pooblaščen tudi za vlaganje pobud in za zastopanje v posameznih primerih.

4. Državni zbor v odgovoru navaja, da iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 ne izhaja, na kakšen način bi moral zakonodajalec odpraviti ugotovljeno neustavnost, tj. s povratnim učinkom ali le za naprej. Prav tako naj to ne bi izhajalo iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-333/96, na katero se sklicujejo pobudniki. Ta odločba naj bi učinkovala le med strankama v sporu (inter partes) in naj bi pomenila le prehodno ureditev statusa tožnika glede stalnega prebivališča kot pogoja za izdajo vozniškega dovoljenja. Iz 10. točke obrazložitve te odločbe naj bi jasno izhajalo, da si je moral pritožnik po uveljavitvi ZUSDDD svoj status urediti v skladu s tem zakonom. Po mnenju nasprotnega udeleženca je vrnitev pravnega statusa za nazaj s splošno normo praktično in pravno neuresničljiva. Če pobudniki menijo, da bi z vrnitvijo pravnega statusa imeli možnost zahtevati "finančno odstranitev posledic", pa nasprotni udeleženec poudarja, da je na podlagi 26. člena Ustave mogoče zahtevati povračilo le tiste škode, ki so jo povzročili državni organi s svojim protipravnim ravnanjem. Ker je bil pri izdaji dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD upoštevan kot relevanten pogoj celotno obdobje dejanskega prebivanja teh oseb v Republiki Sloveniji, bi njegovo izpolnjevanje moralo zadostovati za uveljavljanje posameznih pravic oziroma obveznosti. Uveljavljanje teh bi morali omogočiti posamezni področni zakoni oziroma naj bi se to upoštevalo pri njihovem izvrševanju. V zvezi z navedbami pobudnikov o prekratnem roku za vložitev prošenj nasprotni udeleženec meni, da je bil trimesečni rok primeren in razumen. Pri določitvi tega roka naj bi bilo upoštevano, da gre za izjemno pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje in da je bilo treba položaj državljanov drugih republik v Republiki Sloveniji urediti čimprej. Pogoja dejanskega prebivanja v Republiki Sloveniji, ki ga zahteva izpodbijani zakon, naj ne bi izpolnjevali tisti državljani drugih republik, ki so zapustili Republiko Slovenijo. Prav tako naj tega pogoja ne bi izpolnjevali tisti, ki so bili izgnani iz Republike Slovenije. Ukrepi iz 28. člena ZTuj so bili izrečeni v skladu s takratno ureditvijo vse do odločbe Ustavnega sodišča št. U-I- 284/94, s katero je bilo prepovedano nadaljnje izrekanje tega ukrepa. Ustavno sodišče naj se ne bi opredelilo do že izrečenih ukrepov prisilne odstranitve, temveč naj bi izreklo le prepoved izrekanja teh ukrepov za naprej, čeprav bi na podlagi 30. člena ZUstS lahko ocenilo ustavnost tudi drugih določb ZTuj. Glede navedb pobudnikov o neustavnosti izpodbijanega zakona zaradi zahteve, da je treba podati prošnjo za stalno prebivališče na predpisanem obrazcu, nasprotni udeleženec pojasnjuje, da predpisani obrazec omogoča računalniško

obdelavo podatkov in hitrejše in bolj ekonomično vodenje postopka. Obrazci naj bi bili predpisani za večino vlog, s katerimi se zahteva ureditev pravnega statusa ali se uveljavljajo določene pravice.

Ministrstvo za notranje zadeve naj bi v zvezi z vlogami, sprejetimi na podlagi ZUSDDD, pojasnilo, da so bile obravnavane vse vloge, vložene na podlagi ZUSDDD, in da ni bila zavržena nobena vloga, ker naj ne bi bila vložena na predpisanem obrazcu. 5. Vlada v mnenju navaja, da mednarodno javno pravo ni določalo obvezujočih standardov, ki bi se nanašali na področje ureditve položaja tujcev in državljanstva ob sukcesiji. Meni, da je takrat sprejeta zakonodaja spoštovala načelo proste volje in svobodne odločitve posameznika kot eno od temeljnih načel občega mednarodnega prava. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 naj ne bi v nobenem delu zavezovala zakonodajalca, da bi moral omogočiti pridobitev stalnega prebivališča s povratnim učinkom, temveč le pridobitev stalnega prebivališča pod ugodnejšimi pogoji, kot jih je določal takrat veljavni ZTuj. Izpodbijani zakon naj bi omogočil pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tudi tistim, ki so imeli v Republiki Sloveniji prijavljeno le začasno prebivališče ali pa sploh niso bili prijavljeni, pa so od 25. 6. 1991 neprekinjeno živeli v Republiki Sloveniji, česar naj odločba št. U-I-284/94 ne bi zahtevala. Vlada tudi meni, da pogoj neprekinjenega bivanja ni izpolnjen, če je bila prekinitve posledica ukrepov, ki so temeljili na določbah ZTuj. V zvezi s predpisanim obrazcem za vložitev prošenj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje Vlada meni, da je bilo mogoče prošnje vložiti na vse načine in ne samo na predpisanem obrazcu. Poudarja, da je vpis v register prebivalstva deklaratorne narave. Sam vpis naj ne bi omogočal uveljavljanja pravic, opredeljenih v zakonih, ki urejajo posamične pravice. Stalno prebivališče naj bi bilo le navezna okoliščina za določitev krajevne pristojnosti za uveljavitev pravic, ki pa upravičencu gredo glede na njegov status (državljan, tujec).

6. Ministrstvo za notranje zadeve je sporočilo naslednje podatke: - dne 26. 2. 1992 je bilo iz registra stalnega prebivalstva preneseno v evidence, ki se vodijo o tujcih, 18.305 državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli do tega datuma v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče, - na podlagi ZUSDDD je bilo vloženi 12.937 prošenj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje,

- do dne 10. 2. 2003 je bilo rešenih 12.047 prošenj, od tega je bilo 10.713 prošnjam ugodeno in izdano dovoljenje za stalno prebivanje, 288 prošenj je bilo zavrnjenih, 97 prošenj je bilo zavrženih; v 949 primerih je bil postopek ustavljen zaradi umika prošnje ali ker je prosilec postal državljan Republike Slovenije, - do dne 10. 2. 2003 je bilo izdanih 1033 dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi 6. člena ZUSDDD, ker je bilo med postopkom ugotovljeno, da je ZUSDDD za prosilca ugodnejši.

- skupno število izdanih dovoljenj za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD je 11.746,

- zaradi zamude roka za vložitev prošnje je bilo zavrženih 79 prošenj.

S podatkom o tem, koliko državljanov drugih republik je bilo na podlagi 28. člena ZTuj prisilno odstranjenih, Ministrstvo za notranje zadeve ne razpolaga, ker takrat veljavni ZTuj ni predpisoval vodenje takšne evidence.

7. Pobudniki Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije, Aleksander Todorović, Ilija Rančič in Staniša Milenović menijo, da so stališča nasprotnega udeleženca v odgovoru na pobudo in mnenje Vlade nesprejemljiva.

B. - I.

8. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-246/02 z dne 19. 9. 2002 sprejelo prvo pobudo, navedeno v 1. točki obrazložitve.

9. Ustavno sodišče je sprejelo tudi drugo pobudo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), je takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Predloga za razpis javne obravnave Ustavno sodišče ni sprejelo, ker je dejansko stanje, ki je podlaga za oceno ustavnosti ZUSDDD, dovolj pojasnjeno in dodatno pojasnjevanje udeležencev ni potrebno.

10. Kljub vlogi in pomenu delovanja Helsinškega monitorja - združenja za človekove pravice, mu Ustavno sodišče ni moglo priznati neposrednega pravnega interesa za izpodbijanje ZUSDDD.

Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, društva in druga združenja ne izkazujejo pravnega interesa za izpodbijanje predpisov, ki posegajo v pravni položaj njihovih članov ali drugih oseb. Pravni interes imajo le, če izpodbijani predpis neposredno posega v njihove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj kot pravne osebe. Ustavno sodišče izjemoma priznava tem subjektom pravni interes za vlaganje pobude v imenu in zaradi interesa svojih članov takrat, kadar je društvo ali združenje ustanovljeno z namenom varstva prav tistih interesov njegovih članov, ki naj bi bili z izpodbijano ureditvijo prizadeti. Iz teh razlogov je Ustavno sodišče priznalo pravni interes Združenju lastnikov razlaščenega premoženja, ker je bilo ustanovljeno samo z namenom uveljavljanja interesov oziroma pravic svojih članov - razlaščenec (odločba št. U-I-75/96 z dne 14. 11. 1996, Uradni list RS, št. 68/96 in OdlUS V, 154). Iz istih razlogov je priznalo pravni interes Društvu izbrisanih prebivalcev Slovenije, kar je obrazložilo v sklepu o sprejemu obravnavane pobude. Kljub temu, da ima Helsinški monitor - združenje za človekove pravice status društva, ki deluje v javnem interesu, mu Ustavno sodišče iz navedenih razlogov ni moglo priznati pravnega interesa za izpodbijanje ZUSDDD. Zato je njegovo pobudo zavrglo (6. točka izreka).

11. Helsinški monitor - združenje za človekove pravice tudi ne more nastopati kot pooblaščenec pobudnikov. Na podlagi prvega odstavka 86. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99 in 96/02 - ZPP), ki se glede zastopanja strank smiselno uporablja tudi v postopku pred Ustavnim sodiščem (6. člen ZUstS), je lahko pooblaščenec stranke le fizična oseba. Pravna oseba lahko zastopa stranko, če je odvetniška družba (35. do 40. člen Zakona o odvetništvu, Uradni list RS, št. 18/93 in 24/01 - ZOdv). Pobudnike pa lahko zastopa Neva Miklavčič Predan, ker se pooblastila za zastopanje glasijo tudi na njo osebno.

B. - II.

12. ZUSDDD je bil sprejet po odločbi Ustavnega sodišča št. U-I- 284/94, s katero je Ustavno sodišče naložilo zakonodajalcu, naj uredi poseben pravni položaj državljanov

drugih republik nekdanje SFRJ, ki so pred osamosvojitvijo imeli stalno prebivališče v Sloveniji in so tudi dejansko prebivali na njenem ozemlju, niso pa zaprosili za državljanstvo Republike Slovenije ali pa jim je bila prošnja za sprejem v državljanstvo zavrnjena (v nadaljevanju državljani drugih republik). Izpodbijani zakon je državljanom drugih republik omogočil, da so lahko pridobili dovoljenje za stalno prebivanje ne glede na določbe ZTuj, če so prošnjo vložili v določenem roku. Ministrstvo za notranje zadeve je lahko zavrnilo izdajo dovoljenja le v primeru obsodbe na določeno kazen zapora ali zaradi storitve določenih kaznivih dejanj (3. člen ZUSDDD)[1]. Na podlagi izpodbijanega zakona je tako pridobilo dovoljenje za stalno prebivanje 11.746 državljanov drugih republik, s tem da je bilo na dan 10. 2. 2003 nerešenih še 990 prošenj. Nekateri so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje še pred njegovo veljavnostjo, in sicer na podlagi takrat veljavnega ZTuj. V obeh primerih pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje je bilo tem osebam priznано stalno prebivališče z dnem izdaje dovoljenja za stalno prebivanje, torej le za naprej. ZUSDDD pa ni uredil pravnega položaja navedenih oseb v obdobju do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje, to je za nazaj. Tako navedenim osebam ni priznано stalno prebivanje v Republiki Sloveniji nepretrgoma od njihovega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva in njihovega prenosa v register tujcev.

13. ZUSDDD (1. člen) pa je omogočil pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tudi tistim državljanom drugih republik, ki niso imeli prijavljenega stalnega prebivališča (npr. začasno prebivališče, delovni vizum), so pa na dan 25. 6. 1991 prebivali v Republiki Sloveniji in od tega dne dalje v njej tudi dejansko neprekinjeno živeli. Ti državljani drugih republik ne sodijo v krog oseb, ki bi bile upravičene do priznanja stalnega prebivanja od dneva izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, saj v njem sploh niso bili vpisani. Ta odločba se torej nanaša le na tiste državljane drugih republik, ki so imeli do 26. 2. 1992 prijavljeno stalno prebivališče - kar pomeni, da so bili vpisani v register in tega dne izbrisani iz registra stalnega prebivalstva.

14. Smisel in namen odločbe št. U-I-284/94 je bil, da zakonodajalec pravno uredi neurejen položaj državljanov drugih republik, ki je v času odločitve Ustavnega sodišča trajal že sedem let. Ustavno sodišče je zakonodajalcu naložilo, da v okviru svoje proste presoje vsebinsko zapolni pravno praznino tako, da določi pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje navedenih oseb. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-284/94 le označilo časovno obdobje neurejenega stanja - pravne praznine (1. točka izreka). Zato so navedbe nasprotnega udeleženca in Vlade, da iz navedene odločbe ne izhaja obveznost ureditve pravnega položaja teh oseb za nazaj oziroma da tega Ustavno sodišče ni izrecno zahtevalo, neutemeljene. V skladu z navedeno odločbo Ustavnega sodišča bi zakonodajalec moral urediti celotno obdobje, v katerem navedene osebe niso imele pravno urejenega položaja. Takšno stališče izhaja tudi iz odločb Ustavnega sodišča, ki jih je sprejelo v konkretnih postopkih odločanja o ustavnih pritožbah, ki so jih vložili prizadeti državljani drugih republik. Ustavno sodišče je zakonodajalca na navedeno stališče posebej opozorilo z že citirano odločbo št. U-I-295/99, v kateri je v 10. točki obrazložitve zakonodajalca seznanilo z odločbo št. Up-60/97, ki jo je sprejelo še pred sprejemom izpodbijanega zakona. Izrecno je poudarilo, "da ugotovitev neskladnosti ZTuj v odločbi št. U-I-284/94 pomeni, da je treba pritožnikom priznati za čas do izdaje ZUSDDD stalno prebivališče na naslovu, kjer so bili prijavljeni pred nezakonitim izbrisom iz evidence stalnih prebivalcev." [2] V odločbi št. Up-336/98 z dne 20. 9. 2001 (OdlUS X, 225) je Ustavno sodišče iz razlogov, navedenih v odločbi št. U-I-284/94, razveljavilo sodbe sodišč in odpravilo odločbi Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, s katerimi se je pritožnici za določeno obdobje odrekala pravica do varstvenega dodatka

zato, ker v Republiki Sloveniji ni imela stalnega prebivališča. Zahteve po pravni ureditvi neustavne pravne praznine pa niso izhajale le iz navedene odločbe Ustavnega sodišča. V samem zakonodajnem postopku sprejemanja izpodbijanega zakona je bil v tretji obravnavi vložen amandma, s katerim je bilo predlagano, naj se čas prebivanja od izbriša iz evidence stalnega prebivalstva do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje šteje "za zakonito prebivanje" (Amandma Poslanske skupine ZLSD z dne 6. 7. 1999, št. 213-04/99-28/3, EPA 749- II).[3] In ne nazadnje, zakonodajalec bi moral že iz "narave" neurejenega pravnega položaja državljanov drugih republik in z vidika načel pravne države z novo pravno ureditvijo pokriti celotno obdobje, v katerem državljanom drugih republik ni bilo pravno priznано stalno prebivanje, dejansko pa svojega stalnega prebivališča niso spreminjali.[4]

15. Ker izpodbijani zakon državljanom drugih republik ne omogoča pridobitve stalnega prebivanja od dneva, ko jim formalnopravno ni bilo priznано, ter tako odpravlja ugotovljeno neustavnost le delno, je v neskladju Ustavo. Načelo pravne varnosti kot eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave zahteva, da položaj navedenih oseb ne ostane v določenem obdobju pravno neurejen.

Stalno prebivališče je pomembna navezna okoliščina za uveljavljanje določenih pravic in pravnih koristi, ki jih navedene osebe niso mogle uveljavljati zaradi pravno neurejenega stanja. Njihov položaj v Republiki Sloveniji je bil zaradi neurejenega stanja pravno negotov, saj so s pridobitvijo položaja tujca izgubili stalno prebivališče na območju Republike Slovenije in se znašli v neurejenem položaju ali v bistveno slabšem pravnem položaju (npr. začasno prebivališče), ki je za nekatere od prizadetih oseb trajal tudi do deset let. Da vprašanje pravnega položaja državljanov drugih republik še vedno kliče po pravni ureditvi, je razvidno iz priporočila, ki ga je Državni zbor sprejel ob obravnavi sedmega letnega poročila Varuha človekovih pravic, podanega za leto 2001 (Uradni list RS, št. 2/03).[5]

16. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ZUSDDD v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

17. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-284/94 ugotovilo, da takrat veljavne določbe ZTuj, ki so se uporabljale za ureditev pravnega položaja državljanov drugih republik, po vsebini ne ustrezajo pravnemu položaju navedenih oseb in jih tudi ni mogoče uporabljati. Izčrpno je obrazložilo, zakaj imajo državljanji drugih republik poseben položaj, ki zahteva tudi posebno ureditev. Zato se postavlja vprašanje, ali ima dovoljenje za stalno prebivanje, izdano na podlagi izpodbijanega zakona, lahko enak pravni učinek kot dovoljenje za stalno prebivanje, izdano tujcem.

18. S pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje, kot tudi drugih dovoljenj za prebivanje, tujec lahko pridobi ustrezen pravni položaj v Republiki Sloveniji, ko izpolni v Zakonu določene pogoje. Tako npr. lahko tujec pridobi dovoljenje za stalno prebivanje, ko osem let neprekinjeno prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje tudi druge pogoje, ki jih določa Zakon (prvi odstavek 41. člena ZTuj-1). Povsem logično je, da ima dovoljenje za stalno prebivanje v tem primeru konstitutivni učinek, ker ustanavlja (konstituira) novo pravno razmerje, ki prej ni obstajalo. Gre za konstitutivno odločbo, ki pravno učinkuje od izdaje naprej (ex nunc).

19. Tako kot je poseben položaj državljanov drugih republik narekoval posebno ureditev njihovega stalnega prebivanja, tudi dovoljenje za stalno prebivanje, izdano državljanu drugih republik, ne more imeti enakega pravnega učinka, kot ga ima dovoljenje za stalno prebivanje, izdano tujcu. Njihov poseben pravni položaj se izraža v tem, da so te osebe na območju Slovenije že imele stalno prebivališče, ki so ga sicer formalnopravno izgubile zaradi neustavne pravne praznine, ugotovljene v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-284/94, dejansko pa svojega stalnega prebivališča niso spreminjale, temveč so še naprej prebivale na območju Republike Slovenije. Dovoljenje za stalno prebivanje v tem primeru ne ustanavlja novega pravnega položaja teh oseb, temveč glede na obstoječe dejansko stanje le ugotavlja pravni položaj, ki je dejansko že obstajal in bi moral obstajati tudi na podlagi Zakona samega. Zato bi ZUSDDD glede na dejanski položaj teh oseb dovoljenjem za stalno prebivanje moral dati učinek ugotovitvenih (deklaratornih) odločb. Deklaratorne odločbe pravno učinkujejo od tedaj, ko so nastala dejstva, ki so po zakonu pomembna za nastanek pravnega razmerja (*ex tunc*) in je njihov retroaktivni pravni učinek utemeljen že po naravi stvari, ker gre za ugotovitev pravnega razmerja, nastalega pred izdajo deklaratorne odločbe.[6] Dovoljenja za stalno prebivanje državljanov drugih republik, katerih stalno prebivališče je bilo izbrisano iz registra prebivalstva, lahko po "naravi stvari" pomenijo le ugotavljanje njihovega pravnega statusa oziroma stalnega prebivanja in ga ne morejo na novo ustanovljati.

20. Kot je bilo že obrazloženo, zakonodajalec vprašanja časovnega učinkovanja pravne ureditve ne bi mogel urediti drugače, kot da bi določil, da imajo navedene osebe, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje, priznано tudi stalno prebivanje za nazaj.

Zato je Ustavno sodišče odločilo, da določi način izvršitve te odločbe tako, da se z dovoljenji za stalno prebivanje, ki so bila že izdana državljanom drugih republik, ugotavlja stalno prebivališče za nazaj, to je od dneva izbrisa iz registra stalnega prebivalstva 26. 2. 1992 (8. točka izreka). Da bodo navedeni državljani lahko dokazovali svoje stalno prebivanje tudi za nazaj, je Ministrstvu za notranje zadeve naložilo, da po uradni dolžnosti izda dopolnilne odločbe o ugotovitvi stalnega prebivanja od 26. 2. 1992 dalje vsem tistim državljanom drugih republik, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra prebivalstva in so dovoljenje za stalno prebivanje že pridobili (220. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. - ZUP).

21. Ker so nekateri državljani drugih republik, ki so stalno prebivališče izgubili na podlagi izbrisa iz registra, uspeli še pred izdajo izpodbijanega zakona pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi takrat veljavnega ZTuj ali tudi na podlagi sedaj veljavnega ZTuj-1, je treba tudi ta dovoljenja šteti za ugotovitvene odločbe.

B. - III.

22. Državljanom drugih republik zaradi nepriznanja stalnega prebivanja od dneva, ko se je zaradi osamosvojitve Republike Slovenije spremenil njihov pravni status v status tujca, niso mogli uveljaviti določenih pravic, ki bi jim šle kot tujcem s stalnim prebivanjem v Republiki Sloveniji. Pobudniki jih izrecno ne opredeljujejo, iz odločb Ustavnega sodišča pa izhaja, da je šlo predvsem za pravice do akontacije vojaške pokojnine, pravice do varstvenega dodatka in za nemožnost zamenjave vozniškega dovoljenja. Glede zamenjave vozniških dovoljenj je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-119/99 z dne 23. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 54/02 in OdlUS XI, 88) naložilo zakonodajalcu, naj odpravi ugotovljeno neustavnost Zakona o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 30/98

in nasl. - ZVCP), ki je bila v tem, da ni uredil zamenjave vozniških dovoljenj, katerih imetniki so državljani drugih republik, ki so imeli do 25. 6. 1991 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne dalje v njej tudi dejansko prebivali. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varnosti v cestnem prometu (Uradni list RS, št 67/02 - ZVCP-C) je dal navedenim osebam možnost zamenjave vozniškega (veljavnega ali neveljavnega) dovoljenja v določenem roku.

23. Državljanii drugih republik, na katere se nanaša ta odločba (13. točka obrazložitve), ki zaradi neurejenega pravnega položaja niso mogli uveljavljati določenih pravic, bodo z vzpostavitvijo stalnega prebivanja za nazaj te pravice lahko uveljavljali v skladu s predpisi, ki urejajo posamezna pravna področja.

B. - IV.

24. Ustavno sodišče je v 20. točki obrazložitve odločbe št- U-I- 284/99 opisalo, v kakšnih položajih so se nahajali državljani drugih republik od 26. 2. 1992 dalje, ko se je zanje začel uporabljati takrat veljavni ZTuj. Ugotovilo je, da obstaja verjetnost, da določeni državljani drugih republik po takrat veljavnem ZTuj iz različnih razlogov niso mogli pridobiti niti dovoljenja za začasno niti stalno prebivanje ter da so tako na območju Republike Slovenije živeli brez pravnega naslova. Na podlagi 28. člena takrat veljavnega ZTuj je bilo tujcem, ki so prebivali v Republiki Sloveniji brez ustreznega dovoljenja za prebivanje, mogoče izreči ukrep prisilne odstranitve tujca. Da se ta ukrep ne bi izrekal državljanom drugih republik, je Ustavno sodišče njegovo uporabo za navedene osebe izključilo tako, da je v 4. točki izreka odločbe št. U-I-284/94 prepovedalo izrek tega ukrepa. S tem je le izključilo uporabo tega ukrepa za državljane drugih republik, še vedno pa se je ta ukrep lahko uporabil zoper tujce, katerih pravni položaj je ZTuj tudi urejal. Če bi bil pravni položaj državljanov drugih republik pravno urejen v skladu z Ustavo že od 26. 2. 1992, jim tak ukrep sploh ne bi mogel biti izrečen.

25. Kot je razvidno iz poročila Ministrstva za notranje zadeve, takrat veljavni ZTuj ni predpisoval vodenja evidence o izrečenih ukrepih odstranitve tujca. Tudi v primeru, če bi navedena evidenca obstajala, bi bilo treba posebej ugotoviti, ali je bil ta ukrep izrečen državljanu druge republike ali je šlo za odstranitev tujca, ki se je na območju Republike Slovenije nahajal nezakonito. Primeri, ko je bil državljanu druge republike izrečen ukrep prisilne odstranitve, zahtevajo posebno pravno ureditev. Zakonodajalec bo moral vzpostavitev njihovega pravnega položaja urediti potem, ko bo preučil vse možne dejanske situacije, v katerih so se navedene osebe znašle zaradi izrečenega ukrepa. Ker Zakon ni uredil možnosti pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje državljanov drugih republik, ki jim je bil izrečen navedeni ukrep, je v neskladju z Ustavo.

Načela pravne države zahtevajo, da se tudi tem osebam omogoči ureditev njihovega pravnega statusa, če ga niso mogle urediti zaradi navedenega ukrepa (2. točka izreka).

B. - V.

26. Eden od pobudnikov izpodbija 1. člen ZUSDDD v tistem delu, v katerem kot enega od pogojev za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje zahteva dejansko neprekinjeno prebivanje na območju Republike Slovenije.[7] Navaja, da je iz strahu pred prisilno deportacijo pobegnil v drugo državo in tam štiri leta prebival kot begunec. Meni, da se mu ta čas ne bi smel šteti kot prekinitev prebivanja na območju Republike Slovenije in

da njegova prošnja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje ne bi smela biti zavržena iz tega razloga.

27. Kot izhaja iz poročila Ministrstva za notranje zadeve, je bilo 26. 2. 1992 izbranih iz registra stalnega prebivalstva 18.305 državljanov drugih republik. Glede na število vloženih prošenj bi lahko ocenili, da gre za približno 4300 državljanov drugih republik, ki niso vložili prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Ti državljani drugih republik se lahko še vedno nahajajo v Republiki Sloveniji ali pa so jo iz različnih razlogov zapustili že pred izbrisom iz evidence stalnega prebivalstva ali pa tudi kasneje. Ustavno sodišče ne izključuje možnosti, da so nekateri državljani drugih republik zapustili Republiko Slovenijo tudi zaradi bojazni izreka ukrepa prisilne odstranitve tujca iz 28. člena ZTuj, čeprav so se ti ukrepi izrekli redko in se je praviloma neurejeno prebivanje državljanov drugih republik toleriralo. Nekateri so poskušali rešiti svoj neurejeni pravni položaj tudi z odhodom v tujino za določen čas zaradi zaposlitve ali zaradi kakšnega drugega razloga (npr. pridobitve statusa begunca) in so se občasno vračali v Republiko Slovenijo. Nekateri so se po določenem času vrnili in sedaj ponovno živijo v Republiki Sloveniji.

28. ZUSDDD v 1. členu določa kot pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje dejansko življenje v času po izbrisu iz registra prebivalstva, ne da bi določene opredeljeval vsebino tega pogoja. Gre za nedoločen pravni pojem, katerega pomen mora pristojni upravni organ ugotavljati v vsakem primeru posebej glede na dejanske okoliščine primera. Kljub temu, da je dve tretjini državljanov drugih republik (od 18.305 izbranih) izpolnilo pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji in pridobilo dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD, se glede na različne dejanske položaje oseb, opisanih v prejšnji točki obrazložitve, postavlja vprašanje, ali je pogoju dejanskega življenja v Republiki Sloveniji mogoče dati določljivo vsebino zgolj z razlago tega nedoločenega pravnega pojma, oziroma ali položaj državljanov drugih republik, v katerem so se znašli po izbrisu njihovega stalnega prebivališča, ne zahteva natančnejše opredelitve tega pojma in njegove prilagoditve opisanim dejanskim položajem.

29. Pojem dejanskega življenja je v zvezi z državljani drugih republik uporabil Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91 - v nadaljevanju UZITUL) v 13. členu in v skladu z njim je 40. člen ZDrž določil dejansko življenje na območju Republike Slovenije kot enega od pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije. V zvezi z ugotavljanjem, ali državljani druge republike izpolnjuje pogoj dejanskega življenja za pridobitev državljanstva, se je izoblikovala obsežna (upravna in sodna) praksa. Glede razlage tega nedoločenega pravnega pojma kot pogoja za pridobitev državljanstva Republike Slovenije je sprejelo stališča Vrhovno sodišče. Ustavno sodišče je v postopkih z ustavno pritožbo presojalo razlago pogoja dejanskega življenja predvsem z vidika kršitve pravice do enakega varstva pravic (glej odločbe Ustavnega sodišča št. Up-38/93 z dne 6. 7. 1995, OdlUS IV, 130, št. Up-77/94 z dne 16. 9. 1997, OdlUS VI, 188, št. Up-73/95 z dne 27. 2. 1997, OdlUS VI, 72 in št. Up-199/95 z dne 5.

2. 1998, OdlUS VII, 100).[8] O tem, kakšna stališča je pri razlagi dejanskega življenja sprejelo Ministrstvo za notranje zadeve pri odločanju na podlagi ZUSDDD in ali se je že izoblikovala sodna praksa v zvezi z razlago tega pojma na podlagi tega zakona, Ustavno sodišče nima podatkov.

30. Nedoločeni pravni pojmi, s katerimi je dopustno opredeljevati zakonske dejanske stanove, se uporabijo predvsem v primerih, ko ni mogoče vnaprej predvideti vseh dejanskih položajev, ki jih zakonodajalec želi urediti (glej odločbo Ustavnega sodišča št.

Up- 84/94 z dne 11. 7. 1996, OdlUS V, 184). V obravnavanem primeru je ZUSDDD pogoj dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje kot nedoločen pravni pojem predpisal potem, ko je že preteklo sedem let od izbrisa stalnega prebivališča državljanov drugih republik iz registra stalnega prebivalstva in ko so različni položaji teh oseb, ki niso pridobile državljanstva Republike Slovenije, postali določljivi. Izpolnjevanje tega pogoja za nazaj - od dneva izbrisa - ugotavljajo upravni organi v konkretnih postopkih. Z vidika načel pravne države in glede na poseben položaj teh oseb bi moral Zakon opredeliti, kaj pomeni dejansko življenje po ZUSDDD, zlasti pa bi moral določiti čas odsotnosti, po kateri pogoj dejanskega življenja ni več izpolnjen. Položaj državljanov drugih republik glede izpolnjevanja tega pogoja ne bi smel biti slabši od položaja tistih oseb, ki so imele položaj tujca že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-284/94 ugotovilo, da pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb v primerjavi s pravnim položajem tujcev tudi kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave (18. točka obrazložitve). Zato z vidika načela enakosti odsotnost do enega leta ne bi smela pomeniti, da pogoj dejanskega prebivanja ni podan. ZTuj, ki je veljal v času izbrisa stalnega prebivališča iz registra stalnega prebivalstva, je namreč v drugi alineji 20. člena določal, da dovoljenje za stalno prebivanje tujca preneha, če se izseli ali ostane v tujini neprekinjeno več kot eno leto in o tem ne obvesti pristojnega organa. Vsebinsko enako določbo vsebuje tudi ZTuj-1 v šesti alineji drugega odstavka 45. člena. Glede na njihov poseben položaj bi moral Zakon opredeliti, kaj se šteje za prekinitve dejanskega življenja, kdaj se šteje, da se je državljan druge republike izselil, in druge morebitne posebnosti, ki jih bo moral ugotoviti zakonodajalec, in se potem odločiti, katere bo upošteval in katerih ne. Razlaga pogoja dejanskega življenja pa nikakor ne bi smela biti strožja od razlage, ki se je uveljavila v sodni praksi v zvezi s pridobitvijo državljanstva. Ker so se državljanji drugih republik zaradi izgube stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji in dalj časa neurejenega pravnega položaja znašli v raznovrstnih položajih, je treba predpisati merila (okvire) za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanja. Ker zakonodajalec tega ni storil, je ZUSDDD v neskladju z 2. členom Ustave.

31. Poleg tega je določba 1. člena ZUSDDD v tem delu v neskladju tudi z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Ustava v drugem odstavku 120. člena določa, da opravljajo upravni organi svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Načelo vezanosti delovanja upravnih organov na okvir Ustave in zakonov (legalitetno načelo) izhaja iz temeljnih ustavnih načel (načela pravne države, načela demokratičnosti). Legalitetno načelo ne določa samo okvira in podlage za delovanje upravnih organov, temveč tudi zagotavlja, da postaja to delovanje znano in predvidljivo, kar povečuje pravno varnost. Hkrati je to načelo pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in zakonitosti posamičnih upravnih aktov (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 51). Zakonodajalec bo moral v danem roku šest mesecev dopolniti izpodbijani zakon in določiti nov rok za morebitne nove prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje (3. točka izreka).

32. Pobudniki izpodbijajo tudi prvi in drugi odstavek 2. člena ZUSDDD v tistem delu, v katerem določata prekluzivni rok treh mesecev za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Menijo, da je bil ta rok prekratek.

33. Postavlja se vprašanje, ali je rok treh mesecev omogočal državljanom drugih republik, da so lahko brez večjih težav pravočasno vložili prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Ureditev, ki državljanom drugih republik ne bi določila primerne roka za ureditev njihovega pravnega statusa oziroma bi brez upravičenega razloga določila zelo kratek rok, bi bila v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave.

Glede na podatke, pridobljene od Ministrstva za notranje zadeve, je bilo zaradi zamude roka zavrženih 79 prošenj.

34. Namen ZUSDDD je bil, "da v določenem, relativno kratkem obdobju treh mesecev, da možnost" državljanom drugih republik, da pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje in tako uredijo svoj pravni status v Republiki Sloveniji; da bi državljani drugih republik imeli zadosten čas za seznanitev z ZUSDDD, je ta v 8. členu določil, da začne veljati šestdeseti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (Poročevalec DZ, št. 18/99, EPA 749 - II - prva obravnava). Iz navedenega je razvidno, da je zakonodajalec že ob sprejemu izpodbijanega zakona upošteval možnost, da državljani drugih republik ne bodo v tako kratkem času seznanjeni z vsebino Zakona in je zato za njegovo uveljavitev upravičeno določil daljši rok. Kljub navedenemu roku za uveljavitev ZUSDDD, pa je bil rok treh mesecev za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje izredno kratek. Zakonodajalec bi pri določanju roka, zlasti prekluzivnega roka, moral upoštevati tudi osebne in druge okoliščine, ki bi upravičencem lahko ovirale pravočasno vložitev vloge (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-14/00 z dne 7. 12. 2000, Uradni list RS, št. 1/01 in OdlUS IX, 2). Predvsem bi moral upoštevati, da državljani drugih republik glede na dalj časa trajajoče pravno neurejeno stanje niso mogli pričakovati, da bi bil za ureditev njihovega statusa predpisan tako kratek rok, predvsem pa niso mogli predvideti, da bi zamuda tako kratkega roka pomenila izgubo pravice za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Povsem upravičeno so pričakovali, da bo za ureditev njihovega dalj časa trajajočega neurejenega položaja določen daljši rok. Določitev daljšega roka tudi ne bi ovirala "hitrega" reševanje vloženi vlog, saj odprt rok ne pomeni, da ne bi bilo mogoče reševati že vloženi vlog. Namen izpodbijanega zakona ni bil le ta, da se da državljanom drugih republik možnost ureditve njihovega statusa, temveč tudi v interesu države, da na njenem ozemlju ne prebivajo osebe brez urejenega pravnega statusa v tako velikem številu (glej razloge za sprejem zakona, Poročevalec DZ, št. 18, stran 78). Glede na navedene razloge bi moral zakonodajalec določiti daljši (primernejši) rok in tako omogočiti slehernemu državljanu druge republike, ki bi izpolnjeval pogoje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, njegovo pridobitev. Ker zakonodajalec za določitev tako kratkega roka za vložitev vloge za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje ni imel upravičenega razloga, je Ustavno sodišče izpodbijani prvi in drugi odstavek 2. člena v delu, v katerem je določen rok treh mesecev, razveljavilo.

Razveljavitev pomeni, da se vloge, ki še niso rešene, ne smejo zavreči kot prepozne, tiste vloge, ki so bile zavržene kot prepozne, pa lahko upravičenci vložijo ponovno. Za pravočasne je treba šteti tudi vse vloge, ki bodo vložene po objavi te odločbe v Uradnem listu, vse dokler ne bo potekel morebitni novi uzakonjeni rok.

35. Pobudniki izpodbijajo tudi četrti odstavek 2. člena, ki določa, da se prošnja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje vloži na obrazcu, ki ga predpiše minister, pristojen za notranje zadeve. Menijo, da je zahteva po vložitvi prošnje na predpisanem obrazcu predstavljala oviro pri njihovem vlaganju ter da pristojni upravni organi vlog, ki niso bile vložene na predpisanem obrazcu, niso hoteli sprejeti.

36. Namen obrazca, predpisanega s Pravilnikom o določitvi obrazca prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje (Uradni list RS, št. 76/99), je bil nedvomno v tem, da bi se olajšalo vlaganje prošenj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje in da bi te vloge vsebovale podatke, potrebne za odločitev pristojnega upravnega organa. Predpisani obrazec za vložitev prošnje pa ni pomenil, da prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje ne bi bilo mogoče vložiti tudi na načine, ki jih določa 63. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in 70/2000 - v nadaljevanju ZUP). Tako se vloge - zahteve, obrazci, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s katerimi se posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije obračajo na organe - lahko vložijo v pisni obliki ali ustno; pisna vloga se praviloma izroči naravnost organu ali pošlje po pošti ali telefaksu. Organ, ki je pristojen za sprejem vloge, je dolžan sprejeti vsako vlogo, ki se mu izroči, oziroma vzeti ustno sporočilo na zapisnik ter na vložnikovo zahtevo potrditi njen sprejem. Če je vloga nepopolna ali nerazumljiva, je upravni organ samo zaradi tega ne sme zavreči, temveč mora od vložnika zahtevati, da pomanjkljivosti v določenem roku odpravi (prvi odstavek 67. člena ZUP). Navedene določbe so državljanom drugih republik omogočale, da so lahko vložili prošnje tudi na druge načine, če jih morebiti niso mogli vložiti na predpisanem obrazcu. Ministrstvo za notranje zadeve navaja, da ni zavrglo nobene vloge le zato, ker ni bila vložena na predpisanem obrazcu. Pobudnikove navedbe, da mu je pristojni organ zavrnil sprejem vloge in da je zaradi tega zamudil rok za vložitev prošnje, Ustavno sodišče pri presoji izpodbijane določbe ne more upoštevati. Gre za dejanja, ki so lahko predmet obravnavanja konkretnih postopkov. Vložnik je imel možnost, da zahteva sprejem vloge in izdajo ustreznega potrdila, vlogo bi lahko poslal tudi po pošti.

37. Ker je pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 2. člena ZUSDDD očitno neutemeljena, jo je Ustavno sodišče zavrnilo.

38. Pobudniki izpodbijajo tudi 3. člen, ki določa, da Ministrstvo za notranje zadeve lahko zavrne izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, če je bil tujec s pravnomočno sodbo obsojen na določeno kazen zapora (treh oziroma pet let zapora) ali za določena kazniva dejanja. Člen 3 ZUSDDD je bil že predmet ustavnosodne presoje. Z odločbo št. U-I-295/99 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da za državljane drugih republik ne smejo biti določeni strožji pogoji za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, kot so bili določeni za odpoved stalnega prebivanja tujca na podlagi ZTuj, ki je veljal v času njihovega pravno neurejenega prebivanja v Republiki Sloveniji. Tako je v določenem delu razveljavilo 3. člen ZUSDDD in naložilo zakonodajalcu, da ugotovljeno neustavnost v določenem roku odpravi, kar je storil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZUSDDD (Uradni list RS, št. 64/01 - ZUSDDD-A). Tudi če bi bil pravni status državljanov drugih republik na dan 26. 2. 1992 pravno urejen tako, da bi se prijavljeno stalno prebivališče na območju Slovenije štelo za dovoljenje za nadaljnje stalno prebivanje, bi jim bilo mogoče odpovedati stalno prebivanje (24. člen ZTuj). Za državljane drugih republik, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje, veljajo predpisi, ki urejajo položaj tujcev v Republiki Sloveniji in ne kakšni posebni drugi predpisi. Navedbe pobudnikov, da izpodbijani zakon sploh ne bi smel določati razlogov, zaradi katerih bi jim bilo mogoče

zavrnuti izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, so torej očitno neutemeljene. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrnilo.

39. Točka 12 tretjega odstavka 7. člena ZUSDDD določa, da evidenca o prejetih prošnjah vsebuje tudi podatke o dokazilih o dejanskem neprekinjenem prebivanju. Kot je razvidno iz pobude, pobudniki menijo, da je izpodbijana določba tista, ki zahteva, da morajo prošnjam za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje priložiti "vsa mogoča dokazila in račune za obdobje 10 let" kot dokazila o neprekinjenem bivanju. Kot je bilo že obrazloženo, se za državljane drugih republik, ki jim je 26. 2. 1992 prenehalo stalno prebivališče, zahteva, da vlagatelj prošnje izkaže dejansko življenje v Republiki Sloveniji in ne neprekinjeno dejansko življenje. Pogoji dejanskega prebivanja na območju Republike Slovenije je eden od bistvenih pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD. Zato je tudi povsem razumljivo, da mora prosilec izkazati, da izpolnjuje navedeni pogoj. Izpodbijani zakon ne določa, s kakšnimi dokazili naj bi prosilec dokazoval izpolnjevanje tega pogoja. Zato veljajo v postopku izdaje tega dovoljenja določbe ZUP o dokazovanju (164. do 204. člen). Tako drugi odstavek 164. člena določa, da se kot dokaz uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedenec in ogledi. O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, odloči uradna oseba, pooblaščenca za odločanje v upravni stvari, po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (10. člen ZUP - načelo proste presoje dokazov). Ker izpodbijana določba predpisuje vpis v evidenco le tistih dokazil, s katerimi je prosilec dokazoval izpolnjevanje pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje na območju Republike Slovenije, in torej ne določa, s kakšnimi dokazili naj vlagatelj prošnje to dokazuje, kot to zmotno menijo pobudniki, je pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 12. točke tretjega odstavka 7. člena ZUSDDD očitno neutemeljena in jo je Ustavno sodišče zavrnilo.

C.

40. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 25. člena, drugega odstavka 26. člena, 43. člena, drugega odstavka 40. člena in 48. člena ZUstS ter šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98 in 30/02) v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilno ločeno mnenje je dal sodnik Ribičič.

Predsednica
dr. Dragica Wedam Lukić

Opombe:

[1] Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-295/99 z dne 18. 5. 2000 (Uradni list RS, št. 54/2000, OdlUS IX, 113) razveljavilo nekatere določbe ZUSDDD, ker so določale prestroge pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanja na podlagi tega zakona.

[2] Enako je odločilo v zadevi št. Up-333/96 z dne 1. 7. 1999 (OdlUS VIII, 286).

Z odločbo št. Up-20/97 z dne 18. 11. 1999 (OdlUS VIII, 300) je Ustavno sodišče razveljavilo odločbe sodišč, ker pritožniku niso priznali pravice do akontacije vojaške pokojnine iz razloga, ker ni imel stalnega prebivališča na območju Republike Slovenije.

Enako je odločilo tudi v zadevi št. Up-153/97 z dne 16. 12. 1999 (OdlUS VIII, 302).

[3] Iz obrazložitve navedenega amandmaja : "Sodobne, pravno in demokratično urejene države, nikakor ne morejo dopustiti, da na njenem ozemlju prebivajo osebe brez urejenega pravnega statusa, vsaj ne v tako velikem številu, kot je to značilno za našo državo. Dejstvo je, da je takšnim osebam v veliki meri onemogočeno uveljavljanje številnih temeljnih človekovih pravic in svoboščin, kar za demokratično državo, kot je Republika Slovenija, ni sprejemljivo. Na to stanje ter potrebo po njegovi ureditvi opozarja že Varuh človekovih pravic, posebej pa so ta vprašanja izpostavili tudi strokovnjaki Evropske unije, Visoki komisariat Združenih narodov za begunce in nekatere druge nevladne organizacije ..."

[4] Marijan Pavčnik, Argumentacija v pravu, Cankarjeva založba, Ljubljana 1991.

Navaja, da sklepanje "prek narave stvari" je tipologične narave, nerazdružno povezano s tipom - s tem, kar je tipično, se pravi s tem, kar je "sredina med pravno idejo in življenjskim dejanskim stanom, na katero se naposled osredotoča vse pravno mišljenje: sredina med normativno in dejansko pravičnostjo" (glej str. 119 do 122, zlasti str. stran 121).

[5] V točki 14 poročila Državni zbor zavezuje Vlado, naj v zvezi z vprašanjem morebitnih posledic za pravice posameznikov zaradi izbrisa državljanov drugih držav naslednic SFRJ iz evidence stalnega prebivalstva Republike Slovenije po 26. 2. 1991 (pravilno 1992) čimprej posreduje morebitne predloge reševanja teh vprašanj v ZUSDDD ali na drug ustrezen način.

[6] Dr. Vilko Androjna, Upravni postopek in upravni spor, ČZ Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1985, stran 176-177.

[7] Da se pogoj dejanskega neprekinjenega življenja ne nanaša na državljane drugih republik, ki so imeli na dan 23. 12. 1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in je bilo njihovo stalno prebivališče 26. 2. 1992 izbrisano iz registra stalnega prebivalstva, je Ustavno sodišče pojasnilo že v 13. točki obrazložitve.

[8] Tako je v odločbi št. Up-73/95 ugotovilo, da je bila pravica enakega varstva pravic kršena z nezakonito interpretacijo nedoločenega pravnega pojma "dejansko živi v Sloveniji" s stališčem, da je za opredelitev pojma dejanskega življenja "bistvena ... le dolgotrajna prekinitev dejanskega življenja tožnikov v Republiki Sloveniji ... in ne tožbena navedba o nemožnosti njune vrnitve v Republiko Slovenijo zaradi vojnih razmer...", v odločbi št. Up-77/94, ker je bil pritožnikov odhod iz Republike Slovenije skupaj z JA že sam po sebi štet za prekinitev dejanskega življenja in v odločbi št. Up-199/95, ker med odločilnimi okoliščinami za opredelitev pojma dejanskega življenja ni bila upoštevana pritožnikova trditev, da razlogi za več kot enoletno odsotnost niso bili na njegovi strani.

U-I-246/02
7. 4. 2003

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča

1. Slovenijo upravičeno uvrščamo med nove države, ki so se zavedale pomena urejanja mednacionalnih odnosov v obdobju razdružitve nekdanje jugoslovanske federacije. V

predosamosvojitvenih dokumentih, ki jih je sprejemala Skupščina Republike Slovenije je bil posebej poudarjen interes Slovenije, da se osamosvoji po mirni poti, kar vključuje tako načelo, da Slovenija iste pravice, ki si jih jemlje na podlagi pravice slovenskega naroda do samoodločbe, priznava vsem narodom, kot tudi prizadevanje, da se zaradi osamosvojitve nikomur, ne glede na narodno pripadnost, ne bo poslabšal položaj. Tako je Slovenija pozitiven primer, kako je ob osamosvojitvi poskrbela za ohranitev (najmanj) enake ravni zaščite manjšinskih narodnih skupnosti, tako kolektivnih pravic italijanske in madžarske skupnosti, kot individualnih pravic njihovih pripadnikov. Enako pomembna je bila predosamosvojitvena odločitev Slovenije, da omogoči kar najbolj enostavno pridobitev državljanstva vsem državljanom drugih republik nekdanje federacije.

2. Tako je Sporazum vseh parlamentarnih političnih strank o plebiscitu, podpisan 6. decembra 1990, zagotovil pripadnikom drugih jugoslovanskih narodov, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, da pridobijo državljanstvo Republike Slovenije, če tako želijo. Takšno obljubo vsebuje tudi Pismo o dobrih namelih, ki ga je ob razpisu plebiscita sprejela Skupščina Republike Slovenije. Korak dalje je šel Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine iz junija 1991, ki vsem, ki so imeli stalno prebivališče v Sloveniji na dan plebiscita, v prehodnem obdobju (do pridobitve državljanstva), priznava enake pravice in dolžnosti, kot jih imajo državljani Republike Slovenije. Tako je lahko na podlagi 40. člena Zakona o državljanstvu, sprejetega pred osamosvojitvijo in pred sprejemom Ustave, pridobil državljanstvo Republike vsakdo, ki je zanj zaprosil, če je izpolnjeval en sam pogoj (stalno prebivanje v Sloveniji na dan 23. decembra 1990, torej na dan plebiscita, na katerem so lahko glasovali vsi prebivalci Slovenije, ne glede na njihovo republiško državljanstvo).[1]

3. Slovenija je to osamosvojitveno obljubo držala, parlamentarna večina in Ustavno sodišče pa sta preprečila nekaj poskusov, da bi s spremembo zakonodaje ali s pomočjo zakonodajnega referenduma odstopili od opisane, resnično liberalne ureditve glede pridobitve državljanstva. (Edina naknadno določena, vendar logična omejitev, se je nanašala na tiste, ki so aktivno delovali proti osamosvojitvi Slovenije.) Menim, da bi bilo odstopanje od osamosvojitvenih obljub rušenje temeljev, na katerih počiva državnost Republike Slovenije in njen ugled v mednarodni skupnosti. Ni namreč skrivnost, da je Slovenija tudi po zaslugi svojega odnosa do italijanske in madžarske narodne skupnosti in do državljanov iz drugih republik, tako hitro in brez težav vstopila v OZN, Svet Evrope in postala pridružena članica Evropske zveze. Povsem upravičeno: na podlagi 40. člena Zakona o državljanstvu je pridobilo državljanstvo Slovenije preko 175.000 državljanov drugih republik nekdanje jugoslovanske federacije, kar predstavlja nekaj manj kot 9% celotnega prebivalstva Slovenije.

4. Do tu je vse potekalo, kot je treba in precej bolje, kot v drugih novonastalih državah. Na žalost pa je prišlo relativno kmalu po osamosvojitvi, in sicer 1992. leta (razkrito pa je

bilo precej pozneje), do ukrepov, ki pomenijo temni madež in mečejo temno senco na opisano zgodbo o uspehu. Relativno redki posamezniki, ki so ostali v Republiki Sloveniji po njeni osamosvojitvi, morda vsak deseti od njih, so se odločili, da ne zaprosijo za državljanstvo. Med njimi so gotovo tudi tisti, ki so na plebiscitu glasovali zoper osamosvojitvev oz. niso verjeli v možnost, da bo Slovenije (p)ostala samostojna, neodvisna država, sposobna uspešnega razvoja, pa tudi drugi, ki so ostali vezani na državljanstvo svoje matične republike, ali pa so hoteli odložiti odločitev o novem državljanstvu na prihodnost. S svojo odločitvijo so bolj ali manj zavestno sami izbrali status tujca v Republiki Sloveniji. Pričakovali so lahko, da zaradi te odločitve ne bodo več izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije, kot so bili v prehodnem obdobju. Toda nihče od njih ni mogel pričakovati, da se jim bo država, v kateri praviloma že zelo dolgo živijo in delajo, maščevala tako, da jim bo odvzela stalno prebivališče in jih s tem pahnila v "ilegalo" in vsakovrstne težave. To so izvršilni organi države storili, ne da bi imeli za to podlago v Ustavi, zakonodaji ali v drugih odločitvah zakonodajne oblasti, kar je že pred sprejemom Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji v letu 1999 ugotovilo Ustavno sodišče.

5. Tako samo dejanje (odvzem stalnega prebivališča), kot tudi prikrivanje in minimiziranje storjene napake ter obotavljanje pri popravi storjene krivice v obsegu, ki je nujen (vrnitev stalnega prebivališča za nazaj, od takrat, ko jim je bilo odvzeto), so povzročile ogromno krivic in težav prizadetim in veliko škode ugledu Republike Slovenije. Državni organi Slovenije so neetično in nekorektno, predvsem pa nezakonito in protiustavno ukrepali in povzročili izbrisanim dalekosežne negativne posledice, socialne in druge. V slovenskem nacionalnem interesu je, da čim prej in čim bolj temeljito zbríše moralno sporen madež s svoje poosamosvojitvene poti.

6. Ustavno sodišče je v času, ko še nisem bil njegov član, poskušalo zaokreniti odnos države do vseh, ki so nezakonito izgubili stalno prebivališče, vendar na žalost le s polovičnim uspehom. Zato je ponovno odločanje Ustavnega sodišča posebnega pomena, saj mora težiti ne le k pravični rešitvi, ampak tudi k temu, da njegove odločitve ne bo mogoče ponovno razlagati različno in kakorkoli zaobiti v praksi. Pomisleke, da bi lahko prišlo do preširokega vračanja stalnega prebivališča, štejem v glavnem za brezpredmetne. Zakaj? Zato, ker gre pri izbrisanih za tiste, ki so 1992. leta protizakonito izgubili stalno prebivališče in ne za tiste oficirje nekdanje JLA, ki so z JLA zapustili območje Republike Slovenije (precej preden se je zgodil izbris stalnega prebivališča).

7. Bil sem med tistimi sodniki, ki so menili, da bi bila najboljša rešitev ti. interpretativna odločba. Iz več razlogov.

Odločba, ki bi se glasila: "Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji ni v neskladju z ustavo, če se razlaga tako, da se z dovoljenjem za stalno prebivanje, izdanim na podlagi tega zakona, ugotavlja stalno prebivanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz centralnega registra stalnega prebivalstva Slovenije, od dneva izbrisa dalje" bi pomenila, da se iz pravnega sistema Republike Slovenije kot protiustavno izloča vsako tolmačenje, ki ne priznava izbrisanim, da pridobijo stalno prebivališče brez omejitev in za nazaj.

8. Interpretativna odločba bi obenem pomenila, da bi bilo treba zakon tako razlagati že od njegovega sprejema dalje, saj je sporna vprašanja razrešilo Ustavno sodišče še pred sprejemom zakona. Zelo jasno bi povedala, da je bilo tolmačenje zakona in razumevanje že sprejetih odločitev Ustavnega sodišča napačno, kolikor ni pomenilo priznavanja tega prebivališča za nazaj.

Takšna odločba bi bila neposredna podlaga za to, da izbrisani lahko hitreje dosežejo popravo krivic za nazaj, kot pa bi jo lahko v primeru razveljavitve zakona. Interpretativna odločba bi najbolj učinkovito reševala čast Ustave in zakonodajne veje oblasti, saj bi brez posega v Ustavo in ne da bi razveljavila zakon, onemogočila protiustavno ravnanje organov državne uprave in sodišč in spodbudila popravo krivic. Znano je, da se interpretativna odločba uporablja takrat, kadar Ustavno sodišče ne želi iti v konflikt z zakonodajalcem, ampak z delovanjem izvršne oblasti in (rednih) sodišč.[2] Interpretativna odločba bi pomenila najbolj učinkovit poseg, ki bi pospešil popravo krivic brez nepotrebne zavlačevanja pri sprejemanju nove zakonske ureditve. Ustavno sodišče se je odločilo, da ne sprejme interpretativne odločbe, temveč ugotovi neskladje zakona z Ustavo, kolikor ne priznava stalnega prebivališča od 26. 2. 1992. 9. Zakaj pri predlogu za interpretativno odločbo nisem trmasto vztrajal in zakaj sem se odločil za to, da glasujem za ugotovitveno odločbo in se zadovoljil s pritrdilnim ločenim mnenjem? Prvič zato, ker menim, da tudi sprejeta odločitev dovolj jasno opozarja na protiustavnost dosedanje ureditve in prakse, ki se nanaša na izbrisane ter rešuje ali vsaj spodbuja pospešeno reševanje problemov, nastalih z nezakonitim izbrisom. Odločba je torej oblikovana tako, da bo lahko podlaga za resnični preobrat pri reševanju problema izbrisanih. Poleg tega je bila odločba izglasovana soglasno, kar ji daje posebno težo in moralno moč.

Drugič zaradi rezerviranega odnosa ustavnopravne teorije do interpretativnih odločb (če omenim samo magistrski nalogi mag. Boruta Šinkovca in mag. Sebastiana Nerada, ki sta bili nedavno tega izdelani v okviru podiplomskega študija ustavnopravne smeri na Pravni fakulteti v Ljubljani), za katere v Ustavi ni izrecne podlage. In tretjič zato, ker je Državni zbor kot nasprotni udeleženec s podpisom svojega predsednika posredoval Ustavnemu sodišču stališče, ki bi ga po mojem mnenju Ustavno sodišče z interpretativno odločbo moralo razglasiti za protiustavno.

Strinjati se moram z ugovorom, da je težko vztrajati pri interpretativni odločbi v primeru, če takšne razlage zakona ne brani niti zakonodajalec sam.

dr. Ciril Ribičič

Opomba:

[1] Širše: C. Ribičič, Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana 1992, s. 27 in nasl.

[2] O tem: F. Testen, Interpretativna odločba, v Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. L. Šturm), FPDE, Ljubljana, 2002, s. 1131 in nasl.